

PRESUPUESTO GENERAL DE LA UNIÓN EUROPEA

**Juan-Carlos Gamazo Chillón (UVA)
Instituto de Estudios Europeos (06-07-2018)**

1. - INTRODUCCIÓN A LA INSTITUCIÓN PRESUPUESTARIA

2. - EL PRESUPUESTO GENERAL DE LA UNIÓN EUROPEA

2.a.- Introducción a las finanzas públicas de la UE: características

2.b.- Definición y características del presupuesto comunitario

2.c.- Evolución histórica del presupuesto comunitario

2.d.- Estructura formal del documento presupuestario

2.e.- El marco normativo

2.f.- Los principios presupuestarios

2.g.- El ciclo presupuestario

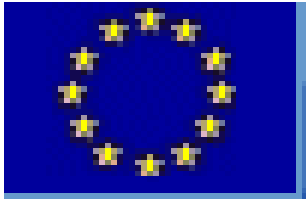
3. - CIFRAS PRESUPUESTARIAS.

3.a.- La vertiente de los ingresos: la financiación de la UE

3.b.- La vertiente de los Gastos: principales políticas comunitarias

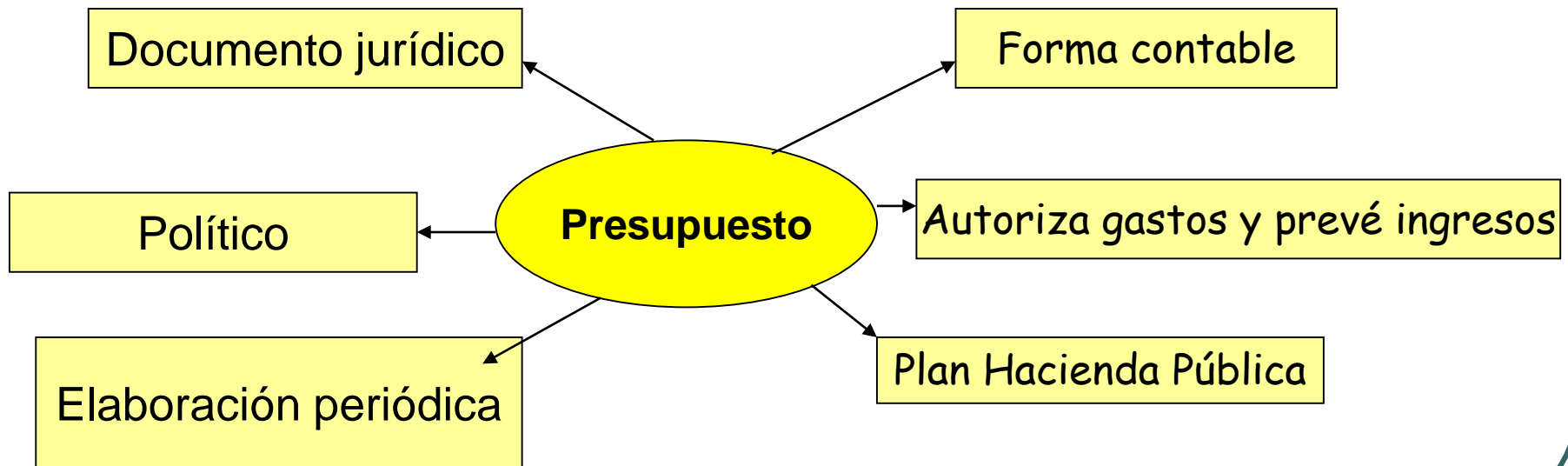
3.c.- Saldo financiero de los Estados Miembros

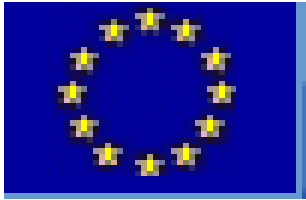
4. - EL FUTURO DEL MARCO PRESUPUESTARIO EN LA UE



1. INTRODUCCIÓN A LA INSTITUCIÓN PRESUPUESTARIA

"El presupuesto es un documento de carácter jurídico y político, de elaboración periódica, en el cual y de forma contable se recoge la autorización de gastos y la previsión de ingresos que realiza la Hacienda Pública de acuerdo con su plan económico".

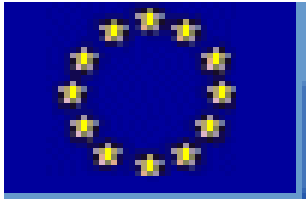




2.a.1 LAS FINANZAS PÚBLICAS DE LA UE

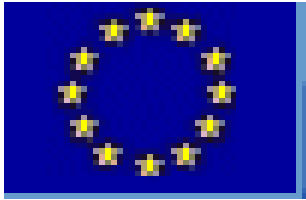
La Unión Europea tiene una actividad financiera propia independiente de aquella de los países miembros. La triple función de la actividad financiera (Musgrave, 1968) puede ser trasladada a la esfera comunitaria, y los dos instrumentos básicos utilizados son la actividad reguladora y la actividad presupuestaria.





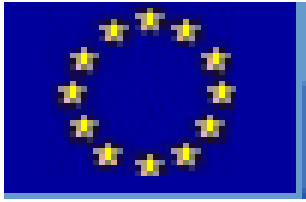
2.a.2 PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS DE LAS FINANZAS COMUNITARIAS

- 1) **Grandes disparidades interregionales: función distributiva de la Hacienda Pública Europea.**
- 2) **Importancia moderada de las finanzas comunitarias.**
- 3) **Limitado papel de la política fiscal y de la fiscalidad en la Unión Europea.**
- 4) **Régimen particular de autonomía financiera.**
- 5) **Paralelismo entre la evolución de las finanzas comunitarias y el proceso de integración económica europeo.**
- 6) **El presupuesto comunitario es el principal instrumento de las finanzas comunitarias.**

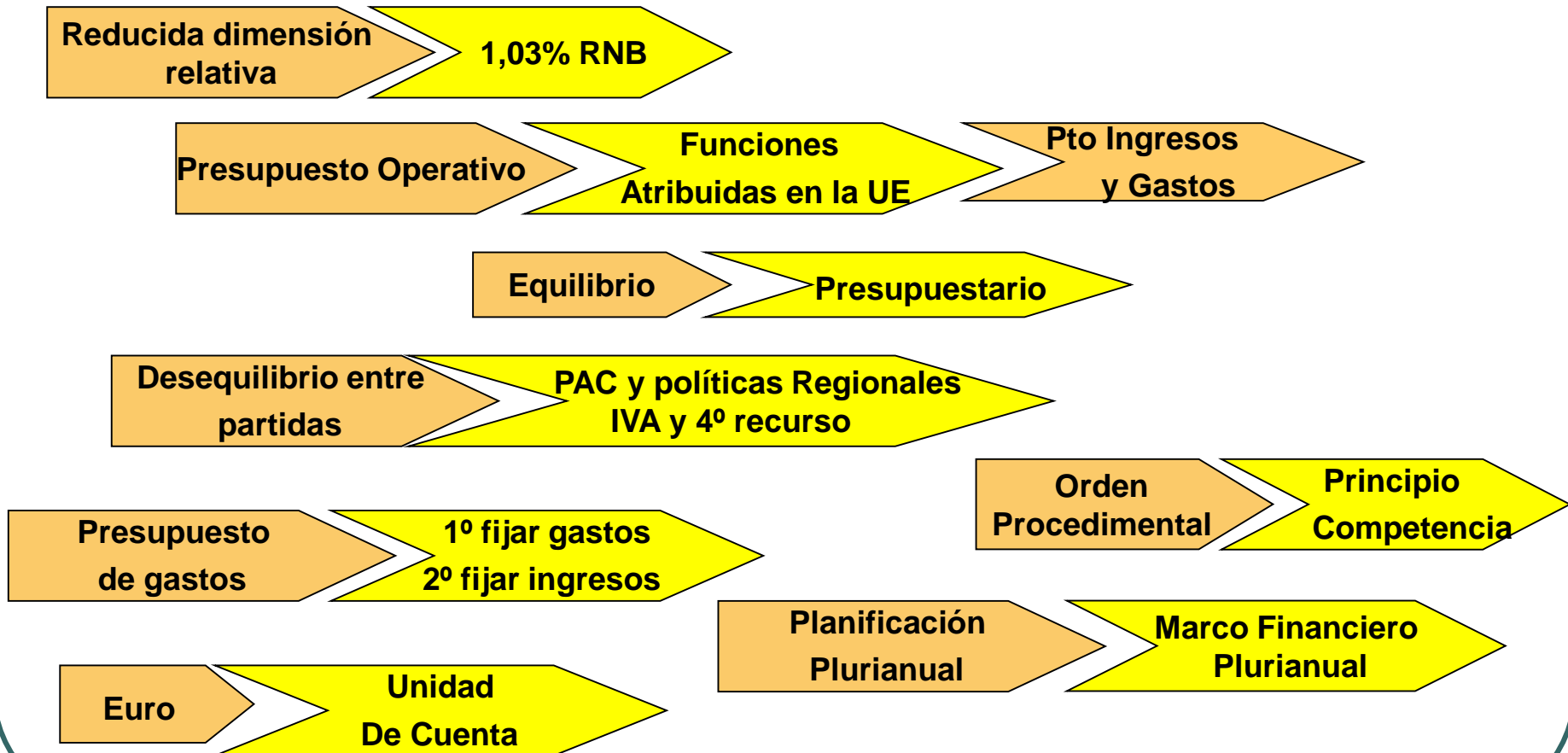


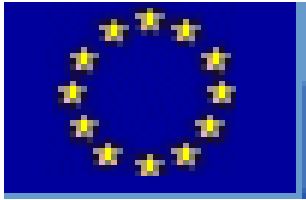
2.b.1 DEFINICIÓN DEL PRESUPUESTO COMUNITARIO

“El presupuesto general de la UE es el documento en el que se establecen y aprueban los ingresos y gastos previsibles de la Comunidad Europea y de la CE de la Energía Atómica que se consideran necesarios para un determinado ejercicio presupuestario”



2.b.2 PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS DEL PRESUPUESTO COMUNITARIO





2.c.1 EVOLUCIÓN HISTÓRICA DEL PRESUPUESTO COMUNITARIO

1951-1957

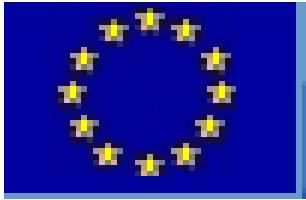
- TRATADOS CONSTITUTIVOS
- PREDOMINIO DEL CONSEJO
- 5 PRESUPUESTOS:
 - CECA (2) (de gastos administrativos y de operaciones)
 - CEE (1) (general)
 - CEEA (2) (de funcionamiento y de investigación e innovación)

1965

- PARLAMENTO INCREMENTA SUS COMPETENCIAS
- PRESUPUESTOS ADMINISTRATIVO DE CECA Y EL DE FUNCIONAMIENTO Y DE LA CEEA SE INTEGRAN EN EL PRESUPUESTO GENERAL DE LA CEE

1970

- SUSTITUYEN LAS CONTRIBUCIONES FINANCIERAS DE LOS ESTADOS MIEMBROS POR RECURSOS PROPIOS CEE.
- PPTO DE INVESTIGACIÓN E INVERSIÓN DE LA CEEA SE INTEGRA EN EL PPTO GRAL DE CEE. JCG



2.c.2 EVOLUCIÓN HISTÓRICA DEL PRESUPUESTO COMUNITARIO

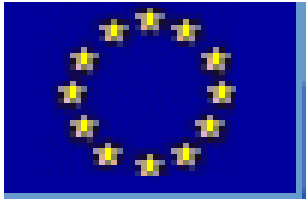
1975

- REFUERZO PODER DEL PARLAMENTO:
 - *Enmienda*
 - *GO y GNO*
 - *Acta de aprobación del Presupuesto*
 - *Puede rechazar propuesta del Consejo*
 - *Crea el Tribunal de Cuentas*

1984

- ACUERDOS DE FONTAINEBLEAU :
 - *Desequilibrios presupuestarios*
 - *Reino Unido*
 - *Gastos PAC*
 - *Desarrollo Política Estructural*
 - \triangle *% IVA recaudado para CEE*





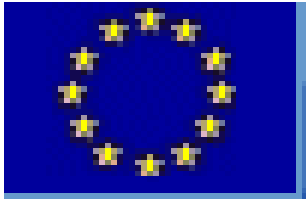
2.c.3 EVOLUCIÓN HISTÓRICA DEL PRESUPUESTO COMUNITARIO

1988 y 1993

- **PAQUETE DELORS I Y PAQUETE DELORS II:**
 - ***Reglas de equilibrio entre el Consejo, el Parlamento y la Comisión***
 - ***Medidas estructurales regiones menos favorecidas***
 - ***Competitividad de la industria europea***
 - ***Mayor proporcionalidad en los recursos***

2003

- **INFORME SAPIR**
 - ***Propone desvincular el presupuesto del Gasto Agrícola***
 - ***Propone crear 3 Fondos nuevos:***
 - 1- ***Fondo de crecimiento***
 - 2- ***Fondo de convergencia***
 - 3- ***Fondo de reestructuración***



2.c.4 EVOLUCIÓN HISTÓRICA DEL PRESUPUESTO COMUNITARIO

1999

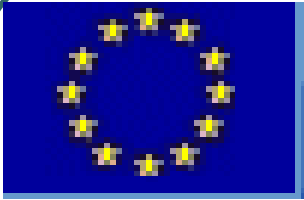
- **CONSEJO DE BERLÍN:**
 - *Se aprueban las perspectivas financieras 2000-2006:*
 - a. *Tope máximo Recursos Propios 1,27%.*
 - b. ***Reducción aportación al PPTO de la UE de Alemania, Holanda, Austria y Suecia.***
 - c. ***Ayudas a los países del Este.***

2007-2013 (1,045% RNB)

- **CRECIMIENTO Y COMPETITIVIDAD**

Nueva estructura de gasto:

 - 1- Crecimiento sostenible.***
 - 2- Conservación y gestión recursos naturales.***
 - 3- Ciudadanía, libertad, seguridad y justicia.***
 - 4- UE socio mundial: medidas exteriores.***
 - 5- Administración.***



2.c.5 EVOLUCIÓN HISTÓRICA DEL PRESUPUESTO COMUNITARIO

2014-2020 (1,03% RNB)

- **ESTRATEGIA EUROPA 2020**

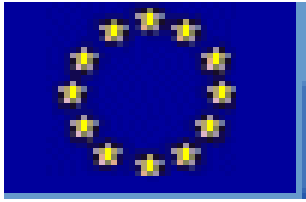
1- Financiar las políticas comunes.

2- Ayudar a las regiones menos prósperas.

3- Alcanzar la plena realización del mercado interior.

4- Favorecer las sinergias.

5- Responder a los retos nuevos que exigen adoptar un enfoque común a escala europea.



2.d.1 ESTRUCTURA FORMAL DEL DOCUMENTO PRESUPUESTARIO

El Presupuesto General de la Unión Europea se presenta en un documento que incluye:

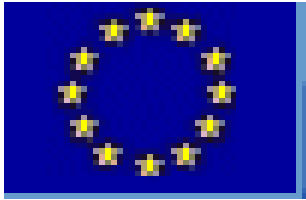
- Estado general de ingresos.
- Estado de gastos e ingresos por sección (una sección por institución comunitaria con gastos e ingresos de cada una de ellas) (10 secciones).

Los gastos de todas instituciones, salvo los de la Comisión, se refieren solo a gastos de funcionamiento: personal, inmuebles, material, publicaciones, etc.

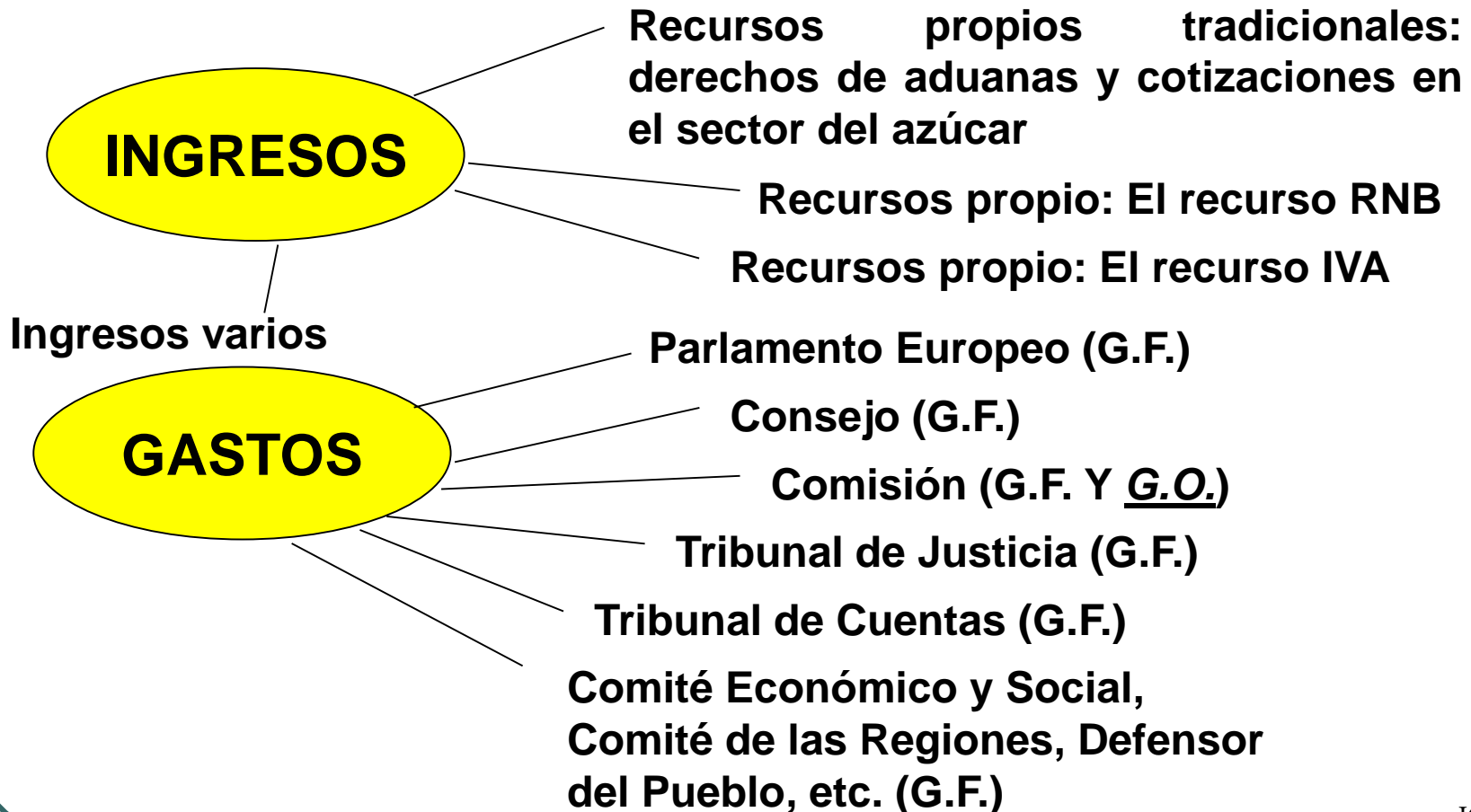
En el caso de la Comisión, es la única institución comunitaria donde además de gastos de funcionamiento se recogen gastos operativos.

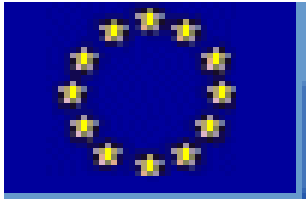
En el caso de la Comisión Europea los gastos (operativos) se clasifican en función del destino de los créditos:

- Cada título corresponde a una política comunitarias (35 títulos).
- Cada capítulo a una actividad.



2.d.2 ESTRUCTURA FORMAL DEL DOCUMENTO PRESUPUESTARIO

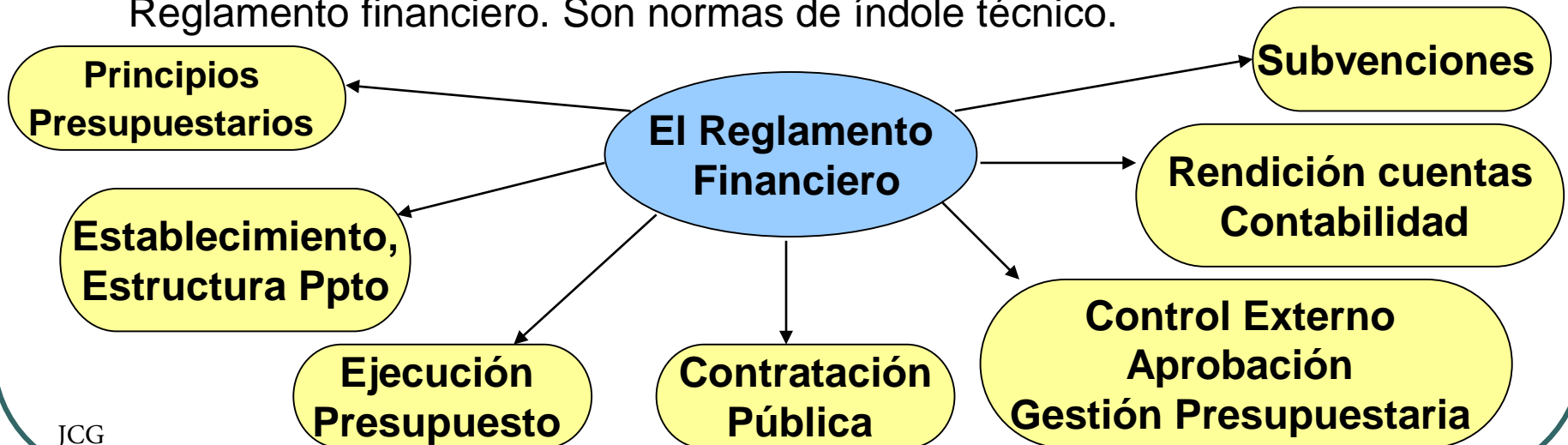


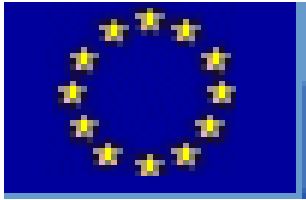


2.e MARCO NORMATIVO

El marco normativo para la gestión de las finanzas comunitarias lo constituyen:

- Las disposiciones presupuestarias del **Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea** (TFUE, artículos 310 a 325).
- El **Reglamento financiero** conjunto de normas aplicables al presupuesto general de la Unión: elaboración, ejecución y control.
- Y el **Reglamento de la Comisión** sobre las normas de desarrollo del Reglamento financiero. Son normas de índole técnico.





2.f.1 LOS PRINCIPIOS PRESUPUESTARIOS

Principio de Unidad

- ❖ Todos los gastos e ingresos en un documento
- ❖ Control efectivo sobre la actividad presupuestaria
- ❖ Excepciones:
 - Fondo Europeo de Desarrollo
 - Banco Europeo de Inversiones

Principio de Universalidad

- ❖ No Afectación y no Compensación
- ❖ Excepciones:
 - Ingresos con destino determinado
 - Programas Complementarios de Investigación

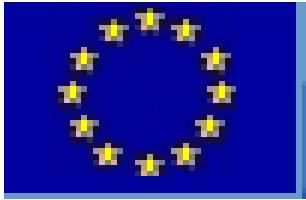
Principio de Anualidad

- ❖ Operaciones del Presupuesto: ejercicio anual que coincide con el año natural
- ❖ Excepción: Prórroga del Presupuesto

Principio de Equilibrio Económico

- ❖ No endeudamiento. Ingresos = Gastos
- ❖ Excepciones:
 - Presupuesto Rectificativo: Ingresos > Gastos
 - Presupuesto Suplementario: Gastos > Ingresos

JCG



2.f.2 LOS PRINCIPIOS PRESUPUESTARIOS

Principio de Especialidad

- ❖ Autorización al gasto a la Comisión:
 - Cuantitativa
 - Cualitativa
 - Temporal
- ❖ Excepción: Transferencias

Principio de Unidad de Cuentas

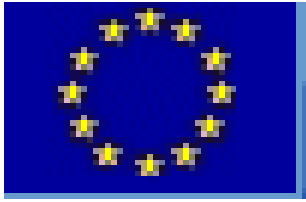
- ❖ El Presupuesto se denomina en euros, no en monedas nacionales

Principio de Buena Gestión Financiera

- ❖ Los recursos se utilizan en función de criterios:
 - Economía
 - Eficiencia
 - Eficacia

Principio de Transparencia

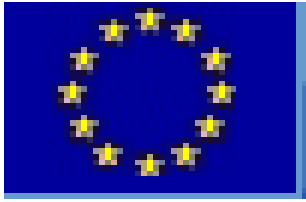
- ❖ El Presupuesto debe publicarse en el D.O.U.E . a instancia del Presidente del Parlamento Europeo



2.g.1 EL CICLO PRESUPUESTARIO: FASES DEL PROCESO PRESUPUESTARIO

1ª ELABORACIÓN

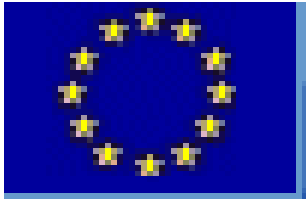
- Cada **institución europea**, antes del 1 de julio, elabora las previsiones de gastos.
- La **Comisión**, a partir de esos documentos, elabora un proyecto de presupuestos.
- El proyecto se envía al **Consejo** antes del 1 de septiembre.
- El Consejo adopta una posición y lo transmite al **Parlamento** antes del 1 de octubre.



2.g.2 EL CICLO PRESUPUESTARIO: FASES DEL PROCESO PRESUPUESTARIO

2º DISCUSIÓN Y APROBACIÓN

- El Parlamento europeo en 42 días:
 - Aprobación explícita
 - Aprobación implícita
 - Aprueba enmiendas
- En el tercer supuesto, el Presidente del Parlamento convoca el **Comité de Conciliación**.
- El Consejo tiene diez días para aceptar enmiendas del Parlamento.
- En otro caso, el Comité de Conciliación dispone de 21 días:
 - Se alcanza un acuerdo sobre un texto conjunto: presupuesto se considera aprobado.
 - Se rechaza el texto conjunto: la Comisión deberá presentar un nuevo proyecto de presupuesto.
- Una vez aprobado, el Presidente del Parlamento levanta Acta y ordena su publicación en el DOUE.
- El documento presupuestario adquiere valor de presupuesto ejecutable.



2.g.3 EL CICLO PRESUPUESTARIO: FASES DEL PROCESO PRESUPUESTARIO

3º EJECUCIÓN

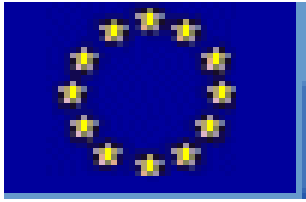
- ❖ Responsabilidad de la **Comisión**.
- ❖ También participan los EE.MM

4º CONTROL

- ❖ **Control Mixto:**
 - Interno: red de Auditores
 - Externo: Tribunal de Cuentas y Parlamento

5º EVALUACIÓN

- ❖ Finalidad:
 - Mejorar la gestión del gasto:
- ¿Cómo se gasta? ¿Para qué? ¿Con qué efectos?



3.a.1 LA VERTIENTE DE LOS INGRESOS: LA FINANCIACIÓN DE LA UE.

EL PRESUPUESTO DE LA UE SE FINANCIA PRÁCTICAMENTE EN SU TOTALIDAD A TRAVÉS DE LOS RECURSOS PROPIOS

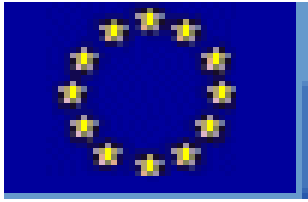
RECURSOS PROPIOS: Son medios de financiación propios, independientes de los Estados miembros. Se trata de ingresos de carácter fiscal afectados definitivamente a la Comunidad para financiar su presupuesto y le corresponden por derecho sin necesidad de ulterior decisión alguna de las autoridades nacionales.

Recursos propios tradicionales:
Aduanas y Azúcar

Recurso IVA

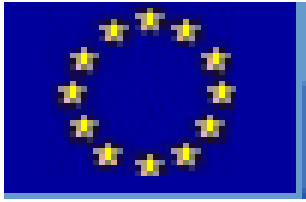
Recurso RNB

Otros ingresos



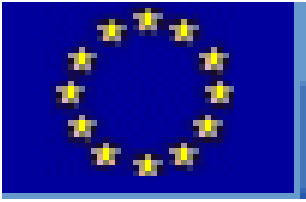
3.a.2 LA VERTIENTE DE LOS INGRESOS: LA FINANCIACIÓN DE LA UE.

- Los **recursos propios tradicionales** (los derechos de aduana y cotización sobre el azúcar) son recursos propios, ya que se trata de ingresos percibidos en el marco de las políticas comunitarias y no de los ingresos procedentes de los EEMM calculados como contribuciones nacionales.
- Ya que los recursos tradicionales no bastaban se estableció el **Recurso IVA** (1980).
- Recurso **RNB** (1988).
- **Otros Ingresos**



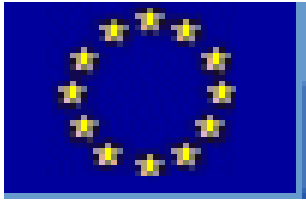
3.a.8 (DERECHOS AGRÍCOLAS Y) COTIZACIONES SOBRE EL AZÚCAR

- **Derechos Agrícolas:** eran impuestos variables que recaían sobre las importaciones de productos agrarios protegidos por la PAC.
- Eran impuestos **variables** porque cubrían la diferencia entre el precio garantizado a los agricultores comunitarios y el precio de esas mercancías a nivel mundial.
- Su finalidad era asegurar la preferencia por los productos agrícolas de la UE.
- Hoy en día han desaparecido como tal recurso propio, ya que están englobados dentro de los derechos de aduana. (Ronda de Uruguay 1994)
- **Cotizaciones** sobre el **azúcar:** gravan la producción y almacenamiento del azúcar, son soportadas por empresas del sector azucarero.



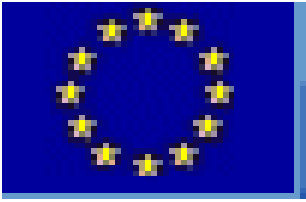
3.a.9 LOS DERECHOS DE ADUANA

- Son los **aranceles** derivados de la aplicación de la tarifa exterior común a las importaciones provenientes de países no miembros de la UE.
- Son **recaudados** en el punto de entrada.
- De los Derechos de aduana los **estados receptores** se quedan con el **25%** de lo recaudado en concepto de gastos de gestión.
- Su **finalidad** no es recaudatoria, sino **proteger** el **mercado comunitario** frente a la competencia de terceros países.



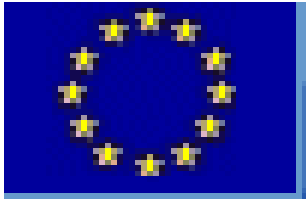
3.a.11 RECURSO IVA

- Se obtiene de **aplicar un % uniforme** en todos los países de la UE a una base imponible determinada de acuerdo con determinadas normas comunitarias.
- Su **finalidad** es **recaudatoria**.
- **No es una parte de los impuestos IVA nacionales.**
- La **base IVA** sobre la que se aplica se obtiene de **dividir** los ingresos que **cada Estado recauda por IVA por el tipo IVA** (4% superreducido, 10% reducido, 21% normal).
- **Se critica el carácter regresivo de este recurso.**



3.a.13 RECURSO RNB

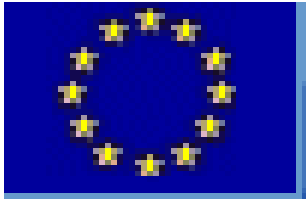
- **Se obtiene de aplicar un *% uniforme* en todos los países de la UE a la RNB de cada país.**
- **Tiene carácter *complementario*.**
- **Es un *elemento de cierre* del sistema.**



3.a.15 LA VERTIENTE DE LOS INGRESOS: REPARTO DE LA FINANCIACIÓN POR TIPO DE INGRESOS

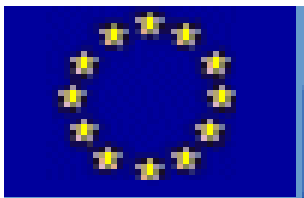
	Presupuesto Previsión 2018	Presupuesto Final 2017	Variación
Ingresos diversos	1.848.645.936	4.882.392.898	-62,14%
Excedentes de ejercicios anteriores		6.404.529.791	
Ingresos de aduanas y cotización del azúcar	22.844.000.000	20.507.300.000	11,39%
Recurso propio IVA	17.249.560.050	16.620.148.350	3,79%
Recurso propio RNB	102.738.774.704	78.356.340.114	31,12%
TOTAL	144.680.980.690	126.770.711.153	14,13%

*Ingresos medidos en euros (datos extraídos del Diario Oficial de la UE).



3.b.1 LA VERTIENTE DE LOS GASTOS: PRINCIPALES POLÍTICAS COMUNITARIAS

1. **CRECIMIENTO INTELIGENTE E INTEGRADOR** (Acciones en los ámbitos de convergencia, la competitividad regional y la cooperación territorial).
2. **CRECIMIENTO SOSTENIBLE: RECURSOS NATURALES** (Su objetivo es financiar la política agraria, garantizar la sostenibilidad de la actividad económica rural y pesquera, la conservación del medio ambiente y la lucha contra el cambio climático).
3. **SEGURIDAD Y CIUDADANÍA** (Medidas relacionadas con la protección, los derechos de los ciudadanos, y el fomento de la cultura y la diversidad europeas).
4. **EUROPA GLOBAL** (Cooperación con países terceros).
5. **ADMINISTRACIÓN** (Gastos de funcionamiento de las instituciones comunitarios y varios).



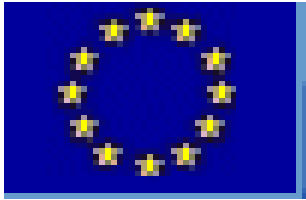
3.b.2 PRESUPUESTO DE LA UE PARA 2018

DISTRIBUCIÓN DE LOS CRÉDITOS (144.680.980.690 €)

DESCRIPCIÓN	PRESUPUESTO 2018	PRESUPUESTO 2017	VARIACIÓN
1. Crecimiento inteligente e integrador	66.624.486.101	49.393.819.321	34,88 %
2. Crecimiento sostenible: recursos naturales	56.083.793.633	54.120.940.747	3,63 %
3. Seguridad y ciudadanía	2.980.707.175	3.224.307.287	-7,56 %
4. Europa global	8.906.075.154	9.055.843.969	-1,65 %
5. Administración	9.666.318.627	9.394.599.816	2,89 %
Instrumentos especiales	419.600.000	1.581.200.013	-73,46 %
Total de gastos	144.680.980.690	126.770.711.153	14,13 %

*Todos los datos están en euros (datos extraídos del Diario Oficial de la UE).

JCG



3.b.9.1 EVOLUCIÓN DEL GASTO

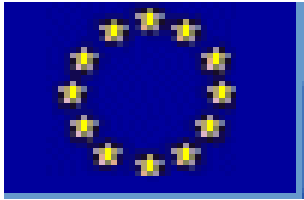
Perspectivas del Gasto de la UE

Para conocer la evolución previsible del gasto de la UE se debe acudir al marco financiero plurianual 2014–2020 para la UE-28. Este marco es la fuente más fiable para analizar la evolución del gasto de la UE hasta 2020.

El gasto pasará del 0,98% de Renta Nacional Bruta en 2015 al 0,91% en el 2020, pero aumentará en términos cuantitativos (de 134 a 140 mil millones de euros).

En este marco se prevén cambios en la estructura del presupuesto. La partida “Crecimiento sostenible: recursos naturales” irá perdiendo peso por la disminución de los gastos agrícolas. Sin embargo, la rúbrica “Crecimiento inteligente e integrador” aumentará, especialmente por el incremento en el gasto de políticas ligadas a la competitividad y el empleo.

JCG

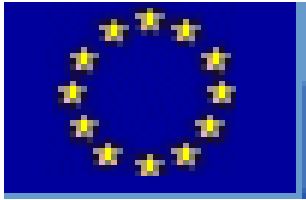


3.b.9.2 EVOLUCIÓN DEL GASTO

El Marco Financiero Plurianual establece los importes máximos anuales que la UE puede gastar en distintos ámbitos políticos, durante un período de tiempo no inferior a cinco años. El próximo MFP abarca siete años, de 2014 a 2020.

DESCRIPCIÓN	2014		2020		Variación (%)
1. Crecimiento inteligente e integrador	60.283	44,9	69.004	49,2	+14,5
2. Crecimiento sostenible: recursos naturales	55.883	41,6	50.558	36,1	-9,5
3. Seguridad y ciudadanía	2.053	1,5	2.469	1,8	+20,3
4. Una Europa Global	7.854	5,8	8.794	6,3	+12,0
5. Administración	8.218	6,1	9.417	6,7	+14,6
6. Compensaciones	27	0,0	0	0,0	-100
TOTAL	134.318		140.242		+4,4
Como porcentaje de la RNB	0,98%		0,91%		-7,1

JCG



3.c.1 SALDO FINANCIERO DE LOS ESTADOS MIEMBROS

Permite conocer la aportación o recepción neta que cada Estado miembro tiene respecto al presupuesto total de la Unión Europea.

Países beneficiarios netos:

Antes de 2004: España, Grecia, Portugal e Irlanda eran los únicos beneficiarios netos, por tener una baja renta per cápita.

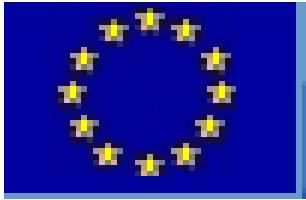
Ampliación de 2004: Añadimos Rep. Checa, Estonia, Chipre, Letonia, Lituania, Hungría, Malta, Polonia, Eslovenia y Eslovaquia, y mantenemos los cuatro anteriores.

Ampliación de 2007: Bulgaria y Rumanía se convierten en los nuevos beneficiarios, elevando el número a 15 (Chipre deja de ser beneficiario).

Ampliación de 2013: La entrada de Croacia como beneficiario, que apenas tiene como PIB per cápita la mitad de lo que tiene nuestro país.

España dejará de ser beneficiaria neta al final del período actual de programación.

JCG



3.c.2 SALDO FINANCIERO DE LOS ESTADOS MIEMBROS

Países contribuyentes netos

Por orden de importancia:

Alemania – Francia – Italia – Reino Unido – Países Bajos – Bélgica – Suecia – Dinamarca – Austria – Finlandia – Luxemburgo – Chipre

Estos saldos no captan todos los beneficios y costes que a un Estado le reporta ser miembro de la Unión, hay otros beneficios asociados a temas como un mercado y una moneda europea, que facilitan los trámites y los intercambios comerciales.