

ECONOMÍA DE LA UNIÓN EUROPEA

Licenciatura en Sociología

Curso 2009-2010

TEMA 4. LAS FINANZAS DE LA UNIÓN EUROPEA

1. INTRODUCCIÓN

Hasta el primer tercio del siglo XX el presupuesto cumplía una función limitativa del sector público: el poder legislativo aprobaba los gastos que, como máximo, podía ejecutar el gobierno.

Desde la concepción clásica del presupuesto, que se sustentaba en la ideología liberal y cuya regla de oro era la del equilibrio presupuestario, la intervención pública en la economía debía ser la mínima posible. El papel del Estado quedaba reducido a suministrar los llamados bienes públicos (de consumo colectivo y a los que no se puede aplicar el principio de exclusión) y al mantenimiento del orden institucional que permitiese un adecuado funcionamiento del mercado.

Desde el fin de la Segunda Guerra Mundial, el análisis de las externalidades y de los fallos del mercado, unido a la constatación del comportamiento cíclico de la economía abrieron la puerta al intervencionismo estatal con objeto de influir en la evolución de las magnitudes económicas. En las economías modernas el presupuesto ha adquirido un papel esencial como expresión de la política económica. En este sentido, se suele afirmar que el presupuesto del Estado es la más clara expresión de una voluntad política: el diseño, definición y estructura de los ingresos y gastos presupuestarios constituyen la manifestación de un modo concreto de entender, encauzar y dirigir las relaciones socioeconómicas.

Podemos considerar que en cualquier economía moderna se le asignan al Estado cuatro funciones básicas: asignación de recursos, estabilidad económica, redistribución de la renta y crecimiento económico. La nueva concepción funcional de la hacienda pública ha propiciado un extraordinario crecimiento del sector público, de forma que, en la actualidad y en los países desarrollados, el Estado absorbe alrededor de la mitad de la actividad económica. Tal como podemos observar en el cuadro 1, el porcentaje de gastos sobrepasa el 50 % del P.I.B. en el conjunto de países de la zona euro.

Dentro del sector público se incluye tanto el Estado como los distintos niveles de administración. Normalmente, se considera que las funciones de estabilización y redistribución de la renta deben ser asumidas en el ámbito central, mientras que la función de asignación, la provisión de bienes públicos, debe asumirla el nivel de gobierno (central, regional o local) que está más próximo al grupo de ciudadanos a los que afecta.

El grado de integración alcanzado en la Unión Europea supone cierta cesión de soberanía por parte de los Estados miembros, de forma que la Unión participa en algunas de las funciones características del sector público. El presupuesto de la Unión Europea se financia con recursos propios y desarrolla políticas definidas a escala supranacional que afectan a la

asignación de recursos (Política agrícola común) y a la redistribución regional de la renta (Política regional).

Desde esta perspectiva, podría considerarse a la Unión Europea como un nivel de gobierno adicional, además del estatal, local y regional, y a su presupuesto el embrión de un presupuesto federal. Ahora bien, esta afirmación hay que matizarla, ya que, a diferencia de los presupuestos federales, el presupuesto de la Unión Europea carece de la función de estabilización económica y su efecto redistributivo es muy moderado.

CUADRO 1. PARTICIPACION DEL SECTOR PÚBLICO EN LA ECONOMIA
INGRESOS Y GASTOS COMO PORCENTAJE DEL P.I.B.

	España		Área euro	
	1991	1998	1991	1998
Gastos	44,1	42,4	52,4	51,2
Ingresos	39,7	40,7	49,2	49

TECHO PRESUPUESTARIO DE LA UNION EUROPEA = 1,24 % P.N.B.
PRESUPUESTO DE LA UNION EUROPEA AÑO 2005 = 1,00 % P.N.B.

DISTRIBUCION DEL GASTO ENTRE DISTINTOS NIVELES DE GOBIERNO (en %)

País	Central	Intermedio	Local
España	66,32	21,39	12,29
Alemania	62,65	20,67	16,68
Austria	70,48	14,24	15,28
Suiza	51,54	27,68	20,78
Estados Unidos	53,9	21,57	24,53
Canadá	40,37	40,75	18,88
Australia	52,16	41,86	5,98
Reino Unido	73,05		26,95
Francia	81,5		18,5
Italia	76,54		23,46
Suecia	66,31		33,69

Comparado con el presupuesto de un Estado federal, el presupuesto de la Unión Europea tiene una dimensión muy modesta. Para el año 2007, el total de créditos de pago de la Unión asciende a 115.500 millones de euros, pero esta cifra tan solo representa el 0,99 % del PNB de los 27 países miembros (por comparación, el Presupuesto de gastos de España para 2007 es de 324.964 millones de euros).

Estas magnitudes presupuestarias nos indican que estamos todavía muy lejos de una Europa federal (de unos Estados Unidos de Europa), si bien también se puede afirmar que el presupuesto de la Unión no es un fiel reflejo del nivel de integración económica y política alcanzado. Así, se puede destacar que dos cuestiones fundamentales, como el mercado único y la unión monetaria, no tienen reflejo presupuestario. En este sentido, aunque la función de estabilización sigue siendo exclusiva de cada Estado, la unión monetaria ha supuesto la transferencia de uno de los principales instrumentos de política económica, la política monetaria, al Banco Central Europeo; e implica una limitación sobre las políticas fiscales de los países de la zona euro que han asumido unos compromisos de disciplina presupuestaria plasmados en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento.

2.EL PRESUPUESTO EN LAS COMUNIDADES EUROPEAS

El ciclo del Presupuesto General de las Comunidades Europeas comprende tres etapas bien diferenciadas: elaboración y aprobación del presupuesto, ejecución, y control. El procedimiento que se emplea otorga un gran papel al Parlamento Europeo, aunque éste comparte la autoridad presupuestaria con el Consejo.

2.1.Los principios presupuestarios

“El Presupuesto de las Comunidades Europeas es el acto que prevé y autoriza previamente, cada año, los ingresos y los gastos previsibles de las Comunidades”. La elaboración y ejecución del presupuesto comunitario están sometidas a determinados principios que son similares, en su mayoría, a los que rigen el proceso de los presupuestos generales de un Estado. Éstos son:

- *Principio de unidad:* implica que todos los ingresos y todos los gastos del ejercicio deben recogerse en un único documento, el Presupuesto General de la Unión Europea.¹
- *Principio de universalidad:* la totalidad de ingresos financian la totalidad de gastos, sin que pueda establecerse la correlación entre un ingreso concreto y un gasto determinado y sin que puedan compensarse ingresos y gastos
- *Principio de anualidad:* establece la relación entre la vigencia del presupuesto y la del año en curso. Sin embargo, la gestión de programas plurianuales (cuyos gastos se extienden durante varios ejercicios) debe conciliarse con lo anterior. Para ello se recurre al concepto de créditos disociados que se descomponen en créditos de compromiso y créditos de pago. Los créditos de compromiso se refieren al montante total de obligaciones jurídicas que se pueden contraer durante el ejercicio y cuya realización se extiende sobre más de un ejercicio. Los créditos de pago cubren los gastos derivados de la ejecución de compromisos contraídos durante el ejercicio y de obligaciones pendientes de años anteriores.

¹ Inicialmente, las distintas comunidades (CECA, CEE, EURATOM) disponían de su propio presupuesto. A partir del Tratado de fusión de 1965, sólo subsistirían dos instrumentos presupuestarios: el presupuesto general y el presupuesto operativo CECA, habiendo desaparecido éste último en 2002 al expirar el Tratado CECA.

- *Principio de especialidad*: todos los gastos deben estar asignados a un objetivo concreto y deben figurar en una partida presupuestaria específica. Esto es igualmente válido para los ingresos que deben definirse de manera precisa. El presupuesto se estructura en secciones, títulos, capítulos, artículos y partidas. Cualquier transferencia de capítulo a capítulo está reservada a la autoridad presupuestaria.²
- *Principio de equilibrio*: los ingresos anuales deben cubrir totalmente los créditos de pagos anuales. No puede recurrirse al endeudamiento para financiar un déficit. Si se producen gastos no previstos o suplementarios, deben consignarse en un presupuesto rectificativo o suplementario (PRS) para financiarlos, bien mediante una redistribución interna de los créditos presupuestarios (disminuyendo algunas partidas para financiar los nuevos gastos pero sin alterar el importe total del presupuesto) o bien mediante recursos suplementarios que alteran el importe total del presupuesto.

2.2.La elaboración y aprobación del presupuesto

El ciclo del Presupuesto General de las Comunidades Europeas comprende tres etapas bien diferenciadas: **elaboración y aprobación del presupuesto, ejecución, y control**. El procedimiento que se emplea otorga un gran papel al Parlamento Europeo, aunque éste comparte la autoridad presupuestaria con el Consejo.

El establecimiento del presupuesto para cada ejercicio es el resultado de un complejo y prolongado proceso que refleja la especificidad del marco institucional de la Unión Europea y en especial el difícil equilibrio de poderes entre el Consejo y el Parlamento resultante de compartir la autoridad presupuestaria. Las fases del proceso son las siguientes:

- *Preparación del anteproyecto*. El proceso se inicia con un debate sobre las prioridades y su traducción presupuestaria con objeto de determinar las principales orientaciones del próximo presupuesto. El Acuerdo Interinstitucional de 1993 introdujo un nuevo procedimiento de colaboración con un diálogo a tres bandas Parlamento - Consejo - Comisión a fin de debatir las prioridades. Tras este diálogo, la Comisión elabora los documentos cuya colección constituirá el anteproyecto del presupuesto que es enviado al Consejo y al Parlamento
- *Diálogo a tres bandas sobre gastos obligatorios*. Este procedimiento "ad hoc" de concertación permite al Parlamento Europeo abrir un dialogo con el Consejo sobre el montante de los gastos obligatorios, aunque es el Consejo el que tiene la última palabra sobre estos gastos.
- *Primera lectura del Consejo*. Sobre la base del Anteproyecto, el Consejo procede a su primera lectura y, después de la concertación con una delegación del Parlamento, establece el *proyecto de presupuesto*, que lo transmite al Parlamento dentro de la primera quincena de septiembre.

² Los créditos no disociados cubren operaciones cuya ejecución debe efectuarse, en principio, en su totalidad (tanto en créditos de compromiso como en créditos de pago) durante un único ejercicio presupuestario. Las expresiones «créditos para compromisos» y «créditos para pagos» implican la suma de los créditos de compromiso y de los créditos de pago correspondientes simultáneamente a los créditos disociados y a los créditos no disociados. A partir de 1991 se decidió que todos los créditos distintos de los correspondientes a los gastos agrarios y a los gastos administrativos constituirían créditos disociados.

- *Primera lectura del Parlamento.* El Parlamento procede a la primera lectura del proyecto de presupuesto dentro del mes de octubre, pudiendo proponer modificaciones a los gastos obligatorios -GO- (por mayoría de votos emitidos) y efectuar enmiendas a los gastos no obligatorios -GNO- (por mayoría absoluta de sus miembros). El proyecto, con las alteraciones efectuadas, vuelve al Consejo.³
- *Segunda lectura del Consejo.* El Consejo efectúa esta segunda lectura durante la tercera semana de noviembre, después de una concertación con una delegación del Parlamento. El proyecto de presupuesto puede ser modificado en función de las enmiendas (afectando a los GNO) o de las proposiciones de modificación (afectando a los GO) votadas por el Parlamento. Los resultados de las deliberaciones del Consejo en segunda lectura sobre los gastos obligatorios conducen a la fijación de sus montantes definitivos: El Consejo ejerce la última palabra sobre esta categoría de gastos (salvo rechazo total del presupuesto por el Parlamento). El proyecto de presupuesto enmendado y modificado es de nuevo transmitido al Parlamento a finales de noviembre.
- *Segunda lectura del Parlamento.* Al estar fijados los gastos obligatorios, la sesión plenaria de diciembre se dedica, sobre todo, al examen de los gastos no obligatorios. Si el Parlamento acepta el proyecto, el presidente del Parlamento declara aprobado el presupuesto. Sin embargo, el Parlamento puede mostrarse disconforme rechazando el proyecto en su totalidad por mayoría de 3/5 de los votos emitidos. En tal caso el presidente del Parlamento detiene el presupuesto e interviene el procedimiento de conciliación entre Consejo, Comisión y Parlamento, a fin de buscar un acuerdo. Mientras tanto el presupuesto del año anterior queda prorrogado automáticamente y la Comisión puede gastar mensualmente el importe de la doceava parte del mismo.

2.3.La ejecución del presupuesto y el control presupuestario

La Comisión Europea es quien tiene la competencia de ejecutar el presupuesto comunitario. La ejecución se hace de conformidad con el Reglamento Financiero y dentro del límite de los créditos asignados en el presupuesto. La Comisión es responsable de la ejecución del presupuesto por cuanto respecta a su propio funcionamiento y a las políticas comunitarias, pero las otras instituciones (Parlamento, Consejo, etc.) ejecutan las secciones del presupuesto que les corresponde.

La ejecución del presupuesto comunitario, en sentido más estricto, consiste sobre todo en el gasto. De acuerdo con el Reglamento, el gasto se divide en distintas fases: el compromiso (definir en qué se va a gastar concretamente el dinero), la liquidación (comprobar los derechos de los acreedores), la orden de pago y el pago.

³ La distinción entre gastos obligatorios (GO) y gastos no obligatorios (GNO) tiene un significado fundamentalmente político, en la medida en que regula el reparto del poder presupuestario entre el Parlamento y el Consejo (el Parlamento tiene «la última palabra» sobre los gastos no obligatorios, el Consejo la tiene sobre los gastos obligatorios). Los GO son los gastos que la Autoridad presupuestaria está obligada a consignar en el presupuesto para permitir a la Comunidad respetar sus obligaciones internas o externas, tal y como se derivan de los Tratados o de los actos adoptados en virtud de estos últimos. Los demás gastos son «no obligatorios». Sin embargo, el problema de la clasificación de los gastos sigue siendo una fuente constante de conflictos entre las dos ramas de la Autoridad Presupuestaria.

El control es doble: el financiero lo efectúa el Tribunal de Cuentas, examinando la legalidad del gasto; y el control político lo ejerce el Parlamento, principalmente a través del procedimiento de descargo. El Parlamento, tras el examen de las cuentas que presenta la Comisión, del informe del Tribunal de Cuentas y de la recomendación que presenta el Consejo, aprueba la gestión de la Comisión cerrando así el ciclo presupuestario.

3.LA EVOLUCIÓN DEL PRESUPUESTO COMUNITARIO

El presupuesto comunitario ha ido creciendo desde su creación de forma considerable hasta alcanzar 115.500 millones de euros en créditos de pago para el ejercicio 2007. La evolución del presupuesto ha ido acompañado los cambios instituciones y de las políticas europeas. En la historia presupuestaria de las Comunidades Europeas cabe señalar tres períodos clave: desde sus inicios (1958) hasta 1970; desde 1970 a la reforma de 1988 y, la última etapa a partir de 1988 hasta hoy en que, si bien se han producido modificaciones, éstas no tienen la entidad de las anteriores.

3.1.El periodo 1958 – 1970. La reforma de1970

Hasta 1970 el mecanismo de financiación del presupuesto comunitario no difería sustancialmente del resto de organismos internacionales: los ingresos consistían en aportaciones que efectuaban los Estados miembros a fin de sostener los gastos comunitarios. Durante este periodo, el predominio del Consejo en el proceso de decisión presupuestaria fue casi absoluto. El Parlamento tenía una función meramente consultiva: el presupuesto lo aprobaba el Consejo oído el Parlamento.

En 1967, con motivo del Tratado de Fusión de los Ejecutivos, se refundieron en uno solo los presupuestos de las distintas instituciones comunitarias, de forma que el Presupuesto General de las Comunidades Europeas absorbió el presupuesto CEE, el presupuesto de funcionamiento del Euratom y el presupuesto administrativo de la CECA. En 1970 incluiría también el presupuesto de investigación de esta institución, quedando únicamente al margen el presupuesto operativo CECA, financiado con recursos propios de ésta (las contribuciones de empresas productoras de carbón y acero) y destinado a sus intervenciones específicas.

La Decisión del Consejo de Abril de 1970 supuso un cambio de la propia concepción presupuestaria al establecer un sistema de recursos propios para financiar el presupuesto comunitario.

Los ingresos comunitarios quedaron establecidos de la siguiente manera:

- *Derechos de Aduanas* sobre la importación de mercancías en territorio comunitario de acuerdo con la Tarifa Exterior Común
- *Exacciones Reguladoras Agrícolas* y sobre la producción y almacenamiento de azúcar e isoglucosa, que formaban parte de la propia organización de la PAC.
- Un *porcentaje del IVA* recaudado por los Estados miembros, que no podía exceder del 1% de la base imponible armonizada de dicho impuesto.

- Otros recursos complementarios (de escasa importancia)

Pronto se observó que el recurso IVA constituía la parte más dinámica del presupuesto comunitario mientras que los otros recursos tendían al estancamiento e incluso a la regresión

El recurso IVA era el único que puede crecer al ritmo del crecimiento económico, mientras que los derechos de aduanas, inicialmente el recurso propio tradicional más importante, se estanca debido la tendencia liberalizadora en el comercio mundial y a la firma de acuerdos preferenciales con diversos países; lo mismo ocurre con las exacciones agrícolas debido al cada vez mayor grado de abastecimiento de la Comunidad en productos agrarios.

Sin embargo, a partir de 1983 las finanzas comunitarias volvieron a experimentar dificultades. Ello se debió a un conjunto de problemas que se presentaron en un corto espacio de tiempo:

- La financiación de la PAC, que absorbía la mayor parte del presupuesto, llegando a un 75 por ciento a principios de los años 80.
- Las reclamaciones financieras del Reino Unido, que estimaba que contribuía de un modo excesivo al presupuesto, mientras que las compensaciones que obtenía eran reducidas. En 1984, el Consejo de Fontainebleau introdujo el llamado “cheque británico”. Este mecanismo compensaba al Reino Unido mediante el retorno del 66% de su saldo neto. La financiación de la compensación se distribuye entre los demás Estados miembros en proporción a su parte en el PNB.
- La tercera ampliación con el ingreso de España y Portugal, Estados que se preveía que iban a ser demandantes netos de fondos durante un largo periodo de tiempo.
- Las discrepancias políticas entre el Consejo de Ministros y el Parlamento Europeo. La legitimidad y mayor poder de influencia adquiridos por el Parlamento a raíz de su elección por sufragio universal introdujo un factor de tensión permanente entre el Consejo y el Parlamento que se traduciría en batallas presupuestarias que llevaron, en definitiva, a la parálisis presupuestaria.

3.2. La reforma de 1988: los acuerdos de Bruselas

El nuevo impulso político que supuso el Acta Única Europea y las nuevas políticas comunitarias (fundamentalmente cohesión económica y social) hacía necesaria una profunda reforma del sistema financiero de la Comunidad. En tal sentido, la Comisión presentó, en febrero de 1987, una propuesta global de reforma (el denominado “*paquete Delors*”) basada en tres objetivos:

- Asegurar un período de suficiencia presupuestaria, para lo que resultaba imprescindible reformar el sistema de financiación.
- Aumentar el grado de cohesión entre países miembros (aumentado los fondos estructurales)
- Reformar la PAC para reducir el gasto agrícola.

Sobre la base de las propuestas de la Comisión, en febrero de 1988 el Consejo europeo de Bruselas aprobaba las grandes líneas de la reforma financiera de la Comunidad, que incluía los siguientes aspectos:

- Se estableció un límite máximo total de los recursos propios que se fija en un porcentaje del PNB (y no en función del IVA que era el límite que operaba hasta entonces).
- Se corrigió la recaudación del I.V.A. para tener en cuenta la disparidad de las estructuras económicas y se fijó el límite del 1,4 % para este recurso.
- Se introduce un cuarto recurso que se calculará como un porcentaje sobre la diferencia entre la base armonizada del IVA y el PNB de cada Estado miembro. De esta forma se pretendía gravar lo que el IVA no alcanzaba, es decir, las exportaciones y la inversión, efectuando así un reparto más equitativo de las cargas presupuestarias.
- El cierre de los recursos propios y la garantía de suficiencia financiera pasarían a depender de este cuarto recurso del PNB. El recurso se calcula mediante la diferencia entre los gastos y el producto de los demás recursos propios.
- Se estableció una solución, que se pretendió definitiva, al problema británico, y que hubo que revisar en el siguiente acuerdo.

Todo ello se concretó con la firma, en junio de 1988, del Primer Acuerdo Interinstitucional entre el Parlamento, el Consejo y la Comisión, sobre disciplina presupuestaria y mejora del procedimiento presupuestario cuyo principal elemento del nuevo sistema lo constituyen las *Perspectivas financieras* incluidas en el Acuerdo. Las perspectivas financieras introdujeron un marco financiero plurianual, estableciendo los importes globales de gastos obligatorios y gastos no obligatorios para el periodo 1988 -1992. Básicamente, suponía el establecimiento de unos objetivos de crecimiento anual de los gastos para cada una de las partidas. Las perspectivas financieras introdujeron un doble tope de los gastos: el total de los pagos del presupuesto anual no podía sobrepasar el límite máximo global expresado en porcentaje del PNB de la Unión; y se limitó cada categoría de gastos a un importe fijado para cada año y expresado en créditos de compromiso. Otro aspecto destacable fue la introducción de un *Porcentaje máximo de aumento* de los gastos no obligatorios con respecto a los cuales el Parlamento tiene la última palabra. De esta forma el Parlamento se compromete a no aumentar esos gastos por encima de ciertos límites y se eliminan tensiones entre el Parlamento y el Consejo. Esta sistemática se ha mantenido desde entonces en los dos Acuerdos siguientes.

3.3. La reforma del Tratado de Maastricht (1992) y el segundo Acuerdo Interinstitucional. El nuevo sistema de recursos propios.

Con la aprobación del Tratado de la Unión Europea se introdujeron también modificaciones en el ámbito presupuestario entre las que cabe destacar:

- La redefinición del techo presupuestario. Éste debería alcanzar, en 1999, el 1,27% del PNB comunitario. Al mismo tiempo se incluyó una reforma en la estructura de los ingresos que reduzca el peso del recurso IVA en beneficio del cuarto recurso, o recurso PNB.
- El establecimiento de un nuevo fondo estructural, el **Fondo de Cohesión** que, destinado a los países cuyo PIB era inferior al 90% de la media comunitaria (Irlanda, Grecia,

Portugal y España) financiaría actuaciones en los ámbitos de redes transeuropeas y medio ambiente al objeto de fomentar la convergencia entre Estados.

En lo que se refiere a la mejora del procedimiento presupuestario se creó un procedimiento de concertación respecto a los GO previo a que el Consejo establezca el proyecto de presupuesto. En materia de disciplina presupuestaria se refuerzan las disposiciones para garantizar el respeto al límite máximo de recursos propios.

El nuevo sistema de recursos propios de las Comunidades Europeas entró en vigor el 1 de enero de 2002, limitándose a efectuar determinados ajustes en el sistema anterior. Las principales características de este nuevo sistema fueron las siguientes:

- Se mantuvo el límite máximo de los recursos propios en el 1,27 % del PNB de los países miembros.
- Aumentó el porcentaje que los Estados retienen en concepto de gastos de recaudación de los recursos propios tradicionales del 10% al 25%.
- Se redujo el peso del recurso IVA a partir de 2004.
- Alemania, Países Bajos, Austria y Suecia pagarían solamente $\frac{1}{4}$ de su parte normal en la financiación del cheque británico. Los $\frac{3}{4}$ restantes se cubrirían por los otros 10 Estados miembros.

4. EL PRESUPUESTO GENERAL DE LA UNION EUROPEA PARA EL EJERCICIO 2008

El presupuesto comunitario para el año 2008 asciende a 120.400 millones de euros en créditos de compromiso y 129.150 millones de euros en créditos de pago (el 0,96 % y el 1,03 % del PIB comunitario a 27 Estados, respectivamente) con un crecimiento en torno al 5,7 % respecto del año anterior, 2006. Es el presupuesto del segundo año de las perspectivas financieras 2007 – 2013 y se sitúa 9.500 millones de euros por debajo de la cifra que permite el marco financiero para ese año. La estructura del presupuesto de gastos es la siguiente:

La primera prioridad de la Unión Europea es el crecimiento y el empleo. La estrategia de Lisboa estableció el camino, y tanto la estructura como los recursos del presupuesto de 2008 lo recogen.

De los créditos de pago, 11,8 millones de euros, el 18,3%, va a actividades directamente relacionadas con la estrategia de Lisboa, a través de programas tales como Innovación y competitividad, Redes transeuropeas de transporte y energía, Formación continua y el 7º Programa Marco para la investigación y la competitividad. El Fondo Europeo de Adaptación a la Globalización proporcionará un apoyo de hasta 500 millones de euros anuales para ayudar a los trabajadores afectados por la globalización. Los créditos de pago para los Fondos Estructurales y de Cohesión aumentan un 3,1% alcanzando los 46.880 millones de euros, con todos los Estados miembros participando plenamente en la nueva generación de programas.

La preservación y gestión de los recursos naturales de la Unión son la segunda rúbrica. Los créditos de compromiso para el desarrollo rural aumentan a 12.930 millones de euros (+4,5%), y el apoyo presupuestario a la política ambiental un 10%. Los gastos agrícolas y las ayudas directas se sitúan en 40.870 millones de euros, lo que supone una disminución del 3,4% respecto del año 2007.

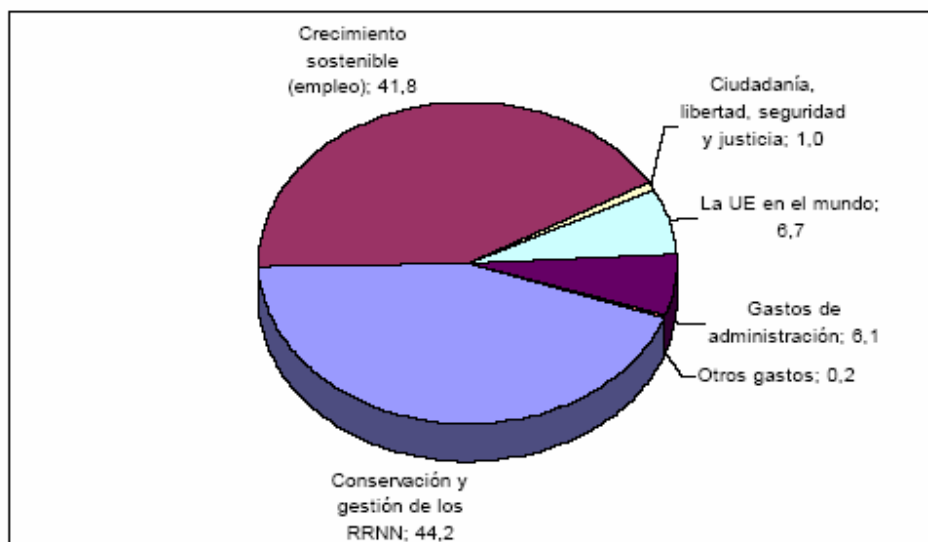
El presupuesto de 2008 financia el lanzamiento de una nueva generación de programas para la realización de un espacio europeo de libertad, seguridad y justicia, especialmente en relación con los derechos fundamentales y la justicia, la seguridad y la salvaguardia de las libertades, y la solidaridad y gestión de los flujos migratorios. Los créditos de pago alcanzan los 1.241,4 millones de euros.

La UE ampliada desempeña un papel importante como actor internacional. En 2008 se presupuestan 8.212 millones de euros con un aumento del 10,3% para las políticas de preadhesión, vecindad, cooperación al desarrollo, ayuda humanitaria, democracia y derechos humanos, la Política Exterior y de Seguridad Común y el instrumento de estabilidad.

El aumento de los gastos de Administración (+4,4%), se debe al crecimiento del número de puestos de trabajo, que se justifica por las necesidades derivadas de la ampliación. Los gastos obligatorios (GO) suponen la tercera parte del presupuesto comunitario (33,1%), siendo el resto gastos no obligatorios. Respecto del presupuesto de ingresos, su estructura es como sigue:

- Los recursos propios tradicionales son los asociados a la unión aduanera: derechos de aduana (aranceles) que en 2008 supusieron el 13,6% y las cotizaciones agrícolas tales como las exacciones reguladoras y las cotizaciones especiales sobre el azúcar(1,9%).
- El recurso IVA corresponde a la recaudación efectuada por cada Estado de este impuesto pero calculado de una manera especial, sobre la denominada base armonizada.
- El recurso PNB como puede verse es el recurso más importante. Es un recurso de equilibrio (es decir, se calcula anualmente para que el presupuesto no tenga déficit ni superávit) y en 2008 ha supuesto una aportación del 67,4% de los recursos totales.
- Por último, la UE cuenta con otros recursos minoritarios: las retenciones sobre las nóminas de sus funcionarios, los ingresos por multas por infracciones al derecho de la competencia, etc.

Estructura del presupuesto de gastos de la UE 2008



5. EL NUEVO MARCO FINANCIERO: LAS PERSPECTIVAS 2007 - 2013

En mayo de 2006 se adoptó el acuerdo para las perspectivas financieras 2007 – 2013, que consta de dos elementos: el marco financiero y el nuevo acuerdo institucional para la disciplina presupuestaria.

El marco financiero establece tres grandes prioridades sobre las que la Unión debe concentrar su esfuerzo:

- Integrar el mercado único en un objetivo más amplio de crecimiento sostenible, movilizandoo las políticas económicas, sociales y ambientales con esta finalidad, que se corresponde con las rúbricas 1 y 2. Recoge tanto los fondos estructurales como los gastos agrícolas y la política rural.
- Reforzar el concepto de ciudadanía europea, mediante la consecución de un espacio de libertad, seguridad, justicia y acceso a los bienes públicos esenciales. Esta prioridad corresponde a la rúbrica 3. Sería el tercer pilar del Tratado.
- Diseñar un papel coherente para Europa como actor de alcance mundial que parta de sus valores intrínsecos, incluya sus responsabilidades regionales, su papel de promotor del desarrollo sostenible y su contribución a la seguridad. Es la rúbrica 4, y correspondería al segundo pilar del Tratado.

El cuadro siguiente muestra la distribución de los créditos de compromiso acordada:

Rúbricas	% del total
1. Competitividad y cohesión para el crecimiento y el empleo	44,2
2. Conservación y gestión de los recursos naturales	43,0
3. Libertad, seguridad, justicia y ciudadanía	1,3
4. La UE como actor mundial	5,7
5. Administración	5,8
6. Otros	0,1

En principio, la reducción de 8 rúbricas, como había en el marco financiero anterior, a 6 mejora la flexibilidad, ya que cuanto mayor es el número de éstas, la gestión es más rígida y dificulta el uso eficaz de los recursos, debido a los inevitables ajustes y deslizamientos que se producen en un plazo tan dilatado.

En cuanto al acuerdo sobre disciplina presupuestaria, la Comisión efectuó determinadas sugerencias en materia de flexibilidad, transparencia y colaboración interinstitucional. En términos generales, el acuerdo mantiene el techo de los recursos propios en el 1,24% del PNB comunitario y mejora la flexibilidad del cuadro financiero mediante una serie de mecanismos situados fuera del propio cuadro, como son la reserva para las ayudas de urgencia, el Fondo de solidaridad de la UE, el Instrumento de flexibilidad y el Fondo europeo de ayuda a la globalización, que no se incluyen en el cuadro. Se crea, por último, una nueva partida dedicada a la “Buena gestión financiera de los fondos comunitarios” y cubre determinados compromisos de las instituciones relacionados con el control interno de los fondos comunitarios y la programación financiera a anual.