

## Presupuestos de la Unión Europea

Alfonso Carbajo Isla\*

### 1. Introducción

Todos los años, la aprobación de los presupuestos de la Unión Europea (UE) es ocasión de maniobras estratégicas y enfrentamientos, expresos y tácitos, entre los estados miembros, dentro y fuera del Consejo, la Comisión Europea y últimamente también el Parlamento Europeo; cada Estado, como es natural, trata de aportar lo menos posible a los recursos comunitarios, procurando, al mismo tiempo, conseguir la composición del gasto de la UE más favorable a sus intereses, y esto hace que las negociaciones sean siempre intensas y prolongadas.

Pero hay años en los que las circunstancias complican extremadamente el proceso de negociación, poniéndose en cuestión la aprobación del presupuesto, y el año 2012 ha sido uno de ellos. Las complicaciones pueden surgir al introducirse procedimientos más elaborados cuyos problemas se superponen a los que plantean las cuestiones sustantivas. Así ocurrió en 2006, en el que hubo que negociar el primer Marco Financiero Pluri-anual (MFP) paralelamente al presupuesto para 2007. Como gran parte de los gastos de la UE son resultado de programas que se desarrollan a lo largo de varios años, la experiencia mostró la necesidad de integrar el ejercicio presupuestario anual en el marco de una programación de horizonte más dilatado, y así surgió el MFP. En 2005, el MFP, aplicable al periodo de siete años 2007-2013, no pudo aprobarse hasta finales de 2006.

\* Economista y Técnico Comercial del Estado.

En 2012 ha ocurrido algo parecido; no sólo ha habido que negociar el presupuesto de la UE para el año 2013 sino también el MFP para el periodo 2014-2020, lo que ha multiplicado las dificultades de acuerdo.

A estas consideraciones deben añadirse las derivadas del peso decreciente de la PAC en el presupuesto y del mayor protagonismo de los programas de fomento de la innovación y de la competitividad y de la defensa del medio ambiente, factores que han alterado las estrategias de negociación. Por último, mientras que los primeros años de este siglo fueron de expansión, la crisis que sufre la UE desde 2008 ha radicalizado los enfrentamientos entre centro y periferia y entre los Estados contribuyentes netos y los beneficiarios netos de las finanzas de la Unión, los primeros tratando de reducir, o al menos contener, el presupuesto comunitario, y los segundos propensos a aumentarlo. No debe sorprender, por tanto, que todas las reuniones celebradas en el año concluyeran sin acuerdo y que se llegara al año 2013 sin aprobar el presupuesto del ejercicio y el MFP 2014-2020.

Por si esto fuera poco, la prolongación de la crisis económica ha reducido las posibilidades de entendimiento y agudizado los antagonismos dentro de la familia europea: antagonismos entre los contribuyentes netos y los beneficiarios netos de los programas de Bruselas; entre los países del Norte y los del Sur. Por su lado, el gobierno conservador de Cameron, acosado por los euroescépticos de su partido, ha querido emular el logro de Margaret Thatcher en 1984 —en el que conquistó el llamado cheque británico—, y redoblado sus exigencias ante Bruselas. Por

último, los países escandinavos y Holanda, tradicionalmente seguidores de las políticas de la Comisión, se han distinguido en esta fase negociadora por la defensa a ultranza de sus intereses.

La crónica del proceso frustrado de la aprobación del presupuesto de la UE en 2012 sólo se puede entender conociendo las condiciones del entorno de la negociación y las posiciones de los principales agentes implicados. Por ello, la exposición que sigue comienza con una explicación del marco del presupuesto de la UE y de la mecánica de su procedimiento de elaboración; continúa con un perfil de las principales partidas de ingresos y gastos, al que sigue una caracterización de las diferentes posiciones de los estados miembros. Viene después la crónica de los encuentros y desencuentros del Consejo, el Parlamento y la Comisión. Se cierra el artículo con unas conclusiones.

## 2. La tramitación del presupuesto de la UE

El presupuesto anual se elabora dentro de los límites establecidos en el Marco Financiero Plurianual relevante que, en el caso del presupuesto para 2013, es el MFP 2007-2013 y establece los límites máximos de compromisos de gasto autorizados a los presupuestos de cada uno de los años comprendidos en el período del MFP. Así, por ejemplo, los compromisos establecidos en el presupuesto que se apruebe para 2013 no podrán exceder las cotas fijadas en el MFP 2007-2013 para 2013, aprobado en 2006.

La naturaleza plurianual de la mayoría de los programas de gasto de los presupuestos de la UE ha obligado a formular los MFP como instrumentos de disciplina presupuestaria y a reconocer, para cada partida, la distinción entre gastos autorizados (compromisos) y pagos dentro de cada año. El compromiso contraído en un año se materializa de ordinario en una serie de pagos distribuidos en los años siguientes; recíprocamente, el pago realizado en un año determinado puede estar justificado en un compromiso aprobado en un presupuesto anterior.

En la terminología de Bruselas, los ingresos presupuestarios de la UE se llaman recursos propios aunque, a pesar de su nombre, están constituidos, salvo en una porción marginal, por las aportaciones de los estados miembros. Es un principio cardinal de la normativa comunitaria que el presupuesto no puede estar *ex ante* en déficit, es decir, el importe de los compromisos autorizados debe ser inferior o igual al total programado de recursos propios para el año correspondiente. A su vez, en cada MFP se fija un

techo, en términos de porcentaje de la RNB de la UE, al total de los recursos propios admisibles durante su vigencia —por ejemplo, según el MFP 2007-2013 vigente, el techo de recursos propios es de 1,29 % de la RNB de la Unión para los compromisos y de 1,23% para los pagos—.

Claro que por mucho esfuerzo que se haya hecho para asegurar que el presupuesto esté en superávit *ex ante*, eventualidades adversas, como una caída de la RNB en algunos estados que genere unos recursos propios inferiores a los esperados, pueden amenazar el equilibrio presupuestario *ex post*, en cuyo caso se deben arbitrar recursos propios adicionales durante el ejercicio. El proceso presupuestario es una práctica continua de ajuste y adaptación del presupuesto del año y del MFP del que cada presupuesto forma parte. Por una parte, el MFP está expresado en euros constantes (de 2004) que hay que transformar cada año en euros corrientes, tras estimar la variación de precios, para calcular las aportaciones de los estados y hacer operativos los compromisos y los pagos. Al mismo tiempo, los PIB y las RNB de las economías integrantes se desvían de la senda prevista, lo que requiere otros ajustes. Por último, no hay que olvidar que casi la mitad de los estados miembros están fuera de la eurozona, y esto obliga a realizar modificaciones adicionales en el MFP y los presupuestos en función de las variaciones de los tipos de cambio. La Comisión trabaja de modo continuo preparando propuestas y enmiendas presupuestarias para que sean aprobadas en el Consejo y el Parlamento.

La mecánica procedimental de aprobación del presupuesto anual comienza con un borrador, basado en los techos establecidos en el MFP, elaborado por la Comisión, antes del 1 de septiembre—en la práctica, la Comisión empieza a circular las primeras versiones del borrador en mayo— del año anterior al del presupuesto, que somete a la aprobación del Consejo y del Parlamento Europeo —el presupuesto depende de la codecisión del Consejo y el Parlamento—. El borrador ajusta las cifras del MFP a las previsiones de variaciones de precios, RNB y tipos de cambio que incidan en el ejercicio.

Recibido el proyecto de presupuesto de la Comisión, es sujeto a debate y a enmiendas tanto en el seno del Consejo como en el del Parlamento. Aprobada la versión final del presupuesto por el Consejo, éste la envía al Parlamento el 1 de octubre. El presupuesto se considera definitivamente aprobado si, en el plazo de 42 días, el Parlamento acepta la versión del Consejo o no formula ninguna objeción al respecto.

En el supuesto en que el Parlamento presente enmiendas al texto aprobado por el Consejo, deberá convocarse

un Comité de Conciliación formado por un número de parlamentarios igual al de representantes del Consejo, con la misión de lograr un acuerdo sobre un texto conjunto en un plazo de 21 días. Si el texto consensuado en el Comité es rechazado por el Consejo, el Parlamento puede en última instancia aprobarlo como texto definitivo del presupuesto.

### 3. Estructura del presupuesto de la UE

Los programas de gasto –compromisos y pagos– se agrupan en las cinco grandes rúbricas que se describen a continuación, con sus pesos respectivos en el presupuesto del año 2011.

Crecimiento sostenible	42,13%
Agricultura, Pesca y Medio Ambiente	44,50%
Protección Ciudadana, Justicia y Libertad	1,20%
Política Exterior	5,69%
Administración	6,48%

La rúbrica más importante sigue siendo la PAC (44,5%), aunque su peso ha venido descendiendo desde 1980, cuando superaba el 70% del presupuesto. De acuerdo con la Estrategia de Lisboa, van aumentando los programas de fomento de la investigación, innovación y competitividad, recogidos en la rúbrica de Crecimiento sostenible. Frente a las críticas generalizadas a «la expansión descontrolada de la burocracia de Bruselas», hay que reconocer que los gastos de Administración absorben una porción modesta del presupuesto.

En cuanto a los ingresos presupuestarios, es decir, los recursos propios de la UE, su contribución al presupuesto de 2011 era la siguiente.

Recursos propios tradicionales	13,3%
IVA	10,9%
Recursos basados en la RNB	74,7%
Otros recursos	1,1%

Los recursos propios tradicionales son los obtenidos por la recaudación de los derechos de aduanas, algunas exacciones agrícolas y los gravámenes sobre el azúcar.

La recaudación por IVA se obtiene aplicando un 0,3% a un valor añadido armonizado, calculado de tal modo que en ningún estado miembro la base del impuesto podrá ser superior al 50% de su renta nacional bruta.

Los recursos basados en la RNB los constituyen las aportaciones de los estados en función de su renta nacional bruta, considerada una base impositiva más justa que el PIB, y son los que más se han expandido porque actúan como fuentes de financiación residuales cuando se presentan desequilibrios en los presupuestos.

La última categoría está constituida por recursos verdaderamente propios de la UE, aunque de escasa entidad: impuestos comunitarios sobre la nómina de los funcionarios de Bruselas, recaudaciones de multas, intereses y otros.

En la UE todo es complicado, y el esquema de recursos que se acaba de describir está sujeto a diversas excepciones que son fruto de concesiones en diferentes fases de negociación comunitaria. Estas excepciones introducen las llamadas correcciones al esquema general de ingresos de la Unión.

La primera es la llamada compensación británica –el famoso cheque británico conquistado por Margaret Thatcher en 1984– que en 2011 ascendía a 3.600 millones de euros.

Por su parte, Holanda y Suecia consiguieron una corrección global en el MFP 2007-2013, que en el ejercicio de 2011 les representó una devolución de 605 millones de euros para Holanda y de 150 millones para Suecia.

El principio general de un tipo de referencia del 0,3% sobre una base armonizada, inferior en todo caso al 50% de la RNB de cada estado miembro, se quiebra, por diferentes cuestiones de oportunismo, al aplicarlo a cuatro estados ricos que contribuyen con tipos IVA más reducidos: Austria (0,225%), Alemania (0,15%), Holanda (0,1%) y Suecia (0,1%).

Además, todos estos estados no contribuyen a la caja de Bruselas con el total de los recursos tradicionales al que están en principio obligados, sino que retienen en la hacienda estatal el 25% de la recaudación por derechos de aduana, gravámenes al azúcar, etc., obtenida en sus territorios. La determinación de lo que contribuye a –y recibe de– la hacienda de la UE cada estado miembro es un problema mucho más complejo de lo que parece a primera vista.

Cuadro 1

**APORTACIONES NETAS DE LOS ESTADOS MIEMBROS  
AL PRESUPUESTO DE LA UE (AÑO 2010)**  
(Millones de euros)

ESTADOS	APORTACIONES
Belgica	1.466
República Checa	-2.079
Dinamarca	615
Alemania	9.224
Estonia	-672
Grecia	-3.597
España	-4.101
Francia	5.535
Irlanda	-804
Italia	4.534
Chipre	-11
Letonia	-672
Luxemburgo	42
Hungría	-2.748
Malta	-53
Holanda	1.833
Austria	677
Polonia	-8.428
Portugal	-2.623
Eslovenia	-424
Eslovaquia	-1.350
Finlandia	300
Suecia	1.211
Reino Unido	5.626
Bulgaria	-896
Rumania	-1.245

Fuente: Instituto de Estadística de Dinamarca.

#### 4. Intereses en conflicto

En la negociación del MFP 2014-2020 y, en menor medida, del proyecto de presupuesto para 2013, los estados miembros han maniobrado en el Consejo, frente a las propuestas de la Comisión y a los intentos de mediación de Van Rompuy, en función de prioridades permanentes y de las presiones electorales circunstanciales en un año dominado por el clima de la crisis y el sentimiento de oposición creciente entre los países del Norte y del Sur.

Cameron, preocupado por la oposición doméstica de los euroescépticos, ha exigido la congelación del presupuesto de la UE en términos reales en los niveles de 2011, el mantenimiento del cheque británico y recortes en los salarios de los eurócratas de un 10%, además de subirles la edad de jubilación a los 68 años y de topar la pensión de jubilación en el 60% del salario.

La Comisión contraargumenta alegando que los salarios de los funcionarios de la UE se sitúan en la mediana de los salarios del sector público de los estados miembros, que los gastos totales de administración son inferiores al 7% del presupuesto total de la UE y que el presupuesto de personal tendrá necesariamente que aumentar para satisfacer las demandas de los estados miembros de creación de una Unión bancaria, de fortalecimiento de los órganos de supervisión y rescate del sistema financiero y de expansión del servicio exterior de la UE para defender en los foros internacionales la política exterior común.

La posición de Hollande en la cumbre del 22 de noviembre ha sido prácticamente la contraria a la tendencia dominante: la defensa a toda costa de la PAC, a pesar del énfasis de la Estrategia de Lisboa en los programas de educación, investigación e innovación. Es una paradoja que el partido socialista francés defienda la PAC que es un mecanismo de transferencias a los terratenientes más ricos y conservadores, pero lo cierto es que una mayoría de los jefes del partido son alcaldes de municipios rurales, sensibles a la presión de los grupos de presión agrícolas.

Polonia, el mayor receptor de transferencias de la Unión y con un peso considerable del empleo en la agricultura, acudió a la negociación teniendo como objetivo prioritario la defensa de los fondos de cohesión.

Con un electorado cada vez más sensible a los costes –y riesgos– para Alemania de las supuestas extravagancias de los países periféricos, la posición de Merkel ha sido intermedia entre la de Cameron y la mediadora de Van Rompuy, partidaria en todo caso de contener el presupuesto en sus límites actuales.

Suecia ha resultado ser el mejor aliado del Reino Unido en la lucha por reducir el presupuesto comunitario. Además, Suecia ha insistido en una reorientación radical del gasto, reduciendo las partidas de la PAC y aumentando, en línea con la estrategia de Lisboa, las inversiones en comunicación, investigación e innovación. Es obvio que al defender este curso de acción, Suecia se mueve, más que por espíritu comunitario, por las ventajas que va a derivar su industria de alta tecnología, pero, formalmente, su posición ha resultado inatacable. Especialmente si se tiene en cuenta que también ha defendido, en consonancia con la solidaridad escandinava en materia de cooperación internacional, la ampliación de los fondos de cohesión y de las transferencias a los países más pobres de la UE.

El caso de Italia es sintomático del grado de irracionalidad que se ha alcanzado en el proceso de adaptaciones oportunistas y de esquivar las soluciones a los problemas

fundamentales que ha sido característico de la UE. Resulta que Italia ha venido a convertirse en el mayor contribuyente neto, en proporción al tamaño de su economía, a las arcas de la UE, precisamente cuando la crisis financiera obliga a Italia a tomar medidas extraordinarias de consolidación fiscal para reducir el riesgo de insolvencia. Esta situación ha conducido al primer ministro Monti, el campeón de las reformas estructurales en Italia, a defender en la cumbre de Bruselas del 22 de noviembre el mantenimiento de las subvenciones de la PAC.

## 5. La negociación del presupuesto para 2013

En el proceso de aprobación del Presupuesto para 2013, las diferencias entre la Comisión, el Consejo y la Eurocámara han sido intensas y, ocasionalmente, ásperas, agudizándose durante la fase de conciliación. El Consejo ha llegado a acusar al Parlamento Europeo de «falta de flexibilidad». Según el Consejo, el mandato del 23 de octubre al Comité de Conciliación fue claro y terminante: conseguir aprobar los Presupuestos para 2013. Sin embargo, el Parlamento se negó a entrar en la discusión siquiera del Presupuesto de 2013, sin aprobar antes la enmienda rectificativa al Presupuesto de 2012, preparada por la Comisión para remediar la insuficiencia de los recursos disponibles para ciertos programas —entre ellos, el Erasmus— en este año.

Con este propósito, la Comisión preparó un borrador de rectificación en el que se añadían nueve millardos de euros adicionales. Esta enmienda fue rechazada en el Consejo por la mayoría de bloqueo de los estados miembros, ya que, entre éstos, la posición dominante es reducir su contribución a las instituciones europeas todo lo posible, llegando a considerar como una afrenta cualquier propuesta que implique un aumento de su aportación. Rechazada la propuesta, la Comisión preparó una nueva en la que los nueve millardos de euros necesarios para completar los programas de 2012 se financiaban mediante una aportación de los estados miembros de 7,6 millardos en el año actual y los 1,4 millardos restantes se pagaban con cargo a los presupuestos de 2013, propuesta también rechazada por el Consejo y que condujo inexorablemente a la fase de conciliación. En el Comité de Conciliación, según parece, el Parlamento se negó a discutir el presupuesto de 2013 si no se resolvía antes el problema de la actualización del año 2012, con lo que no se llegó a ningún acuerdo, aplazándose la aprobación del presupuesto de 2013 hasta enero del mismo año.

Si tampoco entonces llegara a aprobarse el presupuesto del año 2013, entonces los gastos autorizados cada mes no debería exceder la doceava parte del crédito inicial correspondiente de cada capítulo de gasto, bien del presupuesto de 2012 o bien de la propuesta de la Comisión para 2013, cualesquiera de éstos fuese el menor. Afortunadamente, en la sesión histórica del 12 de diciembre de 2012, el Parlamento Europeo terminó aprobando el presupuesto de la UE para 2013 en los términos del Consejo, con correcciones menores, siendo sus líneas generales las siguientes.

El total de compromisos asciende a 150.900 millones de euros, que representa un 1,13% de la renta nacional bruta (RNB) de la UE; el total de pagos autorizados es de 132.800 millones de euros, aproximadamente un 1% de la RNB de la Unión. Como las ratios correspondientes en 2012 fueron 1,15% y 1,05%, respectivamente, el presupuesto aprobado representa una victoria para los partidarios de la austeridad.

El Parlamento ha conseguido al final una victoria parcial en el tema del presupuesto rectificativo de 2012, aunque en vez de los nueve mil millones de euros que pretendía obtener, según la primera propuesta de la Comisión, ha conseguido seis mil millones de nuevos fondos, una inyección que permite salvar al menos íntegramente los gastos actuales del programa Erasmus.

## 6. Conclusiones

La negociación de los presupuestos y el MFP de la UE a lo largo de 2012 ha puesto de manifiesto, una vez más, las contradicciones entre la retórica y la realidad de la política europea. La animosidad y la oposición que generan su aprobación están desproporcionadas a su importancia en la economía de la UE.

Con un peso aproximado de un 1% del PIB agregado de la UE, el presupuesto no puede cumplir la función de estabilizador automático, tan vital en una época como ésta de depresión de la demanda privada, que es esencial para la suavización de los ciclos económicos. Y sin embargo, se producen ásperos enfrentamientos entre los estados miembros por la asignación de porcentajes mínimos de ese 1%.

Además, el presupuesto adolece de fallos de eficiencia y equidad. La PAC, ese poderoso mecanismo de redistribución, todavía representa más de un 40% del presupuesto total, a pesar de que la población de la UE dedicada a la agricultura representa menos del 5%

del empleo total. Y los complejos criterios de reparto de la carga producen resultados aberrantes, como el hecho de que Italia se convierta en el mayor contribuyente neto en un momento en que su economía es particularmente vulnerable a la menor perturbación en los mercados de capitales, o que España salte, de ser receptor neto, a ser contribuyente neto de fondos

en una situación de depresión de su demanda privada interna.

Se dice que la UE ha probado repetidamente que tiene una especial capacidad para salvarse en situaciones de crisis extrema. El año 2013 ofrecerá ocasiones sin tasa para demostrar, una vez más, esa singular capacidad.