

INSTRUMENTOS FINANCIEROS DE LA CEE

Las instituciones de las Comunidades Europeas disponen de recursos propios para desarrollar las políticas establecidas, que son aplicadas a la financiación de sus intervenciones directas, las medidas específicas y sus gastos de funcionamiento.

En el trabajo de **Carlos Sarmiento** y **Juan Zurdo** se estudia la normativa presupuestaria de la Comunidad, realizándose un análisis de flujos a fin de establecer los pagadores netos del proceso. Asimismo se analiza la cuantía de los fondos que España aportará a dicho presupuesto y las contrapartidas que recibirá del mismo.

I. INTRODUCCION

CON el Tratado de Adhesión de España a la CEE se abre un capítulo importante de efectos, cual es el que corresponde a la organización institucional y a la financiación de sus políticas. La Comunidad no es simplemente un mercado ampliado en libertad económica sobre las fronteras nacionales, es también una organización política dotada de poderes de intervención sobre sus miembros.

En cuanto poder público que ordena el marco económico, realiza gastos, fundamentalmente a través de sus políticas de intervención, y precisa de recursos para financiarlos; cuenta así con sus presupuestos. Los ingresos proceden de los mecanismos recaudatorios que generan los llamados «recursos propios», y los gastos se articulan a través de políticas y organismos.

Al tiempo de la adhesión española, el orden presupuestario de la CEE presenta las siguientes características:

Primera: Se encuentra todavía

en las fases iniciales de su desarrollo. Como organismo político supranacional sus medios recaudatorios son muy toscos desde la perspectiva de la Hacienda. No puede ser de otra manera, y, en gran medida, recuerdan los primeros decenios de financiación de la Federación Americana. España se incorpora a este proceso y contribuirá a su desarrollo futuro.

Segunda: Su significación es escasa sobre el PIB de la Comunidad o de sus miembros. La incidencia relativa sobre la ordenación económica es por tanto muy reducida en términos generales. Es mucho mayor la incidencia resultante de la aplicación de los grandes principios comunitarios aunque carezcan de reflejo presupuestario.

Tercera: Su trascendencia política, por el contrario, es de primera magnitud. La «cuestión presupuestaria» es, posiblemente, la primera causa de conflictos institucionales entre los gobiernos de los Estados miembros, porque se hace de ella una cuestión de principio: una reducida cantidad de millones de

ECU, en las situaciones presupuestarias, condiciona negociaciones, retrasa la aprobación anual de los presupuestos o fuerza a cambios profundos en la dirección de las políticas de intervención. La experiencia británica nos indica que el problema no se plantea sólo en la fase de negociación y de definición del período transitorio, sino que subsiste una vez que se ha producido ya la plena integración. La adhesión española pasa también por estas perspectivas.

Cuarta: Desde el punto de vista formal, los Presupuestos Comunitarios son un acto normativo reglado en el derecho derivado y, por tanto, asumido por los Estados miembros. En este sentido, trascienden al propio acto político soberano que es el presupuesto de cada Estado: se le superponen y se articulan con él. Internamente, la administración española cuenta con un nuevo sistema de ordenación de ingresos y gastos, hacia el interior y hacia el presupuesto comunitario; ello se traduce en la necesidad de articular los mecanismos necesarios para cumplir sus responsabilidades y decidir la aplicación de sus dotaciones.

Respecto de la Adhesión de España, debemos tener en cuenta, antes de entrar en el desarrollo concreto de cada instrumento, dos cuestiones que condicionan la cuestión presupuestaria.

El Estado acepta —obviamente— el acervo comunitario, pero negocia un *status* singular para el período transitorio. Hay referencia, por tanto, a dos épocas distintas: la inmediata, de carácter transitorio, y la futura, estabilizada según el régimen común.

El capítulo de presupuestos se

negocia con separación entre «aportaciones» del Estado a la CEE y dotaciones que los mecanismos financieros comunitarios hacen al Estado miembro, es decir, las «intervenciones». Naturalmente, cualquier presupuesto computa ambos flujos: gastos e ingresos, y este cálculo ha sido tenido en cuenta en el proceso negociador y en el Acuerdo. Sin embargo, existe aquella separación en cuanto que los recursos a aportar, «recursos propios», son necesarios y referidos a conceptos que podríamos llamar inevitables; mientras que los recursos a percibir son más potenciales e inestables, al vincularse al cumplimiento de las políticas comunes, a sus vicisitudes y a la capacidad de cada Estado para su aprovechamiento. En este sentido, es significativo que el capítulo negociador, «recursos propios», se negocie al final de todo el proceso y que sobre el mismo se mantengan las cautelas, aunque —evidentemente— los cálculos bilaterales ya se han realizado técnicamente.

II. RELACION INGRESOS-PAGOS ENTRE LOS PAISES MIEMBROS DE LA COMUNIDAD. UN ANALISIS DE LAS TRANSFERENCIAS NETAS

El sistema del Presupuesto General CE, diseñado en 1970 para 6 miembros, está siendo el obstáculo aparente que dificulta proseguir el desarrollo normal y la aplicación del espíritu de los Tratados fundacionales de la Comunidad. A la reforma del Presupuesto se vienen ligando des-

de 1981 otra serie de reformas, como la política agrícola común (PAC), el límite de los pagos «obligatorios» (DO) aceptable por la Asamblea, el mismo poder de ésta frente al Consejo, el uso del veto, etc., conflictos que traducen tensiones de hegemonía y planteamientos no resueltos en las sucesivas cumbres de los últimos años. Como afirma Daniel Strasser: «Como en toda sociedad organizada, la sociedad comunitaria europea es el ámbito de una lucha por asumir la dirección entre las fuerzas que la componen. Obtener el poder presupuestario es uno de los modos de dirigirla» (1).

Si la revisión del Presupuesto comunitario y su Reglamento está originando tanto enconamiento, y las finanzas de la CEE vienen funcionando eventualmente por la inercia del pasado y los esfuerzos de la Comisión, a través de presupuestos rectificativos y suplementarios, el interés del tema y su solución despejada merece profundizar en el análisis sobre las relaciones financieras entre los países miem-

bros a través del Presupuesto común, expresándolas en términos de flujos económicos netos, para aislar el país o países de quien o quienes dependen el sostenimiento de la actual política comunitaria, y ponderar cuantitativamente los esfuerzos de quien contribuye a esa política.

Hasta ahora, la acción redistributiva ha convertido el Presupuesto, al menos en parte, en un vehículo de transferencias desde determinados países en favor de otros, instalándose estos flujos como habituales, y quedando esos Estados en situación permanente de contribuyentes o de acreedores netos. Se ha arbitrado entretanto un sistema de restituciones al Reino Unido y a Alemania, que incluso afectará a España y Portugal, sobrecargando sus contribuciones con el argumento de «honrar los compromisos anteriores». Esta situación puede frenar, de hecho, el desarrollo de las actuales o de nuevas políticas y hacer crisis con la ampliación a 12 miembros.

CUADRO N.º 1

DISTRIBUCION DEL TOTAL RECURSOS CEE

	1981		1982	
	MIO ECU	%	MIO ECU	%
1. Recursos de la CEE = Pagos totales	18.024	100,0	21.164	100,0
2. Pagos indivisibles no distribuidos a los EM	2.521	14,0	3.151	14,9
3. Relaciones intermedias = pagos a EM (1 - 2) = (4 + 5)	15.503	86,0	18.013	85,1
4. Autofinanciación nacional	12.353	68,5	13.465	63,6
5. Redistribución vía presupuesto de transferencias netas entre EM ...	3.150	17,5	4.548	21,5

Fuente: Elaboración propia a partir de los informes anuales de liquidación del Presupuesto. Tribunal de Cuentas. Luxemburgo. EUROSTAT-84.

CUADRO N.º 2

NIVEL DE AUTOFINANCIACION

	AÑO 1982		AÑO 1982	
	MIO ECU	% R	MIO ECU	% R
Mayor autofinanciación				
Irlanda	185	89		
Grecia	327	86		
Italia	1.930	78		
Países Bajos	1.149	78		
Dinamarca	315	78		
Francia	2.919	69		
Reino Unido	3.497	68		
Menor autofinanciación				
Luxemburgo			6	19
Alemania			2.488	44
Bélgica			649	57
TOTAL			13.465	64

Fuente: Elaboración propia a partir de los informes anuales de liquidación del Presupuesto. Tribunal de Cuentas. Luxemburgo. EUROSTAT-84.

España, se estima en principio, será acreedora neta de la CEE vía Presupuesto, antes de su plena integración, hacia el año 1993, pero un cambio del sistema financiero actual podría rebajar aquella ventaja, al elevarse en el futuro las contribuciones, y ello depende, en parte, de quién sea el que haya de pagar la ampliación. Una descripción ponderada de quienes pagan la política actual es el objeto del presente análisis.

Los recursos dispuestos por la CEE, según las cuentas de liquidación de los presupuestos 81 y 82, y la elaboración realizada, permiten establecer la distribución que se muestra en el cuadro n.º 1.

De esta descomposición del gasto comunitario resulta que un 85-86 por 100 de éste revierte directamente a los Estados miembros, y que en torno al 66 por 100 vuelve, como media, al país de origen de la contribución, resultando que el proceso: «contribución nacional → Presupuesto CEE → ingreso nacional» es un circuito de autofinancia-

ción, por lo que ese 66 por 100 del Presupuesto es nominal, carece de significado económico y es una mera aplicación interna a intereses internos, concertados internacionalmente, consolidándose en esa proporción media esas contribuciones en el propio país. Ese nivel de autofinanciación no es igual en cada EM, por lo que, ateniéndose a los cálculos, se obtiene la clasificación del cuadro n.º 2.

En torno al 20 por 100 de los recursos totales es el volumen residual que propiamente fluye entre países, y constituye el elemento diferencial entre Estados contribuyentes netos y Estados receptores netos de la CEE. Aunque la dimensión relativa sea escasa, para el país afectado constituye un elemento importante a considerar y un criterio depurador de asignaciones y políticas, puesto que de él depende asumirlas o vetarlas.

El objetivo final de este análisis era el de identificar esas partidas y destacar a los países a que corresponden las situaciones. Una medida de posición

puede ser, en definitiva, el *ratio* de «esfuerzo o beneficio» nacional neto que resulta de la acción comunitaria, relacionándola con la población del país respectivo, como se muestra en el cuadro número 3.

El nivel de la función redistributiva que aporta cada país, o de la que se beneficia, se manifiesta al relacionar las transferencias con su propia contribución de recursos (cuadro n.º 4).

Aislado el sistema de transferencias del resto del Presupuesto, que actúa entre países de modo neutral, son destacables las siguientes conclusiones:

1.º Alemania, así como Bélgica-Luxemburgo, son los principales contribuyentes netos a la CEE, si bien estos dos países se compensan indirectamente con una entrada de rentas mayor, al ser Bruselas y Luxemburgo las sedes de las instituciones. El Reino Unido resulta contribuyente neto en menor proporción, advirtiendo que este cómputo está realizado con datos «antes de compensaciones

financieras». (Vid. *Cour des Comptes*.)

2.º Francia ha pasado de receptor a contribuyente neto entre los años 81 y 82, y en ambos casos su posición es relativamente neutral en el sistema.

3.º Irlanda es el máximo receptor y beneficiario del sistema, con un volumen de dependencia de otros países muy destacado. Si se consolidan las transferencias recibidas por Irlanda con las aportadas por el Reino Unido a los demás, el efecto ofrece un saldo a favor del conjunto de las islas y negativo para los países del continente.

4.º Grecia y Dinamarca son

beneficiarios netos, habiéndose aumentado la proporción griega y moderado la danesa.

5.º Italia, como país receptor, mantiene cierta correlación con Alemania como contribuyente neto. Semejante es el rango de Holanda respecto a la aportación del Reino Unido.

6.º El tema de las aportaciones al Presupuesto CEE y la reforma de su actual diseño se concretaría, por tanto, al flujo neto que siempre resultará entre países y al precio que se esté dispuesto a pagar por la puesta en común.

III. LAS APORTACIONES DE ESPAÑA. RECURSOS PROPIOS

Por el Tratado de Adhesión, España ha aceptado íntegramente el acervo comunitario desde la fecha de vigencia; ello significa que aportará la totalidad de los recursos propios que resulten de los mecanismos recaudatorios.

La Delegación Comunitaria definió el acervo en esta materia en el DOC. CONF-E/29/80, sintetizando los medios de financiación del Presupuesto en los siguientes conceptos:

1. Exacciones agrícolas (*prélèvements*).
2. Derechos aduaneros.
3. Recargo IVA.

Es interesante observar que la Comunidad ha vinculado la obtención de sus ingresos a la ejecución de sus políticas básicas primordiales: la agrícola, la aduanera por intercambios al exterior y el recargo IVA sobre el consumo interno de los países miembros.

1. *Prélèvements* agrícolas son los gravámenes, primas, montantes suplementarios o compensatorios y, en general, los derechos que se establecen por la Comisión sobre los intercambios con los países terceros, como consecuencia de la aplicación de la política agrícola común (PAC). Se incluyen las cotizaciones y derechos procedentes de la organización común de los mercados del azúcar.

Estos derechos ordenan inmediatamente la decisión del mercado al orientarlo hacia la «preferencia comunitaria»; su aplicación encarece las importaciones de producciones agrí-

CUADRO N.º 3

EFFECTO REDISTRIBUTIVO DE LAS INTERVENCIONES CEE A TRAVÉS DEL PRESUPUESTO

	MIO ECU		ESFUERZO NACIONAL ECU «PER CAPITA»	
	1981	1982	1981	1982
Transferencias netas pagadas por:				
Alemania	1.781,7	2.292,4	28,9	37,2
Reino Unido	370,3	516,6	6,6	9,2
Bélgica	283,5	386,5	28,6	39,0
Luxemburgo	14,9	19,9	37,3	49,8
CONJUNTO	2.450,4	3.215,4	19,1	25,1
Transferencias netas recibidas por:				
Italia	647,4	1.375,1	11,5	24,3
Francia	611,1	(-) 83,5	11,3	(-) 1,5
Irlanda	573,9	695,0	168,8	198,6
Dinamarca	287,8	303,6	56,4	59,5
Países Bajos	150,4	270,6	10,6	18,9
Grecia	180,0	654,6	18,6	66,8
CONJUNTO	2.450,5	3.215,4	17,1	22,4

Fuente: Elaboración propia.

CUADRO N.º 4

FUNCION DISTRIBUTIVA

	1981 % R	1982 % R		1981 % R	1982 % R
Aportación por transferencias			Recepción por transferencias		
Luxemburgo	55	66	Irlanda	361	363
Alemania	35	40	Grecia	71	172
Bélgica	29	34	Dinamarca	81	76
Reino Unido	10	10	Italia	26	55
Francia	—	2	Países Bajos	12	19
			Francia	18	—

Fuente: Elaboración propia.

colas externas a la CEE en función de los objetivos que la PAC pretende alcanzar con su producción propia.

En el caso español, son pre-
visibles dos categorías de efectos por su aplicación. De una parte, los efectos económicos sobre el comercio exterior y sobre la producción interna: el encarecimiento de los productos no comunitarios orientará la demanda hacia los productos de este origen, competitivos o sustitutos de los que anteriormente se importaban de países terceros; a su vez, el juego de los montantes compensatorios y la pérdida de soberanía para regular y ordenar el sector agrario provocará una demanda superior de los productos de origen comunitario capaces de competir con los equivalentes españoles. Por otra, la producción interna española, superado el período transitorio, encontrará un amplio mercado en el ámbito comunitario en los productos de posición favorable, al desaparecer los derechos que la CEE ha aplicado hasta la adhesión.

El Presupuesto dejará de contar con los derechos reguladores aplicados actualmente; esta

pérdida tendrá como contrapartida la desaparición de los gastos de intervención, que serán de cuenta del Presupuesto comunitario por la vía de sus instrumentos. En esta materia la pérdida de soberanía es total y el Presupuesto español, o su complemento a efectos comunitarios, se limitará a ser un simple medio contable de recepción y remisión de fondos comunitarios sobre estas producciones.

2. *Derechos de aduanas.* Son los ingresos procedentes de la Tarifa Exterior Común (TEC) y los otros derechos establecidos o a establecer por las instituciones de las Comunidades sobre los intercambios con los países no miembros.

En el Tratado de Adhesión España acepta naturalmente la transferencia de su importe a las arcas comunitarias. El Acuerdo, no obstante, regula el período de transición durante el cual se produce el desarme arancelario frente a los demás socios comunitarios, y se llega a la alineación con la TEC frente a terceros países.

a) Respecto de terceros países, se considerarán recursos propios de la CEE los derechos

de aduana que deberían ser satisfechos obligatoriamente si ya se hubiese producido plenamente la integración; es decir, que se aportarán:

- La totalidad de los derechos aduaneros percibidos por España cuando la tarifa aduanera española es igual que la comunitaria o que las tarifas preferenciales de la Comunidad.

- La parte de los ingresos que resultaría de la aplicación de la TEC o de las tarifas preferenciales cuando la tarifa aduanera española es superior o inferior a dichas tarifas.

No se consideran recursos propios de la Comunidad:

- Los derechos de aduana percibidos por España durante el período de transición cuando la tarifa comunitaria es nula, o cuando, por vía autónoma o convencional, la Comunidad haya concedido una franquicia a determinados países terceros.

- La parte de los ingresos correspondientes a la diferencia en más entre la tarifa aduanera común y los derechos de aduana españoles, es decir, cuando estos últimos sean superiores a los recogidos en la TEC.

b) Respecto a los derechos aduaneros españoles que residualmente se aplicarán hasta su definitiva desaparición, sobre los intercambios con los demás países de la CEE, seguirán recaudándose por el Tesoro español.

En conclusión: al término del período transitorio, desaparecido el arancel español y aplicándose la TEC a las importaciones de los países terceros, la totalidad de estos ingresos corresponderán al Presupuesto comunitario.

La previsión de los efectos económicos de este cambio trascendental es precisamente la que corresponde a todas las consecuencias comerciales de nuestra adhesión y por ello escapan de nuestro cometido.

En el orden interno son previsibles dos grupos de efectos no comerciales; por una parte, la pérdida súbita de recursos del Tesoro y, por otra, un radical cambio en la legislación.

Los Presupuestos del Estado perderán el importe de los ingresos aduaneros, debiendo calcularse para 1986 el montante de los derechos residuales según lo expuesto; esta pérdida de ingresos, en este caso, no es paralela a la eliminación de gastos como en el caso agrícola; serán necesarios recursos sustitutivos para la financiación del capítulo de gastos de los Presupuestos Generales del Estado, y ello debe suponer una fiscalidad interna compensatoria de aquella pérdida. La desaparición del impuesto de compensación de gravámenes interiores se verá compensada por la aplicación del IVA sobre las importaciones, si bien la base de liquidación de este impuesto se irá reduciendo por la propia minoración de los derechos arancelarios.

Compensación relativa de la pérdida recuadatoria de los derechos aduaneros será la eliminación de las transferencias por desgravación fiscal a la exportación, si bien en 1985 ya se ha comenzado el ahorro en este concepto por las sucesivas rebajas de esta desgravación.

Efecto práctico de gran importancia es la desaparición de los derechos arancelarios como instrumento ordenador, y el radical cambio legislativo que se produce en el régimen aduanero. La aduana española actuará por cuenta del Estado y de la Comunidad, aplicará las normas de ésta y quedará, al menos teóricamente, bajo las garantías de la autoridad supranacional.

3. *El recargo IVA.* Desde la célebre decisión de 1970, los presupuestos comunitarios cuentan con los ingresos procedentes de la aplicación de un tipo de gravamen sobre la base uniforme, que se define armonizadamente para todos los Estados miembros en la sexta directriz comunitaria de 17 de mayo de 1977 (77/388/CEE). Inicialmente, el tipo del recargo tenía el límite del 1 por 100; entró en vigor en la CEE en 1979 y actualmente se ha autorizado ya la aplicación de un tipo superior, que será del 1,35 para 1986.

La aplicación de este recargo en España será posible con la próxima entrada en vigor del impuesto; se puede observar que nuestro país será el que aplique una base uniforme más armonizada, al no haberse negociado ni permitido excepciones transitorias como ocurre con otros Estados miembros, incluso España ha llegado a anticipar la adopción de proyectos de directriz que —como la relativa a gastos de desplazamiento y otros

no deducibles— implican una mayor contribución potencial. El recargo IVA subsume sus efectos económicos en los propios del impuesto, que ahora tampoco nos corresponde.

Desde el punto de vista presupuestario son varias las implicaciones del impuesto. El Estado recaudará una cifra para sus Presupuestos con cargo a la cual restituirá —aproximadamente un 10 por 100— el recargo a los presupuestos de la CEE. El ingreso del IVA para el Tesoro deberá computarse —por consiguiente— en términos netos. Indirectamente, la aplicación del IVA comportará la supresión de varios conceptos tributarios significativos, entre ellos algunos impuestos especiales que desaparecen o se transforman y exacciones parafiscales que también se suprimen. La incidencia del recargo IVA sobre el Presupuesto español será superior a la que correspondería normalmente, ya que España se compromete a aportar también el recargo sobre la base que habría que aplicar en Canarias, Ceuta y Melilla, toda vez que estos territorios se van a beneficiar de las intervenciones estructurales de la Comunidad. Surge así una necesidad adicional de financiación para el Tesoro, respecto de la cual habrá que precisar el método de estimación. Como contrapartida de este gasto, el Estado puede computar una transferencia de recursos a aquellas zonas geográficas, las cuales —potencialmente— van a tener a su disposición unos fondos comunitarios aportados por el Estado, pero detraídos del resto del territorio nacional en cuanto constituye el ámbito de sujeción del IVA.

El IVA español armonizado puede ser causa de conflictos

jurisdiccionales ante la Corte de Luxemburgo, no sólo por reclamaciones particulares sobre su grado de armonización, sino por iniciativa de la Comisión en cuanto sus defectos de funcionamiento trasciendan a la pérdida de recursos propios para la Comunidad; un caso que podría tener importancia en este sentido es, por ejemplo, el del régimen de equivalencia previsto para los comerciantes minoristas en la Ley española; en cuanto régimen especial, es necesario comunicarlo a los servicios de la Comisión y su aprobación por los mismos; todas estas excepciones al régimen común están condicionadas a la no generación de efectos sobre los recursos propios.

El recargo IVA tiene, además, una especial incidencia empírica. Es el primer caso en el que España va a poder contrastar magnitudes macroeconómicas y recaudatorias entre sí y en relación con las de otros países, toda vez que la base uniforme facilita esta comparación. Este contraste se practica en los informes comunitarios, y de ellos resultan cifras informadoras de los desajustes entre recaudación real y grado de defraudación del tributo; el Informe Tugendhat, por ejemplo, ya expresó estos desajustes y las profundas desigualdades en la contribución de los Estados miembros, consecuencia no sólo de la distinta entidad relativa de la base uniforme en cada país sino del grado de eficiencia en la aplicación del impuesto.

IV. OTRAS CONTRIBUCIONES ESPAÑOLAS

Las aportaciones descritas anteriormente absorben la mayor

parte de los compromisos presupuestarios de España tras la adhesión; tienen, en todo caso, una naturaleza operativa y recurrente. Junto a ellas aparecen otras aportaciones eventuales y que tienen, por lo general, naturaleza de aportación de capital, por lo que constituyen más bien desembolsos en activos financieros.

1. *La contribución a la CECA.* La Comunidad Europea del Carbón y del Acero tiene un régimen presupuestario singular respecto del Presupuesto general CE, con el que, no obstante, está coordinado. El presupuesto «operacional» de la CECA se nutre del recargo especial establecido en su favor sobre valores medios de los productos siderúrgicos. Sin embargo, este recargo carece de trascendencia recaudatoria para España por recaer directamente sobre las empresas; eventualmente, se participa en los recursos complementarios cuyo coste es función del uso de las facilidades crediticias, y que será de escasa entidad. La principal contribución por este concepto procede de la participación en las intervenciones financieras que la CECA efectúa como mediadora en el mercado de capitales, y que motiva una aportación a las reservas constituidas. La negociación ha acordado una contribución por España de 54,4 millones de ECUs. Su desembolso se realizará en tres períodos anuales, sin interés y desde la fecha de adhesión. Se trata, en definitiva, de una aportación de capital equivalente al 10 por 100 de las reservas totales y en proporción a la producción española sobre la total de la Comunidad.

2. *Agencia de Aprovisionamiento del Euratom.* La aporta-

ción española se ha fijado en el 10 por 100 del capital suscrito, lo que supondrá 41.600 ECUs.

3. *Banco Europeo de Inversiones (BEI).* El Acuerdo ha previsto una participación de España en el 7,03 por 100 de los fondos propios, capital más reservas y provisiones. Estando prevista la ampliación del capital del Banco a 28.800 millones de ECUs, la participación a suscribir por España es de 2.024 millones, respecto de los cuales se exige únicamente el desembolso del 10,17 por 100, por lo que la cifra definitiva a aportar tras la adhesión será de 206 millones de ECUs. Respecto a las reservas y provisiones, se ha estimado una cifra próxima a los 125 millones de ECUs. La aportación española se realizará en cinco períodos semestrales, 30 de abril y 31 de octubre, desde 1986. Y con ella tendrán acceso a estos fondos financieros los agentes económicos cualificados a los que nos referimos más adelante.

4. *Fondo Europeo del Desarrollo (FED).* Constituido para financiar la ayuda a los países en desarrollo de ACP, la adhesión requiere una aportación de España al mismo. Sin embargo, no es previsible que la aportación se realice antes de 1987. La aportación contribuye a la financiación de proyectos a los que concurren las empresas de los Estados miembros.

V. INTERVENCIONES CEE EN ESPAÑA

Como contrapartida de los ingresos que la Comunidad percibe, se realizan intervenciones en los ámbitos de su competencia. Estas intervenciones se clasifican, por su finalidad, de garan-

tía de precios y de objetivos estructurales. Las intervenciones de garantía de precios son las correspondientes al desarrollo de la política agrícola común y se articulan en el FEOGA-Garantía. Esta será la intervención fundamental de la Comunidad en España desde el punto de vista presupuestario. Baste recordar que esta sección absorbió, en 1984, el 65 por 100 de los gastos de los Presupuestos generales CEE.

El fondo en cuestión sustituye la financiación presupuestaria española de la política de precios y producciones agrícolas, atendiendo tanto los gastos derivados de las restituciones a la exportación de productos agrarios destinados a terceros países, como los gastos de intervenciones encaminadas a la regulación de los mercados agrarios y ganaderos de los países miembros, mediante compras o almacenamientos de productos para sostener los precios, o por medio de ayudas directas a los agricultores para mantener su nivel de renta sobre los precios de garantía.

Las estimaciones de esta intervención para 1986 se cifran en torno a los 2.000 millones de ECUs en el caso español. Sin embargo, las previsiones teóricas se verán reducidas por efecto de las medidas adoptadas durante el período transitorio sobre producciones agrícolas básicas en España, como el aceite de oliva, el vino y los productos hortofrutícolas. Desde el punto de vista presupuestario, el saldo de estas intervenciones de garantía agraria será favorable a España, sin que nos corresponda examinar ahora la incidencia económica.

Las intervenciones de objetivos estructurales representaron,

en 1984, el 17,6 por 100 de los Presupuestos CEE. Mediante ellas, se otorgan préstamos, subvenciones y bonificaciones de interés cuyos objetivos responden a políticas concretas de orientación por la Comunidad. Estas políticas corresponden a tres grupo de categorías:

1. *La reforma de las estructuras agrarias* se financia desde el FEOGA-Orientación, pero bajo el principio de la co-financiación; el Estado, o las unidades territoriales competentes como es el caso de las comunidades autónomas españolas, deben preparar sus programas dentro de las directrices marcadas por el Fondo y, a la vez, dotar de financiación a la mayor parte de los proyectos. Por esta razón, el aprovechamiento de los recursos comunitarios se hace depender del esfuerzo financiador del país miembro y de su capacidad organizativa. En este sentido, la adhesión exigirá al sector público español la adaptación de sus programas agrarios de acción estructural o la puesta en marcha de otros, en toda caso, con la aportación financiera suficiente para recibir las subvenciones comunitarias. No es previsible que, en 1986, el sector público español agote la capacidad de esta financiación por la CEE, fundamentalmente por la inexperiencia en la tramitación de los programas.

2. *La corrección de los desequilibrios regionales* en la Comunidad se considera objetivo primordial de su política y una vía de expansión de su capacidad financiera; son, naturalmente, los países menos prósperos de la CEE los que reclaman una mayor beligerancia de esta política, no sólo por sus efectos redistributivos sino en compen-

sación del excesivo peso de la política agrícola de garantía.

Como en el caso anterior, los recursos comunitarios se añaden a los de los Estados miembros, siempre que los programas se lleven a cabo conforme a los objetivos y requisitos exigidos por el Reglamento del FEDER 1.787/1984. Por ello, la utilización de este instrumento requerirá el concurso financiador del sector público español. En este sentido, es de destacar que, tanto por la Administración central como por varias comunidades autónomas, se han elaborado ya las reglas ordenadoras de los nuevos programas de acción regional y se procede a la adaptación de los existentes para el aprovechamiento de los recursos comunitarios. Posiblemente sea ésta la intervención comunitaria de mayor trascendencia para España; primero, porque la cualificación de sus regiones como áreas deprimidas respecto de la media europea hace posible esta demanda, y segundo, porque la dotación de ayudas del Estado para acción regional cuenta con una importante financiación ya en nuestros Presupuestos, lo que debe facilitar la adaptación sin grandes esfuerzos adicionales de obtención de recursos interiores. Aparte de ello, la Comunidad puede financiar acciones específicas sobre regiones o zonas singularmente deprimidas. España debería iniciar de inmediato la solicitud de estas acciones y, de manera especial, en relación con aquellos territorios singularmente afectados por la adhesión o por el desarrollo de sus políticas, caso, por ejemplo, de los territorios francos o de las zonas de producción láctea o de reconversión agrícola.

3. *El Fondo Social Europeo* tiene como objetivo la mejora de

las posibilidades de empleo de los trabajadores, en especial por las dificultades causadas por los cambios económicos a que puede dar lugar el funcionamiento del Mercado Común. Está orientado hacia acciones compensatorias de los programas de reconversión industrial, frecuentemente convergentes con las ayudas regionales, y con atención específica hacia sectores marginales de la oferta laboral: empleo juvenil, minusválidos, reconversiones en zonas agrícolas y similares. Destinatarios de estas intervenciones lo son tanto el sector público como el privado; el primero recibe la cofinanciación de la mitad de sus gastos programados, mientras que el segundo percibe fondos comunitarios en igual medida en que se haya obtenido financiación del Estado interesado. Es el Estado miembro, en cuanto autoridad competente en materia de empleo, el que debe transmitir las peticiones a la Comisión Europea.

En el caso español, no debe presentar especial dificultad la adaptación de los programas y fondos de acción socio-laboral a los mecanismos requeridos por el Reglamento comunitario. Efecto previsible es un incremento de la dotación presupuestaria española para aprovechar al máximo la nueva financiación que se presenta y reforzar los medios disponibles para atenuar los efectos del desempleo; España figurará, por desgracia, a la cabeza de los países cualificados para estos programas, situación que puede verse afectada por el proceso de adaptación empresarial a la integración.

España tendrá acceso, además, a las siguientes intervenciones:

a) Ayudas no reembolsables de la CECA. Referidas a subvenciones para el empleo, bonificaciones en los tipos de interés de los empréstitos CECA y ayudas a la investigación.

b) Ayudas no reembolsables en el sector energético.

c) Financiación de proyectos de «interés comunitario» en los sectores de:

- Transportes.
- Medio ambiente.
- Industrias de vanguardia.

Desde un punto de vista presupuestario, estas intervenciones desde el Presupuesto CEE no tendrán especial repercusión en los Presupuestos españoles, ya que no sustituyen gastos anteriores y se destinan directamente a las empresas beneficiarias.

Al margen de los Presupuestos, la Comunidad realiza intervenciones en los países miembros por la vía de la financiación o concesión institucional de empréstitos. Los mecanismos financieros son básicamente tres:

a) *La CECA*. En 1983 su volumen de créditos ascendió a 778 millones de ECUs. La adhesión de España, previa la contribución referida, abre a las empresas esta vía de financiación en una cuantía estimada aproximadamente —por referencia a los otros países— en unos 40.000 millones de ptas. La financiación se orienta a la inversión y reconversión en el sector.

b) *El Banco Europeo de Inversiones (BEI)*. Sus objetivos se orientan a la financiación de proyectos en beneficio de las regiones menos desarrolladas, o tendentes a crear, reconvertir o modernizar empresas nuevas necesarias para el establecimiento

progresivo del mercado común, o financiar aquellos proyectos que son de interés general para la Comunidad o de interés convergente para varios Estados miembros. En 1983, el montante de créditos concedidos ascendió a 4.255,7 millones de ECUs, correspondiendo casi la mitad a Italia. La adhesión de España implicará la apertura de una nueva vía de financiación empresarial por un montante potencialmente estimado entre 75.000 y 100.000 millones de ptas. Conviene recordar que en 1979 España ya logró unos préstamos del BEI en su calidad de Estado candidato.

c) *El NIC (Nuevo Instrumento Comunitario)*. Concebido como un instrumento de la Comisión para la financiación flexible y singularizada de proyectos que sirven a una mayor integración entre los países comunitarios, o que afectan a sectores prioritarios del desarrollo en infraestructura o energía. En 1983, su montante superó los 1.200 millones de ECUs, correspondiendo, una vez más, la parte sustancial a Italia.

En el caso español cabría solicitar la financiación del NIC, especialmente desde la perspectiva de aplicación conjunta con Portugal, y para la realización de obras de infraestructura que faciliten sus comunicaciones con el resto de la CEE.

VI. EFECTOS FINANCIEROS DE LA ADHESION DE ESPAÑA

Como se decía anteriormente, todos los estudios estáticos del balance financiero España-CEE definen como resultado pre-

visto un saldo positivo a favor de España, en las condiciones de plena integración y manteniéndose las tradicionales políticas. Sin embargo, durante el período transitorio, y teóricamente en los 6 primeros años, dado que España no participará plenamente de las intervenciones comunitarias, y, por contra, es obligado aportar desde la adhesión la totalidad de recursos propios como los demás Estados miembros, el resultado desequilibrado de contribuyente neto, durante esos años, se ha corregido mediante la estipulación del artículo 187 del Tratado, por el que se restituirá un porcentaje determinado del IVA aportado (87 por 100 en 1986, 70 por 100 en 1987, 55 por 100 en 1988, 40 por 100 en 1989, 15 por 100 en 1990, 5 por 100 en 1991), con el propósito de neutralizar *a priori* y reducir el balance a cero.

De hecho, no obstante, la liquidación de cada año, sujeta a múltiples contingencias, después de aplicar la salvaguarda fija del artículo 187, resultará naturalmente significativa en cualquier sentido, aunque con saldo de escasa entidad. Cabe considerar que existen gastos comunes sin retorno a España (funcionamiento, a terceros países) por lo que la pretendida neutralidad del balance, desde la óptica nacional, presupondría desplazar ese déficit de la CEE con cargo sobre otros miembros. De acuerdo con todos esos principios, las previsiones cifradas para 1986 confirman los propósitos iniciales de garantizar cierto equilibrio.

La comunicación de la Comisión al Consejo de 15 de junio de 1985 (COM 85/324) contiene los datos cifrados necesarios para la preparación del BG 86, y

propone los créditos para pagos de EUR-10 y EUR-12, deduciéndose, por diferencia, las previsiones de gasto conjunto por la ampliación, a favor de España y Portugal. A partir de esas asignaciones globales, se pueden desglosar los gastos destinados a España, estimando por relación de 9 a 1, salvo casos de mejor criterio, como figuran en el cuadro n.º 5, apartado A), advirtiendo su provisionalidad.

El procedimiento de examen por el Consejo y la Asamblea se complementa con el anteproyecto de Presupuesto general 1986 (COM [85] 175), publicado el 1 de septiembre de 1985, en el que figuran ya inscritas explícitamente las aportaciones españolas al sistema de recursos (apartado B) inicialmente asignadas, así como las restituciones y compensaciones a España (apartado A), según cálculos de la propia Comisión. Pese a encontrarse el anteproyecto en una fase muy inicial, estas partidas serán mantenidas con certeza hasta el proyecto final.

De cumplirse las previsiones del cuadro n.º 5, España quedará en 1986 en situación equilibrada, siendo necesario para ello un pleno uso de las posibilidades que ofrecen los fondos estructurales, en forma de cofinanciación, para lo que el Estado deberá realizar el esfuerzo necesario.

Desde las primeras estimaciones del «Fresco» de 1978, referidas a 1976, los estudios y predicciones cuantitativas han anticipado un saldo final favorable a España.

En el momento actual, los servicios administrativos de ambas partes han cuantificado por su cuenta las previsiones para 1986.

Es indudable la trascendencia política de estas magnitudes, ya que la realidad de un saldo negativo desfavorable a España, desde el comienzo del período transitorio, plantearía problemas adicionales al hecho de la adhesión ante la opinión pública española.

Las dificultades de lograr un saldo equilibrado o favorable a España encuentran su posible causa tanto en la inexperiencia como en la fiabilidad de los datos utilizados para hacer las previsiones; por otra parte, es lógico que el carácter potencial de numerosas intervenciones comunitarias no se pueda aprovechar plenamente en los primeros momentos de la adhesión por el sector público español. En este sentido, el Acuerdo prevé la restitución porcentual y degresiva de la contribución realizada por el recargo IVA según se ha expuesto; este reembolso es independiente del que —con carácter general— corresponde a los Estados miembros por los gastos de gestión administrativa de los *prélèvements* y derechos aduaneros, cifrado en el 10 por 100 de su importe.

La realidad del saldo de estos flujos sólo se conocerá tras la ejecución de los Presupuestos de 1986. En este ejercicio y en los sucesivos, es previsible que incidan sobre las aportaciones españolas las exigencias comunitarias procedentes de las previsiones que los Estados miembros, y Gran Bretaña en especial, ejerzan en la batalla del Presupuesto CEE. Nuestro país, siendo ya miembro de pleno derecho, deberá preparar también sus propias posiciones políticas al respecto.

Desde el punto de vista de la organización pública interna, Es-

CUADRO N.º 5

EFFECTOS FINANCIEROS EN 1986 DE LA ADHESION DE ESPAÑA A LAS COMUNIDADES EUROPEAS
(Datos provisionales)

I. Presupuesto General de las CE 1986 (Anteproyecto de 1 de septiembre de 1985)		Presupuesto de ESPAÑA (SEC) Subsector Estado S. 61 Instituciones Comunitarias Europeas S. 92	
		INGRESOS DEL S. 92	
		MIO ECU	MIO Ptas.
B) <i>Financiación del Presupuesto. Recursos propios CE. Contribuciones de España</i>			
1.1.	Cotización azúcar producción	25	3.200
	Cotización azúcar stock	42	5.500
1.2.	Prélèvement agrícolas	322	41.700
1.3.	Derechos Aduana TEC	580	75.200
1. Recursos tradicionales		969	125.600
2.1.	IVA, previsión al 1,2461 por 100	1.880	243.800
2.2.	Corrección artículo 3 adicional al RU al 0,11 por 100	166	21.600
2. IVA, previsión al 1,3562 por 100		2.046	265.400
B) TOTAL RECURSOS PRESUPUESTARIOS (1+2)		3.015	391.000
A) <i>Gastos a financiar. Intervenciones y restituciones a España</i>		GASTOS DEL S. 92	
<i>Título/Capítulo</i>		MIO ECU	MIO Ptas.
1.	1A/2A. Funcionamiento	57	(...) finalista
2.	1B/2B. FEOGA-Garantía	511	66.300
3.	4B. Pesca	90	11.700
4.	30-33. FEOGA-Orientación	33	4.300
5-6.	50-60. Fondos estructurales (FEDER y FES)	332	43.000
8.	58. Transportes	8	1.000
9.	70-71. Energía e industria	...	-
10.	73-75. Investigación e innovación	...	-
13.	Otras políticas	8	1.000
14.	80. Reembolso forfait 10 por 100 gestión RP	97	12.600
SUBTOTAL		1.136	139.900
14.	Art. 8601. Restitución 87 por 100 IVA/tasa 1,246	1.636	212.200
14.	Art. 8610. Compensación financiera	3	400
15.	Acceso a reservas fondos estructurales y otros	297	38.500
SUBTOTAL		1.936	251.100
A) TOTAL INTERVENCIONES PRESUPUESTARIAS		3.072	391.000
		<i>De la CEE</i>	<i>De España</i>
I. <i>Saldo presupuestario:</i>			
Aportaciones-Intervenciones		B - A	A - B
	Inicial	(-) 57	0
	Sin acceso a reservas	240	(-) 38.500
		MIO ECU	MIO Ptas.
II. <i>Aportaciones extrapresupuestarias de España:</i>			
	BEI, a capital desembolsado y a reservas/mitad	89,6	11.600
	CECA aportación al Fondo	18,1	2.300
	CECA Prélèvements	18,0	2.300
	EURATOM (10 por 100 de 0,4 MUCE)
	VI FED (Desarrollo)	p.m.	p.m.
TOTAL APORTACION EXTRAPRESUPUESTARIA		125,7	16.200

Nota: Cambio ECU aplicado = 129,7 pesetas en julio de 1985.

paña debe realizar un amplio esfuerzo legislativo y de administración; es necesario articular los medios legales canalizadores de los flujos recíprocos entre el Estado y la Comunidad —de una parte— y el Estado y los entes públicos destinatarios de los recursos para su utilización. Los Departamentos inmediatamente afectados son: Economía y Hacienda, Agricultura, Industria, Trabajo, Obras Públicas, Administración Territorial y Transportes.

Los Presupuestos generales deben instrumentarse de modo que separen formalmente las «partidas de ingresos» de origen y destino nacional y comunitario, respectivamente: TEC y *prélèvements*; el IVA es un ingreso nacional con cargo al cual debe abonarse la cuenta de gastos por aportación a instituciones comunitarias; en el capítulo de ingresos de origen comunitario se anotarán los procedentes de los mecanismos de intervención con destino a los departamentos, entes territoriales o institucionales beneficiarios o receptores de los fondos. Normalmente, las asignaciones por empréstitos se canalizarán a través de la banca oficial.

La tarea de organizar formalmente este aparato es no sólo indispensable sino urgente. La Administración española tiene por delante —para los próximos meses— esta responsabilidad de la que dependerá, en gran medida, la fuerza de las futuras posiciones políticas en el seno de la Comunidad como miembro de pleno derecho.

NOTA

(1) Daniel STRASSER es el responsable en la Comisión de dirigir el Presupuesto y autor de la obra *Les Finances de l'Europe*.