

ACTIVIDAD FINANCIERA EN LOS PRESUPUESTOS DE LA
UNIÓN EUROPEA:
50 AÑOS DE INSTITUCIONES COMUNITARIAS.

Valentín Edo Hernández.
vedo@ccee.ucm.es.

Laura de Pablos Escobar.
lpablos@ccee.ucm.es.

Departamento de Economía Aplicada (Economía Pública).
Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales.
Universidad Complutense de Madrid.
30 de septiembre de 2004.

SUMARIO

1.INTRODUCCION.....	3
2.0.ACTIVIDAD FINANCIERA Y PRESUPUESTOS EN LA UNIÓN EUROPEA.	4
2.1.EL MARCO INSTITUCIONAL.	4
2.2.LA ACTIVIDAD FINANCIERA Y LOS PRESUPUESTOS	7
2.3.EL PRESUPUESTO GENERAL DE LA UNIÓN EUROPEA.	11
3.0.EL GASTO EN LOS PRESUPUESTOS DE LA UNION EUROPEA.	16
3.1.PERIODO DE NACIMIENTO DE LOS PRESUPUESTOS DE GASTOS DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS.....	17
3.2.PERIODO DE EXPANSION Y CREACIÓN DE PRESUPUESTO GENERAL DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS	21
3.3.PERIODO DE ESTABILIZACIÓN DEL GASTO Y APLICACIÓN DE LAS PERSPECTIVAS FINANCIERAS	25
4.0.LA FINANCIACION DE LOS PRESUPUESTOS DE LA UNIÓN EUROPEA.	33
4.1.PERIODO DE FINANCIACIÓN INDEPENDIENTE DE LOS PRESUPUESTOS... 	34
4.2.PERIODO DE CREACIÓN DEL SISTEMA DE FINANCIACIÓN DE RECURSOS PROPIOS.	36
4.3.PERIODO DE REFORMA DEL SISTEMA DE RECURSOS PROPIOS E INTRODUCCIÓN DEL RECURSO PNB.....	38
5.CONCLUSIONES.....	42
BIBLIOGRAFIA.....	45
CUADROS.....	47

1.INTRODUCCIÓN.

La Unión Europea es una institución supranacional, creada en 1992 por el Tratado del mismo nombre, cuyo objetivo es avanzar hacia una unión económica y política. Aunque no tiene personalidad jurídica y su configuración final esta por determinar, constituye el marco general en el que se han venido articulando las tres instituciones comunitarias básicas (Comunidad Europea del Carbón y del Acero, Comunidad Europea de la Energía Atómica y Comunidad Económica Europea/Comunidad Europea) y las políticas de cooperación intergubernamental.

La creación de las instituciones comunitarias, de las que se acaban de cumplir los cincuenta años desde la creación de la primera de ellas, ha supuesto el desarrollo de una importante actividad financiera supranacional. Para lograr las diferentes finalidades generales y específicas, los Tratados de las Comunidades Europeas y el de la Unión Europea establecen diferentes tipos de intervenciones, algunas de ellas de carácter regulador, pero otras de carácter financiero, que se articulan en los presupuestos comunitarios.

Los presupuestos de la Unión Europea son los instrumentos a través de los cuales se articulan las políticas de gasto comunitarias y se ordenan sus ingresos financieros. En el caso de la Unión Europea, aunque han existido y existen diversos presupuestos, el más relevante es presupuesto general de la Unión Europea (denominado anteriormente de la Comunidades Europeas), no sólo por su importancia cuantitativa y porque absorbe la mayor parte de las diferentes clases de gasto que se realizan en la Unión Europea, sino por ser el instrumento financiero concebido para el desarrollo de las políticas comunitarias.

En este trabajo se va a estudiar principalmente el Presupuesto General de la Unión Europea. No obstante, no se prescindirá de otros presupuestos e instrumentos financieros comunitarios, que se tratarán, con mayor o menor detalle, en función de su posible contribución a la mejor comprensión de la actividad financiera global desarrollada por las instituciones europeas.

En primer lugar, se expondrá el marco institucional básico en el que se desarrolla la actividad presupuestaria, se describirán los principales presupuestos comunitarios y se mostrarán las principales características del Presupuesto General.

En segundo lugar, se describirá la evolución de los gastos comunitarios y se identificarían las fechas más relevantes desde el punto de vista presupuestario. El análisis de la evolución del gasto permitirá dividir la historia de la hacienda pública comunitaria en tres grandes periodos, dentro de los cuales se resumirán los aspectos más sobresalientes relacionados con las políticas de gasto y con los cambios institucionales.

En tercer lugar, se describirá la evolución de los ingresos comunitarios, destacando las diferentes formas de financiación aplicadas, especialmente las relacionadas con el presupuesto general. Para su exposición, también se ha dividido la historia de la financiación comunitaria en tres periodos, en los que igualmente se destacan las fechas y los cambios más significativos.

La expiración en el año 2002 del tratado de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero, primera de las Comunidades Europeas, a los cincuenta años de su entrada en vigor, constituye un momento oportuno para analizar la actividad financiera de las Comunidades Europeas.

2.0. ACTIVIDAD FINANCIERA Y PRESUPUESTOS EN LA UNIÓN EUROPEA.

Las instituciones comunitarias han sido creadas por los respectivos tratados con el fin de poder desarrollar las actividades correspondientes para alcanzar sus distintas finalidades. Algunas de dichas finalidades requieren la realización de una actividad financiera, que se canaliza a través de diversos presupuestos, entre los que cabe destacar el Presupuesto General de la UE.

En este apartado, se tratará de describir la estructura institucional y presupuestaria de las Comunidades Europeas. Para ello, en primer lugar, se hará una breve descripción de las instituciones comunitarias y del marco en el que éstas se desenvuelven y articulan sus presupuestos. En segundo lugar, se expondrá lo que son los diferentes presupuestos existentes en el conjunto de las instituciones comunitarias. Y, finalmente, analizarán los principales elementos que caracterizan el contenido y la estructura del Presupuesto General.

2.1. EL MARCO INSTITUCIONAL.

El Tratado de la Comunidad Económica del Carbón y del Acero (CECA, en adelante), firmado en París en el año 1951¹, y los Tratados de la Comunidad Europea de la Energía Atómica (CEEa, en adelante) y de la Comunidad Económica Europea (CEE, en adelante), firmados en Roma en el año 1957,² junto con el Tratado de la Unión Europea (UE, en adelante), firmado en Maastricht en 1992 y sus posteriores modificaciones en los Tratados de Amsterdam y de Niza³ firmados respectivamente en los años 1997 y 2001, constituyen la referencia institucional básica para estudiar la actividad financiera pública en la Unión Europea (todavía no se ha aprobado la Constitución Europea, pero su firma y aprobación constituiría la referencia institucional más importante).

1 Los Tratados de la CECA, fue firmado el 18 de abril de 1951 y entró en vigor el 23 de julio de 1952 y, de acuerdo con su artículo 97 en el que se preveía una duración de 50 años a partir del momento de su entrada en vigor, expiró en el año 2002. La creación de la CECA tuvo una gran importancia, ya que no solo afectaba a un sector esencial para la economía de cualquier país, sino que además tuvo el mérito de representar la primera cesión de soberanía nacional a favor de una institución supranacional comunitaria. Como ha indicado Francesc Granell (2002, p.59-65) “el verdadero valor de la ‘bomba Schuman’, como se la llamaba en la prensa de la época, fue que dio lugar a una organización supranacional con la correspondiente renuncia de soberanía por parte de los países” que la crearon (a diferencia de los tratados internacionales en los que no se cede soberanía). La declaración Schuman, se realizó el día 9 de mayo de 1950, fecha que sirve de referencia para conmemorar el día de Europa y en ella se indicaba, como ha destacado Pascal Fontaine (2000, “Una idea para Europa”, http://europa.eu.int/abc/symbols/9-may/decl_es.htm), que Francia realizaba el primer acto decisivo de la construcción europea y asociaba en él a Alemania, proponiéndole participar, en igualdad de condiciones, en una nueva entidad encargada de administrar el carbón y el acero de los dos países y de colocar la primera piedra de la federación europea. En la declaración Schuman se afirma “Europa no se hará de una vez ni en una obra de conjunto: se hará gracias a realizaciones concretas, que creen en primer lugar una solidaridad de hecho. La agrupación de las naciones europeas exige que la oposición secular entre Francia y Alemania quede superada, por lo que la acción emprendida debe afectar en primer lugar a Francia y Alemania. Con este fin, el Gobierno francés propone actuar de inmediato sobre un punto limitado, pero decisivo. El Gobierno francés propone que se someta el conjunto de la producción franco-alemana de carbón y de acero a una Alta Autoridad común, en una organización abierta a los demás países de Europa”

2 Los Tratados de la CEEa y de la CEE se firmaron el 25 de marzo de 1957 y entraron en vigor el 1º de enero de 1958.

3 El Tratado de Maastricht fue firmado el 7 de febrero de 1992 y entró en vigor el 1º de noviembre de 1993, tras la ratificación por los países firmantes, mientras que los tratados de Amsterdam y Niza se firmaron respectivamente el 2 de octubre de 1997 y el 26 de febrero de 2001. El Tratado de Amsterdam entró en vigor el 1º de mayo de 1999 y el Tratado de Niza el 1º de febrero de 2003, aunque fue inicialmente rechazado en Irlanda en referendun en junio del 2001, ha sido aprobado en un nuevo referendun celebrado el 19 de octubre del 2002, con lo que se suprimió el último obstáculo a la ratificación del mismo.

De todos Tratados indicados anteriormente el más influyente ha sido el denominado, hasta 1993, Tratado de la CEE y desde esta fecha Tratado de la Comunidad Europea (CE, en adelante). Éste, a diferencia de los tratados de carácter sectorial de la CECA y de la CEEA, tiene un carácter general y su importancia cuantitativa ha sido y es claramente superior a los demás. Su objetivo principal fue inicialmente crear una comunidad de carácter económico, pero posteriormente se han ido incorporando otros objetivos de carácter político y social, lo que ha determinado el cambio de denominación indicado.

A lo largo del tiempo ha habido diversas modificaciones en los Tratados constitutivos, sin embargo, sólo tras la aprobación del Acta Única europea, que dio lugar a diversas modificaciones en el Tratado de la CEE, y a la firma del Tratado de la UE, se produjeron modificaciones realmente trascendentes. Algunos autores han destacado este proceso expresamente, como es el caso de Araceli Mangas, cuando al analizar el Tratado de la UE, motivo de su entrada en vigor, señalaba: "aunque ha habido muchas reformas de los Tratados desde 1951, ha sido a partir de la duodécima de las revisiones, mediante la entrada en vigor del Acta Única Europea el 1º de julio de 1987, cuando se ha afianzado en la Comunidad Europea una decidida voluntad política de avanzar, mediante un calendario preciso, hacia la configuración definitiva de un nuevo modelo de organización política económica" (Mangas, 1996, p.18)

Aunque el Tratado de la UE se firmó en Maastricht en 1992, no entró en vigor hasta noviembre de 1993. En su texto se recogen los objetivos a que se aspiraba en la nueva etapa. En los primeros artículos, agrupados en el Título I, se incluyeron las disposiciones comunes referidas a los objetivos generales de la Unión Europea, cuya consecución exigía la realización de operaciones de gasto presupuestarias. Los Títulos II, III y IV contienen las modificaciones de los Tratados de la CEE, CECA y CEEA (la CEE se transformó, por este Tratado en Comunidad Europea, perdiendo la "E" para darle un cariz más amplio y social y menos económico). Los Títulos V y VI contienen los artículos donde se definen algunas de las principales novedades, como son la cooperación intergubernamental, en particular la "Política Exterior y de Seguridad Común" y la "Cooperación en los ámbitos de la Justicia y de los asuntos de Interior". Y, por último, están las disposiciones finales, que se refieren al procedimiento de revisión y nuevas adhesiones, derogaciones, entrada en vigor, lenguas, etc.

En el presente la Unión Europea está constituida por un conjunto de instituciones entre las que cabe destacar, la Comisión (que representa los intereses comunitarios), el Consejo de la Unión Europea (que representa los intereses de los Estados miembros), el Parlamento (que representa a los ciudadanos), y los Tribunales de Justicia y de Cuentas (que representan el poder judicial y el control). Además, existen otras instituciones que llevan a cabo diferentes funciones. Por una parte están el Banco Central Europeo, Banco Europeo de Inversiones, Comité Económico y Social, Comité de las Regiones, y el Defensor del Pueblo. Y, por otra parte, están las quince agencias de la UE, que se han creado hasta el presente, cuyo cometido es desarrollar determinadas funciones, que la propia administración comunitaria no puede llevar a cabo con facilidad.

Con base en los objetivos establecidos en este Tratado y en las funciones asumidas por las instituciones comunitarias se podría trazar un esquema de las áreas en las que se podría desarrollar la actividad financiera europea. Así, se podría afirmar que son cinco los ámbitos institucionales de referencia: CECA, CEEA, CEE, Política exterior y seguridad común y Asuntos de justicia e interior. Posteriormente, se han introducido nuevas modificaciones, pero en relación con las operaciones presupuestarias ninguna ha tenido efectos significativos.

La primera de las modificaciones al Tratado de Maastricht a destacar se produjo con el Tratado de Ámsterdam firmado el 2 de octubre de 1997, en vigor desde el 1º de mayo de 1999, por el que se modificaron los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas y de la UE. En lo esencial este Tratado supuso una simplificación técnica, eliminando del articulado los preceptos que habían perdido vigencia, se mejoró la redacción y se llevó a cabo una nueva numeración de los cuatro tratados básicos, utilizando números en vez de las letras en la codificación, pero no incluyó modificaciones sustantivas⁴.

La segunda de las modificaciones, impulsada básicamente por los previsibles problemas institucionales derivados de la admisión de nuevos países en la UE, se recogió en el Tratado de Niza⁵, firmado el 26 de febrero de 2001 y en vigor desde el 1º de febrero de 2003. Su aplicación ha supuesto un paso más en el proceso de integración Europea, ampliando entre otras cosas el sistema de mayoría cualificada a otros campos, pero sus implicaciones presupuestarias tampoco han sido significativas, ya que su finalidad esencial es, como ha indicado Ricardo Alonso (2001, p.xiii) "garantizar la operatividad de una organización compuesta presumiblemente en un futuro no muy lejano por veintisiete miembros"⁶. Esto supuso, principalmente un cambio en los mecanismos de decisión en las principales instituciones de la UE, la modificación de la composición de la Comisión y el mejorar el sistema de cooperación reforzada introducido en el Tratado de Amsterdam.

La reciente propuesta de Constitución Europea⁷, acordada el 18 de junio de 2004, no entrará en vigor hasta que tras firma haya sido refrendada por los Estados miembros.

4 Con el Tratado de Amsterdam, aunque no se intentaron reformas más profundas, como la posible integración de todos los tratados en uno solo, ya que se hubieran reabierto también otros debates, se introdujeron algunas innovaciones importantes para el Parlamento Europeo. La precipitada redacción del Tratado de Maastricht y el insatisfactorio tratamiento de algunos temas propuestos en el AUE, como los relacionados con los derechos de los ciudadanos, el carácter democrático de las instituciones ciudadanas, la Europa a dos velocidades, etc. fueron elementos que impulsaron su reforma. El Tratado de Amsterdam fue principalmente un éxito en la ampliación del sistema de codecisión al Parlamento, también impulsó la Política estructural, aunque no la Agrícola, hubo una nueva denominación de la flexibilidad en el proceso de integración, que pasó a denominarse Cooperación Reforzada, por la que se facilitarían avances en el proceso de integración por áreas, pasando de discutir el qué, a estudiar el cómo y el cuándo avanzar en el área elegida. Además, el Tribunal de Justicia, según el nuevo artículo 5, ya no solo examinará la legalidad y regularidad de los ingresos y gastos, sino que informará de cualquier irregularidad, con controles que se hagan en el lugar donde se gestionen gastos o ingresos en nombre de las Comunidades europeas. También se le dió algo más de atribuciones al Consejo Económico y Social y se aceptó la competencia del Comité de las Regiones para aprobar su Reglamento.

5 Con el Tratado de Niza, las reformas introducidas han pivotado sobre dos grandes ejes, los aspectos institucionales y la cooperación reforzada. Entre otras, por ejemplo, se prevé que el Parlamento sustituirá la unanimidad del Consejo o asumirá la codecisión de entrada en nuevos terrenos de intervención comunitaria, referidos a políticas social, industrial y de competencia, y de cohesión/estructurales. Algunos de estos cambios, como los relacionados con el número de escaños, han entrado en vigor en junio de 2004 para el Parlamento europeo, y otros, como la composición de la Comisión, no se aplicarán hasta Noviembre de este mismo año.

6 La firma del Tratado de Adhesión tuvo lugar en Atenas el 16 de abril del 2003 en un Consejo Informal de la Unión Europea, siendo efectiva la ampliación a los diez nuevos países en mayo del 2004.

7 En el Consejo Europeo de Laeken (Bélgica) del 14-15 de diciembre de 2001 acordó crear una Convención, formada por representantes de los gobiernos, pero también por representantes de las instituciones comunitarias y de otros interlocutores sociales, evitando la participación exclusiva de los Jefes de Estado y de Gobierno, para que, en principio, preparara propuestas para una reforma institucional, aunque finalmente se redactó un proyecto de Constitución. Se nombró presidente de la misma a Valéry Giscard d'Estaing y ésta presentó el proyecto al Consejo Europeo de Salónica el 20 de junio de 2003 (primero sólo las Partes I y II, y el 18 de julio de 2003 las partes III y IV a la presidencia italiana en Roma), pero fue rechazado por España y Polonia en el Consejo de Bruselas de 12 y 13 de diciembre de 2003. Finalmente, se acordó el texto en la Conferencia

Su aprobación, además de las modificaciones que introduzca, facilitará la lectura e interpretación de los objetivos de la Unión Europea, al refundir los textos de los tratados en un único documento. Sin embargo, no modificará previsiblemente su contenido financiero, ni la estructura de los presupuestos comunitarios.

Por último, en relación con el ámbito geográfico, aunque inicialmente los Estados firmantes de los Tratados comunitarios fueron seis (Alemania, Bélgica, Francia, Luxemburgo, Italia y los Países Bajos), las ampliaciones sucesivas de los años 1973 (Dinamarca, Irlanda y el Reino Unido), 1981 (Grecia) 1986 (España y Portugal) y 1995 (Austria, Finlandia y Suecia) ampliaron su número hasta 15 Estados miembros. En el 2004 se ha producido una nuevas ampliación⁸ (Chipre, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta, Polonia, y República Checa) y previsiblemente se producirá otra en año 2007 (Bulgaria y Rumania), lo que aumentaría a 27 el número de Estados miembros.

En síntesis, aunque existen diversas instituciones en el marco de la UE, la CEE primero y la Comunidad Europea después, han sido las instituciones que han venido recogiendo los objetivos generales Comunitarios y de la Unión Europea, cuya consecución requiere una amplia política presupuestaria. Las otras dos Comunidades, la de la CECA y de la CEEA, han cubierto áreas limitadas y sus gastos e ingresos se han ido integrando en el Presupuesto General de la Unión Europea. Adicionalmente, los ámbitos de cooperación intergubernamental referidos a Política exterior, y Justicia e interior, que no se rigen por los tratados comunitarios, sino por las disposiciones de los Títulos V, VI y VII del Tratado de la Unión Europea. Es decir, al no ser instituciones comunitarias sino intergubernamentales, no tienen en principio actividad presupuestaria, aunque también podrían llegar a tenerla.⁹ Finalmente, la aprobación de la Constitución Europea facilitará previsiblemente la integración de todas las operaciones de gastos e ingreso en un único documento presupuestario.

2.2.LA ACTIVIDAD FINANCIERA Y LOS PRESUPUESTOS.

En la UE la actividad financiera es desarrollada por las instituciones creadas en los Tratados. Para ello y para cumplir con los objetivos que figuran en los mismos, se desarrollan las diferentes políticas de gasto, que son recogidas y articuladas en los presupuestos.

De todos los presupuestos de las Comunidades Europeas, el más relevante es el Presupuesto General de la UE. Éste ha sido prácticamente desde el principio el más importante cualitativa y cuantitativamente y su contenido responde a los objetivos de los Tratados. Éste presupuesto es el heredero formal del que inicialmente se denominaba Presupuesto General de la Comunidad Económica Europea (CEE, en adelante) hasta el Tratado de fusión de los ejecutivos de 1965, fecha en la que

Intergubernamental a nivel de Jefes de Estado y de Gobierno celebrada en el Consejo Europeo de Bruselas el 17/18 de junio de 2004.

⁸ El Tratado de adhesión de los diez nuevos Estados se firmó el 16 de abril de 2003 y entró en vigor el 1º de mayo del 2004.

⁹ Esto supone que al no producirse una cesión de soberanía ni ser competencia de las Comunidades Europeas, como ha afirmado Araceli Mangas (1996, p.22), "no se aplican las disposiciones de los Tratados sobre la adopción de actos, ni se producen los efectos jurídicos previstos en los ámbitos de competencia comunitaria". En consecuencia en estas áreas, a pesar de referirse a los campos fundamentales y tradicionales de la hacienda pública, no se genera, en principio, actividad financiera imputable a la Unión Europea. Esto no implica que no se puedan producir gastos administrativos y/o operativos relacionados con estas áreas, sino que, como se indica en los artículos 21 y 36, estos gastos deben de acordarse en el seno del Consejo e imputarse, respectivamente, al "Presupuesto de la Comunidad Europea" o seguir "a cargo de los Estados miembros según una clave de reparto que habrá de determinarse".

absorbió más competencias y pasó a denominarse Presupuesto General de las Comunidades Europeas (CEs, en adelante).

Junto al Presupuesto General han venido coexistiendo otros presupuestos, entre los que cabe destacar, el de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA, en adelante) y el de la Comunidad Europea de la Energía Atómica (CEEA, en adelante), aunque su importancia cuantitativa ha sido relativamente escasa, y en el presente ya se han integrado en el Presupuesto General.

Además, hay otros presupuestos, que recogen parte de la actividad financiera de las instituciones europeas. Entre ellos, aparte de la actividad realizada por otras instituciones de carácter empresarial o financiero, cabe destacar los presupuestos del Fondo Europeo para el Desarrollo y los de diversos organismos/agencias independientes, en particular, los de los denominados Organismos Comunitarios Descentralizados. Sus presupuestos, aunque también deben ser aprobados en el Parlamento Europeo y fiscalizados por el Tribunal de Cuentas, se tramitan independientemente del presupuesto general.

En conjunto la actividad presupuestaria se ha venido desarrollando principalmente por los presupuestos de la CECA, el de la CEEA, el General y el del Fondo Europeo de Desarrollo (FED, en adelante), cuyas características más destacadas se señalan a continuación.

El Presupuesto de CECA ha existido a lo largo de todo el periodo de vida de esta institución. Sin embargo, desde el año 1968, tras la aprobación del Tratado de Bruselas por el que se fusionaron los órganos ejecutivos de las tres Comunidades, solo existe un presupuesto que recoge los recursos que se destinan a financiar los denominados gastos operacionales (formación profesional, desempleo, jubilación anticipada en los sectores del carbón y del acero, etc). Su gestión depende de la Comisión y su financiación se basa en la exacción CECA, verdadero impuesto comunitario, que grava a una tasa aproximada al 0,1 %, el valor de la producción del carbón y del acero. Dado que el plazo de cincuenta años de vigencia del Tratado de la CECA ha expirado en el 2002, el Presupuesto de la CECA ha pasado a integrarse totalmente en el Presupuesto General del año 2003.¹⁰

El Presupuesto de la CEEA (Euratom) también estuvo formado por dos presupuestos, el de funcionamiento y el de investigación e inversiones. El primero desapareció en 1968 y el segundo en 1971. Como ha indicado Strasser (1993, p.407) “a pesar de la existencia de un presupuesto general, los créditos de investigación e Inversión,... hasta el Tratado de 21/22 de abril de 1970 firmado en Luxemburgo, fueron objeto de presupuesto separado”. Como se puede ver en el Cuadro 1, desde el año 1968 no se recogen cifras de gasto para la CEEA, debido a que en la fuente original, que es el Informe Financiero (Comunidades Europeas, 2003), se ha considerado conveniente incluir dichas cifras en el renglón Investigación de la CEE, ya que desde dicho año se integraron formalmente en dicho concepto.

El Presupuesto General de la UE es, por lo tanto, el instrumento financiero básico de la Unión Europea, heredero del hasta 1993 denominado Presupuesto General de las CEs, creado por el Tratado de Luxemburgo de 8 de abril de 1965 (art.20) Aunque todavía no recoge toda la actividad financiera de la UE, su vocación es ir absorbiendo

10 De acuerdo con la Decisión del Consejo, por la que se establecían las disposiciones necesarias para la Aplicación del Protocolo anejo al Tratado de la CE, sobre las consecuencias financieras de la expiración del Tratado de la CECA y el Fondo de Investigación del Carbón y del Acero (DO L 29, 5.02.2003) se encarga a la “Comisión... de las operaciones financieras de la CECA, que estén aún en curso en el momento de la Expiración del Tratado de la CECA”.

las distintas actuaciones financieras incluidas en otros presupuestos e incorporar las nuevas operaciones de gasto e ingreso que comporten los nuevos objetivos de la Unión Europea.

El Presupuesto del Fondo Europeo de Desarrollo (FED, en adelante) es un presupuesto independiente del Presupuesto General, aunque también lo gestiona la Comisión y sirve a los fines de las Comunidades Europeas. Éste responde a los acuerdos establecidos en el Tratado de Roma, afecta a países que han firmado los respectivos convenios (Yaundé, Lomé y recientemente Cotonú en Benin), y su objetivo es desarrollar la política comunitaria de cooperación con los países menos desarrollados, principalmente países de África, Caribe y Pacífico (ACP, en adelante) y Países y Territorios de Ultramar. Cada convenio da lugar a un FED, pero la vigencia de los mismos no se corresponde con la duración de cada FED, ni con el tiempo que dura su ejecución. El inicio de las ayudas tiene que esperar a la ratificación de los acuerdos y su terminación se suele alargar mucho en el tiempo (el Tribunal de Cuentas en su Informe del 6º, 7º y 8º Fondos señala, que en el año 2001 dichos fondos entraron respectivamente en su decimosexto, undécimo y cuarto año de ejecución). Se financia con criterios diferentes a los del Presupuesto General de la UE, por lo que su integración en el presupuesto general, aparte de los aspectos políticos de las ayudas, implicaría también algunas dificultades debidas al reparto de la carga financiera¹¹.

Por lo tanto, a éstos presupuestos se referirán principalmente los análisis que aquí se hagan. Sin embargo, existen otras actuaciones financieras al margen del mismo. En particular, además de algunas operaciones determinadas más específicas¹², tienen

11 El volumen de operaciones comprometidas en el FED, aunque al margen del Presupuesto General, no son muy importantes en relación con el volumen de recursos que administra éste. Para un año vienen a suponer casi la mitad del volumen de recursos que la UE destina a acciones exteriores y utiliza, aparte de algunos subsidios para programas nacionales y regionales, cinco instrumentos financieros (Stabex, Sysmin, ayuda de emergencia, ayuda a refugiados, ayudas para el pago de intereses de créditos del BEI). El primer FED se destinó a las colonias designadas como Países y Territorios de Ultramar (PTU, en adelante), que después para el 2º y 3º FED accedieron a la independencia y formaron los Estados Africanos y Malgache Asociados (EAMA, en adelante) y se firmó se con seis países para el periodo 1959-1964. El segundo FED para el periodo 1964-1970 (en Yaundé 20.07.1963) e incluyó ya a 18 Estados. El tercero para el periodo 1970-1975 (en Yaundé 29.07.1969), afectando ya a tres nuevos países. El cuarto fue firmado en Lomé para el periodo 1976-1980 (en Lomé 28.02.1975) y pasó de 24 que firmaron inicialmente a 58 al final del periodo. Con la adhesión del Reino Unido en 1973 se amplió a los países de la Commonwealth. Además, se amplió a otros Estados africanos dando origen a la asociación África Caribe Pacífico (ACP, en adelante). El quinto fue firmado para el periodo 1980-1985 (en Lomé 31.10.1979) y con las adhesiones del periodo su número al final del mismo era de 66 países beneficiarios.. El sexto fue firmado para el periodo 1985-189 (en Lomé 8.12.1984) afectando a 65 países. El séptimo fue firmado para el periodo 1990-2000 ((en Lomé el 15.12.1989) con 69 Estados beneficiarios. El octavo FED se firmó para el periodo 1995-2000 en Lomé. Y el último, el 9º FED se firmó para el periodo 2000-2006, entrará en vigor cuando haya sido ratificado por el 15 Estado miembros y 2/3 de los Estados ACP, y se haya aprobado un Reglamento Financiero específico. (DO L 83, 1.4.2003, Reglamento Financiero de 27 de marzo de 2003 aplicable al noveno FED).

12 La actividad de algunas instituciones como el Banco Central Europeo o el Banco Europeo de Desarrollo, no se pueden considerar una actividad financiera pública propiamente dicha, es decir, con mecanismos de financiación y de gasto sin contrapartida. No obstante, han existido también otras actividades financieras de préstamo que merecen algunos comentarios, ya que son realizadas por organismos de la UE. Los mecanismos que operan en el ámbito de la UE, sin intervención directa de otras instituciones comunitarias (como el Parlamento) y cuya gestión sigue criterios de ejecución diferentes a los aplicados en el Presupuesto General de la UE son o han sido de acuerdo con Barberán (1997, p.31) los cinco siguientes:

- a) Empréstitos y préstamos de CEEA.
- b) Empréstitos y préstamos de la CEEA.
- c) Mecanismo de ayuda financiera a medio plazo a las balanzas de pagos de los Estados miembros.
- d) Nuevo Instrumento Comunitario (Creado mediante Decisión del Consejo, aunque ya desaparecido, pretende promover la actividad económica y la integración en la UE mediante

presupuestos propios los denominados Organismos Comunitarios Descentralizados (llamados también Agencias, Centros, Observatorios, Oficinas, etc), son organismos de Derecho Público europeo, con personalidad jurídica propia, creados para desempeñar una tarea específica de naturaleza técnica, científica o de gestión. Estos Organismos también tienen presupuestos propios, se tramitan por la Comisión al Consejo y al Parlamento como anexos al Presupuesto General de la UE, presentan un estado de gastos y de ingresos independientes para cada uno de ellos, y se autofinancian total o parcialmente, recibiendo transferencias del Presupuesto General de la UE. Además, son objeto de informes anuales específicos por el Tribunal de Cuentas y se publican también en el Diario Oficial. (véase Informe Anual del Tribunal de Cuentas, DO, C 286, 28.11.2003) cabe destacar los siguientes:

- Centro Europeo para el Desarrollo de la Formación Profesional (Cedefop,1975,Salónica)
- Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida y de Trabajo (EUROFOUND,1975,Dublín)
- Agencia Europea del Medio Ambiente (AEMA,1990,Copenhague)
- Fundación Europea de Formación (FEF,1990,Turín)
- Observatorio Europeo de la Droga y las Toxicomanías (OEDT,1993,Lisboa)
- Agencia Europea para la Evaluación de Medicamentos (EMEA,1993,Londres)
- Oficina de Armonización del Mercado Interior (OAMI,1994,Alicante)
- Agencia Europea para la Seguridad y la Salud en el Trabajo (EU-OSHA,1995, Bilbao)
- Oficina Comunitaria de Variedades Vegetarles (OCVV,1994,Angers)
- Centro de Traducción de los Órganos de la Unión europea (CDT,1994,Luxemburgo)
- Observatorio Europea del Racismo y la Xenofobia (EUMC,1997,Viena)
- Agencia Europea para la Reconstrucción (EAR,2000,Salónica)
- Autoridad Europea de Seguridad Alimentara (EFSA,2002, Bruselas)
- Agencia Europea de Seguridad Marítima(AESM, 2002, Bruselas)
- Agencia Europea de Seguridad Aérea (AESM, 2002, Bruselas).
- Agencia Europea de Seguridad de las Redes y de la Información (ENISA, 2004,Bruselas)

Por lo tanto, aunque ha habido diversos presupuestos, en principio uno para cada Comunidad Europea, el más importante de todos es el Presupuesto General de la UE. Este es el heredero formal del hasta 1993 denominado Presupuesto General de las CE, que a su vez sucedió al denominado Presupuesto de la CEE, pues en ellos se han concentrado la mayor parte de los gastos relacionados con las instituciones y objetivos establecidos en los Tratados de las CE y de la UE. Además, en el pasado existieron presupuestos específicos independientes para las otras comunidades europeas, la CECA y la CEEA. Finalmente, se han señalado otros organismos, como el FED y los Organismos Comunitarios Descentralizados, que tienen también presupuestos independientes, aunque están sujetos a controles semejantes al Presupuesto General. Los presupuestos de la CECA y de la CEEA como se verá en el siguiente epígrafe se han integrado en el presupuesto genera, sin embargo, el del FED sigue siendo independiente, lo representa una clara excepción a lo que normalmente se denomina principio de unidad presupuestaria.

proyectos de inversión en los sectores energético e industrial. La Comisión decide los proyectos que pueden recibir préstamos y el BEI los concede y gestiona).

e)Empréstitos para conceder ayuda financiera a terceros países.

2.3.EL PRESUPUESTO GENERAL DE LA UNIÓN EUROPEA.

El Presupuesto General de la UE es el documento presupuestario vigente en la actualidad a través del cual se canaliza la mayor parte de la actividad financiera comunitaria. Su estructura y funcionamiento es, en principio, semejante al de otros presupuestos públicos, pues en su elaboración, ejecución y control, intervienen instituciones equivalentes a las existentes en cualquier país desarrollado, y se siguen una serie de procedimientos regulados y normas contables y procedimentales, también similares.

En el caso de la Unión Europea las normas que determinan la estructura y funcionamiento del Presupuesto General son básicamente las contenidas en los Tratados y en los Reglamentos Financieros.

En particular, en el Tratado de la CE se describen los principios presupuestarios, los procedimientos de elaboración, ejecución y rendimiento de cuentas; la determinación de responsabilidades; y el papel de las diferentes instituciones en el desarrollo de la actividad presupuestaria. Mientras que en los Reglamentos Financieros se desarrollan detalladamente los principios y las normas que regulan el ámbito presupuestario.

En la Europa Comunitaria el primer Reglamento Financiero aplicable al Presupuesto General de las CEs se aprobó en el año 1977 y desde entonces se han producido importantes cambios y modificaciones¹³, que han dado lugar a la aprobación de un nuevo Reglamento Financiero del Consejo. Así, en el año 2002 casi a la vez que desaparecía la CECA, se aprobaba el nuevo Reglamento Financiero del Consejo (DO, L248, 16.09.2002), en este caso ya solo referido a la CE y a la CEEA, que ha entrado en vigor el 1 de enero de 2003. Además, el nuevo Reglamento Financiero del Consejo ha dado lugar a normativa adicional de desarrollo, como son el Reglamento Financiero de la Comisión y el Reglamento marco de los "Organismos creados por la Comisión" (artículo 185 del Reglamento del Consejo)¹⁴.

En cuanto a otros aspectos de la estructura y presentación del Presupuesto, el nuevo Reglamento Financiero la desarrolla en sus artículos 40 a 47, e introduce, como se puede leer en el artículo 41, una significativa novedad, al exigir una "clasificación por destino del gasto". Por una parte, se mantiene la estructura tradicional requiriendo "un estado sintético de ingresos y gastos" y "una sección por institución". Y, por otra parte, se exige una "clasificación por destino del gasto". Cada título corresponderá a una política comunitaria y cada capítulo, por regla general, a una actividad", "conforme a una nomenclatura aprobada por la autoridad presupuestaria", lo que supone desarrollar una estructura desagregada por políticas y actividades. No obstante, aunque el nuevo Reglamento Financiero ha entrado en vigor en enero de 2003, en lo referente a la estructura por actividades no se ha aplicado hasta los presupuestos del 2004.

Así, hasta el año 2002 el gasto se ha venido clasificando por criterios institucionales y por grandes áreas de políticas de gasto. En el Reglamento correspondiente se

13 La normativa aplicada en el pasado hasta diciembre del año 2002, se basaba en el Reglamento Financiero (CE, CECA, Euratom; DO L 356, 31.12.1977), cuya última modificación se había producido en el año 2001 (DO, L 762, 20.04.2001)

14 Reglamento (CE, Euratom) nº1605/2002 del Consejo de 25 de junio de 2002 (DO L 248, 16.09.2002) aplicable al presupuesto general de las Comunidades Europeas. Además, está el REGLAMENTO (CE, EURATOM, nº2342/2002 de la Comisión de 23 de diciembre de 2002 (DO L 357, 31.12.2002) sobre las normas de desarrollo el Reglamento 1605 del Consejo; y el Reglamento (CE, Euratom) nº2343/2002 de la Comisión de 23 de diciembre de 2002 (DO L 357, 31.12.2002), por el que se aprueba el Reglamento Financiero marco de los Organismos a que se refiere el artículo 185 del Reglamento.

hablaba de Secciones, Subsecciones (también llamadas Partes A y B) y gastos de funcionamiento y operacionales. Siguiendo el criterio aplicado en el Presupuesto General de la UE hasta el año 2002 y en las previsiones para el 2003, su estructura era la siguiente:

- El Presupuesto se hallaba estructurado en Secciones. Estas son: Parlamento, Consejo, Comisión, Tribunal de Justicia y Tribunal de Cuentas, el Comité de las Regiones, y el Mediador y Controlador europeo de protección de datos.¹⁵.
- Cada Sección presentaba un Estado general de ingresos y un Estado general de gastos.
- Dentro de cada Sección los ingresos y gastos se clasificaban de acuerdo con su naturaleza o afectación, en Títulos, Capítulos, Artículos y Partidas.
- Entre las Secciones la “Sección Comisión” tiene algunas particularidades, ya que es la institución que gestiona el volumen de gasto más importante. Por ello, esta Sección se ha subdividido tradicionalmente en dos partes, la Parte A, que incluye los créditos de funcionamiento, y la Parte B, que incluye los créditos operacionales (gastos derivados de las políticas agrícolas, estructurales, etc.)

Un esquema de la estructura tradicional del presupuesto de acuerdo con los criterios de división en Secciones y Subsecciones es la siguiente (véase notas a pie de página, para una descripción más precisa de las subsecciones):

ESTRUCTURA DEL PRESUPUESTO GENERAL		
Sección I		Parlamento Europeo.
Sección II		Consejo de Ministros.
Sección III		Comisión.
Sección IV		Tribunal de Justicia.
Sección V		Tribunal de Cuentas.
Sección VI		Comité Económico y Social y de las Regiones.
Comisión Parte A: Créditos de Funcionamiento.		
Comisión Parte B: Créditos operacionales.		
Subsección	B1	FEOGA-Garantía. ¹⁶
Subsección	B2	Medidas Estructurales, etc. ¹⁷
Subsección	B3	Formación, Juventud, Cultura, etc. ¹⁸
Subsección	B4	Energía, seguridad nuclear y medio ambiente, etc. ¹⁹
Subsección	B5	Protección consumidores, Mercado interior, etc. ²⁰
Subsección	B6	Investigación y desarrollo tecnológico. ²¹
Subsección	B7	Acciones exteriores. ²²
Subsección	B8	Política exterior y Seguridad Común. ²³
Subsección	B0	Garantía sobre empréstitos y sobre préstamos. ²⁴

15 -El Estado de gastos figura clasificado por Secciones a las que se incorporan unos anexos (ej: Oficina de Publicaciones, Comité Económico y Social, Comité de las Regiones, etc).

16 El Presupuesto General de la UE recoge una subsección denominada (B1) “Fondo europeo de orientación y de garantía agrícola, sección garantía” (incluye productos vegetales, productos animales, desarrollo rural, etc).

17 El Presupuesto General de la UE recoge una subsección denominada (B2) “Acciones Estructurales, Gastos estructurales y de Cohesión, otras medidas agrarias y regionales, transportes y pesca” (incluye todas las medidas destinadas a atender los Objetivos 1º, 2º y 3º; y se concretan principalmente en los instrumentos, del FEOGA-Orientación, Instrumento Financiero de Orientación de la Pesca, FEDER, FSE y Fondos de cohesión).

18 El Presupuesto General de la UE recoge una subsección denominada (B3) “Formación, juventud, cultura, sector audiovisual, información y otras acciones sociales” (incluye educación,

Sin embargo, las posibilidades de gasto no se reducen a este tipo de gastos, sino que también se realizan otras actividades que podrían dar lugar a otros gastos, como las que podrían ser acordadas por el Consejo Europeo para la realización de acciones nuevas con el fin de alcanzar algunos objetivos, que no pueden alcanzarse por los medios indicados en los Tratados.²⁵ En particular, cabe destacar la posible inclusión de los gastos generados por las recientemente incorporadas políticas exterior y de seguridad común y de cooperación en los ámbitos de la justicia y asuntos de interior (la ciudadanía de la Unión, espacio de libertad y justicia, y eficacia de los mecanismos institucionales) y las políticas de cooperación reforzada²⁶. Aunque podrían canalizarse a través del Presupuesto General de la UE, en principio solo se incluyen los gastos administrativos que se realicen a través de la Comisión, pero si hubiera otros gastos específicos, éstos se financiarían por los mecanismos que se acordasen.

Sin embargo, la estructura presupuestaria tradicional ha sido modificada recientemente en el nuevo Reglamento Financiero que ha entrado en vigor en el año 2003, aunque por una disposición adicional no se ha aplicado en la elaboración del Presupuesto General de la UE para el año 2004. Su estructura ordenada por Políticas de Gasto se puede observar en la tabla siguiente.

Aunque, con el fin de contemplar los objetivos de los Tratados a través de la actividad presupuestaria, es frecuente agrupar dichas medidas siguiendo algún criterio más práctico, como puede ser el criterio de agregación utilizado en la elaboración de las Perspectivas Financieras²⁷.

formación profesional y juventud, cultura y sector audiovisual, información y comunicación, dimensión social y empleo, y contribuciones a los partidos europeos, etc)

19 El Presupuesto General de la UE recoge una subsección denominada (B4) “Energía, control de la seguridad nuclear del Euratom y medio ambiente” (incluye energía, control de seguridad nuclear de Euratom, y medio ambiente).

20 El Presupuesto General de la UE recoge una subsección denominada (B5) “Protección de los consumidores, mercado interior, industria y redes transeuropeas y espacio de libertad, de seguridad y de justicia” (incluye ayudas para pago de préstamos para afrontar las consecuencias de catastrofes, medidas sobre mercado interior, ayudas a empresas, sociedad de la información, innovación tecnológica, redes europeas de transporte, telecomunicaciones, infraestructura energética, espacio de libertad y justicia lucha contra la discriminación, libre circulación, asilo migración, refugiados, delincuencia y drogadicción, lucha contra el fraude, etc).

21 El Presupuesto General de la UE recoge una subsección denominada (B6) “Investigación y desarrollo tecnológico”

22 El Presupuesto General de la UE recoge una subsección denominada (B7) “Acciones exteriores” (incluye gastos de preadhesión, una rubrica sin cifras para el FED, ayuda alimentaria y humanitaria, cooperación con otros países de asia, latinoamerica, surafrica, mediterráneo, oriente medio ayuda al desarrollo, Balcanes, organizaciones no gubernamentales, multisectoriales, iniciativa europea para la democracia y los derechos humanos y otras específicas.

23 La subsección (B8) “Política Exterior y de Seguridad Común.

24 La Subsección(BO) “Garantías y reservas de Empréstitos y préstamos..

25 El Artículo 308 del Tratado de la CE tras la redacción del Tratado de Niza afirma: “Cuando una acción de la Comunidad resulte necesaria para lograr, en el funcionamiento del mercado común, uno de los objetivos de la Comunidad, sin que el presente Tratado haya previsto los poderes de acción necesarios al respecto, el Consejo, por unanimidad, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo, adoptará las disposiciones pertinentes”.

26 En el artículo 44A del actual Tratado de la UE, se indica que los gastos, como los surgidos de la Cooperación reforzada, que no sean administrativos serán a cargo de los Estados miembros salvo que el Consejo decida otra cosa por unanimidad. Además, en los artículos 28 y 41, relativos a la Política Exterior y de Seguridad Común y a la Cooperación Policial y Judicial en materia Penal, también se indica que los gastos administrativos y los operativos derivados de las disposiciones contenidas en dicho Tratado, serán por cuenta de la Comunidad a cargo de su presupuesto general, mientras que otros gastos que se acuerden correrán a cargo de los respectivos países.

27 El Presupuesto General de la UE actual (modificado por el Tratado de Niza) está estructurado, en lo que interesa a los fines que aquí se persiguen, en varias secciones, una para cada institución comunitaria, en las que se incluyen sus gastos de funcionamiento. La Sección de la Comisión se

AREAS DE POLÍTICAS DE GASTO DE LA ESTRUCTURA PRESUPUESTARIA

- | |
|---|
| <ol style="list-style-type: none"> 1.Asuntos económicos. 2.Empresa. 3.Competencia. 4.Empleo y asuntos sociales. 5.Agricultura y desarrollo rural 6.Energía y transportes. 7.Medio ambiente. 8.Investigación indirecta. 9.Sociedad de la información. 10.Investigación directa. 11.Pesca. 12.Mercado interior. 13.Política regional. 14.Fiscalidad y unión aduanera. 15 Educación y cultura. 16.Prensa y comunicación. 17.Sanidad y protección de los consumidores. 18.Justicia y asuntos de interior. 19.Relaciones exteriores. 20.Comercio. 21.Desarrollo y relaciones con países ACP 22.Ampliación. 23.Ayuda humanitaria. 24.Lucha contra el fraude. 25.Coordinación de las políticas de la Comisión y asesoramiento jurídico. 26.Administración de la Comisión. 27.Presupuesto. 28.Auditoría. 29.Estadística. 30.Pensiones. 31.Sin asignar. |
|---|

Los conceptos de gasto agrupados según los criterios utilizados en las Perspectivas Financieras hasta las Perspectivas denominadas Agenda 2000, no solo pueden servir para ofrecer una clasificación más simplificada, sino para analizar las diferentes políticas de gasto de la UE. En particular la estructura de gasto de las Perspectivas Financieras recogen como principales Rúbricas las siguientes:

Rúbrica 1.-Política Agrícola Común.

Rúbrica 2.-Acciones Estructurales.

Rúbrica 3.-Políticas Internas.

Rúbrica 4.-Acciones Exteriores.

halla dividida en dos apartados, la Parte A, dónde se recogen los gastos de funcionamiento, y la Parte B, donde se recogen los gastos operacionales. Este último apartado se divide, a su vez, en las subsecciones de gastos agrícolas (Feoga-Garantía), medidas estructurales, formación y acciones sociales, energía y medio ambiente, protección de los consumidores y redes transeuropeas, investigación y acciones exteriores.

Por otra parte, el sistema actual de financiación del Presupuesto General, aunque tiene su origen en lo esencial en el año 1988, se basa principalmente en la Decisión del consejo de 29 de Septiembre de 2000 sobre el “sistema de recursos propios de las CE” (2000 597, CE, Euratom; DO L 253, 7.10.2000) y en dos Reglamentos de desarrollo (Reglamento nº 1150/2000 y Reglamento nº 1553/89). Así, de acuerdo con la normativa vigente, entre los ingresos del Presupuesto General de la UE cabe destacar, de acuerdo con la estructura del Presupuesto General para el 2003, varios Títulos y Capítulos. Una reagrupación funcional para una mejor comprensión de los conceptos más importantes es la siguiente:

ESTRUCTURA DEL PRESUPUESTO DE INGRESOS
Título 1 Recursos Propios - Cap. 10 y 11 Ingresos Agrarios - Cap. 12 Derechos de Aduanas - Cap. 13 Recurso IVA - Cap. 14 Recurso PNB Títulos 3 a 9 Ingresos diversos y otros

En resumen, el Presupuesto General de la UE recoge la mayor parte de los ingresos y gastos las Comunidades Europeas. El gasto se ha venido estructurando hasta el año 2002 con unos criterios orgánicos y operacionales semejantes a los de una administración pública de cualquier Estado miembro. Por su parte, los ingresos han seguido unos criterios muy específicos basados en la peculiar forma de financiarse. Sin embargo, nuevo Reglamento Financiero ha desarrollado con mayor precisión los principios fundamentales para la gestión de los presupuestos públicos, clasificando los gastos de acuerdo con unos criterios de gestión nuevos, a la vez que ha introducido los elementos técnicos que posibilitarán una gestión más flexible y eficiente, eliminando algunas rigideces y limitaciones que daban lugar a algunos problemas en la gestión.

3.0.EL GASTO EN LOS PRESUPUESTOS DE LA UNION EUROPEA

En general, en los presupuestos públicos, los gastos y los ingresos suelen tener problemáticas diferentes, por lo que suelen analizarse de forma separada. En el caso de los presupuestos comunitarios también conviene un análisis por separado, ya que mientras los gastos se caracterizan por estar definidos en términos cuantitativos para alcanzar determinados objetivos, los ingresos se enfrentan a problemas básicamente fiscales y de reparto de la carga entre los contribuyentes. Por ello, en este apartado se tratarán únicamente los gastos, dejando para un apartado posterior el estudio de los ingresos

El periodo a estudiar es el comprendido entre los años 1952 y 2002, aunque por razones estadísticas y de homogeneidad las series se referirán al periodo 1958-2002. La información estadística para este periodo, como se puede ver en los Cuadros 1, 2 y 3, se ha recogido en términos absolutos y relativos, y para su presentación se ha seguido la estructura utilizada en el Informe Financiero (Comunidades Europeas, 2003), es decir, diferenciar los gastos de cada uno de los presupuestos y, dentro de cada uno de ellos, aquellos conceptos de gasto más relevantes, desde el punto de vista de las políticas y acciones de las Comunidades Europeas. Cabe señalar que se ha tenido en cuenta solo el gasto incluido en los presupuestos de la CECA, CEEA, CEE/CE y FED, y al conjunto se le ha denominado Gastos Presupuestarios totales de las Comunidades Europeas (Gastos Presupuestarios totales de las CE).

La información estadística se ha recogido en los cuadros 1, 2 y 3, mientras que en los gráficos 1, 2 y 3 se puede observar más fácilmente las tendencias generales. En el cuadro 1, se presenta la información en valores absolutos de Millones de Euros (M.Euros, en adelante), mientras que en los cuadros 2 y 3, la información se presenta, respectivamente y para los mismos conceptos, en términos relativos del PIB²⁸ de los Estados miembros en cada momento y en términos de los Gastos Presupuestarios totales, definido anteriormente. Esta estructura permitirá relacionar los conceptos y las cifras estimadas con las políticas de gasto y estudiar su evolución en este periodo.

El análisis del gasto permite diferenciar tres grandes periodos, cuyas fechas de separación serían los años 1952, 1971 y 1988²⁹, que constituirían la fecha de comienzo de cada nuevo periodo. Esa división, no solo facilita su descripción y análisis, sino que coincide con la división que se hace también para el análisis de los ingresos. Los tres periodos podrían, a su vez subdividirse en otros con fechas de separación también relevantes. Estos serían los siguientes:

I.-1952-1970: Periodo de nacimiento de los presupuestos de gastos de las Comunidades Europeas y aplicación de las primeras políticas de gasto.

I.1.-1952-1957. Entrada en vigor del Tratado de la CECA y comienzo de las primeras operaciones presupuestarias comunitarias.

28 El PIB del conjunto de Estados miembros de cada año se han estimado a partir de las estadísticas que se publican en *European Economy* (2003, nº6)

29 Como regla general para hacer las divisiones por fechas, se ha tomado el año de entrada en vigor de las disposiciones correspondientes y no el año del acuerdo o firma de las mismas. Por ejemplo, el Tratado de la CEE se firmó en 1957 y entró en vigor en 1958. Otras fechas significativas, desde el punto de vista presupuestario, son los siguientes: 1952, Tratado de la CECA; 1958, Tratado de la CEE y de la CEEA; 1965, Tratado de fusión de las tres Comunidades Europeas; 1970, Tratado de Luxemburgo; 1975, Tratado de Bruselas; 1984, Fontainebleau; 1986, Acta Única Europea; 1988, primeras Perspectivas Financieras; 1993, Tratado de la Unión Europea y segundas Perspectivas Financieras; 1994, primer año de Presupuesto General de la Unión Europea; y 2000, terceras Perspectivas Financieras

I.2.-1958-1967. Entrada en vigor de los Tratados de la CEE y CEEA y desarrollo de Presupuestos separados para cada una de las tres Comunidades Europeas.

I.3.-1968-1970. Fusión de los ejecutivos e inicio de la integración de los presupuestos comunitarios en uno general.

II.-1971-1987: Periodo de expansión del Presupuesto General de las Comunidades Europeas y desarrollo de las políticas de gasto.

II.1.-1971-1975. Aplicación de Tratado de Luxemburgo y creación del Presupuesto de las Comunidades Europeas.

II.2.-1975-1980. Tratado de Bruselas y creación del Tribunal de Cuentas.

II.3.-1980-1987. Crecimiento del gasto, expansión de las políticas de gasto y dificultades de funcionamiento del procedimiento presupuestario.

III.-1988-2002: Periodo de estabilización y control del Presupuesto General de la Comunidad Económica Europea/Unión Europea y aplicación de las Perspectivas Financieras.

III.1.-1988-1992. Perspectivas Financieras 1988-1992.

III.2.-1993-1999. Perspectivas Financieras 1993-1999.

III.3.-2000-2006. Perspectivas Financieras 2000-2006.³⁰

En los epígrafes siguientes se describirá la evolución del gasto de los principales presupuestos de las Comunidades Europeas, dedicando un epígrafe a cada uno de los tres periodos indicados.

3.1. PERIODO DE NACIMIENTO DE LOS PRESUPUESTOS DE GASTOS DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS.

Aunque, desde la puesta en funcionamiento de la CECA, tras la entrada en vigor del Tratado de París en el año 1952, se estuvieron produciendo gastos e ingresos, lo cierto es que la trascendencia del presupuesto en estos primeros años fue escasa. Por ello y por la dificultad para encontrar estadísticas homogéneas para estos primeros años, se ha considerado más oportuno iniciar el análisis del gasto del primer periodo desde el año 1958,³¹ año en que se pusieron en funcionamiento los primeros presupuestos de las instituciones creadas por el Tratado de Roma, la CEE y la CEEA.

³⁰ Aunque el periodo a analizar se cierra en principio en el año 2002, las Perspectivas Financieras se aprobaron para el periodo 2000-2006, por lo que se ha considerado conveniente no eliminar la información para el periodo para el que fueron definidas.

³¹ Aunque hay diversas dificultades para homogeneizar dichas cifras con las incluidas en este trabajo, ya que entre otras cosas las cifras de gasto de CECA no coinciden con los años naturales. Las cifras aquí incluidas pueden ofrecer una idea aproximada del volumen relativo de recursos utilizados por la CECA en los primeros años de su existencia, entre 1952 y 1967, según han sido recogidas en Strasser (1993, pag.329), donde se distinguen cuatro conceptos de gasto: 1. Gastos funcionales, 2. Gastos operacionales, 3. Gastos de capital y 4. Contribuciones a otras instituciones, medidas respectivamente en millones de Unidades de Cuenta para los años que se indican (figuran entre paréntesis) a continuación fueron los siguientes:

AÑO	53/5	54/5	55/5	56/5	57/5	58/5	59/6	60/6	61/6	62/6	63/6	64/6	65/6	66/6	67
S	4	5	6	7	8	9	0	1	2	3	4	5	6	7	
1.	5.0	5.3	6.3	7.6	9.5	10.0	9.3	9.8	10.8	11.2	12.1	13.6	14.6	151.7	8.1
2.	8.2	11.8	4.1	13.8	25.5	21.7	30.7	23.5	26.5	13.6	21.9	18.7	37.3	28.1	10.4
3.	36.6	40.7	28.4	8.5	5.6	5.9	2.6	7.6	10.3	8.3	8.0	7.3	7.9	7.4	1.1
4.	2.2	2.3	2.6	2.7	3.1	1.7	2.1	2.1	2.6	3.3	3.4	3.7	4.1	4.6	3.5

Este periodo se caracteriza por el dominio del Consejo en la toma de decisiones presupuestarias, por la existencia de presupuestos diferentes para cada institución comunitaria, (e incluso presupuestos diferenciados dentro de cada institución: en CECA se diferenciaban el Presupuesto de Gastos Administrativos y Presupuesto de Operaciones, y en la CEEA el Presupuesto de Funcionamiento y el Presupuesto de Investigación e Inversión), y por el inicio del proceso de integración de los gastos en un presupuesto general. Además, son los años en que se inician algunas de las principales políticas de gastos que, en sus aspectos esenciales han permanecido hasta el presente. Por otra parte, también es en este periodo cuando, con fecha del 1º de julio de 1968, es decir, dieciocho meses antes de lo previsto, se produjo la culminación del proceso de Unión Aduanera, que serviría más adelante de base para el establecimiento de una de las fuentes de financiación propias de la UE.

Desde el punto de vista institucional cabe destacar la preeminencia del Consejo en temas presupuestarios, cuya importancia en los primeros años fue muy grande, ya que éste era la única autoridad presupuestaria. El Consejo aprobaba y efectuaba el descargo de los Presupuestos, mientras que los órganos ejecutivos de las Comunidades Europeas tenían las competencias de elaboración del anteproyecto y ejecución del presupuesto aprobado. La Asamblea (que posteriormente pasaría a ser el Parlamento) tan solo proponía algunas modificaciones y emitía un dictamen consultivo, previo a la aprobación del presupuesto por el Consejo. Y, en cuanto al control externo del presupuesto, éste dependía de las respectivas Comisiones de Control y Censor de Cuentas. Además, hubo otras modificaciones, relevantes desde el punto de vista presupuestario, que se produjeron como consecuencia de la aprobación del Tratado de Luxemburgo, firmado el 22 de abril de 1970. Entre otras cosas, como se verá en el epígrafe siguiente, se reconoció a la Asamblea capacidad para aprobar el presupuesto, aunque no se le dio poder final sobre todos los gastos, y se le atribuyeron responsabilidades sobre el descargo del presupuesto, que pasó a ser una decisión conjunta del Consejo y del Parlamento.

<p>Fechas relevantes desde el punto de vista institucional en el periodo 1952-1970</p>
--

- | |
|--|
| <ul style="list-style-type: none"> -1952.-Entrada en vigor del Tratado CECA firmado en 1951 (presupuestos de Operaciones y de Gastos Administrativos). -1958.-Entrada en vigor de los Tratados de la CEE y CEEA, firmados en 1957 y primeros gastos presupuestarios (de Investigación e Inversión y de Gastos de Funcionamiento). -1965.- Tratado de Bruselas de Fusión de los Ejecutivos y otros órganos de la CEE, CECA y CEEA (en vigor desde julio de 1967, e integración de los Presupuestos Administrativo/Funcionamiento de la CECA y de CEEA). -1968.-Primer Presupuesto general de las Comunidades Europeas y creación de la Unión Aduanera -1970.-Tratado de Luxemburgo (integración del presupuesto de investigación e inversiones de la CEEA en el presupuesto general y concesión de competencias presupuestarias a la Asamblea/Parlamento Europeo). |
|--|

A lo largo de este periodo, se fueron produciendo diversos acontecimientos, que alteraron el marco institucional y afectaron con más o menos intensidad a la evolución de los presupuestos. El cambio institucional más importante fue la fusión de los tres ejecutivos, efectiva desde el 1º de julio de 1967, lo que dio lugar, entre otras cosas, a

la progresiva integración de sus presupuestos. Desde el punto de vista presupuestario, la fusión de los tres ejecutivos no dio lugar a un proceso de fusión instantánea de los presupuestos de las tres instituciones, sino que su unificación se hizo por partes³², entre los años 1965 y 1970. El presupuesto administrativo de la CECA y los presupuestos de la CEEA se integraron en el Presupuesto ordinario, dando lugar, de acuerdo con Strasser (1993, p.414), a la aparición del presupuesto general en el año 1968, siendo así el año 1967 el último año con presupuestos independientes. No obstante, mientras que el presupuesto de gastos operacionales de la CECA se ha mantenido independiente hasta la desaparición de esta en el año 2002.

El Presupuesto de la CEE fue, casi desde el principio, el más importante de todas las Comunidades, aunque esta posición no se alcanzó hasta el año 1967. Como se puede observar en el Cuadro 1, los gastos administrativos fueron la partida de gasto más importante de gasto hasta el año 1966, llegando a alcanzar el 12,93% del total del Gasto Presupuestario de las CEs. Cabe destacar que es en este periodo cuando se inician algunas políticas, que después se han consolidado como las más importantes desde el punto de vista cuantitativo, como son la Política Agrícola Común (PAC, en adelante) y la del Fondo Social Europeo.

La evolución de los Gastos Presupuestarios de las CEs, aunque importante en términos absolutos pues llegó a alcanzar en este periodo 3.576,4 M.Euros, en porcentaje del PIB total de los Estados miembros solo llegó a suponer el 0,724%. De todos los gastos los más significativos al final del periodo fueron los de la PAC que llegaron a suponer el 86,9% de los Gastos Presupuestarios totales de las CEs.

En cuanto a la Política Agrícola Común (PAC, en adelante)³³, la creación del FEOGA en 1962 (Reig, 1997, p.303), constituyó el inicio de la políticas de gasto más importantes de las Comunidades Europeas. Aunque las primeras cifras no aparecieron en el presupuesto hasta 1965, éstas no alcanzaron una magnitud importante hasta 1967, tras el acuerdo del Consejo sobre la financiación de la PAC adoptado el 11 de mayo de 1966³⁴. En particular, hay que destacar el fortísimo crecimiento del gasto en el FEOGA-Garantía que, como se puede observar en el Cuadro 1, entre 1965 y 1967, se multiplicó aproximadamente por doce, pasando de 28,7 M.Euros a 340,0 M.Euros y,

32 Por el Tratado de Fusión en su artículo 20 se crea el Presupuesto de las Comunidades Europeas y entró en vigor en 1967. Esto coincide con las series de gasto que se recogen en el Informe Financiero, ya que en el año 1968 desapareció el presupuesto de gasto de la CEEA.

33 La política agrícola tiene, como se ha indicado anteriormente, su justificación inmediata en el Tratado de la CEE, donde figura como uno de los objetivos principales. Más en particular, en el artículo 39 del Tratado de la CEE figuran los siguientes objetivos: a) Aumentar la productividad agrícola, b) Asegurar un nivel de vida equitativo para la población agrícola, c) Estabilizar los mercados, d) Garantizar la seguridad de aprovisionamiento, y e) Asegurar precios razonables a los consumidores. Aunque vista en perspectiva histórica, ésta se ha convertido en la política más importante de la Comunidad Europea, las razones mediatas que la justifican han sido descritas con frecuencia y no se van a estudiar aquí. No obstante, es preciso señalar, siguiendo a Ernest Reig, (1997, p.302), algunos de los argumentos principales que la impulsaron: la elevada elasticidad-precio de la demanda de productos agrícolas, la baja elasticidad-renta de la producción agrícola, la elevada atomización del sector productivo, las fuertes oscilaciones de precios y otros, junto a la evidencia histórica de escasos avances en la productividad agrícola, la reducida incorporación de nueva tecnología, el bajo crecimiento de las rentas de los agricultores, han justificado normalmente una intervención importante de los gobiernos en la agricultura de sus respectivos países. Este antecedente experimentado en cada país antes de la creación de la CEE, justificó la inclusión de una política agrícola común como uno de los objetivos de la CEE

34 En estos años hubo diversos desacuerdos, entre otros sobre financiación de la PAC, que dieron lugar incluso a la retirada temporal del representante permanente de Francia el 1.07.65 y a la no participación de la delegación francesa en las reuniones del Consejo y del Comité de Representantes permanentes, hasta su vuelta el 29.01.66.

entre 1967 y 1970 también se multiplicó por doce aproximadamente pasando de 340,0 M.Euros a 3.108,1 M.Euros³⁵

En cuanto a las políticas de gasto del Fondo Social Europeo (FSE, en adelante), el Tratado de la CEE había propuesto su creación con el fin de fomentar las oportunidades de empleo y la movilidad geográfica y profesional de los trabajadores. Aunque el FSE, fue creado en 1960, apenas tuvo desarrollo hasta varios años más adelante, en 1968 empezó a recoger las primeras cifras presupuestarias de gasto, pero solo adquirió mayor importancia más adelante cuando se aprobó su reforma. Con el FSE como han indicado Barberán y Egea(1997, p.444) se creó un instrumento fundamental de la política social comunitaria y se le asignaron como objetivos la mejora de las posibilidades de empleo y la contribución a la elevación del nivel de vida de los trabajadores. Sin embargo, como se verá en el próximo epígrafe, la magnitud presupuestaria del FSE no adquirió relevancia hasta el año 1973, con la puesta en marcha de la reforma aprobada por Decisión del Consejo del año 1971 con la finalidad de darle mayor autonomía flexibilidad y eficacia. Las cifras presupuestarias en este periodo apenas son relevantes y, aunque se produce un continuo incremento cada año, como se puede ver en el Cuadro 1, apenas pasa de 24,5 M.Euros en 1968 a alcanzar la cifra de 37,0 M.Euros en 1970.

En cuanto a otros gastos del Presupuesto de la CEE realizados en este periodo, aunque apenas llegaron a tener importancia, cabe señalar los de investigación y acciones exteriores. Los gastos en Investigación, al principio se centraron en el campo de la energía y se situaron en el marco de los presupuestos de la CEEA, pero después del Tratado de fusión se integraron en el presupuesto general y se ampliaron a otros ámbitos. No obstante, en este periodo apenas tuvieron desarrollo. Y, en cuanto a los gastos en Acciones exteriores lo más destacado, de este periodo, es su escasa magnitud y la ausencia de una política común relevante.

Por otra parte, el Fondo Europeo de Desarrollo (FED, en adelante) empezó a operar, como se puede ver en el Cuadro 1, con el presupuesto del año 1960 y pretendía ser el principal instrumento de cooperación financiera y técnica con determinados países, principalmente con los denominados países de África, el Caribe y el Pacífico (ACP, en adelante). Su importancia relativa siempre fue escasa, como se puede apreciar en los Cuadros 2 y 3. No obstante, aunque entre los años 1961 y 1967, antes del desarrollo de otras políticas de gasto, su importancia relativa fue mayor, alcanzando en 1964 el 32,15%, si bien posteriormente fue reduciéndose hasta el 4,07% en 1970

No obstante, su aprobación y control no es independiente de los criterios que se aplican al presupuesto general, pues entre otras cosas desde el presupuesto de 1980 cada año la Comisión establece un documento relativo a las informaciones financieras sobre el FED que se lleva al Parlamento³⁶.

En 1970 la importancia cuantitativa relativa de los Gastos Presupuestarios totales de las CE era pequeña, pues el conjunto de gastos, como se puede observar en el Cuadro 2, apenas alcanzaba el 0,724 % del PIB de los países que formaban parte de las Comunidades Europeas en dicho año (aunque si se observara el año 1969, con el

35 Esta cifra es superior a la de los años anterior y posterior debido a un proceso de ajuste, por lo que una cifra más realista estaría más próxima a la del año 1969. en todo caso el gasto de la PAC en 1969 se había multiplicado por cinco.

36 Desde el año 1977 según Strasser (1991, p.128) el "Parlamento Europeo se aprovecha de ser el último en intervenir en la confección del presupuesto –pretextando que las cuestiones estructurales son GNO- hacer entrar el FED en el presupuesto. Según se indica en el Vademécum Presupuestario 2000 (CE, 2002) desde 1993 hay un Título en la Subsección B7 del Presupuesto General donde figura el indicativo p.m. para incluir los gastos del FED.

fin de evitar el efecto del ajuste contable de los gastos agrícolas de 1970, la importancia relativa de los gastos presupuestarios totales supondría únicamente el 0,475% del PIB total). En cuanto a la importancia relativa en el total de los Gastos Presupuestarios totales, en el año 1970 el FEOGA-Garantía supuso el 86,91% del total y el Presupuesto General de las CEs representó el 94,65% de los Gastos Presupuestarios totales de las CEs. (las mismas cifras para el año 1969 los sitúan en valores algo inferiores, el 80,78% y el 92,22 % respectivamente). El resto de las políticas de gasto tuvieron escasa importancia desde el punto de vista cuantitativo, si se comparan con la del FEOGA-Garantía, ya que la suma de todos los gastos de los Fondos Estructurales apenas alcanzaron el 2,67% del total de Gastos Presupuestarios de las CEs (el 3,43% con datos del año 1969). Por último, del resto de las políticas de gasto tan solo cabe destacar el gasto en Administración, que se situó también en cifras no muy elevadas, fue del 3,22% del Gastos Presupuestarios totales de las CEs (el 5,05% con datos del año 1969).

3.2.PERIODO DE EXPANSION Y CREACIÓN DEL PRESUPUESTO GENERAL DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS.

El segundo período, se extiende entre los años 1971 y 1987 y se caracteriza por el desarrollo cuantitativo e institucional de la Hacienda Comunitaria³⁷ la aparición de problemas de diversa índole en el funcionamiento del procedimiento presupuestario, la atribución a la Asamblea/Parlamento de mayores competencias presupuestarias, la creación del Tribunal de Cuentas y la incorporación de seis nuevos Estados a las Comunidades Europeas (Dinamarca, Irlanda, Reino Unido, Grecia, España y Portugal). Además, desde la perspectiva de las políticas de gasto, este periodo también se puede caracterizar por la consolidación y ampliación de las políticas de gasto establecidas en el primer período, como son, las del FEOGA-Garantía y la del FSE, el desarrollo de algunas políticas iniciadas en el periodo anterior, como son las de Investigación y la de Acciones Exteriores y la implantación de otras nuevas, entre las que cabe señalar la Política Regional y la creación del FEDER.

Desde el punto de vista presupuestario, este periodo se inicia con la aplicación en 1971 del Tratado de Luxemburgo de 1970, por el que se introdujo la diferenciación entre gastos obligatorios y gastos no obligatorios,³⁸ se reconoció al Parlamento Europeo capacidad para aprobar el presupuesto, aunque no se le dio poder final de decisión sobre los gastos no obligatorios, y el descargo del presupuesto pasó a ser una decisión conjunta del Consejo y del Parlamento.

En 1975 con la firma del Tratado de Bruselas el 22 de julio también se produjo un cambio institucional importante al crearse el Tribunal de Cuentas, aunque la reunión inaugural no tuvo lugar hasta el 25 de octubre de 1977. El Tribunal de Cuentas asumió el control externo del presupuesto sustituyendo a la Comisión de Control de la CECA, CEE y CEEA. Por el tratado de Bruselas de 1975, también se redujeron las competencias del Consejo a favor del Asamblea/Parlamento en la aprobación del Presupuesto. En concreto este último asumió la última palabra en relación con los gastos no obligatorios, dentro del límite de una tasa máxima de aumento de este tipo

37 Con la decisión de 21 de abril de 1970 inicia el proceso de lograr la autonomía financiera mediante exacciones reguladoras agrícolas, derechos de aduana y un % sobre los ingresos del IVA de cada Estado miembro. En 1975 con el Tratado de Bruselas se confirma y concreta este sistema de recursos propios.

38 Los Gastos Obligatorios y los Gastos No Obligatorios, denominados con frecuencia como GO y GNO, se definen en el Tratado. Los GO recogen aquellos gastos necesarios para realizar los objetivos de los tratados (política agrícola, etc), mientras que los GNO recogen el resto de gastos, sobre cuya competencia se considera oportuno ceder más poderes al Parlamento (ej.salarios, etc).

de gastos, se le dio capacidad para rechazar el Presupuesto y se le dio la exclusiva del descargo, por la que el presidente del Parlamento, y no el presidente del Consejo, levanta el acta de aprobación del presupuesto ejecutado. Desde el punto de vista institucional se creó así una doble autoridad presupuestaria, lo que junto a la mayor autoridad moral que supuso para el Parlamento su elección por sufragio universal a partir de 1979, generaron un conjunto de enfrentamientos sucesivos, que dieron lugar, entre otras cosas, al rechazo de varios presupuestos en el Parlamento, a retrasos importantes en su aprobación en varias ocasiones en los primeros años de la década de los ochenta y a diversos recursos en el Tribunal de Justicia.³⁹

Los problemas presupuestarios también se vieron afectados por la crisis económica que se inició en 1973 con la subida de los precios del petróleo, y por el aumento del número de Estados miembros, que se duplicó, produciéndose las respectivas incorporaciones en los años 1973 (Reino Unido, Irlanda, Dinamarca), 1981 (Grecia) y 1986 (España y Portugal). Una de las áreas donde mejor se puede observar algunos de estos problemas es en la del gasto agrícola, donde, según el Vademécum (Comunidades Europeas, 2000) se generaron unas desviaciones entre previsiones y liquidaciones presupuestarias entre los años 1983 y 1986, de hasta un 12%.

Aunque también se llevaron a cabo algunas acciones relacionadas con los ingresos, dado que se va a dedicar un epígrafe a tratar de los mismos, aquí se comentarán solo los aspectos relacionados con los gastos. Así, algunos problemas se intentaron solucionar por la vía financiera, es decir, con anticipos provisionales y por la vía de la modificación del sistema de financiación. Mientras que en otros problemas, relacionados con el nivel de gasto y su control, por una parte, se trató de limitar la progresión de los Gastos no Obligatorios, mediante el establecimiento, en 1979, de un código de conducta interno, que evitase que las decisiones del Parlamento incrementasen excesivamente el presupuesto.

En esta misma línea de mayor control del gasto se amplió el ámbito de aplicación de la disciplina presupuestaria, cuyas orientaciones concretas habían sido acordadas en el Consejo de Fontainebleau de 1984.

Por lo que se refiere a la evolución del gasto, las principales políticas de gasto se habían iniciado en el periodo anterior aunque se consolidaron e incrementaron en éste

39 El origen del conflicto se basa fundamentalmente en los artículos 145 y 203 del TCEE, por el que se atribuyen respectivamente, las competencias legislativas al Consejo y el poder de decisión en materia presupuestaria al Consejo y al Parlamento. Entre los diversos problemas, que se plantearon, cabe señalar, como se recoge en la publicación de las Comunidades Europeas titulada "Las Finanzas Públicas de la Union Europea", (1995, p.16) los siguientes: en diciembre de 1979 el Parlamento rechazó el Presupuesto para 1980, manifestando así su desacuerdo sobre los GNO, y solo se aprobó en julio. En consecuencia, se produjeron varias negativas a ingresar recursos por algunos Estados miembros y a varios contenciosos. En 1981 el Parlamento aprobó el Presupuesto para 1982 sin consentimiento del Consejo sobre la clasificación de gastos y el porcentaje de aumento de los GNO, lo que dio lugar a la presentación de un recurso de anulación por el Consejo ante el Tribunal de Justicia. En diciembre de 1982 el Parlamento rechazó un presupuesto rectificativo y suplementario, manifestando así su desacuerdo como el sistema de corrección de los desequilibrios presupuestarios, generados al compensar al Reino Unido por la vía del gasto. En diciembre de 1984 se rechazó en el Parlamento el Presupuesto para 1985, como queja a la solución del uso de anticipos intergubernamentales ante la insuficiencia de recursos. En 1986 el Consejo presentó un recurso de anulación en el Tribunal de Justicia por haberse rebasado el porcentaje máximo de aumento de los GNO. El Presupuesto para 1987 se aprobó en febrero de este año, tras diversos enfrentamientos y reuniones. El Presupuesto para 1988 se aprobó en mayo de este año, sólo tras los acuerdos del Consejo de febrero de Bruselas.

Por la Decisión, de 4.12.1984 se acordó la compensación británica y la ampliación de las CE, con la incorporación de España y Portugal, se desarrollaron mecanismos de control de gastos en productos agrarios, el desarrollo de políticas estructurales, y el aumento del ingreso por IVA con el fin de solucionar el problema de la insuficiencia de recursos

y se crearon algunas nuevas, lo que dio lugar a un crecimiento del gasto muy importante. Sin embargo, no hubo, en principio, cambios cualitativos relevantes en los objetivos y políticas de gasto en los presupuestarios de las Comunidades Europeas. En este periodo no dejó de haber diversos problemas relacionados con el crecimiento del gasto y su financiación por repartirse ésta última de forma desigual entre unos países y otros. Esto provocó, entre otras cosas, una reclamación del Reino Unido, en abril de 1974, por la que solicitaba cambios en la PAC y un método justo de financiar el presupuesto comunitario⁴⁰.

Fechas más relevantes desde el punto de vista institucional del periodo 1970-1988

1970. Tratado de Luxemburgo (atribución de competencias sobre el presupuesto a la Asamblea/Parlamento).
 1972. Creación de la serpiente monetaria con un margen de fluctuación del 2,25%.
 1973. Adhesión a la CEE de Dinamarca, Irlanda y el Reino Unido.
 1975. Tratado de Bruselas (creación del Tribunal de Cuentas aumento de competencias del Parlamento sobre el descargo del presupuesto y sobre los gastos no obligatorios).
 1979. Entra en funcionamiento el Sistema Monetario Europeo.
 1979. Elección del Parlamento Europeo por sufragio universal. (7a10.06.1979)
 1981. El ECU (aprobado en el Reglamento de 18.12.1978) se constituye en unidad monetaria de medida de la hacienda de Europa.
 1981. Ingreso de Grecia.
 1984. Acuerdos de Fontainebleau (corrección de la aportación británica, aplicación de la disciplina presupuestaria y ampliación del límite de recaudación del IVA).
 1986. Ingreso de España y Portugal.
 1986. Firma del Acta Única Europea, tras el impulso del Libro Blanco del mercado interior del año, dando lugar al desarrollo de nuevos objetivos de la CEE.⁴¹
 1987.-Se presenta el Paquete Delors I y se formulan propuestas concretas de reforma de la gestión presupuestaria y de políticas de gasto, que se aprobarán en 1988.

En general, entre los años 1970 y 1987, como se puede observar en el Cuadro 1, los Gastos Presupuestarios totales de las CEs, se multiplicaron aproximadamente por quince, pasando entre estos años de 3.576,4 M.Euros a 36.234,8 M.Euros (si se comparara con el año 1969 el aumento habría de 34.169,5 M.Euros, al partir de una cifra para 1969 de 2.065,5 M.Euros). Aunque en estas cifras se incluye el incremento del gasto debido a la adhesión de Dinamarca, el Reino Unido e Irlanda en 1973, de Grecia en el año 1981 y de España y Portugal en 1986. El crecimiento del gasto, en términos relativos, como se puede observar en el Cuadro 2, fue superior al crecimiento del PIB de los Estados miembros, incluidos los nuevos. Así, mientras los Gastos Presupuestarios totales de las CEs se habían multiplicado por once aproximadamente, el PIB de los países de las CEs se multiplicó por seis aproximadamente pasando de 494,1 miles de M.Euros en 1970 a 3.817,1 miles de M.Euros en 1987. En conjunto, el Gastos Presupuestarios totales de las CEs en términos del PIB se incrementaron considerablemente pasando de suponer el 0,724 % a ser el 0,949 % del PIB, debido prácticamente al aumento del Presupuesto de la CEE, ya que los presupuestos de

⁴⁰ el 30.05.80 hubo un primer acuerdo del Consejo sobre la contribución del Reino Unido.

⁴¹ Entre los más relevantes sabe señalar los siguientes: Creación del mercado único que se alcanzaría en 1993, reforzar la cohesión económico-social, impulsar el programa de investigación, cambiar el criterio de unanimidad por el de mayoría y la concesión al Parlamento de nuevas competencias.

CECA y de la CEEA, aunque aumentaron en términos absolutos, en términos relativos del PIB disminuyeron.

Entre las políticas de gasto que experimentaron un crecimiento elevado se encuentra el FEOGA-Garantía, pasando de 3.108,1 M.Euros en 1970 (1.668,6M.Euros en 1969) a 22.950,1 M.Euros en 1987, lo que le colocó en una posición dominante en el conjunto del Gastos Presupuestarios totales de las CEs. Por otra parte, la sección del FEOGA-Orientación se desarrolló prácticamente en este periodo a partir de tres directivas aprobadas en 1972 y de otra aprobada en 1975, por las que se pretendían modernizar las explotaciones, reestructurar y proporcionar orientación socioeconómica y formación profesional.

Por otra parte, el acuerdo del Consejo de Ministros de marzo de 1984 por el que establecieron cuotas a la producción de leche, constituye un reflejo de las preocupaciones por el control del gasto. En 1985 se aprobó un nuevo reglamento para controlar excedentes y la elevación de costes presupuestarios. Finalmente, el Consejo Europeo de Bruselas de febrero de 1988, como se verá en el próximo epígrafe, adoptó a la vez que otras medidas de disciplina presupuestarias un nuevo mecanismo de control del gasto agrícola. También la política pesquera común tuvo sus inicios en este periodo, aunque los primeros reglamentos habían sido ya aprobados en 1970.⁴²

Sin embargo, la novedad más importante en políticas de gasto fue la creación del FEDER⁴³ en 1975, con el fin de “contribuir a la corrección de los desequilibrios regionales dentro de la Comunidad” en regiones menos desarrolladas o en declive.⁴⁴ Esta llegaría a ser una de las políticas de gasto más importantes de la CEE, cuyas cifras de gasto alcanzaron niveles muy importantes, llegando a constituir al final de este periodo, como se puede ver el Cuadro 1, el segundo agregado más importante detrás del FEOGA-Garantía, alcanzando la cifra de 2.560,1 M.Euros en 1987.

El FSE, aunque se había sido creado por el Tratado de Roma, fue en este período cuando creció hasta alcanzar una cifra de 2.510,0 M.Euros en 1987. El gasto en el

42 Además, en este periodo se inició la Política Pesquera Común (Reglamento, 170/83, 25.01.1983); basada en la organización común de mercado, creada por el Reglamento, (3796/81, 29.12.1981), y en el establecimiento de un régimen comunitario de cuotas autorizadas. Igualmente, en este periodo se crearon los programas integrados mediterráneos (PIM) (Reglamento, 2088/85, 23.07.1985), que habían tenido su antecedente más inmediato en las Operaciones Integradas de Desarrollo.

43 El 10.12.74 la cumbre de Jefes de Estado y Gobierno acordó crear el FEDER, del que se aprobó el Reglamento, 724/75 de 18.03.1975, habiéndose creado el Consejo del FEDER el 18.03.76 y el Comité de Política Regional, luego se modificó el 6.02.79, y otras reformas fueron en el año 1985, 1988 y 1993

44 En el preámbulo del Tratado de Roma se indica la conveniencia de reducir las diferencias entre las diversas regiones, y en el artículo 130 se atribuye al Banco Europeo de Inversiones la función de financiar proyectos en las regiones menos favorecidas. Diversos informes planteando los problemas regionales, principalmente de Italia, la entrada de Irlanda, el Reino Unido y Dinamarca en la CEE y la crisis de 1973 impulsaron, según recogen Barberán y Egea (en Calduf, pag.418) la creación en 1975 del FEDER, que es el primer instrumento europeo con finalidad propiamente regional. Entre los años 1975 y 1978 no hubo una política propiamente comunitaria, sino subsidiaria de las de los Estados miembros. Entre los años 1979 y 1984 se vuelve más independiente, al aplicarse criterios comunitarios para la delimitación de las regiones con problemas y dividir los fondos en dos apartados “bajo cuota” (el 95%) y “fuera de cuota” (el 5%), este último de control por el FEDER. Por éste se trataba de atenuar los efectos regionales de otras políticas de la Comunidad (se desarrollaron tres programas dirigidos al sector del acero, al sector textil y al sector naval y pesca). En la sección “bajo cuota” se ampliaron los tipos de infraestructuras susceptibles de recibir ayuda, pasando de estar dirigidas a infraestructuras solo relacionadas

mento para el periodo 1985-1988 para tratar de ayudar a problemas regionales relacionados con la reconversión industrial, tratando de impulsar su propio desarrollo en las regiones en vez de tratar de compensarlas. Desde 1979 se introdujeron “acciones integradas”, además de los programas fuera de cuota, con el fin de colaborar con el FEOGA-Orientación y con el FSE, que después servirían de base para las operaciones integradas de desarrollo. Desde la aprobación del Acta Unica Europea, en vigor desde julio de 1987, se ha añadido el objetivo de la “cohesión económica y social” (artículo 130 y siguientes).

FSE se había incrementando ligeramente entre los años 1968 y 1972, pero el crecimiento más importante se produjo, tras la reforma de 1971,⁴⁵ en que se le dio mayor autonomía y pasó a financiarse con los presupuestos comunitarios en lugar de con ayudas directas de los Estados. Con la crisis energética y otros problemas, relacionados con la dispersión de ayudas y la gestión de las políticas de gasto, se orientó hacia la ayuda a jóvenes y a regiones menos desarrolladas.

En cuanto al gasto en investigación, se vino manteniendo en niveles relativamente bajos desde el comienzo, ya que hasta este periodo solo había habido políticas de investigación relacionadas con la CECA y la CEEA. Aunque en 1974 experimentó un pequeño aumento pasando de 63,4 M.Ecu a 110,3 M.Euros, no adquirió una relevancia destacable hasta más adelante, cuando se crearon nuevos programas y modalidades de intervención. En este sentido cabe destacar la creación del Primer Programa Marco de Investigación y Desarrollo 1984-1987.⁴⁶ Al final del periodo el gasto en investigación alcanzó la cifra de 964,4 M.Euros, lo que supuso el 2,66 de los Gastos Presupuestarios totales de las CE.

En definitiva, los Gastos Presupuestarios totales de las CE experimentaron un crecimiento tan importante tanto en términos absolutos como relativos, pasando como se puede observar en el Cuadro 2, de suponer el 0,724 % del PIB en 1970 a ser el 0,949 % del PIB en 1987. Además, se produjo un cambio importante en el peso relativo de las diferentes políticas de gasto. En este sentido el FEOGA-Garantía redujo su importancia relativa en los Gastos Presupuestarios totales de las CE en -23,57 puntos porcentuales (-17,44 puntos porcentuales si se compara con los datos de 1969), mientras que los gastos estructurales aumentaron su peso relativo. En particular, el FEDER se incrementó en 7,07 puntos desde su inicio en 1975, y el FSE se incrementó en 5,89 puntos porcentuales en los Gastos Presupuestarios totales de las CE.

3.3.PERIODO DE ESTABILIZACIÓN DEL GASTO Y APLICACIÓN DE LAS PERSPECTIVAS FINANCIERAS.

El tercer período se extiende entre los años 1988 y el 2002 y se caracteriza principalmente por la aplicación de las denominadas "Perspectivas Financieras", que tienen como objetivo limitar el gasto presupuestario dentro de unos márgenes acordados previamente, por un importante aumento de los Gastos Presupuestarios de las CE, aunque en términos del PIB de los Estados miembros prácticamente se mantuvieron. Además, se incorporaron tres nuevos países (Austria, Finlandia y Suecia). En estos años, también se pusieron en marcha las propuestas incluidas en el Acta Unica Europea, se introdujeron importantes reformas en los Tratados constitutivos y se firmaron los nuevos Tratados de la UE, Amsterdam y Niza. Además, también se introdujeron nuevas políticas de gasto estructurales, como el Fondo de Cohesión y el Instrumento Financiero de Orientación de la Pesca (IFOP, en adelante), y se reformaron algunas de las políticas existentes.

Los elementos esenciales de este periodo fueron: la aplicación de las propuestas de la Comisión conocidas como "Paquete Delors I"⁴⁷, "Paquete Delors II"⁴⁸ y "Agenda

45 (Reglamento, 8.11.1971*),

46 (Resolución del Consejo, 25.07.83) (ej: el programa ESPRIT; Decisión, 84/130, 28.02.1984).

47 Estaba constituido por dos documentos titulados respectivamente "Llevar a buen término el Acta Unica Europea: una nueva frontera para Europa" (COM, 87, 100) e "Informe sobre la financiación del presupuesto de la Comunidad" (COM,87,101).

48 Estaba constituido por dos comunicaciones principales ("Del Acta Unica al post. Maastrich: los medios de nuestras ambiciones", COM (92) 2000; 11.02.92, y "Las finanzas públicas comunitarias en el período 1993-97", COM (92) 2001, 10.03.92).

2000"⁴⁹. Estas propuestas dieron lugar a la aprobación de las Perspectivas Financieras para tres periodos de tiempo que abarcaban varios años y que fueron unos de los elementos fundamentales para controlar el gasto comunitario. En los Gráficos y Cuadros 4, 5 y 6 se pueden ver las cifras, que representaban los límites de las distintas políticas de gasto en los respectivos años.

El contenido de las Comunicaciones del Paquete Delors I⁵⁰ fue presentado por la Comisión en febrero de 1987. En julio del mismo año se formularon algunas propuestas concretas sobre modificación del reglamento financiero, medidas de disciplina presupuestaria, política agrícola, reforma de los fondos estructurales y nuevos recursos propios, y en noviembre sobre corrección de los desequilibrios presupuestarios. En el Consejo de Bruselas en febrero de 1988 se aprobaron las grandes líneas de reforma, y poco después se aprobaron la Decisión del Consejo y el Acuerdo Interinstitucional, que entraron en vigor el 1º de julio de 1988. Por ellos, se consagró la responsabilidad compartida en la gestión presupuestaria y se establecieron diversas medidas dirigidas a lograr la suficiencia financiera y a mejorar el control del gasto. En particular, se fijaron límites de gasto en el marco de las Perspectivas Financieras, cuya vigencia se extendió hasta el año 1993, y se aprobó una reforma del Reglamento Financiero⁵¹.

La presupuestación anual se adaptó al marco de las Perspectivas Financieras, aunque los procedimientos de revisión y modificación fueron más lentos y pesados. Hubo mejoras en el cumplimiento del principio de anualidad (reduciéndose las prórrogas y limitándose las posibilidades de reconstitución de créditos), y en el de especificación (reduciéndose las transferencias entre capítulos). Además, la tasa de utilización de los créditos aumentó, el ritmo de liquidación de compromisos se aceleró (en previsión y en ejecución), y los Créditos Disociados dejaron de aprobarse automáticamente.

El desarrollo del Acta Única Europea, aprobada en 1986, supuso un nuevo impulso a las políticas regionales, nuevas competencias y objetivos de la Comunidad, nuevas disposiciones en temas de Política Exterior y Seguridad Común y en Asuntos de Justicia e Interior. Además, los nuevos Estados miembros demandaban también el establecimiento de un nuevo marco de gestión financiera. Las mejoras que se fueron aplicando en los años sucesivos supusieron un importante avance en el proceso de integración.

Dichos antecedentes y el paso de los años pusieron de manifiesto el agotamiento del periodo de vigencia de las Perspectivas Financieras I, lo que dio lugar al desarrollo de unas nuevas propuestas de la Comisión. Así, las instituciones comunitarias acordaron

49 Constituido por el documento "Agenda 2000", Para una unión más amplia y fuerte COM (1997) 2000 final.

50 Los objetivos que se establecieron en el Paquete Delors I fueron:

Objetivo 1: Fomentar el desarrollo y el ajuste estructural de las regiones menos desarrolladas.

Objetivo 2: Reconvertir regiones muy afectadas por el declive industrial.

Objetivo 3: Combatir el desempleo de larga duración.

Objetivo 4: Facilitar la inserción profesional de los jóvenes.

Objetivo 5: Acelerar la adaptación de estructuras agrarias y promover el desarrollo de zonas rurales

Así, para atender cada uno de los objetivos, las políticas de gasto se repartieron de la siguiente manera:

Objetivo 1: FEOGA-Orientación, FEDER y FSE;

Objetivo 2: FEDER y FSE;

Objetivo 3: FSE;

Objetivo 4: FSE;

Objetivo 5a: FEOGA-Orientación; y

Objetivo 5b: FEOGA-Orientación, FEDER y FSE.

51 Reforma del Reglamento Financiero 2049/80 (24.06.1988).

desarrollar a finales de 1992 un nuevo marco de estabilidad que se acabó conociendo como Paquete Delors II. En él se proponían incrementos en el límite anual de créditos y se fijaban tres grandes objetivos:

- Desarrollo de las políticas regionales.
- Impulso a iniciativas exteriores.
- Refuerzo de la competitividad de la industria europea.

En general, en estas segundas Perspectivas Financieras, aunque su estructura se mantuvo semejante a la del periodo anterior, se realizaron algunas modificaciones en las cantidades asignadas a las rúbricas de gasto⁵². En particular, se aplicó la denominada directriz agrícola, que limitaba el crecimiento del gasto agrícola al 74% del crecimiento del PNB, se dio prioridad a los gastos estructurales, entre los que ya figuraban los Fondos de Cohesión, y se potenciaron notablemente las políticas de investigación y los gastos en redes transeuropeas.

Posteriormente para 1995 se acordó un ajuste de las Perspectivas Financieras con el fin de ampliar los techos de las diferentes rúbricas, para incluir el gasto en los tres nuevos Estados miembros (Austria, Finlandia y Suecia), especialmente el gasto agrícola y los gastos estructurales, y se creó un nuevo objetivo para atender a regiones despobladas.⁵³ Además, se reformó el gasto en las rúbricas 3, 4 y 5, se creó una nueva rúbrica, la 7, y se incluyó en el Presupuesto General la contribución de los tres países nuevos al Espacio Económico Europeo.⁵⁴

Finalmente en 1988 la Comisión presentó unas nuevas Perspectivas Financieras para los siguientes siete años, 2000-2006, cuyos principales elementos habían sido acordados en el Consejo de Berlín de 24/25 de marzo de 1999. El Parlamento Europeo aprobó el 6 de mayo de 1999 el nuevo Acuerdo Interinstitucional (Comunidades Europeas, 1999), que incluía las Perspectivas Financieras 2000-2006 de la denominada "Agenda 2000", y cuya principal característica era la continuidad en el control del gasto y la preparación de la posible nueva ampliación de la UE. La entrada en vigor de los contenidos de la Agenda 2000 aprobados ha supuesto cambios en las políticas estructurales y en otras acciones comunitarias. Lo más significativo, siguiendo a José Antonio Nieto (2001, p.205) han sido las modificaciones, por las que los objetivos de los Fondos Estructurales se han reducido a tres objetivos: 1º). Favorecer el desarrollo y el ajuste estructural de las regiones menos desarrolladas⁵⁵; 2º). Facilitar la reconversión económica y social de las zonas con

52 Los objetivos y la estructura del gasto establecido en las Perspectivas Financieras en el Paquete Delors II fue la siguiente:

R-1.- PAC. (Que incluye todos los gastos de ayudas a la renta y a la retirada de tierra y el Fondo de Garantía de la Pesca).

R-2.- Cohesión Social (Fondos Estructurales, Instrumento Financiero de Orientación de la Pesca y Fondo de Cohesión).

R-3.- Políticas internas horizontales (I+D y redes transeuropeas).

R-4.- Medidas exteriores (gastos geográficos, alimenticios, humanitaria y emergencia).

R-5.- Gastos de Administración.

R-6.- Reservas (ampliación a exteriores y a agricultura).

53 Con la última ampliación de la CE en 1995 se incorporó un nuevo objetivo 6, para atender zonas despobladas (regiones con densidad inferior a 8 h/Km).

54 La entrada en la UE de algunos miembros de la antigua EFTA, Asociación Europea de Libre Comercio, dio lugar a la creación en 1994 del Espacio Económico Europeo (conocido con frecuencia con la siglas EEE) por el que seis de los siete Estados miembros de aquella participarían en varias políticas comunitarias a cambio de una contribución financiera calculada según un factor de proporcionalidad basado en el PNB.

55 Este objetivo se refiere a "regiones con renta per cápita inferior al 75% de la media comunitaria, además de las regiones incluidas en el anterior objetivo 6 y las regiones ultraperiféricas...su acción comprende todos los fondos estructurales, el protagonismo esencial corresponde al FEDER" (Nieto, p.206).

deficiencias estructurales⁵⁶; 3º). Ayudar a la adaptación y modernización de las políticas y los sistemas de educación, formación y empleo.⁵⁷ Además, los fondos estructurales incluyen la posibilidad de determinadas acciones específicas de desarrollo rural. En conjunto los objetivos 1 y 2 tienen un componente regional o espacial, mientras que el objetivo 3, tiene componentes sociales u horizontales.

Fechas más relevantes desde el punto de vista institucional del periodo 1988-2002.

1988. Aprobación y entrada en vigor de los acuerdos basados en el Paquete Delors I.
 1990. Unificación de Alemania. (3 noviembre 1990 Alemania del Este se integra en las CEs).
 1992. Reforma de la PAC y creación de los Fondos de Cohesión. Creación del Consejo Económico y Social y del Comité de las Regiones.
 1993. Entra en vigor el Tratado de la UE.
 1993. Aprobación y entrada en vigor de acuerdos basados en el Paquete Delors II.
 1994. Entra en vigor del EEE creado en 1991 (Espacio Económico Europeo, que sustituye a la EFTA). Inicio de la 2ª fase de la UEM (creación del Banco Central Europeo).
 1995. Cuarta ampliación con la adhesión de Austria, Finlandia y Suecia. Entran en vigor acuerdos arancelarios de la OMC (Organización Mundial del Comercio) y los acuerdos de Schengen pactados en 1985 de libertad de movimientos de personas entre países comunitarios.
 1997. Se hace efectivo el Pacto de Estabilidad, firmado en 1996 en el Consejo de Dublín.
 1998. Selección de países que entrarán a formar parte de la UEM
 1999. Inicio de la 3ª fase de la UEM (fijación irreversible de tipos de cambio)
 2000. Aprobación y entrada en vigor de los acuerdos de la Agenda 2000.
 2002. Comienza la circulación de monedas y billetes en Euros⁵⁸.
 2003. Acuerdo de ampliación de la UE a nuevos países, diez en el 2004 y dos en el 2007
 2004. Quinta ampliación con la adhesión de Estonia, Lituania, Letonia, Polonia, Chequia, Eslovaquia, Eslovenia, Hungría, Chipre y Malta .

En este periodo, la evolución del gasto en su conjunto y las distintas políticas de gasto siguieron tendencias diferentes a las del periodo anterior reduciendo su crecimiento y alterando el perfil del gasto comunitario. En particular, entre los años 1987 y 2002 como se puede apreciar en el Cuadro 1, los Gastos Presupuestarios de las CEs, aunque el nivel absoluto de gasto casi se triplicó, debido en gran parte a la incorporación desde 1995 de Austria, Finlandia y Suecia, pasando de 36.234,8 M.Euros en 1987 a 89.886,2 M.Euros en el 2002. Sin embargo, en términos relativos del PIB, prácticamente se mantuvo en niveles relativos semejantes, pues apenas se

56 El objetivo 2 se destina a “zonas industriales, a las rurales, a las urbanas y a las pesqueras. Las zonas industriales en declive ...deben de cumplir” determinados requisitos de paro, empleo industrial, y evolución negativa reciente. Las zonas rurales deben de caracterizarse por la baja densidad, elevada proporción de empleo agrícola, y escaso crecimiento de la población. Las zonas urbanas deben verificar al menos uno de cinco criterios (referidos al paro, pobreza, medio ambiente, educación y delincuencia). La pesca con un importante empleo relativo y caída en los últimos años.

57 El objetivo 3 siguiendo a José Antonio Nieto (2000) “se aplica fuera de regiones cubiertas por el objetivo 1 e incluye la aplicación de políticas activas para combatir el paro, la promoción de la accesibilidad al mercado laboral...formación continua, ... adaptación a los cambios económicos sociales...y búsqueda permanente de la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres”

58 En julio de 1990 se inició la constitución de la UEM (liberalización de movimiento de capital e integración financiera y bancaria, y estabilidad cambiaria), en 1994 se inició la 2ª fase (en vigor leyes que independizan los bancos centrales de sus gobiernos y creación de IME, antecesor del BCE) y en 1999 se inició la tercera fase (fijación del tipo de cambio entre las monedas europeas, cesión de la política monetaria a la autoridad central, aunque la fecha prevista inicialmente había sido 1997) .

redujo en -0,044 puntos porcentuales, a la vez que se reajustó la importancia relativa de las diferentes políticas de gasto.

En particular, dentro del Presupuesto General de la UE, como se puede apreciar en el Cuadro 3, las políticas de gasto que más crecieron, en términos absolutos, fueron los Fondos Estructurales. Su importancia relativa aumentó en 14,40 puntos porcentuales, pasando de suponer el 16,17% a alcanzar el 30,57% del total del Gastos Presupuestarios totales de las CE. Más en concreto, los gastos que más aumentaron fueron el del FEDER, que incrementaron su participación en los Gastos Presupuestarios totales de las CE en 4,28 puntos porcentuales.⁵⁹ Además, en este periodo cabe destacar la creación de dos nuevas políticas de gasto estructurales la de los Fondos de Cohesión⁶⁰ y la del Instrumento Financiero de Orientación de la Pesca⁶¹, que impulsaron también el gasto en este periodo, pasando de no existir a alcanzar unos valores de 3.148,0 y 348,0 M.Euros, lo que supuso alcanzar una importancia relativa en el total de los Gastos Presupuestarios totales de las CE de 3,50% y 0,39%.

Uno de los aspectos más relevantes de este período es la reforma de los fondos estructurales y las ayudas del FEOGA, que se aprobaron en 1988 con base en las medidas propuestas en el Paquete Delors I. En 1988 el Consejo de febrero aprobó un mecanismo de limitación del gasto, que consistía en que la tasa de crecimiento del FEOGA-Garantía no podía ser superior al 74 % de la tasa de crecimiento del PNB partiendo de una base de referencia de 27.500 M.Euros para 1988, mientras que el FEOGA-Orientación se enmarcaba en la consecución de los objetivos que la Comunidad estableciera para los Fondos Estructurales.⁶² El control del gasto agrícola se acentuó tras la reforma acordada en el Consejo de Ministros de mayo de 1992 por la que se modificaban de forma importante los instrumentos y los tipos de ayudas a la agricultura, afectando a las Organizaciones Comunes de Mercado. Estas se basaron principalmente, según Reig (1997, p.319), en la reducción de precios de garantía acercándolos a los precios mundiales, en el desarrollo de ayudas directas por hectárea o por cabeza de ganado, en la potenciación de una agricultura más extensiva, en sistemas de cuotas, en atención al medio ambiente, y en mecanismos de impulso a la reforestación. Por último, en relación con el gasto agrícola, a partir del año 2000 se ha modificado la directriz actual cuyo incremento se limitaba al 74% del crecimiento del PNB, sustituyéndola por un límite en función de la evolución previsible del gasto real, en el que también se incluye el gasto agrícola de la ayuda a la preadhesión y las cantidades reservadas para la ampliación a los nuevos diez países.

59 Esta cifra podría incrementarse a partir de los gastos incluidos en el renglón Finalización de Programas Anteriores de los que no se detallan datos en los presupuestos ni en las liquidaciones.

60 Las políticas de Cohesión son de reciente creación pues hasta 1986 y, especialmente, hasta 1993, no se hizo explícita la necesidad de desarrollar un instrumento destinado a reducir diferencias de bienestar entre los miembros de la UE.. Este fondo se dirigió a aquellos países cuyo PNB, en paridad de poder adquisitivo, fuera inferior al 90% de la media comunitaria.

61 Aunque la Política Común de Pesca figuraba ya en un anexo del Tratado de Roma, ésta no se independizó de la PAC, como ha indicado José Antonio Nieto (2000), hasta 1983, cuando “se publicó un reglamento específico que contemplaba, además de los mecanismos de precios y mercados, la realización de acciones comunes destinadas a la gestión y conservación de los recursos del mar”. La creación de Instrumento Financiero de Orientación de la Pesca (IFOP, en adelante) ha empezado a tener reflejos presupuestarios desde 1994, como parte de los fondos estructurales.

62 Otras Directrices para el control del gasto agrícola fueron la adopción de mecanismos para la depreciación y financiación adecuada de existencias agrícolas, el refuerzo de los mecanismos de estabilización y su extensión a otros sectores y la creación de un sistema de seguimiento de gastos agrícolas por capítulos y no global, por el que la Comisión podía informarse y presentar propuestas al Consejo para corregir la situación.

En cuanto a los Fondos Estructurales, la coordinación de su gestión, propuesta en el artículo 130 del Acta Única, y el deseo de aumentar su eficacia en el logro de los objetivos, dio lugar a un aumento del gasto y a una reforma de objetivos que se concretaron en un reparto del esfuerzo de las políticas de gasto entre los objetivos.⁶³ El 30 de agosto de 1988 la Comisión presentó cuatro propuestas (relativas a la aplicación y coordinación de políticas horizontales de los fondos y a su coordinación con el Banco Europeo de Inversiones y otros instrumentos financieros, al FED, al FSE y al FEOGA-Orientación), que se concretaron en Decisiones del Consejo de 19 de diciembre de 1988, entrando en vigor el 1 de enero de 1989.

Más adelante, en 1993 se empezaron a aplicar las medidas derivadas de las propuestas del Paquete Delors II⁶⁴, en particular, la Reforma de los Fondos Estructurales, la creación de los Fondos de Cohesión y la Ayuda Exterior. En 1994 se creó el Instrumento Financiero de Orientación de la Pesca para atender a los problemas estructurales de la pesca, renovar la flota y ajustar la capacidad productiva, y potenciar la acuicultura y la pesca experimental. La reforma estructural se reorientó el gasto agrícola, reduciendo el nivel de los precios de garantía y la protección exterior, y se aumenta el gasto estructural, pero orientado hacia ayudas directas y hacia cultivos extensivos, más medioambientales, impulsadas desde que el Acta Única Europea consagró la política común de medio ambiente.⁶⁵ En cuanto a los aspectos relacionados con la cohesión económica y social, en relación con la Agenda 2000, se propuso mantener el apoyo durante todo el período con el fin de conseguir un desarrollo armonioso de la UE y facilitar la adaptación de los recursos humanos. Se manifestaba, así, la preocupación por el empleo y la necesidad de impulsarlo, sobre todo, en las regiones menos desarrolladas y en las zonas en reestructuración. En particular, se propuso reducir los objetivos de siete a tres, dos regionales y uno horizontal dedicado a recursos humanos, con el fin de aumentar la eficacia de las políticas, y se pretendía que la población beneficiada de los gastos por objetivos 1 y 2 se reduzca del 51% actual al 35-40%⁶⁶. Por otra parte se mantuvo el Fondo de Cohesión para aquellos Estados cuyo PNB per capita fuera inferior al 90% de la media de la UE, con la condición de que cumplieran los programas de estabilidad y, además,

63 Adopción del Reglamento Marco 2052/88 por el Consejo de 24 de junio de 1988.

64 Las conclusiones del Consejo de Edimburgo tuvo lugar el 31 de octubre de 1994 (DO. L 293, 12.11.1994), la Decisión del Consejo sobre disciplina presupuestaria 94/729/CE, sustituyó a la Decisión 24 de junio 1998 se modificó el Reglamento Financiero 2730/94 (Reglamento, CECA, CE, CEEA)(que modificaba el Reglamento Financiero de diciembre de 1977) y el Reglamento CE/CEEA 2729/94 (que modificaba el Reglamento relativo a Recursos Propios 1552/89). Además, se aprobó el Reglamento CE/CEEA 2728/94, por el que se creaba un fondo de garantía para cubrir riesgos de garantías concedidas por el PCE. Se reelaboraron los 5 Reglamentos de 1988 referentes a los fondos estructurales y el Reglamento Instrumento Financiero de Orientación de la Pesca (DO.L 193, 31.07.1993 y DO. L 130 de 25.05.1994). En 1993 se reformó de nuevo el Reglamento para contribuir al los Objetivos 1, 5ª y 5b.

65 La política de Medio Ambiente, como ha indicado Jose Antonio Nieto (2000), aunque no formaba parte de los objetivos recogidos en el Tratado de Roma originario, desde 1982 se “inició un enfoque integrado de su política ambiental”, el “Acta Unica instaló la conservación del medio ambiente en el derecho primario de la CE”, y el “Tratado de la Unión completó este enfoque y señaló los nuevos objetivos de la política Europea del medio ambiente: -conservación, protección y mejora de la calidad del medio ambiente; -protección de la salud de las personas; -la utilización prudente y racional de los recursos naturales; -El fomento de la medidas a escala internacional destinadas a hacer frente a los problemas regionales o mundiales del medio ambiente” y en el presente están defendiendo posturas de desarrollo de instrumentos jurídicos que impulsen la aplicación de mayores medidas y controles a nivel comunitario.

66 El objetivo 1 se pretende aplicar al desarrollo de regiones con PIB por capita inferior al 75% de la media UE, mientras que el objetivo 2 trataría de atender a regiones con importantes necesidades de reestructuración económica y social (industria, pesca, zonas rurales, etc). El objetivo 3 atendería a regiones no cubiertas por los objetivos 1 y 2 con el fin de adaptar y modernizar sus sistemas de enseñanza, formación y empleo.

se seguiría prestando ayuda financiera a las redes europeas de transporte y apoyo a la protección medioambiental.

Otras políticas desarrolladas en este periodo fueron la de investigación, la industrial y de competencia,⁶⁷ la de transportes,⁶⁸ la de acciones exteriores y la coordinación de políticas económicas.⁶⁹ La política de Investigación, junto a otras como las de protección de los consumidores, la de consumo y salud pública y la industrial, son de reciente desarrollo, recibió un impulso determinante con el Acta Única y con el Tratado de Maastricht.⁷⁰

Las acciones exteriores,⁷¹ que se engloban en la rúbrica de Iniciativas exteriores, se multiplicaron aproximadamente por nueve, pasando a recoger diversos aspectos

67 De acuerdo con Amparo Roca (Galduf, 1997), la inclusión de un punto expreso sobre política de competencia y otro sobre política industrial, es consecuencia del insuficiente tratamiento en el Tratado de la CEE, ya que la reserva de los países a transferir competencias en estas áreas dificultó un tratamiento de la crisis económica de los setentas de forma más adecuada, ya que muchos países emprendieron políticas defensivas con cierto carácter local, regionales y una política de competencia más eficaz frente a las economías japonesa y estadounidense adecuada. La primera mención se introdujo en el Acta Única Europea y después se ha consolidado en el Tratado de la Unión. La política industrial se ha desarrollado atendiendo a tres puntos: a)Reconversión (suficiente en temas de acero); b)Investigación y desarrollo, especialmente en tecnología, y c) Pequeñas y medianas empresas.

68 Aunque la política de transportes figuraba inicialmente en el texto del Tratado de Roma, una parte de la misma, la relacionada con el desarrollo de infraestructuras, no ha tenido una importancia significativa hasta muy reciente. En particular, de acuerdo con José Antonio Nieto (2000), en relación con el transporte por carretera, en 1993 se suprimieron los contingentes, en 1996 se liberalizó el transporte de viajeros por carretera y en 1998 tuvo lugar la liberalización del cabotaje (transportistas no residentes en el país. En el transporte aéreo se está avanzando en la política de apertura de espacios aéreos y racionalizando el sector. En el transporte marítimo se ha avanzado hacia la liberalización, aunque no se ha avanzado mucho en la creación de una bandera común europea. “El concepto de redes transeuropeas cobró carta de naturaleza a principios de los años noventa,como un medio para completar la política de transportes a que incluyera la planificación del desarrollo de infraestructuras básicas a escala Europea” y se refiere también a comunicaciones, transmisión de información y energía. Pero su peso presupuestario es escaso.

69 Los sucesivos cambios en los Tratados han ido incrementando las competencias de la Unión Europea. El Tratado de la CEE firmado en 1957 tenía como objetivo básico crear “un Mercado Común y la progresiva aproximación de las políticas económicas de los Estados miembros”, mediante, entre otras cosas, el logro de una Unión Aduanera y la libertad de circulación de mercancías, personas, servicios y capitales. El Acta Única Europea en vigor desde 1987 pretendía hacer efectivo el logro de un verdadero Mercado Interior. Por el Tratado de Maastricht, en vigor desde noviembre de 1993, se introdujo el objetivo de lograr una “Unión Económica y Monetaria” mediante una moneda única, una política monetaria centralizada y unas Políticas Macroeconómicas coordinadas.

70 En cuanto a las políticas de investigación, entre los años 1987 y 1991, se desarrolló el Segundo Programa Marco de Investigación, por el que se intentó dar un gran impulso a la investigación multiplicando por dos sus recursos y tratando de implicar a importantes investigadores de los Estados miembros. El Tercer Programa Marco de Investigación se aprobó para el periodo 1991-1993 y en él se priorizan el medio ambiente y la biotecnología y se da entrada a las PYMES. El Cuarto Programa Marco de Investigación, se aprobó para el periodo 1994-1997 y en él se hizo un replanteamiento general, se aplicó el principio de subsidiariedad a la investigación y se centraron esfuerzos en la medición de resultados y en el aprovechamiento práctico de la inversión. En particular el quinto programa de Investigación y Desarrollo Tecnológico 1998-2002 pretende incidir, como ha señalado José Antonio Nieto (2000, p.220), sobre tecnologías básicas, mejorando la difusión de los resultados de las investigaciones (en particular entre las pymes) y creando vinculos que permitan un más amplio aprovechamiento de las investigaciones, al tiempo que fomenten la cohesión social priorizar la innovación, el potencial humano y el papel internacional de la investigación comunitaria como medios para impulsar el crecimiento y la calidad de vida”.

71 Las acciones exteriores están constituidas por el conjunto de políticas denominadas Ayuda Oficial al Desarrollo, que cuenta con tres instrumentos: a)Asistencia técnica (ayuda alimentaria, ayuda para la estabilización de las exportaciones), b)Ayuda humanitaria (refugiados, sida etc) y c)Cooperación económica (cooperación técnica y educativa, etc). Estas acciones se han definido por primera vez en el Tratado de la UE, con el fin de contribuir al desarrollo económico de países,

externos de las políticas internas, medio ambientales y pesca, y se constituyen dos nuevas reservas: ayudas de urgencia a terceros países y garantía para préstamos). Los gastos administrativos afectados por la parte de las pensiones se sometieron a una evolución y control rígido.

Además, tras la aprobación de las medidas propuestas en la Agenda 2000, se creó una nueva rúbrica 7, para cubrir los tres instrumentos de preadhesión (agrícola, estructural, y PHARE ampliado) y se introduce con él “un instrumento de flexibilidad para atender a los gastos definidos que superen los límites en algunas rúbricas”.

De forma resumida podría decirse que, en esta tercera etapa, se ha producido un cambio importante en el perfil del gasto habiendo aumentado la importancia relativa de los gastos en Fondos Estructurales, en 14,40 puntos porcentuales, y disminuido, casi en la misma proporción, los gastos en FEOGA-Garantía, en concreto -15,27 puntos porcentuales. En particular, el gasto estructural que más creció fue el FEDER que aumentó en 4,28 puntos porcentuales y el Fondo de Cohesión que pasó de no existir a suponer el 3,50 de los Gastos Presupuestarios de las CEs. Cabe destacar un desarrollo de otras medidas de política interna, con componentes sociales cada vez más importantes, las de investigación y las incluidas dentro de las acciones exteriores.

Además, con las Perspectivas Financieras y el resto de las medidas de disciplina presupuestaria aplicadas en este periodo, se ha conseguido presupuestar y ejecutar los gastos del presupuesto general dentro de las limitaciones establecidas. En concreto, se ha incrementado la importancia relativa de los Gastos Presupuestarios totales de las CEs hasta 0,98 puntos porcentuales del PIB de los Estados miembros. Como se ha indicado en el Vademecum (Comunidades Europeas 2000, p.52) la reforma de 1988 dio lugar a “una evolución ordenada del gasto”, a una “mejora del procedimiento y gestión presupuestaria” y a un “nivel suficiente de recursos propios”. Además, se reorientaron las políticas de gasto impulsando reducciones en la PAC y aumentos en gastos estructurales y acciones exteriores.

luchar contra la pobreza, favorecer la integración mundial, defender los derechos humanos y la libertad y proteger el medio ambiente, pero se caracterizan por ser de carácter horizontal, es decir, no se asignan por países, sino para atender a desastres naturales y mejoras medio ambientales. Las otras dos fuentes financieras de ayuda al desarrollo son el Fondo Europeo de Desarrollo y el Banco Europeo de Inversiones (solo dá préstamos, pero suelen ser subvencionados por el FED).

4.0.LA FINANCIACION DE LOS PRESUPUESTOS DE LA UNIÓN EUROPEA.

Aunque, como se ha indicado anteriormente, existen diversos presupuestos en las instituciones comunitarias, el más importante de todos, tanto desde la perspectiva del gasto como de la del ingreso, es el presupuesto general, cuyo peso en el conjunto de Gastos Presupuestarios totales de las CE es está situado por encima del 97 %. En consecuencia, aquí se dedicará una atención preferente a la financiación del Presupuesto General de las CE.

Aunque, en el presente en la mayor parte de las economías nacionales, los ingresos públicos proceden de impuestos y persiguen distintas clases de finalidades, como las de recaudación, equidad y eficiencia, los ingresos del Presupuesto General de las CE se han definido con una finalidad fundamentalmente fiscal, es decir, se han establecido con el objetivo básico de financiar las necesidades de gasto, en un marco general de ausencia de déficit presupuestarios.

Los ingresos de los presupuestos comunitarios no proceden, como sucede en cada Estado miembro, de los diversos impuestos aplicados directamente sobre las personas, empresas o actividades económicas que realizan, sino de lo que se denominan recursos propios, que en la práctica se configuran en su mayor parte como transferencias enviadas por los Estados miembros a la UE. En cuanto al reparto de la carga entre los Estados contribuyentes, ésta tampoco se basa en las consideraciones habituales de equidad interpersonal y de eficiencia, sino en criterios variables que se van acordando entre los Estados miembros, entre los que tiene una importancia destacada la distribución geográfica de la carga por Estado miembro y las balanzas fiscales de cada uno de ellos.

En particular, los ingresos del Presupuesto General de la UE, cuya evolución se puede ver en los gráficos y Cuadros 7, 8 y 9, se ha financiado a lo largo de su historia bajo dos tipos de sistemas básicos: el sistema de contribuciones y el sistema de recursos propios. Por una parte, el sistema de contribuciones de los Estados miembros, basadas en la aplicación de determinados coeficientes, constituyeron la parte más relevante de los ingresos de los primeros años. Y, por otra parte, el sistema de recursos propios se ha aplicado desde la decisión del Consejo de 1970, aunque a lo largo del tiempo se han aplicado dos variantes diferentes, basadas principalmente en los denominados Recurso IVA y Recurso PNB.

No obstante, estos dos últimos recursos, aunque figuran como recursos propios, en la práctica se parecen a contribuciones financieras pagadas periódicamente, ya que cada país hace sus aportaciones en función de los criterios y de las estimaciones que se acuerden. No obstante, la diferencia esencial entre este sistema y otro basado en contribuciones financieras semejantes a las que se aplican en la financiación de los organismos internacionales, es que en estos últimos, en su modalidad más común, se define la financiación en función de unos criterios con coeficientes, pero no se fija una cantidad predeterminada por lo que las aportaciones pueden seguir creciendo a medida de las necesidades, mientras que en el sistema IVA o PNB la financiación tiene un límite, si no se cambian las condiciones de los mismos.

Para el estudio de los ingresos comunitarios también se pueden establecer diferentes periodos. En este caso, a diferencia de los gastos, el número de acontecimientos históricos, relacionados con los presupuestos es mucho más limitado en relevancia y número, por lo que se presentan menos posibilidades para la separación de periodos significativos. En concreto, hay dos fechas especialmente destacables sobre cualesquiera otras, que son los años 1971 y 1988. La primera, por ser el año en el que entró en vigor el acuerdo firmado en 1970, conocido como Tratado de Luxemburgo,

por el que se modificaba el sistema de financiación de las Comunidades Europeas y se establecía un sistema de “recursos propios”. Y, el año 1988, por ser el año en que Consejo Europeo acordó y se puso en marcha una reforma significativa del sistema de financiación de recursos propios, por la que se introdujo el recurso basado en el Producto Nacional Bruto.

Por ello, como ya se ha anticipado, parece conveniente dividir, para su estudio, la historia de la financiación de las Comunidades Europeas en tres periodos:

- I .-1952-1970: Presupuestos independientes con financiación propia, para cada una de las tres Comunidades Europeas.
- II .-1971-1987: Creación del sistema de financiación basado en recursos propios.
- III.-1988-2002: Reforma del sistema de financiación e introducción del recurso PNB.

En los apartados que siguen se estudiará la evolución de los ingresos comunitarios desde sus orígenes, aunque se prestará una atención especial a la financiación del Presupuesto General. Por otra parte, aquí se describirán por separado los tres periodos en que se ha dividido la historia presupuestaria, y se tratará de diferenciar las características más sobresalientes de las distintas fuentes de ingresos que financian el presupuesto general, aplicando criterios semejantes a los del epígrafe anterior.

4.1.PERIODO DE FINANCIACIÓN INDEPENDIENTE DE LOS PRESUPUESTOS.

Este periodo se extiende entre los años 1952 y 1970. La fecha de comienzo del primer periodo se puede fijar en el año 1952, que fue el año en que se inició la actividad financiera de la CECA, cuyo Tratado se había firmado en 1951, y termina en el año 1970, fecha en que se firmó el Tratado de Luxemburgo, que dio lugar a un cambio en el sistema de financiación de las Comunidades Europeas. Este periodo se caracteriza por la existencia de tres instituciones diferentes, con ejecutivos y presupuestos diferentes, y con financiación independiente para cada una de ellas (CECA, CEE y CEEA), aparte del presupuesto del FED.

En particular, el presupuesto de la CECA se puede dividir en dos, el presupuesto Administrativo y el de Operaciones, que se han financiado principalmente mediante la “Exacción CECA” establecida en el Tratado de París en 1951.⁷² Aunque ha habido otros tipos de ingresos,⁷³ como contribuciones de los Estados y aportaciones del Presupuesto General, la “exacción CECA” ha sido la fuente de financiación más importante.

72 Artículo 49 de Tratado de la CECA indicaba que las exacciones se destinan a financiar los gastos administrativos, las ayudas a la readaptación, las ayudas a la investigación y el eventual coste de financiación de los empréstitos, aunque en la práctica también sirvieron para la creación de un “fondo de garantía”

73 Entre los diversos aspectos relacionados con la financiación cabe destacar, que la aparición de un déficit en el año 1978 dio lugar al inicio de contribuciones financieras directas de los Estados con base en determinados coeficientes (véase Strasser, 1993, 88), que se prolongaron hasta el año 1981, en que se inició su financiación con cargo al Presupuesto General, aunque en 1991 ésta desapareció. Otro aspecto relevante de la financiación de la CECA fue el debate sobre los “derechos de aduana, que estuvieron vinculados a cada uno de los Estados miembros que recaudaban el producto de la importación en su territorio”, hasta que en 1983 se atribuyó al presupuesto general por decisión de 24.06.1988 sobre recursos propios. Por otra parte, según el Vademécum Presupuestario (2000, p.21) , a la vista de la expiración del Tratado de la CECA en el año 2002, la Comisión, a partir del año 1998, decidió fijar un tipo de gravamen de la exacción CECA del 0% “dado que las provisiones consignadas en el balance de la CECA a 31 de diciembre de 1997 se consideraron suficientes para mantener la actividad presupuestaria” hasta su expiración.

La CECA fue la primera de las Comunidades europeas y también la que primero empezó a operar con sus propios ingresos. Su principal fuente de financiación ha sido las denominadas “exacciones sobre la producción del carbón y del acero”, pudiendo ser considerada como un verdadero impuesto. Como ha indicado Strasser (1993, p.83), la CECA “ha tenido un poder fiscal considerable ya que, aunque dentro de ciertos límites, podía determinar “la base y la alícuota” de la “exacción”. La base se calculaba sobre el valor medio de los productos carboníferos y siderúrgicos, estimados a su vez a partir de tonelaje producido dividido por el valor global de la producción. La alícuota, que se definía por la Alta Autoridad, aunque ha variado a lo largo del tiempo, ha venido situándose en valores en torno al 0,30 %. Como ya se ha indicado anteriormente el Tratado de la CECA ha expirado en el 2002 y, en consecuencia, ha dejado de realizar actividades financieras presupuestarias.

Por otra parte, los Presupuestos de la CEE y de la CEEA, desde su entrada en vigor en 1958, se financiaron mediante un sistema completamente diferente a la CECA, es decir, no se establecieron impuestos o exacciones, sino que la financiación, en los primeros años, corrió a cargo de las contribuciones de los Estados miembros. En particular, las contribuciones de cada Estado se estimaban a partir de unos coeficientes previamente definidos en los tratados (artículos 200 y 171 de la CEE y de la CEEA, respectivamente). En particular, había unos coeficientes generales de financiación para los gastos generales, y otros dos específicos para los gastos operacionales, que en la práctica financiaban, como ha indicado Strasser (1993, p.97), respectivamente, el Fondo Social Europeo y la Investigación de la CEEA.

El antecedente inmediato que dio lugar al segundo periodo en 1971 fue la firma en 1965 del Tratado de Bruselas por el que se acordaba la fusión de los ejecutivos de la CECA, CEE, y CEEA y sus gastos se integraban en el, que se empezó a denominar, Presupuesto General de las CEs. Así, desaparecieron los presupuestos de gastos Administrativos y el de Funcionamiento de la CEEA, quedando a partir de la integración efectiva, aparte del FED, solo dos presupuestos con financiación independiente, el general de la CE y el operacional de la CECA, que se han mantenido hasta el año 2002.

Por otra parte, el Presupuesto de ingresos del FED ha sido independiente desde su creación en 1958. El convenio de aplicación del FED fue firmado al mismo tiempo que el Tratado de Roma el 25 de marzo de 1957. Lo firmaron los seis países firmantes del Tratado de Roma y fueron ocho los países beneficiarios. Su financiación se basa en unos coeficientes de reparto que han ido evolucionando hasta el presente.⁷⁴

En general, la menor relevancia de la información estadística sobre la recaudación de cada institución dada su similitud con los niveles de gasto y la ausencia de instrumentos diferentes de recaudación, al basarse ésta en los sucesivos acuerdos entre los Estados miembros, hace innecesaria su descripción en este apartado, ya que en todo caso en este trabajo no se pretende analizar los criterios de reparto de cargas o beneficios de los Estados miembros.

Este periodo termina con la aprobación de la Decisión del Consejo de 21 de abril de 1970, por la que se introdujo el sistema de financiación de recursos propios en el presupuesto general y con la integración de casi todos los presupuestos de las Comunidades Europeas. A partir de esta fecha quedarían solo el Presupuesto General

74 Los coeficientes actuales según el Documento COM (2001) 780 final “Estimación de la contribuciones necesarias para hacer frente a los gastos del ejercicio 2002 y previsiones de las decisiones y los pagos de los ejercicios 2003, 2004, 2005 y 2006”: Bélgica 3,92; Dinamarca 2,14; Alemania 23,36; Grecia 1,25; España 5,84; Francia 24,30; Irlanda 0,62; Italia 12,54; Luxemburgo 0,29; Países Bajos 5,22; Portugal 0,97; Reino Unido 12,69; Austria 2,65; Finlandia 1,48; Suecia 2,73.

de las CEs, financiado por el procedimiento general, y el Presupuesto de Operaciones de CECA, financiado con la Exacción CECA. Además, siguió existiendo el presupuesto independiente del FED, con un sistema especial de reparto de la carga entre los Estados miembros.

4.2.PERIODO DE CREACIÓN DEL SISTEMA DE FINANCIACIÓN DE RECURSOS PROPIOS.

El segundo periodo se extiende entre los años 1971 y 1987 y se caracteriza por la introducción de un sistema de financiación basado en los ingresos obtenidos por los denominados “recursos propios”.

La creación de un sistema de financiación autónoma tenía el atractivo de obtener recursos suficientes para atender a las necesidades de gasto y de crear el germen de una auténtica hacienda pública europea. Sin embargo, este sistema, al generar diferencias en las contribuciones de los diversos Estados miembros y depender en gran parte de sus decisiones presupuestarias, no proporcionó los recursos necesarios ni la estabilidad deseada.

La Decisión de 21 de abril de 1970, se aplicó a partir del año 1971, y estableció el sistema de recursos propios para la financiación del Presupuesto Comunitario, que, de acuerdo con la publicación “Las Finanzas Públicas en la Unión Europea” (Comisión Europea, 2002, p.17), constaba de tres instrumentos financieros básicos:

- Derechos de Aduana, que entre 1971 y 1975 pasaron a ser percibidos por la CEE.
- Exacciones Reguladoras Agrarias, que pasaron desde 1971 a ser percibidas por la CEE.
- Ingresos IVA, que se fueron desarrollando progresivamente y se basaron en la armonización de la base imponible, lo que no se consiguió hasta la aprobación de las Directivas 6ª en 1977 y la 9ª en 1979⁷⁵.

En relación con la evolución general de los ingresos, cabe establecer que, entre los años 1970 y 1987, como se puede observar en los Cuadros y Gráficos 7, 8 y 9, éstos pasaron de 2.329,3 M.Euros a 35.783,3 M.Euros, es decir, se multiplicaron por 15,36. Sin embargo, lo relevante en la evolución de los ingresos no es tanto su crecimiento en términos absolutos como la evolución de la importancia relativa de las distintas fuentes de ingresos. Así, como se puede ver en el Cuadro 7, la estructura de financiación se modificó bruscamente con la introducción del recurso IVA que, desde su aparición en 1979 fue adquiriendo una gran importancia, pasando de suponer el 31,8% de todos los ingresos, a recaudar en el año 1987 el 65,6%. En general, los ingresos tuvieron una evolución algo irregular lo que obligó a la búsqueda temporal de recursos financieros complementarios, ya que se generaron diversas situaciones de desequilibrio financiero que se tuvieron que ir cubriendo con contribuciones estatales transitorias.

En particular, desde enero de 1971, el sistema de financiación se basó en la aplicación de un porcentaje del 1% a la base imponible del IVA, pero no se llevó efectivamente a la práctica hasta 1980, debido a los plazos de introducción del IVA y de armonización de su base imponible. En mayo de 1985 se elevó dicho porcentaje al 1,4%, instaurando un sistema de corrección de los desequilibrios presupuestarios a través de otros ingresos complementarios aunque el límite del 1,4% de IVA se agotó enseguida

⁷⁵ La decisión de armonizar los Impuestos Indirectos se tomó el 9.02.67 y entró en funcionamiento por acuerdo del Consejo de Ministros el 1.06.72. La 6ªdirectiva IVA se adoptó por decisión final del Consejo el 17.05.77.

y tuvo que ser sustituido por un nuevo acuerdo en junio de 1988, por el que se proponía la introducción del recurso PNB.

La evolución de los ingresos fue debida en parte a la crisis económica de los años ochenta que ralentizó el crecimiento económico, y afectó de forma importante a los ingresos por IVA en los Estados miembros y, en consecuencia, a los ingresos de la CEE. Además, se redujeron los ingresos por derechos arancelarios, como consecuencia de los acuerdos tomados en el seno del GATT, lo que, unido a unas menores importaciones de productos alimenticios, condujo a unos menores ingresos y reforzó la caída en importancia relativa de estos recursos.

Por otra parte, entre los años 1980 y 1987, no solo se produjeron continuos intentos para solucionar los problemas financieros derivados de la escasez de ingresos, obtenidos de derechos de aduanas, de exacciones agrícolas y del IVA, sino también para atender a los problemas derivados del reparto de la carga financiera, como se puso de manifiesto con los denominados problemas británico⁷⁶ y alemán⁷⁷, que en estos años reclamaron una reducción de su contribución a la Comunidad. El Reino Unido, con una economía agraria poco beneficiada de las ayudas agrícolas comunitarias y con una base contributiva por IVA relativamente elevada respecto a la de otros países comunitarios, se sintió perjudicado por el sistema de financiación comunitario. Esta situación, se convirtió desde 1974 en una fuente de conflictos y reclamaciones que fue, en parte, el origen del referendun en el Reino Unido sobre su continuidad en la CEE⁷⁸. Por otra parte, Alemania, que era el principal contribuyente al basarse la financiación en gran medida en el IVA, soportaba una carga excesiva. Este problema también fue atendido acordando en 1981 una reducción de 1/3 en la financiación que le correspondía.

Y, por último, desde de 1984 también hubo que improvisar soluciones financieras para atender al constante crecimiento de los gastos, ya que no podían ser cubiertos con los ingresos basados en los mecanismos existentes. En la cumbre de Fontainebleau de 1984 se acordó subir el límite IVA, desde el 1% acordado en sus orígenes, hasta 1,4, que se aplicó desde el año 1986. Mientras tanto, se establecieron mecanismos de financiación complementarios con anticipos reembolsables (Acuerdo

76 El Reino Unido recibía pocas ayudas agrícolas, debido a la estructura y nivel de actividad de su economía, y contribuía a la financiación de las actividades comunitarias en una elevada proporción, debido a la importante recaudación que obtenida por el IVA, que representaba también una alta relación IVA/PNB. Esta era una proporción relativamente alta si se comparaba con otros países, lo que daba lugar a un saldo muy deficitario en sus relaciones con la Hacienda comunitaria. Por ello se venía planteando desde su adhesión el problema de la contribución británica.

77 La República Federal de Alemania reclamó desde 1981 su reducción en la financiación por IVA a la Comunidad. Desde 1981 se le aceptó una reducción de 1/3 de su contribución y después en el Consejo de Fontainebleau de 1984, en el que llevó a cabo un reajuste para solucionar el problema británico.

78 El problema británico se intentó corregir en el Consejo Europeo de Dublín (marzo, 1975), donde se aprobó un mecanismo de compensación para aplicarlo entre los años 1976 a 1980, con el fin de atender a "una economía con una carga financiera inadecuada", basado en el PIB, tasa de crecimiento, e ingresos de recursos propios, que no se llegó a aplicar. Sin embargo, este mecanismo a pesar de haberse aprobado y entrar en vigor, nunca se aplicó. En el Consejo Europeo de Dublín de noviembre de 1979) se aprobó un segundo mecanismo corrector del problema británico, basado en una compensación por la vía de los gastos, poniéndose en marcha a partir de la Decisión del Consejo de 30 de mayo de 1980, por el que se establecía una compensación de los gastos a través de medidas específicas a favor del RU. Más adelante, en el Consejo de Fontainebleau de 1984 se aprobó un tercer mecanismo por la Decisión de 7 de mayo de 1985 por el que se reducían los pagos en origen (reducción de 1.000 millones de ECU en 1985 y desde 1986 el RU deduciría de su base IVA 2/3 partes de la diferencia entre su participación IVA y su participación en gastos comunitarios). El resto de los Estado miembros pagarían esa diferencia en proporción a su contribución por IVA, excepto Alemania.

Intergubernamental de octubre de 1984) y acuerdos de anticipos no reembolsables (acuerdo Intergubernamental de abril de 1985). Esto permitió una financiación suficiente en 1986, pero en 1987 se volvieron a generar problemas financieros agotando esta vía de financiación.

En resumen, en este periodo, aunque se introdujo un sistema que pretendía ser suficiente e independiente de las decisiones de los Estados miembros, no se consiguió todo lo pretendido. Por una parte, no se alcanzó la suficiencia financiera y, por otra parte, se presentaron algunos conflictos relacionados con el reparto de la carga que solo se solucionaban parcialmente. Además, el dominio del recurso IVA en el total de los ingresos introdujo un cierto carácter regresivo, por el que los países con menor nivel de renta se sentían perjudicados, al estimarse que las diferencias entre las contribuciones basadas en el IVA y la renta nacional beneficiaban relativamente más a los países con mayor nivel de renta.

4.3.PERIODO DE REFORMA DEL SISTEMA DE RECURSOS PROPIOS E INTRODUCCIÓN DEL RECURSO PNB

El tercer periodo, se extiende entre los años 1988 y el 2002. La fecha de comienzo se caracteriza por ser la fecha en que se modificó el sistema de recursos propios, con la introducción en 1988 del recurso denominado PNB.

En este periodo, se modificó la importancia recaudatoria de las diferentes fuentes de recursos. Como se puede observar en los Gráficos y Cuadros 7, 8 y 9, el crecimiento de los ingresos con el recurso IVA fue muy intenso hasta finales de los años ochenta, mientras que en los años noventa se produjo un crecimiento más intenso del denominado 4º Recurso introducido en 1988. Este recurso, denominado también Recurso PNB ha ido adquiriendo una gran importancia recaudatoria en los últimos años, pasando entre el año anterior a su implantación que fue 1988 y el 2002, de 4.445,8 M.Euros a 46.095,8 M.Euros, multiplicándose por 10,4. La importancia relativa de las diferentes fuentes también han cambiado en el último periodo para pasar el Recurso PNB a suponer el 48,3 % del total, mientras que los derechos agrícolas, los de aduana y los basados en el IVA, disminuyeron pasando respectivamente, de 6,2% al 1,3%, del 22,3% a 8,3% y del 57,2% al 23,5%.

El Consejo Europeo de Bruselas de febrero de 1988 acordó asegurar el funcionamiento del sistema financiación comunitario y evitar, en la medida de lo posible, la inequidad introducida por un sistema en el que dominaban los pagos basados en el IVA. Los acuerdos tomados se concretaron en dos Decisiones⁷⁹, que tuvieron los siguientes efectos:

- 1.Creación del cuarto recurso con el objetivo de mejorar el reparto de la carga financiera entre los Estados miembros. Este recurso, que se basa en un porcentaje del PNB, se define como complementario, y la contribución se fija para cubrir la diferencia entre el resto de los ingresos y las necesidades financieras de gasto.
- 2.Establecimiento de un límite máximo de recursos propios, ya no se fijó en relación al IVA, sino que se estableció con referencia al PNB.
- 3.Ajustes en el reparto de la carga basada en el IVA, adaptándolo a las estructuras económicas, cuya base imponible se pasó a calcular de manera uniforme en todos los Estados miembros, de acuerdo con las reglas comunitarias. Se acordó reducir el tipo uniforme de IVA que se aplicaba a cada Estado del 1,4% al 1% en etapas iguales entre los años 1995 y 1999 y, además, limitar la base imponible del IVA, a partir de

⁷⁹ la Decisión 88/376 (24.06.1988); que sustituyó a la 85/257, y la decisión 94/728 (31.10.1994).

1995 al 55% del PNB de cada Estado cuyo PNB por habitante hubiera sido inferior al 90% de la media comunitaria.

4. Racionalización del sistema de recursos propios tradicionales integrando los derechos de aduana sobre productos CECA en los derechos de aduana comunes.

En 1994 cuando quedó claro que la ampliación de la UE incluiría al año siguiente tres países más (Noruega había rechazado su inclusión en el referéndum) se negociaron modificaciones presupuestarias y fijaron las Perspectivas Financieras para el periodo que acabaría en 1999⁸⁰. Así se pudieron atender, por una parte, los nuevos gastos agrícolas de forma progresiva y aprovechar los fondos estructurales y, por otra parte, se adaptaron las contribuciones financieras.

En el presente, la financiación del Presupuesto General de la UE se basa en la Decisión del Consejo sobre recursos propios de 29 de septiembre de 2000 (DO, L 253, 7.10.2000). En general, se puede decir que se mantienen las líneas generales del sistema anterior y se introducen algunas modificaciones, que previsiblemente podrían permanecer hasta el 2006. Las principales fuentes de ingresos son los Derechos agrícolas, los Derechos Arancelarios, el Recurso IVA y el Recurso PNB.

Los Derechos Agrícolas y exacción sobre el azúcar son los ingresos que se perciben, respectivamente, por la importación de terceros países de productos agrícolas propios de una Organización Común de Mercado (Reglamento nº 3290/94 Consejo de 22.12.1994), y por pagos de las empresas del sector azucarero para financiar las restituciones pagadas para exportar el azúcar excedentario del consumo interior (Reglamento nº 260/2001 del Consejo de 19.06.2001).

Los Derechos de Aduana son los ingresos derivados del arancel aduanero común tradicional y además los ingresos derivados de los derechos de aduana sobre los productos regulados en el Tratado de la CECA, relativos al carbón y al acero. (artículo 2.1, decisión de 29.09.2000). Una de las novedades más significativas es la ampliación del porcentaje de retención, que los Estados miembros aplicaban por gastos de recaudación, del 10% al 25%, a partir del 1º de enero del 2001.

El Recurso IVA son los ingresos procedentes de transferencias de los Estados miembros, cuya magnitud se estima a partir de la recaudación por IVA en cada Estado. Su cálculo ha sido modificado, siguiendo la tendencia de hacer este recurso más equitativo desde el punto de vista de la contribución de los países, pero sigue revistiendo una cierta complejidad. En particular, se tiene en cuenta, además de la recaudación corregida de cada Estado miembro, la compensación tradicional al Reino Unido y una atención específica a cuatro países (Alemania, Austria, Suecia y Países Bajos) cuyas magnitudes de IVA se reducen un 25% en determinados cálculos.

En particular, el recurso IVA de la UE se obtiene por la suma de las contribuciones de cada Estado miembro y éstas se obtienen mediante la multiplicación de la "base imponible del IVA armonizada" de cada país por "el tipo uniforme"). Todo ello calculado

80 Decisión del Consejo, 31 de octubre de 1994 y los Reglamentos de la CEE y CEEA (nº 1552/89 y 1553/89). Por estos se buscaba una triple finalidad: Financiera (garantizar a medio plazo la financiación de la Comunidad y mantener el equilibrio presupuestario), Jurídica (reforzar el carácter propio de los recursos) y Económica (dar mayor equidad al sistema). Los recursos de Aduanas, exacciones agrícolas y, cotizaciones de azúcar e isoglucosa los administran los Estados miembros de acuerdo con el Reglamento 1553/89, el derecho de las CE se reconoce en el momento que se le comunica al contribuyente el importe adeudado. Mientras que las contribuciones basadas en el IVA y en el PNB se ponen a disposición de las CE el primer día laboral de cada mes en la proporción 1/12 del importe consignado en el Presupuesto general de la CE/UE. La gestión queda así en manos de los Tesoros de cada Estado, aunque los Parlamento de cada Estado miembro se pronuncia cada año sobre estas consignaciones.

de acuerdo con los criterios definidos en la Decisión de 29 de septiembre de 2000. Su cálculo, sencillo en la última fase, lleva consigo un complejo proceso previo. Por un lado, la base imponible del IVA armonizado se obtiene por medio de un laborioso procedimiento⁸¹ y además debe ser corregida para que no supere el 50% del PNB de cada Estado miembro (este % de nivelación de la base del IVA era en 1988 el 55% y ha ido bajando desde entonces hasta alcanzar el 50%). Y, por otro lado, el “tipo uniforme” se calcula por la diferencia entre el “tipo máximo de referencia”⁸² y el “tipo congelado”⁸³

El Recurso PNB es un recurso complementario pues sirve para ajustar las necesidades de financiación con el fin de que no haya déficit. Pero esta posibilidad no es ilimitada, pues a la vez tiene un techo, el denominado límite de recursos propios que se ha venido fijando con la aprobación de las Perspectivas financieras y que se ha situado para el periodo 2000-2006 en el 1,27% en Créditos para Pago y en el 1,335% en Créditos para Compromiso.

El sistema actual garantiza la financiación de las necesidades y atiende las peticiones de algunos países como el Reino Unido, Alemania, Austria, Suecia, y Países Bajos, para mantener una cierta equidad en sus contribuciones. Sin embargo, el sistema en lo que respecta a los recursos IVA (DO, 21.abril.70) y PNB (DO, 24.junio.88). No parece que la equidad sea completamente satisfactoria y desde luego no es sencilla de calcular. En cambio, una vez superados estos problemas, los costes de Administración de cada país son pequeños. Su evolución futura parece ir en el sentido de aumentar la importancia del PNB, aunque existe un compromiso para plantear una reforma para el 2006.

La introducción del recurso PNB, no solo ha contribuido a mejorar la suficiencia financiera, sino a reducir la inequidad que introducía en el sistema el recurso IVA⁸⁴. Así, los países con menor nivel de renta relativa tienen una base de IVA relativamente mayor. Además, esta el problema de las excepciones debidas a los desequilibrios presupuestarios, que no solo introduce falta de transparencia, sino que ha dado lugar a nuevas reclamaciones por los Países Bajos, Austria, Alemania y Suecia, cuya satisfacción complicaría más el sistema.⁸⁵ Por otra parte, el sistema de límites máximos de recursos propios, basado en un porcentaje del PNB, introduce un efecto indeseado, pues el límite relativo puede verse arrastrado a la baja en épocas de recesión, condicionando las políticas de gasto, al no aceptarse saldos deficitarios.

⁸¹ La base imponible del IVA armonizado se estima por el método de los ingresos (p.215, Las Finanzas Publicas de la UE, Comunidades Europeas. 2002) que consiste en tomar los ingresos totales netos recaudados en los Estados miembros y dividir dicha cifra por el tipo medio de gravamen ponderado del IVA en cada Estado, para obtener la base imponible del IVA intermedia de la que una vez sumadas y restadas las compensaciones se obtienen la Base del IVA armonizada.

⁸² El tipo máximo de referencia según la Decisión desde septiembre de 2000 (art. 2.4a) es 0,75 para los años 2002 y 2003 y 0,5 para el 2004 y siguientes.

⁸³ El tipo congelado que es un tipo calculado por el cociente entre la cantidad de compensación al Reino Unido (art. 4) la suma de las bases imponibles del IVA armonizado y nivelado descontando la parte del Reino Unido y el 25% de las bases de Alemania, Austria, Suecia y Países Bajos.

⁸⁴ Al analizar las aportaciones que los diferentes Estados realizan pueden tenerse en cuenta solo las aportaciones directas o incluir también las procedentes de los recursos propios tradicionales (aranceles y exacciones agrícolas). Sin embargo, estas últimas difícilmente pueden excluirse para hacer un balance fiscal, pues los ingresos procedentes de los aranceles se vinculan al puerto de entrada y no a país donde se consumen los productos importados (Países Bajos, Bélgica, Portugal, Irlanda y el Reino Unido tenían ventaja relativa, ya que suelen recaudar más por lo que habitualmente se denomina “efecto Rotterdam”)

⁸⁵ Aunque en la cumbre de Berlín se decidió no introducir cambios significativos, se acordó aumentar a partir del año 2001 el porcentaje de retención por gastos de recaudación al 25%, lo que favorece a la algunos de los países más perjudicados, se mantiene la posición excepcional del Reino Unido, con ajustes sobre los cuatro países más perjudicados y que la Comisión proponga antes de 1º de enero del 2006 una revisión general del sistema de recursos propios.

En resumen, este es un periodo en el que se alcanza una mayor estabilidad. Aunque, sigue existiendo un descontento amplio en relación con los saldos contributivos de cada país, en este periodo se alcanzó la suficiencia financiera debido a la introducción del cuarto recurso basado en el PNB, y se logró una mayor equidad al reducirse la importancia relativa del recurso IVA y aumentar el basado en el PNB.

5.CONCLUSIONES

En este trabajo se han descrito los principales aspectos institucionales relacionados con la actividad financiera comunitaria y analizado la evolución de los gastos e ingresos. En particular, se han mostrado las principales características institucionales y estructurales relacionadas con los presupuestos, se han analizado los gastos comunitarios intentando explicar su evolución en función del desarrollo de las políticas de gasto introducidas a lo largo del periodo analizado, finalmente, se ha descrito la evolución de los ingresos comunitarios analizando los diferentes sistemas de financiación aplicados.

En primer lugar, se han descrito los aspectos institucionales más relevantes del marco institucional en el que se articulan los presupuestos, destacado los fundamentos de la actividad financiera comunitaria, que se justifica a partir de los objetivos establecidos en los tratados, y expuesto la forma en que se canalizan las políticas de gasto a través de los presupuestos comunitarios. Se han revisado todas la actividades de gastos e ingresos y se han identificado diversos presupuestos en el seno de las instituciones Comunitarias

Aunque ha habido y hay todavía diversos presupuestos independientes, se ha observado un proceso de integración de diversos presupuestos de gastos en el Presupuesto General. Éste ha sido y es el más importante de todos, tanto desde el punto de vista cuantitativo como cualitativo, aunque hasta el momento presente no se ha unificado toda la actividad financiera en un único documento presupuestario.

El contenido de los tratados comunitarios han condicionado y condicionan el desarrollo de las instituciones que tienen que actuar para alcanzar los objetivos establecidos en los mismos. La actividad financiera y los presupuestos comunitarios son fruto de la estructura institucional. Así, a lo largo de su historia, es decir, en los cincuenta años de instituciones comunitarias desde la entrada en vigor del Tratado de la CECA, hasta su desaparición en el 2002, cada una de ellas desarrolló sus propios presupuestos, aunque esto sucedió solo en los primeros años para la CECA, la CEEA y la CEE, canalizando así las políticas de gasto dirigidas a alcanzar sus propios objetivos. Sin embargo, se ha señalado que el presupuesto de la CEE, que fue ampliando sus funciones y pasó a denominarse sucesivamente Presupuesto de las Comunidades Europeas y Presupuesto General de la UE, ha sido el instrumento más destacado, que ha canalizado la parte más importante de la actividad financiera comunitaria.

La estructura del Presupuesto General de la UE ha seguido tradicionalmente un criterio orgánico para su organización y presentación de sus actividades, aunque la agrupación funcional del gasto de acuerdo con la estructura de las Perspectivas Financieras, ha sido muy utilizada, especialmente en los acuerdos interinstitucionales y en la difusión de la información financiera. No obstante, en el año 2003 se introdujo una nueva estructura basada en actividades para organizar y gestionar el presupuesto general.

El análisis realizado se ha basado principalmente en el Presupuesto General de la UE y en sus equivalentes anteriores, pero no se ha prescindido de los presupuestos de la CECA, de la CEEA, y del FED, que se han analizado conjuntamente con los gastos de Presupuesto General en los años en que han estado vigentes. Así, se ha analizado la evolución de los gastos y de los ingresos comunitarios en los cincuenta años comprendidos entre los años 1952 y 2002, primero y último año para los que se dispone de información. No obstante, por el lado de los gastos, aunque se ha recogido información estadística para todo el periodo, los primeros años no han sido muy relevantes, por lo que la información a analizar se ha concentrado a partir del año

1958, fecha en la que entraron en funcionamiento las otras dos comunidades europeas, la CEE y la CEEA

En cuanto a los gastos, hay que destacar el importante crecimiento de los gastos presupuestarios totales, que se ha debido tanto a la adhesión de nuevos países, como a la expansión y desarrollo de determinadas políticas comunitarias. Su incremento ha sido notable tanto en términos absolutos, como relativos medidos en porcentaje del PIB total de los Estados miembros. Sin embargo, el volumen relativo apenas ha superado el 1% en los años que se dieron las cifras más elevadas. Por otra parte, en los análisis realizados, tanto de los gastos como de los ingresos, se ha podido constatar la existencia de tres periodos claramente diferenciados de la que podría denominarse historia financiera de la hacienda pública comunitaria, separados por los años 1971 y 1988.

Desde la perspectiva del gasto, la primera etapa, que se ha denominado de nacimiento de los presupuestos, se caracteriza por la creación de las comunidades europeas y se desarrollan las principales instituciones presupuestaria, pero cada una dispone de su propio presupuesto. Este periodo se inicia y desarrolla la política agrícola común, llegando los gastos de FEOGA-Garantía a suponer en 1970 el 86,91% (80,78% si se hubiera tomado un año más normal como 1969) del total de los Gastos Presupuestarios de la CEs, y comienzan aplicarse las políticas de FSE, aunque éstas apenas llegan a desarrollarse.

La segunda etapa, se ha calificado de expansión de la actividad presupuestaria comunitaria. En este periodo, que se extiende entre 1971 y 1987, el presupuesto comunitario se expandió y las instituciones comunitarias se enfrentaron a problemas de delimitación de competencias y control del gasto. En este periodo se inicia una nueva política de gasto, la dirigida a reducir los desequilibrios regionales, dando lugar a la creación del FEDER cuyos gastos se empiezan a reflejar en el presupuesto comunitario a partir de 1975 llegando a suponer el 7,07 % del total de Gastos Presupuestarios de la CEs. Además, el FSE adquiere una importancia mayor pasando del 1,03% a suponer el 6,93% del total de los gastos comunitarios. En este periodo uno de los elementos más significativos es la reducción de la importancia relativa del gasto agrícola, a la vez que se incrementa la del gasto en políticas estructurales, disminuyendo y aumentando respectivamente en -23,57 (17,44 si se mide con el año 1969) y en 13,50 (12,79 si se mide con el año 1969) puntos porcentuales entre los años 1970 y 1987.

Y, la tercera etapa, entre los años 1988 y 2002, se ha calificado de periodo estabilización. Una de las características más significativas de la actividad presupuestaria de este periodo es la institucionalización de la Perspectivas Financieras, que se aplican con gran eficacia para controlar el gasto presupuestario. El gasto, este periodo se caracteriza principalmente por la introducción de dos nuevas políticas, la de Cohesión y las del IFOP, cuyo peso en los gastos totales comunitarios ha llegado a ser en el año 2002, respectivamente, de 3,5% y 0,39%. En este periodo se intensifica la tendencia observada en el periodo anterior, de reducción del peso relativo del Feoga-garantía, a la vez que siguen aumentando los gastos en políticas estructurales, disminuyendo y aumentando respectivamente en -15,27 y 14,40 puntos porcentuales.

En relación con la financiación de los presupuestos de la Unión Europea, también se pueden apreciar claramente los tres periodos, distinguiéndose cada uno por aplicar un sistema de financiación diferente. El primer periodo se caracterizó por basar su financiación en un sistema contribuciones directas de los Estado miembros y se aplicó desde la creación de cada una de las tres comunidades hasta el año 1970. Este es un

periodo, de construcción de las instituciones europeas, en el que no se aborda directamente la búsqueda de un sistema de financiación propio. Es un periodo en el que las instituciones comunitarias se financian básicamente por mecanismos semejantes a los de cualquier organismo internacional, es decir, con contribuciones basadas en acuerdos políticos más o menos estables.

El segundo periodo, comienza en 1971 cuando se produce el cambio más importante del sistema de financiación, con la introducción del sistema de recursos propios. Éste sistema se basó en tres tipos de recursos: los derechos agrícolas, los arancelarios y los ingresos basados en el IVA. La pretensión inicial era la de lograr un sistema autónomo, pero en la medida en que las entregas del recurso IVA dependían de los Parlamentos de los Estados miembros, no se puede decir que se consiguiera plenamente establecer un sistema propio. Este sistema no consiguió una suficiencia clara de recursos, obligando a introducir diversas modificaciones entre las que cabe destacar el aumento del tipo uniforme del IVA, ni una situación estable desde el punto de vista de la equidad entre los Estados miembros, pues los países con unos niveles de renta per cápita inferiores también tenían un nivel relativo de IVA más elevado, con el consiguiente efecto regresivo respecto a renta nacional de los países.

El tercer periodo, se extiende entre 1988 y el presente, y se caracteriza por aplicar una reforma del sistema de recursos propios caracterizada por mantener aspectos generales del sistema anterior y por introducir el Recurso PNB, proporcionando suficiencia financiera y mayor equidad. En relación con la suficiencia financiera cabe destacar la introducción de un mecanismo de límites máximos de recursos globales, que ha permitido determinar la capacidad de financiación de acuerdo con las necesidades de gasto.

En conclusión, el actual sistema presupuestario de la UE se caracteriza por la presencia de un presupuesto general, en el que se han ido integrando los presupuestos de las diferentes comunidades europeas, aunque todavía no existe un presupuesto único ni una presentación consolidada de todos los presupuestos comunitarios. En cuanto a la evolución de la actividad financiera comunitaria los gastos han crecido de forma considerable en este periodo, aunque el crecimiento relativo se ha dado principalmente en el segundo de los periodos señalados. En cuanto a las políticas de gasto, la perspectiva histórica indica el crecimiento relativo de las políticas estructurales a la vez que se ha reducido la importancia relativa de los gastos en las políticas agrícolas. Y, en cuanto a los ingresos, la situación actual es inestable, y hay previsiones de establecer un mecanismo generalizado de corrección, que modificaría el actual sistema de recursos propios, ya que los países más ricos reclaman una corrección en el sistema que reduzca sus elevadas aportaciones, mientras que otros de menor renta defienden la introducción de elementos de progresividad en el sistema.

BIBLIOGRAFIA

- Alonso Garcia, Ricardo (2001). El Tratado de Niza, Editorial Civitas. Madrid.2001
- Barberán Ortí, Ramón (1997). “La Hacienda Pública de la Unión Europea. Una aproximación a la dimensión financiera del proceso de integración”, en Hacienda Pública Española, 141/142 (p.27-61).
- Barea Mateo, M^a Teresa y Murillo García, Encarnación (2000). “Principio de subsidiariedad y déficit democrático, factores claves en el debate sobre la atribución de competencias a la Unión Europea”, Noticias de la Unión Europea 182, marzo (p.9-23).
- Comisión Europea (2002). Las Finanzas Públicas de la Unión Europea. Características, reglas y funcionamiento del sistema financiero europeo. Oficina de Publicaciones de las Comunidades Europeas. Luxemburgo.
- Comisión Europea (1998) “La Financiación de la Unión Europea. Informe de la Comisión sobre el Funcionamiento del Sistema de Recursos Propios” .COM (98) 560 final.7.10.1998.
- Comisión Europea (2002). “Ajuste técnico de las Perspectivas Financieras para 2003 en función de la evolución de la RNB”. COM (2002) 80 final (19.02.2002).
- Comunidades Europeas (1999). Acuerdo Interinstitucional. Perspectivas Financieras 2000-2006. (DO C 172/1, 18.06.1999); Comisión Europea (1998). Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento sobre el establecimiento de nuevas Perspectivas Financieras para el periodo 2000-2006. COM(98) 164.final.
- Comunidades Europeas (2000). Vademecum Presupuestario. SEC (2000) 1200. Edición 2000. Bruselas: Comunidades Europeas.
- Comunidades Europeas (2004). El Presupuesto General de la Unión Europea para el ejercicio 2004. (DO. L 53, 23.02.2004).
- Comunidades Europeas (2003). Unión Europea. Informe Financiero 2002 Luxemburgo. Oficina de publicaciones de las Comunidades Europeas. <http://europa.eu.int>.
- Consejo de la Union Europea (1999): “Conclusiones de la Presidencia, Consejo Europeo de Berlin, 24 y 25 de marzo de 1999”. SN.100/99.
- Desantes Real, Manuel (1990). Tratado de Roma y Acta Única Europea, Editorial Tecnos. Madrid. 2ªEdición.1990
- DO L 248, 16.9.2002. Reglamento (CE, Euratom) nº1605/2002 del Consejo de 25 de junio de 2002, por el que aprueba el Reglamento Financiero aplicable al Presupuesto General de las Comunidades Europeas.
- DO L 357, 31.12.2002. Reglamento (CE, Euratom) nº2343/2002 de la Comisión de 23 de diciembre de 2002, sobre las normas de desarrollo del Reglamento (CE, EURATOM) nº1605 del Consejo, por el que se aprueba el Reglamento Financiero aplicable al Presupuesto General de las Comunidades Europeas.

-DO L 357, 31.12.2002. Reglamento (CE, Euratom) nº2343/2002 de la Comisión de 23 de diciembre de 2002, por el que se aprueba el Reglamento financiero marco de los organismos a que se refiere el artículo 185 del Reglamento (CE, Euratom) nº1605/2002 del Consejo por el que se aprueba el Reglamento financiero aplicable al presupuesto general de las comunidades europeas.

-Edo Hernandez V. Pablos Escobar, I. y Valiño Castro, A. (1994). : El Presupuesto como instrumento de control del gasto publico. Monografía Fundación B.B.V. de Economía Pública.

-Edo Hernández, Valentín y Pablos Escobar, Laura (1998): "Los Presupuestos de la Unión Europea: Análisis y estructura, características". Madrid: Instituto Complutense de Estudios Internacionales, Universidad Complutense de Madrid, 1998. (Documento de Trabajo nº9).

-Edo Hernandez V. y Pablos Escobar, L. (1999): "El control del Presupuesto Comunitario." Madrid: Instituto Complutense de Estudios Internacionales, Universidad Complutense de Madrid, 1999. (Documento de Trabajo nº13).

-Granel, Francesc (2002): La expiración del Tratado de CECA y el futuro de la Unión Europea; en Cuadernos de Información Económica, 170, 2002, p.59-65

-Jordan Galduff, Jose Mª (1997). Economía de la Unión Europea. Coord. José Mª Jordan Galduff. Madrid: Cívitas, 1997.

-Mangas Martín, Araceli (1996). Tratado de la Unión Europea y Tratados Constitutivos de las Comunidades Europeas, 5ª Edición, Editorial Tecnos. 1996.

-Mangas Martín, Araceli (2000). Tratado de la Unión Europea, Tratados Constitutivos de las Comunidades Europeas y otros actos básicos de Derecho Comunitario. 6ª Edición, Madrid: Tecnos, 2000.

-Martin, Carmela (1997) España en la nueva Europa. Alianza Economía. Madrid.

-Martin, Carmela (1998)¿Qué podemos esperar de la UEM? Cuadernos de Información Económica, 134, mayo 1998 (p.1-8).

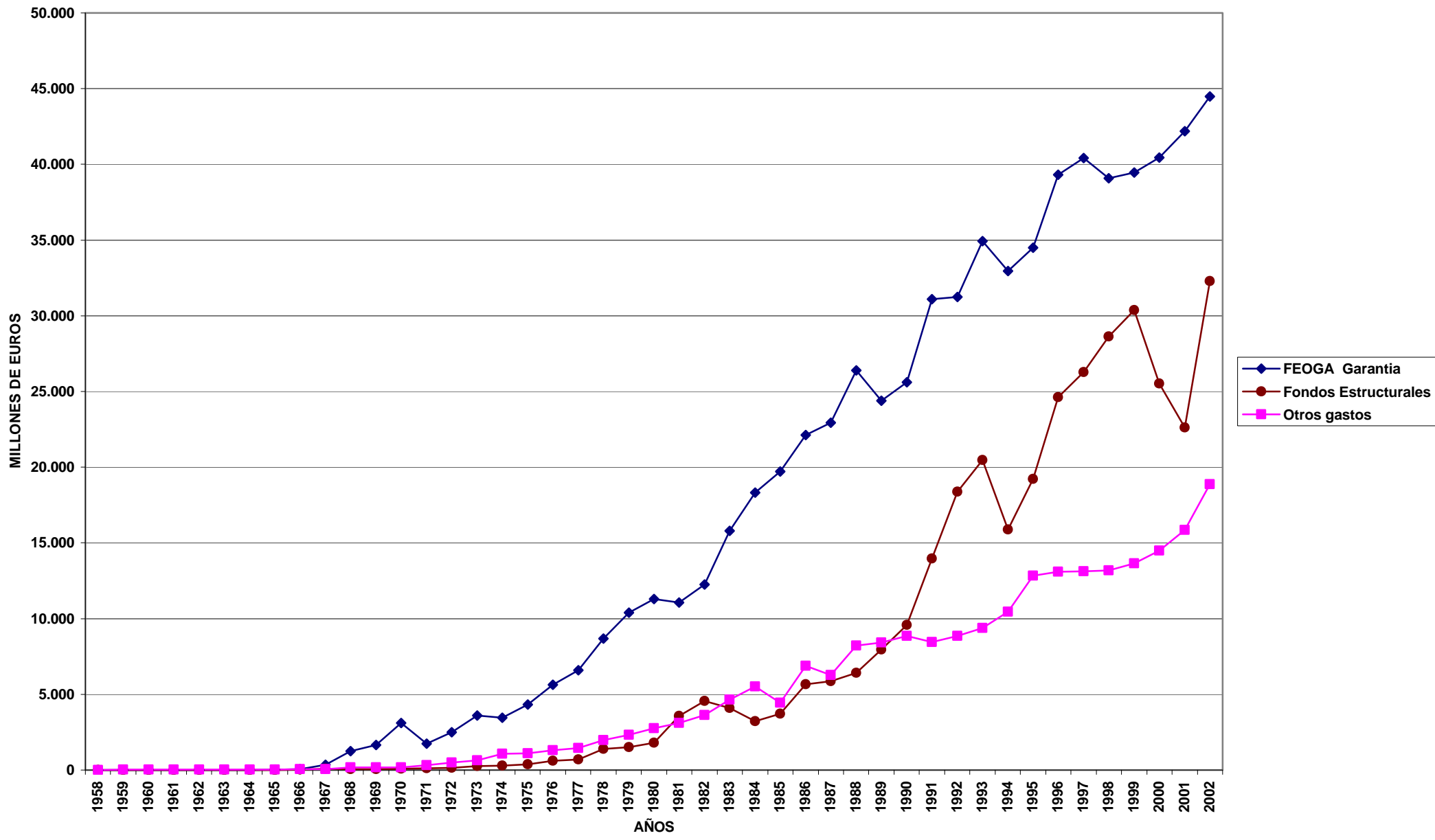
-Nieto Solis, José Antonio (2001). La Unión Europea. Una nueva etapa en la integración económica de Europa. Ed.Pirámide. Madrid 2002.

-Reig, Ernest (1997). "La Política Agrícola Común", en Economía de la Unión Europea. Coord. José Mª Jordan Galduff. Madrid: Cívitas, 1997 (p.301-334).

-Strasser, Daniel (1993). La Hacienda de Europa. El derecho presupuestario y financiero de las Comunidades Europeas, Instituto de Estudios Fiscales. Madrid. Traducción al español de la 7ªedición

-Tribunal de Cuentas(2003). Informe anual relativo al ejercicio 2002. (DO, C 286, 28.11.2003).

GRAFICO 1
EVOLUCIÓN DEL GASTO COMUNITARIO EN EL PERIODO 1958-2002.
En Millones de Euros



EVOLUCION DEL GASTO COMUNITARIO POR PRESUPUESTOS Y POR CONCEPTOS DE GASTO EN LA UE. 1958-2002.

	1958	1959	1960	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970	diferencia 1970-1958
FEOGA Garantía (1)								28,7	50,7	340,0	1.259,7	1.668,6	3.108,1	3.108,1
Fondos Estructurales				8,6	11,3	4,6	7,2	4,6	22,1	81,1	58,5	70,8	95,4	95,4
FEOGA-Orientación											34,0	51,3	58,4	58,4
FEDER														
FSE											24,5	19,5	37,0	37,0
FONDO COHESION														
IFOP														
Finalización de Programas anteriores (2)														
Investigación											73,4	59,2	63,4	63,4
Acciones Exteriores								0,9	0,8	0,8	1,0	1,0	1,4	1,4
Administración	7,3	18,1	21,2	25,4	30,2	35,2	39,6	43,3	50,9	53,7	94,7	104,3	115,3	108,0
Reembolsos y otros (3)									0,6	0,5	0,6	0,9	1,6	1,6
=PGCE/UE	7,3	18,1	21,2	34,0	41,5	39,8	46,8	76,6	125,2	476,1	1.487,9	1.904,8	3.385,2	3.377,9
=PFED			3,4	15,8	53,3	65,3	83,4	106,7	108,3	104,6	106,5	115,0	145,6	145,6
=PCECA (4)	70,3	21,8	28,2	20,8	22,3	22,6	29,1	35,7	31,0	37,7	32,4	45,7	45,6	-24,7
=PCEEA (4)	3,7	8,5	5,8	6,9	54,8	84,7	100,1	120,0	129,2	129,5				125,8
GP totales de las CEs (5)	81,3	48,4	58,6	77,5	171,9	212,4	259,4	339,0	393,7	747,9	1.626,8	2.065,5	3.576,4	3.495,1

(*) Fuente: Informe Financiero. 2002 y European Economy 2003, núm.6

Leyenda.- PGCE/UE (Presupuestos Generales de las Comunidades Europeas/Unión Europea, según los años), FED (Fondo Europeo de Desarrollo) CECA (Comunidad Europea del Carbón y del Acero), CEEA (Comunidad Europea de la Energía Atómica) y GP totales de las CEs (Gastos Presupuestarios totales de las Comunidades Europeas).

(1)Debido a un cambio metodológico en 1970, la cifra de este año era anormalmente elevada (3.108,6 frente a 1.755,6 en 1971 y 1.668,6 en 1969),

(2)Desde la reforma de los Reglamentos referidos a gastos estructurales casi todos del año 1999 el PGEU recoge un concepto denominado Finalización de los Programas / . que no figuran desagregadas por instrumentos de gasto, han sido estimadas por la Comisión para 2000, 2001 y 2002 fueron 14.638,0, 4.372,6 y 3.2010,0.

(3) Incluye principalmente gastos de políticas internas y reembolsos.

(4) Los Presupuestos administrativos de la CECA y de la CEEA se integraron en el Presupuesto General por el Tratado de Fusión de 1967. El presupuesto de Investigación e Inversión de la CEEA se integró en el año 1968, mientras que el presupuesto de funcionamiento de la CECA se ha mantenido hasta el año 2002.

(5)Los países que formaban parte de las CE en los respectivos años eran: en1958 Alemania, Belgica, Francia, Holanda, Italia y Luxemburgo, en 1973 se incorporaron Dinamarca, Irlanda y el Reino Unido, en 1981 Grecia , en 1986 España y Portugal y en 1995 Austria, Finlandia y Suecia.

EVOLUCION DEL GASTO COMUNITARIO POR PRESUPUESTOS Y POR POLITICAS DE GASTO EN LA UE. 1958-2002.

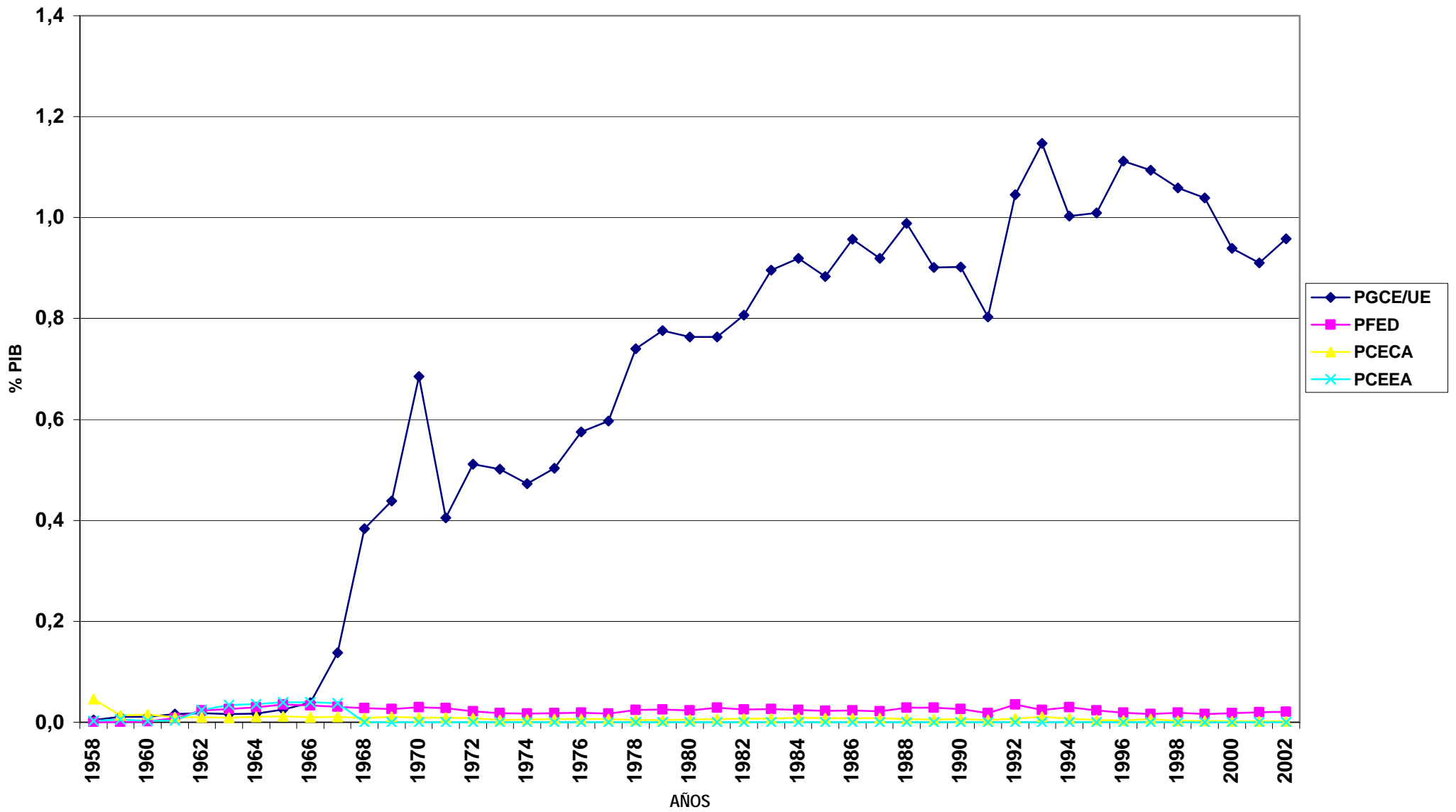
	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	diferencia 1987-1970
FEOGA Garantía (1)	1.755,6	2.485,6	3.614,4	3.459,8	4.327,7	5.636,7	6.587,1	8.679,3	10.387,1	11.291,9	11.063,7	12.259,8	15.785,8	18.330,4	19.727,8	22.118,1	22.950,1	21.194,5
Fondos Estructurales	118,0	136,9	259,1	281,8	375,3	623,8	685,5	1.388,7	1.515,5	1.808,5	3.566,8	4.570,1	4.081,3	3.220,0	3.702,9	5.664,7	5.859,6	5.741,6
FEOGA-Orientación	61,5	53,2	10,8	37,8	76,7	112,1	113,0	325,6	286,5	314,6	539,9	650,8	575,3	595,6	685,5	771,2	789,5	728,0
FEDER					150,0	300,0	400,0	525,0	699,0	793,4	2.406,5	2.905,4	2.306,6	1.412,5	1.610,0	2.456,7	2.560,1	2.560,1
FSE	56,5	83,7	248,3	244,0	148,6	211,7	172,5	538,1	530,0	700,5	620,4	1.013,9	1.199,4	1.211,9	1.407,4	2.436,8	2.510,0	2.453,5
FONDO COHESION																		
IFOP																		
Finalización de Programas anteriores (2)																		
Investigación	64,9	76,3	70,1	110,3	115,9	127,2	180,8	266,9	267,6	364,2	311,6	437,3	1.345,5	1.660,0	677,9	775,4	964,4	899,5
Acciones Exteriores	0,4	71,8	63,3	358,5	250,9	202,8	194,1	313,2	443,7	603,9	738,4	891,2	901,3	996,5	963,8	1.057,3	809,2	808,8
Administración	137,8	173,6	245,3	306,2	364,0	430,7	501,6	686,6	775,6	829,9	941,8	1.048,2	1.108,2	1.212,9	1.304,8	1.533,9	1.696,9	1.559,1
Reembolsos y otros (3)	130,4	178,1	253,0	309,8	383,1	541,6	586,8	707,1	831,2	958,9	1.103,7	1.263,0	1.283,9	1.661,6	1.490,1	3.526,0	2.807,8	2.677,4
=PGCE/UE	2.207,1	3.122,3	4.505,2	4.826,4	5.816,9	7.562,8	8.735,9	12.041,8	14.220,7	15.857,3	17.726,0	20.469,6	24.506,0	27.081,4	27.867,3	34.675,4	35.088,0	32.880,9
=PFED	154,4	131,5	157,8	172,0	208,5	248,6	244,7	401,0	465,3	481,9	663,7	647,2	718,8	703,0	698,0	846,7	837,9	683,5
=PCECA (4)	49,8	51,0	40,5	58,0	76,0	84,2	95,5	67,3	87,5	115,6	139,7	184,0	207,7	255,2	267,9	298,1	308,9	259,1
=PCEEA (4)																		
GP totales de las CEs (2.411,3	3.304,8	4.703,5	5.056,4	6.101,4	7.895,6	9.076,1	12.510,1	14.773,5	16.454,8	18.529,4	21.300,8	25.432,5	28.039,6	28.833,2	35.820,2	36.234,8	33.823,5

Cuadro 1

EVOLUCION DEL GASTO COMUNITARIO POR PRESUPUESTOS Y POR POLITICAS DE GASTO EN LA UE. 1958-2002.

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	diferencia 2002-1987
FEOGA Garantía (1)	26.395,2	24.401,4	25.604,6	31.103,2	31.254,5	34.935,8	32.952,8	34.490,4	39.324,2	40.423,0	39.068,0	39.468,6	40.437,3	42.182,4	43.201,9	16.807
Fondos Estructurales	6.419,3	7.945,1	9.591,4	13.971,0	18.378,3	20.478,5	15.872,1	19.223,3	24.624,1	26.285,1	28.624,1	30.377,4	25.524,3	22.620,4	27.480,3	21.061
FEOGA-Orientación	1.140,9	1.439,0	1.825,3	2.085,4	2.857,9	2.914,2	2.476,5	2.530,6	3.360,3	3.580,0	3.521,5	3.774,0	1.390,7	1.343,1	1.553,9	413
FEDER	2.979,8	3.920,0	4.554,1	6.306,8	8.564,8	9.545,6	6.331,2	8.373,6	10.610,3	11.521,4	11.779,2	14.006,5	2.751,4	8.496,7	10.199,4	7.220
FSE	2.298,6	2.676,1	3.212,0	4.030,0	4.321,1	5.382,6	4.315,4	4.546,9	6.031,6	6.143,4	7.602,8	7.245,8	2.340,0	4.222,4	6.646,7	4.348
FONDO COHESION						795,0	851,6	1.699,3	1.872,2	2.323,0	2.336,0	2.731,7	1.682,2	1.983,4	3.148,0	3.148
IFOP							395,0	248,1	421,6	486,9	407,7	571,9	335,3	201,1	348,0	348
Finalización de Programas anteriores (2)													14.638,0	4.372,6	3.201	
Investigación	1.129,5	1.517,5	1.790,3	1.706,3	1.903,2	2.232,5	2.480,8	2.477,9	2.878,7	2.981,6	2.968,7	2.629,2	3.151,2	3.141,0	3.603,4	2.474
Acciones Exteriores	768,1	1.044,3	1.430,6	2.209,6	2.140,6	2.857,5	3.055,2	3.406,2	3.855,0	3.822,6	4.159,7	4.729,5	4.889,8	5.773,5	6.104,2	5.336
Administración	1.906,1	2.069,8	2.332,9	2.618,7	2.877,6	3.319,1	3.541,7	3.870,3	4.011,1	4.195,5	4.171,3	4.111,4	4.484,4	4.686,5	5.147,7	3.242
Reembolsos y otros (3)	4.403,6	3.779,0	3.313,1	1.901,9	1.935,9	960,1	1.370,5	3.079,3	2.339,0	2.111,3	1.886,4	2.175,6	1.961,9	2.256,9	2.315,5	-2.088
=PGCE/UE	41.021,8	40.757,1	44.062,9	53.510,7	58.490,1	64.783,5	59.273,1	66.547,4	77.032,1	79.819,1	80.878,2	83.491,7	80.448,9	80.660,7	87.852,9	46.831
=PFED	1.196,3	1.297,1	1.256,5	1.191,3	1.941,7	1.353,6	1.781,6	1.563,7	1.317,4	1.213,0	1.439,6	1.275,4	1.548,2	1.717,0	1.902,5	706
=PCECA (4)	277,2	229,9	288,6	314,3	412,2	596,4	424,0	297,5	255,3	459,8	184,9	184,6	135,0	189,6	130,8	-146
=PCEEA (4)																
GP totales de las CEs (5)	42.495,3	42.284,1	45.608,0	55.016,3	60.844,0	66.733,5	61.478,7	68.408,6	78.604,8	81.491,9	82.502,7	84.951,7	82.132,1	82.567,3	89.886,2	47.391

GRAFICO 2
EVOLUCIÓN DEL GASTO COMUNITARIO POR PRESUPUESTOS EN EL PERIODO 1952-2002
en % del PIB



EVOLUCION DEL GASTO COMUNITARIO POR PRESUPUESTOS Y POR CONCEPTOS DE GASTO EN LA UE. 1958-2002.

	1958	1959	1960	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970	diferencia 1970-1958
FEOGA Garantía (1)								0,009	0,016	0,098	0,325	0,384	0,629	0,629
Fondos Estructurales				0,004	0,005	0,002	0,003	0,002	0,007	0,023	0,015	0,016	0,019	0,019
FEOGA-Orientación											0,009	0,012	0,012	0,012
FEDER														
FSE											0,006	0,004	0,007	0,007
FONDO COHESION														
IFOP														
Finalización de Programas anteriores (2)														
Investigación											0,019	0,014	0,013	0,013
Acciones Exteriores									0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000
Administración	0,005	0,011	0,011	0,012	0,013	0,014	0,014	0,014	0,016	0,016	0,024	0,024	0,023	0,019
Reembolsos y otros (3)									0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000
=PGCE/UE	0,005	0,011	0,011	0,016	0,018	0,016	0,017	0,025	0,039	0,138	0,384	0,438	0,685	0,680
=PFED			0,002	0,008	0,023	0,026	0,030	0,035	0,033	0,030	0,027	0,026	0,029	0,029
=PCECA (4)	0,046	0,013	0,015	0,010	0,010	0,009	0,010	0,012	0,010	0,011	0,008	0,011	0,009	-0,036
=PCEEA (4)	0,002	0,005	0,003	0,003	0,024	0,034	0,036	0,040	0,040	0,037				0,035
GP totales de las CEs (5)	0,053	0,029	0,031	0,038	0,075	0,085	0,093	0,112	0,121	0,216	0,419	0,475	0,724	0,671
PIB (en M.Millones)	153,8	166,3	189,8	206,3	228,0	250,6	277,5	303,3	324,4	345,9	387,8	434,6	494,1	340,3

(*) Fuente: Informe Financiero. 2002 y European Economy 2003, núm.6

Leyenda.- PGCE/UE (Presupuestos Generales de las Comunidades Europeas/Unión Europea, según los años), FED (Fondo Europeo de Desarrollo) CECA (Comunidad Europea del Carbón y del Acero), CEEA (Comunidad Europea de la Energía Atómica) y GP totales de las CEs (Gastos Presupuestarios totales de las Comunidades Europeas).

(1)Debido a un cambio metodológico en 1970, la cifra de este año era anormalmente elevada (3.108,6 frente a 1.755,6 en 1971 y 1.668,6 en 1969),

(2)Desde la reforma de los Reglamentos referidos a gastos estructurales casi todos del año 1999 el PGEU recoge un concepto denominado Finalización de los Programas Anteriores, cuyas que no figuran desagregadas por instrumentos de gasto, han sido estimadas por la Comisión para 2000, 2001 y 2002 fueron 14.638,0, 4.372,6 y 3.2010,0.

(3) Incluye principalmente gastos de políticas internas y reembolsos.

(4) Los Presupuestos administrativos de la CECA y de la CEEA se integraron en el Presupuesto General por el Tratado de Fusión de 1967. El presupuesto de Investigación e Inversión de la CEEA se integró en el año 1968, mientras que el presupuesto de funcionamiento de la CECA se ha mantenido hasta el año 2002.

(5)Los países que formaban parte de las CE en los respectivos años eran: en1958 Alemania, Belgica, Francia, Holanda, Italia y Luxemburgo, en 1973 se incorporaron Dinamarca, Irlanda y el Reino Unido, en 1981 Grecia , en 1986 España y Portugal y en 1995 Austria, Finlandia y Suecia.

EVOLUCION DEL GASTO COMUNITARIO POR PRESUPUESTOS Y POR POLITICAS DE GASTO EN LA UE. 1958-2002.

	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	diferencia 1987-1970
FEOGA Garantía (1)	0,322	0,407	0,402	0,339	0,375	0,429	0,450	0,533	0,567	0,543	0,477	0,483	0,577	0,622	0,625	0,611	0,601	0,279
Fondos Estructurales	0,022	0,022	0,029	0,028	0,032	0,047	0,047	0,085	0,083	0,087	0,154	0,180	0,149	0,109	0,117	0,156	0,154	0,132
FEOGA-Orientación	0,011	0,009	0,001	0,004	0,007	0,009	0,008	0,020	0,016	0,015	0,023	0,026	0,021	0,020	0,022	0,021	0,021	0,009
FEDER					0,013	0,023	0,027	0,032	0,038	0,038	0,104	0,114	0,084	0,048	0,051	0,068	0,067	0,067
FSE	0,010	0,014	0,028	0,024	0,013	0,016	0,012	0,033	0,029	0,034	0,027	0,040	0,044	0,041	0,045	0,067	0,066	0,055
FONDO COHESION																		
IFOP																		
Finalización de Programas anteriores (2)																		
Investigación	0,012	0,012	0,008	0,011	0,010	0,010	0,012	0,016	0,015	0,018	0,013	0,017	0,049	0,056	0,021	0,021	0,025	0,013
Acciones Exteriores	0,000	0,012	0,007	0,035	0,022	0,015	0,013	0,019	0,024	0,029	0,032	0,035	0,033	0,034	0,031	0,029	0,021	0,021
Administración	0,025	0,028	0,027	0,030	0,032	0,033	0,034	0,042	0,042	0,040	0,041	0,041	0,041	0,041	0,041	0,042	0,044	0,019
Reembolsos y otros (3)	0,024	0,029	0,028	0,030	0,033	0,041	0,040	0,043	0,045	0,046	0,048	0,050	0,047	0,056	0,047	0,097	0,074	0,050
=PGCE/UE	0,405	0,511	0,502	0,473	0,504	0,575	0,597	0,740	0,776	0,763	0,764	0,806	0,896	0,919	0,883	0,957	0,919	0,514
=PFED	0,028	0,022	0,018	0,017	0,018	0,019	0,017	0,025	0,025	0,023	0,029	0,025	0,026	0,024	0,022	0,023	0,022	-0,006
=PCECA (4)	0,009	0,008	0,005	0,006	0,007	0,006	0,007	0,004	0,005	0,006	0,006	0,007	0,008	0,009	0,008	0,008	0,008	-0,001
=PCEEA (4)																		
GP totales de las CEs	0,443	0,541	0,524	0,495	0,528	0,600	0,620	0,769	0,806	0,792	0,798	0,839	0,930	0,952	0,914	0,989	0,949	0,507
PIB (en M.Millones)	544,7	610,7	898,1	1.021,2	1.155,0	1.314,9	1.464,5	1.627,4	1.833,0	2.078,1	2.321,6	2.538,4	2.734,7	2.945,6	3.155,5	3.622,1	3.817,1	3.323,0

EVOLUCION DEL GASTO COMUNITARIO POR PRESUPUESTOS Y POR POLITICAS DE GASTO EN LA UE. 1958-2002.

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	diferencia 2002-1987
FEOGA Garantía (1)	0,636	0,540	0,524	0,467	0,558	0,619	0,558	0,523	0,568	0,554	0,511	0,491	0,472	0,476	0,471	-0,165
Fondos Estructurales	0,155	0,176	0,196	0,210	0,328	0,363	0,269	0,291	0,355	0,360	0,375	0,378	0,298	0,255	0,300	0,145
FEOGA-Orientación	0,027	0,032	0,037	0,031	0,051	0,052	0,042	0,038	0,049	0,049	0,046	0,047	0,016	0,015	0,017	-0,011
FEDER	0,072	0,087	0,093	0,095	0,153	0,169	0,107	0,127	0,153	0,158	0,154	0,174	0,032	0,096	0,111	0,039
FSE	0,055	0,059	0,066	0,060	0,077	0,095	0,073	0,069	0,087	0,084	0,100	0,090	0,027	0,048	0,072	0,017
FONDO COHESION						0,014	0,014	0,026	0,027	0,032	0,031	0,034	0,020	0,022	0,034	0,034
IFOP							0,007	0,004	0,006	0,007	0,005	0,007	0,004	0,002	0,004	0,004
Finalización de Programas anteriores (2)																
Investigación	0,027	0,034	0,037	0,026	0,034	0,040	0,042	0,038	0,042	0,041	0,039	0,033	0,037	0,035	0,039	0,012
Acciones Exteriores	0,019	0,023	0,029	0,033	0,038	0,051	0,052	0,052	0,056	0,052	0,054	0,059	0,057	0,065	0,067	0,048
Administración	0,046	0,046	0,048	0,039	0,051	0,059	0,060	0,059	0,058	0,058	0,055	0,051	0,052	0,053	0,056	0,010
Reembolsos y otros (3)	0,106	0,084	0,068	0,029	0,035	0,017	0,023	0,047	0,034	0,029	0,025	0,027	0,023	0,025	0,025	-0,081
=PGCE/UE	0,989	0,901	0,902	0,803	1,045	1,147	1,003	1,009	1,112	1,094	1,059	1,039	0,939	0,910	0,958	-0,030
=PFED	0,029	0,029	0,026	0,018	0,035	0,024	0,030	0,024	0,019	0,017	0,019	0,016	0,018	0,019	0,021	-0,008
=PCECA (4)	0,007	0,005	0,006	0,005	0,007	0,011	0,007	0,005	0,004	0,006	0,002	0,002	0,002	0,002	0,001	-0,005
=PCEEA (4)																
GP totales de las CEs (5)	1,024	0,935	0,934	0,825	1,087	1,182	1,040	1,037	1,135	1,117	1,080	1,057	0,958	0,931	0,980	-0,044
PIB (en M.Millones)	4.149,7	4.521,4	4.883,4	6.665,9	5.596,6	5.647,2	5.909,8	6.594,6	6.928,2	7.295,3	7.639,5	8.038,6	8.569,2	8.865,4	9.169,3	5.352,2

Ejecución de pagos en % de Gastos Presupuestarios de las CEs.

EVOLUCION DEL GASTO COMUNITARIO POR PRESUPUESTOS Y POR CONCEPTOS DE GASTO EN LA UE. 1958-2002.

	1958	1959	1960	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970	diferencia 1970-1958
FEOGA Garantía (1)								8,47	12,88	45,46	77,43	80,78	86,91	86,91
Fondos Estructurales				11,10	6,57	2,17	2,78	1,36	5,61	10,84	3,60	3,43	2,67	2,67
FEOGA-Orientación											2,09	2,48	1,63	1,63
FEDER														
FSE											1,51	0,94	1,03	1,03
FONDO COHESION														
IFOP														
Finalización de Programas anteriores (2)														
Investigación											4,51	2,87	1,77	1,77
Acciones Exteriores									0,23	0,11	0,06	0,05	0,04	0,04
Administración	8,98	37,40	36,18	32,77	17,57	16,57	15,27	12,77	12,93	7,18	5,82	5,05	3,22	-5,76
Reembolsos y otros (3)									0,15	0,07	0,04	0,04	0,04	0,04
=PGCE/UE	8,98	37,40	36,18	43,87	24,14	18,74	18,04	22,60	31,80	63,66	91,46	92,22	94,65	85,67
=PFED			5,80	20,39	31,01	30,74	32,15	31,47	27,51	13,99	6,55	5,57	4,07	4,07
=PCECA (4)	86,47	45,04	48,12	26,84	12,97	10,64	11,22	10,53	7,87	5,04	1,99	2,21	1,28	-85,19
=PCEEA (4)	4,55	17,56	9,90	8,90	31,88	39,88	38,59	35,40	32,82	17,32				12,76
GP totales de las CEs (5)	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	0,00

(*) Fuente: Informe Financiero. 2002 y European Economy 2003, núm.6

Leyenda.- PGCE/UE (Presupuestos Generales de las Comunidades Europeas/Unión Europea, según los años), FED (Fondo Europeo de Desarrollo) CECA (Comunidad Europea del Carbón y del Acero), CEEA (Comunidad Europea de la Energía Atómica) y GP totales de las CEs (Gastos Presupuestarios totales de las Comunidades Europeas).

(1)Debido a un cambio metodológico en 1970, la cifra de este año era anormalmente elevada (3.108,6 frente a 1.755,6 en 1971 y 1.668,6 en 1969),

(2)Desde la reforma de los Reglamentos referidos a gastos estructurales casi todos del año 1999 el PGEU recoge un concepto denominado Finalización de los Programas Anteriores, cuyas que no figuran desagregadas por instrumentos de gasto, han sido estimadas por la Comisión para 2000, 2001 y 2002 fueron 14.638,0, 4.372,6 y 3.2010,0.

(3) Incluye principalmente gastos de políticas internas y reembolsos.

(4) Los Presupuestos administrativos de la CECA y de la CEEA se integraron en el Presupuesto General por el Tratado de Fusión de 1967. El presupuesto de Investigación e Inversión de la CEEA se integró en el año 1968, mientras que el presupuesto de funcionamiento de la CECA se ha mantenido hasta el año 2002.

(5)Los países que formaban parte de las CE en los respectivos años eran: en1958 Alemania, Bélgica, Francia, Holanda, Italia y Luxemburgo, en 1973 se incorporaron Dinamarca, Irlanda y el Reino Unido, en 1981 Grecia , en 1986 España y Portugal y en 1995 Austria, Finlandia y Suecia.

Ejecución de pagos en % de Gastos Presupuestarios de las CEs.

EVOLUCION DEL GASTO COMUNITARIO POR PRESUPUESTOS Y POR POLITICAS DE GASTO EN LA UE. 1958-2002.

	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	diferencia 1987-1970
FEOGA Garantía (1)	72,81	75,21	76,84	68,42	70,93	71,39	72,58	69,38	70,31	68,62	59,71	57,56	62,07	65,37	68,42	61,75	63,34	-23,57
Fondos Estructurales	4,89	4,14	5,51	5,57	6,15	7,90	7,55	11,10	10,26	10,99	19,25	21,46	16,05	11,48	12,84	15,81	16,17	13,50
FEOGA-Orientación	2,55	1,61	0,23	0,75	1,26	1,42	1,25	2,60	1,94	1,91	2,91	3,06	2,26	2,12	2,38	2,15	2,18	0,55
FEDER					2,46	3,80	4,41	4,20	4,73	4,82	12,99	13,64	9,07	5,04	5,58	6,86	7,07	7,07
FSE	2,34	2,53	5,28	4,83	2,44	2,68	1,90	4,30	3,59	4,26	3,35	4,76	4,72	4,32	4,88	6,80	6,93	5,89
FONDO COHESION																		
IFOP																		
Finalización de Programas anteriores (2)																		
Investigación	2,69	2,31	1,49	2,18	1,90	1,61	1,99	2,13	1,81	2,21	1,68	2,05	5,29	5,92	2,35	2,16	2,66	0,89
Acciones Exteriores	0,02	2,17	1,35	7,09	4,11	2,57	2,14	2,50	3,00	3,67	3,99	4,18	3,54	3,55	3,34	2,95	2,23	2,19
Administración	5,71	5,25	5,22	6,06	5,97	5,45	5,53	5,49	5,25	5,04	5,08	4,92	4,36	4,33	4,53	4,28	4,68	1,46
Reembolsos y otros (3)	5,41	5,39	5,38	6,13	6,28	6,86	6,47	5,65	5,63	5,83	5,96	5,93	5,05	5,93	5,17	9,84	7,75	7,70
=PGCE/UE	91,53	94,48	95,78	95,45	95,34	95,78	96,25	96,26	96,26	96,37	95,66	96,10	96,36	96,58	96,65	96,80	96,84	2,18
=PFED	6,40	3,98	3,35	3,40	3,42	3,15	2,70	3,21	3,15	2,93	3,58	3,04	2,83	2,51	2,42	2,36	2,31	-1,76
=PCECA (4)	2,07	1,54	0,86	1,15	1,25	1,07	1,05	0,54	0,59	0,70	0,75	0,86	0,82	0,91	0,93	0,83	0,85	-0,42
=PCEEA (4)																		
GP totales de las CEs (5)	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	0,00

Cuadro 3

Ejecución de pagos en % de Gastos Presupuestarios de las CEs.

EVOLUCION DEL GASTO COMUNITARIO POR PRESUPUESTOS Y POR POLITICAS DE GASTO EN LA UE. 1958-2002.

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	diferencia 2002-1987
FEOGA Garantía (1)	62,11	57,71	56,14	56,53	51,37	52,35	53,60	50,42	50,03	49,60	47,35	46,46	49,23	51,09	48,06	-15,27
Fondos Estructurales	15,11	18,79	21,03	25,39	30,21	30,69	25,82	28,10	31,33	32,25	34,69	35,76	31,08	27,40	30,57	14,40
FEOGA-Orientación	2,68	3,40	4,00	3,79	4,70	4,37	4,03	3,70	4,27	4,39	4,27	4,44	1,69	1,63	1,73	-0,45
FEDER	7,01	9,27	9,99	11,46	14,08	14,30	10,30	12,24	13,50	14,14	14,28	16,49	3,35	10,29	11,35	4,28
FSE	5,41	6,33	7,04	7,33	7,10	8,07	7,02	6,65	7,67	7,54	9,22	8,53	2,85	5,11	7,39	0,47
FONDO COHESION						1,19	1,39	2,48	2,38	2,85	2,83	3,22	2,05	2,40	3,50	3,50
IFOP							0,64	0,36	0,54	0,60	0,49	0,67	0,41	0,24	0,39	0,39
Finalización de Programas anteriores (2)													17,82	5,30	3,56	3,56
Investigación	2,66	3,59	3,93	3,10	3,13	3,35	4,04	3,62	3,66	3,66	3,60	3,09	3,84	3,80	4,01	1,35
Acciones Exteriores	1,81	2,47	3,14	4,02	3,52	4,28	4,97	4,98	4,90	4,69	5,04	5,57	5,95	6,99	6,79	4,56
Administración	4,49	4,89	5,12	4,76	4,73	4,97	5,76	5,66	5,10	5,15	5,06	4,84	5,46	5,68	5,73	1,04
Reembolsos y otros (3)	10,36	8,94	7,26	3,46	3,18	1,44	2,23	4,50	2,98	2,59	2,29	2,56	2,39	2,73	2,58	-5,17
=PGCE/UE	96,53	96,39	96,61	97,26	96,13	97,08	96,41	97,28	98,00	97,95	98,03	98,28	97,95	97,69	97,74	0,90
=PFED	2,82	3,07	2,75	2,17	3,19	2,03	2,90	2,29	1,68	1,49	1,74	1,50	1,89	2,08	2,12	-0,20
=PCECA (4)	0,65	0,54	0,63	0,57	0,68	0,89	0,69	0,43	0,32	0,56	0,22	0,22	0,16	0,23	0,15	-0,71
=PCEEA (4)																
GP totales de las CEs (5)	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	0,00

PERSPECTIVAS FINANCIERAS 1988-1993.
en M.Euros corrientes.

	1988	1989	1990	1991	1992
FEOGA-Garantía	27.500	28.613	30.700	33.000	35.039
Medidas Estructurales	7.790	9.522	11.555	14.804	18.109
Políticas con dotación plurianual.	1.210	1.708	2.071	2.466	2.905
Otra políticas	2.103	2.468	3.229	5.648	5.936
Administración y Reembolsos	5.700	5.153	4.930	4.559	3.893
Reserva monetaria	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000
TOTAL CRÉDITOS de COMPROMISOS	45.303	48.464	53.485	61.477	66.882

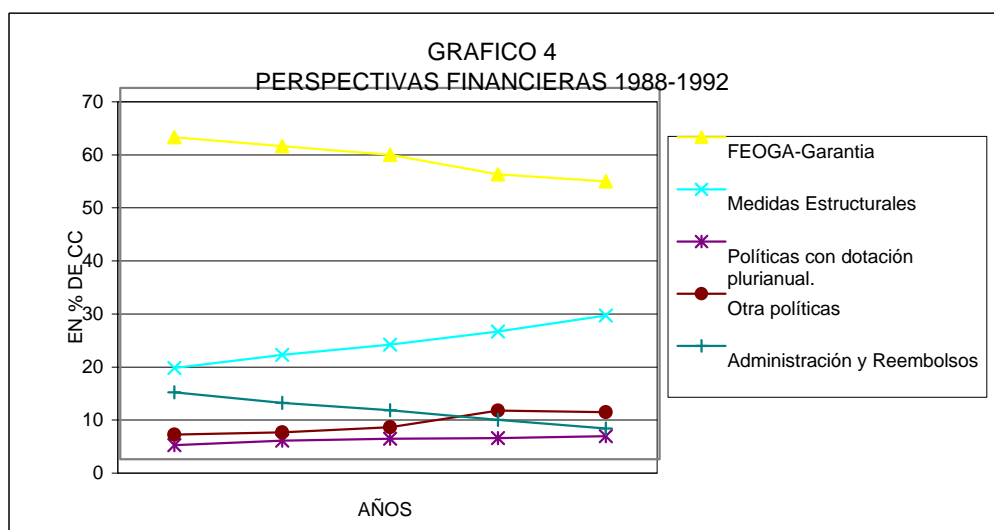
Fuente: Vademecum Presupuestario 2000
(*) 12 países

CUADRO 4a

PERSPECTIVAS FINANCIERAS 1988-1993.
en % del total CC

	1988	1989	1990	1991	1992
FEOGA-Garantía	60,70	59,04	57,40	53,68	52,39
Medidas Estructurales	17,20	19,65	21,60	24,08	27,08
Políticas con dotación plurianual.	2,67	3,52	3,87	4,01	4,34
Otra políticas	4,64	5,09	6,04	9,19	8,88
Administración y Reembolsos	12,58	10,63	9,22	7,42	5,82
Reserva monetaria	2,21	2,06	1,87	1,63	1,50
TOTAL CRÉDITOS de COMPROMISOS	100	100	100	100	100

CUADRO 4b



PERSPECTIVAS FINANCIERAS 1993-1999.

en M.Euros corrientes

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Política Agrícola Común	36.657	36.465	37.944	40.828	41.805	43.263	45.205
Medidas Estructurales	22.192	23.176	26.329	29.131	31.477	33.461	39.025
Políticas Internas	4.109	4.370	5.060	5.337	5.603	6.003	6.386
Acciones Exteriores	4.120	4.311	4.895	5.264	5.622	6.201	6.870
Gastos Administrativos	3.421	3.634	4.022	4.191	4.352	4.541	4.723
Reservas	1.522	1.530	1.146	1.152	1.158	1.176	1.192
Compensaciones/ Ayuda Pre-adhesión			1.547	701	212	99	0
TOTAL CRÉDITOS de COMPROMISOS	72.021	73.486	80.943	86.604	90.229	94.744	103.401

Fuente: Vademecum Presupuestario 2000

(*) 15 países desde 1995

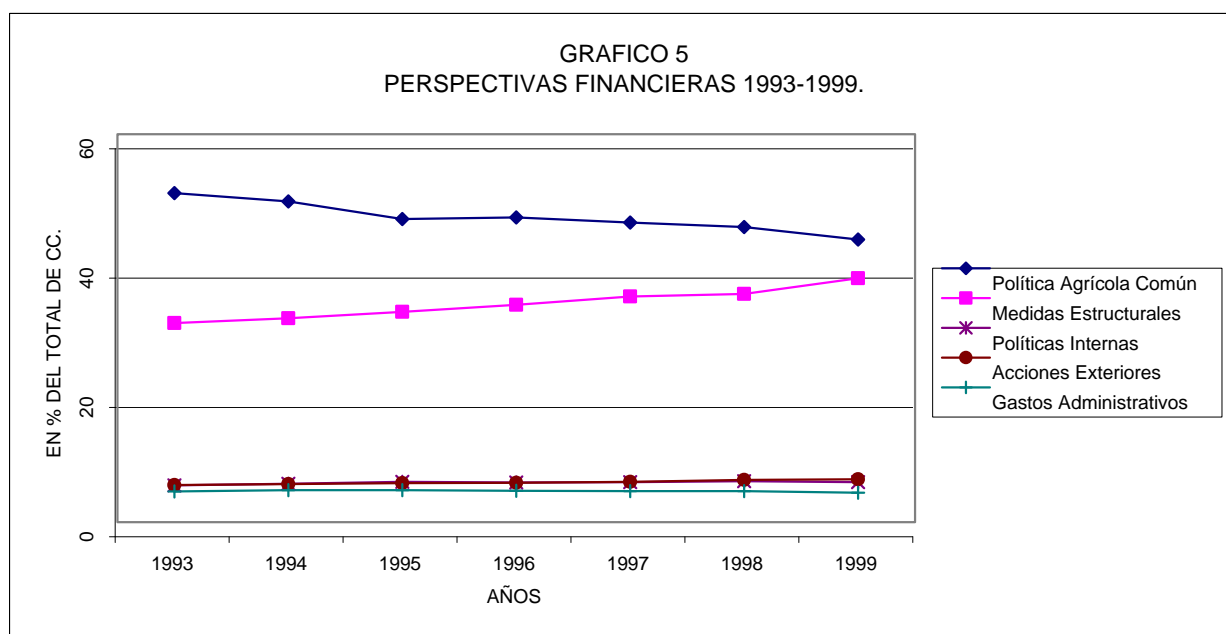
CUADRO 5a

PERSPECTIVAS FINANCIERAS 1993-1999.

en % del total CC

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Política Agrícola Común	50,90	49,62	46,88	47,14	46,33	45,66	43,72
Medidas Estructurales	30,81	31,54	32,53	33,64	34,89	35,32	37,74
Políticas Internas	5,71	5,95	6,25	6,16	6,21	6,34	6,18
Acciones Exteriores	5,72	5,87	6,05	6,08	6,23	6,55	6,64
Gastos Administrativos	4,75	4,95	4,97	4,84	4,82	4,79	4,57
Reservas	2,11	2,08	1,42	1,33	1,28	1,24	1,15
Compensaciones/ Ayuda Pre-adhesión			1,91	0,81	0,23	0,10	0,00
TOTAL CRÉDITOS de COMPROMISOS	100	100	100	100	100	100	100

CUADRO 5b



PERSPECTIVAS FINANCIERAS 2000-2006.

en M.Euros (1)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Política Agrícola Común	41.738	44.530	46.587	47.378	49.305	50.431	50.575
Medidas Estructurales	32.678	32.720	33.638	33.968	41.035	41.685	42.932
-Fondos estructurales.	30.019	30.005	30.849	31.129	35.353	36.517	37.028
-Fondos de Cohesión	2.659	2.715	2.789	2.839	5.682	5.168	5.904
Políticas Internas	6.031	6.272	6.558	6.796	8.667	8.756	8.827
Acciones Exteriores	4.627	4.735	4.873	4.972	5.082	5.093	5.104
Gastos Administrativos	4.638	4.776	5.012	5.211	5.983	6.154	6.325
Reservas	906	916	676	434	442	442	442
Ayuda Pre-adhesión y Compensación	3.174	3.240	3.328	3.386	4.865	4.754	4.496
TOTAL CRÉDITOS de COMPROMISOS	93.792	97.189	100.672	102.145	115.379	117.315	118.701

Fuente: COM (2003) 70 final (11.02.2003) "Propuesta de Decisión del Consejo y Parlamento sobre ajuste de las perspectivas financieras 2000-2006".
 (1) A precios corrientes los años 2000, 2001, 2002, 2003 y 2004, y a precios de 2004, los años 2005 y 2006.
 (*) 15 ó 25 países desde 2004.

CUADRO 6a

PERSPECTIVAS FINANCIERAS 2000-2006.

en % del total de CC

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Política Agrícola Común	44,50	45,82	46,28	46,38	42,73	42,99	42,61
Medidas Estructurales	34,84	33,67	33,41	33,25	35,57	35,53	36,17
-Fondos estructurales.	32,01	30,87	30,64	30,48	30,64	31,13	31,19
-Fondos de Cohesión	2,83	2,79	2,77	2,78	4,92	4,41	4,97
Políticas Internas	6,43	6,45	6,51	6,65	7,51	7,46	7,44
Acciones Exteriores	4,93	4,87	4,84	4,87	4,40	4,34	4,30
Gastos Administrativos	4,94	4,91	4,98	5,10	5,19	5,25	5,33
Reservas	0,97	0,94	0,67	0,42	0,38	0,38	0,37
Compensaciones/ Ayuda Pre-adhesión	3,38	3,33	3,31	3,31	4,22	4,05	3,79
TOTAL CRÉDITOS de COMPROMISOS	100	100	100	100	100	100	100

CUADRO 6b

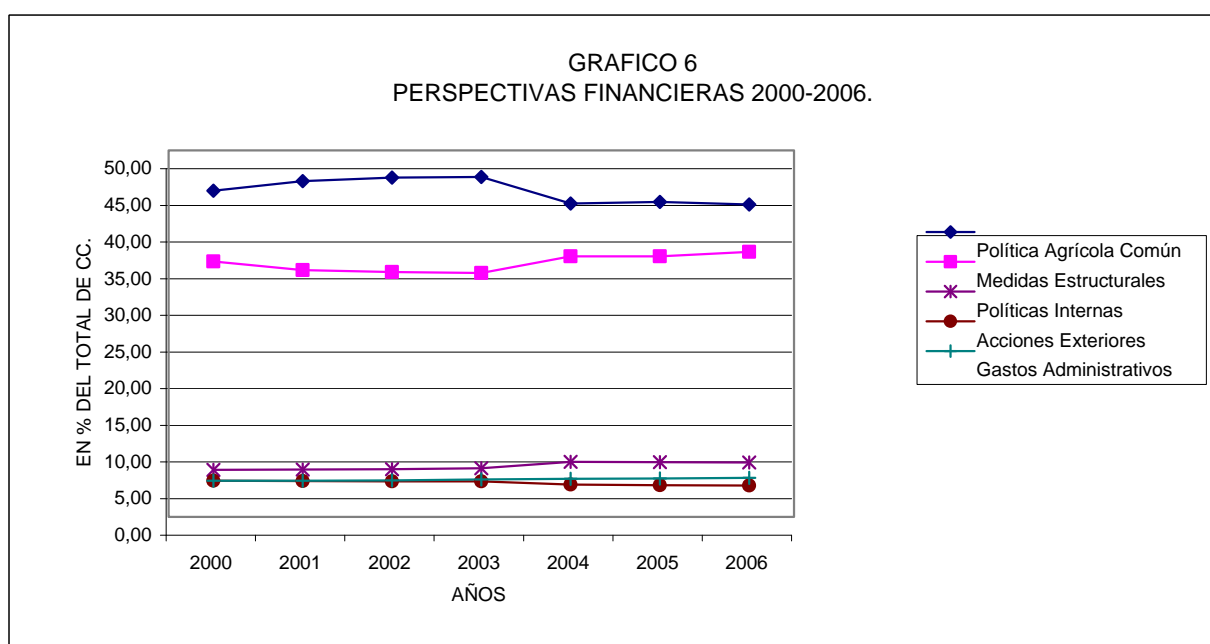
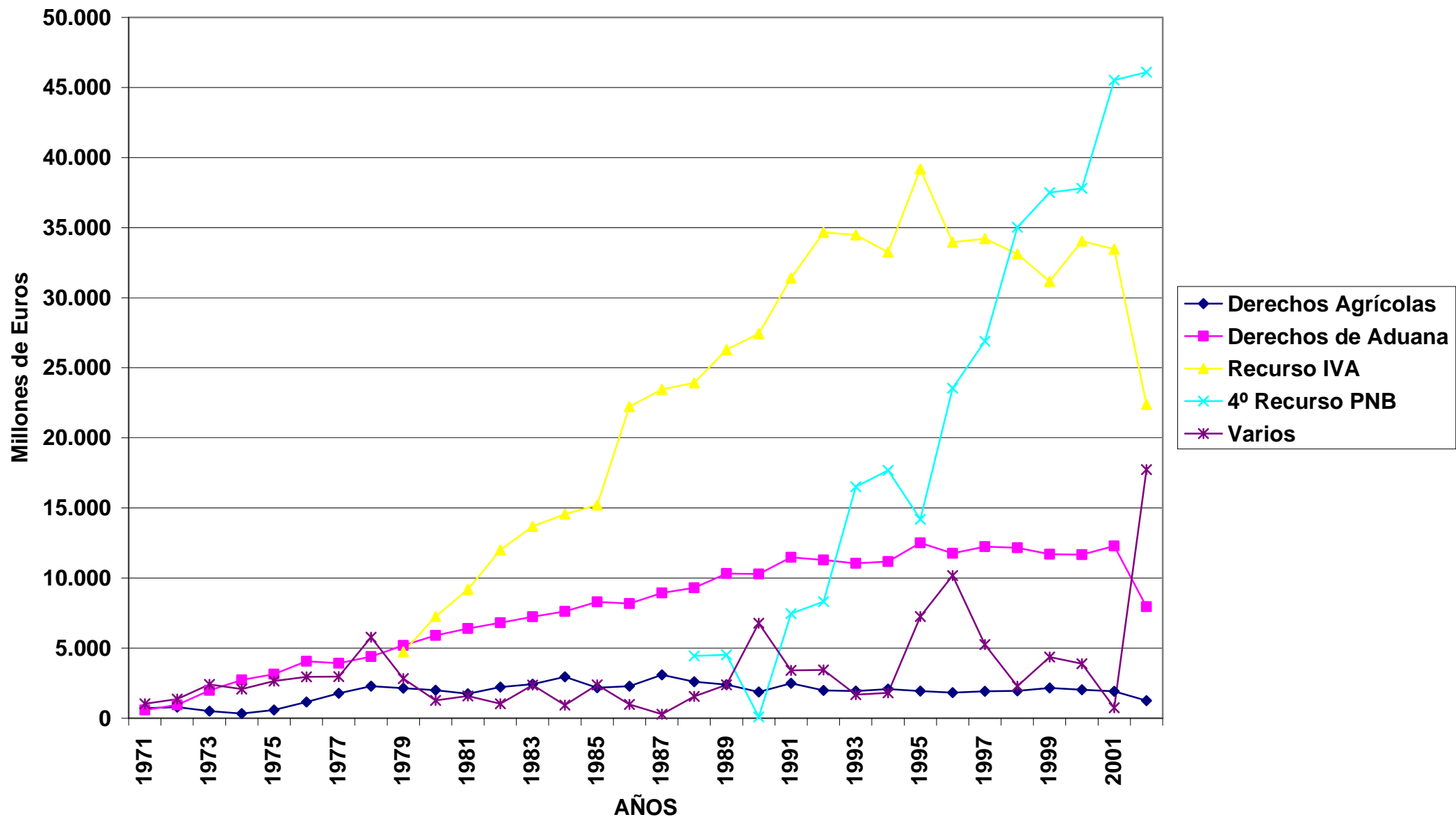


GRAFICO 7
INGRESOS DEL PRESUPUESTO GENERAL UE
en Millones de.Euros



en Millones de Euros.

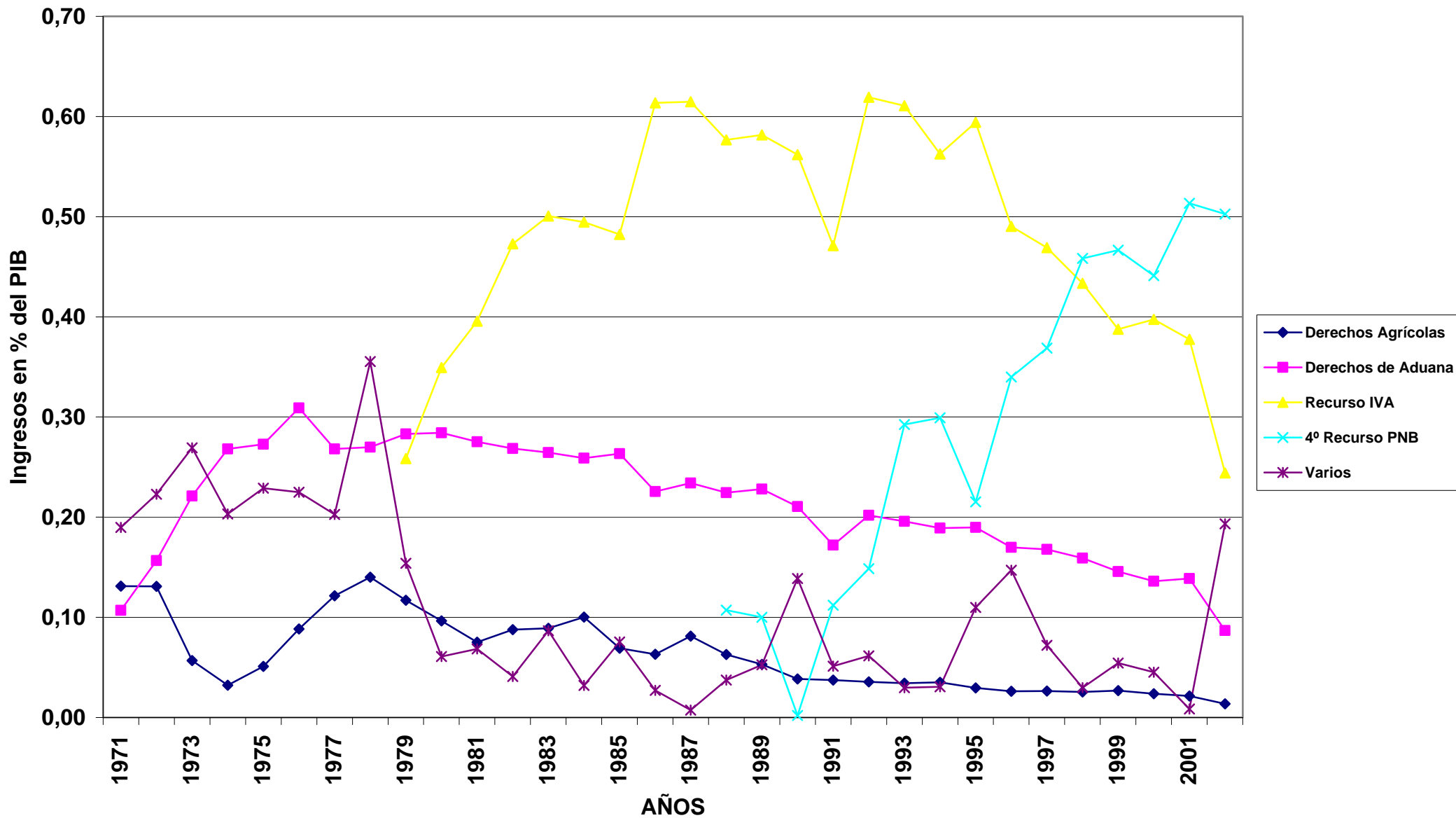
INGRESOS DEL PRESUPUESTO GENERAL DE LA UE (Comunidades Europeas)

	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987
Derechos Agrícolas	713,8	799,5	510,3	330,1	590,1	1.163,7	1.778,5	2.278,9	2.143,5	2.002,3	1.747,4	2.227,8	2.433,9	2.950,0	2.179,1	2.287,0	3.097,8
Derechos de Aduana	582,3	957,3	1.986,3	2.737,6	3.151,0	4.064,5	3.927,2	4.390,9	5.189,1	5.905,7	6.392,4	6.815,3	7.234,6	7.623,5	8.310,1	8.173,0	8.936,5
Recurso IVA									4.737,7	7.258,5	9.187,8	12.000,5	13.691,0	14.565,9	15.218,9	22.223,4	23.463,5
4º Recurso PNB																	
Varios	1.033,2	1.360,7	2.417,7	2.075,7	2.644,0	2.956,5	2.969,4	5.783,0	2.821,2	1.265,8	1.590,4	1.038,5	2.369,7	943,0	2.377,0	983,8	285,5
TOTAL	2.329,3	3.117,5	4.914,3	5.143,4	6.385,1	8.184,7	8.675,1	12.452,8	14.891,5	16.432,3	18.918,0	22.082,1	25.729,2	26.082,4	28.085,1	33.667,2	35.783,3

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Derechos Agrícolas	2.605,8	2.397,7	1.875,7	2.486,6	1.987,8	1.929,9	2.074,1	1.944,6	1.821,5	1.925,3	1.955,1	2.151,7	2.155,7	1.775,6	1.287,6
Derechos de Aduana	9.310,2	10.312,9	10.285,1	11.475,4	11.292,4	11.055,6	11.178,0	12.508,6	11.762,2	12.247,0	12.155,6	11.705,9	13.111,5	12.813,6	7.911,3
Recurso IVA	23.927,6	26.293,4	27.440,1	31.406,2	34.659,3	34.489,9	33.254,5	39.183,2	33.962,9	34.222,5	33.118,0	31.163,4	35.121,6	31.247,8	22.388,2
4º Recurso PNB	4.445,8	4.519,0	94,9	7.468,3	8.322,2	16.517,9	17.682,2	14.191,2	23.549,1	26.898,2	35.020,5	37.509,8	37.580,4	34.881,0	46.095,8
Varios	1.554,0	2.376,8	6.773,3	3.412,9	3.450,1	1.679,5	1.813,3	7.249,5	10.179,4	5.254,7	2.280,5	4.372,7	4.755,2	13.571,2	17.751,5
TOTAL	41.843,4	45.899,8	46.469,1	56.249,4	59.711,8	65.672,7	66.002,1	75.077,1	81.275,1	80.547,7	84.529,7	86.903,5	92.724,4	94.289,2	95.434,4

(*) Fuente: Informe Financiero. 2002 y European Economy 2003, núm.6

GRAFICO 8
INGRESOS DEL PRESUPUESTO GENERAL DE LA UE
en % del PIB



En % del PIB.

INGRESOS DEL PRESUPUESTO GENERAL DE LA UE (Comunidades Europeas)

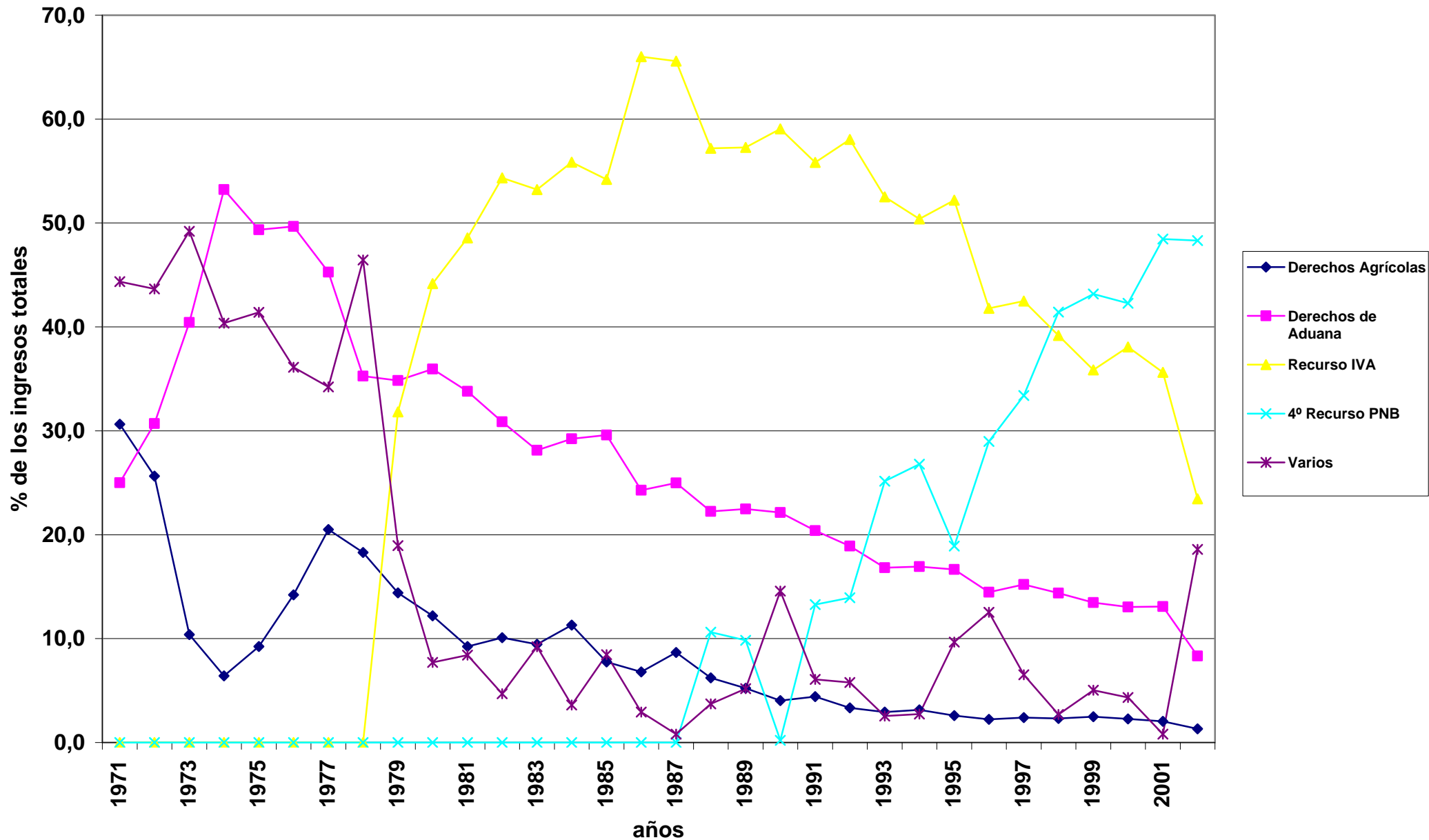
	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987
Derechos Agrícolas	0,13	0,13	0,06	0,03	0,05	0,09	0,12	0,14	0,12	0,10	0,08	0,09	0,09	0,10	0,07	0,06	0,08
Derechos de Aduana	0,11	0,16	0,22	0,27	0,27	0,31	0,27	0,27	0,28	0,28	0,28	0,27	0,26	0,26	0,26	0,23	0,23
Recurso IVA									0,26	0,35	0,40	0,47	0,50	0,49	0,48	0,61	0,61
4º Recurso PNB																	
Varios	0,19	0,22	0,27	0,20	0,23	0,22	0,20	0,36	0,15	0,06	0,07	0,04	0,09	0,03	0,08	0,03	0,01
TOTAL	0,43	0,51	0,55	0,50	0,55	0,62	0,59	0,77	0,81	0,79	0,81	0,87	0,94	0,89	0,89	0,93	0,94

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Derechos Agrícolas	0,06	0,05	0,04	0,04	0,04	0,03	0,04	0,03	0,03	0,03	0,03	0,03	0,02	0,02	0,01
Derechos de Aduana	0,22	0,23	0,21	0,17	0,20	0,20	0,19	0,19	0,17	0,17	0,16	0,15	0,14	0,14	0,09
Recurso IVA	0,58	0,58	0,56	0,47	0,62	0,61	0,56	0,59	0,49	0,47	0,43	0,39	0,40	0,38	0,24
4º Recurso PNB	0,11	0,10	0,00	0,11	0,15	0,29	0,30	0,22	0,34	0,37	0,46	0,47	0,44	0,51	0,50
Varios	0,04	0,05	0,14	0,05	0,06	0,03	0,03	0,11	0,15	0,07	0,03	0,05	0,05	0,01	0,19
TOTAL	1,01	1,02	0,95	0,84	1,07	1,16	1,12	1,14	1,17	1,10	1,11	1,08	1,04	1,06	1,04

(*) Fuente: Informe Financiero. 2002 y European Economy 2003, núm.6

Cuadro 8

GRAFICO 9
INGRESOS DEL PRESUPUESTO GENERAL DE LA UE
en % de los ingresos totales.



En % de los ingresos totales

INGRESOS DEL PRESUPUESTO GENERAL DE LA UE (Comunidades Europeas)

	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987
Derechos Agrícolas	30,6	25,6	10,4	6,4	9,2	14,2	20,5	18,3	14,4	12,2	9,2	10,1	9,5	11,3	7,8	6,8	8,7
Derechos de Aduana	25,0	30,7	40,4	53,2	49,3	49,7	45,3	35,3	34,8	35,9	33,8	30,9	28,1	29,2	29,6	24,3	25,0
Recurso IVA	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	31,8	44,2	48,6	54,3	53,2	55,8	54,2	66,0	65,6
4º Recurso PNB	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Varios	44,4	43,6	49,2	40,4	41,4	36,1	34,2	46,4	18,9	7,7	8,4	4,7	9,2	3,6	8,5	2,9	0,8
TOTAL	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Derechos Agrícolas	6,2	5,2	4,0	4,4	3,3	2,9	3,1	2,6	2,2	2,4	2,3	2,5	2,3	1,9	1,3
Derechos de Aduana	22,3	22,5	22,1	20,4	18,9	16,8	16,9	16,7	14,5	15,2	14,4	13,5	14,1	13,6	8,3
Recurso IVA	57,2	57,3	59,1	55,8	58,0	52,5	50,4	52,2	41,8	42,5	39,2	35,9	37,9	33,1	23,5
4º Recurso PNB	10,6	9,8	0,2	13,3	13,9	25,2	26,8	18,9	29,0	33,4	41,4	43,2	40,5	37,0	48,3
Varios	3,7	5,2	14,6	6,1	5,8	2,6	2,7	9,7	12,5	6,5	2,7	5,0	5,1	14,4	18,6
TOTAL	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100,0	100,0

(*) Fuente: Informe Financiero. 2002 y European Economy 2003, núm.6

Cuadro 9

FIN