

EL PESO DE LAS LIMITACIONES PRESUPUESTARIAS EN LA POLITICA AGRICOLA COMUN

Por
ALLAN BUCKWELL (*)

I. INTRODUCCION

EN general, se acepta que las características especiales del sector agrario justifican la intervención gubernamental para conseguir determinados objetivos económicos, sociales y medioambientales. Todos los países miembros de la Comunidad Europea (C.E.) prestaban ya una notable ayuda pública al sector agrario antes de unirse para formar un mercado común. En tales circunstancias, la propia formación de un mercado común exige un enfoque conjunto de la ayuda a la agricultura, lo que a su vez requiere un sistema común de financiación de los mecanismos de ayuda que se determinen. De hecho, estos principios de un sistema común de ayuda a la agricultura y de solidaridad financiera son dos de los tres pilares en que se apoya la P.A.C. El alto grado de intervención en la agricultura y la transferencia por parte de los Estados miembros de las responsabilidades en materia de política agrícola a las instituciones comunitarias de Bruselas han hecho de la P.A.C. el capítulo de gastos más importantes de la C.E. Aunque hay otros sectores en los que la política comunitaria es

(*) Profesor de Economía Agraria, Wye College, Universidad de Londres.
— Revista de Estudios Agro-Sociales. Núm. 140 - (abril-junio 1987).

activa e importante, como la política regional y social y la ayuda al Tercer Mundo, los Gobiernos nacionales conservan sus competencias prácticamente sobre la totalidad del gasto público incluso en esas áreas. La agricultura es el único sector de la política de la C.E. en el que las principales medidas de intervención gubernamental se encuentran bajo el completo control de la Comunidad. A la vista de la naturaleza del sistema de ayuda y de los resultados de tres décadas de generosa ayuda pública a la agricultura no es exagerado afirmar que los gastos agrarios dominan el presupuesto de la C.E. y que el presupuesto ha pasado a dominar la evolución de la política agrícola.

Las disponibilidades presupuestarias de la Comunidad proceden de las contribuciones anuales de los países miembros a un presupuesto anual, que a continuación se utiliza para satisfacer los gastos de aquélla durante un año natural. Hasta hace poco, los presupuestos se definían como presupuestos de gastos, porque primero se estimaba el volumen de gastos correspondiente a cada uno de los programas financiados por la Comunidad; sólo después, una vez calculados los ingresos procedentes de los derechos de aduana a las importaciones, impuestos por la Comunidad y las exacciones reguladoras, se financiaban los restantes gastos por medio de contribuciones basadas en el I.V.A. Cuando se alcanzaron los límites legalmente establecidos para los ingresos procedentes del I.V.A., la Comunidad tuvo que pasar a un presupuesto basado en los ingresos, en el que el crecimiento de los gastos se recorta para ajustarlo a los ingresos disponibles. Esto no ha resultado ser una tarea fácil. Los gastos se clasifican en obligatorios y no obligatorios. Los primeros son fundamentalmente agrarios y los segundos constituyen el único espacio en que el Parlamento Europeo puede ejercitar sus «músculos» políticos. En los últimos años ha habido intentos de reajustar la P.A.C. para reducir su apetito aparentemente insaciable de recursos financieros, y al mismo tiempo el Parlamento ha tratado de ejercer un poder mayor sobre el proceso presupuestario, que culminó con el largo retraso de 1987.

Dentro del presupuesto comunitario, los gastos agrarios se canalizan a través del Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola (F.E.O.G.A.). Como su nombre indica, éste com-

prende dos secciones: la de Orientación, centrada en las medidas estructurales y la de Garantía, competente en relación con las medidas de sostenimiento. Sería un gran error suponer que todos los gastos de ayuda a la agricultura de la Comunidad se generan en el F.E.O.G.A. Además de esta ayuda financiada en común, todos los Estados miembros utilizan distintas medidas para apoyar a sus agricultores. Estas ayudas nacionales, que han sido objeto de un informe por parte de la Comisión (1983), suman entre el doble y el triple de las transferencias presupuestarias del F.E.O.G.A. Estos gastos financiados adicionalmente adoptan la forma de pagos de la seguridad social, ventajas fiscales, programas de modernización de explotaciones o investigación y desarrollo agrarias. En las discusiones comunitarias sobre los problemas agrarios es frecuente oír que, si la Comunidad no puede o no quiere prestar ayuda suficiente a los agricultores, algunos Estados miembros, por lo menos, lo harán con sus propios presupuestos, lo que socavaría el concepto mismo de política agrícola *común* y, quizá, acabe por hundir el Mercado Común en su conjunto.

Aunque este trabajo se centra exclusivamente en el presupuesto comunitario, en sus problemas y en las limitaciones que impone a la P.A.C. sería un error —al que los políticos y funcionarios son proclives— suponer que estos costes presupuestarios son los únicos costes de la P.A.C. Durante muchos años, los economistas han tratado de demostrar que las medidas de sostenimiento del mercado adoptadas en virtud de la P.A.C. imponen considerables costes en recursos e importantes transferencias económicas por parte de los consumidores, aparte de los costes bastante más transparentes representados por los gastos presupuestarios. Varios autores han calculado dichos costes y coinciden en que suponen entre el 100 y el 150% de los costes presupuestarios (véase *Bureau of Agricultural Economics*, 1985). Por tanto, el impacto económico global de la ayuda a la agricultura supone entre 2 y 2,5 veces el impacto medido a partir de las transferencias financiadas por el contribuyente.

Los presupuestos nacionales están continuamente en dificultades, ya que la tentación de los gobernantes a gastar el dinero de los contribuyentes siempre supera el entusiasmo que ponen en persuadir a éstos para que contribuyan más. El presupuesto co-

munitario no es una excepción, pero presenta además una serie de peculiaridades que convierten el problema presupuestario crónico en una crisis internacional cíclica. Las dificultades específicas del presupuesto de la C.E. son: primero, la obligación de mantener el equilibrio entre gastos e ingresos dentro de cada año financiero; segundo, la restricción de los ingresos en virtud de los límites impositivos establecidos por el Tratado, que sólo pueden sobrepasarse infrecuentemente y por unanimidad; tercero, el carácter impredecible a corto plazo —e incontrolable políticamente a largo plazo, a consecuencia de debilidades institucionales fundamentales— de las principales categorías de gastos (y en particular de las compras de intervención de excedentes agrícolas). Tales dificultades se manifiestan en aspectos como los siguientes:

- Los gastos agrarios copan entre los dos tercios y los tres cuartos del presupuesto comunitario.
- El crecimiento de los gastos agrarios desplaza el desarrollo de otras políticas comunitarias.
- Los gastos agrarios comunitarios son regresivos, y ayudan más a los agricultores, las regiones y los países más ricos.
- El incremento en 1984 de los ingresos presupuestarios se agotó ya en 1986.
- Cuando han transcurrido dos meses de 1987, todavía no hay presupuesto legal para este año.
- La Comunidad tiene compromisos contraídos con los Estados miembros que exceden de su capacidad para cumplirlos, lo que significa que está en quiebra.

Es imposible tratar todos estos problemas en este breve trabajo. La forma de proceder es tratar en la sección II las fuentes de ingresos del presupuesto y las principales categorías de gastos y su naturaleza. En la sección III se examinan el proceso y los problemas del presupuesto. La última sección contiene algunas notas finales sobre la necesidad de emprender cambios institucionales si se pretende mejorar la insana relación que existe entre la política agrícola y el presupuesto europeo.

II. EL PRESUPUESTO DE LA C.E.: INGRESOS Y GASTOS

Los ingresos de la Comunidad se conocen colectivamente como Recursos Propios. En virtud de este sistema, acordado en abril de 1970, las contribuciones basadas en el P.N.B. que la Comunidad de los Seis había estado utilizando desde su creación se sustituyen por tres fuentes de ingresos: derechos de aduana, exacciones reguladoras agrícolas y las contribuciones basadas en el I.V.A. La lógica de esta elección radica en que, como el arancel aduanero común es un instrumento comunitario y las importaciones no entran en la Comunidad necesariamente por el país de consumo, es razonable asignar todos esos ingresos a políticas de gastos decididas por la Comunidad en conjunto. Del mismo modo, como las exacciones reguladoras agrícolas resultan del sistema común de sostenimiento de los precios, que crea una diferencia entre los precios comunitarios y los externos, parece razonable que los derechos de aduana y otras cargas diversas sobre los productores y transformadores agrarios se pongan a disposición de la Comunidad para ayudar a financiar las medidas de ayuda a la agricultura. Estas dos fuentes de ingresos cubren menos de la mitad del gasto total; la diferencia procede de contribuciones basadas en el I.V.A. A tal objeto, se ha acordado una base común para el I.V.A. y en general se acepta que este impuesto, basado en el gasto, es un método razonablemente equitativo de lograr el equilibrio de los ingresos comunitarios. La normativa inicial de 1970 establecía que podía percibirse de los Estados miembros un máximo del 1% de la base del I.V.A. Este tipo sólo podría modificarse por acuerdo del Consejo, ratificado por todos los Parlamentos nacionales. La Comunidad no pasó plenamente al sistema de Recursos Propios en 1970, sino que estableció un régimen gradual que empezó con la transferencia completa de las cotizaciones del azúcar en 1971 y de unos porcentajes crecientes de los derechos de aduana entre 1971 y 1975. La aplicación de las contribuciones basadas en el I.V.A. tardó mucho en lograrse y se completó por vez primera en 1980. Incluso, entonces, el sistema se sometió a nuevos cambios para acomodarlo a la segunda ampliación y a la ampliación ibérica. Como estos nuevos países adoptan paulatinamente

el arancel aduanero común y las medidas completas de ayuda derivadas de la P.A.C., no disfrutarán inmediatamente de todas las ventajas de la integración. Así, aunque deben aportar ya desde un principio todos los derechos de aduana, exacciones reguladoras y contribuciones del I.V.A., les será reintegrada una parte de este total con arreglo a una escala variable (para España y Portugal, es del 87% en 1986, y se habrá reducido al 5% en 1991).

Los tres componentes de los Recursos Propios presentan características muy distintas. Estas diferencias pueden ser causa de dificultades desde el punto de vista del control presupuestario y desde el de la equidad del sistema, tal como lo perciben los Estados miembros. Los derechos de aduana están sujetos a las fuerzas que determinan el volumen de las importaciones, es decir, el estado general de la economía y los tipos de cambio. Dados los progresos que se han producido en la reducción de los aranceles industriales, dicha fuente de ingresos han disminuido gradualmente desde el 38% en 1980 hasta el 27% en 1987. Cuanto más abierto es un país tanto mayor es su participación en este concepto. Las exacciones reguladoras agrícolas y las cotizaciones del azúcar constituyen una fuente de ingresos presupuestarios errática y en declive. Su variabilidad deriva de la volatilidad de los mercados agrarios, que afecta al volumen de producción y, por tanto, de importaciones, y que se manifiesta asimismo en la fluctuación de los precios internacionales. La combinación de estos factores determina la magnitud unitaria de los derechos de aduana de importación y las cantidades totales obtenidas. Como la Comunidad ha pasado de una posición netamente importadora a otra netamente exportadora en casi todos los productos agrarios, esta categoría de ingresos está en declive. Supuso el 13% del presupuesto en 1980 y se prevé que sólo supondrá el 9% en 1987. La incidencia de las exacciones reguladoras agrícolas entre los Estados miembros depende también, en gran medida, del carácter más o menos abierto a las importaciones agrarias de cada país. Los ingresos procedentes de la contribución basada en el I.V.A. dependen del estado general de la economía europea. Como esta magnitud se está convirtiendo en el componente dominante del presupuesto, el volumen de los gastos comunitarios está cada vez más limitado por la tasa de crecimiento económico general. Hay menos discusión

en cuanto a la distribución de las contribuciones del I.V.A., aunque los países con menos tendencia al ahorro contribuirán proporcionalmente más. En los cuadros n.º 1 y 2 se resumen la evolución del sistema de Recursos Propios y las contribuciones de los distintos Estados miembros al presupuesto de 1983.

La propia inclusión de unos datos como los contenidos en el cuadro n.º 2 es un acto controvertido (véase el documento de la Comisión sobre el presupuesto comunitario, 4.ª edición de 1985, pág. 10). Es también un acto típicamente británico. Algunos consideran no comunitario cuestionar la distribución de las contribuciones y de los gastos presupuestarios, porque el objetivo de la política comunitaria es redistribuir los ingresos en función de las prioridades establecidas por sus instituciones políticas. Sin embargo, es un tema recurrente, al menos en el Reino Unido, que mientras no se alcance un mejor equilibrio en la política de gastos

Cuadro n.º 1

INGRESOS PRESUPUESTARIOS DE LA COMUNIDAD, DE 1976 A 1987

	1976	1980	1984	1987
<i>(Millones de ECU y porcentaje)</i>				
Derechos de aduana	4.191,5 53%	5.905,8 39%	7.960,8 32%	9.761,5 27%
Exacciones reguladoras agrícolas	1.173,3 15%	2.002,3 13%	2.436,2 10%	3.297,1 9%
Contribuciones financieras	2.489,8 32%		222,5 1%	203,2 1%
Contribuciones basadas en el I.V.A. .		7.258,5 48%	14.372,1 58%	22.410,3 63%
Tipo del I.V.A.		0,73%	1,00%	1,22%
TOTAL RECURSOS PROPIOS ..	7.854,6	15.166,6	24.991,7	35.672,1
Financiación adicional			1.001,8	

Notas:

- Las exacciones reguladoras agrícolas incluyen las del azúcar, pero no la tasa de corresponsabilidad, que se contabiliza como gasto negativo.
- Las contribuciones financieras se refieren a cuotas basadas en los P.N.B. de 1976; las contribuciones de Grecia se refieren a 1984 y las contribuciones de los países ibéricos a 1987.
- Las cifras para 1987 son las del proyecto de presupuesto.

Fuente: Informes anuales sobre la Situación Agrícola en la Comunidad.

Cuadro n.º 2

CUOTAS DE LOS ESTADOS MIEMBROS EN LAS CONTRIBUCIONES
DEL PRESUPUESTO DE LA C.E., 1983

Estado miembro	Cuota de las contribuciones al presupuesto de la C.E., %			Total	Cuota sobre P.I.B. de la C.E.
	Arancel aduanero común	Exacciones reguladoras agrícolas y cotizaciones en el del azúcar	Contribu- ción basada en el I.V.A.		
R.F.A.	28,8	20	28,8	27,9	27,9
Francia	15,3	15,3	23	19,8	22,9
Italia	9,5	18,5	13,8	13	14,8
Países Bajos	8,7	10,6	5,3	6,9	5,9
Bélgica/Luxemburgo	6,1	14,3	3,7	5,5	3,6
Reino Unido	26,4	16,2	21	22,2	20,2
Irlanda	1,4	0,8	1	1,1	0,7
Dinamarca	2,2	1,9	2	2,1	2,4
Grecia	1,7	2,5	1,6	1,7	1,6
EUR-10	7.235	2.435	13.854	23.524	100

Fuente: Cámara de los Lores (1984).

comunitaria, se producirán situaciones inaceptables, con fuertes transferencias regresivas derivadas del proceso presupuestario de la C.E.; y, conforme sigan creciendo la Comunidad y su presupuesto, es posible que otros países lleguen a compartir el mismo punto de vista. Si estas situaciones no se corrigen, el interés de ser miembro será discutible. De hecho, asuntos como éste eran los que subyacían en algunos de los más agrios debates sobre la financiación del presupuesto comunitario durante el período de 1981 a 1984. La solución del problema presupuestario británico (la excesiva contribución neta al presupuesto) y de otros asuntos importantes se produjo en la cumbre de Fontainebleau de junio de 1984 (véase Dentron, 1984 y Cámara de los Lores, 1985). Los elementos principales del acuerdo fueron: una fórmula sobre cargas presupuestarias excesivas que reintegra al R.U. el 66% del exceso de contribuciones por I.V.A. sobre su cuota de gastos; un acuerdo para poner en marcha un sistema de disciplina presupuestaria en virtud del cual se exija que los gastos agrarios no crezcan

por encima del crecimiento de los recursos propios; y la elevación del límite del I.V.A. del 1 al 1,4% desde enero de 1986 y, a reserva de ulterior aprobación, al 1,6% a partir de enero de 1988. Este paquete de medidas desbloqueó el camino a la incorporación de España y Portugal y renovó la determinación de controlar los crecientes gastos ocasionados por la P.A.C.

Antes de pasar a estos gastos merece la pena mencionar algunos detalles sobre las exacciones reguladoras agrícolas y otros ingresos resultantes del funcionamiento de la P.A.C. Hay tres tipos principales de fuentes de ingresos a partir de actividades relacionadas con la agricultura: las tasas del azúcar y la isoglucosa, los derechos de aduana y las tasas de corresponsabilidad de los productores. Los del primer tipo se calculan siempre aparte de los del segundo, y los del tercero no se cuentan como ingresos, sino como gastos negativos. Se tiene la intención de que las tasas de azúcar cubran los gastos ocasionados por la exportación del exceso de producción azucarera al mercado internacional. Si se exceptúa el coste de la exportación del equivalente a 1,3 millones de toneladas de azúcar importada en virtud del Protocolo del Azúcar de la Convención de Lomé, el objetivo, en términos generales, se alcanza. Esta autofinanciación del régimen del azúcar suele esgrimirse como ejemplo de lo que debe conseguirse en otros sectores. La introducción de tasas de corresponsabilidad en los sectores de productos lácteos (en 1977) y de cereales (en 1986) fue un intento de seguir el ejemplo del azúcar de compartir con los productores los costes de sostenimiento del mercado. Los tipos de las tasas no han excedido del 3%, por lo que los ingresos no han sido muy elevados. Se pretendía destinar dichos ingresos a programas de estímulo de la utilización de los excedentes de leche y cereales. Este criterio de adjudicación de los ingresos a tipos de gastos determinados está en contradicción con el principio general presupuestario de universalidad (véase Strasser, 1980) y parece responder a un criterio particularmente dominante en la agricultura, puesto que, además de los casos mencionados del azúcar, la leche y los cereales, se aplica al tratamiento presupuestario de los montantes compensatorios monetarios (M.C.M.). Este tipo de gravámenes marginales se utilizan para contrarrestar los efectos de distorsión de los intercambios resultantes de los distintos

precios derivados del uso de tipos de cambio verdes. Los importes recaudados y gastados han sido a veces muy grandes, pero los flujos se han compensado y se han reflejado en el presupuesto como gastos.

Los gastos de la Comunidad se dividen en dos categorías: obligatorios y no obligatorios. Los primeros se definen como los resultantes necesariamente de la aplicación del Tratado de Roma o de los actos adoptados en virtud del mismo, y suponen las tres cuartas partes del total, incluidos los gastos agrícolas y pesqueros, los reembolsos a los Estados miembros, la ayuda al desarrollo y la Administración. Por tanto, el Parlamento Europeo sólo puede modificar los gastos regionales, sociales y de investigación. La distribución de gastos refleja el grado de desarrollo de las políticas de la C.E.; así, el 65% de los gastos brutos propuestos para 1978 corresponden al F.E.O.G.A. (véase el presupuesto del cuadro n.º 3).

Como se ve, los únicos sectores de gastos comunitarios de consideración —aparte el agrícola— son los fondos social y regional y la ayuda al desarrollo del Tercero Mundo. El amplio ca-

Cuadro n.º 3

GASTOS PROPUESTOS EN EL PROYECTO DE PRESUPUESTO DE 1987

Sector	Pagos	Porcentaje
F.E.O.G.A. Garantía	22.960	62,6
F.E.O.G.A. Orientación	895	2,4
Pesquerías	221	0,6
Fondo regional	2.495	6,8
Fondo social	2.589	7,1
Programas mediterráneos	240	0,7
Investigación, energía, industria	1.055	2,9
Varios	326	0,9
Ayuda al desarrollo	1.260	3,4
Reembolsos y reserva	2.870	7,8
Personal y administración	1.766	4,8
TOTAL	36.677	100

Fuente: Las cifras indican los créditos de pago durante el ejercicio financiero 1987. Los créditos de compromiso representarían las obligaciones asumidas para el ejercicio en curso y los siguientes.

pítulo de reembolsos y reserva comprende dos apartados parecidos de 1.300 millones de ECUs, para pagar a los Estados miembros los gastos de recaudación de los derechos de aduana y de otros gravámenes y los reembolsos a España y Portugal ya mencionados; otros 250 millones de ECUs del mismo capítulo se emplearán en reembolsar a los Estados miembros parte de los 1.002 millones de ECUs gastados de más en 1984 (véase cuadro n.º 1, págs. anteriores). Los reembolsos R.U. no se contabilizan como gastos, sino como tipo de I.V.A. reducido para dicho país y se anotan en el lado de los ingresos del presupuesto.

Los gastos del F.E.O.G.A. pueden clasificarse por tipos, por sectores y por países receptores, como se hace en los cuadros n.º 4, 5 y 6. Es difícil discernir pautas en los gastos clasificados por tipos. Las cantidades destinadas a restituciones a la exportación y gastos de almacenamiento son, en cierto modo, complementarias: si se exportan grandes volúmenes de existencias o de producción con restitución, los gastos de almacenamiento son proporcionalmente menores, como se ve al comparar los años 1980 y 1985. En el primero de ellos, los gastos por restituciones alcanzan una magnitud histórica, mientras que son bajos en el segundo; los gastos de almacenamiento revelan una pauta inversa. Los gastos de sostenimiento de los precios han mostrado una tendencia al alza, en términos absolutos y relativos.

Las cifras absolutas que aparecen al pie del cuadro n.º 4 deben interpretarse con prudencia. Se dan en términos monetarios en una época de inflación rápida y la unidad de cuenta se ha redefinido dos veces en el período que cubren. No obstante, indican la magnitud de los recursos que necesita la Comunidad para cubrir sus gastos.

Las tasas de crecimiento del gasto han sido particularmente alarmantes, aparte el año atípico de 1981, cuando el dólar alcanzó una cotización máxima y el coste de las restituciones a la exportación bajó. La tasa media de crecimiento trienal fue del 19% anual entre 1977 y 1980 y del 18,1% anual entre 1981 y 1984; sólo recientemente ha descendido al 11,6% anual entre 1983 y 1986.

Volviendo a los gastos por sectores, el cuadro n.º 5 recoge la evolución respectiva, en porcentaje del total. Los aspectos más importantes de este cuadro se refieren a la distribución de los por-

Cuadro n.º 4

GASTOS DEL F.E.O.G.A., POR TIPOS DE MEDIDAS

Medida	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986
<i>(Porcentaje de gastos de F.E.O.G.A. Garantía en la organización de mercados)</i>										
Restituciones a la exportación	44,7	45,5	48,6	49,5	45,3	39,4	33,8	34,5	33,8	39,1
Almacenamiento	19	25,5	17	14,7	15	15	18,8	19,6	22,7	20,2
Compras de intervención	3,2	0,7	1,2	2,7	4	5	4,6	7,3	4,2	36,2
Sostenimiento de precios	32	26	31,6	31,3	33,6	39,2	41,5	37,4	38,5	36,4
Primas de orientación	1,1	2,2	1,5	1,8	2,1	1,4	1,3	1,2	0,8	0,4
<i>(Millones de ECU)</i>										
Total O.C.M.	5.118	7.765	9.544	11.017	10.903	12.093	15.431	17.996	19.517	21.681
M.C.A. y M.C.M.	1.544	908	771	298	238	313	489	376	190	466
TOTAL F.E.O.G.A. G.	6.662	8.673	10.315	11.315	11.141	12.406	15.920	18.372	19.707	22.147
Crecimiento anual (%)		30,2	18,9	9,7	-1,5	11,4	28,3	15,4	7,3	12,4

Notas: O.C.M., organización común de mercados; M.C.A., montantes compensatorios adhesión; M.C.M., montantes compensatorios monetarios; F.E.O.G.A. G., gastos de F.E.O.G.A. Garantía. La unidad monetaria de cuenta es la U.C. para 1977; la U.C.E., para 1978 y 1979, y el ECU, a partir de ese año.

Fuente: Informes anuales sobre la Situación Agrícola en la Comunidad.

Cuadro n.º 5

GASTOS DEL F.E.O.G.A. GARANTIA, POR SECTORES

Sector	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987
	<i>(Porcentaje de gastos de F.E.O.G.A. Garantía)</i>									
Productos lácteos	42,8	43,4	42	30	26,8	27,6	29,6	29,9	27,4	26,6
Cereales	12,8	15	14,8	17,2	14,7	15,3	9	11,6	14,4	15,8
Carne de vacuno	7,4	7,2	12	12,9	9,3	10,9	13,9	13,8	12	10,2
Aceites y grasas	1,6	2,1	3,3	5,2	5,8	5,9	3,6	5,6	7,7	8,2
Aceite de oliva	2,1	3,7	2,8	4	4	4,3	5,9	3,5	4,6	5
Vino	0,7	0,6	2,6	4,1	4,6	4,1	6,6	4,7	4,9	5,5
Carne de ovino			1,7	0,5	2	1,9	2,3	2,5	2,4	2,4
Carne de porcino	0,5	1	1	1,4	0,9	0,9	1,1	0,8	1	1
Aves de corral y huevos	0,4	0,2	0,8	0,8	0,8	0,8	0,4	0,3	0,6	0,6

Notas: Las cifras de 1986 son las cantidades presupuestadas; las de 1987 son las del proyecto de presupuesto.

Fuente: Informes anuales sobre la Situación Agrícola en la Comunidad.

centajes y a las tasas de crecimiento respectivas. Se observa inmediatamente que la distribución de los gastos está muy sesgada hacia los productos del norte de Europa: leche, cereales y carne de vacuno, que responden de bastante más del 60% de los gastos entre 1978 y 1981; aunque los porcentajes han descendido en los últimos años, siguen acaparando más de la mitad del total. Naturalmente, los gastos absolutos han crecido en todos los casos. En cierto modo, los altos porcentajes correspondientes al sector de productos lácteos en los primeros años reflejados en el cuadro inducen a confusión, porque entonces el número de sectores auxiliados era menor. Los gastos correspondientes a los sectores del vino, las semillas oleaginosas y la carne de ovino sólo aumentaron a partir de la década de 1980. Fue el nuevo despegue del crecimiento en el sector de los productos lácteos entre 1982 y 1984 lo que puso a la Comunidad en movimiento y lo que abocó a la introducción del sistema de cuotas de 1984. Del mismo modo, la rápida expansión de los gastos, en términos relativos y absolutos, en el sector de los cereales desde 1984, han situado a éste en el centro de la atención general. En aceites y grasas aparecen otras señales de peligro; en particular, aunque no se ve en el cuadro, los gastos de semillas oleaginosas están creciendo a un ritmo muy rápido. Como los precios reales de los cereales están constreñidos por las limitaciones impuestas a la intervención, los recursos se desplazan a la producción de semillas oleaginosas. La combinación de esta tendencia, la inminente explosión del aceite de oliva, en cuanto España y Portugal queden expuestos a los precios de sostenimiento de la C.E. y las existencias sin precedentes de grasas animales (mantequilla) explican la renovación en 1987 de las propuestas de la Comisión de establecimiento de un impuesto sobre las grasas y aceites.

El balance regional de los desembolsos realizadas en virtud de la P.A.C. pueden deducirse del balance de gastos entre productos. La distribución correspondiente a 1983 se resume en el cuadro n.º 6.

El principal beneficiario de los gastos del F.E.O.G.A. Garantía es, sin duda, Francia, lo que no es sorprendente, dado que su producción agraria es la mayor de la Comunidad. En relación con sus contribuciones presupuestarias, los menos favorecidos por

Cuadro n.º 6

DISTRIBUCION DE LOS GASTOS AGRARIOS Y TOTALES DE LA C.E.
ENTRE LOS ESTADOS MIEMBROS, 1983

Pais	F.E.O.G.A. Garantía	F.E.O.G.A Orientación	Recepción total
<i>(Porcentaje)</i>			
R.F.A.	17	23	16
Francia	23	21	21
Italia	20	14	21
Países Bajos	11	4	9
Bélgica/Luxemburgo	4	4	4
Reino Unido	11	19	15
Irlanda	4	10	5
Dinamarca	4	4	4
Grecia	5	—	5
EUR-10	15.812	653	21.748

Fuente: Cámara de los Lores.

los gastos de la P.A.C. son la República Federal de Alemania, el Reino Unido y Bélgica/Luxemburgo. A la vista de estas cifras no es de extrañar que el Reino Unido sea siempre el país más favorable a las medidas encaminadas a poner freno a los gastos de la P.A.C. Lo más sorprendente es que la República Federal de Alemania se muestre mucho menos inclinada a utilizar esta prueba para argumentar a favor de la reducción de los gastos de la P.A.C. La solución de este rompecabezas se encuentra en la estructura de las explotaciones agropecuarias alemanas y en los imperativos políticos, que priman el apoyo a los ingresos obtenidos por aquéllos frente a la reducción de los gastos presupuestarios. Siendo uno de los países más ricos de la Comunidad, la República Federal de Alemania puede permitirse esta posición.

III. PROCEDIMIENTO Y PROBLEMAS PRESUPUESTARIOS DE LA COMUNIDAD

La ronda anual de reuniones preparatorias del presupuesto de la Comunidad se inicia al comienzo del verano, cuando las ins-

tituciones elaboran sus previsiones de gastos para el año siguiente. El anteproyecto de presupuesto, preparado por la Comisión y presentado al Consejo el 1.º de septiembre, es la compilación de todas estas previsiones. El Consejo, tras las oportunas consultas, adopta el anteproyecto y lo entrega al Parlamento a primeros de octubre. El Parlamento sólo puede proponer modificaciones de los gastos no obligatorios. Si lo hace, el presupuesto vuelve al Consejo, que puede aceptar las enmiendas o hacer nuevas modificaciones. El presupuesto retorna al Parlamento, donde tienen lugar nuevas rondas de enmiendas. Estas operaciones son lentas, y se han hecho varios intentos de agilizarlas. La última palabra corresponde al Presidente del Parlamento. Si no se alcanza ningún acuerdo, el Parlamento puede rechazar el presupuesto y solicitar un nuevo proyecto. Esta decisión, muy laboriosa, se ha adoptado en pocas ocasiones: en 1980 y, más recientemente, durante la preparación del presupuesto para 1987. En esas circunstancias, no hay base legal para el aumento de los gastos y todos quedan limitados mensualmente a una doceava parte del presupuesto del año anterior. La situación se mantiene hasta que el presupuesto nuevo completa su paso de la Comisión al Consejo y al Parlamento.

Todas las instituciones financieras responsables tratan de controlar estrechamente los gastos para mantenerse dentro del presupuesto acordado y las de la C.E. no son una excepción. Sin embargo, hay determinadas características de la naturaleza de los gastos y de los procedimientos decisorios de la Comunidad que crean dificultades. Cuando se empieza a preparar el presupuesto, durante la primavera, hay que estimar los gastos probables en relación con productos que se producirán durante el año natural siguiente. Hay tres posibles fuentes de error. En primer lugar, es imposible prever las condiciones naturales que determinan si las cosechas quedarán por encima o por debajo de lo normal; hay que suponer condiciones normales. Segundo: son desconocidas en ese momento las condiciones imperantes en los mercados mundiales, que determinan la magnitud de los derechos de aduana de importación y las restituciones a la exportación. Los precios del mercado internacional dependen de varios factores: las políticas de otros países (por ejemplo, si Rusia y China van a importar o

a exportar); las condiciones de cultivo en el mundo o los tipos de cambio entre las divisas europeas y las de los países con los cuales se comercia. Esta última consideración salvó el presupuesto de la C.E. a principios de la década de 1980, porque el dólar alcanzó una alta cotización y se redujeron las restituciones a la exportación y ha sido la causa del fracaso del presupuesto de 1987, porque los precios del dólar se han hundido. Debido a estas incógnitas, la Comisión recurre cada vez con más frecuencia a las cartas rectificativas del anteproyecto de presupuesto. Este recurso le permite introducir mejores perspectivas de los gastos agrarios hacia el final del año, a la vista de los resultados de la recolección. Otro recurso frecuentemente necesario para manejar incrementos de gastos imprevistos es el presupuesto suplementario, que sigue procedimientos similares a los ya descritos.

La tercera dificultad estriba en predecir en la primavera los resultados de la fijación de precios agrarios. La fijación de precios tiene su origen en un conjunto de propuestas de la Comisión. Esta conoce lo que se ha presupuestado para gastos agrarios en el año de que se trate y, como organismo ejecutivo de la política agrícola, conoce asimismo las dificultades y posibilidades financieras de la estación siguiente. Es, pues, de esperar que las propuestas de precios agrarios y las disposiciones monetarias que llevan implícitas y que realiza la Comisión tendrán en cuenta las realidades económicas. Sin embargo, la Comisión ha de tener también en cuenta las realidades políticas consideradas por el Consejo. Este es el eslabón más débil de toda la cadena de recaudación y gasto en la Comunidad. Aunque el Consejo de Ministros de Agricultura es consciente de la insostenible situación presupuestaria de la Comunidad, ha sido incapaz de anteponer tales consideraciones por encima de los intereses de los agricultores. Dado que los miembros del Consejo son los Ministros de Agricultura de los Estados miembros, no es razonable esperar de ellos un comportamiento de otro tipo. Se les ha elegido para que luchen en sus Gobiernos por los intereses de los agricultores de sus países. Tratan de lograr el acuerdo más favorable para los agricultores, que constituyen su electorado. Si a ello se suma el hecho de que, sean cuales sean las consecuencias financieras de sus decisiones en materia de precios, los costes los compartirá toda la Comunidad, a

nadie extrañará que los gastos agrarios estén aparentemente descontrolados. A lo largo de varios años, las sucesivas ampliaciones de la Comunidad, la instauración del sistema de Recursos Propios y el aumento de la contribución máxima por I.V.A. han bastado para incrementar los recursos presupuestarios lo suficiente para satisfacer el voraz apetito de la P.A.C. El camino no ha sido llano ni mucho menos. Ha sido siempre la incapacidad para financiar la deseada expansión de la ayuda a la agricultura, lo que ha precipitado las crisis. Ninguno de los otros tipos de gastos obligatorios ha provocado las dificultades del gasto agrario y el Parlamento no ha conseguido el poder necesario para forzar grandes incrementos en los gastos no obligatorios ni, aparentemente, tiene la voluntad de hacerlo. Es legítimo afirmar que todos los problemas presupuestarios de la C.E. surgen de la agricultura. Hasta ahora, los obstáculos siempre han tenido dos componentes: encontrar recursos presupuestarios adicionales, pero condicionados a determinados cambios en la P.A.C. La situación imperante a principios de 1987 puede servir para ilustrar esta afirmación.

A mediados de febrero de 1987, todavía no ha terminado el procedimiento presupuestario para este año. El Parlamento, que durante 1986 adoptó una postura mucho más decidida frente a la P.A.C., no ha podido aceptar el proyecto de presupuesto. Este se ha establecido dentro de los límites legales del tipo máximo sobre el I.V.A., fijado en un 1,4% (en realidad, el tipo se había fijado para todos los países, salvo el R.U. y la República Federal de Alemania en 1,3837; el tipo del R.U. se había reducido al 0,08176 y el de la República Federal de Alemania al 1,3296 para tener en cuenta la corrección de los desequilibrios presupuestarios, lo que da lugar al tipo medio recogido en el Cuadro 1). Pese a que el presupuesto es aparentemente factible, la continua depreciación del dólar frente al ECU durante 1986 ha dejado bien claro que para 1987 hará falta un presupuesto suplementario de varios miles de millones de ECUs, lo que significa que la Comunidad tendrá que aceptar de nuevo préstamos intergubernamentales de legalidad dudosa para financiar los gastos obligatorios. En esta crisis aparecen dos nuevos problemas. En primer lugar, las existencias de productos lácteos y de vacuno han alcanzado cotas sin precedentes. Aparte los elevados costes de almacenamien-

to que ello implica, ejercen un efecto profundamente depresivo sobre el mercado. Tras adoptar en diciembre lo que parecían medidas firmes para controlar el crecimiento futuro de dichas existencias, el Consejo parece dispuesto a «pedir prestados» nuevos fondos a los Estados miembros para financiar su eliminación. Los Estados miembros se ven en la incómoda posición de financiar la eliminación de las existencias o seguir soportando el coste de la compra inicial de productos que se devalúan rápidamente. En esto se basa la afirmación de que la C.E. se encuentra técnicamente en quiebra; carece de recursos para cumplir sus obligaciones. El segundo problema es el de los gastos adicionales previstos para España y Portugal conforme recorren el período transitorio. Difícilmente cabe esperar que estos Estados miembros más pobres puedan ser contribuyentes netos al presupuesto. Todavía faltan uno o dos años para que se plantee este problema, pero, a la vista del largo período de gestación previo a los acuerdos sobre cambios importantes en la financiación de la Comunidad, no es prematuro considerarlos ahora. El Presidente del Consejo está decidido a introducir nuevas disposiciones radicales en el presupuesto, en virtud de las cuales se restringirán todavía más los gastos agrarios, se incrementarán los no agrarios y se aumentarán más los Recursos Propios. También la Comisión está decidida a planificar el futuro situando el presupuesto anual en el contexto de una perspectiva financiera cuatrienal.

IV. OBSERVACIONES FINALES

La agricultura ha terminado por dominar claramente el presupuesto de la Comunidad Europea. Los gastos agrarios, pese a los numerosos intentos de controlarlos, siguen absorbiendo los dos tercios de los gastos comunitarios. Todas las discusiones sobre el problema presupuestario acaban tarde o temprano en los gastos del F.E.O.G.A. A su vez, es cierto asimismo que el presupuesto ha terminado por dominar las decisiones de política agrícola. Para las posibles modificaciones de la política agrícola se parte del mismo enfoque: primero se determinan los cambios que producen ingresos o ahorran gastos y sólo después se considera la deseabilidad de los cambios y su impacto sobre las rentas agrarias.

En ésta, una economía profundamente enferma, que ha conducido a lo largo de los años a una serie de medidas políticas que tienen poco sentido a largo plazo desde el punto de vista del uso racional de los recursos, del bienestar del consumidor y, frecuentemente, del interés de los agricultores. La adopción del principio de corresponsabilidad en los sectores del azúcar, la leche y los cereales sirve de ejemplo al respecto; se trata de un impuesto sobre el consumo para obtener fondos que, en parte, pretenden utilizarse para estimular el consumo. En realidad se trata de un intento de obtener fondos, aunque su uso está determinando por el empeño en no admitir, sino reducciones muy pequeñas de los precios agrarios. Otro ejemplo de los efectos indeseables que se producen cuando se deja que las consideraciones presupuestarias influyan con demasiada fuerza sobre la política es el recurso a las cuotas de producción en el sector de productos lácteos; además de ser una medida mucho menos eficaz, hasta la fecha, de lo esperado, ya ha provocado amplias dislocaciones en algunos países.

Es preciso controlar los gastos agrarios en la medida suficiente para poder adoptar decisiones políticas sensatas sin la presión de la crisis presupuestaria. Para ello es forzoso reformar la política agrícola y las instituciones. La P.A.C. se hunde bajo su propio peso de sobreproducción, que será insostenible aun cuando los contribuyentes europeos se muestren dispuestos a financiar los excedentes invendibles. Las presiones políticas y ambientales internas, y las externas procedentes de los perjudicados por las exportaciones comunitarias subvencionadas, justifican suficientemente la reducción de la ayuda a la agricultura. Es urgente encontrar medios de adaptar los procedimientos decisionales comunitarios, a fin de que las decisiones sobre el gasto agrario se adopten a la luz de su coste real para la Comunidad. Hay que buscar el modo de que los Ministerios de Hacienda y los demás que generen gastos presionen sobre los de Agricultura. Sin una ampliación de este tipo de la base decisional colectiva, es probable que la P.A.C. siga dando bandazos de una crisis presupuestaria a otra. En cada fase, los Estados miembros se sentirán obligados a hacerse cargo de parte de la ayuda abandonada por la política común. El punto final de este proceso es un conjunto de políticas agrícolas financiadas por las distintas naciones, no una P.A.C.

BIBLIOGRAFIA

- BUREAU OF AGRICULTURAL ECONOMICS (1985): *Agricultural Policies in The European Community, Their Origins, Nature and Effects on Production and Trade*, Policy Monograph, n.º 2 B.A.E., Canberra.
- COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (1985): *Public Expenditure on Agriculture*, Estudio P229, Bruselas.
- COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (1986): *La situación agrícola en la Comunidad, informe 1986*, Bruselas; también números anteriores.
- COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (1986): *The European Community's Budget*, Periódico 1/36, Bruselas.
- DENTON, G. (1984): «Restructuring the E.C. Budget: Implications of the Fontainebleau Agreement», *J. Common Market Studies*, 23 (2), págs. 117-140.
- CÁMARA DE LOS LORES (1984): *Future Financing of the European Community*, «Select Committee on the European Communities», Sesión 1983-1984, 12.ª informe, H1 126.
- CÁMARA DE LOS LORES (1985): *Fontainebleau and After: Decisions on Future Financing for the Community*, «Select Committee on the European Communities», Sesión 1984-1985, 2.º informe (66).
- STRASSER, D. (1981): *The Finances of Europe*, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo.

R E S U M E N

El trabajo se centra en analizar el presupuesto comunitario y sus principales problemas, así como las limitaciones que impone a la P.A.C. En primer lugar, se exponen las fuentes de ingresos del presupuesto y las principales categorías de gastos y su naturaleza. Se analiza cómo las distintas características de las tres fuentes de ingresos —derechos de aduana, exacciones reguladoras agrícolas y las contribuciones basadas en el I.V.A.— crean dificultades en el control presupuestario y en la equidad del sistema. Se expone la problemática de los gastos comunitarios, tanto de los obligatorios (gastos agrícolas y pesqueros, reembolsos a los Estados Miembros, ayuda al desarrollo y administración), como de los no obligatorios (gastos regionales, sociales y de investigación).

Se examinan el proceso y los problemas de la elaboración del presupuesto. Entre estos problemas se destaca la dificultad de prever, al elaborar el presupuesto, las condiciones naturales que determinan el volumen de las cosechas, las condiciones en que se van a encontrar los mercados mundiales y los resultados de la fijación de los precios agrícolas.

Por último, se plantea la necesidad de emprender cambios institucionales en la P.A.C. para evitar que las decisiones de política agrícola estén condicionadas por las muy limitadas disponibilidades presupuestarias.

R E S U M E

Cet article vise essentiellement à analyser le budget communautaire et ses principaux problèmes, ainsi que les limites qu'il impose à la P.A.C. Il y est exposé, en premier lieu, les sources des différentes recettes du budget, les principales catégories de dépenses et leur nature. Il y est également analysé à quel point les différentes caractéristiques des trois sources de recettes —droits de douane, prélèvements agricoles et contributions basées sur la T.V.A.— soulèvent des difficultés du point de vue du contrôle budgétaire et de l'équité du système. Il y est exposé le problème des dépenses communautaires, aussi bien obligatoires (dépenses de l'agriculture et de la pêche, remboursements aux Etats membres, aides destinées au développement et à la gestion), que non obligatoires (dépenses régionaux, sociaux et de recherche).

Il y est ensuite examiné le processus et les problèmes d'élaboration du budget. Il en ressort la difficulté de prévoir à ce stade les conditions naturelles dont dépendra le volume des récoltes, la situation des marchés mondiaux et les conséquences de la fixation des prix agricoles.

En dernier lieu, il y est envisagé la nécessité d'introduire dans la P.A.C. des modifications institutionnelles afin d'empêcher que les décisions de politique agricole se trouvent conditionnées par des disponibilités budgétaires extrêmement limitées.

S U M M A R Y

The study is centered on analyzing the Community budget and its main problems, as well as the limitations it imposes on the C.A.P. In the first place, budget's sources of revenue, and main expenditure categories and types are described. Analysis is made of how the different characteristics of the three revenue sources —customs duties, agricultural levies and V.A.T. contributions— create budgetary control difficulties, affecting the system's balance. The problems involved in compulsory (agricultural and fishing expenditure, reimbursements to Member States, aid for development and administration), an non-compulsory Community expenditure (regional, social and research expenditure) are explained.

The process of and problems involved in developing the budget are also examined. Of these problems, stress is placed on the difficulty in foreseeing the natural conditions determining harvest volume, the future situation of world markets and the results of fixing agricultural proces, when developing the budget.

Lastly, the need to undertake institutional reforms in the C.A.P. to avoid agricultural policy decisions being conditioned by very limited budgetary provisions, is set forth.
