

PERSPECTIVAS FINANCIERAS 1987-90

(Comunicado de la Comisión a la Autoridad Presupuestaria)

INTRODUCCION GENERAL

El programa presupuestario que aquí se presenta tiene por objetivo el ayudar al desarrollo de la estructura del presupuesto unitario de manera que se favorezca la realización de los objetivos primordiales de la Comunidad.

Un programa de este tipo resulta más necesario que nunca, ya que, a medio plazo, cabe esperar solamente un aumento anual relativamente moderado del presupuesto comunitario. Para alcanzar progresos substanciales en la realización de los objetivos comunitarios, es menester que estos cambios se concentren en sectores prioritarios de modo que, por acumulación, sea posible un desarrollo significativo en un período de tiempo determinado. El programa cuatrienal constituye un instrumento necesario para este proceso.

Como ya se ha señalado en otra parte, la Comisión estima que la completa realización de los objetivos comunitarios será posible sólo si se dispone de los recursos adecuados.

Al presentar este programa presupuestario cuatrienal, la Comisión no está aprobando ni los actuales límites de los recursos propios ni las restricciones artificiales que se están imponiendo al desarrollo de gastos comunitarios valiosos, restricciones que a la larga entran en contradicción con el logro de todos los objetivos a los que se ha comprometido la Comunidad.

La Comisión trata más bien, habida cuenta de la disponibilidad probable de ingresos en el próximo período, de asignar prioridades entre las políticas más atractivas de modo que sea posible, por lo menos, alcanzar ciertos objetivos clave. Ello implica, forzosamente, la disminución de los recursos asignados a ciertas políticas, o incluso su aplazamiento— situación ésta que en otras circunstancias sería considerada como poco deseable.

1.ª PARTE. ANTECEDENTES PRESUPUESTARIOS

Los desarrollos presupuestarios desfavorables registrados en los últimos años en ciertos sectores claves de acción imponen en la actualidad importantes restricciones en el desarrollo de las políticas de la Comunidad. A menos que se lleve a cabo una operación de saneamiento de envergadura, estas restricciones

DOCUMENTACION

dificultarán en alto grado la realización de mejoras fundamentales en las políticas comunitarias.

En 1984, y sobre la base de medidas de ahorro propuestas por la Comisión el año anterior, se decidieron cambios importantes en la reglamentación de la Política Agrícola Común. Dichos cambios resultaron, no obstante, insuficientes para limitar las dificultades planteadas por la política existente, aún cuando los costes subyacentes se convirtieron, en gran medida, en crecimiento de los stocks agrícolas o se disimularon como consecuencia de que los precios del mercado mundial aumentaron de modo excesivo por la cotización excepcionalmente alta del dólar con respecto al ECU. La necesidad de gestionar stocks agrícolas frente a precios del mercado mundial más realistas revela en la actualidad el coste total de la actual política agrícola.

En los Fondos Estructurales comunitarios han venido acumulándose en los últimos años un número sin precedentes de compromisos pendientes de liquidación. Ello se debe en parte a una decisión consciente de aumentar el papel activo de los fondos, lo cual se ha reforzado, además, en gran medida por la lentitud de realización, mayor de lo que se esperaba, de los proyectos contratados, así como por la falta de créditos de pago concedidos por la Autoridad Presupuestaria.

Independientemente de los motivos, los compromisos contractuales pendientes deberán cumplirse mediante un incremento bastante acentuado de los créditos de pago durante los años venideros.

Paralelamente al incremento mencionado anteriormente de las reclamaciones de pagos pendientes que se producirán en el futuro, los gastos totales de la Comunidad sobrepasaron en 1984 el límite del 1,0 % del IVA, habiendo aumentado gradualmente además desde entonces. Ello se debe en parte a los gastos efectuados por el FEOGA y en parte a los mecanismos de compensación aplicados para corregir los desequilibrios presupuestarios. Si se toma en cuenta la financiación aportada mediante acuerdos intergubernamentales en 1984 y 1985, se obtiene un tipo equivalente de IVA claramente por encima del 1,0 % en ambos años.

Al examinar conjuntamente estos desarrollos se observa que, de manera explícita o implícita, los recursos propios adicionales concedidos a la Comunidad a través del aumento del tipo del IVA a 1,4 % se habían agotado esencialmente ya en el momento en que entraban en vigor.

2.ª PARTE. PERSPECTIVAS FINANCIERAS 1987-90

El período 1987-90 se caracterizará, en lo que a recursos se refiere, por una tasa de incremento subyacente de alrededor del 6 %. En el capítulo de gastos se observará la participación cada vez mayor de España y Portugal en las políticas comunitarias, así como una reestructuración del presupuesto con vistas a asegurar por lo menos la realización de los compromisos políticos prioritarios. Esto trae consigo, forzosamente, el aplazamiento de acciones derivadas de ciertos compromisos del pasado.

DOCUMENTACION

Excluyendo circunstancias excepcionales, la Comisión se ha comprometido a limitar el crecimiento de los gastos de la Política Agrícola Común por debajo del aumento de los recursos propios. En caso de que los gastos aumentaran a causa de la gradual Integración de España y Portugal en dicha política, estos gastos se incorporarían sobre la base de previsiones concretas para los primeros años.

Dado que el problema de los stocks excedentes representa un grave obstáculo al futuro financiero de la Política Común, la Comisión pondrá en práctica un programa para reducir dichos stocks. Los medios financieros deberán procurarse mediante ahorros en el marco de la «directiz».

En materia de desarrollo de las políticas, se hace un esfuerzo importante en investigación, ya que es uno de los determinantes principales del grado de competitividad, del empleo y del nivel de vida de Europa.

Los gastos del FEOGA, Sección Orientación, aumentarán teniendo en cuenta la cantidad global de 6.350 millones de ECUS acordados por el Consejo para el período 1985-89. El problema de la limitación del coste del pasado para el FEDER y el Fondo Social implica que, aparte de la incidencia de la ampliación en este último, se prevea sólo un aumento modesto de los compromisos en términos reales para 1987 y 1988. En su conjunto, el incremento efectivo en los tres Fondos Estructurales basta para cubrir los requisitos de 2.500 millones de ECUS de contribución a los Programas Integrados Mediterráneos durante siete años. Las contribuciones directas a los PIM quedan previstas además en su totalidad.

La cooperación al desarrollo y una serie de otros gastos evolucionarán también a un ritmo que garantice un mantenimiento del esfuerzo financiero a precios constantes.

Una provisión específica está prevista para el desarrollo de nuevas políticas. Al adoptarse, éstas se presupuestarán y se incluirán en las perspectivas presupuestarias plurianuales revisadas. Esto podría aplicarse, por ejemplo, a cualquier política nueva surgida del Acta Unica, propuesta por la Comisión tras su ratificación. Un caso que ilustra dicha posibilidad es la política encaminada a la realización del objetivo de cohesión. Es probable que las consecuencias presupuestarias de esta política sean compartidas entre una reasignación de los créditos dentro del Fondo Estructural y nuevos créditos que se incluirán en la provisión para las nuevas políticas.

Todas las cifras reflejan la incidencia financiera de la ampliación. El Acta de adhesión prevé la restitución a España y Portugal durante seis años de un porcentaje decreciente del IVA o de las contribuciones financieras. Entre 1986 y 1990 dicho porcentaje disminuirá por fases de 87 % a 25 %. Esto significa que en 1990 la Integración de los nuevos Estados miembros en cuanto a los gastos estará muy avanzada y que las restituciones automáticas (gastos obligatorios) habrán cedido su lugar a los gastos de políticas, obligatorios (en particular la política agrícola común) o no obligatorios.

El incremento de los gastos de políticas en España y Portugal trae consigo una tasa de incremento considerable en los gastos no obligatorios. Además de ello, ciertos gastos no obligatorios, tales como los destinados a la investigación o a otras nuevas políticas, constituyen el factor de mayor dinamismo dentro del pre-

DOCUMENTACION

supuesto. No es de extrañar, pues, que la tasa de incremento de los gastos no obligatorios resulte por lo general mucho mayor que la tasa máxima.

Las cifras correspondientes al ejercicio 1986 tienen en cuenta un presupuesto rectificativo y suplementario de aproximadamente 2.500 millones de ECUS. El desglose por sectores (FEOGA Sección Garantía: 1.000 millones de ECUS, Fondos Estructurales: 750 millones de ECUS, reembolsos a Estados miembros: 750 millones de ECUS) representa una hipótesis de trabajo sin perjuicio de decisiones ulteriores de la Comisión al adoptar un anteproyecto de presupuesto rectificativo y suplementario. La cantidad total así como su desglose quedan determinados por los recursos disponibles con un límite del 1,4 % del IVA. Esto no refleja completamente las necesidades reales de la Comunidad para 1986, tal como lo demuestra el Informe de la Comisión sobre la situación de los Fondos Estructurales, así como la evolución de los tipos de cambio dólar/ECU.

1.ª PARTE. ANTECEDENTES PRESUPUESTARIOS

A) Evolución del volumen presupuestario 1983-86

Los Jefes de Estado y Gobierno reunidos en el Consejo Europeo de Fontainebleau, en junio de 1984, decidieron un aumento del límite de los tipos del IVA a partir del 1 de enero de 1986. Esta conclusión fue debidamente ejecutada mediante la ratificación, por todos los Estados miembros, de la Nueva Decisión sobre los recursos propios antes de finalizar 1985.

Este aumento de los recursos propios de la Comunidad se concibió con la intención de cubrir los costos presupuestarios que lleva consigo un desarrollo cuantitativo y cualitativo de las políticas comunitarias. Como luego se demostró, la incapacidad de las instituciones comunitarias para reaccionar ante las consecuencias previsibles de las tendencias inmanentes a las políticas actuales, en especial la Política Agrícola Común y los Fondos Estructurales, significaba que el margen de maniobra que permitiría el nuevo tope del IVA quedaba prácticamente agotado incluso antes de entrar en vigor.

Este agotamiento prematuro del citado aumento de los recursos propios se hizo explícito a través de la aplicación de acuerdos intergubernamentales para el suministro de financiación adicional para la agricultura. Quedaba además implícito en la acumulación considerable, si bien no muy reconocida, de compromisos pendientes relacionados con los Fondos Estructurales y de stocks agrícolas que constituyen obligaciones financieras para la Comunidad.

Otro hecho, no menos preocupante por ser de orden técnico, relacionado con el aumento de los recursos propios es la reducción de los ingresos del IVA como medida compensatoria destinada a aliviar los desequilibrios presupuestarios. Resulta evidente que la compensación presupuestaria concedida a ciertos Estados miembros en la parte de gastos del presupuesto limita la capacidad de la Comunidad para proseguir y desarrollar políticas comunes a todos los Estados miembros. Este es el caso, no obstante, en el actual sistema de compensación en la

DOCUMENTACION

parte de ingresos del presupuesto, ya que el límite de los tipos del IVA corresponde al tipo individual más elevado y no al tipo promedio.

Además de ello, el mecanismo de compensación introducido en la Nueva Decisión sobre los recursos propios queda vinculado directamente a la estructura de los gastos presupuestarios. Así los dos rasgos mayores de la política presupuestaria de los últimos años, es decir, el aumento de los gastos agrícolas y la retención de los pagos para medidas estructurales y para la eliminación de los stocks, tienen por resultado mecánico, el aumento de la compensación al Reino Unido. Esto dificulta aún más la disponibilidad efectiva de recursos propios con un límite del 1,4 % del IVA.

Cuadro 1

SIMULACION DE TIPOS DE IVA Y COMPENSACIONES PRESUPUESTARIAS 1983-1986

	1983	1984	1985	1986	1986 (1)
Tipos de IVA:					
Máximo	1,00	1,14	1,23	1,26	1,40
Uniforme	0,88	1,05	1,13	1,15	1,26
Mínimo	0,52	0,80	0,83	0,73	0,70
Compensaciones (RU) en millones de ECUS					
	1.670	1.200	1.510	1.980	2.590

(1) Se incluye presupuesto rectificativo y suplementario 1986.

NOTA: El cuadro simula la compensación para la corrección de desequilibrios presupuestarios mediante reducción del IVA y el efecto de los acuerdos intergubernamentales traducidos en tipos de IVA durante el período. En 1983 y 1984 se efectuaron compensaciones al Reino Unido y a la República Federal de Alemania en la parte de gastos. La reducción del IVA concedida al Reino Unido en 1985 y 1986 se ha convertido en gasto equivalente para el RU y Alemania.

El cuadro 1 resume claramente la situación presupuestaria heredada por la actual Comisión. Realmente incapaz de planificar el desarrollo de las políticas comunitarias aplicando su primera propuesta presupuestaria según el nuevo tope de recursos propios, al entrar en funciones la nueva Comisión se encontró con que el aumento había quedado ya vinculado en una gran parte. El desarrollo futuro de la Comunidad exige, pues, la posibilidad de recursos adicionales. En espera de ello deberán tomarse medidas en dos áreas de acción por lo menos.

Por una parte, hay que reconocer que la gran mayoría de los gastos agrícolas se basan en regulaciones de mercado que obligan legalmente a la Comisión al pago de cualquier tipo de reclamaciones. Las dotaciones presupuestarias no modifican en sí los gastos en este sector aun cuando constituyen la señal de alarma para las instancias decisorias. La reducción del nivel requiere una modificación de la reglamentación relativa a los gastos agrícolas. Además para garantizar en el futuro la libertad de acción presupuestaria en el sector agrícola deberán eli-

minarse los stocks —por lo menos físicamente y de preferencia también financieramente.

Por otra parte, el incremento de los compromisos pendientes correspondientes a los Fondos Estructurales debe estabilizarse a medio plazo mediante un aumento de los créditos de pago destinados al efecto. Las dotaciones presupuestarias para créditos de pago carecen de sentido en este sector tanto como en el de la política agrícola. Las reclamaciones de pago se presentan en forma de facturas que han de pagarse si la Comunidad desea cumplir sus obligaciones legales.

Más adelante se analizan con mayor profundidad las tendencias que han conlucido a la situación descrita. Antes de proceder a ese análisis, merece la pena señalar que aunque la ampliación de la Comunidad se efectuó en el primer año de la actual Comisión, el gran significado político de esa decisión no se traduce en una restricción presupuestaria. El volumen del presupuesto para el ejercicio 1986 supera ampliamente el del ejercicio precedente, pero lo mismo ocurre con los recursos disponibles. En los próximos años, la integración progresiva de los dos nuevos Estados miembros en las políticas comunitarias será compensada en gran medida por la disminución de las restituciones de ingresos recibidos. La creencia popular de que la ampliación constituye un factor esencial de agotamiento de los recursos en los primeros años carece, pues, de fundamento.

B) Tendencias de los gastos del FEOGA Sección Garantía 1983-86

Como se ha señalado anteriormente la reglamentación relativa a la Política Agrícola Común constituye igualmente el Instrumento legal que estipula los gastos presupuestarios para dicha política.

Los Reglamentos y Decisiones que emanan de la misma son determinados tradicionalmente por los objetivos señalados en el Tratado, en particular el de asegurar un nivel aceptable de ingresos para la Comunidad agrícola.

A su vez, las consecuencias presupuestarias de esta política se ven fuertemente influidas por las diferencias entre los niveles de precios comunitarios y los precios del mercado mundial, así como por el incremento de la productividad y la acumulación resultante de existencias agrícolas.

La PAC debe hacer frente en la actualidad a dos problemas fundamentales que limitan fuertemente el margen de maniobra presupuestario. En primer lugar, el aumento de la productividad unido a un crecimiento menos rápido del consumo interno y a las menores posibilidades de exportación para la producción agrícola han dado por resultado un aumento considerable de las existencias tanto en volumen como en valor en libros. Una alternativa a este aumento del valor de los stocks —dado el nivel de producción— habría sido un aumento de los gastos en los años en cuestión, ya sea en forma de restituciones a la exportación o de una depreciación financiera de los stocks. En realidad, este gasto fue aplazado, lo cual no significa necesariamente la desaparición del mismo. Por el contrario, los gastos necesarios han aumentado fuertemente debido a la imposibilidad de

DOCUMENTACION

mantener stocks físicos a niveles razonables, ya que los costos de almacenamiento aumentan con el volumen de los stocks y que el valor de mercado de los stocks disminuye fuertemente con el tiempo de almacenamiento —especialmente en el caso de productos lácteos y carne de vacuno.

Cuadro 2

VALOR DE LOS STOCKS AGRICOLAS AL FINAL DE LOS AÑOS 1982-1985
(en millones de ECUS)

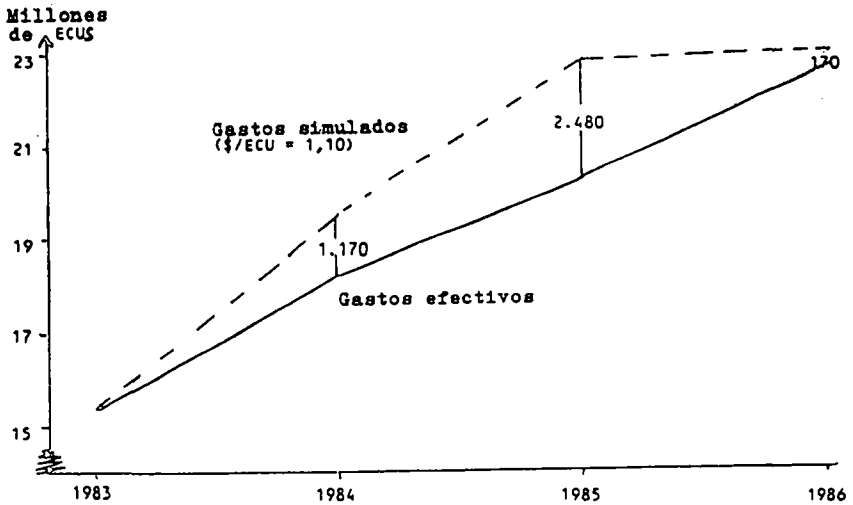
	1982	1983	1984	1985
Valor en libras	4.000	7.000	8.800	10.500
Valor de mercado *	2.200	3.600	4.300	4.850
Pérdida sobre valor en libras	45 %	49 %	51 %	54 %

* Estimación.

La segunda restricción a los futuros gastos agrícolas resultante de la presente normativa es el hecho de que la relación de cambio dólar/ECU de los últimos años, de por sí elevada y a la larga insostenible, ha disminuido artificialmente los gastos vinculados a la diferencia entre los precios comunitarios y los del mercado mundial. Tal como se observa en el gráfico siguiente, los gastos para sostenimiento de precios habrían sido considerablemente mayores en los años 1985-86, en caso de que el tipo de cambio del dólar se hubiera mantenido en el nivel promedio correspondiente a 1983. Con un tipo de cambio dólar/ECU, que probablemente será incluso inferior en 1986 al de 1983, no es de extrañar que los gastos agrícolas para el ejercicio 1986 —y posiblemente además en los próximos años— aumenten por encima de los niveles previstos dada la actual normativa.

Gráfico 1

GASTOS SIMULADOS CON UN TIPO DE CAMBIO ESTABLE DEL DOLAR 1983-86

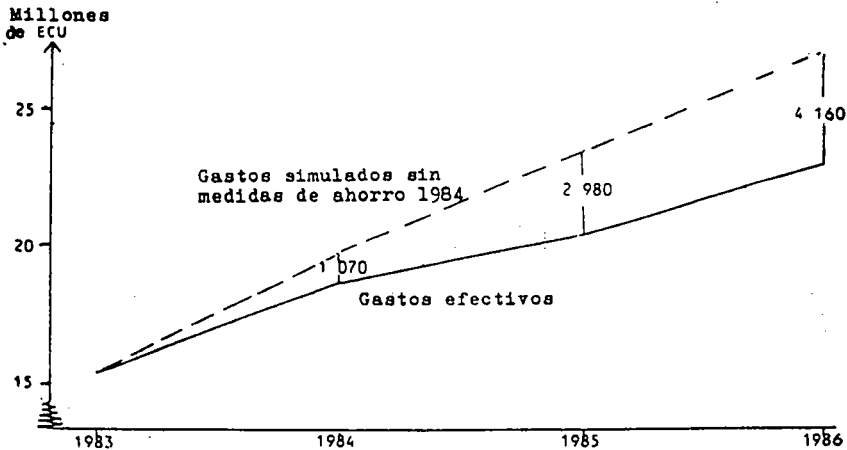


La responsabilidad de modificar la actual reglamentación del sector agrícola no incumbe a la Autoridad Presupuestaria sino al Consejo, que actúa a propuesta de la Comisión y tomando en cuenta el dictamen del Parlamento. Es importante señalar, no obstante, en el contexto del presupuesto, que cualquier decisión referente a una modificación de los reglamentos adoptada por las instancias comunitarias pertinentes producirá probablemente efectos sobre el presupuesto sólo tras un cierto plazo que puede comprender varios meses.

El siguiente gráfico muestra la importancia de las decisiones, aunque parciales, tomadas por el Consejo en 1984 con relación a las propuestas que aparecen en COM(83)500. Se observa igualmente el lapso transcurrido hasta producirse dicho efecto. Los gastos efectivos se comparan con una situación simulada en la cual no se ha modificado la política.

Gráfico 2

EFECTOS PRESUPUESTARIOS DE LAS MEDIDAS DE AHORRO INTRODUCIDAS EN 1984



C) Nuevos problemas en los Fondos Estructurales 1980-1986

Uno de los más graves problemas a que hubo de hacer frente la actual Comisión al entrar en funciones era el de las consecuencias de la desigualdad entre los créditos de pago y de compromiso registrada en los Fondos Estructurales desde 1980.

La carga normal del pasado, provocada por el tiempo normal transcurrido entre la adopción de compromisos y el cumplimiento de los pagos derivados de los mismos, se halla constantemente presente, aunque sin plantear necesariamente graves problemas presupuestarios. En la política de investigación, por ejemplo, la carga normal del pasado no ha planteado hasta ahora dificultades, ya que los compromisos adoptados han sido igualados por pagos en el momento y cuantía debidos.

En lo que respecta a los tres grandes Fondos Estructurales de la Comunidad (Fondo Regional, Fondo Social y FEOGA Sección Orientación), la acumulación de compromisos pendientes de liquidación ha sido muy rápida, lo cual se debe esen-

DOCUMENTACION

cialmente a dos factores. A inicios de la década de 1980 la realización de proyectos contratados conforme a los reglamentos del Fondo resultó lenta, llegándose así a solicitudes de pago limitadas para una cantidad dada de compromisos. En años más recientes, se efectuaron progresos considerables en la realización de los proyectos, debido esencialmente a una modificación de la normativa en busca de una mayor eficiencia. Con ello aumentaron las necesidades de pago por nuevos compromisos al mismo tiempo que se recibían reclamaciones de pago por proyectos anteriores. Los créditos de pago concedidos por la Autoridad Presupuestaria resultaban insuficientes para cubrir esta necesidad.

En el cuadro 3 se comparan la evolución efectiva de los compromisos pendientes de liquidación y los créditos de pago efectivos concedidos con una simulación que supone la aplicación durante todo el periodo de los programas de pago más eficientes que ahora se aplican. Estos calendarios son los que se aplican en 1986. La simulación muestra la importancia de la eficiencia de los calendarios de pagos y la realización de los proyectos para evitar una carga del pasado excesiva.

Cuadro 3

SITUACION DE PAGOS EFECTIVA Y SIMULADA EN LOS TRES FONDOS ESTRUCTURALES 1980-1985

	1980	1981	1982	1983	1984	1985
1. Compromisos pendientes	3.500	4.400	5.700	7.300	8.300	9.100
2. Créditos de pago efectivos	2.179	2.399	2.779	3.321	4.061	4.623
3. Pagos eficientes	2.284	2.866	3.539	4.417	4.819	5.879
4. Diferencia	— 105	— 467	— 760	— 1.096	— 758	— 1.256

* Pagos de compromisos pendientes suponiendo que los pagos hubieran sido efectuados de acuerdo con el programa de pagos para el ejercicio 1986. En este caso la carga del pasado habría sido de 4.700 millones de ECUS a fines de 1985 en lugar de 9.100 millones de ECUS.

Las consecuencias presupuestarias de esta situación para el año actual y los venideros consisten, en primer lugar, en que los créditos de pago deben aumentar a un ritmo bastante rápido a fin de que la Comunidad recupere el control de la carga del pasado. En segundo lugar, tanto la Comisión como los Estados miembros deberán adoptar las medidas administrativas adecuadas que garanticen la realización de los proyectos contratados de acuerdo con los calendarios si se quiere evitar en adelante «sorpresas» presupuestarias.

DOCUMENTACION

D) Resumen

En las páginas anteriores se ha dado una descripción de los antecedentes presupuestarios para el establecimiento de la perspectiva financiera plurianual que resalta el agotamiento explícito e implícito de los recursos propios por encima del nivel del 1,0 % en los años anteriores a la entrada en vigor de la decisión de aumentar dicho límite a 1,4 % del IVA para los Estados miembros que pagan el tipo máximo.

El siguiente cuadro muestra que en términos de tipos simulados de IVA para los años 1983-1985, la corrección de los desequilibrios presupuestarios, una depreciación anual del aumento de los stocks agrícolas, y el pago eficiente de los compromisos estructurales pendientes habrían supuesto un límite del IVA considerablemente mayor que 1,0 % a partir de 1983, es decir, cuatro años antes de que entrara en vigor la decisión de llevar dicho tipo a 1,4 %. El límite de 1,4 % había sido ya alcanzado efectivamente en 1985, suponiendo que se hubieran tenido en cuenta completamente los costos de la actual política.

Cuadro resumen

TIPOS MAXIMOS DEL IVA CON UNA GESTION FINANCIERA SANA (Tipos máximos del IVA en %)

	1983	1984	1985
Presupuesto	1,00	1,14	1,23
Depreciación de los stocks agrícolas	0,13	0,08	0,08
Pagos eficientes para los Fondos Estructurales ...	0,09	0,06	0,09
Total tipo máximo del IVA *	1,22	1,28	1,40

* Tipos simulados del IVA suponiendo que los stocks agrícolas se hubieran depreciado completamente hasta el nivel del mercado y que los pagos eficientes por compromisos para los Fondos Estructurales se hubieran efectuado en los años 1983-1985.

2.ª PARTE. PERSPECTIVA FINANCIERA 1987-1990

A) Marco económico general y tasa máxima de incremento de los gastos no obligatorios

El cuadro 4 muestra la tendencia prevista del PIB, los precios y la tasa máxima para 1987-1990, basados en la última previsión revisada de crecimiento e inflación presentada por la Comisión en marzo del presente año. Es importante señalar lo

DOCUMENTACION

inestable de la previsión con respecto a otras anteriores debido al carácter imprevisible del tipo de cambio del dólar y de los precios del petróleo.

La previsión del PIB afecta a la estimación de los recursos propios. Una diferencia del 1 % en el crecimiento del PIB puede llevar en 1987 a una variación de los recursos disponibles, dentro de los límites del 1,4 % del IVA, del orden de 250 a 350 millones de ECUS.

Aparte del efecto indirecto sobre los recursos propios a través de un cambio en la previsión del PIB, el tipo de cambio del dólar juega un importante papel en la determinación de los ingresos por derechos de aduana. Una variación del 10 % en el valor del dólar puede provocar un cambio de 400 millones de ECUS en dichos ingresos. Es probable que una disminución inmediata de los ingresos sea compensada por un aumento de la importación, pero sólo a partir de un cierto tiempo.

Cuadro 4

**MARCO ECONOMICO GENERAL Y TASA MAXIMA DE INCREMENTO
DE LOS GASTOS NO OBLIGATORIOS (EUR-2) 1987-1990
TASA DE INCREMENTO EN PORCENTAJE**

	1986	1987	1988	1989	1990
A) PIB					
Volumen	2,7	2,6	2,7	2,7	2,7
Precios	5,0	3,4	3,3	3,2	3,2
Valor	7,8	6,1	6,0	5,9	5,9
B) TASA MAXIMA (redondeada)...	—	7,7	(7,5)	(5,8)	(5,8)

B) Recursos 1987-1990 dentro de los límites de 1,4 % del IVA

1. Las previsiones de recursos reflejan:

- la evolución previsible de las diversas categorías de ingresos; y
- la parte de ingresos utilizada para la corrección de desequilibrios presupuestarios.

Las previsiones para el ejercicio 1987, de carácter provisional, se basan en estimaciones revisadas de parámetros económicos.

Las cifras definitivas serán establecidas en la próxima reunión del Comité consultivo de los recursos propios el 17 y 18 de abril, tomando en cuenta los datos económicos revisados para 1987.

2. Recursos totales disponibles dentro de los límites del 1,4 % del IVA, antes de la corrección de los desequilibrios presupuestarios

El total de recursos disponibles dentro de los límites del 1,4 % del IVA se espera que pase de aproximadamente 39.830 millones de ECUS en 1987 a 47.080 millones de ECUS en 1990, es decir, un promedio de aumento anual de 5,7 %. Como el promedio de crecimiento anual del PIB se sitúa en 5,9 %, la parte de los recursos propios en el PIB disminuirá. Como se señala más adelante, los recursos netos de que dispone la Comunidad aumentan en sólo 5,4 %. En caso de mantenerse el tope del IVA por debajo del 1,4 %, se observaría una importante disminución de la participación del presupuesto de la Comunidad en el PIB comunitario para el período 1987-1990.

• Recursos netos disponibles tras corrección de los desequilibrios presupuestarios

En 1987, aproximadamente 2.400 millones de ECUS, es decir, el 6 % de los recursos, deberán destinarse a la corrección de los desequilibrios presupuestarios. La fórmula de corrección y el tope de 1,4 % del IVA se hallan vinculados: Las conclusiones del Consejo Europeo de Fontainebleau (26 de junio de 1984) estipulan que se vuelvan a examinar la disciplina presupuestaria, las necesidades financieras de la Comunidad y las correcciones presupuestarias antes de que se alcance el límite del 1,4 % del IVA. Estas mismas conclusiones establecen que en el futuro la cuestión de los desequilibrios presupuestarios deberá resolverse esencialmente mediante la política de gastos.

Entre tanto, el coste de la corrección de los desequilibrios presupuestarios se estima para 1988-1990 de acuerdo con la fórmula de Fontainebleau.

El equivalente de gasto para las correcciones indica qué crédito global se debería incluir en el presupuesto si el problema se fuera a resolver mediante gasto en favor del Reino Unido y de Alemania. El importe bruto representa aproximadamente un 7 % de los recursos.

Los recursos netos disponibles, tras corrección de los desequilibrios presupuestarios, pasarán de 37.430 millones de ECUS en 1987 a cerca de 43.900 millones de ECUS en 1990, lo que corresponde a un crecimiento medio del 5,4 % anual.

DOCUMENTACION

Cuadro 5

**RECURSOS DISPONIBLES DENTRO DEL LIMITE DE 1,4 % DEL IVA
Y CORRECCION DE DESEQUILIBRIOS PRESUPUESTARIOS
(en millones de ECUS)**

	1987	1988	1989	1990
1. Recursos dentro del límite de 1,4 % del IVA	39.829	42.040	44.410	47.080
2. Corrección de desequilibrios:				
a) Importe neto	1.700	1.815	2.050	2.250
b) Equivalente de gasto	2.400	2.580	2.920	3.200
3. Recursos netos	37.429	39.460	41.490	43.880
4. Tasa de crecimiento	6,3	5,4	5,1	5,8
5. Crecimiento del PIB nominal	6,1	6,0	5,9	5,9

C) Gastos, tipo del IVA y margen restante

I. Gasto total

Las previsiones de las necesidades por sector —políticas existentes y políticas nuevas— son las siguientes:

El total de los créditos de pago requeridos aumentaría en 1987 aproximadamente en un 4,6 % (sin presupuesto rectificativo y suplementario en 1986 el porcentaje sería del 11 %). En 1989-1990 la tasa de crecimiento medio sería de aproximadamente 7,3 %, o de 4,9 % en términos reales.

El incremento de los créditos para compromisos sería del 5,0 % en 1987 (sin presupuesto rectificativo y suplementario en 1986 sería del 8,7 %). El incremento medio de 1988-1990 se situaría en aproximadamente el 7,2 %.

Cuadro 6

**TASA DE CRECIMIENTO ANUAL DE LOS CREDITOS PARA PAGOS Y GASTOS
NO OBLIGATORIOS
(en %)**

	1987	1988	1989	1990
Gasto total (EUR-12)	4,6	9,0	8,2	4,8
Gasto (excluida la ampliación)	1,9	8,7	8,3	5,0
Gastos no obligatorios (EUR-12)	9,6	18,6	16,3	6,6

DOCUMENTACION

II. Tipo del IVA y margen restante

El crecimiento estimado de los gastos llevaría el tipo del IVA más elevado a 1,369 % en 1987. Quedaría entonces un margen de aproximadamente 590 millones de ECUS para imprevistos. La reciente evolución en los tipos de cambio dólar/ECU debería agotar esta reserva.

A partir de 1988, los recursos dentro de los límites del 1,4 % del IVA ya no serían suficientes: si se quiere reservar un margen de 0,1 a 0,2 % del IVA para tener en cuenta los factores de incertidumbre que pesan sobre las previsiones, en particular en materia de gastos del FEOGA Sección Garantía, de incidencia de la ampliación, de previsión de recursos y de corrección de los desequilibrios.

Los Jefes de Estado y de Gobierno reunidos en Fontainebleau reconocieron que «el tipo máximo puede elevarse a 1,6 % el 1 de enero de 1988...». Las cifras muestran lo acertado de esta declaración: a partir del 1 de enero de 1988 deberá aumentarse el tope del IVA a 1,6 %.

Cuadro 7

RECURSOS NETOS, GASTOS Y TIPOS DEL IVA

	1987	1988	1989	1990
Recursos netos (millones de ECUS)	37.429	39.460	41.490	43.880
Gastos (millones de ECUS)	36.843	40.163	43.459	45.522
Margen restante (millones de ECUS)	586	— 703	— 1.969	— 1.642
Tipo uniforme del IVA (%)	1,243	1,307	1,356	1,332
Tipo máximo del IVA (%)	1,369	1,435	1,492	1,472

III. Gastos por sectores

La evolución 1987-1990 de los gastos estará caracterizada por:

- un aumento substancial de los créditos asignados a la investigación;
- la disminución de las restituciones automáticas a favor de España y Portugal, de acuerdo con los plazos establecidos en el Acta de Adhesión. El puesto de la restitución decreciente de una parte del IVA (o de la contribución financiera) lo ocuparán los gastos de las diferentes políticas de operaciones, sobre todo los pagos del FEOGA Sección Garantía y los gastos no obligatorios;
- gasto estructural con un modesto aumento en términos de compromisos y sometido a la gradual estabilización de la carga del pasado en términos de pagos.

DOCUMENTACION

Se hará una provisión para cubrir las políticas y acciones nuevas. Esta provisión resulta indispensable para el desarrollo comunitario, ya que ninguna de las políticas actuales dispone del margen de maniobra más allá de los objetivos ya planteados por las instituciones comunitarias. Esta provisión deberá contener cualquier nueva iniciativa deseada. Para el ejercicio 1987 la provisión ha sido ya suscrita en términos de bastante claridad.

1. FEOGA Sección Garantía

El período 1987-1990 debería traer consigo la realización progresiva de los planes de la Comisión para el futuro de la agricultura europea, siempre que el Consejo adopte en 1986 las propuestas presentadas. Las cifras del FEOGA Sección Garantía corresponden al principio para el establecimiento de la «directriz» del FEOGA, tal como fue expresado por la Comisión en su comunicación sobre la disciplina presupuestaria.

Como consecuencia del desequilibrio estructural entre la oferta y la demanda que caracteriza a un gran número de los sectores de producción agrícola, las existencias de intervención sobrepasan ampliamente los límites de lo aceptable.

Para facilitar el saneamiento de la situación del mercado en varios sectores y evitar que las existencias de ciertos productos sigan acumulándose, la Comisión tiene la intención de poner en práctica un programa para dar salida a las existencias de intervención.

El programa, que se extenderá a 1986, 1987 y 1988, pretende llevar progresivamente las existencias a un nivel razonable. El mismo ocasionará gastos presupuestarios considerables cuya financiación exigirá hacer ahorros con el fin de superar los problemas presupuestarios en 1986 y 1987.

En sus propuestas relativas a los precios y medidas conexas para 1986-87, la Comisión ha indicado las condiciones que deberían hacer posible la elaboración de un anteproyecto de presupuesto para 1987 que permita continuar con la política de saneamiento de los mercados agrícolas dentro de los límites de la disciplina presupuestaria. Estas condiciones dependen casi enteramente de las decisiones del Consejo sobre las propuestas presentadas.

La creciente baja del dólar observada desde que la Comisión presentó sus propuestas de precios y medidas conexas en febrero de 1986 supone un aumento adicional en los gastos del FEOGA. Para el ejercicio 1986 se ha reservado la suma de 1.000 millones de ECUS con arreglo a la hipótesis aplicada en el presupuesto para dicho año.

Aun suponiendo que la propuesta de precios de la Comisión fuera adoptada integralmente, es probable que esta suma no sea suficiente, siendo necesaria igualmente para 1987 una suma adicional si no se cambia la normativa.

La Comisión estima que ante las actuales circunstancias no puede asignarse esta carga a los agricultores. No es tampoco una solución un programa menos ambicioso de eliminación de las existencias, ya que el aumento de los costos de almacenamiento y la depreciación del valor de mercado debida al almacenamiento

DOCUMENTACION

sobrepasa ampliamente los beneficios financieros de esta eliminación menos ambiciosa. La única solución consiste en que la Comunidad y los Estados miembros compartan más la carga —ya sea a través de un aplazamiento de los anticipos, de una mayor participación nacional en los costos de almacenamiento u otros medios.

Cuadro 8

GASTOS 1987-1990 - CREDITOS PARA PAGOS
(en millones de ECUS)

	1986	1987	1988	1989	1990
1. FEOGA-Garantía	22.012	23.061	24.481	25.850	27.436
2. Políticas estructurales	6.201	6.593	7.625	8.694	8.941
3. Investigación (1)	437,6	592	997	1.610	1.996
4. Cooperación al desarrollo (1) ...	1.110,5	1.167	1.214	1.252	1.300
5. Otras políticas	367,7	435	472	492	521
6. Nuevas políticas	5	80	400	600	800
7. Reembolsos a los Estados miembros	3.307	2.956	2.879	2.757	2.207
8. Gastos administrativos	1.776,4	1.959	2.095	2.204	2.321
9. TOTAL	35.217,2	36.843	40.163	43.459	45.522
Tasa de crecimiento (%)	—	4,6	9,0	8,2	4,8

(1) Los gastos de personal y de administración corriente se incluyen en el punto 8.

2. Políticas estructurales

En términos de créditos para **compromisos**, las perspectivas para este sector son las siguientes:

- un notable crecimiento de los gastos del FEOGA Sección Orientación. El 12 de diciembre de 1985, el Consejo elevó a 6.350 millones de ECUS el importe indicativo para el período 1985-1989;
- un desarrollo modesto de los gastos del Fondo Regional para 1987 (4,5 %), que aumentará a 5 % en 1988 y a 6 % en los años siguientes. Mientras que el mayor aumento debido a la ampliación se hace en 1986 con respecto al Fondo Regional, el efecto de la ampliación es importante para el Fondo Social en 1987 y 1988 cuando los compromisos se incrementan en un 9 % y un 6 %, para después ir disminuyendo hasta el 5 %;
- la realización de los programas Integrados-Mediterráneos. En primer lugar, en el capítulo 55 se han previsto 270 millones de ECUS anuales entre 1987 y 1990, como parte del crédito total de 1.600 millones de ECUS para siete años.

DOCUMENTACION

En segundo lugar, en siete años deberán asignarse 2.500 millones de ECUS a los PIM por los Fondos Estructurales, según sus criterios específicos. De acuerdo con las conclusiones del Consejo Europeo de Fontainebleau, «los recursos financieros procedentes de los Fondos y destinados a ayudas relacionadas con los PIM, se aumentarán considerablemente en términos reales dentro de los límites de las posibilidades financieras».

Además de ello, y conforme al artículo 11 del Reglamento 2088/85: «Los aumentos en términos reales correspondientes a los Fondos durante el período de que se trate ayudarán a financiar los PIM, sin que esto comprometa, no obstante, las transferencias provenientes de los Fondos a otras regiones prioritarias más desfavorecidas».

La Comisión tomará en cuenta estas conclusiones y decisiones en la elaboración de sus propuestas encaminadas a reforzar la cohesión de conformidad con el mandato del Acta Unica.

- d) cierto incremento del gasto para Infraestructuras de transporte de interés comunitario.

El incremento de los créditos para pagos resulta, por un lado, del coste del pasado y, por otro, de las necesidades para pagos de nuevos compromisos. Debe destacarse que los propios calendarios están sujetos a modificaciones. Por ejemplo, con respecto a las previsiones para 1987, una subevaluación del presupuesto suplementario de 1986 ocasionaría automáticamente mayores necesidades de créditos de pago en 1987.

3. Investigación

Dada la importancia de la Investigación para la competitividad de la economía europea y por ende para el empleo, el desarrollo en este campo se considera prioritario. Para el período 1987-1990 se prevé un incremento de la participación de la investigación en el presupuesto hasta el 6 % en 1989-1990.

4. Cooperación al desarrollo

El esfuerzo financiero de cooperación al desarrollo será mantenido en términos reales. Aproximadamente el 50 % de los créditos seguirán siendo destinados a la ayuda alimentaria. En lo tocante a los protocolos mediterráneos se producirán importantes evoluciones: la entrada en vigor de los terceros protocolos financieros con los países del Sur y del Este del Mediterráneo, la necesaria aceleración en la ejecución del tercer protocolo financiero con Turquía (pagos por compromisos ya asumidos).

Hay que señalar que, en lo que respecta a la cooperación al desarrollo, la tercera ampliación no ocasionará obligaciones.

DOCUMENTACION

5. Otras políticas

Política pesquera y del mar.

Los gastos en este sector aumentarán substancialmente como consecuencia de la ampliación. Con la entrada de España y Portugal se duplica el número de pescadores, aumentando la capacidad de pesca en un 75 %.

En cuanto a las otras políticas (información y acción cultural, medio ambiente y protección de los consumidores, política energética, innovación, mercado interior y asuntos industriales) se prevé, en general, un débil crecimiento en términos reales. Los nuevos desarrollos en estos importantes sectores serán financiados por la provisión general para las nuevas políticas.

Cuadro 9

GASTOS 1987-90 - CREDITOS PARA PAGOS
(en millones de ECUS)

	1985	1986	1987	1988	1989	1990
1. FEOGA-Garantía	—	22.012,0	23.061	24.487	25.850	27.436
2. Políticas estructurales.	—	7.051,8	7.482	8.285	9.129	9.591
3. Investigación (1)... ..	—	473,3	804	1.749	2.394	2.534
4. Cooperación al desarrollo (1)	—	1.203,2	1.257	1.294	1.342	1.390
5. Otras políticas	—	544,5	549	514	530	604
6. Políticas nuevas (y reserva)	—	5,0	120	600	800	1.000
7. Reembolso a los Estados miembros	—	3.307,1	2.956	2.879	2.757	2.207
8. Gastos administrativos	—	1.776,4	1.959	2.095	2.204	2.321
9. TOTAL	—	36.373,3	38.188	41.897	45.006	47.083
Tasa de crecimiento en %	—	—	5,0	9,7	7,4	4,6

(1) Los gastos de personal y de administración corriente se incluyen en el punto 8.

6. Nuevas políticas

Una provisión, relativamente modesta de 120 millones de ECUS en créditos para compromisos, que aumentará progresivamente hasta 1.000 millones de ECUS se reserva para el lanzamiento o fomento de acciones nuevas no recogidas en las estimaciones por sectores, tales como (1987):

DOCUMENTACION

- nuevas medidas estructurales de política pesquera;
- apoyo adicional para operaciones integradas;
- cooperación interuniversitaria.

En términos relativos esta provisión constituye solamente el 0,3 % en 1987 y el 2,1 % en 1990 de los gastos totales.

7. Reembolsos a los Estados miembros

(Reembolso a tanto alzado de un 10 % de los derechos de aduana y de los ingresos agrícolas, restituciones a España y Portugal, y reembolso —a un ritmo de 250 millones de ECUS anuales— de los anticipos de los Estados miembros en 1984.)

El Acta de Adhesión dispone en sus artículos 187 y 374, que España y Portugal tendrán derecho, durante el período de 1986 a 1991, a una restitución decreciente de una parte del IVA/contribución financiera pagado (87 % en 1986, 70 % en 1987, 55 % en 1988, 40 % en 1989, 25 % en 1990 y 5 % en 1991). Esta disposición hace que el total de los reembolsos a favor de los Estados miembros disminuya en aproximadamente el 33 % entre 1986 y 1990. Como se ha señalado anteriormente, una parte considerable de esta disminución en los gastos obligatorios corresponde a la integración de los dos nuevos Estados miembros en la política de gastos no obligatorios.

El total de los reembolsos representa alrededor de un 8 % (1987) y un 5 % (1990) de los ingresos. Si a esto se le añade el equivalente bruto de la corrección de los desequilibrios presupuestarios efectuada en la parte de recursos, se ve que aproximadamente de un 15 a un 13 % de los recursos son devueltos a los Estados miembros de una manera u otra.

8. Gastos administrativos (todas las Instituciones)

Se parte de la hipótesis de una cobertura presupuestaria total del organigrama autorizado. Se tienen en cuenta la ampliación y una serie de otros elementos: derechos estatutarios, adaptación de remuneraciones y nuevos puestos de trabajo.

A partir de 1989, la tasa de crecimiento se situará entre el aumento del nivel general de precios y la tasa máxima; no se dan indicaciones de las nuevas cargas en concepto de inmuebles, ni se eleván los gastos en concepto de pensiones para el conjunto de las Instituciones.

IV. Coste del pasado

Del cuadro siguiente se desprende que, en relación con los créditos de pago disociados, el impacto financiero del coste del pasado —es decir nuevos créditos para pagos necesarios para liquidar compromisos de años anteriores— aumentará

DOCUMENTACION

en 1987 (PIM, Investigación, Fondo Social) para estabilizarse a continuación. Dicha evolución será analizada con más profundidad en el informe sobre la situación de los Fondos Estructurales.

Esto significa que la proporción de fondos disponibles para pagos de nuevos compromisos se estabilizará a partir de 1987 —siempre que se adopte el presupuesto suplementario para 1986—; de otro modo la carga del pasado seguirá constituyendo un problema más allá del período aquí considerado.

Cuadro 10

**COSTE DEL PASADO - IMPACTO GLOBAL
NUEVOS CREDITOS PARA PAGOS NECESARIOS PARA CUBRIR
LOS COMPROMISOS DE EJERCICIOS PRECEDENTES
(en millones de ECUS)**

	1986	1987	1988	1989	1990
1. Coste del pasado (redondeado).	4.070	4.700	5.350	6.250	6.500
2. Créditos de pago (disociados).	7.700	8.500	10.300	12.200	13.100
3. Créditos para pagos totales (redondeados)	35.200	36.800	40.200	43.500	45.500
4. Carga relativa:					
a) 1 : 2 (%)	52,9	55,3	51,9	51,2	49,6
b) 1 : 3 (%)	11,6	12,8	13,3	14,4	14,3

V. Gastos no obligatorios y disciplina presupuestaria

El cuadro siguiente ofrece una primera estimación provisional del crecimiento de los gastos no obligatorios a lo largo del período examinado. Se observa que los créditos de las líneas de gastos no obligatorios, tanto en pagos como en compromisos aumentan a un ritmo bastante rápido, en particular en 1988, ejercicio en el cual se conjugan un marcado aumento de los pagos de cargas del pasado y los aumentos necesarios, tanto en pagos como en compromisos, en favor de la Investigación y de nuevas políticas. A partir de 1988, punto culminante de los gastos no obligatorios, la tasa de crecimiento comienza a declinar, para alcanzar progresivamente la tasa máxima de incremento.

DOCUMENTACION

Cuadro 11

TASA DE CRECIMIENTO ANUAL DE LOS GASTOS NO OBLIGATORIOS
(en %)

	1985	1986	1987	1988	1989	1990
1. Créditos de pago ...	—	—	+ 9,6	+ 18,6	+ 16,3	+ 6,6
2. Créditos de compromiso	—	—	+ 10,2	+ 19,5	+ 11,6	+ 6,4
3. Tasa máxima	—	—	7,7	(7,5)	(5,8)	(5,8)

Al fijar su marco de referencia para el ejercicio 1986, el Consejo se basó en la «directriz» calculada por la Comisión para el FEOGA Sección Garantía y aplicó a los gastos no obligatorios la tasa máxima, conforme al artículo 203 CEE. Los gastos obligatorios no dependientes del FEOGA Sección Garantía deberían determinarse durante el procedimiento presupuestario.

No deja de ser interesante el comparar los resultados teóricos de un procedimiento análogo para los años 1987-90 y las cifras contenidas en la perspectiva 1987-90.

Si se parte de la hipótesis de que el Consejo adoptará las previsiones de la Comisión relativas al FEOGA Sección Garantía y se hace abstracción de otros gastos obligatorios, la comparación se limita al crecimiento de los gastos no obligatorios. El Consejo aplicaría a la base 1986, 1987, etc..., la tasa máxima para el ejercicio siguiente. El resultado —y la diferencia respecto a las perspectivas— puede deducirse del cuadro 12. Se observa que los créditos para gastos no obligatorios disponibles aplicando únicamente la tasa máxima serían netamente insuficientes en 1987-89.

Cuadro 12

INSUFICIENCIA DE LOS CREDITOS DE PAGO EN RELACION CON LA PERSPECTIVA
FINANCIERA EN CASO DE APLICARSE LA TASA MAXIMA
(en millones de ECUS)

	1987	1988	1989	1990
Con presupuesto suplementario 1986	— 166	— 1.227	— 2.474	— 2.720
Sin presupuesto suplementario 1986	— 1.585*	— 2.017	— 3.310	— 3.605

* Se supone que los montantes no obtenidos vía el presupuesto suplementario 1986, deberán añadirse a los gastos en 1987.