

Las cuestiones presupuestarias en la ampliación de la Unión Europea

Francesc GRANELL

(Comisión Europea y Universidad de Barcelona)

I. El Sistema presupuestario comunitario

A diferencia del Sistema presupuestario de la mayoría de los organismos económicos internacionales basados en sistemas de reparto del coste de funcionamiento en cuotas iguales o en cuotas proporcionadas a ciertos indicadores de potencia demográfica o de riqueza relativa o absoluta, el sistema presupuestario comunitario se configura de forma distinta como consecuencia del carácter supranacional de la Unión Europea y como consecuencia de que el presupuesto de la Unión es básicamente un presupuesto de intervención y no un presupuesto de mero funcionamiento.

Aunque en los tratados originarios de 1951 y 1957 el presupuesto se repartía entre los Estados miembros de acuerdo con la clave que se establecía en los Tratados CECA (presupuestos operativo, artículos 49 y 56, y administrativo, artículos 78 y sig., CEE (arts. 199 a 209) y EURATOM (arts. 171 a 183), la decisión de 21 de abril de 1970 instauró un sistema de recursos propios que luego resultó modificada por la decisión de 7 de mayo de 1985 y, ésta, por la decisión de 24 de junio de 1988 consecuencia de las reformas acordadas tras el Consejo Europeo de Bruselas celebrado bajo presidencia alemana, en febrero de 1988, como consecuencia del deseo de dotar a la Comunidad de los recursos apropiados, suficientes, estables y seguros para el

cumplimiento de las necesidades derivadas de la entrada en vigor del Acta Unica (1).

El sistema presupuestario comunitario actual se basa en el principio de la Unidad, si bien además del Presupuesto general, que se nutre de recursos propios, existen pequeños presupuestos satélites de agencias comunitarias y dos tipos de actuaciones financieras cuyos gastos e ingresos quedan al margen del régimen presupuestario general: el Fondo Europeo de Desarrollo y las actividades de empréstito y préstamo en los cuadros respectivos de las acciones CECA (para inversiones en el sector, programas de reconversión carbonífera y siderúrgica y construcción de viviendas sociales), EURATOM (financiación de centrales nucleares) y CEE (apoyos a las balanzas de pagos, Nuevo Instrumento Comunitario y G-24).

Además de esta realidad presupuestaria, y aunque con parámetros distintos, los Estados miembros de la Comunidad deben participar en el capital y reservas del Banco Europeo de Inversiones de acuerdo con el baremo que para cada caso se establece.

El sistema de ingresos presupuestarios de régimen general se basa en los denominados recursos propios, que son los que aportan la parte de león de las finanzas comunitarias (sólo el 0,7 por 100 del presupuesto eran ingresos de tipo miscelánea).

(1) Comisión de las Comunidades Europeas. *Las finanzas públicas de la Comunidad: el presupuesto europeo tras la reforma de 1988*, Bruselas, 1989.

Tales recursos propios son:

- a) Las exacciones reguladoras agrarias y las cotizaciones por el azúcar y la isoglucosa (una vez efectuada la retención del 10 por 100 por los Estados miembros en concepto de gastos de recaudación). Este recurso supone en el presupuesto de 1994 el 2,9 por 100 del total de los ingresos.
- b) Los derechos del arancel aduanero común y los derechos de aduanas sobre productos regulados por el Tratado CECA (una vez efectuada una retención del 10 por 100 en concepto de gastos de recaudación). Este recurso supone, en el presupuesto para 1994, el 18,1 por 100 del total de los ingresos.
- c) Un recurso "Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA)" procedente de la aplicación de un porcentaje —determinado durante el procedimiento presupuestario— a la base uniforme del IVA armonizada de acuerdo con la 6.ª Directiva IVA, de 17 de mayo de 1977, primero dentro del límite del 1 por 100 (decisión de 1970) y luego hasta el 1,4 por 100 (decisión de 1985). Este ingreso IVA se corrige para evitar que los países con una relación consumo/PNB más alta queden perjudicados, para lo cual se establece que la base del IVA no podrá superar el 55 por 100 del PNB a precios de mercado. Este tercer recurso propio da, en 1994, el 51,3 por 100 de los ingresos presupuestarios.
- d) El cuarto recurso introducido en 1988 es el denominado recurso complementario basado en el PNB de los Estados miembros, que consiste en un ingreso marginal procedente de la aplicación de un porcentaje —que se establece durante el procedimiento presupuestario, teniendo en cuenta el rendimiento de todas las demás categorías de recursos propios— a una base complementaria que representa la suma de los PNB a precio de mercado. Este cuarto recurso propio complementario aporta, en 1994, el 27 por 100 del total de los ingresos presupuestarios.

El marco presupuestario comunitario, tras la reforma de 1988, queda, además, completado por ciertas reducciones establecidas en favor del Reino Unido y de Alemania —teniendo en cuenta las protestas expresadas por estos dos países en su carácter de grandes contribuyentes netos—, por los principios de disciplina presupuestaria para garantizar un mayor equilibrio entre las diferentes categorías de gastos del presupuesto comunitario y un aumento controlado de los mismos plasmado en el cuadro de previsiones financieras por categorías de gastos que son objeto de responsabilidad compartida por Parlamento Europeo, Consejo y Comisión conforme a las competencias

respectivas y al Acuerdo Interinstitucional firmado el 29 de junio de 1988.

Desde el punto de vista de los gastos (2), el presupuesto comunitario se caracteriza por un fuerte predominio de los gastos derivados de la Política Agraria Común, que suponen alrededor del 50 por 100 del total, mientras que el conjunto de medidas estructurales viene a suponer entre el 30 y el 35 por 100 del total, el conjunto de políticas interiores entre el 5 y el 6 por 100, el conjunto de políticas exteriores otro 5 o 6 por 100, mientras que los gastos administrativos de las instituciones comunitarias suponen del 4 al 5 por 100 del presupuesto y las reservas monetarias, para garantías de empréstitos y para ayudas de emergencia, el restante 1 a 2 por 100.

El debate presupuestario que ha caracterizado desde siempre la vida comunitaria se ha centrado en las cuestiones del nivel absoluto del presupuesto en relación al volumen de los respectivos presupuestos de los Estados miembros, la composición y elasticidad renta de los ingresos, la composición y tendencias de los gastos y el problema del saldo entre las transferencias financieras recibidas por cada Estado miembro del presupuesto comunitario y las aportaciones a él realizadas (3).

Las ideas que subyacen a estos debates se asocian plenamente a la ideología que cada uno de los Estados miembros tiene respecto a la integración europea y respecto al carácter redistribuido y de promoción de la equidad intracomunitaria que pueda concedérsele a la Unión Europea como pieza central de la integración europea. La pugna entre los *free traders* y los que creen en una futura federación de Estados está, en este contexto como en tantos otros, muy presente en todos los debates y más, por supuesto, en unos momentos como los actuales en que la financiación del estado del bienestar se enfrenta con muchos problemas y en que los criterios de convergencia de Maastricht no permiten los déficit presupuestarios excesivos y, mucho menos, financiados de forma heterodoxa.

Este marco presupuestario y financiero general quedó corregido por las decisiones sobre la futura financiación de la Comunidad (Paquete Delors II) pactadas en el Consejo Europeo de Edimburgo de diciembre de 1992 bajo presidencia británica por la que se ampliaba el techo de los límites máximos de los recursos propios desde el 1,20 por 100 del PNB de los Doce hasta el 1,27 por 100 (con un proceso progresivo hasta 1999), por la

(2) Comisión de las Comunidades Europeas. *Presupuesto General de las Comunidades Europeas para el ejercicio 1994: Resumen de Datos*, doc. SEC (94) 10-ES, Bruselas, 1994.

(3) F. Granell: "El debate presupuestario de la Comunidad Europea a la entrada en vigor del Acta Única", en *Información Comercial Española* (revista mensual), agosto-septiembre 1987, págs. 239-249.

que se modificaba la estructura de los recursos propios haciendo disminuir la importancia del recurso IVA y haciendo aumentar el recurso PNB y por la que se establecía un Fondo de Cohesión y se establecían volúmenes de compromisos para las

de un fondo de garantía en el presupuesto para cubrir créditos comunitarios a países no miembros (4).

Pese a la aprobación de estas orientaciones políticas y a la efectiva inclusión de una dotación para el Fondo de Cohesión y

CUADRO I
CUADRO DE PREVISIONES FINANCIERAS APROBADO POR EL CONSEJO EUROPEO DE EDIMBURGO
(12 diciembre 1992)

Créditos para compromisos
(millones de ecus, precios de 1992)

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
1. Línea directriz agrícola	35.230	35.095	35.722	36.364	37.023	37.697	38.389
2. Acciones estructurales	21.277	21.885	23.480	24.990	26.526	28.240	30.000
— Fondo de Cohesión	1.500	1.750	2.000	2.250	2.500	2.550	2.600
— Fondos estructurales y otras intervenciones	19.777	20.135	21.480	22.740	24.026	25.690	27.400
3. Políticas internas	3.940	4.084	4.323	4.520	4.710	4.910	5.100
4. Acciones exteriores	3.950	4.000	4.280	4.560	4.830	5.189	5.600
5. Gastos administrativos	3.280	3.380	3.580	3.690	3.800	3.850	3.900
6. Reservas	1.500	1.500	1.100	1.100	1.100	1.100	1.100
— Reserva monetaria	1.000	1.000	500	500	500	500	500
— Acciones externas:							
= ayuda de urgencia	200	200	300	300	300	300	300
= garantías de préstamos	300	300	300	300	300	300	300
Total de créditos para compromisos	69.177	69.944	72.485	75.224	77.989	80.977	84.089
Créditos para pagos necesarios	65.908	67.036	69.150	71.290	74.491	77.249	80.114
Créditos para pagos (porcentaje del PNB)	1,20	1,19	1,20	1,21	1,23	1,25	1,26
Margen para gastos imprevistos (porcentaje del PNB)		0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01
Límite máximo de los recursos propios (porcentaje del PNB)	1,20	1,20	1,21	1,22	1,24	1,26	1,27
p.m. Total gasto exterior	4.450	4.500	4.880	5.160	5.430	5.780	6.200

distintas categorías de gastos de la Unión Europea (cuadro I) así como compromisos de disciplina presupuestaria y creación

(4) Consejo Europeo de Edimburgo (11, 12 diciembre 1992). "Conclusiones de la Presidencia", *Boletín de las Comunidades Europeas*, núm. 12, 1992.

de las correspondientes asignaciones para reservas como nueva rúbrica 6 de la estructura del presupuesto para 1994, durante todo 1993 y primeros meses de 1994 no ha sido posible aprobar los textos de aplicación del nuevo sistema de recursos propios por el problema de las multas por la inobservancia de las cuotas lecheras ni ha sido posible acordar el nuevo cuadro de la disciplina presupuestaria. Ello supone, entre otras cosas, que aún no ha sido posible iniciar el aumento de la incidencia del Presupuesto del 1,20 al 1,27 por 100 antes comentado.

Solamente el 31 de octubre de 1994 el Consejo de Ministros de Economía y Finanzas aprobó el nuevo sistema de recursos propios tras vencer el bloqueo de varios meses, derivado de las multas lácteas a Italia. Con ello y tras otros pequeños ajustes el paquete financiero Delors II aprobado en Edimburgo podrá convertirse en realidad a partir del momento en que los Parlamentos nacionales de los Doce ratifiquen el nuevo cuadro presupuestario y que debe hacerse coincidir con la ampliación de la Unión a partir de principios de 1995.

52 2. El planteamiento de las negociaciones de la adhesión a la Unión Europea de Austria, Finlandia, Noruega y Suecia

Una vez consagrado en el artículo 0 del Tratado de Maastricht que la Unión Europea tenía vocación a ampliarse por acceso de todos los países europeos que lo soliciten y estén en disposición de asumir el acervo comunitario, la demanda de Europa que siempre ha existido y que ha generado sucesivas ampliaciones de la Comunidad Europea encontró plasmación en las decisiones de los sucesivos Consejos Europeos celebrados a partir de 1992, lo cual condujo a que a principios de febrero de 1993 pudieran comenzar formalmente las negociaciones de adhesión de Austria, Suecia y Finlandia, y luego, en abril de 1993, las de Noruega, que habían presentado, respectivamente, sus solicitudes de adhesión en julio de 1989, julio de 1991, marzo de 1992 y noviembre de 1992 (5).

Como en todo ejercicio de ampliación de la Comunidad, los Estados demandantes a incorporarse tuvieron que aceptar el principio de la asunción del acervo comunitario en su integridad

(5) F. Granell: "Las primeras negociaciones de ampliación de la Unión Europea", en *Política Exterior*, vol. VII, núm. 34, verano 1993, págs. 65-79.

sin que fuera posible obtener derogaciones permanentes a tal principio y si, solamente, algunas adaptaciones técnicas y ciertas derogaciones temporales negociadas entre los países de la adhesión y los Doce en el marco de las cuatro conferencias paralelas de ampliación (6).

Si ya en los cuatro Dictámenes preparados por la Comisión a la petición del Consejo tras las respectivas solicitudes de adhesión de Austria (7), Finlandia (8), Noruega (9) y Suecia (10) se habían hecho las correspondientes estimaciones del impacto sobre el Presupuesto Comunitario de una eventual futura adhesión de cada país a la Comunidad en base a datos disponibles, el real ejercicio de negociación presupuestaria de la adhesión empezó con unas sesiones técnicas en que personal de la Task Force Ampliación creada en el seno de la Comisión Europea y expertos de la Dirección General de Presupuestos explicaron a los países solicitantes de la adhesión las normas presupuestarias aplicables.

El impacto positivo para el presupuesto comunitario derivado de las cuatro incorporaciones fue cifrado en tales dictámenes en 2.056 millones de ecus con datos referidos a 1992. En los cuatro casos el saldo era positivo para el presupuesto comunitario: 34 millones de ecus en el caso de Finlandia, 913 en el de Suecia, 448 en el de Noruega y 661 en el de Austria.

De todas formas la visión completa de la cuestión presupuestaria no podía finalizar hasta que avanzara la negociación de los capítulos con mayor incidencia respecto a los ingresos y gastos comunitarios.

Todo el mundo era consciente, a este respecto, de que la solución pactada para el régimen transitorio de acoplamiento de la agricultura de los países de la adhesión o la aplicación de *status* de "objetivo I" a las ciertas regiones de los nuevos países podía hacer cambiar el impacto presupuestario de la ampliación tanto desde el punto de vista del presupuesto nacional de cada Estado candidato como del presupuesto comunitario global, de las rela-

(6) E. Viguera: "La ampliación de la Unión Europea (I)", págs. 1697-1711 del Boletín semanal *Información Comercial Española*, núm. 2.418, 27 de junio de 1994.

(7) Comisión Europea: "El desafío de la ampliación". Dictamen de la Comisión sobre la solicitud de adhesión de Austria, suplemento 4/92 del *Boletín de las Comunidades Europeas*.

(8) Comisión Europea: "El desafío de la ampliación". Dictamen de la Comisión sobre la solicitud de adhesión de Finlandia, suplemento 6/92 del *Boletín de las Comunidades Europeas*.

(9) Comisión Europea: "El desafío de la ampliación". Dictamen de la Comisión sobre la solicitud de adhesión de Noruega, suplemento 2/93 del *Boletín de las Comunidades Europeas*.

(10) Comisión Europea: "El desafío de la ampliación". Dictamen de la Comisión sobre la solicitud de adhesión de Suecia, suplemento 5/92 del *Boletín de las Comunidades Europeas*.

ciones financieras Comunidad/Estado candidato y de las perspectivas financieras comunitarias globales para los próximos años.

Todo ello venía connotado, por otra parte, por la coincidencia temporal del ejercicio de la ampliación con la revisión de la política regional y la revisión del sistema presupuestario a la luz de los compromisos pactados en el Consejo Europeo y en el Consejo de Ministros.

Es por esta razón que aunque los países candidatos tomaron nota de sus derechos y obligaciones presupuestarios para el futuro, expresaron su deseo de no abrir el capítulo presupuestario de las negociaciones de adhesión hasta tanto se fueran clarificando las condiciones de acceso en los capítulos con incidencia directa e indirecta en los ingresos y gastos comunitarios que resultaron, en la práctica, casi todos excepto aquellos en los cuales la aplicación del Tratado del Espacio Económico Europeo (EEE) había sentado bases presupuestarias claras bien por la eliminación de trabas a los intercambios y su incidencia presupuestaria, bien por los compromisos financieros respecto al mecanismo de cohesión y solidaridad o a la financiación de ciertas políticas comunitarias complementarias que los países de la EFTA habían asumido en el cuadro del Acuerdo de Oporto creando el EEE.

Con esta lógica, por descontado, ya cuando se planteó el inicio de las negociaciones de adhesión después de los Consejos Europeos de Lisboa y Edimburgo la Comisión y el Consejo inscribieron el capítulo Presupuestario como el número 27, justo antes del Institucional y del capítulo final cajón de sastre.

La realidad de la marcha de las negociaciones evidenció lo bien fundado de tal clasificación, pues los doce Estados miembros de la Comunidad se mostraron tan reticentes a aceptar la propuesta de transición agrícola con alineamiento directo de precios y sin montantes compensatorios que la Comisión formulara en noviembre de 1993, que el debate sobre el régimen de transición agrícola con su correspondiente plasmación presupuestaria y las medidas estructurales de acompañamiento solamente llegaron a aprobarse en la Reunión del Consejo de Ministros de la Unión del 28 de febrero de 1994, al límite, pues, del 1 de marzo de 1994, fecha que el Consejo Europeo de Bruselas de octubre de 1993 había establecido como de término formal de las negociaciones con objeto de hacer posible la incorporación de los nuevos Estados miembros —previo proceso positivo de referéndum y ratificación— el 1 de enero de 1995 conforme a lo acordado en el Consejo Europeo de Copenhague de junio de 1993.

Los países candidatos a la adhesión también preferían un sistema de montantes compensatorios para la transición agrícola y

solamente aceptaron el alineamiento directo en la sesión negociadora de los últimos días de febrero de 1994.

A la vista de los avances en otros capítulos de la negociación, la Comisión solamente pudo presentar al Consejo de Ministros de la Unión Europea una primera evaluación técnica del impacto presupuestario de la ampliación el 14 de febrero de 1994 en la que se partía de la consideración de un "año de cruce", sin incorporar regímenes transitorios y en base a la proposición de alineamiento directo de los precios agrícolas desde la adhesión —tal como la Comisión venía defendiendo desde su memorándum en noviembre de 1993 para preservar los logros del Mercado Interior Único y para no reinstaurar los controles en frontera si se hubiera impuesto el régimen de alineamiento gradual de precios con establecimiento de montantes compensatorios de adhesión tal como se había hecho en anteriores ampliaciones—. El Mercado Único de 1 de enero de 1993 hacía imposible, de hecho, la aplicación de montantes compensatorios por la diferencia entre los precios agrícolas nacionales respectivos y los paralelos precios agrícolas comunitarios, pero tenía, a su vez, un coste presupuestario global superior que no todos los Estados miembros de la Unión ni los países candidatos a la adhesión estaban dispuestos a aceptar.

Por otra parte, la nota presupuestaria de la Comisión del 14 de febrero hacía mención explícita a que no se tenía en cuenta la eventual incorporación al presupuesto comunitario post-ampliación de los compromisos asumidos por los países de la EFTA en el mecanismo financiero de cohesión previsto en la EEE.

Aunque sin decirse explícitamente, la nota de la Comisión no mencionaba tampoco la cuestión de la futura aportación de los países candidatos al capital y reservas del Banco Europeo de Inversiones, presupuesto CECA, Fondo Europeo de Desarrollo y eventuales garantías presupuestarias para empréstitos comunitarios o, incluso, el impacto que pudiera tener sobre los recursos propios el calendario de incorporación de los cuatro al Arancel Exterior Común o la definición final del territorio aduanero y presupuestario de la Unión Europea ampliada a la luz de las decisiones a adoptar sobre el régimen de las Islas Åland que sólo se aprobó en la 7.ª Reunión Ministerial con Finlandia el 22 de febrero de 1994.

La exclusión de las Islas Åland de la aplicación territorial de las disposiciones de la CE sobre armonización de las legislaciones de los Estados miembros en materia de impuestos sobre el volumen de negocios, impuestos especiales y otras formas de fiscalidad indirecta no tendrá efecto alguno en los recursos propios de la Comunidad, tal y como se establece en el inciso a) del artículo 2 del Protocolo acordado sobre las Islas Åland, incluido en las Actas de Adhesión.

La simulación presentada por la Comisión al Consejo el 15 de febrero partía de las perspectivas financieras para 1995 y de los precios de tal año bajo, además, una serie de hipótesis restrictivas (teniendo en cuenta los márgenes de error que la experiencia del debate presupuestario post-adhesión británica mostró en su momento).

En el supuesto de la adhesión simultánea de los cuatro países candidatos, la simulación mostraba una diferencia entre ingresos y gastos comunitarios del orden de 1.600 millones de ecus: 6.061 millones de aumento de ingresos, 4.630 millones de aumento de créditos de compromiso y 4.415 de créditos de pago. En tal simulación, y a pesar del valor limitado que a tal concepto pueda dársele, Austria, Suecia y Noruega resultaban ser contribuyentes netos a las arcas comunitarias y Finlandia receptor neto: 752 Mecus en el caso de Austria, 765 en el de Suecia, 362 en el de Noruega y 119 en el de Finlandia.

El comportamiento negociador de los cuatro países candidatos a la adhesión fue distinto como distinta era la fuerza de sus reivindicaciones respecto al régimen de transición agrícola, seguridades respecto a cobro futuro de fondos estructurales, imposibilidad de seguir con los aportes de cohesión del EEE tras integrarse en el presupuesto comunitario, obligaciones financieras respecto al Tratado CEEA en vista a su expiración en el año 2002 y compromisos financieros respecto a ciertos países en base a empréstitos comunitarios garantizados por el presupuesto.

Los cuatro confiaban en obtener un régimen de *phasing-in* respecto a los recursos propios similar al que Portugal y España obtuvieron en su ampliación y los cuatro querían que sus desembolsos a título de capital y reservas del BEI recibieran un espaciamiento temporal mayor al que el BEI había comunicado a los representantes de los cuatro en la reunión exploratoria convocada por la Task Force Ampliación el 12 de enero de 1994.

Al mismo tiempo los cuatro Estados miembros se mostraban reticentes a aceptar la responsabilidad financiera derivada de las garantías a los empréstitos de 11.200 millones de ecus concedidos a los países del Este en transición en el cuadro de las acciones G-24.

Por otra parte, Suecia y Austria argumentaban que su Producto Nacional estaba sobreestimado por toda una serie de circunstancias y que ello haría excesiva la aportación que iban a estar llamados a realizar a título del recurso PNB del Presupuesto Comunitario.

Los cuatro países candidatos formularon estos reparos y la necesidad de garantías respecto a los fondos estructurales que deberían recibir en una serie de reuniones exploratorias y técnicas y, luego, Noruega, Suecia y Austria presentaron, formal-

mente, *Position Papers* negándose a aceptar pura y simplemente el Acervo Comunitario en el capítulo presupuestario.

Tras una serie de reuniones de evaluación de la situación y a la vista de la clara indicación del COREPER del 17 de febrero de 1994 de que no debían aceptarse regímenes excepcionales por la sencilla razón de que los cuatro países candidatos iban a participar desde el primer día de los derechos y obligaciones de cualquier Estado miembro a diferencia de lo que ocurriera con anteriores ampliaciones en que hubieron plazos de carencia y de transición, los países candidatos aceptaron incorporarse, finalmente, al Acervo Comunitario en la materia con la sola matización de la concesión de unas ciertas compensaciones presupuestarias y previo recibir confirmación de los fondos estructurales que iban a recibir en el futuro, así como de la decisión de la Unión de no continuar requiriéndoles las contribuciones debidas en el contexto del acuerdo EEE como consecuencia del mecanismo financiero de solidaridad y las contribuciones a título de políticas complementarias de acompañamiento.

3. El paquete agropresupuestario pactado

a) El planteamiento económico

Todo lo dicho sirve para poner de manifiesto que la Comunidad tenía muchas razones para no aceptar la petición de los cuatro Estados candidatos respecto a regímenes presupuestarios suspensivos o que presupusieran sistemas de integración lenta en el complejo de ingresos y gastos comunitarios.

La Comunidad, por otra parte, estaba obligada a aprovechar la ampliación para restablecer el equilibrio entre ingresos y gastos que el Consejo Europeo aprobó en su reunión de Edimburgo de 11 y 12 de diciembre de 1992 teniendo en cuenta que la persistente oposición de algunos Estados miembros al nuevo sistema de financiación comunitario de acuerdo con aquellas decisiones hacía difícil saber cuándo se podría pasar del 1,2 al 1,27 por 100 el total del Presupuesto Comunitario respecto al Producto Bruto de los Doce y teniendo, además, en cuenta que la depreciación de varias de las monedas de los Doce que se habían depreciado respecto al ecu durante el período 1992-94 hacía imposible que los ingresos por el recurso IVA establecidos en moneda nacional cubrieran las previsiones en términos de ecus.

Esto hizo aparecer claramente que la ampliación de la Unión no servía para crear excedentes presupuestarios luego aplica-

bles a los usos que se pactaran en el Triálogo Parlamento Europeo/Consejo de la Unión/Comisión Europea, sino, simplemente, para restablecer el equilibrio de la economía presupuestaria.

Esto no era óbice, sin embargo, para que la Unión reconociera que los gastos agrícolas comunitarios en los cuatro serían limitados en los primeros años de la ampliación en razón de los estudios técnicos necesarios para la aplicación de los financiamientos derivados de la Política Agraria Común y en razón de que el año presupuestario del FEOGA se extiende del 16 de octubre al 15 de octubre del año siguiente, y no era óbice, tampoco, para que la Unión reconociera la sensatez de no duplicar las aportaciones de los cuatro países EFTA por la vía de previos compromisos en la EEE cuando el mecanismo presupuestario iba a cubrir tal frente.

Al mismo tiempo la Comunidad se mostró predisposta, desde el primer momento, a compensar a los Estados candidatos una parte de los ahorros que el FEOGA va a realizar como consecuencia del sistema de alineamiento directo de precios sin montantes compensatorios, adhesión que la Comisión propuso en su documento de régimen de transición agrícola de noviembre de 1992 y de los correlativos esfuerzos fiscales internos a que ello obliga a los Estados candidatos a la adhesión en el futuro o a que obligó, ya, en el pasado a realizar en previsión del futuro (caso de Suecia).

Estos ahorros para el FEOGA se estimaron en 500 millones de ecus para el primer año para los cuatro países candidatos, que es la diferencia entre los gastos previstos para el FEOGA para una transición clásica con montantes compensatorios y el alineamiento directo de precios finalmente retenido. Dada la necesidad social de no someter a los agricultores a un ajuste de sus rentas similar al ajuste a la baja de los precios agrícolas de tales países para aproximarlos a los niveles comunitarios, este ahorro del FEOGA obliga a los Estados candidatos a aumentar el monto de sus ayudas nacionales a los agricultores.

Con todo, los países candidatos que aceptaban el Acervo Comunitario en materia presupuestaria, pero que querían disminuir el *shock* fiscal inicial de la adhesión ante la realidad —salvo para Finlandia— de que eran conscientes y aceptaban que serían contribuyentes netos a la Unión, seguían solicitando a la Unión algún gesto presupuestario parecido a la entrada progresiva pactada en anteriores ampliaciones cuando ni presupuesto ni políticas comunitarias se aplicaron en su integridad desde el inicio.

Pese a la divergencia de posiciones hubieron, siempre, muchos elementos de comprensión recíproca que hicieron posible acordar un paquete de compensaciones agropresupuestarias que no supone modificación del Acervo Presupuestario

de la Unión, pero que permite reducir el *shock* fiscal de forma degresiva para el período inicial 1995-1998.

b) Las compensaciones presupuestarias

Las compensaciones presupuestarias finalmente acordadas se efectúan en base a dos líneas: las compensaciones presupuestarias que se sitúan en 1.748 millones de ecu para 1995, 829 para 1996, 264 para 1997 y 125 para 1998 y, por otra parte, la asunción por el presupuesto CEE de los compromisos de los países candidatos en el contexto del EEE del orden de 200 Mecus para 1995, 160 para 1996, 140 para 1997 y 130 para 1998.

Las compensaciones presupuestarias acordadas con los cuatro candidatos a la adhesión en la noche del 28 de febrero al 1 de marzo han quedado incorporadas en los artículos 134 (para Suecia), 109 (para Finlandia), 81 (para Austria) y 66 (para Noruega) del Acta relativa a las condiciones de adhesión del Reino de Noruega, de la República de Austria, de la República de Finlandia y del Reino de Suecia y a las adaptaciones de los tratados en los que se basa la Unión Europea que fue firmada junto al Tratado de adhesión, en Corfú, el 24 de junio de 1994 (11).

De acuerdo con tales artículos la Comunidad abonará a cada uno de los Estados candidatos, a concepto de gastos al Presupuesto general de las Comunidades Europeas, el primer día laborable de cada mes, un doceavo de las cantidades degresivas establecidas para cada Estado y para cada año de 1995 a 1998 (véase cuadro 2).

Las compensaciones vienen a cubrir la falta de elegibilidad para ayudas del FEOGA durante los primeros años de la adhesión y el ahorro que para el FEOGA supone el sistema de alineamiento directo de precios inmediatamente tras la adhesión, preferido, finalmente, al sistema de montantes compensatorios con alineamiento gradual de precios.

Por otra parte, los dos artículos subsiguientes a los antedichos para cada uno de los Estados candidatos a la Adhesión han establecido que las cuotas debidas para la financiación de los pagos que quedan por liquidar después de su adhesión en relación con el artículo 82 del EEE (políticas de acompañamiento) correrán a cargo del Presupuesto General de las Comunidades Europeas, y lo mismo sucederá con las cuotas debidas por los

(11) Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas: Documentos relativos a la adhesión del Reino de Noruega, de la República de Austria, de la República de Finlandia y del Reino de Suecia a la Unión Europea, *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*, serie C 241, de 29 de agosto de 1994.

cuatro en la financiación del mecanismo financiero al que hace referencia el artículo 116 del EEE (fondo financiero de cohesión).

El total de estos compromisos financieros asociados a la EEE se recoge en el cuadro 3.

Sumando ambas líneas de compensaciones presupuestarias se llega a un total de 3.596 millones de ecus para el periodo 1995-1998 bajo el supuesto de la accesión simultánea a la Unión Europea de los cuatro países candidatos (cuadro 4).

CUADRO 2
COMPENSACIONES PRESUPUESTARIAS

Millones de ecus		1995	1996	1997	1998	Total 95-98
Austria	Subvencionabilidad agraria	296	0	0	0	296
	Compensación decreciente	287	106	71	35	499
	TOTAL	583	106	71	35	795
Noruega	Subvencionabilidad agraria	46	0	0	0	46
	Compensación decreciente	155	128	52	26	361
	TOTAL	201	128	52	26	407
Suecia	Subvencionabilidad agraria	285	0	0	0	285
	Compensación decreciente	203	432	76	31	742
	TOTAL	488	432	76	31	1.027
Finlandia	Subvencionabilidad agraria	280	0	0	0	280
	Compensación decreciente	196	163	65	33	457
	TOTAL	476	163	65	33	737
Total cuatro países adherentes						
	Subvencionabilidad agraria	907	0	0	0	907
	Compensación decreciente	841	829	264	125	2.059
TOTAL		1.748	829	264	125	2.966

56

CUADRO 3
ASUNCION DE LOS COMPROMISOS DE LOS PAISES CANDIDATOS EN EL CONTEXTO DEL EEE

Millones de ecus	1995	1996	1997	1998	Total 95-98	
Austria	58	45	38	35	176	
Noruega	35	27	24	22	108	
Suecia	71	58	51	48	228	
Finlandia	36	30	27	25	118	
Total cuatro países adherentes		200	160	140	130	630

CUADRO 4
TOTAL PAQUETE AGROPRESUPUESTARIO

Millones de ecus	1995	1996	1997	1998	Total 95-98
Austria	641	151	109	70	971
Noruega	236	155	76	48	515
Suecia	559	490	127	79	1.255
Finlandia	512	193	92	58	855
Total cuatro países adherentes	1.943	989	404	255	3.596

Para hacer frente a estos compromisos inscritos en el Acta de Adhesión, el presupuesto Comunitario deberá contener, a partir de 1995, una Rúbrica 7 que se ha venido a añadir a las hasta ahora definidas por el Cuadro de Previsiones financieras aprobadas en el Consejo Europeo de Edimburgo (*vid.* Cuadro 1 *supra*).

rán a los países nórdicos de la adhesión como consecuencia de la aplicación de los nuevos preceptos regionales derivados del Reglamento (CEE) 2.052/1988 del Consejo tal como ha sido modificado por el Reglamento (CEE) 208/1993 del Consejo y por la propia Acta de Adhesión.

c) Compromisos presupuestarios

Además de estas compensaciones presupuestarias, la Unión Europea aceptó la petición de los Estados candidatos de fijar unas cantidades indicativas por Objetivo de política regional que serán, después, desglosados a su debido tiempo y con arreglo a un procedimiento análogo al utilizado para los actuales Estados miembros.

Este ejercicio tuvo especial relevancia respecto al nuevo Objetivo 6 creado por propia Acta de Adhesión con la idea de transferir recursos a zonas nórdicas con baja densidad de población y con paralelismo a la zona atrasada calificada como Objetivo 1 en Austria y con los miembros actuales de la Unión Europea.

El paquete presupuestario para el Objetivo 6 se fija en 131 millones de ecus en 1995, suma que en 1999 ascenderá a 166 millones. El incremento de dicho paquete seguirá la misma pauta que el del Objetivo 1 fuera de los países del Fondo de cohesión. En total, el gasto de los Fondos estructurales en los países candidatos a lo largo del período 1995-1999 ascenderá a casi 5.000 millones de ecus (precios 1995) (cuadro 5).

En el propio protocolo 6 del Acta de Adhesión han quedado inscritos los créditos de compromiso indicativos que se asigna-

d) El BEI y la CECA

Aunque no de carácter presupuestario, pero sí con contenido financiero, los protocolos 1 y 5 del Acta de Adhesión establecen, por su parte, las aportaciones al capital y las reservas que los países candidatos deben realizar para participar en el Banco Europeo de Inversiones (BEI) y en los Fondos de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero, así como las modalidades de desembolso establecidas para todas estas contribuciones.

Respecto a los fondos CECA se alcanza un total de 15,3 Mecus para Austria, 12,1 Mecus para Finlandia, 1,8 Mecus para Noruega y 16,7 Mecus para Suecia.

Con relación a la participación en el BEI se establece que del capital total, que ha quedado fijado en 62.940 Mecus, Austria suscribirá 516 millones, Noruega 927, Finlandia 871 y Suecia 2.026, cifras calculadas de acuerdo con la participación de cada uno de los candidatos en el Producto Bruto de la Comunidad ampliada, aunque los desembolsos debidos y pagaderos en cinco pagos semestrales iguales con vencimiento el 30 de abril y el 31 de octubre sólo alcanza el 7,5 por 100 del capital suscrito, ya que el resto del capital suscrito se considera de garantía. Para completar la participación en los fondos del BEI los cuatro candidatos son, también, llamados a aportar partes correspon-

dientes al 3,51 por 100 (Suecia), 2,63 por 100 (Austria), 1,60 por 100 (Noruega) y 1,51 por 100 (Finlandia) de las reservas del BEI al 31 de diciembre de 1994.

Por esta razón los candidatos no pusieron objeciones cuando en el curso de las negociaciones de adhesión se les expuso que deberían participar en el Convenio de Lomé y contribuir

CUADRO 5
PAQUETES PRESUPUESTARIOS PREVISTOS PARA LOS FONDOS ESTRUCTURALES

Gastos de los Fondos estructurales (1995 millones de ecus)	1995	1996	1997	1998	1999	Total
EUR 12	25.264	26.889	28.542	30.386	32.280	143.361
Objetivo 1	33	35	38	41	43	190
Austria (1)	33	35	38	41	43	190
Objetivo 6	196	207	220	237	249	1.109
Suecia	41	43	46	49	51	230
Finlandia	90	95	101	110	115	511
Noruega	65	69	73	78	83	368
Objetivos 2 a 5 b	876	900	919	939	957	4.591
Austria	276	283	288	293	299	1.439
Suecia	227	233	238	244	248	1.190
Finlandia	225	233	239	245	251	1.193
Noruega	148	151	154	157	159	769
Acciones estructurales	1.105	1.142	1.177	1.217	1.249	5.890
Austria	309	318	326	334	342	1.629
Suecia	268	276	284	293	299	1.420
Finlandia	315	328	340	355	366	1.704
Noruega	213	220	227	235	242	1.137

58

e) La participación en el Fondo Europeo de Desarrollo

Tres de los cuatro países candidatos a la adhesión figuran entre los que muestran un mayor liderazgo internacional respecto a la transferencia de recursos en favor de los países en desarrollo (12).

al Fondo Europeo de Desarrollo que permite la financiación de las acciones previstas en el Convenio de Lomé en los 70 países beneficiarios de África, Caribe y Pacífico (ACP) signatarios, con los miembros actuales de la Comunidad, de tal Convenio.

El hecho de que la dotación del VIII Fondo Europeo de Desarrollo (FED) —que debe ser el instrumento financiero del segundo quinquenio del IV Convenio de Lomé— sólo se negociará cuando concluya la revisión a medio término de tal IV Convenio —que sólo ha empezado el 1 de junio de 1994— ha hecho imposible la fijación negociaciones de adhesión— de la cuota asignada para los cuatro países candidatos.

(12) F. Granell: "La ampliación de la Unión Europea y su influencia sobre la acción política y económica hacia el Tercer Mundo", en *Revista de Instituciones Europeas*, vol. 21, núm. 2, mayo-agosto 1994, págs. 461-479.

Como es sabido, el VII FED (establecido para financiar los cinco primeros años de actividad de Lomé IV —marzo 1990/marzo 1995—) está dotado de unos recursos globales de 10.800 millones de ecus (10.940 si se incluye la dotación prevista para los países y territorios de Ultramar —PTOM—), que deben aportar los doce Estados miembros según una clave de reparto establecida por negociación y de 1.200 millones de ecus (1.240 si se incluyen los PTOM) que aporta el Banco Europeo de Inversiones.

Los cálculos de la Comisión comunicados a los Estados candidatos en el transcurso de las reuniones técnicas y exploratorias han previsto que Finlandia y Noruega deberán aportar en su día al VIII FED una cantidad más o menos comparable a la que aporta ahora Dinamarca (2,07 por 100 del total), mientras que Austria y Suecia deberán aportar una cifra comparable a la actual de Bélgica (3,90 por 100 del total).

Los problemas presupuestarios de los Doce y de los Cuatro hace que no parezca posible intuir grandes incrementos en la dotación del futuro VIII FED a negociar cuando ya los actuales países candidatos participen plenamente en las reuniones del Consejo de Ministros de la Unión en que debe decidirse el paquete financiero global y el desglose de las aportaciones a ir realizando escalonadamente por los Estados miembros de la Unión para dotar financieramente las acciones del Convenio de Lomé.

4. La adhesión y los presupuestos nacionales de los países candidatos

El hecho de que el Presupuesto Comunitario solamente represente el 1,2 por 100 del Producto Bruto Comunitario no es obstáculo para que los Estados comunitarios hagan siempre sus cálculos sobre los ingresos y gastos derivados de su participación en los mecanismos presupuestarios y financieros comunitarios y sobre los retornos obtenidos por el aprovechamiento por las empresas nacionales de los gastos internos y externos financiados por el presupuesto, el BEI y el FED.

Esto lo han hecho, por descontado, también, los candidatos a la adhesión con cifras, por cierto, no coincidentes con las elaboradas por la Dirección General de Presupuestos de la Comisión Europea ni por las Haciendas de algunos de los miembros actuales.

Es en base a este cálculo que, como ha quedado dicho, los países candidatos quisieron —desde el primer momento— minimizar el *shock* financiero que supondría tener que transferir

a las arcas comunitarias saldos netos significativos por diferencia entre ingresos y gastos del presupuesto comunitario.

Tal discusión siguió pautas con cálculos de contribución neta total y per cápita y otros indicadores que ya, en su día, utilizara Gran Bretaña para obtener la renegociación de las condiciones presupuestarias de su adhesión establecidas en las Actas de Adhesión de junio de 1972.

Sin embargo, lo que ha resultado nuevo en esta negociación ha sido el énfasis que los países candidatos han puesto en el *shock* fiscal interno que el sistema de transición previsto para la Agricultura iba a suponer para el volumen de su presupuesto interno y para la visibilidad que para los contribuyentes iba a tomar la ayuda a los agricultores.

En este sentido, y aun reconociendo las ventajas que la reducción de los precios agrícolas a los niveles comunitarios desde el mismo momento de la adhesión va a suponer para sus respectivos consumidores, las Administraciones de los países candidatos no podían olvidar la necesidad de establecer paquetes nacionales de ayudas a los agricultores para, durante un período de transición y en forma decreciente, complementar las rentas de los agricultores disminuidas por el alineamiento de precios desde el ingreso.

A esta preocupación no escapaba, tampoco, la depreciación de los *stocks* agrícolas que tuvieran en sus manos los organismos de sostenimiento agrícola de estos países en el momento que se produjera la reducción de precios por alineamiento a la baja hacia los niveles comunitarios.

Todo el mundo era consciente de que la conclusión de las negociaciones de la Ronda Uruguay del GATT hubiera, también, obligado a alineamientos de precios hacia niveles más en consonancia con los precios mundiales, pero, en todo caso, las condiciones sociales, regionales, geográficas y climáticas hacían que los respectivos Gobiernos nacionales no pudieran hacer oídos sordos a los *lobbies* agrícolas respectivos que exigían pagos directos comunitarios y nacionales capaces de compensar las reducciones de precios y mantener así a los cultivadores en sus puestos de trabajo en un momento —además— de desempleo amplio en todos los países europeos.

Además de la problemática causada por la necesidad de allegar 4.000 millones de ecus en que la Comisión estimó la suma de los pagos directos y los diferenciales de precios altos soportados por los consumidores al día siguiente de la adhesión y el alineamiento de precios, quedaba abierta la cuestión de la reacción con que los consumidores de los países afectados (Austria, Noruega y, sobre todo, Finlandia) acogerían el mayor esfuerzo fiscal en favor de los agricultores para pagos directos que esto les exigiría y que antes quedaba enmascarado en el pago de un sobreprecio por los propios consumidores.

Esto daba lugar —sobre todo en Finlandia— a un fuerte debate interno entre agraristas y anti-agraristas que podía llegar a poner en tela de juicio una parte de las ayudas nacionales durables autorizadas por la Comisión para el período de transición.

Las compensaciones presupuestarias explicitadas en III iban, también, al encuentro de estas dificultades fiscales internas para los candidatos a la adhesión (véase cuadro 6).

5. El presupuesto y las futuras ampliaciones de la Unión Europea

Pero la cuestión presupuestaria en la ampliación de la Unión Europea no puede acabar aquí por la sencilla razón de que la

ampliación de la Unión no ha acabado con la ceremonia de firma en Corfú el 24 de junio de la ampliación entre las Doce y los Cuatro países de la EFTA.

Si la Comunidad Europea se ha ampliado hasta aquí con los sucesivos ingresos de Gran Bretaña, Dinamarca, Irlanda, Grecia, España y Portugal y el 1 de enero de 1995 abre sus puertas —una vez culmine positivamente el proceso de referéndums y ratificaciones— a Austria, Finlandia, Noruega y Suecia, es bien conocido que hay otros candidatos que han presentado ya su solicitud de adhesión (Turquía, Chipre, Malta, Suiza —candidatura actualmente congelada—, Polonia y Hungría) y otros que han expresado su deseo de hacerlo en breve plazo.

La Comisión Europea ha elaborado hasta ahora los dictámenes relativos a las solicitudes de adhesión de Turquía, Chipre y

CUADRO 6
COSTE DE LA TRANSICION AGRICOLA EN LOS ESTADOS CANDIDATOS

Cifras en millones de ecus

Suplementos de precios y otras ayudas directas	Ayudas nacionales durables autorizadas	Ayudas nacionales	Ayudas nacionales durables a autorizar	Ayudas nacionales durables a autorizas (**)
2.200	2.200	0,850	0,875	(*) 0,250
4.100	1.750	(*) 0,250	2.100	2.100
	(*) 0,250			
	Precios y ayudas comunitarias	Precios y ayudas comunitarias	Precios y ayudas comunitarias	Precios y ayudas Comunitarias
	2.100	2.100	2.100	2.100
Situación de partida.	Situación al primer día del período de transición.	Situación a la mitad del período transitorio.	Situación al final del período transitorio.	

(*) Ayudas a zonas de montaña y menos favorecidas con cargo al FEOGA.

(**) Cantidad total en negociación entre la Comisión y los países candidatos a la adhesión.

(***) Pagos a cargo del Presupuesto nacional.

Malta y el Consejo ha aprobado en julio de 1994 la denominada estrategia de preadhesión para los países del Centro y Este de Europa a la luz de las propuestas de la Comisión.

Todo ello sirve para poner de manifiesto que el proceso de nuevas ampliaciones de la Unión Europea es, cara al futuro, imparable.

Queda claro, sin embargo, que las nuevas ampliaciones de la Unión deberán esperar a que la Conferencia Intergubernamental prevista para 1996 permita llegar a los cambios institucionales que la Comisión y el Parlamento Europeos ya consideraron que debían hacerse como paso previo a las negociaciones de adhesión de Austria, Finlandia, Noruega y Suecia, pero que el Consejo Europeo y el Consejo de Ministros decidieron posponer para la Conferencia Intergubernamental de 1996.

Si la entrada de los países EFTA no ha supuesto un cambio presupuestario cualitativo muy significativo, la entrada, en cambio, de países como Turquía, Polonia, Hungría y otros países del Este puede suponer un coste presupuestario muy elevado que hará que prácticamente la totalidad de los miembros actuales de la Unión deban convertirse en contribuyentes netos para llegar a un presupuesto final comunitario equilibrado.

Si bien la Comisión Europea no hizo estimación al respecto en su estudio "Europa y el reto de la ampliación" (13), presentado al Consejo Europeo de Lisboa de junio de 1992, estudios de R. Baldwin para el Centre for Economic Policy Research (14, 15) muestran que sólo para Polonia el coste hubiera supuesto, en 1989, más de 5.000 millones de ecus y que el total para Turquía podría alcanzar los 8.368 millones de ecus con cifras, luego, menores pero significativas para otros países (cuadro número 7).

Un Informe de la Cámara de los Lores de Gran Bretaña da, incluso, cifras más elevadas: 12.000 Mecus para Turquía, 6.300 para Polonia, 2.000 para Hungría y 1.600 para Checoslovaquia (16).

La cuestión no puede, pues, considerarse a la ligera, y la revisión del sistema presupuestario comunitario debe figurar muy alto en la lista de cuestiones a plantear y resolver cara a futuras potenciales ampliaciones de la Unión Europea sin que sea posible seguir pensando en pequeñas adaptaciones técnicas a las perspectivas financieras o en un presupuesto rectificativo suplementario como se ha podido plantear por ahora en el contexto de la ampliación de la Unión 1993-1995.

CUADRO 7
SALDOS NEGATIVOS PARA EL PRESUPUESTO
COMUNITARIO DERIVADOS DEL INGRESO DE CIERTOS
PAISES EN LA UE
(Estimaciones 1989, valores en Mecus)

Turquía.....	8.368
Polonia.....	5.784
Rumania.....	4.070
Bulgaria.....	1.709
Hungría.....	1.642

(13) Comisión de las Comunidades "Europeas: Europa y el reto de la ampliación", en *Boletín de las Comunidades Europeas*, suplemento 3/92).

(14) R. E. Baldwin: *Towards an integrated Europe*, London, Centre for Economic Policy Research, 1994.

(15) R. E. Baldwin et al.: *Is Bigger Better? The Economics of EC Enlargement*, London, Centre for Economic Policy Research, 1992 (Monitoring European Integration, núm. 3).

(16) House of Lords, select Committee on The European Communities: *Enlargement of the Community*, Session 1991-1992, 10th Report, 12 March 1992.