



CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y
Cooperativa, nº 3, enero-mayo 1988, pp. 85-95

Los flujos financieros entre la C.E.E. y España en relación con los fondos estructurales

Ricardo Bolufer Nieto
Interventor general de la Administración del Estado

CIRIEC-España, revista de economía pública, social y cooperativa
ISSN: 0213-8093. © 1988 CIRIEC-España
www.ciriec.es www.uv.es/reciriec

LOS FLUJOS FINANCIEROS ENTRE LA C.E.E. Y ESPAÑA EN RELACIÓN CON LOS FONDOS ESTRUCTURALES

RICARDO BOLUFER NIETO

Interventor general de la Administración del Estado

- Introducción
- Financiación de las actuaciones comunitarias con cargo a los Fondos Estructurales
- Conclusión

INTRODUCCIÓN

A raíz de la Decisión del Consejo de 11 de junio de 1985, España pasa a formar parte de las Comunidades Europeas, como estado miembro.

El primer ejercicio que recoge los flujos financieros derivados de la integración de España en la Europa Comunitaria es el correspondiente a 1986.

A partir del citado año, España aporta a la financiación del Presupuesto Comunitario los correspondientes fondos constituidos por el «recurso I.V.A.» y por los llamados «recursos propios tradicionales». Como contrapartida a dicha aportación la Comunidad Económica efectúa en nuestro país distintas intervenciones con cargo a fondos del Presupuesto comunitario. Dichas intervenciones son distintas en función del distinto grado de participación de la comunidad en su financiación. De esta forma, las actuaciones comunitarias efectuadas en el marco de la política agrícola común a través del Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola- Sección Garantía, son financiadas en su totalidad por la Comunidad, sin embargo las actuaciones y proyectos de inversión realizados en nuestro país dentro del marco de los Fondos estructurales se llevan a cabo mediante financiación comunitaria y española.

El objeto de este artículo es poner de manifiesto los flujos financieros entre la C.E.E. y España que se han producido en relación a los fondos estructurales: FEOGA-Sección Orientación, Fondo Social Europeo y Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER).

FINANCIACIÓN DE LAS ACTUACIONES COMUNITARIAS CON CARGO A LOS FONDOS ESTRUCTURALES

Durante los dos primeros ejercicios de adhesión de España a las Comunidades Europeas, los gastos comunitarios se reflejaban en el Presupuesto de Acciones Conjuntas España-C.E., a través del cual se libraban los fondos necesarios para la realización de las actuaciones y proyectos aprobados por la C.E.E. Los recursos financiados por la Comunidad que-

daban igualmente recogidos en el citado Presupuesto, así como la aportación española para la cofinanciación con la C.E.E. de las actuaciones y proyectos realizados en el marco de los Fondos estructurales.

La Ley de Presupuestos para 1988 suprime el Presupuesto de Acciones Conjuntas, de tal forma que tanto los gastos comunitarios como la aportación de la C.E.E. se integran en el Presupuesto del Estado, eliminándose, en consecuencia, la transferencia interna del Presupuesto de Gastos del Estado al de ingresos de Acciones Conjuntas.

En el cuadro siguiente se muestra desde la óptica de caja, los pagos que se han producido en los ejercicios 1986 y 1987 con cargo a los distintos Fondos estructurales, poniendo de manifiesto la financiación comunitaria para cada uno de ellos.

CUADRO N.º 1

PAGOS EFECTUADOS CON CARGO A LOS FONDOS ESTRUCTURALES Y FINANCIACIÓN COMUNITARIA
(En miles de millones)

GASTO DEL PRESUPUESTO DE ACCIONES CONJUNTAS			FINANCIACIÓN		
FONDOS ESTRUCTURALES	1986	1987	FONDOS ESTRUCTURALES	1986	1987
• FEOGA-Orientación	—	14,7	• FEOGA-Orientación	—	2,3
• Fondo social Europeo	38,5	102,3	• Fondo Social Europeo	23,9	37,6
• FEDER	60,5	103,6	• FEDER	40,5	46,1
TOTAL PAGOS	99,0	220,6	TOTAL APORTACIÓN COM.	64,4	86,0

En 1987 los Fondos Estructurales Comunitarios dedicaron a España 220.000 millones de pesetas

A lo largo de 1986 se efectuaron pagos por importe de 99,0 m.m. para la realización de proyectos e inversiones en España con cargo a los Fondos estructurales (Fondo Social Europeo y FEDER), de los cuales 64,4 m.m. fueron ingresados por la Comunidad en concepto de aportación para la cofinanciación de las citadas actuaciones comunitarias. En el segundo año de integración los pagos realizados para dichos fines experimentaron un crecimiento importante de tal forma

que a 31 de diciembre de 1987 se había alcanzado la cifra de 220,6 m.m., que supone un incremento del 122,8% en relación al año anterior. De forma paralela, la financiación comunitaria también se incrementó en 1987 si bien en un porcentaje inferior al que lo hicieron los pagos que financian dicha aportación, dado que los ingresos procedentes del Presupuesto Comunitario en dicho año alcanzaron un importe de 86,0 m.m., un 33,5% más que en el ejercicio anterior.

El aumento habido en 1987 tanto en los gastos comunitarios como en la correspondiente financiación de la C.E.E., se debe a diversas causas entre las cuales destacan, por una parte el hecho de ser 1986 el primer año en que España fue miembro de las Comunidades Europeas así como el aspecto no menos importante de que durante el citado año no se efectuó gasto alguno con cargo al FEOGA-Sección Orientación y por consiguiente tampoco se produjo ningún ingreso de la Comunidad por dicho concepto.

Del análisis anterior, se desprende que en términos de caja, nuestro país ha efectuado desembolsos por importe de 34,6 m.m. en 1986 y de 134,6 m.m. en 1987 para la financiación de los gastos efectuados con cargo a los Fondos Estructurales, hecho que significa que en 1986 España aportó un 34,9% del total de los pagos realizados durante el citado año, mientras que en el ejercicio siguiente dicho porcentaje se elevó al 61,0%.

CUADRO N.º 2

FINANCIACIÓN DEL GASTO COMUNITARIO
AFECTADO A LOS FONDOS ESTRUCTURALES
(En estructura porcentual)

	1986	1987	TOTAL
Aportación del Presupuesto Comunitario	65,1	39,0	47,1
Aportación del Presupuesto del Estado	34,9	61,0	52,9
TOTAL	100,0	100,0	100,0

Ahora bien, es preciso tener en cuenta que tanto las actuaciones como proyectos de inversión aprobados por la Comunidad pueden efectuarse a lo largo de varios ejercicios. Este aspecto nos lleva a efectuar el análisis de los flujos financieros de forma global, es decir, a analizar la cofinanciación España-C.E.E., de los gastos de los fondos estructurales desde el inicio de las relaciones financieras hasta el final del último ejercicio.

En los dos primeros años de adhesión a la C.E.E. el 47,1% de los pagos realizados en España con cargo a Fondos Estructurales han sido aportados por el Presupuesto Comunitario

De esta forma y en los dos primeros años de adhesión de España a la C.E.E. se han efectuado un total de pagos con cargo a los Fondos Estructurales de 319,6 m.m. de los cuales 47,1% han sido aportados por el Presupuesto Comunitario y el 52,9% restante se ha financiado a través de los recursos obtenidos a través del Presupuesto del Estado español, de lo que se deduce que los porcentajes de cofinanciación, valorados para los dos años conjuntamente, se equilibran y a su vez se acercan más a la realidad, dado que, si bien tanto el Presupuesto Comunitario como el español son anuales, lo cierto es que las actuaciones e inversiones efectuadas a través de los Fondos Estructurales son hechos económicos que no tienen porqué coincidir con el ejercicio presupuestario.

Una vez efectuado el análisis en su conjunto, hay que tener presente que el desembolso por parte de la C.E.E. en cuanto a las acciones emprendidas a través de cada uno de los Fondos Estructurales no es siempre la misma. Esta consideración nos lleva a realizar el estudio de los flujos financieros para cada uno de los tres fondos —FEOGA-Sección de Orientación, Fondo Social Europeo y FEDER—.

FEOGA-SECCIÓN DE ORIENTACIÓN

Las ayudas del Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola-Sección Orientación, constituyen una pequeña parte del dinero comunitario destinado a la agricultura y a la pesca, ya que el grueso de la financiación va dirigida a garantizar los precios y costear los almacenamientos a través del FEOGA-Garantía.

A través del FEOGA-Orientación se conceden dos tipos de ayudas, una dirigida a subvencionar proyectos que pre-

senten los países miembros para la transformación y comercialización de productos agrícolas y pesqueros, y el otro tipo de ayudas también llamadas «indirectas» consisten en que la Comunidad reembolsa parte de los gastos socio-estructurales a favor de la agricultura de montaña, de las regiones agrícolas mediterráneas, de las zonas atrasadas y de las regiones prioritarias del FEDER.

La financiación por parte de la Comunidad de las ayudas indirectas, se efectúa una vez realizado el gasto correspondiente por el Estado miembro y siempre y cuando lo soliciten a la C.E.E. antes del 1 de julio del año siguiente al que se ha efectuado el gasto. Esta es una de las causas por las que el ingreso comunitario para la financiación de los gastos realizados con cargo a este Fondo sea tan solo de 2,3 m.m., dado que los reembolsos correspondientes al gasto realizado en 1987 se efectuarán a partir del segundo semestre de 1988.

Otro motivo, que ha influido en la baja realización de las acciones encuadradas en el FEOGA-Orientación, fue el retraso en la presentación ante la C.E.E. de proyectos para su aprobación, lo cual dio lugar a que en el Presupuesto de Acciones Conjuntas del ejercicio 1986, no se incluyera crédito alguno para dichos fines.

En 1987 las obligaciones reconocidas con cargo a los créditos del FEOGA-Orientación se elevaron a 40,6 m.m. de los cuales únicamente se pagaron 14,7 m.m., distribuidos en los programas que se detallan en el cuadro n.º 3.

FONDO SOCIAL EUROPEO

Los gastos correspondientes al Fondo Social Europeo se dedican a la promoción del empleo juvenil y a ayudas a pequeñas empresas

Los gastos correspondientes al Fondo Social Europeo consisten fundamentalmente en transferencias de capital destinadas a las familias, con el objeto de promover las facilidades de empleo y la movilidad geográfica de los trabajadores. Los gastos se dedican principalmente en la promoción de empleo a los jóvenes y ayudas a pequeñas empresas.

Los flujos financieros entre la C.E.E. y España en relación con los fondos estructurales

CUADRO N.º 3

EJECUCIÓN POR PROGRAMAS DEL GASTO AFECTADO
AL FEOGA-ORIENTACIÓN. 1987
(En miles de millones)

PROGRAMAS	CREDITOS TOTALES	OBLIGACIONES RECONOCIDAS	PAGOS ORDENADOS
542-F.- Investigación y Experimentación Agraria y Pesquera	0,2	0,2	0,2
711-A.- Dirección y Servicios Generales de Agricultura	20,3	20,2	0,3
712-A.- Promoción, Cooperación Social y Divulgación Técnica, Agraria y Pesquera	3,7	3,6	1,1
713-A.- Sanidad Vegetal y Animal	5,6	5,5	4,4
714-A.- Ordenación, Fomento y Mejora de la Producción Agraria y Pesquera	3,2	2,2	2,2
714-B.- Reestructuración Sectores productivos Agrarios y Pesqueros	8,0	7,9	5,9
Comercialización, Industrialización y Ordenación alimentaria	1,7	1,0	0,6
TOTAL	42,7	40,6	14,7

La realización por programas del gasto efectuado con cargo al Fondo Social Europeo es el indicado en el cuadro n.º 4.

CUADRO N.º 4

PROGRAMAS	1986			1987		
	CREDITOS TOTALES	OBLIGACIONES RECONOCIDAS	PAGOS REALIZADOS	CREDITOS TOTALES	OBLIGACIONES RECONOCIDAS	PAGOS REALIZADOS
322A	50,9	38,7	38,5	39,1	32,7	29,4
322B	-	-	-	78,7	78,6	72,0
316A	-	-	-	0,1	0,1	0,1
821A	-	-	-	1,0	0,8	0,6
TOTALES	50,9	38,7	38,5	118,9	112,2	102,1

NOTA: En 1987 se efectuaron pagos por 8,2 m. m. correspondientes a obligaciones reconocidas con cargo al Presupuesto anterior.

El total de obligaciones reconocidas por el Presupuesto de Acciones conjuntas para proyectos del Fondo Social Europeo ascendieron durante 1986 a 38,7 m.m., cifra que supone un porcentaje de realización del 76,0%.

Dicho volumen de obligaciones reconocidas puede considerarse bastante por debajo de las cifras esperadas para 1986, y ello debido básicamente a que los proyectos afectos al F.S.E. aprobados por parte comunitaria (Decisión de 7 de mayo de 1986) ascendieron a 48,3 m.m. de los cuales la C.E.E. ingresó 23,9 m.m. en dicho año. España, por consiguiente, aportó recursos por importe de 14,6 m.m., que representa un 37,9% del total de pagos realizados con cargo a los créditos correspondientes al Fondo Social Europeo.

Las obligaciones reconocidas en 1987 para la realización de proyectos del citado fondo se incrementó en casi un 190% respecto al ejercicio anterior, dando lugar a un total de 112,2 m.m. que representa un porcentaje de realización del 94,4% del total del crédito destinado para dicho año.

Desde el punto de vista de los flujos monetarios, los desembolsos efectuados ascendieron a 102,3 m.m. de los cuales 0,2 m.m. corresponden al gasto comprometido en el presupuesto anterior.

En cuanto a la distribución de la financiación de dichos gastos, la Comunidad ingresó 37,6 m.m., es decir, el 36,7% del total, mientras que España financió el resto de los gastos, aportando recursos por importe de 64,7 m.m.

Los proyectos a realizar en el marco del Fondo Social Europeo son financiados, en su mayor parte, en un 50% entre la Comunidad y el Estado miembro. Las cifras parecen apoyar en mayor medida dichos porcentajes dado que del total de los pagos realizados con cargo al Fondo Social Europeo del 1 de enero de 1986 al 31 de diciembre de 1987, la Comunidad ha financiado el 43,7% y España el 56,3% restante, sin olvidar que existen proyectos que al final del ejercicio 1987 no se habían dado por concluidos y por consiguiente la Comunidad no había efectuado el correspondiente desembolso a realizar una vez finalizado el proyecto.

El FEDER se concibe como instrumento para la coordinación de la política regional a nivel comunitario y nacional

FONDO EUROPEO DE DESARROLLO REGIONAL

Con la creación del FEDER, que dispone de un nuevo reglamento a partir de 1985, se pretende establecer la coordinación de la política regional a nivel comunitario y nacional. Dicha coordinación se efectúa a través de informes periódicos sobre la situación y evolución de las regiones, así como de los programas de desarrollo regional puesto en práctica y su impacto en las políticas comunes.

La realización por programas del gasto efectuado con cargo al FEDER se presenta en el cuadro n.º 5.

CUADRO N.º 5

DESARROLLO POR PROGRAMAS DEL GASTO DEL FEDER (En miles de millones)

PROGRAMAS	1986			1987		
	CREDITOS TOTALES	OBLI- GACIONES RECONO- CIDAS	PAGOS REALIZA- DOS	CREDITOS TOTALES	OBLI- GACIONES RECONO- CIDAS	PAGOS REALIZA- DOS
512.A.- Gestión e infraestructura de recursos hidráulicos	16,8	16,1	(..)	25,3	24,6	19,4
513.D.- Creación e infraestructura de carreteras	16,4	15,4	(..)	30,0	28,8	21,9
513.E.- Conservación y explotación de carreteras	5,1	4,5	(..)	15,2	14,0	9,2
513.A.- Infraestructura del transporte ferroviario	28,7	27,3	(..)	16,1	16,0	14,4
515.A.- Infraestructura de Aeropuer- tos	5,0	4,4	(..)	2,6	2,5	2,1
731.C.- Energía de hidrocarburos ...	11,5	11,5	(..)	-	-	-
731.F.- Normativa y desarrollo ener- gético	-	-	(..)	9,8	9,7	8,7
Resto de programas	7,0	6,2	(..)	13,0	9,9	3,0
TOTAL	90,5	85,4	60,6	112,0	105,5	78,7

NOTA: En 1987 se pagaron 24,9 m. m. con cargo a obligaciones reconocidas en el ejercicio anterior

Los porcentajes de financiación de los gastos del FEDER en los dos años transcurridos desde la integración de España en la C.E.E., han sido del 66,9% en 1986 y del 44,5% en el año siguiente, por parte de la Comunidad. El Presupuesto del Estado, en consecuencia, ha participado en la financiación de dichos gastos en menor cuantía. En el año 1986 nuestro país efectuó desembolsos por importe de 20,0 m.m, que representa el 33,2% del total de pagos, mientras que en 1987 el porcentaje de recursos monetarios con que España participó fue del 57,5%.

CONCLUSIÓN

El análisis de los flujos financieros España-C.E.E. en relación con los Fondos estructurales que se efectúa en este artículo, y que corresponde a los primeros años de la integración española en las comunidades Europeas, se apoya como se ha visto, en un seguimiento de carácter un tanto estático de los programas de gasto incluidos en el Presupuesto de Acciones Conjuntas.

La desaparición de las razones coyunturales que justificaron la existencia de un Presupuesto de Acciones Conjuntas en 1986 y 1987, ha obligado, en cierto modo, a la Intervención General de la Administración del Estado a plantearse un seguimiento «ad hoc», más racional y dinámico que suministre información puntual para el análisis del signo y de la estructura que en cada momento presente la relación económica C.E.E.-España. Es obvio que el sistema ideal sería efectuar un seguimiento integrado del proceso, con la ayuda de medios informáticos, que permitiera conocer la situación de cada proyecto o acción en sus fases de presentación, aprobación, iniciación y terminación, en estrecha relación con la ejecución presupuestaria y el envío de dinero comunitario, teniendo en cuenta además lógicamente las peculiaridades de territorialidad y su gestión por las distintas Administraciones.

Un sistema de información de la naturaleza descrita, requiere un tiempo prolongado para su implantación y desarrollo. Por ello, la Intervención General de la Administración del Estado en una primera fase y de un modo inmediato, pre-

Con el gradual desarrollo del Sistema de Información Contable de Departamentos Ministeriales (SICOP) se mejorará la información estadística y presupuestaria

tende presentar con mayor periodicidad que en la actualidad una información estadística y presupuestaria que permitirá la realización de análisis, no sólo de carácter general como se hace en el presente artículo, sino que profundice también en el estudio y la valoración de las distintas líneas de actuación definidas para cada uno de los Fondos.

El factor determinante de esta mejora de información es el gradual desarrollo del Sistema de información Contable de Departamentos Ministeriales (SICOP), mediante la explotación del Subsistema de proyectos de Inversión y la utilización de subconceptos y/o partidas reservados específicamente a la identificación y regionalización de los gastos afectados a Fondos de la C.E.E.

Por último, debe señalarse que el análisis realizado de los Fondos estructurales durante el bienio 1986-87, a partir de los datos suministrados por los flujos monetarios producidos y la ejecución de los programas presupuestarios, permite conocer determinados aspectos cuantitativos de la cofinanciación española-comunitaria de los distintos proyectos y abordar solamente de forma parcial este tema. Confiamos plenamente en que la mejora reseñada del sistema de información permita analizar aspectos cualitativos y, por tanto, medir de alguna forma las desviaciones que se produzcan en el equilibrio que debe existir en todo momento entre las solicitudes de ayuda comunitaria por parte de las Unidades gestoras de los Fondos, la ejecución de los proyectos por los Departamentos Ministeriales y otras Instituciones y los órganos encargados del control y presupuestación. El conocimiento de estas desviaciones es, a nuestro juicio, indispensable para armonizar convenientemente los intereses españoles con los objetivos asignados a los Fondos Estructurales dentro de un marco global de las distintas políticas comunitarias.