

EL MARCO PRESUPUESTARIO 2000-2006 Y LA UNIÓN ECONÓMICA Y MONETARIA

Macarena Lozano Oyola

Luis Benjamín Romero Landa

Departamento Economía Aplicada III. Universidad de Sevilla.

1. INTRODUCCIÓN, METODOLOGÍA Y FUENTES.

En un Congreso dedicado a la Ciencia Regional en sus distintas disciplinas suelen presentarse ponencias y comunicaciones dedicadas a regiones (entendidas en el caso español como las Comunidades Autónomas) o niveles de agregación inferiores (en nuestro caso, los Entes Locales). Los autores de esta ponencia hemos abordado el concepto de región a partir de las ideas de Bela Balassa (1): la región es una unidad administrativa diferenciada por sus características geográficas, económicas, culturales,... Este concepto de región es lo suficientemente amplio para permitir incluir tanto a las tradicionales regiones que conforman un país, como a los países dentro de la unidad supranacional.

A lo largo de la ponencia se pretende realizar un análisis lo más exhaustivo posible, dentro de las limitaciones de espacio marcadas por el Comité Científico, del Marco Presupuestario del que se ha dotado la Unión Europea para el periodo 2000-2006 y sus efectos tanto para la Unión Económica y Monetaria (UEM) como para España. Por ello, partiremos de la explicación del sistema de financiación comunitaria y de cómo se diseñan para un periodo de tiempo en la Unión Europea las directrices de gasto e ingreso: el concepto de marco presupuestario.

A continuación se tratará de ver cómo ha variado el Marco Presupuestario 2000-2006 con respecto al anterior (1993-1999), tanto cuantitativa como cualitativamente. Para ello, analizaremos la remodelación de las fuentes de ingresos, las variaciones en las directrices de gasto y el límite máximo de gasto (el denominado techo presupuestario).

A raíz de esta consideración resulta interesante enlazar el marco presupuestario con la decisión más importante tomada hasta ahora por los Jefes de Estado y de Gobierno en el Consejo de la Unión Europea: la unificación del tipo de cambio de las monedas y la creación de la moneda única. Esta decisión ha suscitado un vivo debate en relación a cómo afrontarán los países integrantes de la Unión Económica y Monetaria un *shock* asimétrico, dado que ya no disponen del instrumento tipo de cambio (es decir, un país con una crisis no puede devaluar su moneda para mejorar su competitividad), no existe movilidad del factor trabajo, no es previsible que los trabajadores acepten disminuciones de los salarios y sólo quedan las transferencias presupuestarias que están limitadas por el Pacto de Estabilidad y Crecimiento.

No es objeto de esta ponencia volver sobre el tema y discutir exhaustivamente, como se ha hecho en numerosos trabajos de elevado rigor científico y otros de contenido más político (2), sobre estos aspectos: si existen o no los *shocks* asimétricos; si una devaluación resuelve problemas estructurales; si la movilidad del factor trabajo entra en contradicción con un valor cultural europeo (la permanencia en el territorio); si los trabajadores estarán dispuestos a sacrificar salarios a cambio de empleo (3); o si el Pacto de Estabilidad y Crecimiento será finalmente incumplido ante la primera crisis.

Pretendemos considerar cómo se comportaría el Presupuesto Comunitario ante una crisis, comprobando qué tipo de países saldrían más beneficiados y qué tipo de gastos dado el marco presupuestario diseñado.

En la comparación del Marco Presupuestario 2000-2006 con el de 1993-1999, se suscitan un conjunto de problemas metodológicos que hay que señalar para comprender el contenido de la ponencia. En primer lugar, se ha considerado que el primer Marco Presupuestario iba de 1993 a 1999, aunque algunos autores lo consideran entre 1994 y 1999, puesto que los problemas políticos europeos de 1993 hicieron que su Presupuesto fuese pequeño en relación a las Acciones Estructurales.

Por otro lado, hay que señalar que los datos de ambos marcos proceden de la Comisión Europea que los proporciona a pesetas del año anterior al del Marco: 1992 para el correspondiente a 1993-1999 y 1999 para el que irá del 2000 al 2006. Esto significa que será necesario actualizar los datos a un año para hacer comparaciones. Se ha elegido el año 1999 como año de comparación, habiéndose actualizado el marco 1993-1999 con el Deflactor implícito del PIB (4). Consideramos que lo más adecuado es utilizar el Deflactor implícito puesto que tanto la aportación como la recepción de fondos se insertan en los Presupuestos Generales del Estado de cada país y no se dedican a consumo sino que se trata de inversiones en unos casos y de transferencias en otros.

Asimismo cabe señalar que se ha utilizado la misma técnica que se emplea para comparar los Presupuestos de cualquier Estado: se excluye la inflación que es la pérdida de valor de la moneda respecto a sí misma. Sin embargo, el hecho de que el ecu sea una cesta de monedas con diferentes inflaciones y con devaluaciones/apreciaciones entre sí, distorsiona el análisis. En un futuro, la adopción del euro como moneda común solventará esta dificultad metodológica y, a su vez, permitirá la comparación de los Presupuestos nacionales ya consignados en la misma moneda.

Respecto a las fuentes, se han utilizado fuentes directas en todo lo relativo a las cifras de las partidas presupuestarias del Marco Presupuestario 1993-1999 y del Marco Presupuestario 2000-2006 (fundamentalmente el documento de conclusiones de la Cumbre publicado por la Presidencia del Consejo de la Unión Europea)(5), aunque no se han desdeñado las fuentes indirectas en forma de algunos artículos de revistas especializadas.

Para los aspectos más teóricos de esta ponencia, se ha recurrido fundamentalmente a fuentes indirectas. En cualquier caso, todo el material utilizado se encuentra relacionado en el apartado final dedicado a la bibliografía.

2. EL SISTEMA DE FINANCIACIÓN DEL PRESUPUESTO DE LA UNIÓN EUROPEA: EL MARCO PRESUPUESTARIO.

La Unión Europea realiza, como cualquier institución, un Presupuesto anual que permite realizar un conjunto de políticas de gasto en el conjunto de la Unión Europea y que se nutre de los ingresos procedentes de la actividad económica de la Unión y de los Estados que la conforman. Sin embargo, tras las distintas crisis presupuestarias y para evitar las discusiones anuales entre los Gobiernos sobre las cantidades a ingresar por cada Estado y a gastar en cada uno, se estableció el mecanismo del Marco Presupuestario. Para un conjunto de años se deciden las políticas, tanto de ingresos como de gastos, a realizar por la Unión Europea. Junto a ellas, se determinan las perspectivas financieras para cada uno de los años que componen el Marco Presupuestario y que se perfilarán en cada uno de los Presupuestos anuales de la Unión Europea.

Antes de considerar la evolución de las perspectivas financieras que la Unión Europea ha establecido para el Marco Presupuestario 2000-2006, es conveniente realizar un repaso de los mecanismos de ingreso de los que se provee la Unión Europea y los destinos de gasto que tiene previstos.

A) INGRESOS.

En la Unión Europea los ingresos no proceden de forma directa de un sistema impositivo sobre los ciudadanos, sino que existen cuatro mecanismos de financiación del Presupuesto comunitario.

1. Las cotizaciones del azúcar e isoglucosa. Son exacciones que gravan la producción de estos artículos, así como el almacenamiento en el caso del azúcar. Los sujetos pasivos de estas exacciones son las empresas del sector. El objetivo de esta medida es reducir los excedentes y cubrir los gastos de regulación y sostenimiento del mercado comunitario.

2. Los derechos de aduanas y exacciones reguladoras agrícolas. Se trata de los derechos arancelarios cobrados a las importaciones que realiza la Unión Europea. Por lo que se refiere a los derechos de aduana, están muy condicionados por la evolución de las políticas comerciales, las preferencias concedidas por la política de cooperación al desarrollo y la competitividad europea. En el caso de las exacciones reguladoras agrícolas, también son varios los factores que pueden influir: la política de precios agrarios comunitaria, la fluctuación de los precios mundiales,...

Los recursos propios tradicionales (cotizaciones del azúcar e isoglucosa, derechos de aduana y exacciones reguladoras agrícolas) son mecanismos de protección frente a la competencia exterior que han sido transferidos desde el nivel nacional hacia el nivel comunitario. Por tanto, no son verdaderos mecanismos de financiación del Presupuesto. A ello hay que añadir que las negociaciones del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT) y la consiguiente firma de la Ronda Uruguay ha supuesto una nueva reducción de los derechos arancelarios en general y especialmente los establecidos sobre productos agrícolas, que dejarán de tener un carácter variable y deberán reducirse un 36% antes del año 2000.

En el caso de los recursos propios, los Estados miembros se encargan de la recaudación, reteniendo un 10% de los ingresos totales, en concepto de gastos de recaudación, que se aumentará al 25% a partir del año 2001.

3. El recurso propio IVA. Es el resultado de la transferencia de una parte de los ingresos obtenidos por los países a partir del Impuesto sobre el Valor Añadido. El cálculo de la contribución es el resultado de aplicar un tipo uniforme a la base del IVA en cada Estado, calculada según un procedimiento europeo para que esta base esté armonizada. Al calcular la base del IVA se establece un límite igual al 50% del PNB en cada Estado.

Este recurso se caracteriza por su efecto regresivo, puesto que grava el consumo teniendo un comportamiento similar al de un impuesto indirecto (6). Este recurso tiene un comportamiento sobre los Estados similar al del impuesto indirecto sobre los contribuyentes: en términos relativos, contribuyen más los Estados de menor nivel de renta. Para corregirlo, el Marco Presupuestario resultante de la denominada Agenda 2000 de la Unión Europea ha acordado que se reducirá el tipo reclamable máximo del recurso IVA al 0'75% en el año 2002 y al 0'50% en el 2004 (7).

4. El recurso PNB. Para corregir los problemas de regresividad que introduce el recurso anterior y afrontar la crisis presupuestaria que derivó en la aparición del "cheque británico" al que luego nos referiremos, la Unión Europea introdujo este cuarto recurso financiero. Se trata de completar los ingresos hasta el volumen de gasto, estableciendo un "impuesto" sobre el "hecho imponible" PNB de cada uno de los Estados miembros a modo de cuota por pertenecer a la Unión. Existe un límite a la cantidad que cualquiera de los Estados miembros puede aportar al Presupuesto comunitario, que se determina en cada Marco Presupuestario (en el actual es el 1'27% del PNB).

Este mecanismo tiene carácter de "impuesto directo", puesto que contribuyen más los Estados de mayor renta (que eran los que menos contribuían por el otro recurso).

Cuando se analizan las perspectivas financieras ha de tenerse en cuenta el caso británico, que introduce un conjunto de condicionantes a los recursos de los distintos Estados miembros. Como en el Reino Unido el peso de las actividades primarias es casi despreciable y el consumo de estos productos procede de países terceros a la Comunidad (antiguas colonias fundamentalmente), esto genera mayores ingresos por el segundo recurso que en el resto de los Estados. Además, el peso del recurso IVA respecto al que se calcula sobre el PNB es alta. Finalmente, se observaba un menor gasto de la Unión Europea en el Reino Unido que la aportación que realizaba este país a las arcas comunitarias, sobre todo en comparación a los resultados de otros países, ya que el gasto agrario es el principal componente del gasto comunitario y en este Estado miembro la economía agraria tiene poca importancia.

Tras diferentes crisis presupuestarias originadas en esta situación, se optó en el Consejo Europeo de Fontainebleau por establecer un mecanismo de compensación al Reino Unido, conocido como "cheque

británico". Consiste en una reducción de su aportación por recurso IVA, equivalente a los dos tercios de la diferencia entre la participación de este país en los recursos IVA y PNB y su parte en el gasto repartido (8) de la Unión Europea, aplicados al total de gastos repartidos (9).

Esta cantidad es financiada por el resto de los Estados en proporción a su PNB. Sin embargo, dado que Alemania es el mayor aportador al Presupuesto, su contribución por este concepto se limitó a dos tercios de su participación teórica, repartiéndose el tercio restante entre los demás Estados (España y Portugal tampoco contribuyeron a la financiación al cheque británico hasta el Marco Presupuestario 1993-1999).

Existen otros ingresos varios pero que suponen una cuantía muy inferior a los ya mencionados. Entre estos ingresos varios destacan el excedente de ejercicios anteriores, los impuestos y cotizaciones sobre los salarios de los funcionarios comunitarios, las multas e intereses de demora.

Si comparamos la evolución de las distintas partidas financiadoras, podemos observar el incremento de la importancia del recurso PNB que ha pasado de representar el 10'9% del total de ingresos en 1988 al 43'6% en 1998. Al tiempo se produce la pérdida de importancia de los recursos propios tradicionales (cotizaciones sobre isoglucosa y derechos arancelarios) desde el 29'1% al 16'7%, como resultado de la liberalización comercial que impone el GATT, y del recurso IVA que desciende desde el 60% hasta el 39'7%, como consecuencia de las decisiones de limitación del tipo y de la base.

En este comportamiento cabe reseñar que el incremento de la importancia del PNB, como ya hemos señalado, aumenta la equidad del Presupuesto. Sin embargo, supone una merma de la autonomía financiera de la Unión Europea ya que la aportación de los Estados se entiende que tiene una contrapartida en la recepción de gastos.

B) GASTOS.

La política de gasto de las Comunidades está muy condicionada en su evolución por los ingresos que obtiene. En relación a los gastos, debemos diferenciar entre gastos obligatorios y no obligatorios. Los **gastos obligatorios** son aquéllos que resultan necesarios para que la Comunidad pueda cumplir las obligaciones tal como resultan de los Tratados o de los actos adoptados en virtud de los mismos. Estos gastos suponían el 90% del Presupuesto hasta 1980, momento a partir del cual han ido disminuyendo hasta estabilizarse en el 75%. Sobre estos gastos, el Parlamento no puede realizar ni disminución ni supresión, por lo que es el Consejo quien tiene la última decisión. Los gastos obligatorios incluyen los gastos del FEOGA-Garantía, la política pesquera, la política de cooperación con terceros países,...

En cuanto a los **gastos no obligatorios** decir que son, entre otros, los de carácter administrativo y de funcionamiento de las instituciones comunitarias, las intervenciones en materia de energía, industria e investigación, los Fondos estructurales y la ayuda alimenticia a terceros países. El Parlamento tiene la competencia para determinar el volumen definitivo de estos gastos.

Las partidas de Gasto del Presupuesto más importantes son la PAC (que es gasto obligatorio) y las Intervenciones estructurales (Fondos estructurales y Fondo de Cohesión). El resto de los gastos suponen aproximadamente el 18% y entre ellos encontramos las políticas internas (como las de formación, cultura, información, energía, control de la seguridad nuclear, medio ambiente, mercado interior, industria, I+D,... que son gastos no obligatorios), los gastos de administración y las políticas de cooperación al desarrollo y con países terceros.

C) SALDOS NETOS.

Cuando se comparan las cantidades que cada Estado aporta al Presupuesto comunitario con lo que recibe del mismo aparece el concepto de saldo neto. Los diferentes saldos netos entre los países evidencian que la situación económica dentro de la Unión Europea no es homogénea, así como las peculiaridades de cada país.

Un caso particular lo encontramos en Alemania, que ha aportado durante el Marco Presupuestario 1993-1999 en términos netos cada año 22.000 millones de marcos, cinco veces más que cualquier otro socio comunitario. Esto se debe al mayor PNB de la economía alemana. Aunque en un primer momento Alemania no ponía objeciones a esta mayor aportación, ya que como contrapartida el resto de socios no se opuso a la incorporación de la antigua Alemania del Este a la Unión Europea en 1990, en la Cumbre de Berlín ha solicitado una rebaja de su contribución que ha sido concedida.

Esto es debido a que en la Unión Europea, durante el anterior Marco Presupuestario, encontramos países contribuyentes netos. Si seguimos los cálculos realizados para 1997 por el Servicio de Estudios de la Caixa [\(10\)](#) a partir de los datos de la Comisión Europea, podemos elaborar la Tabla 2.1.

En esta relación destaca la aparición como receptores netos de países como Bélgica, beneficiada además por el hecho de que la mayor parte de las instituciones comunitarias tengan su sede allí, con los impactos de gasto que esto supone; Luxemburgo, el país de mayor nivel de renta de la Unión; o Dinamarca, con niveles de renta similares a otros países que son contribuyentes netos.

Estas posiciones de contribuyente o receptor neto se mantienen al considerar otros periodos anteriores o más dilatados en el tiempo. Aquí se ha elegido 1997, por ser los datos más próximos al momento de la Cumbre de Berlín, donde se ha intentado dar solución a parte de los problemas planteados por algunos de los contribuyentes netos.

Sin embargo, estas situaciones no se mantienen cuando se matizan los datos absolutos con el número de habitantes de cada Estado. La consideración para el mismo año de los saldos netos por habitante se recoge en la Tabla 2.2.

TABLA 2.1. SALDO NETO EN LA RELACIÓN FINANCIERA DE LOS ESTADOS MIEMBROS CON LA UNIÓN EUROPEA

ESTADO MIEMBRO	APORTACIÓN (-) RECEPCIÓN (+)
ALEMANIA	-1.810
PAÍSES BAJOS	-376
REINO UNIDO	-297
SUECIA	-187
FRANCIA	-129

AUSTRIA	-120
ITALIA	-10
FINLANDIA	9
DINAMARCA	11
LUXEMBURGO	120
BÉLGICA	179
IRLANDA	443
PORTUGAL	450
GRECIA	723
ESPAÑA	982

Datos en miles de millones de pesetas.

Fuente: Servicio de Estudios de "la Caixa", Caja de Ahorros y Pensiones de Barcelona, "El marco presupuestario de la Unión Europea", Informe mensual, ° 211, febrero de 1999, pág. 67.

TABLA 2.2. SALDO NETO POR HABITANTE EN LA RELACIÓN FINANCIERA DE LOS ESTADOS MIEMBROS CON LA UNIÓN EUROPEA

ESTADO MIEMBRO	APORTACIÓN (-) RECEPCIÓN (+)
---------------------------	---

PAÍSES BAJOS	-24
--------------	-----

ALEMANIA	-22
----------	-----

SUECIA	-21
--------	-----

AUSTRIA	-15
---------	-----

REINO UNIDO	-5
-------------	----

FRANCIA	-2
---------	----

ITALIA	-0
--------	----

FINLANDIA	2
-----------	---

DINAMARCA	2
-----------	---

BÉLGICA	18
---------	----

ESPAÑA	25
--------	----

PORTUGAL	46
----------	----

GRECIA	69
IRLANDA	121
LUXEMBURGO	285

Datos en miles de pesetas por habitante.

Fuente: Servicio de Estudios de "la Caixa", Caja de Ahorros y Pensiones de Barcelona, "El marco presupuestario de la Unión Europea", Informe mensual, ° 211, febrero de 1999, pág. 68.

En la Tabla 2.2. aparece la gran diferencia existente entre los cuatro grandes aportadores netos (Países Bajos, Alemania, Suecia y Austria) que solicitaban un trato similar al del Reino Unido, y el resto de Estados miembros. Al mismo tiempo, destaca la escasa recepción relativa de España y la importante percepción de Luxemburgo. Se hace precisa una comparación con las contribuciones y aportaciones en términos per cápita con la renta per cápita de los países.

En definitiva, encontramos países que siendo receptores deberían ser contribuyentes (Luxemburgo), Estados miembros que deberían aumentar su contribución (Bélgica, Dinamarca y Francia) y países que deberían aportar menos de lo que aportan (Alemania, Países Bajos y Suecia).

3. LA AGENDA 2000 Y EL MARCO PRESUPUESTARIO 2000-2006.

Según se recoge en las conclusiones finales de la Cumbre de Berlín, celebrada los días 24 y 25 de marzo de 1999, el objetivo de la Agenda 2000 es *"dotar a la Unión de políticas más eficaces y de los recursos financieros necesarios para llevarlas a cabo con ánimo de solidaridad, garantizando al mismo tiempo un rigor presupuestario en el ámbito de la Unión semejante al aplicado en el ámbito nacional"*. Con ello se conseguirá afrontar los nuevos retos, especialmente la ampliación de la Unión Europea a los países del Este.

A continuación vamos a analizar los ingresos y gastos del Marco Presupuestario 2000-2006, para posteriormente compararlo con el Marco Presupuestario 1993-1999.

A) INGRESOS.

Si analizamos las perspectivas financieras recogidas en la Agenda 2000, por lo que se refiere a los recursos debemos señalar que el límite presupuestario se ha situado en el 1'27% del PNB. Es decir, para llevar a la práctica las diferentes políticas comunitarias (agrícola, pesquera, regional,...) la Unión Europea dispone de ese porcentaje del PNB comunitario. Esto nos permite ver cómo aunque la cantidad es elevada, el mayor esfuerzo para alcanzar la convergencia entre los distintos Estados miembros así como la cohesión económica y social en el territorio comunitario corresponde a cada país. En materia de ingresos ya se ha comentado que disminuye el recurso IVA y aumenta, por tanto, el del PNB.

Con el fin de tener en cuenta la capacidad contributiva de cada Estado miembro y de corregir para los menos prósperos los aspectos regresivos del actual sistema, la Agenda 2000 ha acordado que se reducirá el tipo reclamable máximo del recurso IVA al 0'75% en el año 2002 y al 0'50% en el 2004.

En el periodo 2000-2006 se mantiene la compensación al Reino Unido, modificándose la financiación del cheque por parte de los demás Estados miembros, de forma que Austria, Alemania, Países Bajos y Suecia pueden beneficiarse de una reducción al 25% de su participación normal. El ajuste en las participaciones en la financiación se efectuará mediante un ajuste de en el cálculo de la aportación por el recurso PNB.

B) GASTOS.

Por lo que se refiere a los gastos, si estudiamos su evolución en términos nominales observaremos cómo hay una tendencia a la estabilización: entre el año 1999 y el 2000 se continúa la trayectoria fuertemente creciente del anterior marco presupuestario y a partir de este año prácticamente se mantiene el volumen de gasto (el techo se logra en el 2002). Sin embargo, si estudiamos el volumen de gasto en función del PIB encontramos cómo va a disminuir entre el año 2000 (1'13%) y el año 2006 (0'97%), de manera que volveríamos a los niveles de 1984. Esto no parece lógico si tenemos en cuenta que desde entonces se han potenciado las políticas comunes y los mecanismos de cohesión.

b.1) Si consideramos los planteamientos sobre las distintas políticas de gastos en el nuevo Marco Presupuestario, hay que señalar el **gasto agrícola** por ser el de mayor volumen. Dado que la agricultura continúa representando aproximadamente el 50% del Presupuesto comunitario, la reforma de la Política Agraria Común (PAC) se abordó en Bruselas tres semanas antes del Consejo Europeo de Berlín, en una reunión de los Ministros de Agricultura.

En dicho encuentro no sólo no se redujo el gasto agrícola, aunque éste era el objetivo, sino que el acuerdo alcanzado preveía un aumento cercano a los 7.000 millones de euros anuales. Sí se consiguió mantener el principio de solidaridad financiera (11). Este principio habría desaparecido de haberse aceptado la propuesta alemana de cofinanciación del gasto agrícola por parte de los Estados miembros, que habría supuesto que cada país tendría que financiar junto a la Comunidad los gastos correspondientes a la PAC.

TABLA 3.1. PERSPECTIVAS FINANCIERAS DEL MARCO PRESUPUESTARIO 1993-1999.

MARCO PRESUPUESTARIO	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	TOTAL
AGRICULTURA	41.545	41.386	41.691	43.921	44.719	45.538	46.376	305.175
ACCIONES ESTRUCTURALES	25.091	25.808	28.864	30.691	32.533	34.514	36.492	213.993
FONDOS ESTRUCTURALES	23.322	23.744	26.379	27.910	29.458	31.380	33.426	195.618

FONDO DE COHESIÓN	1.769	2.064	2.358	2.653	2.948	3.007	3.066	17.866
POLÍTICAS INTERNAS	4.646	4.816	5.545	5.795	6.105	6.287	6.526	39.719
ACCIONES EXTERIORES	4.658	4.717	5.364	5.716	6.054	6.494	7.020	40.024
GASTOS ADMINISTRATIVOS	3.868	3.986	4.408	4.551	4.686	4.756	4.827	31.081
RESERVAS	1.769	1.769	1.297	1.297	1.297	1.297	1.297	10.024
COMPENSACIONES			1.824	827	250	117		3.018
TOTAL DE CRÉDITOS PARA COMPROMISOS	81.57 7	82.48 1	88.99 4	92.79 7	95.57 4	99.00 2	102.53 8	642.96 3
TOTAL DE CRÉDITOS PARA PAGOS	77.72 2	79.05 2	84.92 9	87.97 8	91.24 0	94.38 3	97.615	612.91 9
CRÉDITOS PARA PAGOS (% DEL PNB)	1'20	1'19	1'21	1'21	1'22	1'23	1'24	1'22*
MARGEN PARA GASTOS IMPREVISTOS	0'00	0'01	0'00	0'01	0'02	0'03	0'03	0'01*

(% DEL PNB)								
LÍMITE MÁXIMO DE LOS RECURSOS PROPIOS (% DEL PNB)	1'20	1'20	1'21	1'22	1'24	1'26	1'27	1'23*

Datos en millones de ecus. Precios de 1999. * Media ponderada.

Fuente: Elaboración propia a partir de Jordán Galduf, J.M^a. y otros, Economía de la Unión Europea, 2ª edición, Madrid, Editorial Civitas, 1997, pág. 102. Las cifras han sido actualizadas a euros de 1999 con el Deflactor implícito del PIB (véase la nota 4).

TABLA 3.2. PERSPECTIVAS FINANCIERAS DEL MARCO PRESUPUESTARIO 2000-2006.

MARCO PRESUPUESTARIO	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	TOTAL
AGRICULTURA	40.920	42.800	43.900	43.770	42.760	41.930	41.660	297.740
ACCIONES ESTRUCTURALES	32.045	31.455	30.865	30.285	29.595	29.595	29.170	213.010
FONDOS ESTRUCTURALES	29.430	28.840	28.250	27.670	27.080	27.080	26.660	195.010
FONDO DE COHESIÓN	2.615	2.615	2.615	2.615	2.515	2.515	2.510	18.000
POLÍTICAS INTERNAS	5.900	5.950	6.000	6.050	6.100	6.150	6.200	42.350
	4.550	4.560	4.570	4.580	4.590	4.600	4.610	32.060

PROPIOS (% DEL PNB)

Datos en millones de euros. Precios de 1999. * Media ponderada.

Fuente: Consejo de las Comunidades Europeas, Consejo Europeo de Berlín. Conclusiones de la Presidencia, Comisión Europea, 1999.

Este Consejo de los Ministros de Agricultura ha continuado con las líneas de la reforma de la PAC de 1992, donde se consideraban como directrices la reducción de los precios que paga la Unión a los agricultores (o precios de intervención) y la compensación con ayudas a la producción de manera transitoria. Esto nos conducirá a la aparición de dos tipos de agricultura: una de tipo extensivo, de grandes explotaciones y competitiva en el mercado, junto a una agricultura de menor productividad y pequeñas explotaciones, que subsiste gracias a las medidas de acompañamiento (apoyo al desarrollo rural, a las actividades forestales y/o respetuosas con el medio ambiente,...).

Los acuerdos de esta reunión de Bruselas estaban sujetos a la aprobación de las perspectivas financieras o Agenda 2000 en el Consejo Europeo de Berlín, donde se ha diseñado una nueva fase de la reforma de la PAC. Con ella se garantiza que la agricultura sea un sector sostenible, competitivo y extendido por todo el territorio europeo, capaz de conservar el entorno natural, realizar un aportación clave a la vida rural, además de responder a las inquietudes del consumidor (y a sus exigencias de calidad y salubridad de los alimentos) y a la protección del medio ambiente.

Se ha tenido en cuenta que a partir del 2002 puede producirse la ampliación a los países de Europa Central y del Este con un gran peso del sector agrícola y que puede disparar de nuevo los excedentes (supondrá un aumento del 50% de la tierra agrícola y una duplicación de la mano de obra).

Esta reforma va a suponer un gasto medio de 40.500 millones de euros anuales, más 14.000 millones de euros anuales destinados al desarrollo rural y a las medidas veterinarias y fitosanitarias a lo largo del periodo 2000-2006. Con el objetivo de estabilizar el gasto agrario real, el Consejo Europeo de Berlín adoptó una serie de medidas, destacando:

1. La reforma de los productos lácteos, que entrará en vigor a partir de la campaña 2005-2006. De este modo se consigue retrasar los gastos que se habrán de realizar al llevar a cabo dicha reforma. Esta medida supondrá un ahorro anual en torno a los 1.000 millones de euros.
2. El precio de intervención (a partir del cual se ayuda a los agricultores a través de subvenciones o mediante la retirada de productos del mercado) aplicable a los cereales se reducirá en un 15% en dos fases iguales del 7'5% (del precio de intervención actual) en las campañas 2000-2001 y de 2001-2002, con un ahorro estimado de 4.600 millones de euros. Esto será compensado por el incremento de los pagos por superficie.
3. En el caso de las oleaginosas y de la carne de vacuno, en base a la evolución del mercado, se elaborarán al cabo de dos años sendos informes que podrán dar lugar a medidas específicas.

En el año 2002 se elaborará un informe donde se incluirán propuestas para reducir el gasto total agrícola.

b.2) El segundo grupo de gasto a considerar se refiere a los **Fondos estructurales**, que pretenden lograr una convergencia en los niveles de rentas de las distintas regiones de la Unión Europea. En aras de alcanzar una mayor eficacia se ha concentrado la ayuda de los Fondos estructurales mediante la reducción del número de objetivos a tres. Esto supondrá mayores restricciones para acceder a ayudas de los Fondos estructurales y con ello una contención del gasto.

1. El Objetivo 1 consistirá en la promoción del desarrollo y ajuste estructural de las regiones de desarrollo más lento (Producto Interior Bruto per cápita inferior al 75% de la media comunitaria). Se ha elaborado una nueva lista de regiones que cumplen este requisito y que serán beneficiarias a lo largo de todo el Marco Presupuestario. Este Objetivo absorberá el 65'4% de los Fondos estructurales.

2. El Objetivo 2 respaldará la conversión económica y social de las zonas que se enfrenten a problemas estructurales. Entre ellas se encuentran las que atraviesan cambios económicos y sociales en los sectores de la industria y los servicios, las zonas rurales en declive, las zonas urbanas con dificultades y las dependientes de la pesca que atraviesan crisis. Se asignará el 10'1% de los Fondos estructurales a las acciones financiadas por este Objetivo.

3. El Objetivo 3 presta su apoyo a la adaptación y modernización de las políticas y sistemas de educación, formación y empleo, siendo su aplicación independiente del Objetivo 1. El 12'3% de los Fondos estructurales ha sido consignado al Objetivo 3.

La asignación de los recursos a los Estados miembros para los Objetivos 1 y 2 se hará aplicando criterios objetivos: población destinataria, prosperidad regional, prosperidad nacional y gravedad de los problemas estructurales, especialmente el nivel de desempleo. Para el Objetivo 3 el desglose se hará en función de la población destinataria, la situación del empleo y la gravedad de los problemas, tales como la marginación social, los niveles de educación y formación y la participación de la mujer en el mercado laboral.

Dado que se ha producido una reordenación de los objetivos, para las regiones que ahora no puedan acogerse a las ayudas se establece un apoyo transitorio, que supondrá el 4'3% de los Fondos estructurales para las antiguas regiones Objetivo 1 y el 1'4% para las regiones que antes pertenecían al Objetivo 2 y ya no están incluidas.

Existe un límite a los ingresos anuales en concepto de intervenciones estructurales (es decir, incluido el Fondo de Cohesión) en cada Estado miembro: el 4% del PIB nacional.

También se reducen las Iniciativas comunitarias (12) a las tres siguientes: **INTERREG** (destinada a la cooperación transfronteriza, transnacional e interregional, esta iniciativa absorberá al menos el 50% de los créditos), **EQUAL** (dedicada a la cooperación transnacional en la lucha contra toda forma de discriminación y desigualdad en el mercado laboral) y **LEADER** (dirigida al desarrollo rural).

Estas iniciativas comunitarias supondrán el 5'5% de los Fondos estructurales, añadiéndose otro 1% destinado a acciones innovadoras y asistencia técnica.

b.3) Debemos hacer mención también al **Fondo de Cohesión**, creado para promover la cohesión económica y social en la Unión y la solidaridad entre los Estados miembros mediante aportaciones financieras a proyectos relativos al medio ambiente y a las redes transeuropeas, al que acceden aquellos Estados miembros cuyo PNB per cápita sea inferior al 90% de la media comunitaria y que cuenten con un programa cuyo objetivo sea cumplir las condiciones de convergencia económica.

El Consejo Europeo considera que siguen siendo válidos los objetivos fundamentales. Por ello, los cuatro beneficiarios actuales pueden seguir acogidos al Fondo a partir del año 2000, aunque se han producido variaciones respecto al reparto de los recursos: a España le corresponderá un 62% de su cuantía (entre el 61% y el 63'5%), a Portugal y Grecia el 17% y a Irlanda el 4% restante. De este modo, España recibirá 11.600 millones de euros, una cifra que supera la del septenio anterior pero que anualmente es menor que la del año 1999: esto se debe al perfil decreciente del Fondo de Cohesión.

No obstante el mantenimiento de las líneas fundamentales, se ha previsto para el año 2003 una revisión sobre el cumplimiento del criterio del 90% del PNB medio. En el caso de que un Estado miembro incumpla los criterios para acogerse a esta ayuda, los recursos del Fondo de Cohesión se reducirán en consecuencia.

Por lo que se refiere al criterio de convergencia económica, la Agenda 2000 establecía que seguirían aplicándose las disposiciones actuales sobre condicionalidad macroeconómica. De este modo, si el Consejo por mayoría cualificada y previa recomendación de la Comisión considera que un Estado miembro no ha cumplido el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, el Fondo de Cohesión no financiaría nuevos proyectos o nuevas fases de proyectos ya existentes en dicho Estado miembro.

Tras la Cumbre de Berlín, y a propuesta de España, a través de una declaración política del Consejo se ha hecho desaparecer prácticamente esta condicionalidad macroeconómica, ya que los Quince han acordado

no recurrir a esta penalización salvo en el caso de que se desborde el tope de Déficit Público del 3% del PIB y no sólo las cifras inferiores comprometidas anualmente en los respectivos programas de estabilidad.

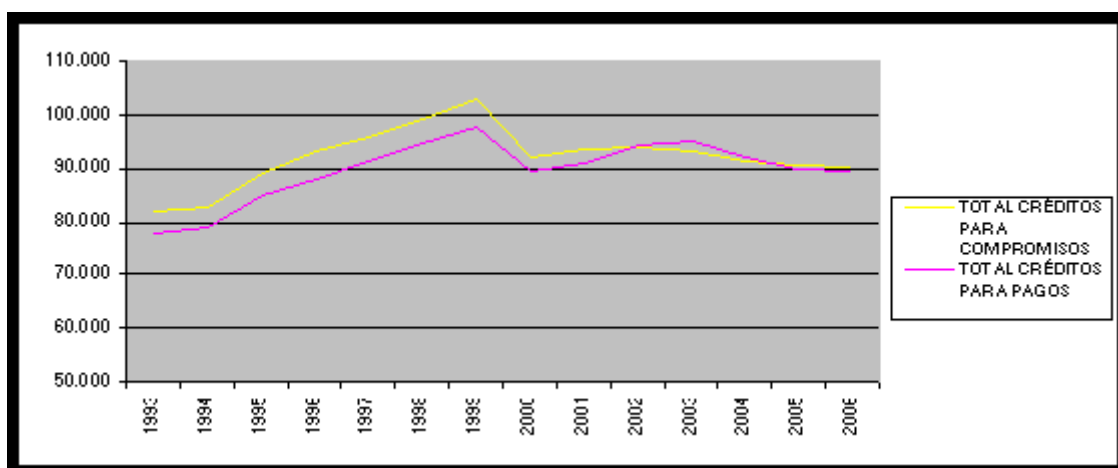
También se mantiene el porcentaje de ayuda comunitaria con cargo al Fondo de Cohesión, entre el 80% y el 85% del Gasto Público o equivalente. Este porcentaje puede ser reducido en función de la capacidad de un proyecto para generar ingresos y de la aplicación eventual del principio "quien contamina, paga".

C) ANÁLISIS COMPARATIVO DE LOS MARCOS PRESUPUESTARIOS 1993-1999 Y 2000-2006.

A continuación, sería interesante comparar las perspectivas financieras de los Marcos Presupuestarios 1993-1999 y 2000-2006, para comprobar qué variaciones han experimentado el total de créditos para compromisos y pagos, y el comportamiento de las partidas de gasto más significativas: agricultura, acciones estructurales (Fondos estructurales y de Cohesión), políticas internas y acciones exteriores.

Por lo que se refiere a los créditos para compromisos en términos reales se observa, tanto en el Gráfico 3.1. como en la Tabla 3.3., una tendencia creciente a lo largo de todo el periodo 1993-1999, superior a una media del 3% anual. Esta senda se rompe al cambiar de marco presupuestario, observándose una fuerte caída, seguida de un suave crecimiento hasta el 2002 y de un decrecimiento en torno al 1% para los años restantes. Esto hace que en el 2006 el volumen del Presupuesto comunitario sea similar al existente diez años antes.

GRÁFICO 3.1. MARCO PRESUPUESTARIO 1993-1999 Y 2000-2006: CRÉDITOS PARA COMPROMISOS Y PARA PAGOS.



Datos en millones de euros.

Fuente: Elaboración propia a partir de las Tablas 3.1. y 3.2.

TABLA 3.3. CRECIMIENTOS EN EL MARCO PRESUPUESTARIO 1993-1999.

MARCO PRESUPUESTARIO	1994	1995	1996	1997	1998	1999
AGRICULTURA	-0'38	0'74	5'35	1'82	1'83	1'84
ACCIONES ESTRUCTURALES	2'86	11'84	6'33	6'00	6'09	5'73
FONDOS ESTRUCTURALES	1'81	11'10	5'81	5'54	6'53	6'52
FONDO DE COHESIÓN	16'67	14'29	12'50	11'11	2'00	1'96
POLÍTICAS INTERNAS	3'65	15'13	4'51	5'35	2'97	3'81
ACCIONES EXTERIORES	1'27	13'73	6'55	5'92	7'27	8'10
GASTOS ADMINISTRATIVOS	3'05	10'59	3'24	2'98	1'48	1'49
RESERVAS	0'00	- 26'67	0'00	0'00	0'00	0'00
COMPENSACIONES	0'00	0'00	- 54'69	- 69'76	- 53'30	- 100'00
TOTAL DE CRÉDITOS PARA COMPROMISOS	1'11	7'90	4'27	2'99	3'59	3'57
TOTAL DE CRÉDITOS PARA PAGOS	1'71	7'43	3'59	3'71	3'44	3'42

Datos en porcentaje.

Fuente: Elaboración propia a partir de la Tabla 3.1.

TABLA 3.4. CRECIMIENTOS EN EL MARCO PRESUPUESTARIO 2000-2006.

MARCO PRESUPUESTARIO	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Crecimiento Marcos
AGRICULTURA	- 11'76	4'59	2'57	-0'30	- 2'31	- 1'94	- 0'64	-2'44
ACCIONES ESTRUCTURALES	- 12'19	- 1'84	-1'88	-1'88	- 2'28	0'00	- 1'44	-0'46
FONDOS ESTRUCTURALES	- 11'95	- 2'00	-2'05	-2'05	- 2'13	0'00	- 1'55	-0'31
FONDO DE COHESIÓN	- 14'71	0'00	0'00	0'00	- 3'82	0'00	- 0'20	0'75
POLÍTICAS INTERNAS	-9'59	0'85	0'84	0'83	0'83	0'82	0'81	6'62
ACCIONES EXTERIORES	- 35'19	0'22	0'22	0'22	0'22	0'22	0'22	-19'90
GASTOS ADMINISTRATIVOS	-5'52	0'88	2'17	2'13	2'08	2'04	2'00	8'30
RESERVAS	- 30'62	0'00	- 27'78	- 38'46	0'00	0'00	0'00	-59'60

AYUDA DE PREADHESIÓN	--	0'00	0'00	0'00	0'00	0'00	0'00	--
TOTAL DE CRÉDITOS PARA COMPROMISOS	- 10'28	1'51	0'45	-0'85	- 1'66	- 0'73	- 0'59	0'27
TOTAL DE CRÉDITOS PARA PAGOS	-8'22	1'65	3'36	0'65	- 3'19	- 1'97	- 0'67	4'49

Datos en porcentaje.

Fuente: Elaboración propia a partir de la Tabla 3.2.

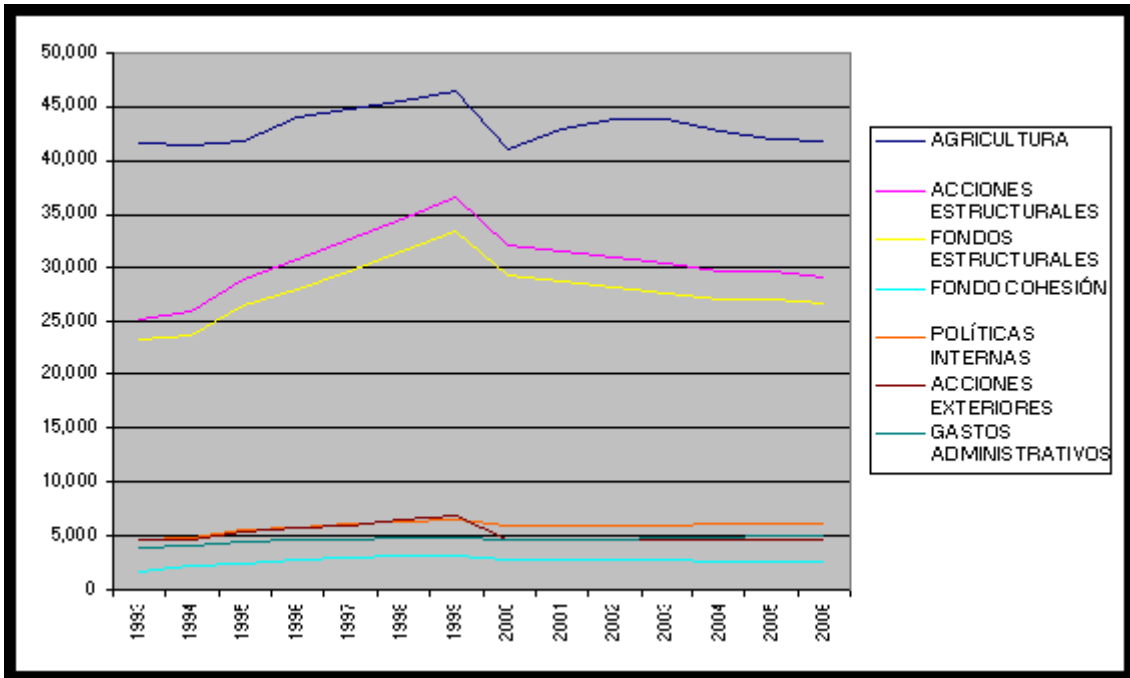
En el caso de los créditos para pagos la tendencia que se sigue es muy similar. Esto supone pasar de 1'24% del PNB en 1999 al 1'13% en el año 2000 y al 0'97% en el 2006. En relación a estos créditos, cabe mencionar el hecho de que lógicamente siempre resultan menores que los créditos para compromisos. Sin embargo, en el periodo 2002-2004 se produce la situación paradójica de superar los créditos para pagos a los créditos para compromiso.

Si pasamos a analizar las partidas más significativas de gasto, se observa que todas tienen un comportamiento similar con la excepción del gasto agrícola, que es la única partida de las importantes que sigue la tendencia marcada por los créditos para compromiso y para pago. La partida destinada a políticas internas crece durante todo el periodo, mientras que el resto de las políticas (Fondos estructurales, Fondos de Cohesión, acciones exteriores y gastos administrativos) mantienen la tendencia de los créditos para compromiso y pago hasta el año 2000, iniciando posteriormente una senda descendente durante el resto de los años.

Si bien en el Marco Presupuestario 1993-1999 se ralentizaba el crecimiento del gasto agrícola al tiempo que se fomentaba el mayor crecimiento del gasto en Fondos estructurales, esta tendencia se rompe: para el periodo 2000-2006 está prevista una estabilización del gasto agrícola y una disminución a lo largo de los años del gasto por regiones. En definitiva, se han sacrificado recursos destinados a la cohesión económica y social, para compensar a los agricultores, aunque éstos representan menos del 5% de la mano de obra europea. Sin embargo, no podemos olvidar que muchas localidades dependen casi exclusivamente del sector agrícola y ganadero.

Si se analiza la evolución de la participación de los componentes del gasto (13), debemos destacar cómo todas las partidas se reducen, con la excepción de las políticas internas y los gastos administrativos. Las mayores caídas las experimentan la agricultura (-1'28 puntos porcentuales) y las acciones exteriores (-1'25 puntos). No obstante, durante los siete años del Marco Presupuestario 2000-2006 aumentan las partidas destinadas a la Agricultura (el gasto pasa del 44'48% en el 2000 al 46'16% en el 2006).

GRÁFICO 3.2. MARCO PRESUPUESTARIO 1993-1999 Y 2000-2006: PRINCIPALES PARTIDAS DE GASTO.



Datos en millones de euros.

Fuente: Elaboración propia a partir de las Tablas 3.1. y 3.2.

Por lo que se refiere a las acciones estructurales, se observa una ligera disminución de los Fondos estructurales, que pasan de representar el 30'42% del Marco Presupuestario 1993-1999 al 30'25 en el periodo 2000-2006. Respecto al Fondo de Cohesión, señalar que se mantiene prácticamente estable.

TABLA 3.5. MARCO PRESUPUESTARIO 1993-1999: ESTRUCTURA PORCENTUAL.

MARCO PRESUPUESTARIO	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	TOTAL
AGRICULTURA	50'93	50'18	46'85	47'33	46'79	46'00	45'23	47'46
ACCIONES ESTRUCTURALES	30'76	31'29	32'43	33'07	34'04	34'86	35'59	33'28
FONDOS ESTRUCTURALES	28'59	28'79	29'64	30'08	30'82	31'70	32'60	30'42
FONDO DE COHESIÓN	2'17	2'50	2'65	2'86	3'08	3'04	2'99	2'78

POLÍTICAS INTERNAS	5'70	5'84	6'23	6'24	6'39	6'35	6'36	6'18
ACCIONES EXTERIORES	5'71	5'72	6'03	6'16	6'33	6'56	6'85	6'22
GASTOS ADMINISTRATIVOS	4'74	4'83	4'95	4'90	4'90	4'80	4'71	4'83
RESERVAS	2'17	2'14	1'46	1'40	1'36	1'31	1'27	1'56
COMPENSACIONES	0'00	0'00	2'05	0'89	0'26	0'12	0'00	0'47
TOTAL DE CRÉDITOS PARA COMPROMISOS	100'00	100'00	100'00	100'00	100'00	100'00	100'00	100'00
TOTAL DE CRÉDITOS PARA PAGOS	95'27	95'84	95'43	94'81	95'47	95'33	95'20	95'33

Fuente: Elaboración propia a partir de la Tabla 3.1.

TABLA 3.6. MARCO PRESUPUESTARIO 2000-2006: ESTRUCTURA PORCENTUAL Y VARIACIÓN RESPECTO AL MARCO 1993-1999.

MARCO PRESUPUESTARIO	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	TOTAL	VARIACIÓN
AGRICULTURA	44'48	45'83	46'80	47'06	46'75	46'18	46'16	46'18	-1'28

	97'3	97'5	100'	101'	100'	99'0	98'9
	9	2	35	87	28	3	5

Fuente: Elaboración propia a partir de la Tabla 3.2.

4. CONCLUSIONES: EFECTOS DEL MARCO PRESUPUESTARIO 2000-2006 SOBRE LA UNIÓN ECONÓMICA Y MONETARIA Y LOS *SHOCKS* ASIMÉTRICOS.

Una vez que se ha analizado el Marco Presupuestario 2000-2006 tal como ha resultado del Acuerdo Interinstitucional, y que se ha realizado la comparación con el anterior Acuerdo que está vigente desde 1993 y hasta 1999, sería conveniente relacionar las perspectivas financieras de los próximos años con la decisión más importante que ha tomado la Unión Europea hasta la fecha: la constitución de una Unión Económica y Monetaria.

Esta decisión ha sido estudiada con mucho rigor por los economistas europeos y de otros países desde diversos puntos de vista. Casi todos han relacionado su análisis con la Teoría de las Áreas Monetarias Óptimas que enunció Mundell, definiéndose dos posturas claramente enfrentadas:

a) Los que opinan que los países que han adoptado el euro no cumplen los requisitos de un área monetaria óptima, pese al cumplimiento de los criterios de convergencia. Dado que no existen transferencias presupuestarias, no existe movilidad del factor trabajo y no es previsible un ajuste vía salarios reales, ante un *shock* asimétrico sería necesario disponer del instrumento del tipo de cambio para mejorar la competitividad de ese país y afrontar la crisis.

b) Frente a ellos, encontramos a los defensores de la Unión Económica y Monetaria, que utilizan varios argumentos: no existen los *shocks* asimétricos o son de pequeña cuantía, serían posibles las transferencias presupuestarias en ese caso extremo, la devaluación de la moneda no es una respuesta ya que generaría una "guerra comercial",...

Sin embargo, sí existe un punto común en ambas posiciones: la decisión de introducir una única moneda para once Estados miembros tiene un carácter político. Los Estados, a través de sus representantes políticos, han decidido dar un paso más en el proceso de integración. Para perfeccionar el Mercado Único y aprovechar al máximo sus ventajas, continuando al tiempo los pasos hacia la unión política, han optado por unificar el tipo de cambio y perder el instrumento de la política monetaria que se transfiere a una autoridad europea.

En este punto, el análisis ya no puede ser estrictamente económico: no es suficiente con comparar las ventajas de la moneda única (reducción de los costes de transacción, menor inflación derivada de la mayor comparabilidad de precios, menores tipos de interés, creación de empleo,...) con las desventajas (pérdida de los instrumentos del tipo de cambio y de la política monetaria, desaparición de empresas no competitivas, costes de transición,...).

Existe una decisión superior a la que se supedita todo lo demás: crear una unión política (un Estado, con la forma y con la denominación que se decida). Un Estado queda definido por una serie de elementos que tradicionalmente se han concretado en moneda, presupuesto y ejército. Hoy diríamos mercado interior, política monetaria, política fiscal, política exterior y de seguridad común, y política interior y de justicia. Si una entidad administrativa tiene estos elementos conforma un Estado. La Unión Europea en sus tres pilares (Unión Económica y Monetaria, Política Exterior y de Seguridad Común, y Política Interior y de Justicia) viene a definir claramente este objetivo.

Parece evidente que el Mercado Único se encuentra en un avanzado estado de cumplimiento (14) y que la unión monetaria es una realidad. Respecto a los otros dos pilares, el grado de consecución es aún muy escaso, por lo que no se puede hablar de unión política. Vamos a centrarnos en qué ocurre con la Política Fiscal.

En materia de Política Fiscal no existe una unificación a nivel de la Unión Europea. Sin embargo, sí se han dictado una serie de reglas relativas a las políticas fiscales nacionales en el seno de la Unión Económica y Monetaria que podemos resumir en:

1) Autonomía. Los Estados deben gozar de flexibilidad en la elaboración y ejecución de su Política Fiscal, para así hacer frente a sus problemas particulares (por ejemplo, una crisis simétrica o asimétrica).

2) Disciplina. La autonomía a la que se refiere la regla anterior, encuentra un límite: que la actuación de un Estado ponga en peligro al resto de los integrantes de la Unión. Por ejemplo, que un fuerte endeudamiento se traduzca en un aumento de los tipos de interés en Europa como resultado del efecto expulsión. Esta regla se ha explicitado en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, que establece la imposibilidad de soportar un Déficit Público por encima de un determinado nivel, salvo en unas condiciones muy determinadas (15). También ha de tenerse en cuenta la regla de no bail-out, es decir, que la Unión Europea no se hará cargo en ningún caso de las deudas contraídas por los Estados miembros en el ejercicio de su Política Fiscal.

3) Coordinación. Para evitar la competencia fiscal entre los Estados que pueda poner en peligro los objetivos de Déficit o que pueda suponer un incumplimiento de las reglas de competencia leal que implica el Mercado Único Europeo, la Unión Europea trata de armonizar las diferentes figuras impositivas. El ejemplo más claro fue la aparición del IVA en las primeras fases del proceso de integración (1967), los intentos de armonización del impuesto de sociedades o la actualmente en discusión de los impuestos sobre el ahorro.

Sin embargo, estas reglas se refieren a las políticas fiscales nacionales. Cabe preguntarse si podemos identificar en la Unión Europea instrumentos de Política Fiscal que pudiesen actuar ante un *shock* asimétrico en alguno de los Estados y que pudieran corregirlo. Sabemos que la Política Fiscal puede actuar de dos formas distintas:

a) Con carácter discrecional, cuando la autoridad gubernamental decide modificar los impuestos, las inversiones, las transferencias o los gastos corrientes.

b) Con carácter automático, como resultado del propio ciclo económico, se producen esas mismas modificaciones por la propia concepción de la Política Fiscal y sin intervención pública.

Si tratamos de identificar los instrumentos de Política Fiscal en la Unión Europea, veremos que propiamente no existen impuestos, aunque el sistema de financiación por recursos acaba comportándose como un mecanismo impositivo: el recurso IVA se comporta como un impuesto indirecto, mientras que el recurso PNB lo hace como uno directo. En cuanto a los capítulos de gastos, observamos que las transferencias pueden asimilarse a la directriz agrícola (que absorbe casi el 50% del Marco Presupuestario) y las inversiones con las acciones estructurales y las políticas internas (que representan en torno a un tercio y a un 5% respectivamente).

Por el diseño de esta Política Fiscal en forma de perspectivas financieras para siete años, en la que quedan determinados los gastos y los ingresos con un margen de variación (0'12% del PNB), se puede decir que no existe una política discrecional, puesto que la capacidad de modificación de los créditos es muy reducida. En el Marco Presupuestario 2000-2006 esta cantidad asciende a una media anual superior a los 9.250 millones de euros (aproximadamente, 1'54 billones de pesetas), que supone en torno a un 9'45% del volumen anual fijado en las perspectivas financieras (16). Aunque puede pensarse que esta partida es voluminosa y permite una acción discrecional, hay que señalar que dependerá de la voluntad política, ya que también podría utilizarse en otras cuestiones como mayores inversiones en acciones estructurales, ayuda a terceros países,...(17)

Dado que la alternativa discrecional no parece segura a la hora de afrontar un *shock* asimétrico, cabría considerar la opción automática. En el terreno de los ingresos se ha producido un avance importante, puesto que, como ya analizamos, se está produciendo un incremento de la importancia del recurso PNB (impuesto directo) frente al recurso IVA (impuesto indirecto), ya que se pretende que éste continúe disminuyendo su importancia.

Por el contrario, en el caso de los gastos los avances no parecen tan destacados. En primer lugar, cabe señalar la reducción en términos reales de la cuantía del Marco Presupuestario 2000-2006 frente al de 1993-1999. Es decir, se produce una contracción de la capacidad financiera de la Unión Europea, de acuerdo al nuevo contexto de rigor presupuestario. Pero en el caso de la Unión Europea no es tan comprensible puesto que no existe Déficit Público. Se trata, por tanto, de un intento de que los Estados reduzcan de su cuenta de gastos, la partida correspondiente a la aportación europea.

Sin embargo, como el Marco Presupuestario es un "juego de suma cero", inmediatamente esto se traduce en una menor cantidad de dinero recibida por los Estados receptores netos. Esto tiene una consecuencia decisiva: los países con menor capacidad para responder a un *shock* asimétrico, encontrarán menor posibilidad de ayuda de la Unión Europea en el periodo 2000-2006 del que habrían encontrado en el periodo 1993-1999.

En cuanto a las partidas de gasto más significativas, hay que considerar el distinto comportamiento de la directriz agrícola y de las acciones estructurales. La directriz agrícola agrupa las transferencias realizadas a los agricultores para mejorar los niveles de renta. Dada la reforma de la PAC, se ha apostado por la agricultura de tipo continental en explotaciones de mayor dimensión. Este tipo de agricultura se da en el Norte de Europa, frente a los países del Sur caracterizados más por agricultura de tipo mediterráneo y en explotaciones de menor dimensión.

Por el contrario las acciones estructurales tienen sus mayores beneficiarios en los países del Sur o países de la cohesión (en el caso de los Fondos de Cohesión, son los únicos destinatarios) [\(18\)](#).

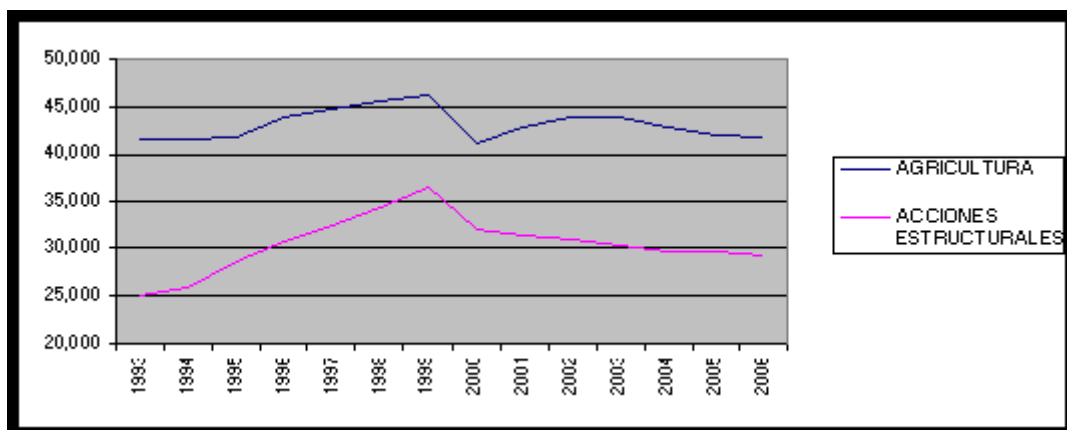
Por tanto y para concluir, puede realizarse la siguiente simplificación: el Norte recibe vía agricultura y el Sur vía cohesión. A ello hay que añadir, que los países del Norte son los que más fácilmente responderían a un *shock* asimétrico por su mayor convergencia real, mientras que el Sur tendría más dificultades. Por último, también es destacable que la población beneficiaria del gasto agrícola no supera el 5% de la población activa europea (sabiendo que la población activa representa un 70% de la población total y suponiendo que por cada agricultor existen tres familiares más a su cargo, esto representa menos de un 15% de la población total), mientras que las acciones estructurales benefician a mayor población (sólo el Objetivo 2 de los Fondos estructurales se dirige al 18% de la población europea, teniéndose que sumar las regiones Objetivo 1 y la población del Objetivo 3 o de los Fondos de Cohesión no incluida en las anteriores).

Por tanto, podemos concluir que, salvo en el caso de una crisis que afectara a los agricultores de países del Norte, se afrontaría mejor un *shock* asimétrico con las acciones estructurales que con los gastos agrícolas. Sin embargo, el diseño del Marco Presupuestario no se ajusta claramente a estos requerimientos.

El gasto agrícola absorbe una mayor cuantía del Presupuesto comunitario: superior al 45% frente a un 33% de las acciones estructurales. El cambio de Marco Presupuestario no afectará a estos grandes porcentajes, pese a la reducción para los gastos agrícolas (1'47%) y el incremento para las acciones estructurales (0'53%).

Sin embargo, el comportamiento sufre sensibles modificaciones cuando se sigue la evolución a lo largo de las nuevas perspectivas financieras de ambas partidas. Si a lo largo de las perspectivas financieras 1993-1999 fueron creciendo las inversiones en materia de cohesión y disminuyendo las transferencias agrícolas, en el nuevo Marco Presupuestario la tendencia se invierte.

GRÁFICO 4.1. EVOLUCIÓN DEL GASTO AGRÍCOLA Y DE LAS ACCIONES ESTRUCTURALES.



Datos en millones de euros.

Fuente: Elaboración propia a partir de las Tablas 3.1. y 3.2.

El cambio de Marco Presupuestario entre 1999 y el 2000 supondrá una disminución del 11'76% para agricultura y un 12'19% en el caso de las acciones estructurales. Entre el 2000 y el 2002 el gasto agrícola experimentará un crecimiento del 7'28% (19) mientras que la cohesión disminuirá un 3'75% (20). A partir de esa fecha, ambos gastos disminuirán (con la excepción del 2005 para las acciones estructurales) pero a distinto ritmo: un 5'28% (21) para la directriz agrícola frente a un 5'70% (22) para las acciones estructurales. En resumen, entre el año 2000 y el 2006 la directriz agrícola crecerá un 1'81% y las acciones estructurales disminuirán un 8'97%.

Es decir, que no parece haberse optado por una situación favorable a la respuesta ante un *shock* asimétrico para los países más necesitados. La única compensación se encuentra en la reducción de la directriz agrícola frente al crecimiento de las acciones estructurales al comparar ambos Marcos.

Esta situación es tanto más importante si tenemos en cuenta que existen dos tipos de *shocks* asimétricos. Por un lado, nos encontramos con un acontecimiento económico negativo no previsto y que puede acontecer en cualquier parte de la Unión Europea y afectar a un número limitado de agentes económicos.

Al mismo tiempo, existe un "*shock* asimétrico" seguro: la próxima recesión económica europea. Cabe afirmar que no es verdaderamente un *shock* asimétrico puesto que afectará a toda Europa. Sin embargo, realmente sí lo es puesto que los once Estados del euro (en realidad de todos los Estados miembros de la Unión Europea) no presentan el mismo ciclo económico ni éste es igual en intensidad. De hecho, durante 1997-1998 nos hemos encontrado con una situación de expansión clara en España, mientras otros países no presentaban el mismo nivel de crecimiento (incluso descontando que algunos países como España tienen un ciclo más acusado que los países centrales de la Unión).

Esto se traduce en una situación inflacionista mayor (por ejemplo, España en el mes de julio presenta un punto más en el IPC armonizado que la media de la Unión y ya no cumpliría el criterio de convergencia de Maastricht) y se estima que de ser independiente el Banco de España, éste hubiese subido los tipos de interés en los primeros meses de 1999. Sin embargo, el Banco Central Europeo (que atiende a las situaciones en el conjunto de la UEM) no ha considerado que esta decisión fuese conveniente dada la situación económica hasta el mes de noviembre.

¿Qué ocurrirá en el caso de una crisis general? Según un estudio del Banco de España (23), la sintonía entre el ciclo económico español y el europeo (24) es casi total desde principios de los noventa. No existe la misma sintonía entre España y la Unión Europea en el caso del consumo privado, donde la fluctuación cíclica de la Unión Europea se produce un año antes que en España. El patrón de consumo español se caracteriza por una alta propensión a importar a medida que se aproxima al momento de máxima expansión. Dado que el consumo lleva un retraso de un año con el europeo, durante ese periodo de tiempo los consumidores españoles seguirán alimentando vía importaciones el PIB de sus socios comunitarios (especialmente Francia y Alemania), no ocurriendo lo mismo en el sentido inverso: el consumo europeo ya se habrá detenido y no tirará de las exportaciones españolas. Esto puede suponer una depresión de mayor intensidad que el resto de los socios.

Parece deducirse del análisis anterior que el Marco Presupuestario no presentará una gran ayuda, sobre todo porque la capacidad de respuesta del mismo en términos de acciones estructurales disminuye a lo largo del periodo y es más probable que la recesión tenga lugar después del 2002 que antes de esta fecha.

¿Qué alternativas tienen países como España? Dado que las transferencias presupuestarias de la Unión Europea hemos comprobado que no es probable que puedan utilizarse para corregir una situación de crisis asimétrica, este tipo de Estados deben prepararse ya por medio de la convergencia real.

Si España logra reducir su desempleo estructural, tendrá una mayor capacidad para amortiguar situaciones de desempleo que tengan su origen en un *shock* asimétrico. Dado que para la población española todavía es reciente una situación de un 25% de desempleo, tendrá una capacidad mayor para soportar altas tasas en esta variable. Cuanto mayor sea la reducción del desempleo en España, mayor será el colchón amortiguador.

Por último, cabe la alternativa de evitar a toda costa un *shock* asimétrico originado por la falta de sintonía del ciclo económico. Sabemos que todos los Estados miembros de la Unión Europea tienen una estrecha vinculación, de forma que la crisis en uno de los "grandes" acabará trasladándose a los demás antes o después. El tiempo que tarde se derivará del grado de interrelación comercial que exista entre los Estados, pues a través del comercio se produce el "contagio".

Si comprobamos este hecho en las uniones monetarias que han funcionado en Europa, observaremos que tanto en el caso de Luxemburgo con Bélgica, Países Bajos con Alemania, Austria con Alemania, Irlanda con el Reino Unido o incluso Portugal con España, el grado de apertura del país "pequeño" era muy elevado, especialmente con su socio monetario.

En el caso español, el grado de apertura del comercio de bienes y servicios de nuestra economía (47% del PIB en 1995) es similar al presentado por Alemania (46% del PIB) y Francia (43% del PIB), pero el resto de los miembros de la Unión Europea presentan una apertura mayor (entre el 184% del PIB en Luxemburgo y el 57% en Reino Unido y Grecia o el 50% en Italia). En función de los datos hemos de deducir que España tiene un comportamiento similar al de los Estados más fuertes, que ejercen una gran influencia sobre el ciclo europeo. Sin embargo, a diferencia de lo que ocurre con Alemania y Francia, España no marca el ritmo del ciclo europeo, sino que se ve arrastrada, por lo que precisa de un sector exterior capaz de importar tanto las expansiones como las recesiones para mantener la sintonía y evitar así un *shock* asimétrico.

Esta situación se agrava en España si tenemos en cuenta la menor competitividad de las empresas, pues esto permitiría un incremento de la tasa de apertura por la vía de las exportaciones. De hecho el propio Gobierno en su Programa de Estabilidad y Crecimiento del Reino de España 1998-2002 contempla una aportación negativa del sector exterior al crecimiento desde 1998: 0'8 puntos en 1998, 1'3 puntos en 1999 y una media de 0'4 puntos para el periodo 2000-2002.

Si se considera exclusivamente el comercio de bienes, los datos resultan aún más desfavorables. Tomando nuevamente datos de 1995, España ocupa el último lugar con una tasa de apertura del 31'9% del PIB, Francia con un 38'4% y Alemania con un 39'5% (también en las últimas posiciones), Italia con un 40%, Reino Unido con un 46'2%,... Es decir, España presenta una menor apertura en el comercio de bienes y logra igualarse a los países centrales como resultado de la importancia del turismo. Pero ha de tenerse en cuenta que este servicio reacciona de forma importante ante una crisis económica, reduciéndose las exportaciones por la disminución de renta de los visitantes.

Si tratamos de generalizar para toda la Unión Europea, cabe decir que sólo un fortalecimiento del Mercado Único Europeo contribuirá al buen funcionamiento de la Unión Económica y Monetaria, completando a la idea que originó la UEM de que un mercado interior con distintas monedas no sería perfecto.

Al mismo tiempo, si se diseñó la UEM con el objetivo de contribuir a la unión política, hay que resaltar que la unión política contribuirá a través de la política fiscal a la unión monetaria. Sin unión política será imposible diseñar un Presupuesto anual sin un previo Marco Presupuestario, pero sólo con un Presupuesto anual se puede realizar una verdadera Política Fiscal anticíclica y responder a un *shock*

asimétrico. La técnica del Marco Presupuestario evita los conflictos anuales entre los Estados miembros por ser beneficiarios de la Unión Europea, pero impide una Política Fiscal discrecional.

Además el establecimiento de un techo presupuestario (el 1'27% del PNB) genera una Política Fiscal automática procíclica, puesto que cuando se produce una recesión, disminuye el PNB y con ello el Presupuesto de la Unión Europea. El mecanismo anticíclico sí aparece en la relación entre Estados: cuánto más cae el PNB en un Estado, menos contribuye, produciéndose un mecanismo redistributivo, aunque matizado por los compromisos ya adquiridos en el diseño del Marco Presupuestario.

Por último, señalar que la creación de una unión política debe ir acompañada de la instauración de sistemas de transferencias de carácter europeo, como pueden ser de desempleo o pensiones. Cuanto más centralizados estén estos instrumentos, mejor se podrá actuar en la redistribución de renta desde las zonas en mejor posición económica a las que más sufran una crisis. No es recomendable (como parece que pueda ocurrir en España) descentralizar esos sistemas de protección, puesto que se debilitarían los mecanismos de solidaridad entre las regiones.

6. BIBLIOGRAFÍA.

- Comisión de las Comunidades Europeas, Tratado de la Unión Europea, Luxemburgo, Oficina de Publicaciones de las Comunidades Europeas, 1993.
- Consejo de las Comunidades Europeas, Consejo Europeo de Berlín. Conclusiones de la Presidencia, 24 y 25 de marzo de 1999.
- Correa García, Mñ D. y Malguer i Amorós, S., "Efectos regionales del presupuesto comunitario en España", Boletín Económico del ICE, nº 2.621, 21 de junio a 6 de julio de 1999, págs. 19-31.
- Fuente Santorcuato, A. de la, "El presupuesto general de las Comunidades Europeas para 1997", Boletín Económico del ICE, nº 2.529, 13 a 19 de enero de 1997, págs. 21-31.
- Fuente Santorcuato, A. de la, "Perspectivas financieras 2000-2006 para la Unión Europea", Boletín Económico del ICE, nº 2.618, 24 de mayo a 6 de junio de 1999, págs. 9-19.
- Gallego Sánchez, A., "Saldo financiero España-Comunidades Europeas en 1998 y acuerdos de Berlín sobre la Agenda 2000", Boletín Económico del ICE, nº 2.613, 12 a 18 de abril de 1999, págs. 25-32.
- González Gómez, A., "Presupuesto General de las Comunidades Europeas. Procedimiento presupuestario de 1993", Boletín Económico del ICE, nº 2.348, 30 de noviembre a 6 de diciembre de 1992, págs. 3.731-3.738.
- González Gómez, A., "El Presupuesto General de las Comunidades Europeas para 1999", Boletín Económico del ICE, nº 2.611, 22 de marzo a 4 de abril de 1999, págs. 15-23.
- González Gómez, A., "Presupuesto General de las Comunidades Europeas. Procedimiento presupuestario de 1993", Boletín Económico del ICE, nº 2.348, 30 de noviembre-6 de diciembre de 1992, págs. 3.731-3.738.
- Goodhart, "La política fiscal nacional dentro de la Unión Económica y Monetaria", Instituto de Comercio Exterior, nº 710, octubre 1992, págs. 115-129.
- Jordán Galduf, J.M^a. y otros, Economía de la Unión Europea, 2ª edición, Madrid, Editorial Civitas, 1997.
- Lazaro, L., y Cordero, G., "La política de cohesión económica y social en la UE: evaluación desde la perspectiva española", Papeles de Economía Española, nº 63, 1995, págs. 335-357.

- Servicio de Estudios de "la Caixa", Caja de Ahorros y Pensiones de Barcelona, "El marco presupuestario de la Unión Europea", Informe mensual, nº 211, febrero de 1999, págs. 62-71.

- Tamames, R., La Unión Europea, 2ª edición, Madrid, Alianza Universidad, 1996.

- Utrilla de la Hoz, A. y Mesa Gárate, L., "La reforma del Presupuesto europea: alcance y limitaciones de las futuras perspectivas financieras", Cuadernos de Información Económica, nº 144/145, marzo/abril 1999, págs. 61-73.

1. Balassa, B., Teoría de la integración, Méjico, Unión Gráfica, 1964.

2. Entre las colecciones de artículos cabe mencionar Muns, J. (director), España y el euro: riesgos y oportunidades, Colección Estudios e Informes, nº 9, Servicio de Estudios de "la Caixa" Caja de Ahorros y Pensiones de Barcelona, 1997; varios autores, Transición e Impacto de la Unión Económica y Monetaria, Colección Ekonomigerizan, III, Bilbao, Fundación de las Cajas de Ahorro Vasco-Navarras, 1996; varios autores, A favor y en contra de la Moneda Única, Madrid, Fundación Argentaria. Estudios de Política Exterior, 1997; Vidal-Ribas, E. (director), El impacto del euro en los mercados financieros, Colección Estudios e Informes, nº 14, Servicio de Estudios de "la Caixa" Caja de Ahorros y Pensiones de Barcelona, 1998; y entre los libros Aguirre, J.A. de, La moneda única europea, Madrid, Unión Editorial, 1990; y Banco de España, La Unión Monetaria Europea. Cuestiones Fundamentales, Madrid, Banco de España, 1997; entre otros muchos.

3. Interesante es la idea señalada por el Ministro de Economía de España, Rodrigo Rato, de que la tasa de inflación "ideal" para España es del 2%. Quizás expresaba este pensamiento pensando que de esta forma subidas salariales nominales podrían ser compatibles con reducciones salariales reales, mediante un efecto de "ilusión salarial" que permitiría responder a un shock asimétrico vía salarios reales.

4. El Deflactor implícito del PIB utilizado procede para 1993-1997 de: Direction générales des affaires économiques et financières, Commission Européenne, Économie Européenne. Les grandes orientations des politiques économiques de 1997, Oficina de Publicaciones de las Comunidades Europeas, Luxemburgo, 1997; y para 1998-1999 de: OCDE tomado de García Santos, N., "La coyuntura mundial al comienzo de 1999", Cuadernos de Información Económica, nº 143, febrero de 1999, pág. 50.

5. Consejo de las Comunidades Europeas, Consejo Europeo de Berlín. Conclusiones de la Presidencia, 24 y 25 de marzo de 1999.

6. En realidad, la Unión Europea participa en los ingresos obtenidos por un impuesto indirecto: el Impuesto sobre el Valor Añadido.

7. Esta reducción del tipo máximo de referencia que se aplica a la base de IVA ya se había ido produciendo en años anteriores, pasando del 1'4% en 1994 al 1% en 1999.

8. Se define el gasto repartido como el gasto que la Unión Europea realiza en los Estados miembros, por lo que no incluye las transferencias de la Unión a terceros países.

9. Fuente Santorcuato, A. de la, "Perspectivas financieras 2000-2006 para la Unión Europea", Boletín Económico del ICE, nº 2.618, 24 de mayo a 6 de junio de 1999, págs. 17-18.

10. Servicio de Estudios de "la Caixa", Caja de Ahorros y Pensiones de Barcelona, "El marco presupuestario de la Unión Europea", Informe mensual, nº 211, febrero de 1999, págs. 62-71.

11. Este principio forma parte de la PAC desde su origen e implica que los gastos agrícolas son financiados por todos los Estados miembros, con independencia de la importancia que en cada uno de ellos tenga esa actividad.

12. Partida presupuestaria para proyectos de las regiones menos favorecidas, seleccionados y financiados directamente por la Comisión Europea y no a través de los Marcos Comunitarios de Apoyo que los Estados miembros negocian con la Comisión y que gestionan los recursos de los Objetivos 1, 2 y 3.

13. Debemos señalar que en el Marco Presupuestario 2000-2006 ha desaparecido la partida destinada a compensaciones y ha aparecido la ayuda de preadhesión que se destina a facilitar la incorporación de determinados países a la Unión Europea.

14. Aunque el Comisario Monti sigue señalando hasta 300 barreras nacionales a la libre circulación de bienes y servicios, y el espacio de Schengen no existe para los once Estados del euro.

15. El Pacto de Estabilidad y Crecimiento compromete a los Estados miembros a respetar el objetivo presupuestario a medio plazo (situaciones presupuestarias próximas al equilibrio o superávit) y a adoptar medidas correctoras cuando haya riesgo de déficit excesivo.

En el caso de no mantener unos niveles razonables de Déficit Público (el 3% del PIB) el Consejo establecerá mecanismos de sanción, salvo que se muestre una tendencia a corregir esa distorsión. Un

Déficit Público superior al valor de referencia (3% del PIB) se considerará excepcional y temporal cuando obedezca a una circunstancia no habitual e independiente de la voluntad del Estado miembro y que incida significativamente en la situación financiera de las Administraciones Públicas; o cuando sea consecuencia de una grave recesión económica (reducción anual del PIB real de como mínimo 2%).

Sin embargo, esta regla presentará algunas excepciones. Si la economía del país deficitario se encuentra en una grave recesión, entendida como un crecimiento negativo del 2% PIB, no tendrá sanción. Si la recesión supera el -0'75% PIB, no existirá sanción si se comprueba por el Consejo su brusquedad, o las pérdidas de producción acumuladas en relación con anteriores tendencias. Si la recesión se sitúa entre el crecimiento 0% PIB y el -0'75% PIB, salvo en casos excepcionales, se producirá la sanción, tras un compromiso de los Estados de no invocar excepcionalidades.

[16.](#) Señalar que ese margen no se acumula de un año para otro y que de no utilizarse un año significa una menor aportación de los Estados miembros al Presupuesto.

[17.](#) Por ejemplo, la Unión Europea ha decidido asignar una importante ayuda a Kosovo, que se considera que puede consumir todo lo previsto para la adhesión de los países del Este.

[18.](#) En cualquier caso, tampoco hay que olvidar que las inversiones que estos Fondos estructurales suponen en el Sur originan un incremento de las inversiones de bienes de equipo de los países del Norte, que de este modo obtienen un beneficio indirecto.

[19.](#) El 3'58% de media anual acumulativa.

[20.](#) Un 1'86% de media anual acumulativa.

[21.](#) A un ritmo medio anual y acumulativo del 1'29%.

[22.](#) Con un ritmo de descenso medio anual y acumulativo del 1'40%.

[23.](#) Banco de España, "La relación entre el ciclo económico español y el europeo", Informe anual 1998, Madrid, Banco de España, 1999, pág. 61.

[24.](#) Aunque si comparamos el ciclo español con el alemán aquél presenta un retardo de un año.