

Perspectivas presupuestarias y debate sobre la financiación de la Unión Europea

1. Introducción

El presupuesto comunitario es un instrumento de fundamental importancia para avanzar en el proceso europeo de integración. En los últimos años se ha convertido, además, en una herramienta clave para la planificación de las acciones comunitarias, puesto que se ha fomentado, con éxito, la aprobación de perspectivas presupuestarias plurianuales. En este contexto cobra particular interés la propuesta presentada por la Comisión Europea para los primeros siete años del próximo siglo, así como el debate suscitado en torno a su contenido. Las claves de ese debate no son sólo presupuestarias, sino que afectan plenamente a la mecánica de la integración europea al incluir numerosos argumentos que abonan el falso dilema «ampliación versus profundización» de la Unión. Las páginas que siguen se proponen destacar algunos aspectos relativos a la viabilidad y consecuencias de las propuestas contenidas en la Agenda 2000 y en el Informe de la Comisión sobre la financiación de la Unión (1), pero también pretenden contribuir a que aflore el debate oculto sobre el modelo de integración hacia el que avanza la Unión Europea (2).

2. El presupuesto comunitario: contenido y programación

Los cuadros 1, 2 y 3 recogen, respectivamente, tres aspectos esenciales del presupuesto comunitario. Su tamaño relativo, ciertamente escaso puesto que en 1998 sólo alcanzó el 1,17% del PIB comunitario; la composición de sus ingresos, cada vez más dependientes de las aportaciones nacionales (4º recurso); y la distribución de los gastos, claramente sesgados hacia la PAC y también, en los últimos años, hacia los fondos estructurales y las políticas de cohesión.

Afirmar que la Unión Europea avanza a impulsos (cuando avanza) no constituye ninguna novedad. Tampoco es nada sorprendente vincular los cambios en el presupuesto comunitario con los grandes impulsos de la integración europea. Lo que sin duda ha resultado más novedoso en la historia de la integración europea y de su principal herramienta financiera, el presupuesto, ha sido la disciplina de la que se ha dotado el procedimiento presupuestario gracias a la aprobación de programas de carácter plurianual. El primero de ellos se aplicó entre 1988 y 1992; el

CUADRO 1
DIMENSION DEL PRESUPUESTO COMUNITARIO (*)

Ratios Presupuesto	1971	1979	1988	1993	1997	1999
% Gasto Público	1,2	1,8	2,2	2,3	2,3	2,4
% PIB de la UE	0,45	0,81	1,04	1,21	1,14	1,13
Gasto per cápita	12,7	56,8	131,3	191,8	218,1	235,2
TOTAL (mecus)	2.411,3	14.773,5	42.495,2	66.733,4	81.607,8	88.516,4

(*) Los datos de 1999 son previsiones presupuestarias.

Fuente: Comisión Europea, SEC(98) 1100, Vademécum presupuestario, 1998 (y elaboración propia).

segundo se extiende desde 1993 a 1999; y el tercero, contenido en la Agenda 2000, se aplicará entre dicho año y el 2006 (3).

El primer período de programación presupuestaria (4) se inició tras la ampliación de la Comunidad Europea, en 1986, la entrada en vigor del Acta Única Europea, en 1987, el Acuerdo Interinstitucional en materia presupuestaria de 1988 y la consiguiente revisión de los reglamentos relativos a los fondos estructurales, ese mismo año. En realidad, el período 1988-1992 supone una opción por profundizar la integración comunitaria en el doble sentido señalado por el Acta Única: la puesta en funcionamiento de nuevas políticas y la inclusión de la cohesión interna como uno de los objetivos esenciales de la Comunidad.

El segundo período de programación, denominado a veces «Paquete Delors II», supuso un paso decisivo en la consolidación de los fondos estructurales, no sólo por el aumento que éstos experimentaron (véase cuadro 3), sino también porque a partir del Consejo Europeo de Edimburgo, en 1992, se aprobó la inclusión del Fondo de Cohesión en el presupuesto comunitario (5).

La aprobación de las perspectivas financieras para el período 1993-1999 coincidió con la aplicación del Tratado de Maastricht; su horizonte expirará, precisamente, tras el logro de uno de los objetivos esenciales de dicho Tratado: el inicio de la fase final de la Unión Monetaria y la instauración del euro en once Estados miembros.

El tercer escenario de perspectivas presupuestarias de la Unión se extenderá desde el año 2000 hasta el 2006, coincidiendo con la implantación del euro, la entrada en vigor del nuevo Tratado de la Unión (Tratado de Amsterdam) y, sobre todo, la posible ampliación hacia algunos países de Europa Central y Oriental (PECOs). Se trata, por lo tanto, de un reto de gran envergadura, que puede requerir importantes retoques en el propio mecanismo presupuestario de la Unión, además de abrir la puerta a la revisión de las principales políticas (agricultura y fondos estructurales). También debería implicar cambios sustanciales en el funcionamiento del sistema institucional y de adopción de decisiones en la UE. Por todo ello, el debate presupuestario ocupa un lugar central en las propuestas sobre el futuro de la integración europea.

CUADRO 2
EVOLUCIÓN DE LOS INGRESOS DEL PRESUPUESTO UE (*)
(En porcentaje)

Ingresos	1971	1979	1988	1993	1997	1999
Derechos agrícolas	30,6	14,4	6,2	2,9	2,4	2,2
Derechos aduana	25,0	34,8	22,3	16,8	15,2	13,8
IVA	—	31,8	57,2	52,5	42,5	35,2
4º Recurso	—	—	10,6	25,2	33,4	48,1
Varios	44,4	18,9	3,7	2,6	6,5	0,7

(*) Los datos de 1999 son previsiones presupuestarias.

Fuente: Comisión Europea, SEC(98) 1100, Vademécum presupuestario, 1998 (y elaboración propia).

CUADRO 3
EVOLUCIÓN DE LOS GASTOS DEL PRESUPUESTO UE (*)
 (En porcentaje)

Gastos	1971	1979	1988	1993	1997	1999
FEOGA-Garantía	72,8	70,3	62,1	52,4	49,5	46,3
Fondos Estructurales	4,9	10,3	15,1	30,7	32,2	35,2
Investigación	2,7	1,8	2,7	3,3	3,7	3,5
Acciones exteriores	—	3,0	1,8	4,3	4,8	5,2
Administración	5,7	5,2	4,5	5,0	5,1	5,0
Reembolsos y otros	5,4	5,6	10,4	1,4	2,6	2,4
FED	6,4	3,1	2,8	2,0	1,5	2,2
CECA	2,1	0,6	0,7	0,9	0,6	0,2

(*) Los datos de 1999 son previsiones presupuestarias.

Fuente: Comisión Europea, SEC(98) 1100, Vademécum presupuestario, 1998 (y elaboración propia).

3. Propuesta de la Comisión para el período 2000-2006

El cuadro 4 resume los datos de carácter presupuestario recogidos en la Agenda 2000. Tras su publicación, la Comisión ha presentado un Informe extraordinario sobre el sistema de recursos propios (COM[98]560, véase bibliografía), que completa alguna de las propuestas de la Agenda 2000 y evalúa distintas alternativas destinadas a mejorar el sistema de financiación comunitario, si es que finalmente los Estados miembros deciden emprender esta compleja tarea.

La Agenda 2000 ha suscitado un vivo debate, puesto que encierra algunas propuestas que afectan a las principales políticas comunes y a la financiación del coste de la ampliación de la Unión hacia los PECO. Sin embargo, en el terreno estrictamente presupuestario, o al menos en lo que se

refiere a los grandes agregados de la financiación común, la propuesta de la Comisión para el período 2000-2006 representa muy pocos cambios con respecto al presupuesto comunitario de finales de los años 90. También en este caso podemos destacar tres rasgos que nos ayudarán a resumir el contenido presupuestario de la Agenda 2000.

En primer lugar, el presupuesto europeo va a seguir respetando el tope del 1,27% con respecto al PNB de la Unión, lo cual supone mantener el esfuerzo relativo exigido a los Estados miembros por el lado de la financiación, al tiempo que se limita también la capacidad de acción ejercida por las instituciones de la UE. Tal horizonte de estabilidad resulta comprensible si se tienen en cuenta las dificultades existentes para profundizar en la integración europea mediante el desarrollo de nuevas políticas y acciones comunes, aunque resulta más difícil de encajar cuando se contemplan, al mismo

CUADRO 4
PERSPECTIVAS FINANCIERAS (2000-2006) ()**

Gastos -año-	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Agricultura	46,05	46,92	47,82	48,73	49,67	50,63	51,61
Fondos estructurales	36,64	37,47	36,64	35,60	34,45	33,41	32,47
Políticas internas	6,39	6,71	6,88	7,05	7,23	7,41	7,60
Políticas exteriores	6,87	7,07	7,25	7,43	7,61	7,79	7,90
Administración	4,73	4,82	4,91	5,01	5,10	5,20	5,30
Reservas	0,85	0,85	0,60	0,35	0,35	0,35	0,35
Total Comprom.	101,53	103,84	104,10	104,17	104,41	104,79	105,23
Total C. Pago	98,80	101,65	102,93	103,52	103,81	104,17	104,56
Pagos en % PNB	1,24	1,24	1,22	1,20	1,18	1,15	1,13

(**) Mil millones de euros a precios de 1999. Se incluyen gastos de preadhesión PECO por importe anual de 0,52 millardos para agricultura, 1,04 para fondos estructurales y 1,56 para Políticas exteriores (véase COM [98] 164 final).

Fuente: Comisión Europea, SEC(98) 1100, Vademécum presupuestario, 1998 (y elaboración propia).

tiempo, las candidaturas para la ampliación de la Unión hacia el Este de Europa. El pragmatismo de la propuesta formulada por la Comisión responde, sin duda, al poco entusiasmo manifestado por los Estados miembros al consensuar el Tratado de Amsterdam, marco de referencia obligado para la nueva etapa de la integración que se iniciará tras la entrada en vigor del euro. Entre los escenarios contemplados se espera, incluso, que el presupuesto comunitario no alcance la cifra del 1,2% (véase cuadro 4), lo que permitiría un notable margen de maniobra o colchón de seguridad utilizable en caso de registrarse tasas de crecimiento económico menores de las esperadas y/o en caso de tener que hacer frente a nuevos requerimientos en la Unión o en los países candidatos.

En segundo lugar, en materia de gastos, las nuevas perspectivas financieras siguen reflejando el extraordinario peso relativo de la línea directriz agrícola, así como el estancamiento e incluso disminución relativa de los restantes gastos, incluidos los fondos estructurales. Si no se introducen reformas sustanciales, la PAC podría seguir representando, en el año 2006, casi la mitad del presupuesto, mientras que los fondos estructurales y de cohesión se estabilizarían en torno a un tercio del mismo (cifra inferior, incluso, a la prevista para 1999). Por supuesto, los restantes gastos, como refleja el cuadro 4, se ven afectados en menor medida relativa. Pese a ello, la propuesta de la Comisión recoge el «compromiso de Edimburgo» de dedicar a acciones estructurales el 0,46% del PNB de la Unión, lo cual debe entenderse como una apuesta valiosa de la Agenda 2000 por el mantenimiento de las políticas de cohesión en la Unión, a pesar de las opiniones en contra que últimamente han aflorado en diversos países comunitarios. Es más, en esta misma línea, la Comisión propugna el mantenimiento del Fondo de Cohesión y apunta incluso fórmulas de reparto de los fondos estructurales entre los actuales beneficiarios y los nuevos candidatos (6).

Y en tercer lugar, en el capítulo de ingresos o recursos del presupuesto, las perspectivas financieras para los siete primeros años de la próxima década también contemplan un relativo mantenimiento de la situación actual, aunque no se descarta la revisión del sistema de recursos propios, particularmente en lo relativo a la corrección del exceso de participación del Reino Unido y al tratamiento de los desequilibrios en los saldos de Alemania, Países Bajos, Austria y Suecia. Las soluciones que se barajan son complejas, puesto que requieren satisfacer simultáneamente las distintas demandas del conjunto de países miembros. Por

ello, como reconoce la propia Comisión Europea, los cambios en el sistema de ingresos del presupuesto podrían limitarse a corregir algunas de las deficiencias actuales, sin introducir modificaciones sustantivas, puesto que —a pesar de las críticas existentes— el sistema de financiación está funcionando aceptablemente y ninguna de las alternativas posibles resulta satisfactoria en su totalidad (7). Así pues, todo parece indicar que el actual debate podría servir, y ya sería meritorio, para paliar en parte la mejor situación relativa de algunos países (Reino Unido, Francia, Bélgica o Dinamarca), compensándola con la moderada reducción de las aportaciones de los mayores financiadores (Alemania). Como es bien sabido, en esa búsqueda de nuevos equilibrios, la ampliación juega especialmente en contra del actual saldo favorable de España en el presupuesto de la Unión.

4. Impacto sobre las políticas y medios de acción de la UE

El marco de estabilidad presupuestaria no impide, sin embargo, que la Agenda 2000 contemple con distinta intensidad dos de las grandes cuestiones de la integración europea: su expansión hacia el exterior y su desarrollo hacia adentro. Todo parece indicar que las nuevas perspectivas financieras están expresamente diseñadas para albergar a nuevos países candidatos en la actual UE. De hecho, una parte importante del esfuerzo analítico hasta ahora realizado consiste en estudiar la situación de cada uno de esos países, concluyendo que cinco de ellos aparecen en mejor posición relativa que los restantes (Polonia, Chequia, Hungría, Eslovenia y Estonia, además de Chipre; frente a Eslovaquia, Letonia, Lituania, Bulgaria y Rumanía, además de la antigua, pero no considerada, adhesión de Turquía). Al igual que en ocasiones anteriores, la futura ampliación coincidirá con un momento clave de la integración europea. Quizá por ello el debate ha querido centrarse en las consecuencias de dicha ampliación sobre la PAC y los fondos estructurales, retrasando por ahora otras cuestiones relativas a la reforma institucional e incluso presupuestaria, así como otras decisiones concernientes a la ciudadanía y a la política exterior.

En materia de política agrícola se contemplan diversas propuestas que afectan a las medidas de intervención en los mercados, las restituciones a la exportación, las ayudas directas y las medidas complementarias del FEOGA. Sin embargo, las reducciones en el gasto agrícola se compensan

con las nuevas ayudas en concepto de preadhesión destinadas a modernizar las actividades agrarias y los circuitos agroalimentarios en los países candidatos. Se ha estimado que los nuevos gastos podrían ascender a 11 millardos de euros, dos tercios de los cuales serían imputables a pagos directos a los agricultores del Este, ya que se incrementaría la superficie agraria en alrededor de un 50%, y más que se duplicaría la mano de obra agraria (aunque el aumento en el consumo sería mucho menor). Se trata, por lo tanto, de una situación que invita a volver a revisar la PAC, máxime si se considera que, de nuevo, la presión exterior obligará a ello (8). Lamentablemente, algunas de las fórmulas que se han lanzado, como la financiación parcial de los gastos agrícolas por parte de los Estados miembros, tienen efectos muy dispares y provocan, por ello, posiciones difícilmente reconciliables.

En materia estructural, la propuesta de la Comisión contenida en la Agenda 2000 presenta, a primera vista, una doble ventaja. Por un lado, opta por la consolidación de los mecanismos estructurales y de cohesión, como ya se ha señalado anteriormente. Y por otro, propone algunas reformas orientadas a la racionalización, simplificación y mayor eficacia de las pautas de actuación actuales. En este sentido, es de destacar la propuesta destinada a poner un tope al conjunto de ayudas estructurales (4% del PNB del país beneficiario), al tiempo que se señalan fórmulas flexibles para el paso de algunas regiones actualmente beneficiarias de ayudas hacia su futura situación de regiones excluidas de los fondos estructurales (como consecuencia de la ampliación, que podría hacer caer la renta media de la Unión hasta el 75% del nivel actual). Pero, sobre todo, se hacía necesario facilitar la concentración de un mayor número de acciones estructurales en el actual objetivo primero (regiones con renta inferior al 75% de la media comunitaria), limitando las restantes acciones a dos objetivos complementarios: la atención a población seleccionada en zonas rurales y en declive industrial y la creación de medidas horizontales en favor de los recursos humanos, la formación, la educación y las PYME.

Las restantes políticas internas y externas tienen una menor importancia relativa, aunque el notable énfasis puesto en el desarrollo de las redes transeuropeas y del capital humano parecen coherentes con los objetivos de aumentar la cohesión interna. Otros aspectos, como la cobertura de la Política Exterior y de Seguridad Común, o las nuevas acciones del Tratado de Amsterdam destinadas a completar la ciudadanía y el tercer pilar de

la Unión (Cooperación en Asuntos de Justicia e Interior), parecen menos desarrolladas en el actual momento de reflexión sobre el futuro de Europa. Sin duda, la ampliación de la Unión tendrá importantes repercusiones sobre muchos de estos nuevos ámbitos, puesto que se abrirán nuevas fronteras y se desplazan las actuales, y todo ello tendrá lugar en escenarios que presentan grandes conflictos sociales y en un marco internacional crecientemente globalizado (9).

5. Consideraciones finales

Al igual que la Conferencia Intergubernamental que preparó el Tratado de Amsterdam evitó tomar decisiones sobre aspectos relativos a la elaboración del presupuesto comunitario, todo parece indicar que los países miembros tampoco abrirán el debate presupuestario en todas sus consecuencias al aprobar durante 1999 las perspectivas financieras presentadas por la Comisión para el período 2000-2006. Pese a las discusiones que está originando, la continuidad en el actual sistema de financiación de la Unión evitará entrar, por el momento, en un debate fundamental que condiciona casi todos los ámbitos de la integración europea. No obstante, a modo de consideraciones finales, pueden destacarse dos grandes temas que están siempre presentes en la agenda de las discusiones y que se encuentran recíprocamente vinculados: el debate sobre los saldos presupuestarios nacionales y el impacto financiero de la ampliación de la UE.

Podemos tomar como escenario más realista aquel que asume que no se producirán aumentos del tamaño del presupuesto con respecto al PNB de la Unión en los próximos años. Ningún Estado Miembro parece dispuesto a incrementar su participación en el presupuesto común, mientras que la propia Comisión Europea da por hecho que ni siquiera llegará a alcanzarse el tope del 1,27% del presupuesto con respecto al PNB de la UE. Sin embargo, algunos países consideran inviable el déficit en sus relaciones financieras con la Unión y parecen decididos a corregirlo antes de abordar una ampliación hacia los PECO que podría agravar más aún dicho déficit. Estas demandas encuentran un fundamento sólido en la atípica solución adoptada en 1984 (acuerdo de Fontainebleau) para devolver al Reino Unido una parte de su exceso de aportación al presupuesto común (cheque británico). Se trata de un problema cuya solución va a requerir compromisos importantes, comenzando por las propias

autoridades británicas, puesto que en caso de perpetuarse la situación actual la ampliación de la Unión sería sufragada en mayor medida por los restantes Estados miembros (10).

El problema de los saldos presupuestarios remite al viejo dilema sobre el «justo retorno» en las relaciones financieras de cada país con la Unión, tema este que metodológica y conceptualmente parecía resuelto al considerar el escaso tamaño relativo del presupuesto común y su necesaria función redistribuidora (subrayada mediante la inclusión de los objetivos de cohesión a partir del Acta Única). Sin embargo, el debate sobre los saldos netos ha vuelto a aflorar precisamente en el momento en que se precisa una reforma del gasto presupuestario como consecuencia de la ampliación, sin que exista el consenso indispensable para impulsar la reforma del sistema de recursos propios de la UE.

De hecho, las posibles vías de financiación complementaria que se analizan en el Informe sobre recursos propios publicado en octubre de 1998, parecen tener pocas posibilidades de convertirse en nuevos ingresos presupuestarios a corto plazo. Tampoco parece que vayan a prosperar iniciativas, como la presentada por el gobierno español, tendentes a introducir factores de progresividad en los ingresos de la UE a partir de la toma en consideración de la riqueza relativa de cada país.

No obstante, si fuese necesario, el Informe de la Comisión deja constancia de la posibilidad de recurrir a distintas alternativas: desde el impuesto sobre el CO₂ y la energía, hasta el impuesto de señoreaje del Banco Central Europeo, pasando por las opciones en principio más factibles de un IVA modulado e incluso una mayor participación del cuarto recurso en las actuales contribuciones de cada país al presupuesto común. Asimismo, se barajan algunas alternativas de modificación del gasto comunitario, entre las cuales destaca la cofinanciación parcial de los gastos de apoyo a los agricultores de la UE, o la reducción de los gastos estructurales y de cohesión.

Estos escenarios, e incluso la ausencia de otros más sólidamente vinculados al progreso de la integración europea, arrojan serias dudas sobre el momento y modalidad en que se realizarán las ampliaciones de la Unión. Es difícil pensar en una ampliación a varios países del Este sin abordar las reformas institucionales y presupuestarias que den mayor fluidez al funcionamiento de la Unión. Es más, la ampliación puede utilizarse como arma de presión por los países que verían deteriorarse en mayor medida sus saldos netos (11), por aquellos otros contrarios al aumento de gastos que no les

benefician de forma directa, e incluso por los que consideran preferible una extensión del mercado sin mayores compromisos en materia integradora. En este contexto, la ampliación aparece como un elemento más de la disputa presupuestaria y del debate sobre la cohesión interna.

Por ello, da la sensación de que, pese a su continuismo y exceso de pragmatismo, la Agenda 2000 es probablemente la única alternativa que permite compaginar la ampliación de la Unión con el relativo mantenimiento del esfuerzo relativo en materia de gastos estructurales, sin que ello afecte al tope presupuestario hasta ahora establecido y sin destapar la caja de Pandora de la reforma de los recursos propios de la Unión. Se trata, por lo tanto, de un equilibrio tan incapaz de ilusionar como de provocar grandes rechazos. De un combinado fácil de digerir, pese a contener ingredientes difícilmente compatibles entre sí. Si alguno de ellos sufre retrasos, por ejemplo la ampliación de la Unión, las demás condiciones de equilibrio resultarán más fácilmente encajables. Quizá por ello, aunque nadie se opone a las nuevas adhesiones, éstas podrían retrasarse más de lo que parece proponer la Comisión.

6. Conclusión

Sin aumentar su tamaño relativo, el presupuesto europeo reposa cada vez más en las contribuciones basadas en el PNB nacional, lo cual parece dotar de una mayor equidad al sistema de recursos propios aunque amenace la necesaria independencia de las instituciones comunes con respecto a sus financiadores (los Estados miembros). En esa situación, la preocupación por corregir los déficits de algunos países, como desde hace años sucede con el Reino Unido, puede conducir hacia un modelo presupuestario cada vez más complejo en la gestión y opaco para el ciudadano. Además, la financiación de la ampliación de la Unión introduce un factor de desequilibrio adicional, que probablemente requiera abordar, en su conjunto, la reforma del presupuesto común, si bien ésta es una tarea de singular trascendencia y dificultad, sobre cuyo éxito no existen demasiadas garantías en la etapa que atraviesa actualmente la construcción europea.

Las fórmulas barajadas para la reforma presupuestaria pasan por la modificación del sistema de recursos propios (incluida la introducción de alguna nueva fuente de financiación), la racionalización de algunos gastos (PAC y/o fondos estructurales), la corrección de determinados déficits

nacionales, o la mezcla de algunas de estas alternativas. Sin embargo, la reforma presupuestaria carece de sentido si previamente no se aclara en mayor medida el modelo de integración que se pretende en Europa, lo cual implica conjugar la ampliación hacia el exterior con la profundización de las políticas internas, al tiempo que se incrementa la coordinación entre las acciones de las instituciones comunes y las de los Estados miembros (12). El inicio de la fase final de la Unión Monetaria y la entrada en vigor del nuevo Tratado de la Unión pueden contribuir a despejar algunas de las dudas que parecen atenazar a los principales líderes políticos de los Estados miembros coincidiendo con el cambio de siglo. □

NOTAS

- (1) COM(97)2000 y COM(98)560 (véase bibliografía o consúltense también en: www.europa.eu.int) presentan, respectivamente, un estudio sobre las perspectivas financieras (en el marco de la ampliación y reforma de las políticas comunes) y un análisis de las alternativas contempladas para la reforma del presupuesto común (nuevos ingresos, recorte de gastos y compensación de saldos). Al redactarse estas páginas la prensa recoge (*El País*, 28-11-98) las declaraciones de los ministros españoles de Asuntos Exteriores y de Economía en contra de las últimas propuestas sobre financiación comunitarias que podrían hacer perder a nuestro país unos 200.000 millones de pesetas anuales (e incluso otros entre 220 y 250 mil millones adicionales en caso de perder el acceso al Fondo de Cohesión).
- (2) Véase Nieto (1998b), *ob. cit.*, pg. 100-102. La ampliación no puede ser planteada (con fines constructivos) como una prioridad sin abordar antes otras cuestiones internas relativas a los objetivos y funcionamiento de la Unión...; Presupuesto, cohesión y ampliación son tres dimensiones difícilmente compatibles entre sí, salvo como elementos de tensión entre unos y otros países.
- (3) Véase Fonseca, *ob. cit.*, pg. 220.; Véase Oreja, *ob. cit.*, pg. 398: la programación plurianual ha reducido las tensiones que genera la aprobación del presupuesto. Sin embargo, la elaboración de perspectivas presupuestarias no ha sido incluida en el nuevo Tratado, como tampoco lo fueron otras propuestas destinadas a mejorar la mecánica presupuestaria. Esta es una asignatura pendiente para los próximos años.
- (4) Con el antecedente del acuerdo de Fontainebleau (1984) y la aprobación del Paquete Delors I (1998) se inicia la etapa de programaciones presupuestarias (*Vademécum presupuestario*, *ob. cit.*, pg. 49). Véase también Nieto: «El presupuesto de la UE ante la reforma del Tratado de Maastricht» —Documento de trabajo 9706 de la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales de la Universidad Complutense—; y, Edo, V. y Pablos, L. de: «El presupuesto de la Unión Europea: características y evolución»: Documento de trabajo 9 —1998 del ICEI-Instituto Complutense de Estudios Internacionales— (ambos documentos pueden consultarse en: www.ucm.es).
- (5) La continuidad del Fondo de Cohesión, que comenzó a aplicarse en 1995, se ha puesto en duda en los últimos meses, coincidiendo con el inicio del actual debate sobre las perspectivas presupuestarias de la UE. El Parlamento Europeo votó (el 20-X-98) a favor de que siga destinándose a los países con renta inferior al 90% de la media comunitaria, con independencia de su pertenencia a la Unión Monetaria.
- (6) De las cantidades especificadas en el cuadro 4 para fondos estructurales, 3.000 millones de euros anuales (21 millardos del 2000 al 2006) se han previsto para el fondo de cohesión. También se reservan para gastos de preadhesión 1,04 millardos anuales (además de las restantes previsiones recogidas en el cuadro). Además de la posible reducción de las dotaciones para acciones estructurales, se prevé que los nuevos candidatos aumenten su participación en las mismas (pasando paulatinamente a recibir desde un sexto hasta un tercio del total de dichos recursos), lo cual exigirá fórmulas de transición para algunas regiones actualmente beneficiarias.
- (7) La segunda parte del Informe sobre financiación de la Unión (*op. cit.*) recoge diversas alternativas, desde la modificación del IVA o el PNB, hasta la utilización o un impuesto sobre la energía (apoyado por el nuevo gobierno alemán) o del impuesto de sociedades (véase el trabajo de los profesores Albi, Corona y Paredes, citado en dicho Informe), pero también estudia la corrección del cheque británico e, incluso, la de los saldos de otros países, lo cual contrasta con la opinión de la propia Comisión sobre la escasa importancia del debate en torno a los saldos. Asimismo, se presentan otras alternativas tendentes a la reducción de gastos. Sobre todas ellas, la posición de partida del Reino Unido le sitúa en una mejor posición negociadora; además, no debe olvidarse que en este país ha de tener lugar un referéndum sobre el euro, cuyo debate convendría aislar del específicamente presupuestario.
- (8) La defensa de la agricultura estadounidense volverá a servir de elemento de presión contra la PAC en la Organización Mundial del Comercio. La más que necesaria reforma de la agricultura europea podría pasar por una renacionalización parcial de las subvenciones. Diversos países admiten esta posibilidad, que perjudicaría sobre todo a Francia y a España, pero también podría deteriorar la imagen de gestión de las instituciones. Aunque jurídicamente seguiría siendo una política común, la imagen de la acción comunitaria sobre la integración europea podría verse afectada por esa medida.
- (9) El modelo de integración europea, una vez consolidado el mercado interior y la moneda única, podría adoptar un mayor contenido social si se pone énfasis en la aplicación de lo establecido en el nuevo Tratado de Amsterdam en materia de ciudadanía de la Unión y de cooperación en otros asuntos internos y externos (incluido el tratamiento de la inmigración). La nueva situación de Alemania en la economía europea, los problemas derivados de la reunificación (y de su coste),

así como la necesidad de prestar más atención a la antigua población de Alemania del Este, se encuentran en el corazón de la polémica sobre la revisión del presupuesto comunitario (y, asimismo, de las perspectivas de ampliación).

- (10) Véase Comisión Europea (1998, pg. ii). La búsqueda de nuevos equilibrios entre los Estados miembros debiera realizarse a partir de un sistema presupuestario más transparente que el actual, aunque se corre incluso el riesgo de avanzar hacia un modelo cada vez más complejo y falto de transparencia. Véase también Nieto 1998a e información sobre la cuantía de saldos en Ministerio de Economía (1998), *ob. cit.*, pg. 73.
- (11) La Agenda 2000 (pg. 82) señala que la ola de adhesiones causará inevitablemente un deterioro de la situación presupuestaria de todos los Estados miembros, lo cual no debería dar lugar a solicitudes de compensación. Pese a esta advertencia de la Comisión, las posiciones de las distintas delegaciones nacionales apenas se han aproximado en el Consejo Europeo de diciembre de 1998, lo cual deja abierto el camino para la búsqueda de nuevas alianzas (punto débil de la estrategia y de las demandas españolas) e incluso podría permitir el estudio de nuevas iniciativas (como la presentada por Paolo Cecchini ante el Parlamento Europeo).
- (12) El principio de subsidiariedad puede mostrarse muy útil para ordenar los gobiernos multinivel, incluso en los temas financieros y fiscales (véase Pelkmans, *ob. cit.*, pg. 44 y ss.). Sólo desde una mayor eficacia en el funcionamiento de la Unión podría contemplarse la hipótesis descartada por la Agenda 2000, el aumento del presupuesto común, que en realidad parece la más comunitaria de las soluciones si se desean atender simultáneamente las necesidades de cohesión (incluida Alemania del Este) y ampliación, o extensión y profundización de la integración europea.

Nieto Solís, José A. (1998b): «Cohesión, ampliación y retos de la integración europea», *Revista Universitaria Europea*, núm. 1, pg. 99-106.

Oreja Aguirre, Marcelino —Director— (1998): «El Tratado de Amsterdam. Análisis y comentarios», Madrid: McGraw Hill.

Pelkmans, J. (1997): «European Integration. Methods and Economic Analysis», Londres: Longman (Netherlands Open University).

BIBLIOGRAFIA

- Comisión Europea (1997): «Agenda 2000. Por una Unión más fuerte y más amplia», COM(97) 2000final, Bruselas, 15-7-97.
- Comisión Europea (1998): «Financiación de la Unión Europea. Informe de la Comisión sobre el funcionamiento del sistema de recursos propios», COM(98) 560final, Bruselas, 7-10-98.
- Comisión Europea (1998): «Vademécum presupuestario», SEC(98) 1100-ES, OPOCE: Luxemburgo, 1998.
- Fonseca Morillo, Francisco J. (1997): «La interrelación entre los calendarios de la Conferencia Intergubernamental y las perspectivas financieras», en Vega Mocoeroa, I. et. al. (1997), «Financiación y política presupuestaria de la UE», Valladolid: Ed. Lex Nova, pg. 211-237.
- Ministerio de Economía y Hacienda (1998): «Relaciones financieras entre España y las Comunidades Europeas», Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos, Madrid.
- Nieto Solís, José A. (1998a): «El presupuesto comunitario y la economía española», *Documento de Trabajo*, núm. 8 del Instituto Complutense de Estudios Internacionales.