

LOS INGRESOS Y GASTOS DE LA UNIÓN EUROPEA: EVOLUCIÓN Y PERSPECTIVAS

JUAN CARLOS GRACIANO REGALADO*

I. INTRODUCCIÓN

Este trabajo tiene por finalidad poner de manifiesto la génesis, evolución, situación actual y perspectivas del presupuesto de las Comunidades Europeas ¹, así como algunas de las señas de identi-

* Doctor en Derecho. Departamento de Economía Aplicada IV. Facultad de Derecho. Universidad Complutense de Madrid.

¹ Bajo la denominación de Comunidades Europeas o Comunidad Europea, recogemos una síntesis de denominaciones que se han ido forjando desde su constitución. Por una parte, hacemos mención a las tres comunidades nacidas en la década de los cincuenta, es decir, la Comunidad Económica del Carbón y del Acero (CECA), la Comunidad Económica Europea (CEE) y la Comunidad Europea de la Energía Atómica (CEEA o EURATOM). Por otra, hacemos una síntesis del proceso de unificación experimentado en este período de tiempo y, en consecuencia, incluimos en dicha denominación la comunidad que ha surgido de dicho proceso, es decir, la Comunidad Europea. En cualquier caso, dada la *vis atractiva* de la Comunidad Económica Europea, se puede decir que la casi totalidad de referencias a las Comunidades Europeas se refieren a ésta.

Por último, es preciso puntualizar que la utilización de los términos anteriores en la actualidad no es totalmente rigurosa desde una perspectiva jurídica pues la aprobación y posterior ratificación del Tratado de la Unión Europea, de 7 de febrero de 1992 (popularmente conocido como Tratado de Maastricht), obligaría a referirnos a la Unión Europea (art. A del Título Primero, relativo a las Disposiciones Comunes). No obstante, razones prácticas que obviasen este

dad que caracterizan a esta institución. Simultáneamente a la consideración de estos fines inmediatos, también se abordan algunos de los aspectos más interesantes de esta institución y algunas reflexiones doctrinales en torno a los mismos.

En primer lugar hay que decir que lo que justifica al presupuesto comunitario, como es obvio, es la puesta en práctica de las políticas comunitarias, sin las que carecería de razón de ser. Por consiguiente, a modo de breve recordatorio, es necesario resaltar que éstas han experimentado una progresiva evolución desde el nacimiento de la Comunidad y que se ha intensificado en los últimos años. En este sentido se pueden distinguir los siguientes bloques:

1. Políticas comunitarias nacidas en el momento de la constitución de las Comunidades Europeas, es decir, al amparo de los Tratados de París ² y de Roma de 1957 ³ que, por lo tanto, pueden ser calificadas de tradicionales. Estas estarían integradas por las políticas relativas a la agricultura; la pesca; el comercio exterior y el transporte.

2. Políticas comunes incorporadas posteriormente por el Acta Unica Europea (AUE) de 1986 ⁴ y que serían las relativas a la política de medio ambiente; la política de investigación y desarrollo tecnológico; la política de cohesión económica y social; y la política exterior.

tipo de problemas terminológicos nos hicieron decantarnos por dichas expresiones, no sólo porque resultan más adecuadas desde el horizonte temporal que cubre este trabajo, sino porque a pesar de lo que señala el artículo de referencia, son estas las expresiones habituales (sobre todo respecto al término Comunidad Europea) que vienen recogiendo en muchos de los documentos comunitarios. De esta forma, omitimos cualquier referencia –salvo cuando ello fuese necesario– a la Comunidad Económica Europea (denominación bajo la que usualmente se integraban la CECA y el EURATOM) o a la Unión Europea.

² Tratado de París (TCECA), de 18 de abril de 1951, suscrito por Alemania, Bélgica, Francia, Italia, Luxemburgo y los Países Bajos.

³ Tratados de Roma (TCEE y TCEEA o EURATOM), de 25 de marzo de 1957, suscritos por Alemania, Bélgica, Francia, Italia, Luxemburgo y Países Bajos.

⁴ Acta Unica Europea, de 17 (Luxemburgo) y 28 (La Haya) de febrero de 1986, suscrita por Bélgica, Dinamarca, Alemania, Grecia, España, Francia, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Holanda, Portugal y el Reino Unido.

3. Nuevas políticas nacidas al amparo del Tratado de la Unión Europea (TUE) de 1992⁵, que recogería la ya esbozada anteriormente referida a la política exterior –a la que ahora se le añade las relativas a la defensa, interior y justicia–, así como las derivadas del objetivo de la unión económica y monetaria (UEM).

Consiguientemente, se puede decir que son estas políticas las que justifican las dotaciones presupuestarias para su puesta en práctica, aunque ésto no quiere decir que su destino y magnitud sean los correctos, pues tal valoración habrá de hacerse desde el conocimiento de la actuación comunitaria –plasmada en gran medida en su presupuesto–, ni que las fuentes de financiación adoptadas por la Comunidad constituyan los medios más adecuados para obtener los recursos necesarios a tal fin. De esta forma, podemos decir que este estudio pretende analizar algunos de los aspectos más relevantes de la actividad financiera comunitaria y plantear ciertas cuestiones a las que, quizás como consecuencia del momento crucial en el que se encuentra el proceso de integración europea, es preciso plantearse como labor previa a su puesta en marcha.

2. ORÍGENES, DIVERSIDAD Y UNIFICACIÓN

Tal y como recoge el artículo 1,1 del Reglamento Financiero⁶ el Presupuesto de las Comunidades Europeas *«es el acto que prevé y autoriza previamente, cada año, los ingresos y los gastos previsibles de las Comunidades»*.

Ahora bien, aunque en la actualidad parece que se puede afirmar que el Presupuesto de las Comunidades Europeas es único –con las salvedades que más adelante se harán– ésto no siempre ha sido así. En efecto, dado que en sus orígenes, cada una de las Comunidades creadas en la década de los cincuenta (Comunidad

⁵ Tratado de la Unión Europea, de 7 de febrero de 1992, suscrito por Bélgica, Dinamarca, Alemania, Grecia, España, Francia, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Holanda, Portugal y el Reino Unido.

Europea del Carbón y del Acero (CECA), Comunidad Europea de la Energía Atómica (CEEA o EURATOM) y Comunidad Económica Europea (CEE) ostentaban personalidad jurídica, todas ellas gozaban de una autonomía financiera que determinaba la pluralidad de presupuestos. En concreto existían cinco presupuestos:

1. El Estado de Previsión General de Gastos Administrativos de las Instituciones de la CECA.
2. La Exposición General Financiera del conjunto de Gastos Operacionales de la CECA.
3. El Presupuesto de Funcionamiento de la CEEA.
4. El Presupuesto de Investigaciones e Inversión de la CEEA.
5. El Presupuesto único para gastos de funcionamiento e intervención de la CEE.

⁶ Reglamento Financiero aplicable al presupuesto general de las Comunidades Europeas, de 21 de diciembre de 1977 (DOCE n.º L 356, de 31 de diciembre de 1977), puesto al día teniendo en cuenta las sucesivas modificaciones que en el mismo se han efectuado. Las más importantes han sido las siguientes:

- Modificación de 25 de junio de 1979, mediante el Reglamento n.º 1.252/79 (DOCE n.º L 160, de 20 de junio);
- Modificación de 16 de diciembre de 1980, mediante el Reglamento n.º 1.176/80 (DOCE n.º L 345, de 20 de diciembre);
- Modificación de 24 de junio de 1988, mediante el Reglamento n.º 2.049/88 (DOCE n.º L 185, de 15 de julio);
- Modificación de 13 de marzo de 1990, mediante el Reglamento n.º 610/90 (DOCE n.º L 70, de 16 de marzo);

siendo la más significativa la última de las señaladas, en la medida que pretende dotar a éste de coherencia en relación a las decisiones adoptadas por el Consejo Europeo en su reunión celebrada los días 11, 12 y 13 de febrero de 1988 (estas decisiones son las relativas al *paquete Delors* (modificación del sistema de recursos propios, acuerdo interinstitucional sobre disciplina presupuestaria, misiones de los fondos con finalidad estructural, etc.) y estaban dirigidas a lograr los objetivos del Acta Unica Europea.

No obstante, a partir de la firma del Tratado de Fusión de los Ejecutivos de 8 de abril de 1965⁷ –conocido como Tratado de Bruselas– se inicia un proceso de unificación pues, a su entrada en vigor el 1 de julio de 1967, se integraron en el presupuesto general de la CEE los presupuestos administrativos y de funcionamiento de la CECA y de la CEEA. Dicho proceso culminaría con el Tratado de Modificación de ciertas Disposiciones Presupuestarias de los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas y del Tratado constitutivo de un Consejo único y de una Comisión única de las Comunidades Europeas, de 21 de abril de 1970⁸ –llamado más simplemente Tratado de Luxemburgo– donde se unificó el Presupuesto de Investigaciones e Inversión de la CEEA con el General de las Comunidades.

Por consiguiente, se puede decir que actualmente no existen más excepciones al principio de unidad (que como veremos al tratar los principios presupuestarios es de importancia capital) que el Presupuesto Operacional de la CECA⁹; la Agencia de Aprovisionamiento de la CEEA¹⁰; el Fondo Europeo de Desarrollo (FED)¹¹ y el Banco Europeo de Inversiones (BEI)¹².

⁷ DOCE n° 152, de 13 de julio de 1967. Aparte de unificar los Presupuestos, se unifican en uno los tres Consejos existentes anteriormente, así como la Alta Autoridad de la CECA y las Comisiones de la CEEA y CEE en una sola Comisión. De hecho, es interesante hacer notar como hace STRASSER que «(...) *el Tratado se llama de fusión de los ejecutivos, lo que testimonia que se admite que el Consejo, que posee el poder legislativo en la Comunidad, participa igualmente del poder ejecutivo compartiéndolo con la Comisión (...)*». STRASSER, D. (1993), p. 31.

⁸ DOCE n.° L 2, de 2 de enero de 1971.

⁹ Este presupuesto recoge gastos no administrativos con fines estructurales, es decir, los relativos a la reestructuración del sector del carbón y del acero.

¹⁰ En la práctica éste es un servicio de la Comisión Europea pues se financia a través de una subvención recogida en el artículo 300 de la parte A del estado de gastos de aquélla, por lo que su pretendida autonomía presupuestaria puede considerarse ficticia.

¹¹ Las contribuciones de los Estados miembros que nutren su presupuesto no se recogen en el Presupuesto General, pero su gestión está en manos de la Comisión.

¹² El BEI es el órgano encargado de realizar las actividades de préstamo y empréstito. Este goza de plena personalidad jurídica (y autonomía financiera), por lo que no incide en la regla de la unidad, dada su naturaleza de órgano independiente.

Del análisis anterior se desprende que en la actualidad no existen más que dos únicos instrumentos presupuestarios de carácter comunitario en sentido estricto: el Presupuesto General de la CEE y el Presupuesto de Operaciones de la CECA. Por consiguiente, la lectura del artículo 1,1 del Reglamento Financiero hay que hacerla teniendo en cuenta las observaciones señaladas en el párrafo anterior. En concreto este artículo establece que «(...) *los gastos e ingresos de las Comunidades Europeas comprenderán:*

- *los gastos administrativos de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero, y los ingresos correspondientes,*
- *los gastos e ingresos de la Comunidad Económica Europea,*
- *los gastos y los ingresos de la Comunidad Europea de la Energía Atómica que puedan imputarse al presupuesto en virtud del Tratado Euratom y de los actos adoptados para su aplicación (...).*».

Una vez descrito brevemente el proceso de unificación experimentado por el Presupuesto comunitario, se puede afirmar que éste encaja en la definición clásica, es decir, estamos ante el acto normativo mediante el cual se autoriza el montante máximo de los gastos a realizar durante el ejercicio y en el que se realiza la previsión de los ingresos que será preciso recaudar para sufragarlos ¹³.

3. EL PRESUPUESTO COMUNITARIO: RASGOS GENERALES; LAS GRANDES CIFRAS

3.1. RASGOS GENERALES

Desde nuestro punto de vista, la característica esencial del presupuesto comunitario es que parece presentarse más como un presupuesto de gastos que de ingresos. Evidentemente, desde una

¹³ En palabras de FUENTES QUINTANA, «(...) *La Hacienda Pública denomina presupuesto al plan económico del grupo político. Por lo tanto, el presupuesto sería la expresión contable del plan económico de la hacienda pública para un período de tiempo determinado (...).*». FUENTES QUINTANA, E. (1987), p. 251.

perspectiva formal esta afirmación es errónea en la medida en que ambas facetas son inseparables dentro de cualquier actividad financiera pública. Ahora bien, si pensamos en la repercusión social que una y otra presentan en los distintos Estados miembros, el juicio anterior no parece estar demasiado lejos de la realidad. En efecto, mientras que el destino de los recursos que representan el gasto de la Comunidad son visibles en su mayor parte (aunque su plasmación concreta en los Estados miembros pueda ser un tanto opaca), los ingresos que permiten su realización no son tan conocidos y parecen provenir de algún tipo de demiurgo benefactor. De hecho, es seguramente el distanciamiento entre las instituciones comunitarias y los ciudadanos europeos una de las razones que explicaría este fenómeno y que, por tanto, puede provocar un elevado grado de escepticismo ante las instituciones y organismos de la Comunidad.

Pero, lo que especialmente caracteriza al presupuesto comunitario son dos notas esenciales: primero, su constante crecimiento desde la constitución de la Comunidad y, segundo, la altísima proporción de recursos disponibles que absorbe la Política Agraria Común (PAC).

En relación a la primera de estas características hay que decir que realmente el presupuesto de las Comunidades Europeas puede ser calificado de modesto si se le compara con los respectivos presupuestos de los Estados miembros. En efecto, aunque si atendemos a la evolución habida desde el nacimiento de las tres Comunidades hasta la actualidad, podemos apreciar un notable incremento de las partidas financiadoras y de los gastos inherentes a las mismas, no por ello podemos concluir que estemos en presencia de un presupuesto de importancia similar al de los Estados miembros. La razón que se encuentra en el fondo de este hecho no es otra que la limitación de competencias en que discurre la actuación comunitaria —de hecho éstas quedan circunscritas al ámbito de las políticas mencionadas al principio del apartado primero—, así como el ritmo paulatino al que se ha desarrollado pues el nivel en que se encuentra es el resultado de un proceso gradual de casi cuarenta años.

El fundamento que sustenta la afirmación anterior se pone de manifiesto en el siguiente cuadro que relaciona las dotaciones presupuestarias de la Comunidad con el PIB comunitario.

EVOLUCIÓN PRESUPUESTO COMUNITARIO 1973-1995
 En porcentaje del PIB comunitario

1973	0,53	1983	0,94	1993	1,20
1974	0,50	1984	0,97	1994	1,07
1975	0,54	1985	0,93	1995	1,20
1976	0,61	1986	1,00	—	—
1977	0,63	1987	0,96	—	—
1978	0,78	1988	1,04	—	—
1979	0,81	1989	0,95	—	—
1980	0,80	1990	0,95	—	—
1981	0,81	1991	1,06	—	—
1982	0,85	1992	1,10	—	—

* Fuente: elaboración propia a partir de los datos suministrados por el Vademécum Presupuestario, Edición 1995, SEC (95) 1400-ES.

Desde esta perspectiva, el presupuesto de las Comunidades Europeas no alcanza ni mucho menos el ratio existente en los diferentes Estados: así, el presupuesto comunitario viene a representar aproximadamente el 1% del PIB comunitario, mientras que los respectivos presupuestos nacionales suelen representar en torno al 40-45% de sus respectivos PIB. Por consiguiente, a pesar de que este presupuesto se haya venido incrementando año tras año, aún puede ser calificado de modesto, al menos tomando como referencia el promedio de los presupuestos de los Estados miembros de la Comunidad.

Sobre este particular es conveniente interrogarnos acerca de la suficiencia del presupuesto comunitario si consideramos el proceso de Unión Económica y Monetaria en el que estamos inmersos. En nuestra opinión, tal volumen de recursos será probablemente insuficiente en la medida en que la Comunidad asuma nuevas competencias en este proceso (relaciones exteriores, defensa, política monetaria única, etc.). En palabras de Flores y Zangl¹⁴ hay que considerar

¹⁴ FLORES, E. and ZANGL, P. (1991), p. 35. En concreto, estos autores toman como referencia el Informe de la Comisión sobre el papel de las finanzas públicas en la integración europea de 1977 (conocido como Informe Mac Dougall) y en el que se hacen, entre otras, algunas reflexiones sobre el porcentaje del PNB comunitario que absorbe el presupuesto de la Comunidad.

que «(...) en la fase pre-federal del proceso de integración, el presupuesto comunitario debería alcanzar un volumen del 2 ó 2,5% del PNB comunitario para asumir los gastos relativos a la cooperación, el desarrollo, la investigación, la energía, el desarrollo regional, la reestructuración sectorial. En la fase federal, el presupuesto comunitario debería alcanzar el 5 ó 7% del PNB comunitario (10% si se introduce la defensa) para poder financiar las relaciones exteriores, la política monetaria única, la defensa, etc. (...)».

No obstante, parece que estas proporciones están lejos de alcanzarse en virtud de las limitaciones que el artículo 3 de la Decisión del Consejo 94/728, de 31 de octubre de 1994 ¹⁵, establece en relación al montante de los recursos propios: «(...) El importe total de los recursos propios asignado a las Comunidades no podrá ser superior, para cada año del período 1995 a 1999, a los porcentajes siguientes del total del PNB de los Estados miembros para el año en cuestión:

- 1995: 1,21%
- 1996: 1,22%
- 1997: 1,24%
- 1998: 1,26%
- 1999: 1,27% (...)».

Estas limitaciones ponen de manifiesto las reticencias de la mayor parte de los países a crear una estructura excesiva y burocratizada. Sin embargo, hay que tener en cuenta que durante 1995 esta Decisión no se ha aplicado como consecuencia de estar en proceso de ratificación por los Estados miembros. Mientras este proceso seguía su curso, los recursos propios comunitarios se han seguido determinando conforme a la Decisión del Consejo 88/376 ¹⁶, que es la que aún continúa en vigor.

¹⁵ DOCE n.º L 293/94, de 12 de noviembre.

¹⁶ Decisión 88/376, de 24 de junio de 1988 (DOCE n.º L 185, de 15 de julio de 1988).

En cuanto a la segunda característica, es decir, la preponderancia de los gastos de la PAC, hay que decir que éstos son los más importantes desde la constitución de la Comunidad Europea y que, a pesar de la reducción que viene experimentándose en los últimos años, la participación en el conjunto de gastos de los relativos a los mercados agrarios se situó en 1995¹⁷ en el 46,8%—siendo tradicionalmente los mercados más beneficiados los de materias grasas y proteaginosas; el de los cereales y arroz; el de carne de bovino y el de leche y productos lácteos— por lo que, a pesar de la importante reducción experimentada, se pone de manifiesto la importancia que estos gastos aún ostentan en el presupuesto comunitario.

La segunda gran partida en importancia relativa dentro del presupuesto siguen siendo los gastos de carácter estructural (33,4% en 1995) en los que se integran los tres grandes fondos con este carácter: FEOGA-Orientación, FEDER, FSE y los más recientes Fondo de Cohesión e Instrumento Financiero de Orientación Pesquera (IFOP).

Por último, con una importancia sustancialmente menor, se encuentran una serie de gastos diversos entre los que se pueden enumerar los siguientes y cuya participación se refiere asimismo al ejercicio 1995: cooperación con terceros países vía FED (6,4%); gastos de administración (3,2%); investigación y desarrollo tecnológico (3,7%), etc.

Por lo que se refiere al análisis de los ingresos, podemos decir que el recurso IVA constituye la partida financiadora más importante a partir de los datos disponibles, situándose en el 52,9% del total de ingresos de las Comunidades en 1995. A considerable distancia se encuentran los ingresos derivados del recurso en base PNB (20,5%), los derechos de aduana (17,2%) y, a una mayor distancia, los originados vía exacciones reguladoras agrícolas y las cotizaciones del azúcar (2,6%) y el apartado correspondiente a otros ingresos (6,9%).

¹⁷ Tanto los datos referentes a los gastos como a los ingresos comunitarios que a continuación se reflejan, han sido obtenidos del ya citado Vademécum Presupuestario, Edición 1995, SEC (95) 1400-ES.

3.2. LOS PRINCIPIOS PRESUPUESTARIOS Y EL PRESUPUESTO DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS ¹⁸

En este apartado vamos a analizar algunos principios que tradicionalmente la doctrina hacendística ¹⁹ ha considerado que debe cumplir todo presupuesto y que en el ámbito que nos ocupa presentan ciertas peculiaridades.

3.2.1. La regla de la unidad.

Esta regla se traduce en que todos los ingresos y gastos han de consignarse en un documento único: el presupuesto. Tal principio se recoge en el art. 199 TCEE y el art. 20 del Tratado de Unificación de los Ejecutivos de 1965.

En relación a esta regla ya se han esbozado en el apartado primero de este trabajo cuáles han sido las líneas generales seguidas. Por consi-

¹⁸ Junto a los principios presupuestarios de carácter económico o político, coexisten los denominados principios contables cuya vocación es más puntual y que podrían resumirse con el siguiente párrafo:

«(...) *La contabilidad se lleva en ECUs, por año natural, según el método llamado «de partida doble». Refleja la integridad de ingresos y gastos del ejercicio. Está apoyada en documentos justificativos. Debe permitir la aprobación de un balance general de cuentas y un estado de ejecución del presupuesto (...)*». STRASSER, D. (1993), p. 265.

¹⁹ Aunque nos adscribimos a la clasificación ofrecida por CORONA, que distingue entre principios políticos (competencia, universalidad, unidad, especialidad, anualidad y publicidad); principios contables (principio de presupuesto bruto, principio de unidad de caja, principio de especificación y principio de ejercicio cerrado) y, por último, los principios económicos (principio de limitación del gasto, principio de neutralidad impositiva y principio de equilibrio presupuestario anual), no todos estos principios tienen una relevancia significativa en el ámbito comunitario por lo que sólo trataremos aquéllos que sí la posean y que son los que usualmente trata la doctrina. En este sentido, hemos de decir que se ha incluido el principio de unidad de cuenta porque la mayor parte de los tratadistas de la actividad financiera comunitaria lo hacen. Por el contrario, no hemos incluido el principio de buena gestión financiera –como hace STRASSER–, por considerar que no es un lugar común en la literatura existente.

guiente, se puede decir que la regla de unidad no se ha respetado siempre, sino que ha sido la consecuencia de un largo proceso. En efecto, la existencia en sus orígenes de tres comunidades con personalidad jurídica propia dio lugar a cinco presupuestos diferenciados. A partir de los Tratados de 1965 y 1970 se logra avanzar en la consecución del principio de unidad pues junto al Presupuesto General de la CEE –que incluye los gastos administrativos y operacionales de la CEEA y los administrativos de la CECA–, coexisten el Presupuesto Operacional de la CECA y otra serie de presupuestos de instituciones y organismos diversos:

a) El Presupuesto Operacional CECA presenta una serie de particularidades que justifican plenamente su especificidad. Estas particularidades se derivan de que las exacciones sobre la producción de carbón y acero –los ingresos que nutren este presupuesto– van dirigidas específicamente al establecimiento de las ayudas a este sector. Por tanto, si alguna vez se modificaran los Tratados para fusionar este presupuesto, se conculcaría el principio de no afectación de los ingresos a los gastos. Esta es la razón que justifica la separación de este presupuesto.

b) El Fondo Europeo de Desarrollo (FED) constituye una verdadera excepción al principio de unidad, en tanto en cuanto sus ingresos (las contribuciones financieras de los Estados) y sus gastos (las ayudas a los países receptores (países ACP)) se autorizan y ejecutan fuera del Presupuesto General de la CEE. Su independencia se justificaría en función de los intereses particulares que algunos Estados miembros como Francia y el Reino Unido tienen en relación a tales países.

c) Las operaciones de empréstito y préstamo realizadas por el Banco Europeo de Inversiones (BEI) también se exceptúan del presupuesto único de la Comunidad pues, como se dijo anteriormente, se trata de un organismo que ostenta plena personalidad jurídica y autonomía financiera.

d) De forma similar, la Agencia de Aprovisionamiento de la CEEA cuenta con un presupuesto autónomo pero, en la práctica, es un servicio de la Comisión, por lo que se puede calificar de ficticia su pretendida autonomía financiera.

Sobre este particular las referencias son: CORONA, J.F. et al. (1988), pp. 67-73; STRASSER, D. (1993), p. 79.

3.2.2. La regla de la universalidad

La regla de la universalidad se traduce en que el presupuesto debe recoger todos los ingresos y gastos derivados de la actividad financiera. No obstante, este principio presupuestario presenta dos corolarios:

a) El principio de no afectación, que se traduce en que los ingresos comunitarios no deben destinarse a cubrir unos gastos concretos, sino a la financiación indistinta de todos los gastos consignados en el presupuesto. Este ya se encontraba recogido el artículo 6 de la Decisión 88/376, de 24 de junio de 1988 instauradora del sistema de recursos propios y, recientemente, tras la modificación del sistema de recursos propios mediante la Decisión del Consejo 94/728²⁰, también se ha hecho eco del mismo su artículo 6. No obstante, existen excepciones (aparte de la afectación existente entre las exacciones CECA y las ayudas a que van destinadas, por las razones antes apuntadas) que están constituidas por los siguientes supuestos: 1º) la financiación de los programas complementarios de investigación, que pueden reservarse a algunos Estados miembros en función de claves de reparto específicas (art. 130 L TCEE); 2º) la financiación de la reserva monetaria del FEOGA²¹; 3º) los supuestos que contempla el artículo 4,2 del Reglamento Financiero (ingresos que tengan un destino determinado, como los procedentes de fundaciones, subvenciones, donaciones, legados, etc.).

²⁰ Esta deroga la Decisión 88/376 y, por tanto, el anterior sistema de recursos propios (DOCE n.º L 293/94, de 12 de noviembre). El nuevo sistema entró en vigor el 1 de enero de 1995 (aunque –como ya hemos dicho– no se ha aplicado). No obstante, sigue recogiendo el principio de no afectación en su artículo 6: «*Los ingresos contemplados en el artículo 2 se utilizarán indistintamente para la financiación de todos los gastos consignados en el presupuesto (...)*».

²¹ Esta reserva de 1.000 millones de ecus, instaurada por la reforma de 1988, se destina a mitigar los efectos que sobre los créditos agrícolas puede tener la fluctuación del tipo de cambio del ecu en relación al dólar que es la moneda en la que se suelen realizar las transacciones agrícolas a nivel mundial. P.ej. una apreciación del dólar se traduce en un encarecimiento de los gastos comunitarios de sostenimiento de los mercados agrícolas; de ahí la necesidad de que exista esta reserva.

No obstante, sobre este particular hay que tener presente que en la actualidad es la Decisión 94/729 del Consejo, relativa a la disciplina presupuestaria, de 31 de octubre (DOCE n.º L 293/94, de 12 de noviembre) la que regula –entre otras materias– esta reserva. Ahora bien, su razón de ser sigue siendo la misma.

b) El principio de no compensación, significa que los ingresos deben computarse en su integridad, sin tener en cuenta los posibles gastos en que se haya podido incurrir en su recaudación, y que los gastos deben consignarse por su totalidad, sin tener en cuenta los posibles beneficios derivados de su realización. Este principio se encuentra recogido en el art. 4,1 del Reglamento Financiero: «(...) *los ingresos y los gastos se consignarán por su importe íntegro en el presupuesto y en las cuentas, sin compensación entre sí (...)*». En este caso también se producen excepciones que podemos sintetizar del siguiente modo: 1º) los supuestos contemplados por el artículo 27 del Reglamento Financiero (multas impuestas a titulares de contratos o contratos administrativos; regularización de cantidades indebidamente pagadas; etc.) y 2º) los denominados «gastos negativos» existentes en el ámbito agrícola (p.ej. las tasas de corresponsabilidad sobre la producción lechera y sobre los cereales ²²).

3.2.3. El principio de anualidad

Esta regla presenta una triple acepción pues, por un lado, los gastos consignados en el presupuesto presuponen su autorización exclusiva para dicho ejercicio (arts. 202,1 TCEE y 1,2 del Reglamento Financiero); por otro, que el ejercicio presupuestario coincide con el año natural (art. 203,1 TCEE y 6 de Reglamento Financiero) y, por último, que no se pueden rebasar los créditos autorizados en el presupuesto del ejercicio (art. 1,2 del Reglamento Financiero). También en este caso encontramos algunas excepciones:

²² Estas tasas consisten en sumas percibidas por la Comunidad que recaen sobre el sector lácteo y cerealero (para los primeros se instauraron en 1979; para los segundos a partir de 1986) y que son pagadas por los productores de estos sectores en caso de sobreproducción, a fin de evitar el crecimiento excesivo de estos gastos. Constituyen una verdadera excepción al principio de no compensación, en la medida que su importe se deduce inmediatamente de las sumas entregadas por la Comunidad en concepto de gastos de intervención en estos mercados.

Los importes recibidos en concepto de tasa de corresponsabilidad se consignan en la parte B del estado de gastos de la Comisión por un importe negativo (es decir, como un «gasto negativo»), de esta forma se cumple el principio de universalidad (principio de no compensación).

a) Los presupuestos rectificativos ²³ y/o suplementarios ²⁴ (art. 1,5 del Reglamento Financiero): se trata de una excepción a la regla de que los créditos previstos en el presupuesto del ejercicio han de cubrir en principio todas las necesidades del año y que se sustenta en la concurrencia de circunstancias excepcionales ²⁵. La aprobación de presupuestos rectificativos o suplementarios exige el cumplimiento de las mismas normas de procedimiento que el presupuesto ordinario.

b) Los excedentes presupuestarios del ejercicio anterior: su importe se consigna en el presupuesto del ejercicio siguiente, pero teniendo en cuenta la naturaleza de compromiso o de pago que tengan los créditos (art. 7 Reglamento Financiero).

c) La prórroga presupuestaria, que es consecuencia de que no se llegue a la aprobación del presupuesto del ejercicio correspondiente durante el año en curso. En este caso se prórroga el presupuesto del ejercicio anterior mediante el sistema de doceavas partes provisionales. Este sistema es aplicable tanto a los gastos de la Comunidad, como a los ingresos.

3.2.4. La regla de la especialidad

Esta regla prohíbe las autorizaciones globales, es decir, que tanto ingresos como gastos han de estar de estar clasificados -individuali-

²³ El presupuesto rectificativo es aquel en el que la cuantía total de los gastos no se altera o disminuye. En ambos casos puede darse o no una redistribución en su reparto, sin que este hecho afecte a su naturaleza rectificativa.

²⁴ El presupuesto suplementario consiste en aquel cuyas partidas de gasto se incrementan o se añaden otras nuevas. En este último supuesto este hecho no debe traducirse en un aumento de los mismos, sino una mera reestructuración del importe total.

²⁵ También existen presupuestos rectificativos de ingresos que consisten en adaptar las previsiones de recursos propios recaudados a los efectivamente realizados durante el período de ejecución del presupuesto. Ahora bien, en la práctica, la mayoría de estos presupuestos son a la vez rectificativos y suplementarios por lo que pueden subsumirse en esta clasificación.

zados— mediante divisiones y subdivisiones (títulos, capítulos, artículos, partidas, etc.), conforme a su naturaleza, afectación o destino. Los preceptos que regulan el cumplimiento de este principio están constituidos por los arts. 202,3 TCEE; 175,3 TCEEA; 78 bis,4 TCECA; y 19,2 y 26 del Reglamento Financiero.

También existen excepciones a este principio: por un lado, la transferencia de créditos (art. 26 del Reglamento Financiero), de capítulo a capítulo o en el seno del mismo capítulo, como consecuencia de las imperfecciones que pudieran existir en las previsiones presupuestarias iniciales; por otro, la existencia de créditos globales y provisionales (p.ej. la ya mencionada reserva FEOGA ²⁶ o la «reserva negativa» del capítulo 100 ²⁷).

3.2.5. La regla del equilibrio presupuestario

Se trata de una regla específica del presupuesto general de la Comunidad Económica Europea ²⁸, recogida en los artículos 199 TCEE; 1,2 de la Decisión 88/376; y 7 de la Decisión 94/728, y que no encuentra, salvo excepciones, reglas semejantes a nivel nacional. Evidentemente se trata de que las previsiones de los ingresos a percibir han de coincidir exactamente con los gastos realizados durante el ejercicio. Dado que es imposible determinar por anticipado el saldo —positivo o negativo— que la recaudación en concepto de recursos propios presentará, es posible que se produzcan divergencias. En

²⁶ Como hemos podido comprobar esta reserva supone una excepción también al principio de no afectación.

²⁷ Esta reserva se introdujo por primera vez en 1986 y ha sido recogida por el artículo 19,5 del Reglamento Financiero que la limita a 200 Mecus. En líneas generales se puede decir que consiste en que el remanente correspondiente a un ejercicio se destina a través de una transferencia de créditos conforme al artículo 26 del Reglamento Financiero a una reserva constituida por el capítulo 100 del presupuesto.

²⁸ No así del Presupuesto Operacional CECA, puesto que éste puede equilibrarse en períodos de tiempo más amplios que el ejercicio considerado.

²⁹ La mencionada «reserva negativa» ha coadyuvado en algunas ocasiones (1986 y 1987) a lograr el equilibrio presupuestario.

estos casos, el saldo resultante se traslada al ejercicio siguiente a través de un presupuesto rectificativo o complementario ²⁹.

Por consiguiente, el principio de equilibrio presupuestario ³⁰ excluye sin ninguna duda cualquier idea de política presupuestaria autónoma (políticas de estabilización) en el seno de la Comunidad.

3.2.6. Unidad de cuenta

Este, más que un principio presupuestario, es una singularidad del presupuesto de las Comunidades Europeas o, si se quiere, un pseudo-principio. Esta particularidad reside en que tanto ingresos como gastos se expresan en unidades de cuenta ³¹: el ECU (European Currency Unit). Según Nieto Solís ³² «(...) *El ecu se define como una cesta de monedas con distinta ponderación, abierta y revisable. Es una cesta de monedas porque en su composición se incluyen distintas divisas, cada una ponderada según la importancia de la economía de*

³⁰ Entendido ahora como equilibrio presupuestario macroeconómico, que no meramente contable.

³¹ La evolución de las sucesivas unidades de cuenta ha sido la siguiente:

— 1951-1958: la unidad de cuenta es el dólar norteamericano (inicialmente empleado únicamente por la CECA pues hasta 1957 es la única de las comunidades existente).

— 1958-1960: la celebración de los acuerdos de Bretton-Woods determina la adopción de una unidad de cuenta en «paridad-oro» por la CECA. Esta unidad de cuenta consiste en una cantidad determinada de oro fino.

— A partir de 1961: la unidad «paridad-oro» se hace extensiva a la CEE y a la CEEA.

— 1977-78 a 1980: el sistema monetario internacional entra en crisis y se abandona la «paridad-oro», introduciéndose la unidad de cuenta europea (UCE) que se basa en una cesta de diferentes monedas europeas.

— A partir del 1 de enero de 1981: se introduce el ECU. Este se basa en la misma cesta de monedas europeas que la UCE, pero incluye un procedimiento de revisión periódica de las ponderaciones (extremo que no se consideraba en la anterior).

³² NIETO SOLÍS, J.A. (1990), p. 121.

los distintos Estados miembros. Y es abierta y revisable porque puede admitir en su seno nuevas divisas y porque cuenta con reglas que permiten procedimientos de revisión. Así definido, el ecu desempeña cuatro funciones:

- a) actúa como numerario para la fijación de los tipos pivotes del SME (...);*
- b) sirve como unidad de referencia para el indicador de divergencia que permite las (...) revisiones intramarginales;*
- c) es el denominador de las operaciones de intervención y crédito del SME;*
- d) se utiliza como medio de liquidación entre las autoridades monetarias de la CE (...) ³³».*

El valor del ecu se determina por la Comisión de acuerdo con las cotizaciones registradas diariamente en los mercados de cambios. Los tipos de cambio del ecu en cada una de las monedas nacionales, tal como se derivan de las variaciones del mercado, son fijados diariamente por la Comisión y publicados en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas³⁴.

4. EL PRESUPUESTO COMUNITARIO A LA LUZ DE LOS PRINCIPIOS PRESUPUESTARIOS

Del estudio de los principios presupuestarios que hemos realizado en el apartado anterior, podemos efectuar una serie de reflexiones que los mismos sugieren en el marco *sui generis* que constituye la Comunidad Europea. Nos vamos a referir exclusivamente al principio de unidad, al principio de equilibrio presupuestario y al pseudo-principio de unidad de cuenta pues, sin lugar a dudas, son éstos los que presentan particularidades dignas de mención.

³³ Para un desarrollo exhaustivo de estos aspectos, entre otros, puede consultarse: CARRASCO, F. *et al.* (Equipo redactor) (1992), pp. 399-412.

³⁴ La utilización del ecu lleva consigo una serie de problemas derivados de la fluctuación diaria de los tipos de cambio y de las oscilaciones que en el poder adquisitivo provocan dichas fluctuaciones. La adopción de la moneda única en un futuro próximo –el euro– eliminará estos problemas.

Aunque el principio de unidad es seguramente uno de los más sencillos y claros que elaboró la doctrina tradicional, en el ámbito comunitario ha sido difícil de aplicar en la medida que el proceso en que se ha venido desarrollando la integración europea puede calificarse como de aluvión. En efecto, como hemos podido constatar, la integración surge a partir de una mera liberalización de las relaciones comerciales entre los Estados que constituyeron las tres comunidades iniciales. Ahora bien, una vez puesto en marcha este proceso podemos decir que los objetivos empezaron a variar sustancialmente hacia una integración más completa. El resultado de esta evolución en los objetivos era evidente: la estructura organizativa e institucional europea chocaba de plano con los nuevos fines perseguidos. Por consiguiente, era preciso iniciar un proceso de unificación de las instituciones y de sus mecanismos financieros que ofreciera la posibilidad de hablar del mencionado proceso como un todo. Como puede inferirse de lo expuesto, uno de los primeros campos donde tuvo incidencia esta nueva concepción de los fines europeos fue el presupuestario de ahí que, en un lento devenir, fuera tomando cuerpo el principio de unidad presupuestaria que, hoy en día, puede considerarse vigente con las solas excepciones apuntadas en su momento.

Por lo que se refiere al principio de equilibrio presupuestario el aspecto más interesante a destacar es el ya señalado de la imposibilidad de aplicar políticas de estabilización ³⁵. Como es obvio, para

³⁵ Un análisis interesante de las posibilidades que presenta el presupuesto comunitario en relación a las tres funciones clásicas que debe cumplir toda política presupuestaria (función de asignación, función de distribución y función de estabilización) se encuentra en FLORES, E. y ZANGL, P. (1991), pp. 2-7 y 26-34. A juicio de estos autores la Comunidad ejerce la función de asignación a través de políticas como la aduanera, la relativa a la armonización dirigida a la libre circulación de mercancías, de trabajadores y capitales aunque pueden entrar en contradicción con las puestas en práctica por los distintos Estados miembros. Respecto a la función de distribución parece obvio que el presupuesto comunitario tiene una vocación redistributiva clara, sobre todo a nivel regional, si bien ha de ser completada por actuaciones a nivel nacional en cuanto a su aspecto personal y social. Por último, en cuanto a la función de estabilización se pone de manifiesto su contradicción con el principio de equilibrio presupuestario recogido en el TCEE si bien, dado el proceso de unión económica, monetaria y política en el que la Comunidad está inmersa, debería desaparecer ya que es preciso dotar al presupuesto de cierto bagaje contracíclico en la medida que la UEM supondrá para los Estados miembros la pérdida de una de

quienes defienden un planteamiento liberal del funcionamiento de la economía –sea esta la comunitaria o no– esta limitación establecida al nivel normativo es absolutamente coherente con los postulados por ellos defendidos y no tiene porqué ser motivo de inquietud ³⁶. Por el contrario, para quienes defienden postulados de política económica más activas esta limitación constituye un lastre que limita absolutamente la actuación comunitaria e impide adoptar este tipo de políticas contracíclicas en el verdadero ámbito en el que desenvuelve la mayor parte de las relaciones económicas de los Estados miembros. Ahora bien, en nuestra opinión este debate es aún prematuro pues, para que sea fructífero, es preciso que previamente la división de poderes comunitaria se corresponda con la tradicional de las democracias occidentales. En este sentido hay que apuntar que, poco se puede aclarar sobre la conveniencia o no de políticas

sus principales herramientas de política económica: la política monetaria. Ahora bien, sobre este particular surge el interrogante acerca de si dicha pérdida ha de ser compensada o no temporalmente con una política presupuestaria más activa.

En sentido contrario a la incorporación de los principios tradicionales de la Hacienda Pública al marco comunitario puede destacarse el trabajo de FONSECA MORILLO donde se afirma que «(...) la Hacienda comunitaria no es equiparable a la Hacienda estatal a pesar de su volumen, porque le falta alguno de los elementos característicos de ella, puesto que ni es un elemento de acción estructural que asegure transferencias regionales o sociales con efectos redistribuidores (...), ni constituye un elemento de política coyuntural que pueda jugar un papel estabilizador (...)». FONSECA MORILLO, F.J. (1986), pp. 46-47.

Esta visión es un referente obligado como medio de expresar las limitaciones de la Hacienda convencional en el marco comunitario.

³⁶ En palabras de JANE SOLA «(...) Cuando se piensa, como era el caso de los clásicos ingleses, en un orden «liberal» desaparecen casi todas las políticas (económicas) (...). Y es que dentro de aquella línea de «pensamiento», lo que pierde su razón de ser es la Política Económica como tal (...). Más exagerada sería todavía la «limpieza» de políticas (económicas) de nuestro esquema en el caso más antiguo del pensamiento fisiocrático; es obvio que con su «laissez faire», los fisiócratas se hubieran opuesto con todas sus fuerzas al planteamiento de la Política Económica moderna (...). Si el orden fuera del tipo de economía de mercado libre patrocinado por los miembros de la Escuela de Friburgo, ya hemos dicho que se permitirían las políticas de ordenación -para conformar precisamente aquel orden a los principios de la «ordoeconomía»-, pero habría oposición a las políticas finalistas, una menor sustitución de políticas instrumentales por automatismos, y, en todo caso, una negación absoluta de las políticas sectoriales (...)». JANE SOLA, J. (1974), p. 422.

económicas macroterritoriales cuando aún el poder ejecutivo comunitario –es decir, la Comisión Europea– no tiene las competencias necesarias para ello, y que el legislativo –es decir, el Consejo– adolece aún de suficiente representatividad democrática³⁷. Para nosotros este debate debe ser previo a cualquier discusión ulterior respecto a la conveniencia de aplicar cualquier tipo de medida de política económica en el ámbito comunitario³⁸.

Respecto al pseudo-principio de unidad de cuenta se puede decir que en un espacio de tiempo más o menos amplio estaremos de nuevo ante un cambio profundo en el mismo. La adopción de la moneda única implica no sólo la expresión del presupuesto comunitario en la misma sino, además, la adopción de ésta por las respectivas economías nacionales.

5. LOS INGRESOS Y GASTOS DE LA COMUNIDAD EUROPEA

Aunque la actividad financiera de la Comunidad Europea constituye un todo indivisible, en este apartado pensamos que es conveniente realizar la exposición atendiendo, en primer lugar, a la evolución histórica de las fuentes de financiación y, en segundo término, a las líneas directrices seguidas en relación al gasto comunitario.

³⁷ En palabras de FUENTES QUINTANA «(...) debe destacarse que el sistema democrático que se generalizó durante el siglo XIX en la mayor parte de los países, va estrechamente unido a la institución presupuestaria. El gobierno del pueblo por el pueblo exige una aprobación peculiar de los gastos e ingresos públicos que, por ser sentidos por el pueblo, se demanda que sean elegidos por él (a través de sus representantes) y distribuidos también por él, los costes relativos a los servicios públicos. Es el pueblo, a través del derecho de representación el que elige el poder legislativo concretando la ley presupuestaria anual las preferencias populares en torno a los servicios públicos deseados y los medios más aptos para satisfacerlos o financiarlos. El presupuesto resulta ser así un documento de importancia fundamental para la institución democrática, ya que concreta exactamente los límites dentro de los cuales el Poder Legislativo concede su mandato al Poder Ejecutivo (...)». FUENTES QUINTANA, E. (1987), p. 251.

³⁸ Este mismo planteamiento podría predicarse respecto de la aplicación de políticas monetarias.

5.1. LOS INGRESOS COMUNITARIOS

Respecto a éstos se pueden distinguir claramente dos períodos desde el nacimiento de las Comunidades Europeas hasta la actualidad aunque, como veremos, en relación al segundo de ellos se hayan producido recientemente acontecimientos que sugieren la iniciación de una tercera fase en la que se consolidan los principios establecidos anteriormente, si bien se alteran algunos aspectos concretos.

5.1.1. Hasta la Decisión del Consejo de 21 de abril de 1970

Dado que, como se ha mencionado en líneas precedentes, hasta esta fecha las tres comunidades existentes poseían plena personalidad jurídica, también era distinto el sistema de financiación de cada una de ellas.

Las acciones financiadas a cargo del Presupuesto Operacional CECA se nutrían fundamentalmente de las «exacciones CECA» (art. 49 TCECA) ³⁹, consistentes en la aplicación de un tipo sobre la base del valor medio de la producción de carbón y acero de las empresas del sector, sin que el tipo pudiera superar el 1%. Asimismo, pero con un carácter marcadamente secundario, se pueden mencionar como ingresos los saldos netos de las operaciones anuales (intereses de los préstamos sobre fondos propios y rendimientos de las reservas y provisiones recogidos en el balance); multas y recargos por demoras en el pago; donaciones e ingresos extraordinarios procedentes del presupuesto general de las Comunidades ⁴⁰.

³⁹ «(...) lo que caracterizó a la C.E.C.A. es el hecho de que su presupuesto operacional, al contrario de los otros cuatro presupuestos existentes en la Comunidades originariamente y del presupuesto general en la actualidad, sea un presupuesto de ingresos y no de gastos, esto es, que sobre el total de recursos existentes en la misma, se calculan luego las intervenciones (los gastos) que la C.E.C.A va a llevar a cabo, debiendo estos gastos adaptarse al nivel de ingresos existente (...)». FONSECA MORILLO, F.J. (1986), p. 170.

⁴⁰ Estos otros ingresos permanecen vigentes en la actualidad.

Por su parte, el Presupuesto único de la CEE y el doble de la CEEA (de funcionamiento y de investigación e inversiones) se nutrían de las contribuciones financieras de los Estados miembros. Las contribuciones financieras se establecían en función de claves de reparto (superficie, población, producto interior, etc.) establecidas por los propios Tratados, si bien podían ser modificadas por el Consejo. No obstante, los Tratados preveían sustituir este sistema por otro de recursos propios (art. 201 TCEE y art. 173 TCEEA).

5.1.2. A partir de la Decisión del Consejo de 21 de abril de 1970⁴¹

Esta Decisión, adoptada en aplicación de los artículos antes mencionados, instaura el sistema de recursos propios⁴² a fin de garantizar la autonomía financiera a las Comunidades Europeas en relación a los Estados miembros. De este modo, estos recursos se definen y caracterizan como medios de carácter fiscal, asignados a la Comunidad de forma definitiva para que financie su presupuesto y que le corresponden por derecho propio, sin necesidad de decisión posterior por parte de las autoridades nacionales. Asimismo, esta Decisión distingue entre los recursos propios por naturaleza, que son los derivados de las exacciones reguladoras agrícolas y los derechos de aduana (llamados recursos propios tradicionales), y los recursos propios derivados del IVA.

A) La Decisión 88/376 del Consejo

En 1988 se produjo una reforma trascendental en relación a los recursos propios pues se creó un cuarto recurso: el recurso PNB,

⁴¹ Decisión 70/243 del Consejo, de 21 de abril (DOCE n.º L. 94, de 28 de abril de 1970. Esta Decisión entró en vigor el 1 de enero de 1971.

⁴² La normativa comunitaria no ofrece un concepto de recurso propio, para Strasser se podría dar la siguiente definición: «(...) *Un recurso propio de las Comunidades Europeas es un impuesto (un tributo), soportado directamente por el contribuyente europeo, que se inscribe entre los ingresos en el presupuesto general de las Comunidades Europeas y no aparece en el presupuesto de los Estados que constituyen estas Comunidades (...)*». STRASSER, D. (1993), pág. 105.

cuyo fin era el de garantizar la completa financiación del presupuesto comunitario que, hasta entonces, todavía se complementaba por aportaciones de los Estados miembros. Este se basaría en la aplicación de un porcentaje sobre el PNB de cada Estado miembro.

En definitiva, los recursos propios en principio fueron tres, de los que los dos primeros se califican además de tradicionales, si bien, a partir de la reforma de 1988 se introduce un nuevo recurso ⁴³: las exacciones reguladoras agrícolas, los derechos de aduana, el recurso IVA y el recurso PNB.

a) Las exacciones reguladoras agrícolas ⁴⁴:

Dentro de éstas se incluyen las exacciones reguladoras agrícolas en sentido estricto, las cotizaciones del azúcar y las cotizaciones de la isoglucosa.

⁴³ Se desarrollan aquí sólo los recursos más importantes de la Comunidad en términos de su cuantía y significación. Existen otros recursos, pero de marcado carácter residual. Estos otros recursos son:

— Contribuciones presupuestarias nacionales, que consisten en aportaciones transitorias de algunos Estados miembros en sustitución de sus aportaciones en concepto de IVA (p.ej. Grecia hasta 1985; Portugal hasta 1988) o, también, en aportaciones excepcionales de todos los Estados miembros para asegurar una financiación complementaria de la Comunidad.

— Excedentes de ejercicios anteriores.

— Impuesto sobre los sueldos de los funcionarios.

— Financiación de programas comunitarios complementarios y reembolsos de otras instituciones (p.ej. reembolso de la CECA a la CEE para cubrir los gastos administrativos).

— Intereses de demora y multas.

— Ingresos derivados de empréstitos y reembolsos de préstamos especiales.

⁴⁴ Hay que tener en cuenta que dentro de esta categoría se incluyen los montantes compensatorios monetarios (MCM) y los de adhesión (MCA), siempre que se correspondan con recaudaciones: respecto a los primeros, este hecho se origina en la importación o exportación de bienes y servicios en los intercambios con terceros Estados; en cuanto a los segundos, se originan en los

Las exacciones reguladoras se puede decir que, en sentido estricto, son impuestos que recaen sobre las importaciones de productos agrícolas de terceros países ajenos a la Comunidad. Los productos que originan esta exacción se encuentran regulados por una organización común de mercado (OCM ⁴⁵). Se basan en el principio de la preferencia comunitaria y su finalidad es compensar la diferencia de precios existente entre el exterior y el interior de la Comunidad (normalmente más bajos en el exterior de la Comunidad ⁴⁶). Como es obvio, se trata de un procedimiento de protección de la Comunidad frente al exterior –en este sentido se puede decir que las exacciones reguladoras agrícolas son el equivalente del gasto materializado a través de las restituciones a la exportación, que tienden a proteger la concurrencia de los productos comunitarios en el exterior– cuya cuantía se discute y establece en los foros internacionales en esta materia: fundamentalmente el GATT ⁴⁷.

Las cotizaciones del azúcar se prevén en el seno de la organización común del azúcar, consistiendo en pagos que realizan las empresas de este sector para cubrir los gastos de sostenimiento de los mercados (cotizaciones por la producción), o su comercialización estable (cotizaciones por almacenamiento).

Las cotizaciones por la producción de isoglucosa tienen igual función que las del azúcar, aunque no sean productos agrarios, por lo que se puede realizar una equiparación entre las mismas a efectos de recurso comunitario.

intercambios entre los nuevos Estados adheridos a las Comunidades, o entre éstos y el resto de Estados miembros o los terceros.

Dado que también pueden constituir un gasto, dejamos su tratamiento más detallado para cuando se traten éstos.

⁴⁵ Cada OCM engloba una categoría de productos y se instrumenta sobre la creación de un mercado administrado.

⁴⁶ En el caso contrario, es decir, si los precios mundiales fueran más elevados y se impusieran exacciones reguladoras, también constituirían recursos propios comunitarios (STJCE de 9 de marzo de 1976; asunto 95/75).

⁴⁷ Actualmente es más riguroso decir que estos derechos se negocian en el seno de la Organización Mundial del Comercio (OMC) que, tras la conclusión de la Ronda Uruguay del GATT en abril de 1994, constituye el marco institucional que ha sucedido al GATT.

b) Derechos de Aduana ⁴⁸:

Son ingresos que provienen de la aplicación del Arancel Aduanero Común, también denominado Tarifa Exterior Común (TEC). A diferencia de las exacciones reguladoras, en este caso lo que se grava son las importaciones de productos no agrícolas provenientes de terceros Estados, tomando como referencia su valor en aduana. Como en el caso anterior, el importe de estos derechos también se debate en el entorno del GATT ⁴⁹.

No obstante, como señala Nieto Solís ⁵⁰ «(...) existen distintos regímenes y excepciones en la aplicación del arancel de aduanas de la CE frente a terceros países. En principio, los derechos establecidos en el arancel de aduanas se dividen en derechos autónomos (los que se aplican a países no miembros del GATT o países con los que la CE no tenga acuerdos que incluyan la cláusula de nación más favorecida) y derechos convencionales (aplicables a mercancías de países del GATT o con los que se aplique la cláusula de nación más favorecida). (...) Pero existen también otros derechos adicionales y especiales (...) Por ejemplo, la Comunidad puede imponer derechos antidumping o de subvención en su país de origen, siempre que pueda causar perjuicios importantes en los mercados comunitarios (...).»

Tanto este recurso, como el derivado de las exacciones reguladoras agrícolas presentan la particularidad de que, a pesar de que la Decisión 88/376 les otorga naturaleza de auténticos recursos fiscales, en el fondo están concebidos más como instrumentos para proteger los mercados comunitarios. Es decir, que a pesar de su calificación como verdaderos medios para obtener ingresos fiscales, cuya función sería nutrir el presupuesto comunitario y que constituiría lo que podemos calificar como medios de financiación ortodoxos, estamos ante mecanismos de protección de las producciones comunitarias

⁴⁸ Hasta la reforma financiera de la Comunidad, adoptada por Decisión de 24 de junio de 1988, existieron los derechos de aduana CECA que percibían directamente los Estados miembros.

⁴⁹ Evidentemente, también es aplicable en este caso lo mencionado en relación a la Organización Mundial del Comercio creada en 1994.

⁵⁰ NIETO SOLÍS, J.A. (1990), pág. 46.

que pudieran estar amenazadas por la importación de productos similares que concurren en los mercados comunitarios. Por consiguiente, en los mismo se evidencia una clara medida proteccionista (*ad extra*) que iría en contra de las libertades de que hace gala la Comunidad (que se proyectan esencialmente *ad intra*).

c) Recurso IVA:

Este recurso propio ⁵¹ –de naturaleza fiscal por excelencia, puesto que no tiene por finalidad erigirse como un mecanismo protector de determinados mercados– resulta de la aplicación de un tipo, que en principio no podía superar el 1%, sobre una base imponible determinada de manera uniforme para todos y cada uno de los Estados miembros y constituye, desde su implantación, el recurso más importante de la Comunidad. El tipo se fijó en junio de 1984 en 1,4%, si bien podría alcanzar el 1,6% en enero de 1988, por Decisión unánime del Consejo. No obstante, tal Decisión no fue adoptada por lo que en la actualidad el tipo vigente es el 1,4% ⁵².

Por otra parte, aunque fue instaurado por la Decisión 70/243, no pudo aplicarse hasta 1979 por razones de índole legislativa. Las razones apuntadas se centraban fundamentalmente en la falta de armonización en la forma de determinar la base imponible del IVA en los distintos Estados miembros. Por consiguiente, es de obli-

⁵¹ Para STRASSER, a pesar de que habitualmente se le denomine como tal, «(...) no puede ser un verdadero recurso propio por razones existenciales (...) En primer lugar, si el tipo que la Comunidad puede percibir (...) –es un determinado porcentaje como máximo de la base armonizada– (...) este tipo no se añade al tipo determinado en el plano nacional. Su producto de hecho se deduce de los ingresos nacionales por IVA de cada Estado miembro y se retrotrae a la Comunidad. Puede decirse, haciendo un juego de palabras, que el –el recurso– IVA se percibe sobre el contribuyente europeo, pero no es percibido por éste, ya que no se da cuenta de él (...)». STRASSER, D. (1993), p. 105.

⁵² Y ello a pesar de que la Decisión 94/728 ha previsto una progresiva reducción del mismo, fijando este tipo en el 1,32% para 1995. No obstante, tal y como ya hemos reiterado, el «nuevo sistema» de recursos propios previsto en esta Decisión aún no se ha aplicado.

gada referencia en relación a este problema la Directiva 77/388/CEE ⁵³ (denominada usualmente «Sexta Directiva», por ser este su orden respecto a las dictadas por la Comunidad en esta materia), consecuencia directa de la Decisión mencionada anteriormente, y que en palabras de Ruiz-Huerta Carbonell, «(...) fue aprobada por la Comunidad con objeto de fijar un conjunto de normas básicas para la determinación de las bases imponibles de los impuestos nacionales, ante la necesidad de destinar un pequeño porcentaje de dichas bases a la financiación de las actividades de las instituciones y políticas comunitarias. Ello ha permitido que las disparidades entre los impuestos vigentes en los (...) países que hoy integran la Comunidad no sean excesivamente grandes en lo que se refiere a la estructura básica del tributo (...) ⁵⁴».

En la actualidad la base del IVA se determina en todos los Estados miembros siguiendo el llamado «método de los ingresos» (también conocido como método «base sobre base») que se regula en el Reglamento n.º 1.553/89 ⁵⁵ y es el que se impone como preceptivo ⁵⁶. Como recogen DÍAZ y ROMERO ⁵⁷ «(...) La Base Imponible Teórica, se compone de los gastos en bienes y servicios realizados por:

⁵³ Directiva 77/388/CEE del Consejo, de 17 de mayo de 1977, en materia de armonización de las legislaciones de los Estados miembros relativas a los impuestos sobre el volumen de negocios-sistema común del Impuesto sobre el valor añadido: base imponible uniforme (DOCE n.º L 145/77, de 13 de junio).

⁵⁴ RUIZ-HUERTA CARBONELL, J. (1990), p. 180-219.

⁵⁵ Reglamento n.º 1.553/89, de 29 de mayo, relativo al régimen uniforme definitivo de recaudación de los recursos propios procedentes del Impuesto sobre el Valor añadido (DOCE n.º L 155/89, de 7 de junio).

⁵⁶ Se contraponen al «método declarativo» que se basaba en tomar en consideración el cálculo real de base imponible, para lo cual se basa en métodos estadísticos. Inicialmente era potestad de los Estados miembros optar por uno u otro. No obstante, en la práctica, sólo dos de éstos optaron por éste (Dinamarca, hasta 1982 inclusive, e Irlanda, hasta 1985), siendo ésta una de las razones alegadas por el Reglamento n.º 1.553/89 (aparte de ser menos fiable) para su abandono.

⁵⁷ DÍAZ, C. y ROMERO, D. (1994), pp. 2 y 3.

Ahora bien, esta base uniforme ha de ajustarse mediante la adición y sustracción de determinadas partidas (lo que en la terminología del Reglamento n.º 1553/89 se denominan rectificaciones y deducciones) a fin de llegar a la base definitiva.

A título ilustrativo podemos recoger el documento elaborado por la Dirección General de Presupuestos en relación al «estado recapitulativo para establecer el importe total definitivo de la base de cálculo de los recursos propios por IVA

- *Familias*
- *Sectores Exentos*
- *Administraciones Públicas*
- *Determinadas operaciones de los sujetos pasivos del impuesto.*

En todas estas operaciones, el adquirente de los bienes y servicios soporta IVA que no se puede deducir, siendo el resultado de la agregación de todas estas partidas la Base Teórica o Base Uniforme de IVA (...) Posteriormente se distribuye la BT entre los diferentes tipos legales obteniéndose como resultado el Tipo Medio Ponderado Teórico (...).

En cualquier caso, después de la Decisión de 24 de abril de 1988, la base que se toma en consideración para cada Estado miembro no puede ser superior al 55% de su PNB a precios de mercado (mecanismo conocido como «descrestamiento de la base del IVA»), siendo este aspecto el más importante de los abordados por esta reforma financiera en la medida que pretendía eliminar la regresividad que se predicaba de este recurso ⁵⁸. La finalidad perseguida con esta

(Reglamento 1.553/89, artículo 9, apartado 1) para el ejercicio 1991». Este documento (de fecha 30 de julio de 1992) contempla unos ingresos por IVA correspondientes a 1991 de 2.848.174.643.449 ptas., a las que se le agregan 137.084.997.087 ptas. en concepto de «*rectificaciones de ingresos a añadir*», que constituyen los «*ingresos netos a tomar en consideración para el cálculo de la base IVA*». La «*base intermedia*» se obtiene de dividir los ingresos netos entre el tipo medio ponderado (aplicándose un tipo medio ponderado del 10,7927%) y multiplicando este resultado por cien. Esta operación arroja un resultado de 27.659.989.071.649 ptas. que ha de ser objeto de las correspondientes «*compensaciones negativas a deducir*» cuyo importe asciende a 583.066.384.481 ptas. Por consiguiente, la «*base definitiva*» queda determinada en la cuantía de 27.076.992.687.168 ptas., que es sobre la que se deberá girar el tipo impositivo comunitario.

⁵⁸ Esta regresividad se derivaría de que el IVA es un impuesto que grava el consumo y, si como se mantiene en la teoría económica, la propensión marginal al consumo es mayor en los estratos inferiores de renta, este impuesto grava con mayor intensidad a quienes menor renta obtienen. Evidentemente, este hecho que hemos explicado a nivel de renta personal, es perfectamente extrapolable al contexto comunitario donde quienes resultarían gravados en mayor proporción serían los Estados miembros con menor nivel de renta

reforma fue hacer más equitativas las aportaciones por este recurso manifestada por la desproporción entre la base del IVA y el PNB de algunos países.

La suma de las bases IVA de los Estados miembros permite obtener la base comunitaria, cuyo importe real se conoce con un año de diferencia con respecto al ejercicio generador (es decir, la práctica usual es que la Comisión pida previsiones por este concepto a los Estados miembros ⁵⁹). Por consiguiente, «(...) *el nivel del recurso IVA comunitario depende del importe de los ingresos netos nacionales que dependen de la actividad económica y de la eficacia de las administraciones fiscales nacionales a la hora de controlar y recaudar el impuesto (...)* ⁶⁰».

Las aportaciones por este concepto de los Estados miembros fue gradual pues, de hecho, (...) «*hubieron de transcurrir 7 años para que tal decisión pudiera hacerse efectiva, pues era indispensable poder contar con un impuesto cuya base fuera mínimamente uniforme*» ⁶¹ (...), contribuyendo financieramente durante el período transitorio en base al PNB respectivo.

En cuanto al tipo aplicable, hay que decir que a partir de la reforma de 1988 es del 1,4% sobre la base del IVA –nivelada en su caso al 55% del PNB a precios de mercado–. De la cuantía así obtenida hay que deducir las compensaciones establecidas en favor del Reino Unido ⁶² contempladas en el artículo 4,2 de la Decisión

nacional. Es decir, el IVA pone de manifiesto el consumo realizado en cada Estado miembro y éste no tiene porqué poner de manifiesto la capacidad productiva de un país.

⁵⁹ Art. 8 del Reglamento n.º 1.553/89.

⁶⁰ TRIBUNAL DE CUENTAS. Informe Anual relativo al ejercicio 1993, pp. 25 y 26.

⁶¹ RUIZ-HUERTA CARBONELL, J. (1990), p. 190.

⁶² Es conveniente abundar en este problema que surgió como consecuencia de que el Reino Unido era –y es– un gran importador de productos de terceros países, con lo que el montante de las exacciones agrícolas recaudadas por este país (importaciones agrarias) y el derivado de la aplicación del Arancel Aduanero Común (otras importaciones) era muy elevado. Por el contrario, el Reino Unido recibía muy poco de la PAC, debido a la escasa importancia de su economía agraria, de aquí que el Reino Unido argumentara que era un contribuyente

88/378. Este hecho, junto a la también llamada compensación alemana⁶³, ha dado lugar a que el porcentaje uniforme para los recursos propios procedentes del IVA se sitúe en un nivel inferior al 1,4 % (p.ej. 1,2465% en 1990) y que, además, sea distinto según los países (p.ej. en 1990 fue del 0,72% para el Reino Unido; del 1,33% para la R.F.A.; de 1,39% para Francia;...). Es decir, que se ha producido una modulación de los tipos del recurso IVA que confirman un trato especial para el Reino Unido y –en menor proporción– para Alemania.

No obstante, como consecuencia de que estos tres recursos resultaban insuficientes para una Comunidad que contaba por esas fechas con doce Estados miembros y que el límite del 1,4% del tipo del IVA impedía cumplir el principio de equilibrio presupuestario, se procedió a la creación del llamado «cuarto recurso» o recurso PNB.

neto de la Comunidad. A fin de poner solución a este problema se adoptaron progresivamente una serie de medidas correctoras:

— Inicialmente se acordaron en 1976 una serie de reembolsos parciales sobre la base de la contribución que el Reino Unido debía hacer en concepto de IVA. No obstante, este mecanismo nunca se aplicó.

— El segundo mecanismo de compensación se puso en práctica a través de la Decisión de 30 de mayo de 1980 y consistía en la adopción de medidas específicas en favor del Reino Unido. Dicho sistema funcionó desde 1980 hasta 1986.

— A partir de las negociaciones de adhesión de España y Portugal se elimina el «cheque británico», instaurándose un sistema que consiste en una deducción fiscal que opera sobre la contribución británica en concepto de IVA (de hecho una reducción del tipo aplicable) y que fue consecuencia de la Decisión de 7 de mayo de 1985. Evidentemente, esta reducción de su aportación en concepto de IVA conlleva una carga financiera suplementaria para los otros once Estados que se añade a los pagos realizados en concepto de IVA dentro del límite del 1,4%. Si subsiste algún saldo, se añade a los pagos del Estado de que se trate en concepto de cuarto recurso.

En cualquier caso, es preciso tener presente que la reiteradamente citada Decisión 94/728 del Consejo, ha establecido un nuevo mecanismo para calcular su importe.

⁶³ Esta compensación consiste en una reducción de un tercio de la aportación alemana en concepto de recurso IVA que, por tanto, pasa a engrosar la realizada por los otros Estados miembros (salvo el Reino Unido). El origen de ésta se encontraría en el papel de contribuyente neto que este Estado ha venido manteniendo tradicionalmente en la Comunidad (en 1995 financió el 29,3% del presupuesto general).

d) El cuarto recurso en base al PNB:

Este recurso es la novedad más importante introducida por la Decisión 88/376, aunque también se producen otras reformas que es conveniente mencionar: se altera la naturaleza de la prima del 10% de la recaudación por recursos propios tradicionales que, hasta ese momento, venían percibiendo los Estados miembros en concepto de gastos de recaudación (prima de cobranza) ⁶⁴; se incluyen en el arancel aduanero común los productos CECA (que hasta entonces percibían directamente de los Estados miembros); se introduce la ya mencionada corrección en la base del IVA que en ningún caso podría superar el 55% del PNB y el tipo máximo se fijaba en el 1,4%.

En relación a éste recurso, hay que decir que consiste en la aplicación de un tipo uniforme determinado con arreglo al procedimiento presupuestario a una base adicional que es el PNB de cada Estado miembro a precios de mercado ⁶⁵. Dicho tipo está en función de los

⁶⁴ En relación a la prima de cobranza es preciso hacer algunas puntualizaciones:

— Inicialmente se consideraban un gasto y como tal se incluían en el estado de gastos de la Comisión.

— La Decisión 88/376, de 24 de junio de 1988, considera que esta llamada prima de cobranza es una retención, por lo que su lugar es el estado de ingresos de la Comisión. Por esta razón, desde el presupuesto de 1988, se incluye una rúbrica en dicho estado que lleva como título «Ingresos negativos» que recoge el 10% de la prima de cobranza.

Por consiguiente, se puede decir que a pesar de que la Decisión 88/376 aluda expresamente a su supresión, en el fondo el sistema ha permanecido vigente. La única diferencia radica en que esta partida se consideraba un gasto antes de dicha Decisión, mientras que después de su adopción ha pasado a considerarse un ingreso (negativo). La razón parece encontrarse en el respeto del principio de universalidad (principio de no compensación).

⁶⁵ El PNB se calcula a partir del PIB, que es el agregado central del Sistema Europeo de Cuentas Económicas Integradas (SEC). Para convertir una magnitud en otra es preciso disponer de un mayor volumen de información relativa a las relaciones que el país considerado mantenga con el resto del mundo: remuneraciones de los asalariados, rentas recibidas y abonadas por la propiedad y las empresas.

ingresos complementarios necesarios en cada ejercicio presupuestario para cubrir las necesidades de la Comunidad. A diferencia del recurso IVA, en este caso las previsiones las establece la Comisión con el Comité Consultivo de recursos propios ⁶⁶.

En cualquier caso, este recurso es residual respecto a los recursos propios tradicionales más importantes. Por tanto, su característica esencial es la de ser un recurso variable y complementario cuyo fin es garantizar el equilibrio presupuestario ⁶⁷.

B) La Decisión 94/728 del Consejo ⁶⁸.

Aunque esta Decisión, junto a su Reglamento de aplicación ⁶⁹, deroga el sistema de recursos propios anteriormente vigente a partir del 1 de enero de 1995 (art. 11,1,a), se puede decir que las novedades que introduce no afectan drásticamente a la estructura del mismo, aunque sí incorpora novedades que es preciso mencionar.

Los recursos propios –que tampoco a partir de esta Decisión comprenden los únicos ingresos comunitarios– están constituidos por los ingresos procedentes de ⁷⁰:

a) las exacciones reguladoras agrícolas, primas, montantes suplementarios o compensatorios, importes o elementos adicionales y otros derechos que se hayan fijado o se puedan fijar por las instituciones comunitarias en los intercambios con países no miembros en el

⁶⁶ Art. 21 del Reglamento n.º 1.552/89 del Consejo, de 29 de mayo de 1989 (DOCE n.º L 155, de 7 de junio).

⁶⁷ Para STRASSER estamos ante un recurso que «(...) Se le califica como recurso propio de las Comunidades Europeas, pero no lo es, puesto que se trata de una contribución financiera fundada en el PNB (...)». STRASSER, D. (1993), p. 107.

⁶⁸ Decisión 94/728, del Consejo, de 31 de octubre (DOCE n.º L 293/94, de 12 de noviembre).

⁶⁹ Reglamento n.º 2729/94, de 31 de octubre (DOCE n.º L 293, de 12 de noviembre), que modifica el anterior Reglamento en la materia, es decir, el Reglamento n.º 1.552/89.

⁷⁰ Art. 2 de la Decisión 94/728.

marco de la PAC; así como las cotizaciones y otros derechos previstos en el marco de la organización común de mercados en el sector del azúcar;

b) Los derechos del arancel aduanero común y otros derechos que se hayan fijado o se puedan fijar por las instituciones comunitarias en los intercambios con países no miembros, así como los derechos de aduana sobre los productos regulados por el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero;

c) la aplicación de un tipo uniforme válido para todos los Estados miembros a la base del IVA, determinada de manera uniforme para los Estados miembros con arreglo a las normas comunitarias. No obstante, la base que deberá tenerse en cuenta, a los efectos de la presente Decisión, estará limitada a partir de 1995 al 50% de su respectivo PNB para aquellos Estados miembros cuyo PNB por habitante hubiera sido en 1991 inferior al 90% de la media comunitaria; la base que se tendrá en cuenta para los demás Estados miembros que no cumplan esta condición estará limitada al:

- 54% en 1995,*
- 53% en 1996,*
- 52% en 1997,*
- 51% en 1998,*
- 50% en 1999 de sus respectivos PNB;*

el tipo de nivelación del 50% de los PNB respectivos previsto para todos los Estados miembros en 1999 seguirá siendo de aplicación en tanto en cuanto no se modifique la presente decisión:

d) la aplicación de un tipo, a fijar en el marco del procedimiento presupuestario en función de todos los demás ingresos, a la suma de los PNB de todos los Estados miembros ⁷¹ (...).

⁷¹ El número 5 de éste mismo artículo prevé que este tipo se aplique al PNB de cada Estado miembro.

Las principales novedades introducidas por esta Decisión y su Reglamento de aplicación pueden resumirse en las siguientes:

1. Los tipos uniformes a aplicar a la base del IVA difieren según el año considerado pues, para 1995 se fija en el 1,32%; para 1996 en el 1,24%; para 1997 en el 1,16%; para 1998 en el 1,08% y para 1999 en el 1,00% (éste último tipo será el vigente a partir de tal fecha en tanto en cuanto la Decisión no sea modificada). A estos tipos debe deducirse el importe de la compensación británica.

2. En relación a la compensación británica –tal y como ya hemos mencionado– se establece un nuevo mecanismo para calcular su importe.

3. En caso de que no se produzca la aprobación del presupuesto se prevé la aplicación de los tipos IVA y PNB vigentes hasta ése momento.

4. La recaudación total por recursos propios no podrá exceder de los siguientes porcentajes referido al PNB de los Estados miembros en el período de referencia: en 1995 del 1,21%; en 1996 del 1,22%; en 1997 del 1,24%; en 1998 del 1,26% y en 1999 del 1,27%. Estos límites permanecerán vigentes mientras no se modifique esta Decisión.

5. De la recaudación total en concepto de recursos propios no podrá destinarse más de un 1,27% del PNB de los Estados miembros a créditos para pagos. Por su parte, los créditos para pagos no podrán suponer más del 1,335% del total del PNB de los Estados miembros en 1999, debiendo seguir hasta entonces una evolución ordenada. Igual que en el caso anterior, estos límites permanecerán vigentes mientras no se modifique esta Decisión.

En definitiva, más que ante un nuevo sistema de recursos propios, estamos ante la consolidación del anteriormente vigente con las novedades que esta Decisión introduce. En cualquier caso, hay que tener presente que –como hemos reiterado ya en diversas ocasiones– a pesar de que inicialmente su entrada en vigor estaba prevista para el primero de enero de 1995, ésto no se ha producido pues esta Decisión se encuentra en proceso de ratificación por los Estados miembros «(...) y una vez finalizado éste, se calculará de nuevo la financiación del presupuesto de acuerdo al nuevo sistema que entra en

vigor, con carácter retroactivo, el 1 de enero de 1995 (...)»⁷². Por tanto, durante dicho ejercicio se han continuado aplicando las reglas establecidas por la Decisión 88/376.

5.2. LOS GASTOS COMUNITARIOS

A diferencia de lo acontecido en relación a los recursos comunitarios, los avatares que han incidido sobre los gastos de la Comunidad –aunque también importantes– han sido menos intensos, quizás como consecuencia de la estabilidad que caracteriza a las políticas a que se destinan los recursos comunitarios (aunque no se pueda decir lo mismo en relación a las cuantías absorbidas por las mismas). Por esta razón, se puede decir que los gastos de la Comunidad responden a una estructura estable y poco susceptible de ser alterada drásticamente, salvo reformas en tal sentido.

5.2.1. Los gastos de la Política Agraria Común (PAC)

Como ya hemos señalado, desde los orígenes de las Comunidades Europeas, el rasgo principal que caracteriza al presupuesto de gastos es la preeminencia de la Política Agraria Común (PAC), prevista por el artículo 39 TCEE y establecida por el Reglamento n.º 25/62, de 4 de abril de 1962. Esta política se traduce en el hecho de que la Comunidad asume una responsabilidad financiera directa ⁷³ sobre

⁷² «Relaciones financieras entre España y las Comunidades Europeas». Secretaría de Estado de Hacienda. Dirección General de Presupuestos. 1995, p. 33.

⁷³ Esta responsabilidad directa se manifiesta no sólo en relación a la gestión de estas partidas, sino además en el control directo y «exclusivo» que ejercen los organismos de control comunitarios respecto a los fondos asignados a cada uno de los Estados miembros. En definitiva, puede decirse que la Comunidad asume plena responsabilidad sobre el control de estos recursos, aún cuando se han integrado en los respectivos presupuestos nacionales. Si existen mecanismos de control nacionales que recojan estas dotaciones, suelen realizar funciones «meramente formales» en relación a los fondos comunitarios FEOGA-Garantía, siendo responsables de su control las instituciones y organismos comunitarios.

este sector: el sostenimiento de los mercados de productos agrarios mediante las organizaciones comunes de mercado (OCM ⁷⁴). La PAC se materializa a través de la Sección Garantía del Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agraria (FEOGA-Garantía), el cual debe financiar:

- los diferentes gastos de intervención en los mercados agrarios, incluyendo los gastos de depreciación de nuevas existencias;
- las restituciones por exportación de productos agrarios hacia terceros países;
- la mitad de los gastos relacionados con el programa de retirada de tierras de la producción.

En este sentido se puede mencionar que en 1975 los gastos agrícolas de intervención suponían el 75% del presupuesto, en 1979 el 72%; en 1991 el 60% y que en 1995, a pesar de su paulatina reducción, aún representan el 46,8% de los gastos presupuestarios.

Tal y como dijimos, esta preponderancia del gasto agrícola es una de las señas de identidad del presupuesto comunitario, así como uno de sus mayores problemas. Las causas de esta excesiva participación presupuestaria son difíciles de determinar. Para Bonete Perales ⁷⁵ es el fracaso del Programa de Agricultura 1980 (conocido como Plan Mansholt) uno de los factores decisivos pues:

⁷⁴ Es conveniente reiterar en qué consisten las OCM puesto que la PAC es su lugar natural. Cada una de éstas engloba una categoría de productos y se instrumenta sobre la creación de un mercado administrado (intervenido) que tiene como principios –principios que son, por otra parte, los genéricos de la PAC– los siguientes:

— Principio de unidad de mercado, cuya plasmación se realiza sobre la libre circulación de productos agrícolas y el establecimiento de precios únicos en la totalidad del territorio.

— Principio de preferencia comunitaria, materializado en la exigencia de las exacciones reguladoras sobre la importación de productos agrícolas de terceros países.

— Principio de solidaridad financiera, que se traduce en que el presupuesto comunitario debe soportar las consecuencias financieras de los principios anteriores. Como puede apreciarse, este principio está íntimamente relacionado con el establecimiento de precios únicos.

⁷⁵ BONETE PERALES, R. (1993), pp. 83-133.

«(...) *El Plan Mansholt recogía la necesidad de transformar radicalmente la agricultura europea pero no ponderaba correctamente el grado de aceptación social del mismo (...)*». De este modo puede inferirse que estamos ante un problema de tipo estructural que afecta a lo más hondo de las estructuras productivas comunitarias.

Las partidas más importantes dentro de este apartado son:

- a) Restituciones a la exportación, cuyo objetivo es permitir la concurrencia de los productos agrarios de la Comunidad en los mercados mundiales, apoyando con subvenciones las exportaciones agrícolas de los Estados miembros. Representan la diferencia entre los precios internacionales y los precios comunitarios, en la medida en que aquéllos suelen ser menores que los vigentes en el mercado comunitario.
- b) Intervenciones en el mercado interior, que incluyen las ayudas y subvenciones a la producción (prima de compensación de precios), así como los gastos de almacenamiento y los gastos financieros.
- c) Montantes compensatorios monetarios ⁷⁶, que son medidas tendentes a neutralizar distorsiones en los mercados como conse-

⁷⁶ El sistema de los montantes compensatorios monetarios (MCM) es consecuencia de que los precios de los productos agrícolas están fijados en ecus. Por consiguiente, toda variación en la paridad de alguna de las monedas comunitarias implica una modificación de los precios pagados a los productores expresados en su moneda nacional. Evidentemente, el mecanismo funciona en los dos sentidos, es decir, frente a una depreciación/devaluación o frente a una apreciación/revaluación.

En concreto, el sistema de MCM corrige estos efectos –efectos que, por otra parte, pueden dar lugar a movimientos de mercancías intracomunitarios como consecuencia de las fluctuaciones de las paridades, así como a posiciones más competitivas de los productos agrícolas de un país (depreciación/devaluación) o menos (apreciación/revaluación)– manteniendo la moneda de que se trate con su antiguo valor de paridad respecto al ámbito de la agricultura. Por este hecho, aparece el concepto de «paridad verde» (p. ej. Peseta verde, Franco verde, etc.), es decir, la aplicada exclusivamente en el ámbito agrícola.

Para corregir estas distorsiones, el país que ha devaluado su moneda debe aplicar un impuesto sobre sus exportaciones (es decir, las encarece) por el valor de compensación, así como una subvención (es decir, abaratarlas) sobre sus importaciones (en estos dos casos se habla de MCM negativos); por el contrario, si se trata de una apreciación, se establecen subvenciones a la exportación e impuestos sobre la importación (estas medidas se conocen como MCM positivos).

Los MCM suponen para la Comunidad un ingreso o un gasto, según el caso, puesto que pueden ser gravámenes (en cuyo caso se ubican dentro del arancel

cuencia de las fluctuaciones en los valores de paridad entre las monedas comunitarias y la unidad de cuenta europea ⁷⁷.

5.2.2. Los gastos estructurales

Constituyen el segundo capítulo en importancia dentro del presupuesto de gastos de la Comunidad, incluyéndose bajo este epígrafe los tres grandes fondos con finalidad estructural: Sección Orientación del Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agraria (FEOGA-Orientación); Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) y Fondo Social Europeo (FSE), así como los más recientemente creados Fondo de Cohesión e Instrumento Financiero de Orientación Pesquera (IFOP).

Los gastos de los fondos estructurales se destinan a financiar proyectos que impliquen la consecución de una mayor cohesión económica y social en la Comunidad. Implican siempre una financiación nacional complementaria y un alto grado de cooperación entre la Comisión y las autoridades nacionales de los distintos Estados miembros.

aduanero común) o subvenciones aplicados en el comercio de productos agrarios, tanto en los intercambios intracomunitarios, como entre los realizados entre la Comunidad y terceros países. Los primeros constituyen los denominados MCM positivos, es decir, los que se perciben en la importación y en virtud de los cuales, los países que los aplican, añaden a los derechos aduaneros, exacciones reguladoras y demás gravámenes que pudieran afectar a las mercancías importadas dichos montantes. Por su parte, los segundos constituyen los MCM negativos y consisten en el incremento de las restituciones u otras subvenciones que pudieran concederse a la mercancía sujeta a dicho montante.

Para profundizar en este aspecto véase BONETE PERALES, R. (1993), pp. 124-134.

⁷⁷ Muy relacionados con los MCM se hallan los Montantes Compensatorios de Adhesión que son montantes recaudados o concedidos, conforme a una técnica similar a las exacciones y restituciones, en los intercambios entre los nuevos Estados adheridos y entre éstos y los demás Estados miembros o los países terceros, para compensar las diferencias subsistentes entre los niveles de precios agrícolas. Los MCA constituyen recursos propios en todos los casos en que correspondan a recaudaciones, incluso cuando se generen como consecuencia de intercambios entre Estados miembros.

El funcionamiento de los fondos con finalidad estructural se rige por los Reglamentos n.º 2.080/93 a 2.085/93, que regulan éstos en relación al período 1994-1999 y que modifican la anterior reglamentación vigente desde la reforma de 1988. Los objetivos establecidos por el Reglamento n.º 2.081/93 son ⁷⁸:

1) *Objetivo n.º 1: Fomentar el desarrollo y el ajuste estructural de las regiones insuficientemente desarrolladas. Este objetivo corresponde a los tres Fondos originales.*

2) *Objetivo n.º 2: Reconvertir las regiones, regiones fronterizas o zonas gravemente afectadas por el declive industrial. Corresponde al FEDER y al FSE.*

3) *Objetivo n.º 3: Combatir el paro de larga duración y facilitar la inserción profesional de los jóvenes y de las personas expuestas a la exclusión del mercado laboral. Corresponde al FSE.*

4) *Objetivo n.º 4: Facilitar la adaptación de los trabajadores y trabajadoras a las mutaciones industriales y a la evolución de los sistemas de producción. Corresponde al FSE.*

5) **Objetivo n.º 5: Este objetivo se desdobra:**

5.a) *Objetivo n.º 5, a): Acelerar la adaptación de las estructuras agrarias en el marco de la reforma de la PAC. Corresponde al FEOGA-Orientación y al IFOP.*

5.b) *Objetivo n.º 5, b): Facilitar el desarrollo y el ajuste estructural de las zonas rurales (bajo nivel de desarrollo socioeconómico; elevado índice de empleo agrícola; bajo nivel de renta agrícola; baja densidad de población o tendencia importante a la despoblación). Fomentar el desarrollo de las zonas rurales. Corresponde a los tres grandes Fondos.*

Por lo que se refiere a los tipos de intervención financiera que se pueden poner en práctica, es el art. 5 del Reglamento anteriormente citado el que regula este aspecto, señalando que estas acciones podrán consistir en:

- a) *cofinanciación de programas operativos;*
- b) *cofinanciación de un régimen de ayudas nacional, incluidos los reembolsos;*

⁷⁸ No obstante, hay que tener presente que, tras la ampliación comunitaria a quince miembros, estos objetivos fueron complementados por un número 6: fomentar el desarrollo y ajuste estructural de las regiones con una densidad de población muy baja.

c) concesión de subvenciones globales, en general gestionadas por un organismo intermediario, designado por el Estado miembro de acuerdo con la Comisión, el cual efectúa el reparto en subvenciones individuales concedidas a los beneficiarios finales;

d) cofinanciación de proyectos apropiados, incluidos los reembolsos;

e) apoyo a la asistencia técnica y a los estudios preparatorios para la elaboración de acciones.

La proporción de financiación comunitaria en relación a la totalidad de la acción considerada se modula en función de los criterios recogidos en el artículo 13 (gravedad de los problemas específicos a los que está dirigida la acción, capacidad financiera del Estado miembro de que se trate, etc.), y están sujetos a ciertos límites en la medida que exigen: un mínimo del 50% del gasto público y un máximo del 75% del coste total para las medidas aplicadas en las regiones que pueden beneficiarse de una intervención correspondiente al objetivo n.º 1; un mínimo del 25 % del gasto público y un máximo del 50% del coste total para las medidas aplicadas en las demás regiones.

A) El Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER)

A través de este fondo -no previsto en el momento de la constitución de la Comunidad Económica Europea y creado en 1975- la Comunidad pone en práctica la política de desarrollo regional, siendo sus actuaciones las derivadas de la implementación de distintos programas y operaciones:

— Programas Comunitarios: son desarrollados a instancia de la propia Comisión para paliar, en la medida de lo posible, problemas regionales que afecten simultáneamente a diversas regiones comunitarias ⁷⁹.

— Programas Nacionales de Interés Comunitario (PNIC): consisten en un conjunto de acciones plurianuales que atienden a objetivos nacionales y que contribuyen a la realización de objetivos y políticas comunitarias ⁸⁰.

⁷⁹ Por ejemplo, el programa STAR (servicios avanzados de telecomunicaciones), o el programa VALOREM (valoración del potencial energético endógeno).

⁸⁰ Por ejemplo, los distintos programas de infraestructuras.

— Operaciones Integradas de Desarrollo (OID): se caracterizan por la participación de más de un fondo estructural y su objetivo es atender a las zonas geográficas más deprimidas de la Comunidad.

— Proyectos y Estudios realizados en este ámbito, cuya principal característica es la heterogeneidad.

Resumiendo, las actuaciones y financiación del FEDER se dirigen básicamente a las regiones con problemas estructurales y/o en declive industrial. Su finalidad es incentivar el desarrollo del potencial endógeno de éstas y la creación de infraestructuras.

B) El Fondo Social Europeo (FSE)

El FSE se prevé ya en 1957 con la constitución de la CEE y se crea en 1960, teniendo desde un principio una clara vocación hacia la política social comunitaria. Las acciones que financia este fondo son muy diversas aunque todas participan de un denominador común: acciones que contemplan la formación profesional, ayudas a la contratación —especialmente para puestos de trabajo de nueva creación y de naturaleza estable—, etc.

Las intervenciones se centran en regiones de prioridad absoluta, zonas de reestructuración industrial y sectorial, y regiones de paro elevado y de larga duración.

Los colectivos a los que se destina la actuación del FSE son básicamente los menores de 25 años, los parados de larga duración y las personas afectadas por procesos de reestructuración.

C) La Sección Orientación del Fondo Europeo de Orientación y Desarrollo Agrarios (FEOGA-Orientación)

Por su parte, las actuaciones de la Sección Orientación del FEOGA (creada en 1962) van dirigidas a la reestructuración agrícola

(mejora de las estructuras de las explotaciones, de la transformación o comercialización de productos agrícolas; diversificación o reconversión de las actividades; etc.), siendo los medios de que se vale los siguientes:

- a) Acciones directas, que se basan en la concesión de ayudas a beneficiarios que presenten proyectos para la realización de inversiones específicas, en especial de las relativas a la transformación y comercialización de productos agrícolas.
- b) Acciones indirectas, en las que el FEOGA-Orientación financia un porcentaje de los gastos realizados por cada Estado miembro.

Podemos concluir diciendo que las políticas estructurales comunitarias se acometen por los distintos fondos, tratándose de intervenciones dirigidas a lograr el cambio estructural en diversos ámbitos, pudiendo concurrir en algunos casos una actuación simultánea como consecuencia de que la zona geográfica en cuestión adolezca de graves deficiencias de carácter estructural.

D) *El Fondo de Cohesión*

Este fondo fue previsto en el Protocolo sobre la Cohesión Económica y Social del Tratado de la Unión Europea, firmado en Maastricht el 7 de febrero de 1992, que establecía la creación de un Fondo de Cohesión que *«aporte contribuciones financieras comunitarias a proyectos en los ámbitos del medio ambiente y de las redes transeuropeas en los Estados miembros que tengan un PNB per cápita inferior al 90 por 100 de la media comunitaria y que cuenten con un programa que conduzca al cumplimiento de las condiciones de convergencia económica según lo dispuesto en el artículo 104 C del Tratado,...»*.

Realmente fue el Reglamento n.º 729/93 del Consejo de 30 de marzo de 1993 (DOCE n.º L 79 de 1 de abril de 1993) el que instauró este instrumento financiero, con la finalidad establecida en el Tratado de la Unión Europea, y cuyos destinatarios son Grecia, España, Irlanda y Portugal.

En la actualidad es el Reglamento n.º 1.164/94 del Consejo, que crea el Fondo de Cohesión (que entró en vigor el 26 de mayo de 1994), el que regula esta materia pues deroga el anterior convirtiendo el instrumento anterior en un verdadero fondo.

4.2.3. Otros gastos:

Entre los más importantes se pueden señalar los relativos a investigación y desarrollo (I+D), que se atienden a través de programas marco; el de Ayudas al Desarrollo que se financia a través de conceptos presupuestarios o extrapresupuestarios (el caso del FED); los derivados de gastos administrativos y de reembolso a los Estados miembros; etc.

En cuanto a los gastos de Ayuda al Desarrollo hay que decir que principalmente se dirigen a los países conocidos como «países ACP»⁸¹ (FED), países mediterráneos, países PVD/ALA⁸², así como a los países de Europa del Este (países PECO).

⁸¹ Los países ACP son Estados independientes que fueron antiguas colonias de algunos de los Estados miembros de la Comunidad Europea y que se encuentran ubicados en África, el Caribe o el Pacífico. Para NIETO SOLÍS «(...) puede decirse que los países ACP disfrutaban de tres tipos de ventajas: institucionales, comerciales y de ayuda al desarrollo (...) Las ventajas institucionales consisten en la creación de unas instituciones específicas, con representación en los países ACP y de la CE, que velan por la correcta aplicación de los acuerdos y por su renovación. Las ventajas comerciales afectan a dos tipos de productos. Los industriales (...). Y los agrícolas tropicales y mineros (...). Finalmente, los países ACP gozan de un tercer tipo de ventajas (...). Se trata de los proyectos financiados por la Comunidad, que se inscriben en actuaciones específicas de ayuda al desarrollo y que son financiadas por el FED y a veces por el BEI (...)». NIETO SOLÍS, J.A. (1990), pp. 104 y 105.

⁸² Los países PVD/ALA son aquéllos en vías de desarrollo (normalmente asiáticos) o que se sitúan en América Latina. Estos países no gozan de ventajas institucionales ni de instrumentos específicos de ayuda al desarrollo, por lo que tan solo quedan incluidos en el régimen general de ayudas que destina la Comunidad a la ayuda al desarrollo.

**CUADROS RESUMEN DE LOS INGRESOS Y GASTOS
COMUNITARIOS 1951-1995**

INGRESOS
A) De 1951 hasta la Decisión del Consejo de 21 de abril de 1970
— CEEA Exacciones CEEA
— CEE y CEEA Contribuciones financieras Estados miembros
B) A partir Decisión del Consejo de 21 de abril de 1970
1) Recursos propios tradicionales
a- Exacciones reguladoras agrícolas
— Exacciones reguladoras agrícolas en sentido estricto
— Cotizaciones del azúcar y de la isoglucosa
b- Derechos de Aduana
2) Recurso en base IVA
3) Cuarto recurso o recurso en base PNB
4) Otros ingresos: Estos tienen carácter residual y son: contribuciones presupuestarias nacionales; excedentes de ejercicios anteriores; impuestos sobre sueldos de funcionarios; intereses de demora y multas; ingresos derivados de empréstitos y reembolsos de préstamos especiales; financiación de programas comunitarios y reembolsos de otras instituciones.

GASTOS
1) Gastos de la PAC (FEOGA-Garantía)
a- Restituciones a la exportación
b- Intervenciones en el mercado interior
c- Montantes compensatorios monetarios
2) Gastos estructurales
a- Gastos del FEDER
b- Gastos del FEOGA-Orientación
c- Gastos del FSE
d- IFOP
e- Fondo de Cohesión
3) Otros gastos: Se incluyen en este apartado una serie de gastos como los derivados de los programas de I+D; gastos del FED; etc.

Fuente: elaboración propia.

6. CONCLUSIONES

Como se ha puesto de manifiesto a lo largo de este trabajo, el presupuesto comunitario ha experimentado una constante evolución desde la constitución de las Comunidades Europeas en la década de los cincuenta hasta la actualidad. No obstante, puede decirse que ésta se ha producido a ritmo distinto desde la perspectiva de los dos estados que integran dicho presupuesto.

Por lo que se refiere a los ingresos de la Comunidad, podríamos decir que el esquema de financiación basado en los recursos propios aún vigente se correspondería con un estadio de evolución ya superado o, en el mejor de los casos, con vocación de serlo:

a) La importancia que en este sistema se da a los recursos propios tradicionales (exacciones reguladoras y derechos de aduana) sigue respondiendo más al concepto de recursos con finalidad extrafiscal, es decir, a la protección de determinados mercados interiores, que a verdaderos ingresos fiscales, cuya exacción se justifica en función de la necesidad de financiación de las distintas políticas puestas en marcha por las instancias comunitarias. Si a este hecho le añadimos la contradicción entre su denominación y el grado de gestión que sobre los mismos ejerce la Comunidad –para lo cual podemos citar textualmente a la Comisión Europea: «(...) *Prácticamente, todos los recursos presupuestarios son recaudados por los Estados miembros y aproximadamente el 80% de los fondos comunitarios se paga a los beneficiarios finales a través de las administraciones nacionales (...)* ⁸³»– y lo relacionamos con el resto de recursos comunitarios, podríamos inferir que –de hecho– la Comunidad carece de un verdadero sistema de financiación que pueda calificarse de propio, participando de las deficiencias derivadas de este sistema basado en exacciones percibidas por los distintos Estados miembros.

Si relacionamos lo apuntado en el párrafo precedente con la problemática del fraude comunitario –problema por el que las institu-

⁸³ Informe anual de la Comisión, de 29 de marzo de 1995, «Protección Jurídica de los Intereses Financieros de la Comunidad. Lucha contra el Fraude. Informe Anual 1994. (Presentado por la Comisión)». COM (95) 98 final, pp. 5 y 6.

ciones comunitarias vienen incrementando su sensibilidad ejercicio tras ejercicio—, podemos decir que este esquema de financiación está lejos de constituir un sistema adecuado desde esta perspectiva. En este sentido se puede decir que ni los Estados miembros tienen incentivos para reprimir los comportamientos fraudulentos que afectan a las finanzas comunitarias, ni la Comunidad ostenta plenamente las competencias necesarias para su prevención y represión.

b) A pesar de que en la actualidad la mayor parte de los ingresos comunitarios provienen del recurso IVA —calificado también como propio y al que se le podrían hacer extensivas las consideraciones anteriores—, que podría ser considerado como un ingreso fiscal como consecuencia de que su finalidad parece corresponderse con este concepto, éste no constituye un recurso idóneo pues, por un lado, no manifiesta la «capacidad de pago» de los Estados miembros y, por otro, presenta un carácter regresivo que se proyectaría (a pesar de las correcciones derivadas del techo establecido en el 55% del PNB) sobre el marco comunitario. Ambos aspectos parecen poner de manifiesto una falta de equidad de este recurso, que se ve intensificada como consecuencia de la importancia que el mismo presenta como fuente de financiación comunitaria.

c) El recurso PNB —que también parece presentar vocación de verdadero recurso fiscal— sigue manteniendo un carácter complementario (aunque progresivamente va adquiriendo más importancia en los últimos años) que neutraliza el potencial que el mismo encierra. Parece que éste constituye una buena alternativa al recurso IVA pues no incorpora sus deficiencias —aunque plantee otros problemas—, lo que puede resultar menos inequitativo y con la misma (o superior) capacidad recaudatoria.

Respecto a los gastos comunitarios se puede decir que sigue siendo la agricultura el sector que absorbe la mayor parte de los recursos comunitarios —materializados en forma de ayudas y subvenciones otorgadas por el FEOGA-Garantía—, y ello a pesar de la disminución relativa que este tipo de gasto viene mostrando ejercicio tras ejercicio. En nuestra opinión, este lastre condiciona la evolución del resto de políticas comunitarias y su inercia limita el desarrollo de éstas, así como pone de manifiesto la obsolescencia de los criterios que gradúan la prioridad de cada partida de gasto. De lo que se trata, por tanto, es de que la asignación de los recursos disponibles se haga de manera

racional, abandonando paulatinamente —en la medida de lo posible— aquéllos gastos que sean de mero sostenimiento de estructuras productivas ineficientes y transfiriendo (e incluso incrementado) tales recursos a las nuevas políticas que constituyan objetivos prioritarios de las Comunidades Europeas. Desde esta óptica, parece que la actuación comunitaria sigue el camino adecuado.

BIBLIOGRAFÍA

ALBI IBÁÑEZ, E.:

— (1990): «Elusión y evasión fiscales: la investigación económica». *Hacienda Pública Española*, n.º 115-2, pp. 251-261.

— (1992): «Teoría de la Hacienda Pública». Editorial Ariel, S.A. Barcelona.

BONETE PERALES, R. (1993): «Condicionamientos internos y externos de la PAC: elección, mantenimiento y abandono de la protección vía precios». Tesis Doctoral. Universidad de Salamanca. Departamento de Economía y Derecho del Trabajo.

CORONA, J.F. *et al.* (1988): «Introducción a la Hacienda Pública». Editorial Barcanova.

FLORES, E. and ZANGL, P. (1991): «La structure financière de la Communauté face aux défis présents et futurs». *E.U.I. Working Papers*, n.º 91/9. European University Institute, Florence.

FONSECA MORILLO, F.J. (1986): «El Presupuesto de la Comunidades Europeas: análisis jurídico». IEF.

FUENTES QUINTANA, E. (1987): «Hacienda Pública. Introducción y presupuesto».

JANE SOLA, J. (1974), : «Por una estructura operativa de la Política Económica». *Revista Española de Economía*, enero-abril 1974.

JORDAN GALDUF, J.M. (coord.) (1994): «Economía de la Unión Europea». Editorial Civitas.

MARTÍNEZ LAGO, M.A. (1991) : «Manual de Derecho Presupuestario». Editorial Colex.

NIETO SOLÍS, J.A. (1990): «Introducción a la economía de la Comunidad Europea». Siglo Veintiuno de España Editores, S.A.

RUIZ-HUERTA CARBONELL, J. (1990): «El IVA en el sistema tributario español». En *Sistema Fiscal y Administración Tributaria*. Instituto de Estudios Fiscales. Monografía n.º 80, pp. 179-219.

STRASSER, D.

— (1990): «Les finances de l'Europe: le droit budgétaire et financier des communautés européennes». L.G.D.J.

— (1993): «La Hacienda de Europa: el Derecho presupuestario y financiero de las Comunidades Europeas». IEF.

TERRASE, Y. (1991): «Le budget de la Communauté Européenne». Masson.

DOCUMENTOS E INFORMES

«Informe anual de la Comisión, de 29 de marzo de 1995,»: «Protección Jurídica de los Intereses Financieros de la Comunidad. Lucha contra el Fraude. Informe Anual 1994. (Presentado por la Comisión)». COM (95) 98 final.

«Informe financiero 1991». Oficina de Publicaciones Oficiales. Comunidades Europeas.

«Informe financiero 1992». Oficina de Publicaciones Oficiales. Comunidades Europeas.

«Informe financiero 1993». Oficina de Publicaciones Oficiales. Comunidades Europeas.

«Las finanzas públicas de la Comunidad Europea: el Presupuesto tras la reforma de 1988». (1990); Oficina de Publicaciones de las Comunidades Europeas, Luxemburgo.

«Las finanzas públicas de la Comunidad Europea: el Presupuesto tras la reforma de 1988». Oficina de Publicaciones de las Comunidades Europeas, Luxemburgo, 1990.

«Las finanzas públicas comunitarias en el período 1993-1997». COM (92) 2001 final. Comisión de las Comunidades Europeas. Bruselas, 1992.

«Nuevas políticas estructurales de la CEE». Documentos 7/8. Comunidad Europea, 1990.

«Vademécum presupuestario». Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 1995. SEC (95) 1400-ES. Edición 1995.

«Economie Européenne», n° 51, 1992. Commission des Communautés Européennes. Págs. 195 y ss.

«Economie Européenne», n° 55, 1992. Commission des Communautés Européennes. Págs. 172 y ss.

«Economie Européenne», n° 58, 1994. Commission des Communautés Européennes. Págs. 181 y ss.

«Los recursos propios de las Comunidades Europeas» (1991); *Aduanas Informa*, n° 40. Págs. 11-34.

EUROSTAT, ediciones n° 23 (1986), n° 31 (1994) y n° 32 (1995).