

La historia del presupuesto de la Unión Europea

Asuntos Presupuestarios



© Parlamento Europeo

Departamento Temático de Asuntos Presupuestarios

Dirección General de Políticas Internas de la Unión
PE 636.475 - Mayo de 2019

ES

DIRECCIÓN GENERAL DE POLÍTICAS INTERIORES
DEPARTAMENTO TEMÁTICO D: ASUNTOS PRESUPUESTARIOS

La historia del presupuesto de la Unión Europea

ANÁLISIS EN PROFUNDIDAD

Resumen

El presupuesto de la Unión Europea se basa en tres pilares: el gasto, la financiación y el control. En este documento se examinan los orígenes del presupuesto, su evolución a través de la planificación plurianual y la presupuestación anual, todo ello en el contexto de los cambios introducidos en las competencias del Parlamento Europeo en materia de presupuesto, así como de la evolución de su financiación y del proceso de control. Desde la creación de la primera Comunidad Europea en 1952 han existido tensiones entre las instituciones europeas y los Estados miembros en torno a la elaboración del presupuesto, así como una estrecha relación entre las reformas en materia de gasto y financiación.

Este estudio fue solicitado por la Comisión de Presupuestos del Parlamento Europeo.

AUTOR

Giacomo Benedetto, titular de una Cátedra Jean Monnet en Política de la Unión Europea, Royal Holloway, Universidad de Londres

ADMINISTRADOR RESPONSABLE

Niels Fischer
Departamento Temático de Asuntos Presupuestarios
Parlamento Europeo
B-1047 Bruselas
Correo electrónico: poldep-budg@europarl.europa.eu

VERSIONES LINGÜÍSTICAS

Original: EN
Traducción: BG, CS, DA, DE, EL, ES, ET, FI, FR, HR, HU, IT, LT, LV, MT, NL, PL, PT, RO, SK, SL, SV

ACERCA DEL EDITOR

Para ponerse en contacto con el Departamento Temático o suscribirse a su boletín, diríjase a:
poldep-budg@europarl.europa.eu

Manuscrito terminado en mayo de 2019.
Brussels, © European Union, 2019.

Este documento está disponible en la siguiente dirección de Internet:
<http://www.europarl.europa.eu/supporting-analyses>

DISCLAIMER

Las opiniones que se expresan en este documento son exclusivamente responsabilidad de los autores y no reflejan necesariamente la posición oficial del Parlamento Europeo.

Se autoriza la reproducción y traducción con fines no comerciales, a condición de que se indique la fuente, se informe previamente al editor y se le transmita un ejemplar.

ÍNDICE

ÍNDICE	3
LISTA DE CUADROS	4
LISTA DE ILUSTRACIONES	4
SÍNTESIS	5
1. LOS ORÍGENES DEL PRESUPUESTO	6
1.1 La Comunidad Europea del Carbón y del Acero (1952)	6
1.2 La Comunidad Europea de la Energía Atómica y la Comunidad Económica Europea (1958)	7
1.3 El Tratado de fusión (1967)	7
1.4 Los Tratados de Luxemburgo (1970) y de Bruselas (1975)	8
2. DEL MERCADO COMÚN AL MERCADO INTERIOR	11
2.1 Perspectivas financieras y marcos financieros plurianuales a partir de 1988	11
2.2 El presupuesto anual y el Tratado de Lisboa desde 2009	13
3. RECURSOS PROPIOS DESDE 1970	15
3.1 Recursos propios en la década de 1970	15
3.2 La corrección en favor del Reino Unido en Fontainebleau (1984)	20
3.3 Los recursos propios y el mercado interior	20
4. FISCALIZACIÓN DEL PRESUPUESTO	23
5. OTROS CONCEPTOS	25
5.1 Compromisos, pagos y RAL	25
5.2 Créditos disociados y no disociados	25
5.3 Preasignación y no preasignación	25
5.4 El pacto entre caballeros	25
5.5 «Ninguna línea presupuestaria sin base jurídica»	26
REFERENCIAS	27
ANEXOS	30

LISTA DE CUADROS

Cuadro 1: Porcentaje de contribución de los Estados miembros y poder de voto, 1958-1974	15
Cuadro 2: Cambios en los recursos propios desde 1970	17

LISTA DE ILUSTRACIONES

Ilustración 1: El procedimiento presupuestario de 1975	10
Ilustración 2: Proporciones de gasto desde 1988 (base de referencia: compromisos al 1,28 % del PNB en 1993-1999)	12
Ilustración 3: El procedimiento presupuestario después de 2009	14
Ilustración 4: Evolución de los recursos propios desde 1958	21

LISTA DE ANEXOS

ANEXO I	
Cronología del presupuesto de la Unión	30
ANEXO II	
Ciclo de vida del presupuesto anual y la aprobación de la gestión presupuestaria, ejemplo del presupuesto de 2019	32
ANEXO III	
Compromisos de gasto plurianuales desde 1988	33

SÍNTESIS

En 1952 se creó la primera comunidad política del carbón y del acero de Europa, con instituciones centrales e independientes que tenían competencias de recaudación fiscal en los sectores del carbón y el acero, que escapaban al control directo de los Estados miembros. La política del presupuesto de la Unión se caracteriza actualmente por la reticencia de las autoridades nacionales a permitir que la Unión ejerza su actividad presupuestaria, una tensión que ha durado casi setenta años. Después de la década de 1960, la función de la Comunidad del Carbón y del Acero disminuyó. La Comunidad Europea de la Energía Atómica y la Comunidad Económica Europea posteriores, y la Unión Europea sucesora de ambas, no permitieron a sus instituciones centrales ejercer una competencia directa de recaudación fiscal.

Este informe analiza las competencias de presupuestación de tres Comunidades Europeas que se fundaron en la década de 1950. Explica cómo funcionaban sus presupuestos y los cambios que se produjeron durante la década de 1960 con la fusión de las Comunidades y el aumento del gasto en nuevos ámbitos políticos, en particular el Fondo Social Europeo y la agricultura. Este incremento del presupuesto creó tensiones entre Estados miembros con distintas prioridades, que se resolvieron con el Tratado de Luxemburgo de 1970. Entre las soluciones se incluyeron una base de financiación permanente del presupuesto y mayores competencias de modificación y control del presupuesto por parte del Parlamento Europeo.

El gasto se incrementó más durante las décadas de 1970 y 1980 con la introducción y la posterior ampliación de la política de cohesión. A partir de 1979, el Parlamento Europeo se envalentonó por su elección directa —antes era nombrado por los Parlamentos nacionales— y mantuvo un desacuerdo presupuestario con el Consejo, que representaba a los Estados miembros. Puesto que en 1987 se puso en marcha el programa del mercado interior, se necesitaba una mayor inversión y, por lo tanto, un presupuesto más grande. La planificación financiera plurianual (o perspectivas) restó cierta tensión a los procesos anuales.

A continuación se examina la financiación histórica del presupuesto, que comienza con el acuerdo sobre financiación permanente del presupuesto celebrado al mismo tiempo que el Tratado de Luxemburgo en 1970. El aumento del gasto en las décadas de 1970 y 1980 llevó aparejado también un aumento de la tensión sobre la financiación, puesto que los británicos estaban insatisfechos con su desequilibrio presupuestario. En 1984 se asignó a los británicos una «corrección» permanente, que posteriormente dio lugar a «correcciones» más pequeñas en favor de otros Estados miembros. En 1988, el futuro presupuesto mucho más grande para el mercado interior exigía un aumento de su financiación, que se puso en práctica utilizando un nuevo recurso basado en el producto nacional bruto de cada Estado miembro. Desde entonces, la financiación ha fluctuado sin grandes cambios, salvo una reducción del uso del impuesto sobre el valor añadido y el aumento concomitante de lo que se absorbe de la riqueza nacional.

En cuanto al tema de la fiscalización, se examinan las funciones de las instituciones fiscalizadoras en las primeras Comunidades. En 1975 se creó el Tribunal de Cuentas como institución independiente. El Tribunal elabora un informe anual sobre las cuentas de la Unión y decide emitir una «declaración de fiabilidad» si las cuentas están en orden. Desde 1979, el Parlamento Europeo cuenta con una comisión especializada en fiscalización que examina las cuentas anuales e informa al Tribunal de Cuentas. Después prepara la decisión del Parlamento sobre la ratificación de las correspondientes cuentas anuales en una «aprobación de la gestión».

En la última sección se definen algunos términos técnicos del lenguaje presupuestario, entre ellos los compromisos, los pagos y los compromisos pendientes de liquidación (RAL), los créditos disociados y no disociados, la preasignación y no preasignación, y la importancia del «pacto entre caballeros» y del concepto de «ninguna línea presupuestaria sin base jurídica».

El anexo I al final de este informe contiene una cronología de la historia del presupuesto.

1. LOS ORÍGENES DEL PRESUPUESTO

- Cómo funcionaban los presupuestos originales de las Comunidades
- Consecuencias de la fusión de las Comunidades
- Crecimiento del gasto de las Comunidades
- Tratados presupuestarios de la década de 1970 y atribución de competencias al Parlamento Europeo sobre los presupuestos anuales

1.1 La Comunidad Europea del Carbón y del Acero (1952)

La primera comunidad política de Europa, la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA), nació en 1952. Su función consistía en regular los sectores del carbón y el acero en los seis Estados miembros fundadores (Alemania, Bélgica, Francia, Italia, Luxemburgo y los Países Bajos) y crear un mercado único para estos productos. La CECA estaba gobernada por cuatro instituciones centrales integradas:

- La Alta Autoridad, el poder ejecutivo, que fue la predecesora de la Comisión Europea;
- Un Consejo que representaba a los Estados miembros, presidido de forma rotatoria durante periodos de tres meses por uno de los Estados miembros;
- Una Asamblea formada por delegados de los Parlamentos nacionales, la predecesora del Parlamento Europeo;
- Un Tribunal para dirimir los litigios.

La Alta Autoridad ejercía importantes competencias en los ámbitos del carbón y el acero, entre otras cosas la gestión de las finanzas de la CECA de manera independiente. A diferencia de las Comunidades Europeas posteriores, la CECA no funcionaba con un presupuesto anual. Se financiaba a través de una exacción máxima del 1 % sobre la facturación de los sectores del carbón y el acero, aranceles sobre las importaciones de carbón y acero, y multas equivalentes a un máximo del 5 % de la facturación de las empresas afectadas. La Alta Autoridad fijaba la exacción dentro de estos límites y solo podía ser bloqueada por una mayoría de cuatro de los seis Estados miembros en el Consejo.

La financiación recaudada a través de este impuesto europeo real, la exacción, podía ser utilizada para gastos administrados por las instituciones de la CECA (artículo 78 del Tratado constitutivo de la CECA) o para investigación técnica y económica relacionada con el carbón y el acero (artículo 55 del Tratado constitutivo). Para readaptar los sectores del carbón y el acero (artículo 56 del Tratado constitutivo), la CECA podía prestar dinero obtenido mediante préstamos en los mercados financieros (artículo 51, apartado 1, del Tratado constitutivo), incurriendo así en deuda, lo cual se prohibió en posteriores Tratados europeos. El gasto administrativo era autorizado por unanimidad por una «Comisión de los Cuatro Presidentes» formada por los presidentes de cada una de las cuatro instituciones y presidida por el presidente del Tribunal de Justicia.

1.2 La Comunidad Europea de la Energía Atómica y la Comunidad Económica Europea (1958)

La Comunidad Europea de la Energía Atómica (Euratom) y la Comunidad Económica Europea (CEE) entraron en vigor en 1958. Estaban dirigidas por instituciones que existen todavía: la Comisión ejecutiva, la Asamblea (que se ha convertido en el Parlamento Europeo), el Consejo representante de los Gobiernos de los Estados miembros, y el Tribunal de Justicia.

El presupuesto de la Euratom se dividía en rúbricas operativas (administrativas) y de investigación e inversión. Los presupuestos de la Euratom y la CEE debían estar equilibrados —a diferencia de la CECA— y sus procedimientos son la base del procedimiento presupuestario que existe a día de hoy: la Comisión proponía un presupuesto anual, se consultaba a la Asamblea, y el Consejo decidía (artículo 171 del Tratado Euratom; artículo 199 del Tratado constitutivo de la CEE).

A partir de 1958, cada institución y agencia enviaba con carácter anual estimaciones de sus futuras necesidades financieras durante la primera parte del año. La Comisión proponía el presupuesto del año siguiente en septiembre. El Consejo decidía mediante votación por mayoría cualificada¹ de sus miembros en octubre. La Asamblea disponía de un mes para proponer cambios. El Consejo tomaba entonces una decisión definitiva mediante votación por mayoría cualificada o por unanimidad dependiendo del ámbito político.

Si no se acordaba un presupuesto antes del inicio del nuevo año, se aplicaban presupuestos provisionales mensuales o «doceavas partes provisionales» (artículo 204 del Tratado constitutivo de la CEE), que continúan actualmente (artículo 315 del TFUE).

Una vez que se aprueba el presupuesto, la Comisión lo ejecuta. El artículo 179 del Tratado Euratom y el artículo 209 del Tratado constitutivo de la CEE, al igual que sus Tratados sucesores, preveían la aprobación de un Reglamento financiero, un acto legislativo ordinario para establecer las normas de administración del presupuesto más allá de lo que se especificaba en los Tratados.

Por último, el artículo 180 del Tratado Euratom y el artículo 206 del Tratado constitutivo de la CEE establecían un procedimiento de fiscalización y una comisión de control (véase la sección 4 de este informe).

1.3 El Tratado de fusión (1967)

En 1967 entró en vigor un Tratado de fusión de las distintas Comunidades Europeas, que fusionó la Alta Autoridad en la Comisión Europea y creó una estructura única de Parlamento Europeo, Consejo, Tribunal de Justicia y Comisión de Control. La exacción CECA sobrevivió hasta 2002 y era decidida por la Comisión Europea, mientras que el derecho del Parlamento a ser consultado sobre los presupuestos de la Euratom y la CEE se extendió al presupuesto de la CECA (De Feo 2015a: 23). El comisariado de cuentas separado de la CECA sobrevivió hasta 1977. Los gastos administrativos de la CECA fueron absorbidos por el presupuesto de la Comunidad Europea y se abolió la «Comisión de los Cuatro

¹ Cada Estado miembro tenía un determinado número de votos en función de su tamaño. De 1958 a 2009, el umbral de la mayoría cualificada, cuando no se aplica la unanimidad, varió entre el 67 % y el 74 % de los votos. El umbral modificado con el Tratado de Lisboa se ha fijado en el 55 % de los Estados miembros, que representen como mínimo al 65 % de la población de la Unión. Los votos por Estado miembro en la década de 1960 se ilustran en el cuadro 1.

Presidentes». En 2002, el Tratado constitutivo de la CECA expiró y las disposiciones financieras relativas al carbón y el acero se enmarcaron plenamente en el presupuesto de la Unión Europea (UE).

La presión para introducir cambios en los Tratados sobre el presupuesto se produjo a la par que el desarrollo de las políticas europeas de gasto. La CECA y la Euratom tenían presupuestos de inversión desde el principio. En 1958 se puso en marcha la primera política de gasto de la CEE, el Fondo Social Europeo (FSE), que invertía en formación profesional y reinserción de los desempleados en el mercado laboral.

La política agrícola común apareció como ámbito de gasto en 1962 (De Feo 2015b: 30) para flanquear los subsidios agrícolas en otras economías como Estados Unidos. Se hizo hincapié en la producción y solo en años posteriores surgió la preocupación medioambiental y la orientación al mercado. Estaba previsto financiar el gasto agrícola a través de aranceles, que no se aprobaron hasta 1970. Hasta entonces se aplicaron contribuciones fijas de cada Estado miembro. El primer periodo de financiación fue plurianual, de 1962 a 1965, cuando se renovó por tres años más. Creció la presión para aprobar un nuevo tratado que garantizase la financiación a largo plazo de la agricultura (una exigencia de Francia) a cambio de un mayor control presupuestario por parte del Parlamento y la apertura de las Comunidades a la adhesión británica, que Francia concedió a los demás miembros.

1.4 Los Tratados de Luxemburgo (1970) y de Bruselas (1975)

Hasta 1970, el Parlamento Europeo solo había ejercido su derecho a ser consultado sobre el presupuesto, pero exigía el derecho a imponer enmiendas. Los Tratados de Luxemburgo y Bruselas también coincidieron con la primera ampliación de la Comunidad a Dinamarca, Irlanda y el Reino Unido, la decisión de crear recursos propios o una financiación permanente del presupuesto a través de aranceles y un impuesto sobre el valor añadido (IVA) (véase la sección 3), y la creación del Fondo Europeo de Desarrollo Regional para responder a las necesidades de desarrollo de algunas regiones de Irlanda, Italia y el Reino Unido.

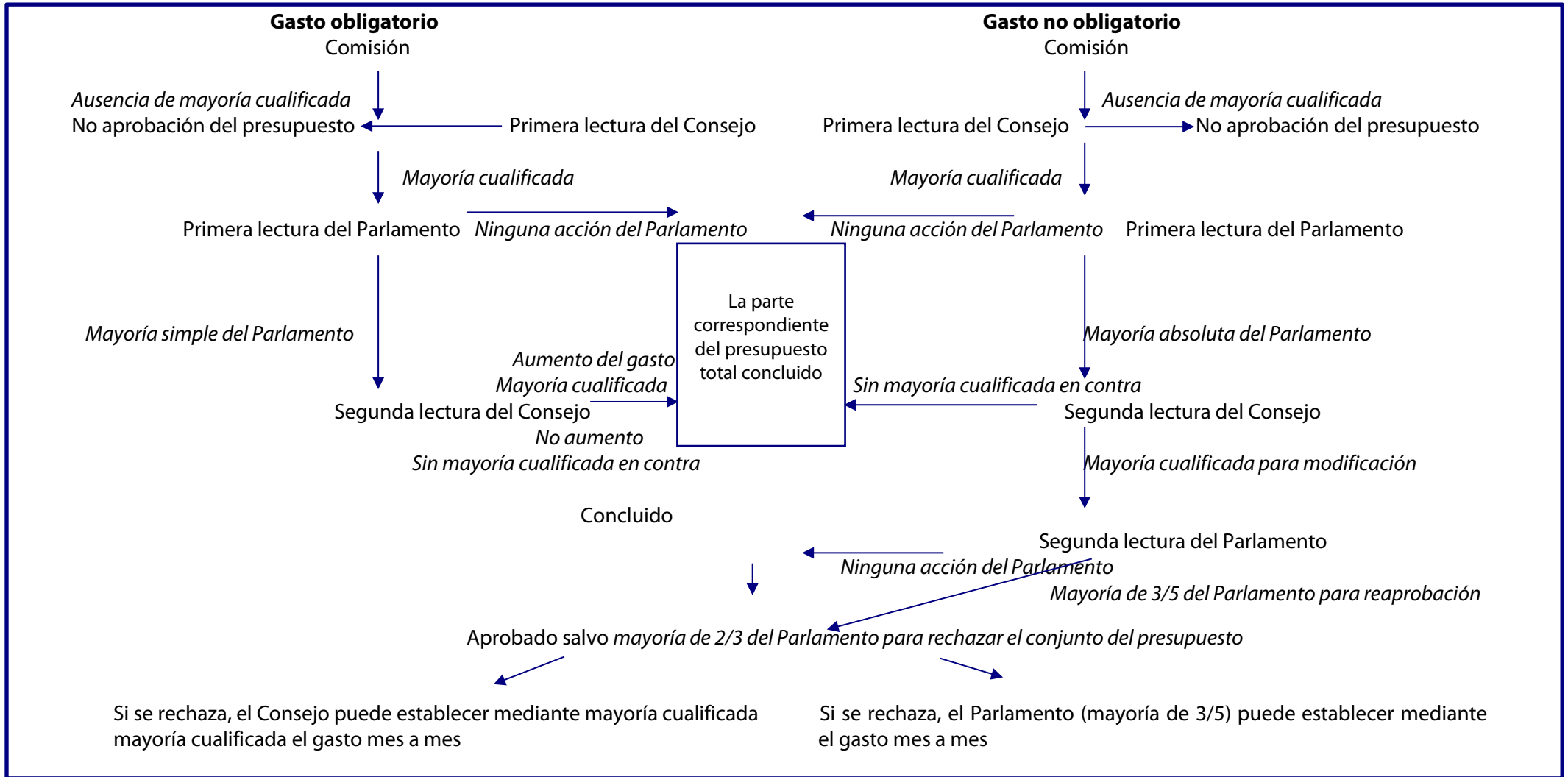
El Tratado de 1970 dividía el gasto en dos tipos: gasto obligatorio, que la Comunidad tenía la obligación contractual de pagar debido a su definición vaga como «gastos que resulten obligatoriamente del Tratado o de los actos adoptados en virtud de este» (artículo 272, apartado 4, del Tratado CE) y todo lo demás, que se consideraba gasto no obligatorio. La clasificación del gasto como obligatorio o no obligatorio fue objeto de disputa, porque cada uno de los tipos de gasto atribuía diferentes facultades al Consejo o al Parlamento Europeo. El Tribunal de Justicia volvió a remitir la cuestión de la definición al Parlamento Europeo y al Consejo para que decidiesen entre ellos (Parlamento Europeo, Consejo y Comisión 1982). Las subvenciones directas a la agricultura y a la pesca y el gasto relacionado con los acuerdos internacionales se consideraban parte del gasto obligatorio, mientras que casi todo lo demás era gasto no obligatorio, una distinción que se mantuvo hasta el Tratado de Lisboa en 2009 (Benedetto y Høyland 2007).

Con arreglo al procedimiento de 1975 (ilustración 1), el Consejo votaba por mayoría cualificada. Si el Consejo y el Parlamento estaban en desacuerdo, el Consejo podía imponer al Parlamento su preferencia respecto al gasto obligatorio, mientras que este último podría hacer lo mismo imponiéndose al Consejo en relación con el gasto no obligatorio. En 1975 se atribuyó al Parlamento Europeo definitivamente la facultad de rechazar el presupuesto.

Los Tratados de 1970 y 1975 también transformaron las competencias de fiscalización del Consejo y el Parlamento y, en 1977, la Comisión de Control se convirtió en una institución comunitaria, rebautizada como Tribunal de Cuentas (véase la sección 4).

Por último, el Tratado de 1970 permitió sustituir las contribuciones fijas de los Estados miembros por recursos propios comunitarios, lo que exigía la aprobación de un nuevo acto jurídico denominado Decisión sobre los recursos propios (para más detalles, véase la sección 3).

Ilustración 1: El procedimiento presupuestario de 1975



Fuente: Adaptado de Benedetto y Høyland (2007).

2. DEL MERCADO COMÚN AL MERCADO INTERIOR

- El Parlamento elegido y el conflicto presupuestario
- Avances hacia un mercado interior
- Planificación financiera plurianual
- Presupuestos anuales y el Tratado de Lisboa

En 1979 se celebraron las primeras elecciones directas al Parlamento Europeo. Ahora había un mayor presupuesto, que abarcaba la política agrícola, social y de desarrollo regional, respaldadas por una financiación más sólida a través de los recursos propios (véase la sección 3).

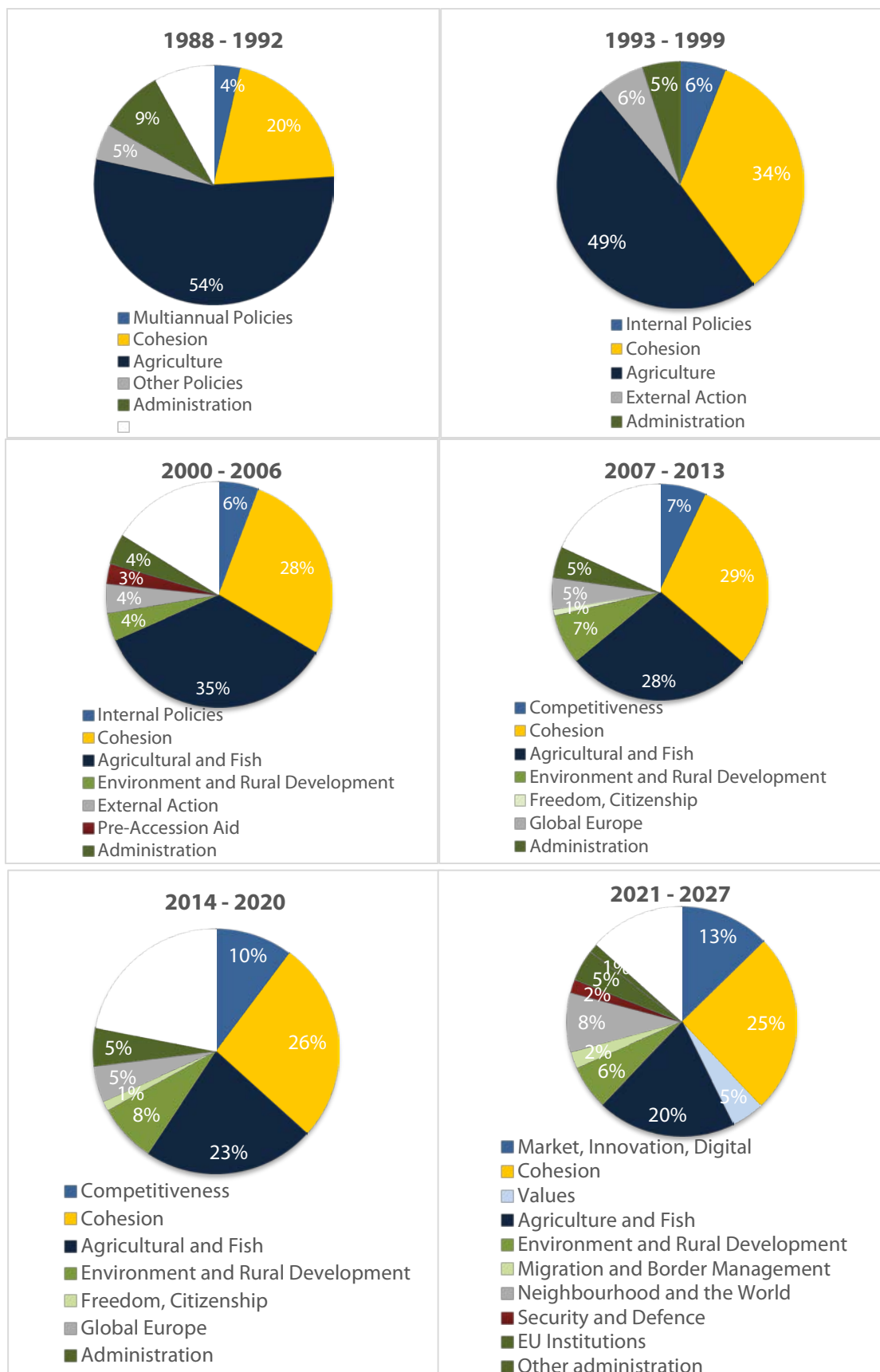
A medida que avanzaron las décadas de 1970 y 1980, el acuerdo anterior de 1970 empezó a desmoronarse. El Parlamento Europeo elegido exigió mayor influencia; inicialmente no llegó a un acuerdo sobre los presupuestos de 1980, 1985, 1986 y 1988 (De Feo 2017: 47). Tras la ausencia de acuerdo y el recurso a presupuestos provisionales mensuales, el presupuesto anual de 1980 se aprobó con siete meses de retraso. El presupuesto de 1982 fue aprobado por el Parlamento sin el acuerdo del Consejo respecto al gasto no obligatorio, lo que dio lugar a una sentencia del Tribunal de Justicia que obligaba al Parlamento y al Consejo a negociar una definición de la clasificación de gasto obligatorio y no obligatorio (De Feo 2017: 49).

Tras la ratificación del Acta Única Europea en 1987, que creó el mercado interior, la Comisión presentó planes para un nuevo acuerdo entre la Comisión, el Consejo y el Parlamento (conocido como Acuerdo interinstitucional) sobre un presupuesto a largo plazo o perspectiva financiera (Comisión Europea 1987). La consecuencia fue un aumento del tamaño del presupuesto, especialmente para la cohesión regional en Grecia, Portugal y España, con el fin de prepararse para el mercado interior. El Acuerdo estableció una planificación a largo plazo e hizo más estable el presupuesto durante periodos de varios años, con el objetivo de poner fin al conflicto presupuestario de la década de 1980 entre el Parlamento y el Consejo. El paquete duró de 1988 a 1992 (ilustración 2 y anexo III).

2.1 Perspectivas financieras y marcos financieros plurianuales a partir de 1988

La primera perspectiva financiera a largo plazo comenzó en 1988. Las perspectivas fueron rebautizadas como marcos financieros plurianuales (MFP) por el Tratado de Lisboa en 2009, cuando este concepto se incluyó en los Tratados en virtud del artículo 312 del TFUE. Estos paquetes fijan los niveles máximos de gasto. El gasto real se efectúa en los programas de gasto como el FSE, y los fondos se desembolsan en presupuestos anuales. Desde el punto de vista del procedimiento, la Comisión propone la perspectiva o MFP, que exige un acuerdo entre el Parlamento Europeo y el Consejo unánime. Antes de 2009 también requería la ratificación en los Parlamentos nacionales, que ya no es necesaria. Si no se llega a un acuerdo sobre un nuevo programa de gasto plurianual cuando está expirando el antiguo, se prorrogan los niveles preexistentes de gasto, aunque hayan expirado los programas de gasto. Sin embargo, antes de 2009, la Comisión o el Consejo o el Parlamento tenían la facultad de votar a favor del fin de la programación plurianual y la vuelta a la situación de la presupuestación anual, como ocurría antes de 1988. El Tratado de Lisboa elimina desde 2009 esta facultad de sabotaje. La ausencia de acuerdo sobre un nuevo MFP implica la prórroga del anterior.

Ilustración 2: Proporciones de gasto desde 1988 (base de referencia: compromisos al 1,28 % del PNB en 1993-1999)



Fuente: Anexo II

¿Cuánto se ha gastado desde 1988? Como muestra el anexo III, los compromisos, que son el gasto previsto, aumentaron en términos reales del 1 % de la riqueza colectiva de la CEE —producto nacional bruto (PNB)— al 1,20 % en 1988 debido a la decisión de invertir en el programa de mercado interior, especialmente en cohesión en las regiones menos desarrolladas. En 1993 crecieron hasta el 1,28 % para permitir una mayor inversión en cohesión durante la preparación para la entrada en vigor del euro a finales de la década de 1990, así como en políticas interiores que incluyen investigación e innovación (I+i). Como preparación de los antiguos Estados miembros para la ampliación de la Unión en 2004, en el siguiente periodo de planificación que comenzó en 2000 se produjo una reducción en términos reales del presupuesto hasta el 1,08 % del PNB. Aumentaron las cuantías para políticas interiores como I+i y para la ayuda preadhesión, mientras que el gasto agrícola disminuyó. Tras la ampliación de la Unión de 2004 se redujo nuevamente el gasto en 2007, año en el que se produjo un pequeño incremento en «Competitividad», puesto que la mayoría de las políticas interiores cambiaron de nombre. Se redujo el gasto en el total combinado para agricultura y desarrollo rural y se introdujo una nueva rúbrica, apenas financiada, para ciudadanía, libertad, seguridad y justicia. En 2014, el gasto en términos reales se redujo aún más hasta el 1 % de la renta nacional bruta (RNB)², dentro del cual aumentó la financiación para competitividad, en particular I+i, mientras que la financiación agrícola disminuyó.

Las cifras propuestas para el periodo de financiación que comienza en 2021 prevén un aumento hasta el 1,11 % de la RNB a fin de tener en cuenta el efecto de la salida del Reino Unido de la Unión. La rúbrica de «Competitividad» pasa a denominarse «Mercado único», pero pierde el programa Erasmus+ en favor de una nueva subrúbrica llamada «Valores». Teniendo en cuenta la reasignación de Erasmus+, el resto de lo que era «Competitividad» experimenta un aumento considerable en la propuesta. La cohesión y la agricultura se reducen significativamente. A la luz de las crisis de seguridad y migración, las antiguas rúbricas de «Ciudadanía» y «Europa global» (política exterior) se reconfiguran, con un aumento considerable del gasto en las nuevas rúbricas de «Migración y gestión de las fronteras», «Vecindad [de Europa] y resto del mundo» y «Seguridad y defensa». Las cifras indicadas en este párrafo constituyen la base de la propuesta de la Comisión y, en mayo de 2019, todavía estaban sujetas a modificación y acuerdo del Consejo y el Parlamento Europeo.

La ilustración 2 refleja la evolución del peso porcentual de cada tipo de gasto en políticas desde 1988. Utiliza como base de referencia el elevado nivel de compromisos (previsiones de gasto) fijado en el 1,28 % del PNB en el periodo 1993-1999. Se puede optar por un presupuesto total inferior al 1,28 % del PNB, lo que significa que la Unión no está reinvertiendo el ahorro obtenido en un ámbito político en otro. En los demás periodos, el porcentaje de gasto por política es proporcional a los niveles de 1993-1999 y el gasto «no presupuestario» aparece en blanco en los gráficos circulares.

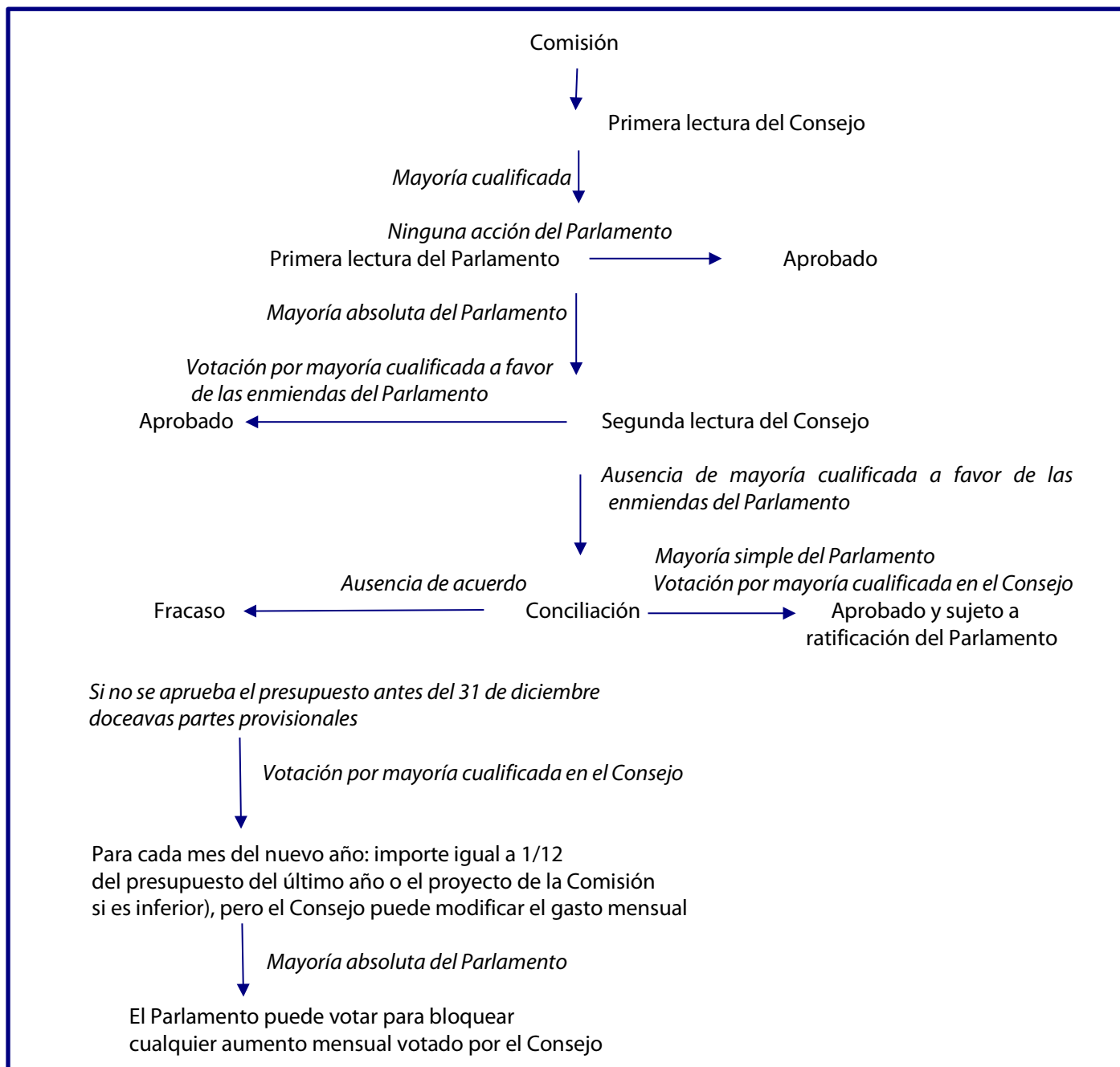
2.2 El presupuesto anual y el Tratado de Lisboa desde 2009

Desde 2009, el procedimiento presupuestario anual ha cambiado considerablemente con respecto al de 1975 expuesto en la ilustración 1. El nuevo procedimiento (artículos 314 y 315 del TFUE) se muestra en la ilustración 3. Es similar al procedimiento legislativo ordinario, en el que el Consejo y el Parlamento Europeo deciden juntos sobre la mayoría de la legislación de la Unión, aunque también presenta diferencias importantes. En el anexo II se ilustra el ciclo de vida de un presupuesto anual.

² La RNB es una definición contable nacional muy similar al producto interior bruto y al PNB, pero con algunas correcciones para reflejar mejor la riqueza relativa. La RNB sustituyó al PNB como definición contable para el tamaño del presupuesto en 2007.

La Comisión propone, el Consejo decide o modifica mediante votación por mayoría cualificada, y el Parlamento a su vez puede modificar a través de la mayoría absoluta de sus miembros. Si el Consejo y el Parlamento están en desacuerdo, un comité de conciliación compuesto por miembros de ambas instituciones intenta llegar a un consenso. Si no se llega a un acuerdo en el comité de conciliación en un plazo de tres semanas, el presupuesto fracasa y la Comisión puede volver a proponer uno nuevo. Si el comité de conciliación logra un acuerdo, su decisión debe ser aprobada por el Parlamento y el Consejo. Pueden darse otros resultados poco posibles que se explican en otra parte (Benedetto 2013: 359).

Ilustración 3: El procedimiento presupuestario después de 2009



Fuente: Adaptado de Benedetto y Høyland (2007).

Si no se llega a un acuerdo sobre el nuevo presupuesto a más tardar el 31 de diciembre, en el nuevo año se aplican doceavas partes provisionales. Son presupuestos mensuales de una doceava parte del gasto del año anterior o del gasto propuesto por la Comisión (si es inferior). El Consejo puede modificar dicho gasto. Sin embargo, el Parlamento solo se limita a bloquear los aumentos, lo que hace más probable que los presupuestos anuales en el futuro sean más bajos (Benedetto 2013). Hay excepciones posibles cuando el Parlamento puede utilizar el acuerdo sobre un nuevo MFP para arrancar concesiones al Consejo. Esto es lo que sucedió en 2013 cuando se estaba negociando el marco financiero plurianual para 2014-2020. A cambio de su aprobación del MFP, el Parlamento logró un gasto ligeramente superior para los años 2013 y 2014, una concesión de mayor flexibilidad en el MFP y una revisión de los recursos propios del presupuesto (Benedetto 2019).

3. RECURSOS PROPIOS DESDE 1970

- Cómo se financia el presupuesto
- Financiación permanente acordada en 1970
- La «corrección» en favor del Reino Unido y otras correcciones
- La vuelta a las contribuciones nacionales mediante la renta nacional bruta

3.1 Recursos propios en la década de 1970

Los recursos propios son la financiación o los ingresos del presupuesto y su reforma ha acompañado a menudo a la del gasto. La CEE se financió entre 1952 y 2002 mediante una exacción sobre la facturación de los sectores del carbón y el acero. La Euratom y la CEE se financiaron inicialmente de acuerdo con fórmulas indicadas en sus Tratados (artículo 172 del Tratado Euratom y artículo 200 del Tratado constitutivo de la CEE) ilustrados en el cuadro 1. Las contribuciones de Italia y los Países Bajos al FSE y los programas de investigación de la Euratom eran inferiores a la financiación de otras políticas, lo que reflejaba sus niveles de riqueza más bajos. El artículo 200 del Tratado constitutivo de la CEE permitía sustituir estos índices provisionales por auténticos recursos propios, que fueron acordados en 1970 con una modificación del Tratado seguida por la Decisión sobre los recursos propios (Consejo 1970). El contenido del acuerdo de 1970 y sus sucesores se ilustra en el cuadro 2. El porcentaje de cada recurso propio en la financiación de la Comunidad y la posterior Unión se muestra en la ilustración 4.

Cuadro 1: Porcentaje de contribución de los Estados miembros y poder de voto, 1958-1974

	BE	DE	FR	IT	LU	NL
CONTRIBUCIONES						
Administrativas para la CEE, Euratom 1958-1970	7,9	28,0	28,0	28,0	0,2	7,9
Contribuciones de la CEE al Fondo Social Europeo 1958-1970	8,8	32,0	32,0	20,0	0,2	7,0
Contribuciones a la investigación en la Euratom, 1958-1970	9,9	30,0	30,0	23,0	0,2	6,9
Transitorias mientras se introducen recursos propios, 1971-1974	6,8	32,9	32,6	20,2	0,2	7,3
PODER DE VOTO						
Votos por país para la mayoría cualificada de 12/17 hasta 1972	2	4	4	4	1	2
Votos por país para las decisiones del FSE, 67/100 hasta 1972	8	32	32	20	1	7

Fuentes: (Artículos 148, 200 y 203 del Tratado constitutivo de la CEE; artículo 176 del Tratado Euratom; Consejo 1970).

El presupuesto se fijó en el 1 % del PNB. Se financiaría mediante exacciones reguladoras agrícolas y cotizaciones del azúcar y mediante el arancel aduanero exterior. Si resultaban insuficientes, el resto se compensaría con un tipo de referencia del IVA en los Estados miembros. Puesto que la unión aduanera de la CEE había entrado en vigor en 1967, ya existía un arancel exterior, pero era «propiedad» del Estado miembro recaudador. Ahora tendría que transferirse al nivel europeo, pero el Estado miembro recaudador se quedaría con el 10 % del valor del arancel. El acuerdo se aplicó entre 1971 y 1974 y la diferencia hasta entonces se financió a través de las proporciones entre los países que figuran en el cuadro 1. A partir de 1975 debía estar disponible un tipo de referencia del 1 % sobre el total del IVA, aplicado en 1977.

Cuadro 2: Cambios en los recursos propios desde 1970

1970	1985	1988	1994
Arancel exterior, exacciones reguladoras agrícolas y cotizaciones del azúcar	Arancel exterior, exacciones reguladoras agrícolas y cotizaciones del azúcar	Arancel exterior, exacciones reguladoras agrícolas y cotizaciones del azúcar	Arancel exterior, exacciones reguladoras agrícolas y cotizaciones del azúcar
Coste del 10 % retenido por el Estado miembro recaudador Introducción progresiva 1971-1974	Coste del 10 % retenido por el Estado miembro recaudador	Coste del 10 % retenido por el Estado miembro recaudador	Coste del 10 % retenido por el Estado miembro recaudador
Tipo de referencia del IVA del 1 % desde 1978, progresivo 1975-1977	El tipo de referencia del IVA pasa del 1,0 % al 1,4 % en 1986, facultad unánime para aumentarlo al 1,6 % desde 1988	El tipo de referencia del IVA se mantiene al 1,4 %	El tipo de referencia del IVA pasa del 1,4 % al 1,0 % de forma progresiva 1995-1999
		El tipo de referencia del IVA se limita cuando el gasto en consumo supera el 55 % del PNB de un país	El tipo de referencia del IVA se limita al 50 % del PNB de GR, ES, IE y PT desde 1995 y del resto de forma progresiva 1995-1999
	Corrección en favor del Reino Unido por valor del 66 % de la contribución neta británica, financiada por el IVA de otros miembros	Corrección en favor del Reino Unido por valor del 66 % de la contribución neta británica, financiada por las partes proporcionales del PNB de otros miembros	Corrección en favor del Reino Unido por valor del 66 % de la contribución neta británica, financiada por las partes proporcionales del PNB de otros miembros
	Corrección sobre la corrección del 33 % para DE Pago único de 1 000 millones ECU al Reino Unido en 1985 con cargo a la parte proporcional de IVA de otros miembros	Corrección sobre la corrección del 33 % para DE	Corrección sobre la corrección del 67 % para DE
		El recurso del PNB compensa la diferencia	El recurso del PNB compensa la diferencia

		Límite máximo de compromisos fijado en el 1,30 % del PNB El límite máximo de pagos fijado en el 1,15 % del PNB en 1988 aumentó al 1,20 % en 1992	Límite máximo de compromisos fijado en el 1,335 % del PNB El límite máximo de pagos fijado en el 1,21 % del PNB en 1995 aumentó al 1,27 % en 1999
--	--	---	--

Fuentes: Consejo (1970; 1985; 1988; 1994; 2000; 2007; 2014) y Comisión Europea (2018a).

Cuadro 2: Cambios en los recursos propios desde 1970

2000	2007	2014	Propuesta para el periodo posterior a 2020
Arancel exterior, exacciones reguladoras agrícolas y cotizaciones del azúcar Coste del 25 % (aumento con respecto al 10 %) retenido por el Estado miembro recaudador	Arancel exterior y exacciones Coste del 25 % retenido por el Estado miembro recaudador	Arancel exterior y exacciones Coste del 20 % (reducción con respecto al 25%) retenido por el Estado miembro recaudador	Arancel exterior y exacciones Coste del 10 % (reducción con respecto al 20 %) retenido por el Estado miembro recaudador
Tipo de referencia del IVA fijado en el 1,0 % en 2000-2001, el 0,75 % en 2002-2003, y el 0,5 % desde 2004 El tipo de referencia del IVA se limita cuando el gasto en consumo supera el 50 % del PNB de un país	El tipo de referencia del IVA se reduce del 0,5 % al 0,3 %, pero en el caso de AT se reduce al 0,225 %, en el de DE al 0,15 % y en el de NL y SE al 0,1 % El tipo de referencia del IVA se limita cuando el gasto en consumo supera el 50 % de la RNB de un país	Tipo de referencia del IVA fijado en el 0,3 %, pero se reduce al 0,15 % en el caso de DE, NL y SE El tipo de referencia del IVA se limita cuando el gasto en consumo supera el 50 % de la RNB de un país	Tipo de referencia del IVA fijado en el 0,3 % y aumentado en el caso de DE, NL y SE sobre la base del recurso del IVA real
Corrección en favor del Reino Unido por valor del 66 % de la contribución neta británica, financiada por las partes proporcionales del PNB de otros miembros, excluido el efecto del	Corrección en favor del Reino Unido por valor del 66 % de la contribución neta británica, financiada por las partes proporcionales de la RNB de otros miembros, excluido el efecto del gasto	Corrección en favor del Reino Unido por valor del 66 % de la contribución neta británica, financiada por las partes proporcionales de la RNB de otros miembros, excepto con	Corrección en favor del Reino Unido abolida por la salida del país de la Unión. Correcciones a tanto alzado en favor de AT, DE, DK, NL y SE eliminadas gradualmente en 2021-2025

gasto previo a la ampliación en los Estados miembros después de 2004 Corrección sobre la corrección del 75 % en favor de DE, AT, NL, SE	previo a la ampliación en los Estados miembros después de 2004 Corrección sobre la corrección del 75 % en favor de DE, AT, NL, SE Correcciones a tanto alzado anuales de 605 millones EUR para NL y de 150 millones EUR para SE, financiadas por la RNB de todos los Estados miembros	respecto al gasto no agrícola en los Estados miembros después de 2004 Corrección sobre la corrección del 75 % en favor de DE, AT, NL, SE Correcciones a tanto alzado anuales de 130 millones EUR para DK, de 695 millones EUR para NL y de 185 millones EUR para SE. Suma a tanto alzado de 60 millones EUR para AT financiada por todos los Estados miembros mediante la RNB	Tipo de referencia del 3 % sobre una base imponible consolidada común del impuesto sobre sociedades 20 % de ingresos de sistema europeo de comercio de derechos de emisión Exacción de 0,80 EUR por kilo de envases de plástico no reciclados
El recurso del PNB compensa la diferencia	El recurso de la RNB compensa la diferencia	El recurso de la RNB compensa la diferencia	El recurso de la RNB compensa la diferencia
Límite máximo de compromisos fijado en el 1,335 % del PNB, límite máximo de pagos fijado en el 1,27 % del PNB	Límite máximo de compromisos fijado en el 1,31 % de la RNB, límite máximo de pagos fijado en el 1,24 % de la RNB	Límite máximo de compromisos fijado en el 1,29 % de la RNB, límite máximo de pagos fijado en el 1,23 % de la RNB	Límite máximo de compromisos fijado en el 1,35 % de la RNB Límite máximo de pagos fijado en el 1,29 % de la RNB

La Comisión y el Parlamento habían propuesto en 1970 y en 1975 que el Parlamento tuviese un poder real de influencia en la introducción de recursos propios y su modificación, que pudiese dar su aprobación a la exacción CECA y que la CEE tuviese competencias para emitir deuda (Benedetto 2017: 619), pero el Consejo no los aceptó. El Parlamento ha intentado influir en los recursos propios desde entonces, pero sin suerte, salvo que pudiese vincular la reforma a otras cuestiones (Benedetto 2019; Lindner 2006). Los recursos propios siguen aprobándose o modificándose únicamente por acuerdo unánime del Consejo, seguido por una consulta del Parlamento y la ratificación en todos los Parlamentos nacionales (artículo 311 del TFUE).

3.2 La corrección en favor del Reino Unido en Fontainebleau (1984)

En 1984, la Comunidad dependía del arancel exterior y el IVA hasta su tipo de referencia máximo del 1 %, pero el presupuesto era insuficiente para cumplir compromisos anteriores. El Reino Unido exigía que se abordase su desequilibrio presupuestario y estaba en posición de bloquear cualquier decisión que requiriese un acuerdo unánime, incluida la subida del tipo de referencia del IVA o la aceptación de la ampliación de la Comunidad a Portugal y España.

En 1984 se acordó un paquete en Fontainebleau (Consejo 1985) en el que el Reino Unido salió ganando, pero también hizo concesiones. Obtuvo una «corrección» por valor de dos tercios del tamaño de su contribución neta y un pago único de 1 000 millones ECU en 1986, financiado con las partes proporcionales del IVA de los demás Estados miembros hasta 1987, aunque en la contribución de Alemania Occidental al Reino Unido se descontó un tercio³. A cambio, el Reino Unido aceptó una subida del tipo de referencia del IVA del 1,0 % al 1,4 % a partir de 1986 y la ampliación de la Comunidad a Portugal y España (Benedetto 2017: 623).

3.3 Los recursos propios y el mercado interior

El acuerdo sobre el Acta Única Europea dio lugar a las perspectivas financieras a largo plazo del gasto. Con respecto a los ingresos, cuatro años después de Fontainebleau se alcanzó una nueva decisión de financiar el aumento del gasto (Consejo 1988).

Por primera vez se acordó un límite máximo para los recursos propios y el gasto, con el fin de contener este presupuesto más grande. Los recursos propios absolutos disponibles para todas las obligaciones de la Unión no podían superar el 1,30 % del PNB, proporcionando un efectivo real (pagos) del 1,15 % del PNB en 1988, que se elevó al 1,20 % en 1992. La recaudación del IVA también se limitó en el caso de los países cuyo gasto en consumo representase más del 55 % de su PNB, comparado con un límite máximo plurianual de compromisos de gasto del 1,20 % y de pagos del 1,15 % del PNB durante el mismo periodo.

El aumento del tamaño del presupuesto en 1988 y la reducción efectiva del recurso del IVA conllevaron un déficit. El acuerdo de 1988 es más importante por la introducción del recurso de la RNB. Una vez que se agotaron los ingresos en concepto de aranceles, exacciones y cotizaciones e IVA, la diferencia «residual» o restante se compensó con una parte equitativa del PNB de cada Estado miembro.

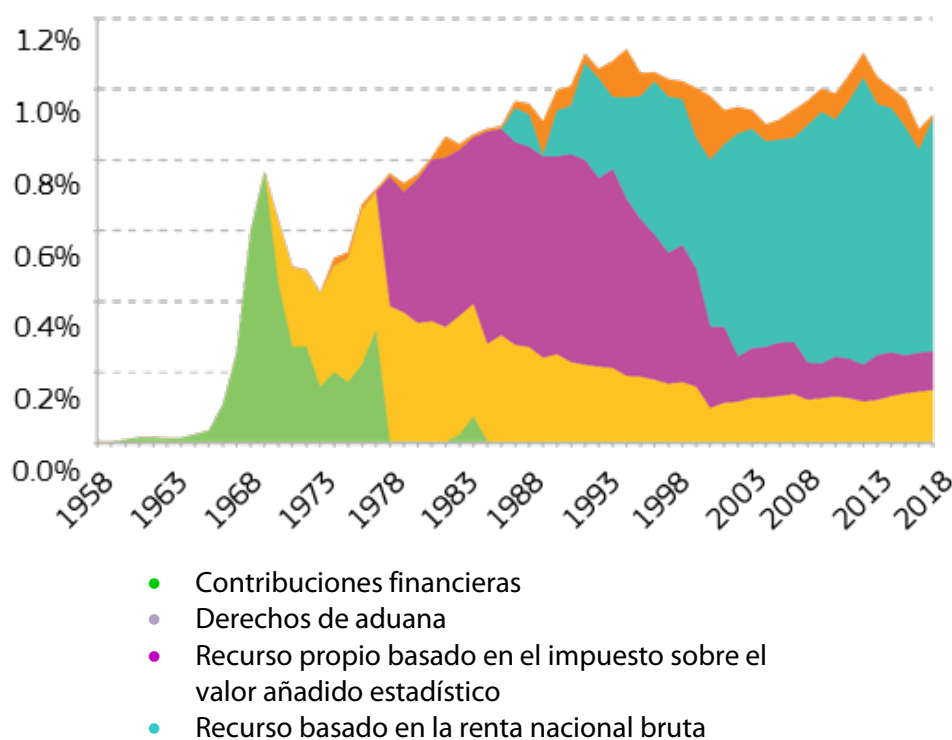
Al principio de la siguiente perspectiva financiera se alcanzó una nueva Decisión sobre los recursos propios (Consejo 1994). Para apoyar un mayor gasto en el mercado interior y la preparación para el euro, los límites

³ La «corrección» en favor del Reino Unido ha evolucionado desde 1985, como se ilustra en el cuadro 2. El Reino Unido no se beneficia del volumen de gasto no agrícola de la Unión en los Estados miembros que se han adherido desde 2004.

máximos de gasto previsto (compromisos) aumentaron del 1,30 % al 1,335 % del PNB, mientras que los límites máximos de pagos aumentaron del 1,20 % al 1,27 % en incrementos hasta 1999. La proporción del IVA experimentó una reducción significativa, limitada en el caso de los países en los que el gasto en consumo superaba el 50 % del PNB, como Grecia, España, Irlanda y Portugal desde 1995 y otros desde 1999. El tipo de referencia del IVA también se redujo de forma progresiva del 1,4 % al 1,0 % hasta 1999. Teniendo en cuenta el aumento del tamaño presupuesto y la disminución del IVA, se extrajeron más fondos del PNB de cada Estado miembro «para compensar la diferencia». El tamaño del descuento de Alemania por la corrección en favor del Reino Unido aumentó de un tercio a dos tercios.

La Decisión sobre los recursos propios adoptada para tener en cuenta la ampliación oriental y la programación financiera desde 2000 (Consejo 2000) mantuvo los límites máximos de los recursos y la «corrección» en favor del Reino Unido. Puesto que el Reino Unido había crecido económicamente, los Estados miembros más ricos exigieron la abolición de la «corrección» o el derecho a tener una propia. Una «corrección» oculta en favor de los Países Bajos, sede del mayor puerto comercial de Europa, dio lugar a la decisión de aumentar del 10 % al 25 % el «coste» retenido por los países por la recaudación del arancel exterior. La «corrección» en favor del Reino Unido se mantuvo sin cambios, aparte de que el Reino Unido no se beneficiase después de la ampliación de 2004 del equivalente a la ayuda preadhesión concedida a los nuevos Estados miembros. En cuanto a la financiación de la «corrección» en favor del Reino Unido, el descuento de Alemania aumentó del 67 % al 75 % y se extendió también a Austria, los Países Bajos y Suecia. Por último, el tipo de referencia del IVA se redujo del 1,0 % al 0,75 % en 2002 y posteriormente al 0,50 % en 2004. Habida cuenta del límite máximo invariable de los recursos propios, estas reducciones de la financiación dieron lugar a un aumento de la cantidad compensada por el PNB de cada Estado miembro (ilustración 4, véase también el cuadro 2).

Ilustración 4: Evolución de los recursos propios desde 1958



Fuente: Comisión Europea (2018a).

Tras la ampliación de la Unión y la reducción de los límites máximos de gasto acordados en la perspectiva financiera de 2007-2013, la Decisión sobre los recursos propios de 2007 (Consejo 2007) rebajó los límites máximos de los recursos propios en los ingresos previstos del 1,335 % al 1,31 % de la RNB y de los pagos del 1,27 % al 1,24 % de la RNB⁴. El tipo de referencia del IVA se redujo del 0,5 % al 0,3 %, aunque se redujo aún más en el caso de Austria al 0,225 %, de Alemania al 0,15 % y de los Países Bajos y Suecia al 0,10 %, en el marco de la «corrección» en favor de estos países. Además, se pagaron «correcciones» a tanto alzado anuales de 605 millones EUR a los Países Bajos y de 150 millones EUR a Suecia, financiadas por todos los Estados miembros a través de su RNB. La disminución del recurso del IVA dio lugar a un incremento del porcentaje que se obtenía de la renta nacional bruta de cada Estado miembro (ilustración 4).

La disminución del gasto en el MFP 2014-2020 dio lugar a una reducción de los límites máximos de los recursos propios en la Decisión de 2014 (Consejo 2014), que se rebajaron del 1,31 % al 1,29 % de la RNB en el caso de los recursos previstos (compromisos) y del 1,24 % al 1,23 % de la RNB en el caso de los pagos. Los «costes» retenidos por la recaudación del arancel exterior se redujeron del 25 % al 20 %. El tipo de referencia del IVA se mantuvo en el 0,3 % y en el caso de Austria aumentó desde el 0,225 %. En cuanto a los Países Bajos y Suecia, aumentó del 0,10 % al 0,15 %, lo que se aplicó también a Alemania. Se pagaron sumas a tanto alzado anuales de 695 millones EUR a los Países Bajos, de 185 millones EUR a Suecia y de 130 millones EUR de forma novedosa a Dinamarca. Austria, en cambio, recibió solo una cantidad de 60 millones EUR en 2016. Estas cantidades fueron pagadas por todos los Estados miembros.

La «corrección» en favor del Reino Unido mantuvo su fórmula, pero se excluía de ella el valor del gasto no agrícola en los Estados miembros que se habían adherido desde 2004. Alemania, Austria, los Países Bajos y Suecia siguieron beneficiándose de una reducción sobre sus contribuciones a la «corrección» en favor del Reino Unido.

Después de 2020 y tras la abolición de la «corrección» en favor del Reino Unido debido a la salida del país de la Unión, la Comisión Europea (2018a) ha propuesto una reducción de los costes de recaudación del arancel exterior hasta el 10 %, un tipo de referencia del IVA del 0,3 % para todos los Estados miembros y correcciones a tanto alzado temporales para Alemania, Austria, Dinamarca, los Países Bajos y Suecia que se eliminarán progresivamente a más tardar en 2025. También ha propuesto tres nuevos recursos propios basados en el informe del Grupo de Alto Nivel «Recursos Propios» (Monti *et al.* 2017): un tipo de referencia del 3 % sobre una base imponible consolidada común del impuesto sobre sociedades, un 20 % de ingresos generados por el sistema europeo de comercio de derechos de emisión, y una exacción de 0,80 EUR por cada kilogramo de residuos de envases de plástico no reciclados. Se prevé que estos tres nuevos recursos generen alrededor del 10 % de la financiación necesaria del presupuesto de la Unión. Esta propuesta tendrá que ser aprobada por unanimidad por el Consejo y después por los Parlamentos nacionales de los Estados miembros.

⁴ El presupuesto y los recursos propios se calculan en RNB en lugar de PNB desde 2007.

4. FISCALIZACIÓN DEL PRESUPUESTO

- El Comisariado de Cuentas de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero y la Comisión de Control de la Euratom y la CEE
- El Tribunal de Cuentas, el informe anual y la declaración de fiabilidad
- La Comisión de Control Presupuestario del Parlamento Europeo
- Aprobación de la gestión presupuestaria

Existe un proceso de fiscalización de los presupuestos de la Comunidad y la Unión desde la firma del Tratado constitutivo de la CECA en 1952. El Consejo nombró un comisariado de cuentas por un periodo de tres años (artículo 78, apartado 6, del Tratado constitutivo de la CECA), que rendiría cuentas a la «Comisión de los Cuatro Presidentes» compuesta por los presidentes de cada una de las cuatro instituciones de la CECA. La Alta Autoridad informaba anualmente sobre sus cuentas al Consejo.

La Euratom y la CEE tuvieron una Comisión de Control desde 1958. El Consejo decidía por unanimidad el número de auditores y su nombramiento por un periodo de cinco años, incluido su presidente. La Comisión de Control inspeccionaba las cuentas y elaboraba un informe sobre los presupuestos correspondientes a cada ejercicio. Posteriormente, el Consejo aprobaba mediante votación por mayoría cualificada la gestión presupuestaria del gasto del ejercicio tras la inspección de las cuentas (artículo 180 del Tratado Euratom; artículo 206 del Tratado constitutivo de la CEE).

El Tratado de Luxemburgo de 1970 amplió algunas competencias de fiscalización del Parlamento al otorgarle a él y al Consejo la facultad conjunta de aprobación de la gestión presupuestaria (artículo 3, 6 y 9, *Traité* 1970).

El Tratado de Bruselas de 1975 redujo la influencia del Consejo en la «recomendación» de la aprobación de la gestión presupuestaria, que decidiría el Parlamento (artículo 9, 17 y 25 del Tratado de 1975). Y lo que es más importante, transformó la Comisión de Control y el Comisariado de Cuentas de la CECA en una nueva institución independiente, el Tribunal de Cuentas Europeo. Contaría con nueve miembros, *de facto* el mismo número de Estados miembros, que aumentó a medida que se adhirieron más países. El Tratado de Niza de 2003 especificó que habría un auditor por Estado miembro. Eran nombrados por unanimidad —o por mayoría cualificada desde 2003— para un mandato de seis años después de consultar al Parlamento y podían elegir a su propio presidente desde 1977.

En 1979, el Parlamento fue elegido directamente. En materia de fiscalización, creó una Comisión de Control Presupuestario separada de su Comisión de Presupuestos. La nueva comisión tomó la iniciativa de preparar votaciones separadas sobre la aprobación presupuestaria en cada una de las instituciones y agencias de la Comunidad, lo que desafiaba la opinión del Consejo de que solo debería haber una aprobación de la gestión (Benedetto *et al.* 2017).

El Tribunal de Cuentas elabora un informe anual sobre el presupuesto correspondiente a cada año tras recibir las cuentas de la Comisión Europea. Puede examinar los activos, los ingresos y los pasivos de la Unión y tiene competencias para auditar el gasto de la Unión a nivel nacional. Desde 1993, el Tribunal también tiene facultad para emitir una «declaración sobre la fiabilidad» de las cuentas de la Unión (artículos 45c y 188c del TUE). Desde 2003, «dicha declaración podrá completarse con observaciones específicas sobre cada uno de los ámbitos principales de la actividad comunitaria» (artículos 45c, 160c y 248 del TUE). Desde 1999, la competencia del Tribunal va más allá de la verificación de la validez de las cuentas para

informar sobre casos de irregularidades (artículos 45c, 160c y 188c del TUE). Desde 1993, más allá de la conformidad financiera, el Tribunal también elabora informes especiales sobre la calidad de las políticas de gasto.

En el anexo II se ilustra el ciclo de vida de un presupuesto anual con sus fases de acuerdo y fiscalización.

5. OTROS CONCEPTOS

- Compromisos, pagos y RAL
- Créditos disociados y no disociados
- Preasignación y no preasignación
- El pacto entre caballeros
- Ninguna línea presupuestaria sin base jurídica

En esta sección se explican algunos términos técnicos del lenguaje presupuestario de la Unión. En el siguiente enlace puede encontrar un glosario completo de términos: https://ec.europa.eu/info/files/glossary_en

5.1 Compromisos, pagos y RAL

El concepto de compromisos y pagos se introdujo por primera vez en el artículo 176 del Tratado Euratom. Se convirtieron en una realidad en las perspectivas financieras y la Decisión sobre los recursos propios desde 1988 y en una forma de doble presupuestación. Las normas se establecen en el Reglamento financiero (artículos 7 y 12, Parlamento Europeo y Consejo 2018). La Unión se compromete a invertir a lo largo de una serie de años. Los compromisos íntegros se consignan en el presupuesto del año en que se contraen. A medida que se ponen en marcha proyectos, algunos pagos se efectúan inmediatamente y otros en futuros años a medida que se cumplen las condiciones y se establece la cofinanciación local. Los pagos pueden efectuarse dos o tres años después, un concepto conocido como $n+2$ o $n+3$. Las condiciones raras veces se cumplen totalmente, por lo que los pagos casi siempre son inferiores al nivel de compromisos. La diferencia acumulada en las cantidades entre los compromisos y los pagos se conoce como ***reste à liquider (RAL)*** (compromisos pendientes de liquidación).

5.2 Créditos disociados y no disociados

La mayor parte del gasto, al margen de los pagos agrícolas directos y la administración de la Unión, está disociado. Esto significa que normalmente se aporta cofinanciación local o nacional para igualar los compromisos financieros contraídos por la Unión a lo largo de una serie de años. En el caso de la agricultura y la administración, que no están disociados, no hay cofinanciación local y la Unión paga el importe íntegro. En este caso, los pagos se acercan a los compromisos.

5.3 Preasignación y no preasignación

En el contexto del MFP y los actos jurídicos acordados en paralelo, se preasignan importes para agricultura y cohesión a cada Estado miembro. La mayor parte del resto del gasto no se preasigna, lo que significa que los posibles beneficiarios tendrán que competir para poder optar a los fondos. El mayor ámbito de gasto no preasignado recae en la rúbrica de «Competitividad».

5.4 El pacto entre caballeros

Se trata de un acuerdo político entre el Parlamento Europeo y el Consejo conforme al cual no tocan los presupuestos administrativos de la otra parte en el presupuesto anual. Se remonta a 1970 y se ha cuestionado en los últimos años por dos motivos. El primero es que han aumentado las competencias no legislativas del Consejo, que también es poder ejecutivo y que puede actuar en relación con la política

exterior de la Unión, mientras que el Parlamento es simplemente una institución legislativa. Por lo tanto, está justificado que el Parlamento ejerza una facultad de modificación del presupuesto del Consejo, pero el Consejo no debería influir en el presupuesto interno del Parlamento. El segundo es que el Consejo se ha resistido a un control total de sus gastos por parte de la Comisión de Control Presupuestario del Parlamento Europeo, lo que ha sido objeto de un informe y una investigación de esta última (Benedetto *et al.* 2017).

El Consejo adjuntó la siguiente resolución al Tratado de 1970:

«El Consejo se compromete a no modificar el estado de los gastos previstos del Parlamento Europeo. Este compromiso será válido solamente en la medida en que este estado de los gastos previstos no sea contrario a las disposiciones comunitarias, especialmente en lo que respecta al estatuto de los funcionarios y al régimen aplicable a los otros agentes, así como a la sede de las instituciones». (Acta Única Europea 1987: 1091).

En respuesta a una pregunta parlamentaria del diputado al Parlamento Hans-Peter Martin presentada en 2010, el Consejo aclaró que: «El Parlamento Europeo y el Consejo siempre han interpretado y aplicado dicha resolución entendiendo que cada Institución evitará cuestionar el presupuesto administrativo de la otra» (Parlamento Europeo 2010).

5.5 «Ninguna línea presupuestaria sin base jurídica»

Durante la década de 1970 se cuestionó la capacidad del Parlamento Europeo y el Consejo para crear nuevas líneas de gasto en el presupuesto que no fuesen acompañadas por un acto o un artículo específico de los Tratados para establecerlas. El Parlamento adoptó la posición de que todo lo aprobado en el presupuesto anual constituye automáticamente una base jurídica y de esta manera creó quince nuevas líneas en el presupuesto de 1978 (De Feo 2015b: 71). El Consejo y la Comisión también crearon nuevas líneas. Una sentencia dictada por el Tribunal de Justicia anuló las líneas presupuestarias que se habían acordado sin una base jurídica (Tribunal de Justicia 1998). La controversia se solucionó mediante un acuerdo sobre las bases jurídicas y la ejecución del presupuesto, que se incluye en el Reglamento financiero de la Unión, cuya versión más reciente es de 2018 (Parlamento Europeo y Consejo 2018: artículo 59). Sin un acto jurídico separado, se permiten tres tipos de líneas en el presupuesto. En primer lugar, los proyectos piloto para probar la viabilidad de algo que podría desarrollarse, limitados a dos años con un máximo de 50 millones EUR al año. El programa Erasmus nació en la década de 1980 como proyecto piloto. En segundo lugar, las acciones preparatorias, que sirven para preparar futuras iniciativas y pueden durar tres años, aunque se requiere un acto jurídico para el tercer año. En tercer lugar, las acciones autónomas, que se refieren a la administración de las instituciones.

REFERENCIAS

- Benedetto, G. (2013) 'The EU budget after Lisbon: rigidity and reduced spending?' *Journal of Public Policy* 33(3): 345-369. Benedetto, G. (2017) 'Institutions and the route to reform of the European Union's budget revenue, 1970-2017', *Empirica* 44(4): 615-633.
- Benedetto, G., Rinaldi, D. and Aden, H. (2017) *Democratic accountability of the Council's budget: Council executive powers*, PE 572.723, Brussels: European Parliament.
- Benedetto, G. (2019) 'The European Parliament as a Budgetary Extractor since the Lisbon Treaty', *Journal of European Integration* 41(3): 329-345.
- Benedetto, G. and Høyland, B. (2007) 'The EU Annual Budgetary Procedure: The Existing Rules and Proposed Reforms of the Convention and Intergovernmental Conference, 2002-04', *Journal of Common Market Studies* 45(3): 565-587.
- Council (1970) Council Decision of 21 April 1970 on the replacement of financial contributions from Member States by the Communities' own resources, (70/243/ECSC, EEC, Euratom), *Official Journal* L 094/19, 28/04/1970: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:31970D0243&from=EN>
- Council (1985) Council Decision of 7 May 1985 on the Communities' system of own resources, (85/257/EEC, Euratom), *Official Journal* L 128/15, 14/05/1985: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:31985D0257&from=EN>
- Council (1988) Council Decision of 24 June 1988 on the system of the Communities' own resources (88/376/EEC, Euratom), *Official Journal* L 185/24, 15.7.1988: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31988D0376:EN:HTML>
- Council (1994) Council Decision of 31 October 1994 on the system of the European Communities' own resources (94/728/EC, Euratom), *Official Journal* L 293/9, 12.11.1994: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:31994D0728&from=EN>
- Council (2000) Council Decision of 29 September 2000 on the system of the European Communities' own resources (2000/597/EC, Euratom), *Official Journal* L 253/42, 07/10/2000: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:32000D0597&from=EN>
- Council (2007) Council Decision of 7 June 2007 on the system of the European Communities' own resources (2007/436/EC, Euratom), *Official Journal* L 163/17, 23.6.2007: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:32007D0436&from=EN>
- Council (2013) Council Regulation (EU, Euratom) No 1311/2013 of 2 December 2013 laying down the multiannual financial framework for the years 2014-2020, *Official Journal* L 347/884: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32013R1311>
- Council (2014) Council Decision of 26 May 2014 on the system of own resources of the European Union (2014/335/EU, Euratom), *Official Journal* L 168/105, 7.6.2014: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:32014D0335&from=EN>
- De Feo, A. (2015a) 'History of Budgetary Powers and Politics in the EU: The Role of the European Parliament, Part I: European Coal and Steel Community', European Union Study Series, European Parliamentary Research Service, PE 538.883.

-
- De Feo, A. (2015b) 'History of Budgetary Powers and Politics in the EU: The Role of the European Parliament, Part II: The non-elected Parliament, 1957-1978', European Union Study Series, European Parliamentary Research Service, PE 563.508.
- De Feo, A. (2017) 'The European Budget: Motor or Brake of European Integration? A Walk through 40 Years of Budgetary Decisions', in Becker, S., Bauer, M. and De Feo, A. (eds.) *The New Politics of the European Union Budget*, Baden-Baden: Nomos.
- European Commission (1987) Making a success of the Single Act: a new frontier for Europe, COM (87) 100 final. Brussels: 15.02.1987.
- European Commission (2018a) Proposal for a Council Decision on the system of Own Resources of the European Union, COM(2018) 325 final, 2018/0135 CNS, Brussels , 2.5. 2018: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/system-own-resources-may2018_en.pdf
- European Commission (2018b) A Modern Budget for a Union that Protects, Empowers and Defends: The Multiannual Financial Framework for 2021-2027, COM(2018) final, Brussels, 2.5.2018: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/communication-modern-budget-may2018_en.pdf
- European Court (1998) Judgment of the Court of 12 May 1998 United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland v Commission of the European Communities Community action programme to combat social exclusion - Funding - Legal basis, Case C-106/96: http://csdle.lex.unict.it/Archive/LW/EU%20social%20law/EU%20case-law/Judgments/20120410-010848_JC_106_96enpdf.pdf
- European Parliament (2010) Council reply to parliamentary question E-6478/2009, 10 March 2010: <https://www.europarl.europa.eu/sides/getAllAnswers.do?reference=E-2009-6478&language=EN#ref1>
- European Parliament and Council (2018) Regulation (EU, Euratom) 2018/1046 of the European Parliament and of the Council of 18 July 2018 on the financial rules applicable to the general budget of the Union, amending Regulations (EU) No 1296/2013, (EU) No 1301/2013, (EU) No 1303/2013, (EU) No 1304/2013, (EU) No 1309/2013, (EU) No 1316/2013, (EU) No 223/2014, (EU) No 283/2014, and Decision No 541/2014/EU and repealing Regulation (EU, Euratom) No 966/2012, *Official Journal* L 193/1, 30.7.2018: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:32018R1046&from=EN>
- European Parliament, Council and Commission (1982) Joint Declaration by the European Parliament, the Council and the Commission of 30 June 1982 on various measures to improve the budgetary procedure, *Official Journal* C 194, 28.07.1982.
- European Parliament, Council and Commission (1988) Interinstitutional Agreement of 29 June 1988 on budgetary discipline and improvement of the budgetary procedure, *Official Journal* L 185/33, 15.07.1988.
- European Parliament, Council and Commission (1993) Interinstitutional Agreement of 29 October 1993 on budgetary discipline and improvement of the budgetary procedure, *Official Journal* C 331/1, 7.12.1993.

- European Parliament, Council and Commission Council (1999) Interinstitutional Agreement of 6 May 1999 between the European Parliament, the Council and the Commission on budgetary discipline and improvement of the budgetary procedure, *Official Journal C 172/1*, 18.6.1999.
- European Parliament, Council and Commission (2006) Interinstitutional Agreement between the European Parliament, the Council and the Commission on budgetary discipline and sound financial management, *Official Journal C 139/1*, 14.6.2006.
- Lindner, J. (2006) *Conflict and Change in EU Budgetary Politics*, Abingdon: Routledge.
- Monti M., Daianu D., Fuest C., Georgieva K., Kalfin I., Lamassoure A., Moscovici P., Simonyte I., Timmermans F. and Verhofstadt G. (2017) *Future financing of the EU: final report and recommendation of the High Level Group on own resources*. Brussels: European Commission: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/about_the_european_commission/eu_budget/future-financing-hlgor-final-report_2016_en.pdf
- Single European Act (1987) Single European Act, Treaties establishing the European Communities, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
- Traité (1970) Traité portant modification de certaines dispositions budgétaires des traités instituant les Communautés Européennes et du Traité instituant un Conseil unique et une Commission des Communautés Européennes, *Journal Officiel L 2/1*, 2.1.1971.
- Treaty (1975) Treaty amending certain financial provisions of the Treaties establishing the European Economic Communities and of the Treaty establishing a single Council and a single Commission of the European Communities, *Official Journal. L 359/1*, 31.12.1977

ANEXOS

Anexo I: Cronología del presupuesto de la Unión

1952: Se funda la Comunidad Europea del Carbón y del Acero, financiada mediante una exacción sobre la facturación del carbón y el acero.

1958: Se fundan la Comunidad Europea de la Energía Atómica y la Comunidad Económica Europea. Presupuestación anual, con funciones específicas para la Comisión, el Consejo, el Parlamento y la Comisión de Control. Financiadas mediante contribuciones nacionales. Se pone en marcha el Fondo Social Europeo. El Consejo puede aprobar las cuentas mediante la aprobación de la gestión presupuestaria.

1962: Comienza la financiación agrícola.

1967: Las comunidades se fusionan con un procedimiento presupuestario único.

1970: Se da al Parlamento la última palabra sobre el gasto no obligatorio en el presupuesto. Se crean los recursos propios para financiar el presupuesto mediante aranceles y el impuesto sobre el valor añadido (IVA). El Consejo y el Parlamento aprueban conjuntamente la gestión presupuestaria. Pacto entre caballeros, conforme al cual el Consejo y el Parlamento no tocan los presupuestos internos de la otra parte.

1975: Se crea el Fondo Europeo de Desarrollo Regional.

1977: Se atribuye al Parlamento Europeo la facultad de rechazar el presupuesto. La aprobación conjunta de la gestión presupuestaria por el Consejo y el Parlamento se sustituye por la aprobación única del Parlamento. El Tribunal de Cuentas Europeo sustituye a la Comisión de Control y el Comisariado de Cuentas de la CECA.

1978: «Ninguna línea presupuestaria sin base jurídica» genera controversia, es juzgada por el Tribunal en 1998 y se soluciona mediante el Reglamento financiero.

1979: Primeras elecciones directas al Parlamento Europeo. El Parlamento rechaza el presupuesto de 1980, crea la Comisión de Control Presupuestario y transfiere la aprobación de la gestión a cada institución y agencia, en lugar de establecer una única aprobación de la gestión para todo el presupuesto.

1984: El Consejo aprueba en Fontainebleau la «corrección» en favor del Reino Unido y un aumento del tipo de referencia del IVA.

1988: Acuerdo interinstitucional sobre las perspectivas financieras a largo plazo, incluido un aumento para el desarrollo regional/la cohesión. Decisión sobre los recursos propios que reduce la dependencia del IVA e introduce contribuciones basadas en el producto nacional bruto.

1993: Se atribuye al Tribunal de Cuentas la facultad de emitir o no una declaración de fiabilidad para confirmar que las cuentas anuales de la Unión están en orden.

1998: La negativa del Tribunal de Cuentas a emitir una declaración sobre la fiabilidad de las cuentas de 1996 lleva al Parlamento Europeo a rechazar la aprobación de la gestión presupuestaria y a la Comisión a dimitir en marzo de 1999.

2006: El Parlamento Europeo rechaza las nuevas perspectivas financieras para asegurar sus preferencias políticas antes de la aprobación.

2009: El Tratado de Lisboa entra en vigor con los cambios más importantes en las normas presupuestarias desde 1977. El proceso de conciliación del presupuesto anual implica que los presupuestos de 2011, 2013, 2015 y 2019 se acuerdan con retraso.

Anexo II: Ciclo de vida del presupuesto anual y la aprobación de la gestión presupuestaria, ejemplo del presupuesto de 2019

Enero-marzo de 2018: La Comisión de Presupuestos del Parlamento prepara directrices para el presupuesto de 2019.

Abril de 2018: La Comisión recibe las estimaciones de las necesidades de gasto correspondientes a 2019 de sus propios servicios y de todas las demás instituciones y agencias.

Junio de 2018: La Comisión propone el presupuesto de 2019 antes del plazo legal del 1 de septiembre.

Julio de 2018: La Comisión de Presupuestos del Parlamento prepara el mandato para el presupuesto de 2019.

Septiembre de 2018: El Consejo adopta su posición común sobre el presupuesto de 2019.

Septiembre-octubre de 2018: La Comisión de Presupuestos y posteriormente el Pleno del Parlamento aprueban enmiendas.

Octubre-noviembre de 2018: El Comité de Conciliación se reúne durante tres semanas, pero es incapaz de alcanzar un acuerdo y el presupuesto fracasa.

Diciembre de 2018: La Comisión vuelve a proponer con rapidez un presupuesto para 2019 y es aprobado por el Consejo y el Parlamento.

Año 2019: Se ejecuta el presupuesto. Se aprueban presupuestos rectificativos a medida que cambian las circunstancias.

Mayo de 2020: La Comisión presenta las cuentas correspondientes a 2019.

Mayo-octubre de 2020: El Tribunal de Cuentas examina las cuentas correspondientes a 2019.

Noviembre de 2020: El Tribunal de Cuentas publica el Informe anual correspondiente a 2019 y emite (o no) la declaración de fiabilidad.

Noviembre de 2020-enero de 2021: La Comisión de Control Presupuestario del Parlamento celebra audiencias con comisarios y evalúa el Informe anual del Tribunal de Cuentas y la declaración de fiabilidad correspondiente a 2019.

Enero-febrero de 2021: El Consejo vota por mayoría cualificada la recomendación de aprobación de la gestión.

Febrero de 2021: La Comisión de Control Presupuestario del Parlamento prepara una resolución de aprobación de la gestión.

Marzo de 2021: El Parlamento decide, con respecto a la gestión presupuestaria correspondiente a 2019, 1) aprobarla, 2) rechazarla, o 3) aplazarla durante seis meses a la espera de nuevas indagaciones.

Octubre de 2021: Si se aplaza, el Parlamento debe decidir si aprueba o rechaza la gestión presupuestaria correspondiente a 2019.

Anexo III: Compromisos de gasto plurianuales desde 1988

1988-1992 (precios de 1988)	Total (millones ECU)	Promedio anual (millones ECU)	% gasto	Base % del 1,28 % del PNB	1993-1999 (precios de 1992)	Total (millones ECU)	Promedio anual (millones ECU)	% gasto	Base % del 1,28 % del PNB
Políticas plurianuales	9 310	1 862	3,8	3,6	Políticas interiores	31 587	4 512	6,0	6,0
Cohesión	53 140	10 628	21,7	20,4	Cohesión	176 398	25 200	33,3	33,3
Agricultura	142 200	28 440	58,1	54,5	Agricultura	255 570	36 510	48,2	48,2
Otras políticas	12 488	2 497,6	5,1	4,8	Acción exterior	32 400	4 629	6,1	6,1
Administración	22 700	4 540	9,3	8,7	Administración	25 480	3 640	4,8	4,8
Compromisos	244 578	48 916			Compromisos	529 885	75 698		
Pagos	234 679	46 936			Pagos	505 238	72 177		
Compromisos % PNB	1,20				Compromisos % PNB	1,28			
Pagos % PNB	1,15				Pagos % PNB	1,22			
«No presupuestario» debido a compromisos inferiores al 1,28 % del PNB	16 305			6,3	«No presupuestario» debido a compromisos inferiores al 1,28 % del PNB	0			0
Compromisos si se fijan al 1,28 % del PNB	260 883				Compromisos si se fijan al 1,28 % del PNB	529 885			

Fuentes: Parlamento Europeo, Consejo y Comisión (1988; 1993; 1999; 2006), Consejo (2013), Comisión Europea (2018b)

2000-2006 (precios de 1999)	Total (millones EUR)	Media anual (millones EUR)	% gasto	Base % del 1,28 % del PNB	2007-2013 (precios de 2004)	Total (millone s EUR)	Media anual (millones EUR)	% gasto	Base % del 1,28 % de la RNB
Políticas interiores	43 830	6 261	6,8	5,7	Competitividad	74 098	10 585	8,6	7,0
Cohesión	213 010	30 430	33,0	27,8	Cohesión	308 041	44 006	35,6	29,2
Agricultura y pesca	267 370	38 196	41,4	34,9	Agricultura y pesca	293 105	41 872	33,9	27,8
Medio ambiente y desarrollo rural	30 370	4 339	4,7	4,0	Medio ambiente y desarrollo rural	78 239	11 177	9,0	7,4
Ayuda preadhesión	21 840	3 120	3,4	2,9	Libertad y ciudadanía	10 770	1 539	1,2	1,0
Acción exterior	32 060	4 580	5,0	4,2	Europa global	49 463	7 066	5,7	4,7
Administración	33 660	4 809	5,2	4,4	Administración	49 800	7 114	5,8	4,7
Compromisos	646 190	92 313			Compromisos	864 316	123 474		
Pagos	641 500	91 643			Pagos	820 780	117 254		
Compromisos % PNB	1,08				Compromisos % RNB	1,05			
Pagos % PNB	1,07				Pagos % RNB	1			
«No presupuestario» debido a compromisos inferiores al 1,28 % del PNB	119 665			15,6	«No presupuestario» debido a compromisos inferiores al 1,28 % de la RNB	189 326			18,0
Compromisos si se fijan al 1,28 % del PNB	765 855				Compromisos si se fijan al 1,28 % de la RNB	1 053 64 2			

2014-2020 (precios de 2011)	Total (millones EUR)	Media anual (millones EUR)	% gasto	Base % del 1,28 % de la RNB	2021-2027 (precios de 2018)	Total (millones EUR)	Promedio anual (millones EUR)	% gasto	Base % del 1,28 % de la RNB
Competitividad	125 614	17 945	13,1	10,2	Mercado único, innovación y economía digital	166 303	23 758	14,7	12,7
Cohesión	325 149	46 450	33,9	26,5	Cohesión	330 642	47 235	29,1	25,3
					Valores	61 332	8 762	5,4	4,7
Agricultura y pesca	277 851	39 693	28,9	22,6	Agricultura y pesca	254 247	36 321	22,4	19,4
Medio ambiente y desarrollo rural	95 328	13 618	9,9	7,8	Medio ambiente y desarrollo rural	82 379	11 768.	7,3	6,3
Libertad y ciudadanía	15 686	2 241	1,6	1,3	Migración y gestión de las fronteras	30 829	4 404	2,7	2,4
Europa global	58 704	8 386	6,1	4,8	Vecindad y resto del mundo	108 929	15 561	9,6	8,3
					Seguridad y defensa	24 323	3 475	2,1	1,9
Administración	61 629	8 804	6,4	5,0	Instituciones de la UE	58 547	8 364	5,2	4,5
					Otra administración	17 055	2 436	1,5	1,3
Compromisos	959 988	137 141			Compromisos	1 134 583	162 083		
Pagos	908 400	129 771			Pagos	1 104 803	157 829		
Compromisos % RNB	1				Compromisos % RNB	1,11			
Pagos % RNB	0,95				Pagos % RNB	1,08			
«No presupuestario» debido a compromisos inferiores al 1,28 % de la RNB	268 797			21,9	«No presupuestario» debido a compromisos inferiores al 1,28 % de la RNB	173 765			13,3
Compromisos si se fijan al 1,28 % de la RNB	1 228 785				Compromisos si se fijan al 1,28 % de la RNB	1 308 348			

El presupuesto de la Unión Europea se basa en tres pilares: el gasto, la financiación y el control. En este documento se examinan los orígenes del presupuesto, su evolución a través de la planificación plurianual y la presupuestación anual, todo ello en el contexto de los cambios introducidos en las competencias del Parlamento Europeo en materia de presupuesto, así como de la evolución de su financiación y del proceso de control. Desde la creación de la primera Comunidad Europea en 1952 han existido tensiones entre las instituciones europeas y los Estados miembros en torno a la elaboración del presupuesto, así como una estrecha relación entre las reformas en materia de gasto y financiación.

EXENCIÓN DE RESPONSABILIDAD

El presente documento está destinado a los diputados y al personal del Parlamento Europeo con el fin de prestarles asistencia en su labor parlamentaria. El contenido de este documento es exclusivamente responsabilidad de los autores y no debe considerarse que representa una posición oficial del Parlamento Europeo.