



Paquete Delors II. Aspectos financieros

ANGELES DURÁN E ISABEL SIERRA*

La Comunidad vive en estos momentos, con la reforma de los tratados, una etapa de cambios acelerados. Se están consolidando las bases que permitan alcanzar el reto que planteó en 1985 el Acta Unica.

En este artículo se describe la propuesta sobre la reforma financiera de la Comunidad, presentada por la Comisión, que recoge los acuerdos de la cumbre de Maastricht de diciembre de 1991. El documento presentado tiene un carácter global, ya que abarca tanto el aspecto del ingreso como el del gasto comunitario, y es conocido como Paquete Delors II.

1. Introducción

Los cambios introducidos en el Tratado de Roma por el Acta Unica han dado lugar a una evolución dinámica de la Comunidad. El Acta Unica es la base del relanzamiento europeo. Para el período 1985-1992 la Comisión marcó seis prioridades para la acción comunitaria: el mercado interior, la cohesión económica y social, la consolidación del sistema comunitario europeo, la política del medio ambiente, la investigación y la tecnología y la dimensión social. Las decisiones adoptadas por el Consejo Europeo de Bruselas de 1988 constituyen un paso importante para la construcción europea. Los acuerdos de la cumbre de Maastricht albergan objetivos ambiciosos siguiendo en esta misma línea.

Los cambios introducidos a raíz del Consejo Europeo de 1988 estaban dirigidos a controlar el gasto agrario, a sentar las bases de la cohesión económica y social, a incrementar los recursos comunitarios

* Subdirección General de Presupuesto Comunitario.

disponibles para la aplicación de las políticas comunes y a imponer una mayor disciplina presupuestaria basada en el Acuerdo Interinstitucional con una proyección a cinco años. La reforma financiera se articulaba en torno a tres puntos:

- El control de los gastos en el marco de la disciplina presupuestaria.

- La concesión de recursos suficientes, estables y garantizados en forma de límites máximos expresados en relación con el PNB de la Comunidad a cinco años (1988-1992).

- La introducción del cuarto recurso que supone una relación más estrecha entre la capacidad contributiva de los Estados miembros y su aportación al presupuesto comunitario.

Al término del período fijado, los objetivos en general se han alcanzado. En efecto, el Acuerdo Interinstitucional ha contribuido a un mejor desarrollo del procedimiento presupuestario y las perspectivas financieras han permitido

una evolución ordenada y progresiva del gasto, y han podido ajustarse cuando circunstancias imprevisibles en el ámbito internacional han llevado a la Comunidad a asumir nuevas responsabilidades.

Para la etapa que comienza en 1993, la Comunidad ha fijado en Maastricht importantes objetivos para crear las condiciones de convergencia económica, que permita acceder, desde el 1 de enero de 1997, a la última fase de la Unión Económica y Monetaria, fortalecer la competitividad de las economías y empresas comunitarias, y desarrollar la actividad exterior.

Recogiendo las principales orientaciones en materia presupuestaria del proyecto de Tratado de la Unión Europea adoptado en el Consejo Europeo de Maastricht de diciembre de 1991, la Comisión ha presentado una propuesta conocida como Paquete Delors II, de carácter global. El documento fue presentado por Jacques Delors, presidente de la Comisión, al Parlamento Europeo el día 12 de febrero de 1992, y actualmente



está en proceso de discusión por los Estados miembros en el seno del Consejo.

La propuesta incluye como apartados más importantes, las «ambiciones» de Maastricht y los medios para conseguir las, cuya síntesis se presenta a continuación.

2. Los acuerdos de Maastricht

Los acuerdos adoptados en Maastricht vienen a profundizar las acciones iniciales con la reforma de 1988, e introduce una serie de innovaciones en torno a tres temas esenciales: la actividad exterior, la cohesión económica y social y la creación de un contexto favorable a la competitividad europea.

2.1 La actividad exterior

La Comunidad tiene una dependencia del exterior superior a la del resto de países industrializados. El comercio internacional condiciona uno de cada cuatro empleos en el mercado europeo. La relación, por motivos históricos, es más estrecha con los países en vías de desarrollo; además, por su situación geográfica, está más expuesta a las consecuencias del insuficiente desarrollo económico, social y demográfico de los países del Magreb y de la Europa del Este. En este sentido la política exterior comunitaria se plasma en una serie de actuaciones en distintas áreas geográficas:

- En los países de Europa Central y Oriental y la Comunidad de Estados Independientes, la Comunidad actúa por tres vías: asistencia técnica y económica (programa PHARE), ayuda alimentaria y apoyo financiero a la balanza de pagos.

- En los países de la región mediterránea, los protocolos financieros constituyen un instrumento privilegiado, junto con los préstamos del Banco Europeo de Inversiones, para acciones a largo plazo.

- En los países de Africa, América Latina y Asia, la cooperación al desarrollo adopta un marco financiero plurianual. Para 1995 sería necesario dotar presupuestariamente el octavo Fondo Europeo de Desarrollo.

- Por otra parte la Comunidad ha de estar preparada para hacer frente a situaciones de emergencia y catástrofe. Para ello, se crea una reserva que pueda ser movilizada en breves plazos cuando así lo exijan las circunstancias.

2.2 La cohesión económica y social

La cohesión económica y social constituye un punto esencial para la convergencia económica. Consolidando los principios de la reforma de 1988, se introducen mejoras para aumentar la eficacia de las políticas estructurales mediante la simplificación de los procedimientos de decisión, el reforzamiento de la cooperación a partir de una mejor definición de responsabilidades, la evaluación sistemática, e introduciendo una mayor flexibilidad y una mayor modulación para responder a las necesidades reales.

Para concentrar los esfuerzos financieros en las regiones con atraso estructural, la cumbre de Maastricht crea un nuevo instrumento financiero, el Fondo de Cohesión, que actuará junto a los fondos estructurales en acciones de medio ambiente e infraestructuras de transporte y que tendrá como países beneficiarios a los Estados miembros menos prósperos.

2.3 La creación de un entorno favorable a la competitividad Europea

El nuevo tratado, en su artículo 130, consagra por primera vez la competitividad de la industria en un mercado abierto y competitivo como elemento central. La actuación de la Comunidad deberá seguir siendo complementaria a la de los Estados miembros y empre-

sas. Se deberá respetar los compromisos internacionales de la Comunidad, las normas de funcionamiento que regulan el mercado interior y el cumplimiento de las normas de competencia.

Pilares básicos para una mayor competitividad son la investigación y desarrollo tecnológico que deben adaptarse a las necesidades de las empresas, y la formación y reconversión profesional contempladas en la reorientación del Fondo Social Europeo en el artículo 123 del nuevo tratado.

Por último, el título XII permite a la Comunidad dotarse de redes transeuropeas de infraestructuras en los sectores del transporte, las comunicaciones y la energía, que potenciarán las ventajas de un gran espacio económico común y ayudará a su realización en todas las regiones.

3. Medios necesarios para alcanzar los objetivos de Maastricht

Para poder alcanzar los objetivos y prioridades de Maastricht, es necesario dotarse de medios suficientes; la Comisión propone un incremento de 11.000 millones de ECUs para la política de cohesión económica y social en 1997 en relación a 1992, 3.500 millones de ECUs para mejorar la competitividad y 3.500 para reforzar la actividad exterior, todo ello a precios constantes de 1992.

Los principales puntos que recoge la propuesta de financiación son:

3.1 Financiación del Presupuesto

El principio de que cada Estado miembro aportase al presupuesto comunitario de acuerdo a su capacidad contributiva, iniciado en la reforma de 1988, se recoge en el Protocolo número 15 sobre la cohesión económica y social de Maastricht; además, propone estudiar medios para corregir, en los Estados miembros menos próspe-



ros, los elementos regresivos que existen en el actual sistema de recursos propios.

En el actual sistema de recursos propios, el recurso en base IVA tiene un peso importante, ya que en 1992 representa el 55,5 por 100 del total de recursos, frente al 21,9 del recurso PNB y el 22,6 de los recursos propios tradicionales.

El carácter regresivo del recurso IVA es el principal motivo de las distorsiones observadas en el sistema de financiación, en la medida en que los Estados miembros menos prósperos dedican una gran parte de su PNB al consumo. Un fortalecimiento del recurso PNB tendería a atenuar esta situación.

Las medidas que propone la Comisión para disminuir el peso del recurso en base IVA son:

- Reducir el límite de la base IVA al 50 por 100 del PNB frente al 55 por 100 actual.

- Establecer en el 1 por 100 el tipo máximo a aplicar a la base IVA. En el sistema vigente el límite está en el 1,4 por 100.

El peso del recurso IVA en el total de recursos propios pasará del 55,5 por 100 al 35 por 100. Esta medida se verá compensada con un incremento del recurso PNB.

3.2 Políticas estructurales

La actuación de los Fondos estructurales desde 1988, se centra en cinco objetivos prioritarios:

Objetivo 1: Promoción y desarrollo de regiones con atraso estructural.

Objetivo 2: Reconversión de regiones en declive industrial.

Objetivo 3: Combatir el paro de larga duración.

Objetivo 4: Facilitar la inserción profesional de los jóvenes.

Objetivo 5a: Acelerar la adaptación de las estructuras agrarias.

Objetivo 5b: Promover el desarrollo de las zonas rurales.

La Comisión propone añadir un sexto objetivo, que englobará medidas estructurales para aquellas regiones o zonas vinculadas a la pesca.

Como ya se ha apuntado, la gran innovación dentro de las políticas estructurales es la creación, a partir de 1993, de un nuevo fondo, el Fondo de Cohesión, al cual tendrán acceso los países miembros cuyo PNB por habitante sea inferior al 90 por 100 de la media comunitaria. Grecia, Irlanda, Portugal y España son los países beneficiados por este Fondo. Las acciones que cofinanciará el Fondo de Cohesión pertenecerán al sector del

.....

Un nuevo instrumento financiero, el Fondo de Cohesión, actuará junto a los fondos estructurales en acciones de medio ambiente e infraestructuras de transporte y tendrá como países beneficiarios a los Estados miembros menos prósperos

.....

medio ambiente, y a las redes transeuropeas de infraestructuras del transporte. En el medio ambiente la legislación comunitaria va a exigir inversiones importantes para su aplicación efectiva. En las redes transeuropeas, la adopción de proyectos de interés comunitarios también exigirá importantes inversiones en materia de infraestructuras del transporte. La propia naturaleza del Fondo impone un elevado índice de intervención comunitaria, del 85 al 90 por 100.

Siguiendo la orientación de aumentar la dotación de las regiones menos desarrolladas, la Comisión propone un incremento de dos

tercios, en términos reales, para el periodo 1992-1997 para las regiones afectadas por el objetivo número 1, y, teniendo en cuenta la creación del Fondo de Cohesión, la dotación podría llegar a duplicarse en el caso de las regiones pertenecientes a los países que pueden tener derecho a acceder a este fondo. No obstante, las regiones ultraperiféricas, para España Canarias, tendrán asegurada esta duplicación.

Para los demás objetivos de las políticas estructurales (objetivos 2, 3, 4, 5b y 6) la dotación se verá aumentada en un 50 por 100.

3.3 Nuevo techo de recursos propios y perspectivas financieras 1993-1997

El nuevo techo de recursos propios para 1997, se sitúa en el 1,37 por 100 del PNB comunitario. Esto corresponde a un incremento en créditos de pago de 20.000 millones de ECUs, a precios constantes de 1992.

De este importe se destinarán 11.000 millones de ECUs para el reforzamiento de la cohesión; 3.500 millones de ECUs para el desarrollo de la actividad exterior de la Comunidad y 3.500 para potenciar la política de competitividad.

Dentro de este límite máximo hay que incluir la creación de una reserva para gastos extraordinarios de 900 millones de ECUs.

Se reserva un margen del 0,03 por 100 del PNB para las oscilaciones económicas y revisiones de las previsiones financieras.

El Acuerdo Interinstitucional de junio de 1988, ha supuesto un avance importante al objeto de definir un marco financiero estable y respetado por las distintas instituciones comunitarias. Las perspectivas financieras han permitido una evolución ordenada y progresiva del gasto, de acuerdo con las prioridades fijadas en 1988. La Comisión va a elaborar, siguiendo en esta misma línea, unas nuevas



perspectivas financieras para el período 1993-1997, con pequeñas variaciones con respecto a las anteriores. Conviene resaltar las siguientes:

La categoría 2 se limita estrictamente a la política de cohesión. Se crean dos subdivisiones: los Fondos estructurales y el Fondo de Cohesión.

La categoría 3 agrupa el conjunto de políticas internas. La dotación para la política de investigación obtiene una cifra de referencia, que

representa un importe global máximo.

Se amplía la categoría 6 mediante la creación de una nueva reserva para gastos extraordinarios relacionados con la política exterior. Aquí también se incluye la actual reserva monetaria del FEOGA-Garantía, aunque disminuida en atención a las nuevas orientaciones de la reforma de la PAC.

El siguiente cuadro contiene las previsiones presentadas por la Comisión en el Paquete Delors II.

para ello, la Comisión plantea toda una serie de reformas en su actual sistema de financiación e introduce nuevos instrumentos de actuación comunitaria.

En términos generales la propuesta de la Comisión se considera positiva para España, pero en materia de recursos propios los cambios planteados por la Comisión quedan por debajo de las pretensiones iniciales.

La reducción en el peso relativo del recurso IVA, derivado de la propuesta de la Comisión, vendrá acompañado de un aumento por igual importe del recurso PNB, ya que éste ejerce una función equilibradora en el presupuesto. De esta manera se refleja en mayor grado la capacidad contributiva de los Estados miembros.

El efecto para España de esta medida consiste en una reducción de tres décimas porcentuales en su aportación al presupuesto comunitario pasando del 8,75 por 100 actual al 8,45 por 100. La reducción sería mucho mayor con la introducción de un factor progresivo como por ejemplo modular el recurso PNB multiplicando los PNB de cada Estado miembro por su PNB per cápita.

La creación del Fondo de Cohesión del cual España obtendrá una participación importante, ha sido uno de los elementos introducidos en Maastricht más destacables para nuestro país. No obstante, se desconoce por el momento su importe total y el reparto entre los cuatro países beneficiarios del mismo.

PERSPECTIVAS FINANCIERAS			
(En miles de millones de ECUs 1992)			
Concepto	1987	1992	1997
Créditos de compromiso:			
I. Política Agrícola Común	32,7	35,3	39,6
II. Acciones estructurales (incluyendo el Fondo de Cohesión)	9,1	18,6	29,3
III. Políticas Internas (sin las Acciones estructurales)	1,9	4,0	6,9
IV. Políticas Exteriores	1,4	3,6	6,3
V. Gastos de administración (y reembolsos)	5,9	4,0	4,0
VI. Reservas	0,0	1,0	1,4
Total	51,0	66,5	87,5
Créditos de pago necesarios			
- En porcentaje del PNB	1,05	1,15	1,34
Limite máximo de los recursos propios en porcentaje del PNB			
	-	1,20	1,37

4. Consideraciones finales. Valoración para España

La Comisión en su propuesta pretende culminar un proceso iniciado en el Acta Unica, conciliando los factores de cohesión, conver-

gencia y crecimiento para facilitar el acceso en 1997 a la última fase de la unión económica y monetaria.

El cumplimiento de los objetivos de esta etapa, exige disponer de medios financieros suficientes;



Venta de ejemplares:

Paseo de la Castellana, 162-Vestíbulo. 28046 Madrid.

Librería del Boletín Oficial del Estado: Trafalgar, 29.

Teléfono 538 22 95. 28010 Madrid.