

PRESUPUESTO GENERAL DE LA UNIÓN EUROPEA

**Juan-Carlos Gamazo Chillón (UVA)
Instituto de Estudios Europeos (24-09-2020)**

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

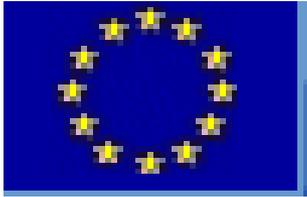
3. - CIFRAS PRESUPUESTARIAS.

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

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

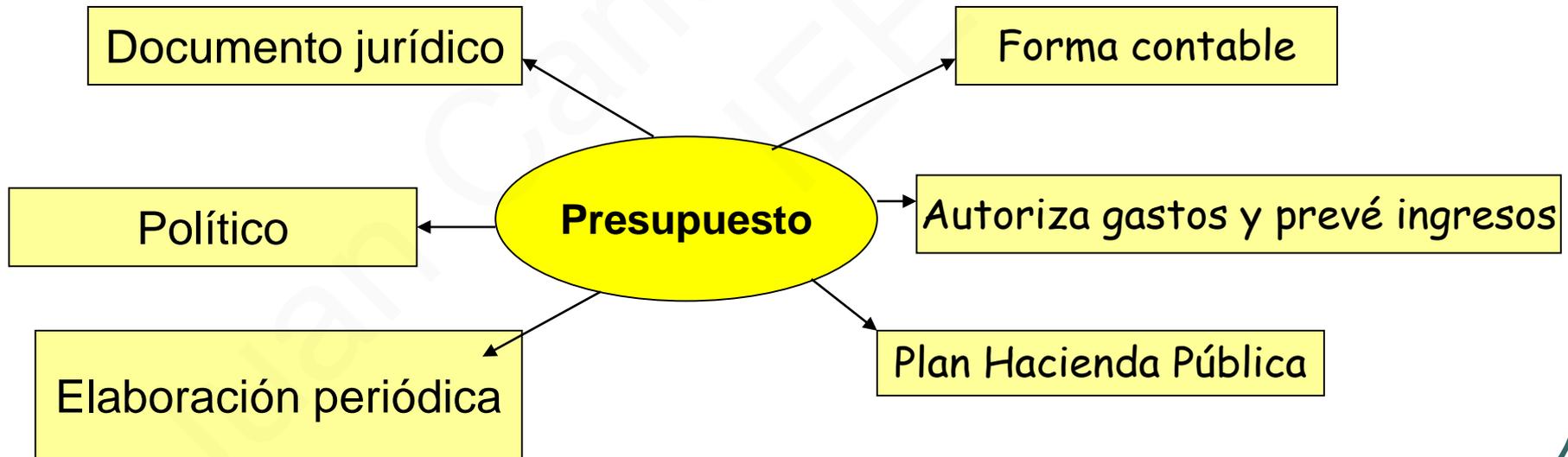
3.c.- Saldo financiero de los Estados Miembros

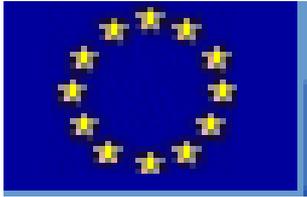
4. - EL FUTURO DEL MARCO PRESUPUESTARIO EN LA UE



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".

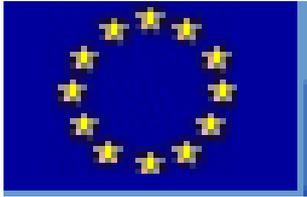




2.a.1 LAS FINANZAS PÚBLICAS DE LA UE

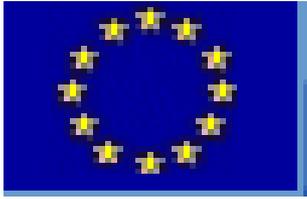
La Unión Europea tiene una actividad financiera propia independiente de aquella de los países miembros. La triple función de la actividad financiera (Musgrave, 1968) puede ser trasladada a la esfera comunitaria, y los dos instrumentos básicos utilizados son la actividad reguladora y la actividad presupuestaria.





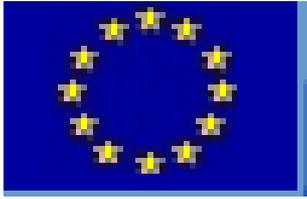
2.a.2 PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS DE LAS FINANZAS COMUNITARIAS

- 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.**

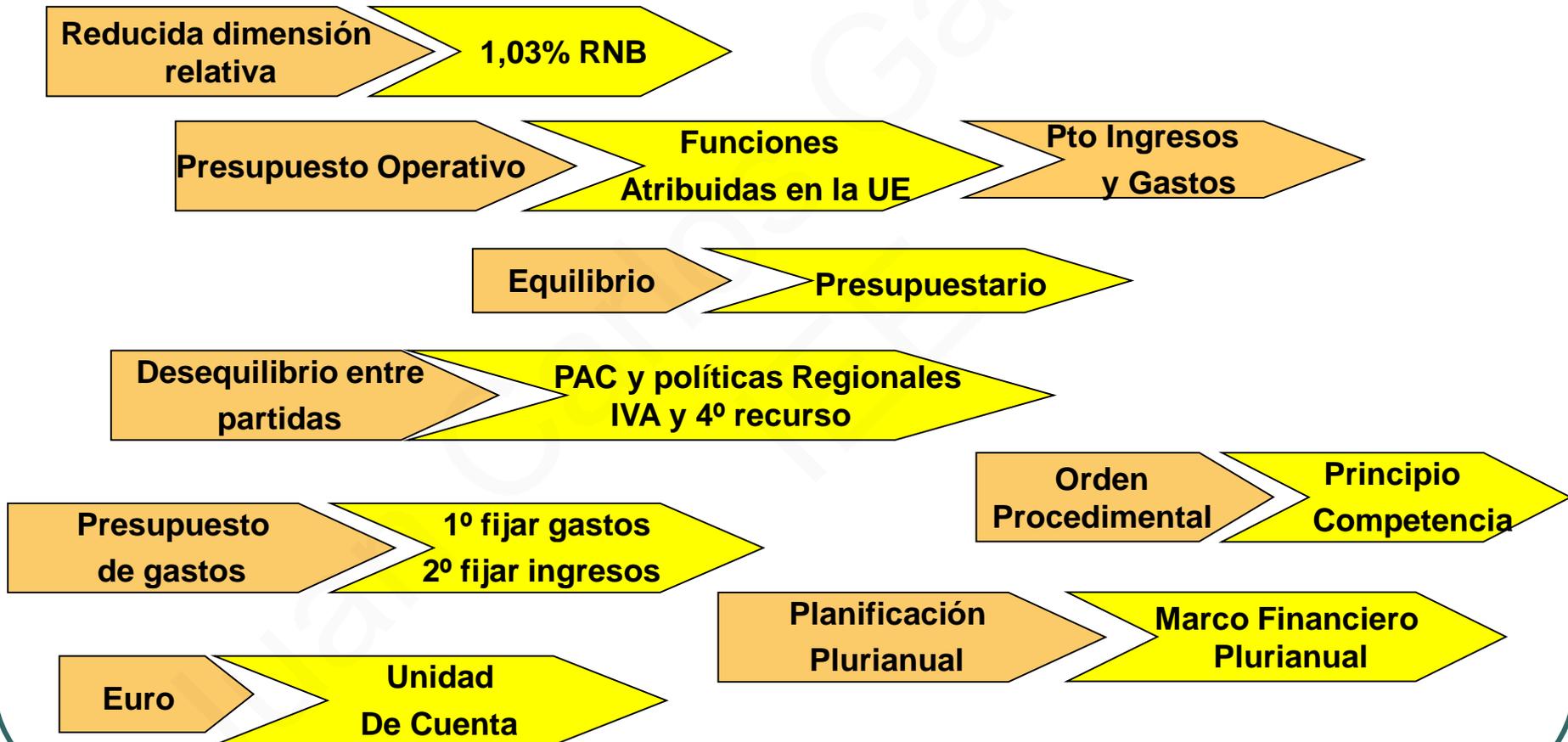


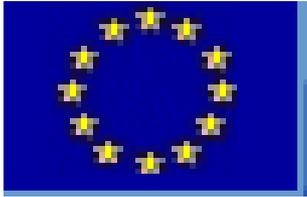
2.b.1 DEFINICIÓN DEL PRESUPUESTO COMUNITARIO

“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

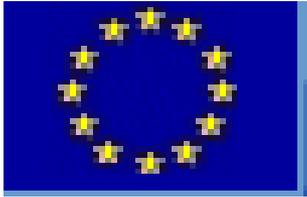
- TRATADOS CONSTITUTIVOS
- PREDOMINIO DEL CONSEJO
- 5 PRESUPUESTOS:
 - CECA (2) (de gastos administrativos y de operaciones)
 - CEE (1) (general)
 - CEEA (2) (de funcionamiento y de investigación e innovación)

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.



2.c.2 EVOLUCIÓN HISTÓRICA DEL PRESUPUESTO COMUNITARIO

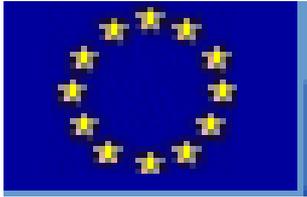
1975

- 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*





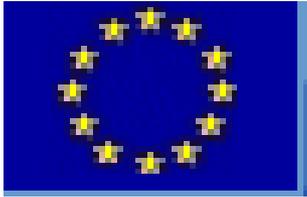
2.c.3 EVOLUCIÓN HISTÓRICA DEL PRESUPUESTO COMUNITARIO

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

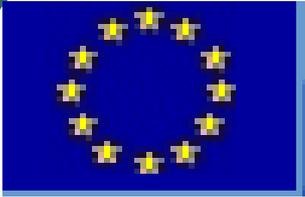
- **CONSEJO DE BERLÍN:**
 - *Se aprueban las perspectivas financieras 2000-2006:*
 - a. *Tope máximo Recursos Propios 1,27%.*
 - b. ***Reducción aportación al PPTO de la UE de Alemania, Holanda, Austria y Suecia.***
 - c. ***Ayudas a los países del Este.***

2007-2013 (1,045% RNB)

- **CRECIMIENTO Y COMPETITIVIDAD**

Nueva estructura de gasto:

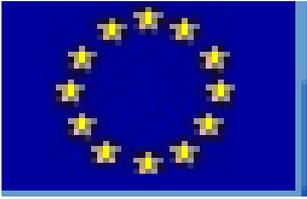
 - 1- Crecimiento sostenible.***
 - 2- Conservación y gestión recursos naturales.***
 - 3- Ciudadanía, libertad, seguridad y justicia.***
 - 4- UE socio mundial: medidas exteriores.***
 - 5- Administración.***



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:

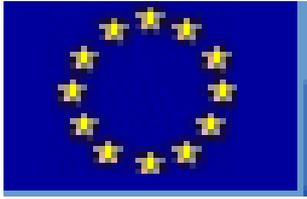
- Estado general de ingresos.
- Estado de gastos e ingresos por sección (una sección por institución comunitaria con gastos e ingresos de cada una de ellas) (10 secciones).

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.

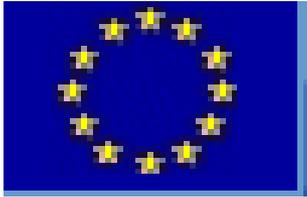
En el caso de la Comisión Europea los gastos (operativos) se clasifican en función del destino de los créditos:

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



2.d.2 ESTRUCTURA FORMAL DEL DOCUMENTO PRESUPUESTARIO



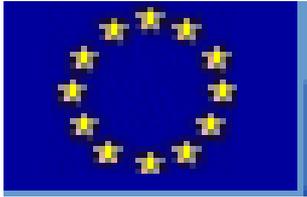


2.e MARCO NORMATIVO

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

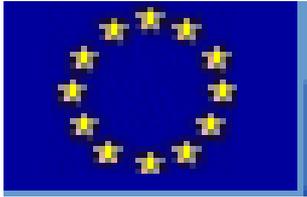
- ❖ No Afectación y no Compensación
- ❖ Excepciones:
 - Ingresos con destino determinado
 - Programas Complementarios de Investigación

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



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

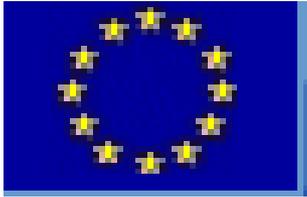
- ❖ El Presupuesto se denomina en euros, no en monedas nacionales

Principio de Buena Gestión Financiera

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

Principio de Transparencia

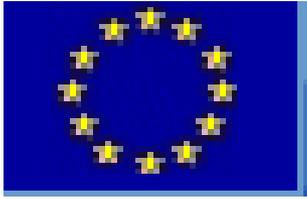
- ❖ El Presupuesto debe publicarse en el D.O.U.E . a instancia del Presidente del Parlamento Europeo



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

1ª ELABORACIÓN

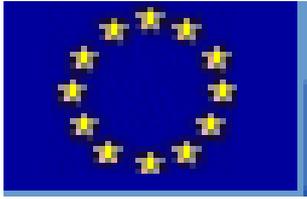
- Cada **institución europea**, antes del 1 de julio, elabora las previsiones de gastos.
- La **Comisión**, a partir de esos documentos, elabora un proyecto de presupuestos.
- El proyecto se envía al **Consejo** antes del 1 de septiembre.
- El Consejo adopta una posición y lo transmite al **Parlamento**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

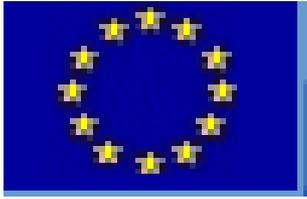
- ❖ Responsabilidad de la **Comisión**.
- ❖ También participan los EE.MM

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

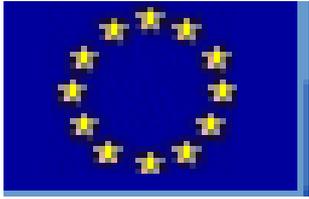
RECURSOS PROPIOS: Son medios de financiación propios, independientes de los Estados miembros. Se trata de ingresos de carácter fiscal afectados definitivamente a la Comunidad para financiar su presupuesto y le corresponden por derecho sin necesidad de ulterior decisión alguna de las autoridades nacionales.

Recursos propios tradicionales:
Aduanas y Azúcar

Recurso IVA

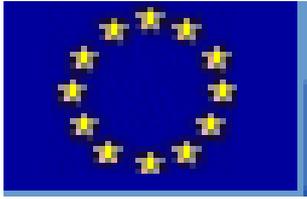
Recurso RNB

Otros ingresos



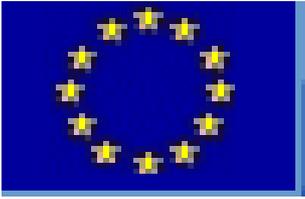
3.a.2 LA VERTIENTE DE LOS INGRESOS: LA FINANCIACIÓN DE LA UE

- 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**



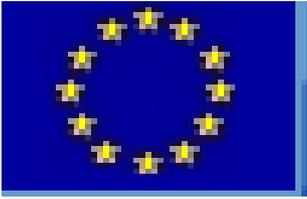
3.a.8 (DERECHOS AGRÍCOLAS Y) COTIZACIONES SOBRE EL AZÚCAR

- **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.



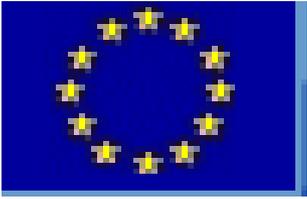
3.a.9 LOS DERECHOS DE ADUANA

- 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 **20%** 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.



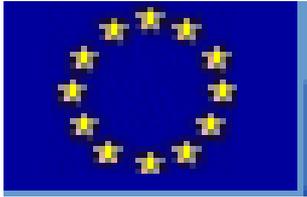
3.a.11 RECURSO IVA

- 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

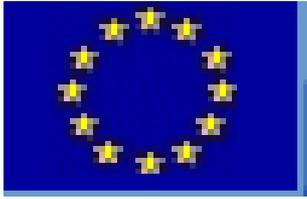
- **Se obtiene de aplicar un *% uniforme* en todos los países de la UE a la RNB de cada país.**
- **Tiene carácter *complementario*.**
- **Es un *elemento de cierre* del sistema.**



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

	Presupuesto Previsión 2020	Presupuesto Final 2019	Variación
Ingresos de aduanas y cotización del azúcar	22.156.900.000	21.471.164.786	3,19%
Recurso propio IVA	18.945.245.250	17.738.667.150	6,80%
Recurso propio RNB	110.535.610.606	105.585.279.137	4,69%
Ingresos diversos	1.928.450.061	3.697.380.465	-47,84%
Excedentes de ejercicios anteriores	---	----	
TOTAL	153.566.205.917	148.492.491.538	3,42%

*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).

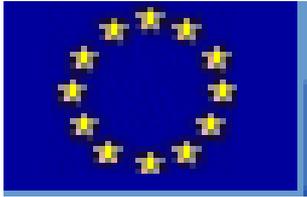


3.b.2 PRESUPUESTO DE LA UE PARA 2020

DISTRIBUCIÓN DE LOS CRÉDITOS (153.566.205.917 €)

DESCRIPCIÓN	PRESUPUESTO 2020	PRESUPUESTO 2019	VARIACIÓN
1. Crecimiento inteligente e integrador	72.353.828.442	67.556.947.173	7,10%
2. Crecimiento sostenible: recursos naturales	57.904.492.439	57.399.857.331	0,88%
3. Seguridad y ciudadanía	3.685.227.141	3.527.434.894	4,47%
4. Europa global	8.929.061.191	9.358.295.603	-4,59%
5. Administración	10.275.096.704	9.944.904.743	3,32%
Instrumentos especiales	418.500.000	705.051.794	-40,64%
Total de gastos	153.566.205.917	148.492.491.538	3,42%

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



3.b.9.1 EVOLUCIÓN DEL GASTO

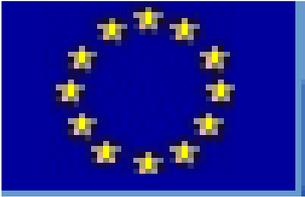
Perspectivas del Gasto de la UE

- La Comisión propone un volumen de 1.279.000 millones de euros en créditos de compromiso (cuantificados a precios corrientes) para el Marco Financiero Plurianual 2021-2027 (el 1,08% de la RNB de la UE 27).
- El Fondo Europeo de Desarrollo se integrará en lo sucesivo en el presupuesto de la UE, por lo que en términos cuantitativos el nuevo Marco Financiero es similar al actual.
- La Comisión propone un incremento de aquellos gastos comunitarios dirigidos a financiar nuevas prioridades y a reforzar determinados programas existentes.
- Se tiene en cuenta el impacto de la retirada del Reino Unido: propuesta de reducir aproximadamente un 5% los programas de la política agrícola común y de la política de cohesión.

PROPUESTA COMISIÓN MFP 2021-2027

MFP 2021-27 precios corrientes	Créditos Compromiso Millones €	Peso en el total del MFP	Variación respecto MFP 14-20(1)
1. Mdo. Único, Innovación y digital	187.370	14,65%	64%
1. Investigación e Innovación	102.573	8,02%	49%
2. Inversión Estratégica Europea	49.973	3,91%	59%
3. Mercado Único	6.391	0,50%	27%
4. Espacio	16.235	1,27%	44%
2. Cohesión y valores	442.412	34,58%	16%
5. Desarrollo Regional y Cohesión	273.240	21,36%	2%
6. Unión Económica y Monetaria	25.113	1,96%	
7. Inv. en Personas, Coh. Social y Valores Europeos	139.530	10,91%	23%
3. Recursos Naturales y Medioambiente	378.920	29,62%	-3%
8. Política Agrícola y Marítima	372.264	29,10%	-3%
9. Medioambiente y Acción clima	5.739	0,45%	67%
4. Migración y gestión fronteras	34.902	2,73%	252%
10. Migración	11.280	0,88%	59%
11. Gestión de Fronteras	21.331	1,67%	292%
5. Seguridad y defensa	27.515	2,15%	
12. Seguridad	4.806	0,38%	42%
13. Defensa	19.500	1,52%	
14. Respuesta a crisis	1.400	0,11%	16%
6. Vecindad y el Mundo	123.002	9,61%	30%
15. Acción Exterior	105.219	8,22%	26%
16. Ayuda de Preadhesión	14.500	1,13%	13%
7. Administración	85.287	6,67%	23%
TOTAL MFP 2021-2027	1.279.408	100,00%	20%
INSTRUMENTOS FUERA DEL MFP	29.435		110%
Reserva de ayuda de Emergencia	4.734		106%
Fondo Europeo de Adaptación a la Globalización	1.578		33%
Fondo de Solidaridad de la UE	4.734		20%
Instrumento de Flexibilidad	7.889		83%
Fondo Europeo de Apoyo a la Paz	10.500		357%
TOTAL DENTRO Y FUERA DEL MARCO	1.308.843		22%

(1) Importes equivalentes UE 27 del actual marco (Ficha 1 COM revisada)



3.c.1 SALDO FINANCIERO DE LOS ESTADOS MIEMBROS

- El saldo financiero o presupuestario entre los Estados miembros y la Unión Europea es la diferencia entre el flujo de ingresos percibidos por los Estados miembros procedentes de la aplicación de las distintas políticas europeas y los recursos propios aportados por dichos Estados a la financiación de la UE.
- Limitaciones: no reflejan todos los beneficios netos obtenidos de la integración económica, algunos de los ingresos aportados por un país son soportados por otros, los gastos realizados en un país pueden beneficiar a otros Estados miembros, dificultades metodológicas en su cálculo, etc.
- En su cálculo: no consideramos los gastos administrativos y los Derechos de Aduanas se han anotado al Estado que los abona.

SALDO FINANCIERO OPERATIVO DE LOS ESTADOS MIEMBROS

Millones de euros

ESTADO MIEMBRO	2014	2015	2016	2017	2018	TOTAL 2014-18	
						Importe	En % RNB
BÉLGICA	-3.089	-3.248	-3.305	-2.558	-2.578	-14.779	-0,69
BULGARIA	1.775	2.210	1.880	1.430	1.571	8.865	3,75
REPÚBL. CHECA	2.785	5.451	3.062	2.330	2.121	15.748	1,88
DINAMARCA	-990	-962	-1.164	-869	-1.540	-5.526	-0,39
ALEMANIA	-17.276	-16.274	-17.561	-13.015	-17.446	-81.572	-0,51
ESTONIA	454	221	455	455	507	2.092	1,95
IRLANDA	-224	41	30	-295	-603	-1.052	-0,10
GRECIA	5.077	4.780	4.156	3.694	3.163	20.870	2,34
ESPAÑA	126	3.270	410	-69	309	4.046	0,07
FRANCIA	-8.325	-7.059	-10.200	-4.760	-7.919	-38.263	-0,34
CROACIA	140	173	475	249	624	1.661	0,73
ITALIA	-5.766	-4.489	-4.435	-5.490	-6.901	-27.080	-0,32
CHIPRE	99	-41	6	35	55	154	0,17
LETONIA	781	732	472	510	908	3.403	2,63
LITUANIA	1.484	472	1.071	1.210	1.597	5.834	3,05
LUXEMBURGO	72	-101	-14	20	-2	-24	-0,01
HUNGRÍA	5.584	4.521	3.464	3.063	5.013	21.646	3,87
MALTA	170	22	108	100	33	433	0,92
PAÍSES BAJOS	-5.557	-4.785	-4.532	-3.547	-4.971	-23.392	-0,66
AUSTRIA	-1.427	-1.055	-1.061	-932	-1.561	-6.036	-0,34
POLONIA	13.386	9.000	6.463	8.176	11.589	48.615	2,27
PORTUGAL	3.125	875	1.622	2.401	3.038	11.062	1,21
RUMANÍA	4.446	5.047	5.803	3.331	3.016	21.643	2,55
ESLOVENIA	738	498	129	106	461	1.932	0,96
ESLOVAQUIA	922	3.010	1.907	941	1.589	8.368	2,08
FINLANDIA	-943	-626	-464	-270	-722	-3.025	-0,28
SUECIA	-2.316	-2.271	-2.149	-1.690	-2.024	-10.449	-0,45
REINO UNIDO	-7.755	-14.282	-9.002	-7.623	-9.909	-48.572	-0,42
TOTAL	-12.504	-14.870	-22.374	-13.068	-20.585	-62.816	-0,08