

GRADO: ADMINISTRACIÓN Y DIRECCIÓN DE EMPRESAS

Curso 2021/2022

ANÁLISIS DEL GASTO EN I+D+I EN EL MARCO DEL PRESUPUESTO DE LA UNIÓN EUROPEA

Autora: Maryna Malanenka

Director: Teodoro Antonio Caraballo Esteban

Bilbao, a 13 de junio de 2022

Resumen

La inversión en los programas de I+D+i es uno de los elementos fundamentales dentro de las políticas de la Unión Europea. Dada la relevancia del gasto en innovación e investigación, en el presente trabajo se presentan los diferentes programas de I+D+i de la comunidad europea. Asimismo, se realiza un análisis de la importancia de cada programa dentro del presupuesto global de la UE. Para ello, recurrimos tanto al Marco Financiero Plurianual 2021-2027, como al proyecto del presupuesto anual del 2022. De esta manera, en el presente trabajo Final de Grado pretendemos no solo analizar el gasto en I+D+i de la UE, sino también realizar un estudio del presupuesto de la UE, explicando los aspectos más relevantes del mismo.

Abstract

Investment in R&D&i programs is one of the key elements of the European Union policies. Given the importance of Research and Development expenditure, this thesis presents the different R&D&i programs of the European community. Moreover, an analysis of the importance of each program within the overall EU budget is carried out. In order to do this, we resort both to the Multiannual Financial Framework 2021-2027 and the draft general budget 2022. Therefore, in this Final Degree Thesis, apart from analyzing the expenditure on R&D&i, we carry out a study of the EU budget, explaining its most relevant aspects.

Tabla de contenido

1. INTRODUCCIÓN	5
1.1 Introducción	5
1.2 Objetivos y justificación	5
1.3 Estructura	6
1.4 Metodología	7
2. PRESUPUESTO DE LA UE	8
2.1 Concepto y Características del Presupuesto	8
2.2 Elaboración, ejecución y control del presupuesto	9
2.2.1 Proceso de aprobación y adopción del presupuesto	10
2.2.2 Ejecución del presupuesto	11
2.2.3 Control del presupuesto	12
2.3 Estructura del Presupuesto	12
2.3.1 Ingresos de la UE	13
2.3.2 Gastos de la UE	17
2.4 Marco Financiero Plurianual	18
3. PRESUPUESTO DE LA UE 2021-2027	20
3.1 Marco Financiero Plurianual 2021-2027 y los Fondos Next Generation UE	20
3.2 Análisis del Gasto de la UE por las Rúbricas del MFP	21
4. GASTO DE LA UE EN INVESTIGACIÓN E INNOVACIÓN	24
4.1 Mercado único, innovación y economía digital	24
4.2 Programas de Investigación e Innovación	26
4.2.1 HORIZONTE EUROPA	28
4.2.2 EURATOM	32
4.2.3 ITER.....	33
4.2.4 Representación gráfica de la financiación por cada programa de I+D+i.....	34
5. CONCLUSIONES	35
6. BIBLIOGRAFIA, WEBGRAFÍA	38
7. ANEXOS	42

Índice de tablas

Tabla 2.1: Procedimiento de aprobación del texto conjunto acordado por el Comité de Conciliación	11
Tabla 3.1: Asignación total de fondos por rúbrica del MFP 2021-2027 y NGEU	21
Tabla 4.1: Programas de la rúbrica 1. “Mercado único, innovación y economía digital”	25
Tabla 4.2: Créditos de programas de I+D+i presupuesto 2022 y 2021 (MFP+NGEU).....	27

Índice de gráficos

Gráfico 2.1: Ingresos de la UE	15
Gráfico 2.2 Gastos de la UE	18
Gráfico 3.1: Distribución de los recursos por programas del MFP	22
Gráfico 4.1: Distribución de los fondos entre los bloques de la Rúbrica 1	26
Gráfico 4.2: Distribución de créditos para el año 2022 dentro del Pilar 1 del programa HE ..	30
Gráfico 4.3: Distribución de créditos para el año 2022 dentro del Pilar 2 del programa HE ..	31
Gráfico 4.4: Distribución de créditos para el año 2022 dentro del Pilar 3 del programa HE ..	32
Gráfico 4.5: Distribución de créditos de compromiso por todos los programas de I+D+i 2022	34

Índice de figuras

Figura 3.1: Financiación Total UE 2021-2027, en M€	21
Figura 4.1: Financiación por cada programa de Investigación e Innovación	27
Figura 4.2: Financiación Total Proyecto del Presupuesto UE 2022, en M€	27
Figura 4.3: Estructura del programa Horizonte Europa	29

1. INTRODUCCIÓN

1.1 Introducción

En el año 2000 la agenda de Lisboa estableció el objetivo para la Unión Europea de convertirse en “la economía basada en el conocimiento más competitiva y dinámica del mundo, capaz de crecer económicamente de manera sostenible con más y mejores empleos y con mayor cohesión social”.

Dos años más tarde, con el fin de aumentar la competitividad de todos los sectores económicos de la UE, el Consejo Europeo decidió aumentar la inversión en I+D+i, haciendo hincapié en el desarrollo de la tecnología de vanguardia. De esta manera, se estableció el objetivo de incrementar el gasto global en I+D+i hasta alcanzar un 3% del PIB.

Posteriormente, la UE ha reafirmado en varias ocasiones su compromiso con las políticas de innovación y desarrollo, que se han introducido como objetivo número 9 de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

Conforme a los últimos datos publicados por Eurostat, el gasto en I+D+i de la UE como porcentaje del PIB, se situó en un 2,3% en el año 2020. A pesar de no haber alcanzado el objetivo del 3%, el gasto en I+D+i ha experimentado un crecimiento importante en los últimos años. Asimismo, se han introducido numerosos programas con el objetivo de financiar las actividades específicas en el ámbito de innovación.

Una parte importante de la inversión en I+D+i se realiza a nivel nacional, es decir, cada estado miembro establece su propio presupuesto que destina a las actividades relacionadas con la innovación. No obstante, la Unión Europea también destina gran parte de sus recursos a las actividades de I+D+i llevadas a cabo en los estados miembros (EEMM, en adelante). La importancia de la inversión en los programas de I+D+i a nivel comunitario se puede analizar utilizando el presupuesto de la UE, tanto a largo como a corto plazo.

El presupuesto es una herramienta fundamental de la actividad financiera comunitaria. El sistema presupuestario europeo permite satisfacer las necesidades que los países miembros no podrían cubrir únicamente con los presupuestos nacionales. Por lo tanto, a través del presupuesto de la UE se reflejan las prioridades y necesidades, tanto políticas como económicas, de la comunidad europea.

1.2 Objetivos y justificación

El presente trabajo persigue un doble objetivo. Por un lado, se explica el sistema presupuestario de la UE. Por otro lado, utilizando el presupuesto comunitario, se analiza el gasto y los diferentes programas de I+D+i de la UE.

A partir de los dos objetivos principales, se derivan los siguientes subobjetivos:

- 1) Definir el presupuesto de la UE, destacando sus principales características y particularidades.
- 2) Presentar el proceso presupuestario de la UE, desde su elaboración hasta la fase de ejecución y control.
- 3) Estudiar la estructura del presupuesto de la UE, analizando las diferentes fuentes de gastos e ingresos de la comunidad.

- 4) Explicar la relación entre el presupuesto anual de la UE y el Marco Financiero Plurianual.
- 5) Presentar en Marco Financiero Plurianual 2021-2027, analizando las rúbricas de gasto establecidas para el septenio.
- 6) Presentar el gasto en los programas de I+D+i dentro de los presupuestos de los años 2021 y 2022.
- 7) Explicar los diferentes programas de I+D+i de la UE y analizar su importancia dentro del presupuesto de la UE.

El presente Trabajo Final de Grado incorpora, sobre todo, conocimientos y fundamentos de la asignatura Contabilidad Pública. La elección del tema se basa, por un lado, en mi interés por los procesos presupuestarios públicos. Especialmente, tenía mucho interés en comprender la estructura y el proceso presupuestario de la UE.

Por otro lado, como parte de mi experiencia profesional, he estado trabajando con los fondos europeos de I+D+i, colaborando en la preparación de las propuestas de proyectos de innovación. Dichas propuestas se presentan a los programas de I+D+i de la UE con el objetivo de conseguir financiación para llevar a cabo los proyectos.

En consecuencia, decidí enfocar mi trabajo Final de Grado al gasto en I+D+i dentro del presupuesto de la UE.

1.3 Estructura

El presente trabajo se estructura en tres apartados, además de la introducción, las conclusiones, las referencias bibliográficas y los anexos.

Como fase previa para realizar el análisis del presupuesto de la Unión Europea y más concretamente de su esfuerzo en I+D+i, hemos de definir el propio concepto del presupuesto, así como su estructura y características dentro del marco de la UE.

Por consiguiente, en el primer apartado se explicará el concepto y las características más significativas del presupuesto, así como el proceso de elaboración, ejecución y control presupuestario europeo. A continuación, se expone la estructura del presupuesto comunitario, destacando las principales fuentes de ingresos y gastos. Finalmente, se explica la relación entre los presupuestos europeos a corto y a largo plazo.

Antes de comenzar el análisis de los gastos de la UE en los diferentes programas de I+D+i, definiremos las rubricas de gasto actuales. De esta forma, en el segundo apartado analizaremos las políticas y las prioridades de la UE en el marco del presupuesto a largo plazo. Para ello, tomaremos de referencia los datos actuales, es decir, el Marco Financiero Plurianual 2021-2027 y los Fondos Next Generation UE.

En el tercer apartado, a partir de los datos analizados en el anterior apartado y los datos del proyecto de presupuesto de gastos de la UE del año 2022, explicaremos las diferentes políticas y programas dentro de la rúbrica correspondiente al desarrollo e innovación. Asimismo, veremos los fondos que destina la UE a los programas de I+D+i, así como su relevancia en las políticas de la comunidad europea.

Finalmente, se expondrán las conclusiones del Trabajo de Final de Grado y se concluirá con la bibliografía y los anexos.

1.4 Metodología

Las fuentes de información en las que se basa el presente trabajo son fuentes primarias y secundarias, cualitativas y cuantitativas.

Para la realización del trabajo, se han utilizado capítulos de libros y artículos académicos relacionados con el sistema presupuestario europeo. Asimismo, se ha recurrido a los informes técnicos publicados por las instituciones de la UE. Para obtener los datos cuantitativos, se han utilizado los documentos oficiales, como, por ejemplo, el Proyecto del Presupuesto Anual de la Unión para el ejercicio 2022. Del mismo modo, para llevar a cabo el trabajo ha sido necesaria la lectura de varias fuentes jurídicas, como tratados o reglamentos.

Las herramientas informáticas empleadas en el presente trabajo son, fundamentalmente, Excel y Word. El Excel se utiliza para el estudio analítico y la representación de datos mediante tablas y gráficos. El Word se emplea para desarrollar el trabajo de forma escrita.

2. PRESUPUESTO DE LA UE

2.1 Concepto y Características del Presupuesto

El presupuesto presenta un rol determinante en la política y en la actividad financiera de cualquier estado. Del mismo modo, a nivel de la Unión Europea, es una herramienta crítica para lograr los objetivos y llevar a cabo las políticas económicas. El proceso presupuestario garantiza la distribución de los recursos dentro de la comunidad europea con arreglo a sus prioridades políticas y obligaciones jurídicas.

En lo que concierne a la regulación y la normativa que rige todos los aspectos referentes al presupuesto, la UE dispone, por un lado, del *Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea DO C 326 de 26.10.2012, p. 47/390 (TFUE, en adelante)*. Por otro lado, el presupuesto está regulado por el *Reglamento Financiero de la UE y Euratom 2018/1046 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de julio de 2018, sobre las normas financieras aplicables al presupuesto general de la Unión (RF, en adelante)*. El RF es el principal punto de referencia de los principios y los procedimientos que regulan la elaboración, la ejecución y el control del presupuesto de la UE.

Para definir el presupuesto de la UE, recurrimos tanto a la definición de este de la Comisión Europea como a la definición recogida en el TFUE: el presupuesto anual de la Unión es el instrumento que establece y autoriza el importe total de los créditos relacionados con los ingresos y gastos considerados necesarios para las actuaciones y políticas de la UE.

En lo que respecta al formato, se trata de un presupuesto operativo, mediante el cual se refleja el grado de integración económica y el ejercicio de funciones propias transferidas por los estados miembros. El presupuesto de la UE presenta tres características destacables:

1. La reducida dimensión del presupuesto,
2. El principio del equilibrio,
3. La solidaridad entre los EEMM.

En primer lugar, el presupuesto de la UE equivale a poco más del 1% de la riqueza nacional de la Unión Europea. A modo de comparación, el presupuesto de España del año 2021 corresponde al 45,68% del PIB nacional generado¹. De media, los presupuestos nacionales de la UE equivalen aproximadamente a un 45-47% de la renta nacional de los Estados miembros. A pesar de tener una dimensión reducida en términos relativos, el presupuesto de la UE es de gran relevancia en valores absolutos.

En segundo lugar, uno de los principios presupuestarios básicos de la UE es el principio de equilibrio. Conforme al art. 310.1 del TFUE: *“El presupuesto deberá estar equilibrado en cuanto a ingresos y gastos”*. Es decir, las previsiones de ingresos de un ejercicio deben ser iguales a los créditos de pago de ese mismo ejercicio.

¹ Gasto Público Total España: 550.483.874,77 m€. Fuente:

https://www.sepg.pap.hacienda.gob.es/Presup/PGE2021Lev/MaestroDocumentos/PGE-ROM/doc/1/7/2/5/N_21_E_R_6_2_R_3_1.PDF

PIB España 2021: 1.205.063 M€. Fuente:

[https://datosmacro.expansion.com/deficit/espana#:~:text=Mejora%20el%20d%C3%A9ficit%20en%20Espa%C3%B1a%20en%202021&text=El%20Producto%20Interior%20Bruto%20\(PIB,el%20PIB%2C%20en%20sentido%20inverso.](https://datosmacro.expansion.com/deficit/espana#:~:text=Mejora%20el%20d%C3%A9ficit%20en%20Espa%C3%B1a%20en%202021&text=El%20Producto%20Interior%20Bruto%20(PIB,el%20PIB%2C%20en%20sentido%20inverso.)

En términos generales, los ingresos son superiores a los gastos, dado que el presupuesto de la UE no debe incurrir en un déficit presupuestario. A diferencia de los EEMM, la UE no puede recurrir al endeudamiento o emitir deuda pública para financiar el déficit. Tal y como se establece en el art. 17.2 del RF, recurrir a empréstitos para cubrir un posible déficit presupuestario no está permitido. Esto se debe al hecho de que el endeudamiento no es compatible con el sistema de recursos propios en el que se basa la comunidad europea.

En el caso de que exista un déficit, en el presupuesto del año siguiente se autoriza un gasto con el fin de saldarlo. Esto se realiza mediante la aprobación del presupuesto rectificativo cuyo único objeto será la consignación de dicha diferencia. Por lo contrario, si el ejercicio se cierra con un superávit (lo más habitual), la cuantía excedentaria se incorpora al presupuesto del ejercicio siguiente como un ingreso.

En tercer lugar, uno de los principios básicos de la UE es el principio de solidaridad y de reparto equitativo de la responsabilidad entre los EEMM, incluyendo el aspecto financiero. Esto deriva en la separación de los EEMM en dos bloques: unos son contribuyentes netos y otros son receptores netos. En el primero de los casos (contribuyentes netos), la diferencia entre las contribuciones nacionales del estado y las transferencias recibidas del presupuesto de la UE es positiva. En el segundo (receptores netos), el saldo presupuestario operativo es negativo.

Los países contribuyentes netos son: Dinamarca, Alemania, Austria, Suecia, Países Bajos, Italia, Francia, Finlandia, Irlanda y Reino Unido, previa salida de la comunidad política. El resto de los estados son receptores. No obstante, la salida del Reino Unido puede implicar que algunos de los países receptores, como España, pasen a ser contribuyentes con el objetivo de compensar el desajuste provocado.

Como consecuencia de la aplicación de este principio en la distribución del presupuesto, algunos países se benefician más que otros de los recursos de la comunidad. Los estados con más riqueza muestran su desacuerdo con dicha distribución, solicitando la aplicación del principio del justo retorno presupuestario. Ahora bien, esto generaría aún más desigualdad entre los países, siendo incompatible con la política y los principios de la UE.

Asimismo, varios informes sobre los beneficios de la integración comunitaria sostienen que, independientemente del saldo presupuestario operativo de los estados, la pertenencia a la UE tiene efectos positivos para todos los países miembros. Esto se debe a las inversiones directas intracomunitarias, el comercio intracomunitario y los efectos de la red de la UE para el comercio y las inversiones.

2.2 Elaboración, ejecución y control del presupuesto

El proceso presupuestario de la UE está recogido en el artículo 314 del TFUE y consta de tres fases: elaboración, ejecución y control. Se trata de un procedimiento legislativo especial, diferente al proceso presupuestario nacional de cualquier Estado Miembro.

Los principios rectores de la elaboración y la posterior ejecución del presupuesto de la UE son los principios de unidad, veracidad presupuestaria, anualidad, equilibrio, unidad de cuenta, universalidad, especialidad, buena gestión financiera y transparencia.

2.2.1 Proceso de aprobación y adopción del presupuesto

Las instituciones que se encargan de la elaboración y la aprobación del presupuesto son la Comisión, el Consejo y el Parlamento Europeo. El artículo 314 del TFUE establecen las fases y los plazos a seguir durante el procedimiento presupuestario. “No obstante, las instituciones acuerdan un calendario «pragmático» cada año, con tiempo suficiente antes del comienzo del procedimiento presupuestario y basándose en la práctica actual (Rita Calatuzzolo, *El Procedimiento Presupuestario*, 2022).”

Las fases o etapas del procedimiento presupuestario europeo son las siguientes:

Etapa 1: Elaboración del proyecto del presupuesto por la Comisión

El Consejo y el Parlamento remiten las orientaciones y peticiones sobre las prioridades presupuestarias a la Comisión. A partir de estas peticiones, la Comisión elabora el proyecto de presupuesto y lo presenta al Consejo y al Parlamento con fecha límite el 1 de septiembre del año que precede al de su ejecución. Posteriormente, el proyecto del presupuesto puede ser modificado por la Comisión siempre que dichas modificaciones se introduzcan antes de la reunión del Comité de Conciliación (Etapa 4).

Etapa 2: Adopción de la posición del Consejo sobre el proyecto de presupuesto

De acuerdo con el art.314, apartado 3, del TFUE, “el Consejo adoptará su posición sobre el proyecto de presupuesto y la transmitirá al Parlamento Europeo, a más tardar el 1 de octubre del año que precede al de la ejecución del presupuesto”. Asimismo, informará al Parlamento de las razones que le hayan llevado a adoptar su posición.

Etapa 3: Lectura del Parlamento

En un periodo de 42 días, el Parlamento ha de adoptar una posición. El presupuesto queda aprobado si el Parlamento acepta la posición del Consejo o no se pronuncia. En el caso de que por la mayoría de los miembros el Parlamento apruebe enmiendas, el proyecto enmendado se remitirá al Consejo y a la Comisión. En tal caso, se convocará al Comité de Conciliación formado por un número equitativo de representantes miembro del Parlamento y del Consejo y al que asiste la Comisión.

Etapa 4: Reunión del Comité de Conciliación y adopción del Presupuesto

Convocado el Comité de Conciliación, este dispone de 21 días para alcanzar un acuerdo sobre un texto conjunto. Es necesaria la mayoría cualificada de los miembros del Consejo y la mayoría de los miembros del Parlamento para la adopción de la decisión. La Comisión interviene con el objetivo de acercar las posiciones de ambas instituciones.

Pasados los 21 días, si no se alcanza un acuerdo en el plazo establecido la Comisión deberá presentar un nuevo proyecto de presupuesto. Por lo contrario, si el Comité llega a un acuerdo, cada institución dispondrá de catorce días a partir de la fecha de dicho acuerdo para aprobar el texto conjunto. Durante estos catorce días pueden darse diferentes posiciones sobre el texto conjunto, resumidas en el siguiente cuadro:

Tabla 2.1: Procedimiento de aprobación del texto conjunto acordado por el Comité de Conciliación

PARLAMENTO	CONSEJO	RESULTADO
Aprueba	Aprueba o no se pronuncia	Adopción del texto conjunto
	Rechaza	Posible regreso a la posición del Parlamento
No se pronuncia	Aprueba o no se pronuncia	Adopción del texto conjunto
	Rechaza	Presentación de un nuevo proyecto por la Comisión
Rechaza	Cualquier decisión	Presentación de un nuevo proyecto por la Comisión

Fuente: Elaboración propia.

Si finalmente se consigue un resultado favorable, el presidente del Parlamento declara que el presupuesto queda definitivamente adoptado. Si al comienzo del ejercicio no se ha llegado a un acuerdo, se aplicará un sistema de doceavas partes provisionales hasta que se apruebe el presupuesto. En este caso, los gastos serán autorizados mensualmente con el límite de la doceava parte de los créditos del presupuesto del ejercicio precedente.

Cabe mencionar que, en situaciones excepcionales e imprevistas, el presupuesto de ejercicio en curso puede ser modificado tras presentar la Comisión un proyecto de presupuesto rectificativo.

2.2.2 Ejecución del presupuesto

La siguiente fase del procedimiento presupuestario es la ejecución del presupuesto. La Comisión es la institución responsable de la ejecución del presupuesto. No obstante, la Comisión cuenta con colaboración del resto de las instituciones, ejecutando estas la sección del presupuesto que les corresponde. La ejecución se realiza respetando el límite de los créditos presupuestarios y conforme a los principios de buena gestión financiera, eficiencia y eficacia. La Comisión debe rendir cuentas ante el Parlamento y el Consejo.

La ejecución del presupuesto se basa en dos operaciones: el compromiso de gasto y el pago. La primera operación consiste en establecer los compromisos jurídicos de gasto. Se trata de adoptar la decisión de financiar una actividad específica, destinando la cantidad necesaria a una línea presupuestaria concreta. Posteriormente, realizados los trabajos o prestados los servicios, se autoriza el gasto y se realiza el pago de los importes acordados.

La Comisión tiene los siguientes métodos para ejecutar el presupuesto:

- a) Gestión directa: la Comisión gestiona directamente la financiación de la UE.
- b) Gestión compartida: La Comisión y las autoridades de los EEMM gestionan conjuntamente la financiación de la UE.
- c) Gestión indirecta: La Comisión delega la gestión de la financiación a otras organizaciones o entidades tanto dentro como fuera de la UE.

La mayor parte del presupuesto comunitario se gasta mediante la gestión compartida. Conforme a los datos de la Comisión, alrededor del 70% de los fondos de la UE se gasta de manera conjunta. Las instituciones de los EEMM deciden los proyectos a financiar y asumen la responsabilidad de su gestión, mientras que la Comisión tiene un papel de control. Esta última se asegura de que los proyectos se llevan a cabo debidamente y que los recursos se gastan de manera correcta.

2.2.3 Control del presupuesto

Tanto los EEMM como la UE tienen responsabilidad de controlar la correcta utilización de los recursos de la comunidad. En cuanto al control a escala nacional, las autoridades realizan en gran medida el control inicial de los ingresos y gastos que les corresponden. Asimismo, el control presupuestario se realiza mediante la lucha contra el fraude y la protección de los derechos financieros de la UE.

El control presupuestario a escala de la UE se efectúa mediante doble vía, interna y externa. El control interno supone un control previo a la ejecución de gastos e ingresos. Este control es llevado a cabo por las instituciones encargadas de ejecutar las políticas, dejando la responsabilidad en manos del interventor correspondiente.

Por otro lado, el control externo tiene doble naturaleza – control político y control técnico. El Parlamento se encarga del control político, es decir, comprueba que los gastos se han realizado de acuerdo con las prioridades políticas establecidas. El Tribunal de Cuentas es el responsable del control técnico, examinando la legalidad y la regularidad de la ejecución del presupuesto una vez realizada. Asimismo, elabora un informe anual de los resultados que transmite a las instituciones de la UE.

Posteriormente, el Parlamento analiza y evalúa las cuentas y el balance de la Comisión, por un lado, y el informe del Tribunal de Cuentas por otro. Finalmente, el Parlamento se encarga de aprobar la gestión presupuestaria realizada por la Comisión, cerrando así el ciclo presupuestario.

2.3 Estructura del Presupuesto

En el presupuesto de la UE deben de estar recogidas todas las partidas de ingresos y gastos, respetando el principio del equilibrio presupuestario. El presupuesto está compuesto por un estado general de ingresos y un estado general de gastos. Aparte de estos dos apartados, el documento incluye una tercera parte, en la que se presenta un estado de ingresos y de gastos individual para cada una de las siguientes instituciones:

- Sección I: Parlamento.
- Sección II: Consejo Europeo y Consejo.
- Sección III: Comisión.
- Sección IV: Tribunal de Justicia.
- Sección V: Tribunal de Cuentas.
- Sección VI: Comité Económico y Social.
- Sección VII: Comité de las Regiones.
- Sección VIII: Defensor del Pueblo.
- Sección IX: Supervisor Europeo de Protección de Datos.
- Sección X: Servicio Europeo de Acción Exterior.

Además de un estado de gastos e ingresos, cada institución incluye un apartado de “Personal”, en el que se muestra el número de empleados por cada categoría tanto en puestos permanentes, como en puestos temporales.

Los gastos e ingresos recogidos en el presupuesto de la UE se refieren a un ejercicio anual natural. No obstante, es común que se aprueben créditos de duración superior al año o se prorrogan créditos que no han sido ejecutados en el año. Por consiguiente, existen dos tipos de créditos: no disociados y disociados:

- a) Créditos no disociados: el compromiso de realizar un gasto coincide con su pago en un mismo ejercicio.
- b) Créditos disociados: al ser acciones plurianuales, el compromiso del gasto y su pago no coinciden en un mismo ejercicio.
 - i. Créditos de compromiso: los que se corresponden y computan en el ejercicio en curso independientemente de si se pagan en otros ejercicios.
 - ii. Créditos de pago: los que cubren los pagos que corresponden al ejercicio corriente o a ejercicios anteriores.

El presupuesto de gastos se estructura en líneas presupuestarias, formadas por títulos, capítulos, artículos y partidas, según su naturaleza o destino. Los títulos corresponden a un área política de la Unión, mientras que los capítulos se refieren a una actividad.

Otra de las características más destacables del presupuesto de la UE es la concentración de los ingresos y gastos en pocos apartados o rúbricas.

2.3.1 Ingresos de la UE

2.3.1.1 Fuentes de ingresos de la UE actuales

Empezando por los ingresos, conforme al art. 311 del TFUE, “Sin perjuicio del concurso de otros ingresos, el presupuesto será financiado íntegramente con cargo a los recursos propios”. Actualmente, la cuantía máxima de los recursos propios que pueden ser utilizados anualmente corresponde a un 1,40% de la Renta Nacional Bruta (RNB, en adelante) de la Comunidad.

El objetivo que persigue la UE es disponer de medios propios de financiación. “Los recursos propios pueden definirse como ingresos de carácter fiscal afectados definitivamente a la Comunidad para financiar su presupuesto. Le corresponden por derecho sin necesidad de ninguna decisión posterior por parte de las autoridades nacionales. Los Estados miembros están obligados a poner a disposición de la Unión los importes asociados a esos recursos (E. Buitrago Esquinas y L. Romero Landa, *Economía de la Unión Europea*, 2013, p. 309).”

En la actualidad, la UE cuenta con seis tipos de recursos propios:

1. Recursos propios “tradicionales”

Son los ingresos percibidos por las políticas comunitarias (Política de Comercio Exterior y Política Agraria Común) y sobre los que la UE tiene competencias exclusivas. Se trata, por un lado, de recursos propios recaudados mediante las cotizaciones del azúcar e isoglucosa. Por otro lado, son recursos derivados de los derechos arancelarios cobrados a las importaciones, compuestos por los derechos generales de aduanas y recursos de origen agrícola. Estos recursos suponen aproximadamente un 10% de los ingresos de la Unión.

2. Recursos propios basados en el IVA

Cada Estado Miembro tiene que transferir a la UE un porcentaje estimado del impuesto sobre el valor añadido (IVA) recaudado. Para determinar la cuantía a entregar, el tipo (%) se multiplica por la base imponible que da lugar a pagos por IVA en el territorio de un estado (la base imponible puede llegar a un máximo del 50% de la RNB). El tipo uniforme de referencia aplicable a la base es el 0,30% para el período 2021-2027. Al igual que los recursos propios “tradicionales”, el recurso del IVA supone aproximadamente un 10% de los ingresos de la Unión.

3. Recursos propios basados en la RNB

Consiste en una transferencia del porcentaje de la RNB de cada estado miembro. Se estableció en el año 1988 para conseguir un presupuesto equilibrado y suficiente para financiar todas las políticas comunitarias. Inicialmente, solo se aplicaba si los ingresos procedentes de otros recursos propios no eran suficientes y tenía carácter complementario, pero pasados los años se ha convertido en la mayor fuente de ingresos de la UE. En la actualidad representa alrededor del 70 % de los ingresos comunitarios.

Cada Estado Miembro contribuye al presupuesto de la UE mediante la aplicación de un tipo (%) a la base imponible, que es la RNB a precios de mercado. En cuanto al porcentaje, se trata de un tipo uniforme que se calcula anualmente, de ahí el carácter variable del mismo. El porcentaje se determina calculando, primero, la diferencia entre los gastos y los ingresos previstos obtenidos del resto de los recursos propios. Posteriormente, la diferencia (la necesidad de financiación) se divide entre la RNB total de los EEMM. De esta forma se obtiene el porcentaje sobre la RNB que cada país debe aportar. A modo de ejemplo, la contribución de España se calcula de la siguiente manera:

$$\text{Contribución nacional de España} = \text{Base imponible} \times \text{tipo} (\%) =$$
$$\text{RNB España a precios de mercado} \times \frac{(\text{Gastos previstos UE} - \text{Ingresos previstos UE})}{\sum \text{RNB EEMM}} \quad (2.1)$$

Cabe destacar que los ingresos derivados de las aportaciones basadas en la RNB no deben superar el 1% del total de la RNB de la UE. No obstante, para los años 2021-2027 se ha permitido superar este 1% con el objetivo de evitar la disminución de los ingresos resultado del Brexit. Asimismo, dicha medida se ha aprobado para poder contar con recursos suficientes para afrontar las consecuencias económicas de la crisis causada por la Covid-19.

4. Recursos propios basados en el plástico

Se trata de un recurso propio nuevo introducido en el año 2021 por la Decisión sobre los Recursos Propios de 2020. Consiste en una contribución nacional determinada en base a la cantidad de residuos de envases de plástico no reciclados, aplicando un tipo uniforme de referencia de 0,80€ por kilogramo. Para los EEMM con una RNB inferior a la media de la comunidad se aplica un límite anual de 3,8 kilogramos de residuos plásticos per cápita. En términos relativos, representa alrededor de un 4% del presupuesto de la UE.

5. Otros ingresos y mecanismos de corrección

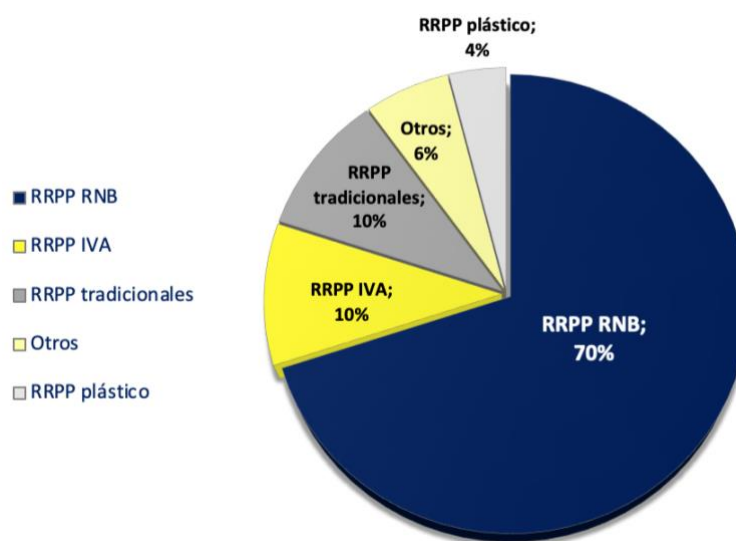
La comunidad europea también cuenta con otros tipos de ingresos, que incluyen, entre otros, las contribuciones de las retenciones de sueldos de los funcionarios de la Unión, las aportaciones a programas de la UE por parte de países no pertenecientes a la comunidad, las multas y sanciones, los intereses de demora, los ajustes presupuestarios. Por lo general, estos otros ingresos suponen entre el 2 y el 8 % de los ingresos totales.

6. Toma de préstamos

Como ya había explicado anteriormente, el presupuesto de la UE ha de cumplir el principio de equilibrio, y, por tanto, no puede incurrir en el déficit presupuestario. Además, tal y como lo establece la normativa, la totalidad del gasto de la comunidad ha de ser financiado con los recursos propios. No obstante, de manera excepcional y temporal², la Comisión Europea puede tomar préstamos hasta 750.000³ millones de euros (M€, en adelante) en los mercados de capitales para financiar las subvenciones otorgadas por el régimen del Instrumento de Recuperación de la Unión Europea Next Generation EU.

La distribución y el peso relativo de las recaudaciones de diferentes recursos propios se pueden observar en el siguiente gráfico:

Gráfico 2.1: Ingresos de la UE



Fuente: Elaboración propia.

2.3.1.2 Introducción de nuevas fuentes de ingresos

De todas las fuentes de ingresos de la UE, el recurso RNB es el que más peso presenta. Se trata de una característica singular de la estructura del presupuesto, dado que el recurso propio basado en la RNB no es un ingreso resultado del funcionamiento de la UE. Dicho recurso tiene un carácter estabilizador, cuyo objetivo es asegurar el equilibrio presupuestario, es decir, cubrir la parte de los gastos que no se puede financiar con otros recursos propios.

² Los préstamos netos deberían interrumpirse a finales del año 2026.

³ Conforme a los precios del año 2018.

Como resultado, los EEMM perciben los recursos de la UE como gastos en sus presupuestos nacionales. Se consideran transferencias intergubernamentales realizadas a la comunidad europea. Consecutivamente, cada vez tiene más relevancia el concepto de saldos presupuestarios netos, o la diferencia entre las contribuciones de los EEMM al presupuesto de la UE y los pagos que reciben de las políticas de la comunidad.

Por lo tanto, se está considerando la posibilidad de modificar la estructura de los ingresos de la UE, con el objetivo de aumentar el peso de los recursos derivados del propio funcionamiento y de las políticas comunitarias. De esta forma, se trata de mantener el recurso RNB únicamente como un recurso complementario, necesario para cubrir el déficit presupuestario. “La conveniencia de un cambio en el sistema de recursos propios es una constante en la literatura académica y en las propuestas políticas del Parlamento y la Comisión (A. Olesti-Rayo, *El inicio de las negociaciones del MFP 2021-2027*, 2018, p.4)”.

Como ya se ha señalado anteriormente, en el año 2021 se introdujo un nuevo recurso propio basado en el plástico. No obstante, es necesaria la introducción de nuevas fuentes de ingresos para cambiar la estructura actual y conseguir una reducción importante del recurso RNB. A modo de ejemplo, se está considerando la posibilidad introducir de un impuesto sobre las transacciones financieras, un impuesto europeo sobre sociedades o una contribución financiera vinculada al sector empresarial.

No obstante, por ahora la Comisión Europea ha propuesto las siguientes tres nuevas fuentes de ingresos:

- **Mecanismo de ajuste en frontera de las emisiones de carbono:** se trata de un impuesto sobre los productos importados de los países fuera de la UE que no estén sujetos a un sistema de precios de carbono. Dado que los productos de la UE están sujetos al régimen de comercio de derechos de emisión (RCDE, en adelante), el nuevo mecanismo garantizará la equidad para las empresas europeas.
- **Impuesto digital:** se aplicará a algunas actividades empresariales digitales, que se benefician fundamentalmente de los activos intangibles. “Un impuesto digital sería una solución a la falta de adecuación de las actuales normas del impuesto sobre sociedades a la economía digital (Comisión Europea, *Posibles nuevas fuentes de ingresos*, 2021)”.
- **Recurso propio basado en el RCDE UE:** está vinculado con el RCDE, siendo este el mercado de carbono a través del cual las empresas compran o reciben los derechos de emisión. Dicha herramienta iguala el precio de las emisiones de CO₂ en toda la UE y es una herramienta clave para el buen funcionamiento del mercado único.

2.3.2 Gastos de la UE

En el lado de los gastos de la comunidad europea, nos encontramos con dos tipos de gastos: administrativos y los gastos correspondientes a las políticas o rubricas del Marco Financiero Plurianual. Además, la UE establece una tercera categoría que abarca las reservas que se pueden utilizar en situaciones y crisis imprevistas.

1. Gastos administrativos o de funcionamiento

Los gastos administrativos se refieren a aquellos que se originan para el funcionamiento a nivel administrativo y de gestión de las diferentes instituciones de la UE. A modo de ejemplo, algunos de estos gastos incluyen gastos del personal vinculado a la institución, gastos de procesamiento de datos, gastos de reuniones y conferencias, gastos correspondientes a los inmuebles, gastos de viajes de las delegaciones etc. Los gastos administrativos representan una fracción muy reducida del presupuesto total de la UE. Por lo general, suelen representar un 5-7% del presupuesto global.

Es importante destacar la distribución de los gastos administrativos por cada una de las diez secciones del presupuesto mencionadas anteriormente. A excepción de la Sección III. Comisión, el estado de gastos del resto de las secciones está compuesto esencialmente por los gastos administrativos. Es decir, el gasto principal de estas secciones es el gasto administrativo.

Ahora bien, solo el 5% de los gastos de la Sección III. Comisión son gastos administrativos. El resto está compuesto por los gastos necesarios para financiar las políticas y los diferentes programas de la Unión. De ahí, es la sección que más peso presenta en el presupuesto de la comunidad.

2. Gastos en las políticas y programas

El objeto principal del presupuesto de la UE es financiar las políticas llevadas a cabo por la comunidad europea. Por consiguiente, la gran mayoría de los recursos de la UE está destinada a cubrir el gasto en los diferentes programas establecidos en el presupuesto a largo plazo en el marco de los programas plurianuales. Dichos fondos se presentan en la Sección III. Comisión del presupuesto de la UE.

“La Comisión emplea una nomenclatura presupuestaria que presenta los recursos por políticas y programas, que se ajusta a las «agrupaciones de programas», con lo que se facilita la evaluación de los costes y de la eficacia de cada política de la Unión (A. Schwarcz, *Ingresos de la Unión Europea*, 2022).”

A modo de ejemplo, algunas de las rubricas de gasto fijadas en el presupuesto a largo plazo actual son: Recursos naturales y medio ambiente; Cohesión, resiliencia y valores; Mercado único, innovación y economía digital; Vecindad y el resto del mundo; Migración y gestión de las fronteras; Seguridad y defensa.

En cuanto a las partidas de gastos, al igual que en las fuentes de ingresos, se observa cierta concentración. Las rubricas que más peso tienen son la política de Recursos naturales y medioambiente y la política de Cohesión, resiliencia y valores. Cada una de estas rubricas representa un tercio del presupuesto a largo plazo de la comunidad.

3. Instrumentos temáticos especiales y de flexibilidad

Aparte de los gastos administrativos y los gastos necesarios para financiar las políticas de la UE, el presupuesto incluye instrumentos especiales temáticos y de flexibilidad. Dichos instrumentos se emplean para poder hacer frente a situaciones y crisis imprevistas. Tal y como establece la UE, estos fondos pueden ser utilizados en los casos de crisis económicas, catástrofes naturales, crisis de salud pública y emergencias humanitarias, entre otras. Estos instrumentos permiten dar respuesta a necesidades financieras excepcionales y limitadas en los Estados miembros, los países candidatos o en terceros países. Por lo general, estos recursos suelen representar alrededor de un 2% del presupuesto total de la comunidad.

La distribución y el peso relativo de las diferentes partidas de gastos de la UE se pueden observar en el siguiente gráfico:



Fuente: Elaboración propia.

2.4 Marco Financiero Plurianual

Otra particularidad del presupuesto de la UE es que los presupuestos anuales se establecen dentro de los límites marcados por el Marco Financiero Plurianual (MFP, en adelante).

El MFP es el presupuesto de la UE a largo plazo que tiene como objetivo garantizar la evolución ordenada de los gastos de la Unión dentro del límite de sus recursos propios. Se establece para un periodo mínimo de cinco años (art. 312, TFUE). No obstante, actualmente se fija para un plazo de siete años aumentando el horizonte temporal con el fin de tener una visión más amplia a la hora de diseñar los objetivos y los correspondientes planes de acción.

Se trata de un marco global estable para la programación financiera anual. Los objetivos que persigue la UE mediante la presupuestación a largo plazo son:

- 1) Facilitar la elaboración de los presupuestos anuales.
- 2) Ajustar el gasto a las prioridades y políticas de la UE.
- 3) Incrementar la transparencia y la previsibilidad de las finanzas de la UE.
- 4) Garantizar la disciplina presupuestaria y el cumplimiento de los principios básicos.

Por un lado, el MFP establece los límites para los ingresos que provienen de los recursos propios de los EEMM (en porcentaje de Renta Nacional Bruta). Por otro lado, determina los importes máximos de los gastos europeos, tanto de créditos de pago como créditos de compromiso.

Conviene destacar que, por lo general, los créditos de compromiso y de pago no alcanzan el valor máximo establecido por el MFP. Por una parte, no se llega al límite con el fin de tener reservas en el caso de que surjan imprevistos o necesidades de financiación no cubiertas en los programas adoptados. Por otra parte, dichas reservas son una garantía en el supuesto de que los ingresos procedentes de recursos propios no sean suficientes para financiar todas las políticas.

La estructura del presupuesto a largo plazo varía en función de las prioridades y políticas de la UE. Por lo general, el MFP establece diversos ejes de actuación, divididos en Rúbricas. Dentro de cada Rúbrica, se determinan los programas europeos con su correspondiente financiación para los próximos años.

En cuanto al proceso de establecimiento del presupuesto de la UE a largo plazo, este inicia unos años antes del comienzo del periodo con la presentación del Paquete del Marco Financiero Plurianual por la Comisión Europea. Los elementos más importantes de este paquete son (Consejo Europeo, *Negociación del presupuesto de la UE a largo plazo*, 2020):

- Reglamento sobre el marco financiero plurianual, que fija el límite de gasto de la UE,
- Decisión sobre los recursos propios, que define la procedencia de los ingresos de la UE,
- Propuestas de programas sectoriales para el nuevo periodo de programación.

Posteriormente, mediante la unanimidad del Consejo Europeo, se adopta un Reglamento que aprueba el MFP, una vez recibida la aprobación del Parlamento Europeo. En caso de no llegar a un acuerdo es posible una prórroga de este, utilizando el importe máximo establecido para el último año del MFP. En el marco de este procedimiento de aprobación, el Parlamento, por mayoría absoluta, puede aprobar o rechazar la posición del Consejo, pero no modificarla. Por lo general, la legislación sectorial se adopta con arreglo al procedimiento legislativo ordinario, según el cual, el Consejo y el Parlamento Europeo deciden conjuntamente y en pie de igualdad.

Por último, cabe mencionar que la UE establece los presupuestos de largo plazo desde el año 1988, lo cual dio lugar a los siguientes MFP a lo largo de estos años:

1. Paquete Delors I (1988-1992)
2. Paquete Delors II (1993-1999)
3. Agenda 2000 (2000-2006)
4. MFP 2007-2013
5. MFP 2014-2020
6. MFP 2021-2027

3. PRESUPUESTO DE LA UE 2021-2027

3.1 Marco Financiero Plurianual 2021-2027 y los Fondos Next Generation UE

El 10 de noviembre del 2020 el Parlamento Europeo junto con los representantes de los EEMM aprobó el presupuesto para los años 2021-2027 con una dotación total de 1.074.300 M€ a precios de 2018. Este importe equivale a 1.210.900 M€ a precios corrientes⁴. Se trata del mayor paquete de financiación de la Unión Europea de la historia de la comunidad. Dos sucesos han tenido gran peso en la elaboración y la decisión final sobre el presupuesto: la salida del Reino Unido de la UE (Brexit) y la crisis generada por la Covid-19.

Primero, la retirada del Reino Unido de la UE supone, entre otros aspectos, la ausencia de la aportación presupuestaria británica. El Reino Unido fue uno de los contribuyentes netos más importantes del presupuesto europeo, por tanto, su salida de la comunidad supuso una reducción significativa de los ingresos derivados del recurso propio basado en RNB. “Se ha calculado que, descontado el montante de la contribución británica y deducido el importe de los mecanismos de compensación, la aportación neta del Reino Unido representa aproximadamente una cantidad comprendida en un margen entre 10.000 y 12.000 M€”. (A. Olesti-Rayó, *El inicio de las negociaciones del MFP 2021-2027*, 2018).

Para compensar la reducción del presupuesto, por un lado, se han introducido nuevas fuentes de ingresos, como los recursos propios basados en el plástico explicados anteriormente. Por otro lado, dado que la fuente principal de ingresos de la UE sigue siendo las aportaciones sobre la RNB, se ha decidido aceptar un límite de ingresos más flexible y superior al 1% de la RNB europea. Conforme a la *Decisión (UE, Euratom) 2020/2053 del Consejo, de 14 de diciembre de 2020, sobre el sistema de recursos propios*, el límite máximo de los recursos propios para los créditos de pago se fija en el 1,40 % de la RNB de la UE.

Segundo, aparte del MFP, como respuesta a la crisis generada por la Covid-19, se aprobó un Instrumento de Recuperación de la Unión Europea Next Generation (NGEU, en adelante). Se trata de un paquete de ayuda con una dotación de 806.900 M€ a precios corrientes (lo que corresponde a 750.000 M€ a precios de 2018) para el conjunto de los Estados Miembros.

Para financiar NGEU, la Comisión Europea, en nombre de la Unión Europea, tomará préstamos en los mercados de capitales con las condiciones financieras más favorables que los EEMM y los redistribuirá entre los mismos. Esta decisión es de tiempo y alcance limitados, con una duración hasta finales del año 2026 y abordando los desafíos de la crisis. Los fondos irán destinados, fundamentalmente, al Fondo de Recuperación y Resiliencia (776.500 M€).

Las cantidades prestadas se reembolsarán a largo plazo, hasta el año 2058. Para ayudar con los reembolsos, la UE considera apoyarse, fundamentalmente, en los ingresos derivados de la introducción de los nuevos recursos propios, explicados anteriormente.

⁴ Los valores separados, precios de 2018 y precios actuales, representan la misma cantidad en términos nominales y reales. La diferencia proviene del ajuste anual por inflación. Los precios de 2018 están libres de inflación, mientras que las cantidades a precios corrientes muestran el valor real de la financiación, teniendo en cuenta la inflación. De aquí en adelante, se utilizarán los precios actuales a menos que se especifique lo contrario.

La financiación adicional de NGEU supone un refuerzo para el proyecto de presupuesto destinado a aprovechar todo el potencial del presupuesto de la UE, movilizar la inversión y concentrar el apoyo financiero para poner en marcha la economía en los primeros años cruciales de recuperación. “Los compromisos de NextGenerationEU estarán disponibles hasta 2023, mientras que los pagos podrán efectuarse hasta finales de 2026 (Proyecto Presupuesto anual de la Unión para el ejercicio 2022, 2022).”

Si bien NGEU es un instrumento independiente del MFP, la distribución de fondos se canalizará a través de programas que forman parte del presupuesto a largo plazo. Por lo tanto, varias rúbricas se financian tanto mediante el MFP como a través de los fondos NGEU. De esta forma, la financiación total para el próximo periodo alcanza un valor de 2.017.800 M€:

Figura 3.1: Financiación Total UE 2021-2027, en M€



Fuente: Elaboración propia.

3.2 Análisis del Gasto de la UE por las Rúbricas del MFP

El Marco Financiero Plurianual para el periodo 2021-2027 engloba siete programas de gasto o ejes de actuación de las políticas de la UE. La tabla 2 muestra los créditos aprobados del MFP para el periodo 2021-2027 de acuerdo con el Reglamento (UE, EURATOM) 2020/2093 Del Consejo de 17 de diciembre de 2020. Además, muestra la distribución de los fondos del NGEU dentro de los programas del marco presupuestario:

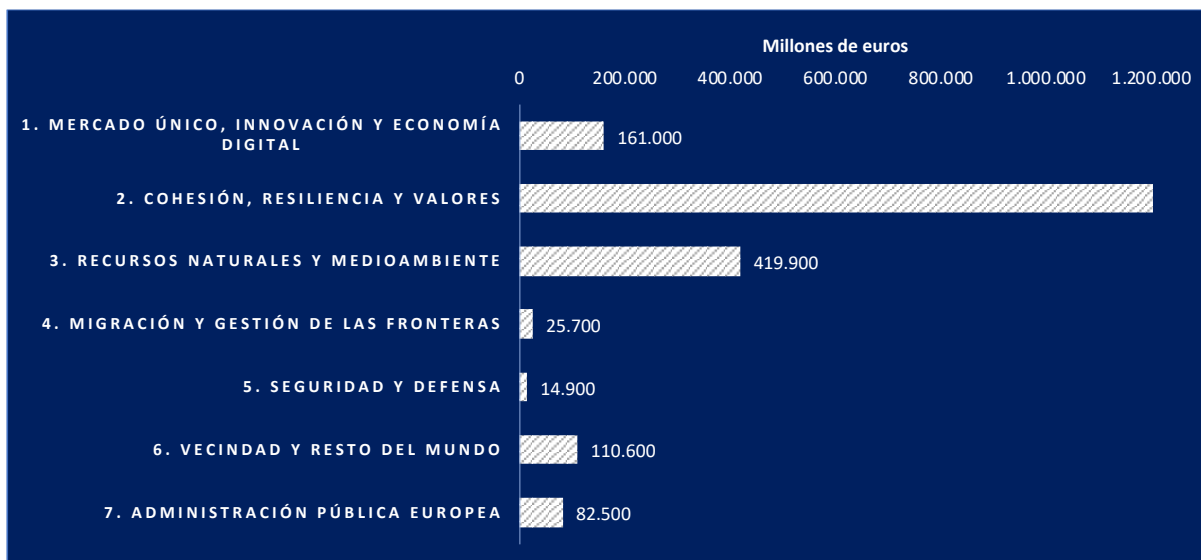
Tabla 3.1: Asignación total de fondos por rúbrica del MFP 2021-2027 y NGEU

(millones EUR a precios corrientes)				
Créditos de compromiso	MFP	NGEU	TOTAL	% TOTAL
1. Mercado único, innovación y economía digital	149.500	11.500	161.000	7,98%
2. Cohesión, resiliencia y valores	426.700	776.500	1.203.200	59,63%
3. Recursos naturales y medioambiente	401.000	18.900	419.900	20,81%
4. Migración y gestión de las fronteras	25.700		25.700	1,27%
5. Seguridad y defensa	14.900		14.900	0,74%
6. Vecindad y resto del mundo	110.600		110.600	5,48%
7. Administración pública europea	82.500		82.500	4,09%
TOTAL	1.210.900	806.900	2.017.800	100%

Fuente: Elaboración propia.

Tal y como se puede observar en la tabla, los gastos de la UE están concentrados, sobre todo, en las políticas de cohesión, resiliencia y valores; así como en las políticas relacionadas con recursos naturales y medioambiente. En conjunto, estas dos rubricas representan en torno al 80% de los gastos de la UE para el próximo septenio. Los datos reflejados en la tabla se pueden representar en el siguiente gráfico de barras:

Gráfico 3.1: Distribución de los recursos por programas del MFP



Fuente: Elaboración propia.

En cuanto a la mayor sección de gasto (casi un 60% respecto al total de la financiación de la UE) “Cohesión, resiliencia y valores”, esta se puede dividir en dos subapartados:

a) Cohesión económica, social y territorial

Uno de los principales objetivos de la UE es potenciar fomentar la cohesión económica, social y territorial, así como fomentar la solidaridad entre los EEMM. La política de cohesión, por lo tanto, es la herramienta principal para ayudar a reducir las disparidades en y entre las diferentes regiones de la Unión. Del mismo modo, promueve el desarrollo territorial sostenible. Todas estas acciones se llevan a cabo mediante programas como Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) y el Fondo de Cohesión (FC).

b) Resiliencia y valores

Tras la crisis de la Covid-19, una de las prioridades de la UE es el aumento en la capacidad de resistencia y de respuesta a los desafíos presentes y futuros. Con este objetivo se introduce un nuevo programa RescEU, así como se refuerza el programa de Salud Europeo EU4Health. Otro de los programas, REACT-UE, fue introducido como respuesta inmediata al brote de coronavirus para contribuir a una recuperación verde, digital y resiliente de la economía tras la crisis. Por otra parte, los programas como Erasmus+, el Programa de Cuerpo Europeo de Solidaridad y el Programa Europa Creativa permiten preservar y potenciar los valores europeos entre los ciudadanos.

Cabe destacar que, incluso sin la financiación del NGEU, se trata de la rúbrica con más gasto. No obstante, el 96% de los fondos NGEU va destinado a los programas de cohesión y resiliencia. Y es por eso por lo que, si consideramos la financiación conjunta, dicha rúbrica representa prácticamente un 60% del total de los recursos.

La segunda área de gasto más importante corresponde a los “Recursos naturales y medioambiente” con un 21% de la financiación global. Otro de los objetivos del presupuesto de la UE es seguir siendo un motor de sostenibilidad, invirtiendo en la agricultura sostenible y los sectores marítimos, junto con la acción climática, la protección del medioambiente y el desarrollo rural. Por un lado, los programas como la Política Agrícola Común y el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural apoyan los sectores ganadero, agrícola y pesquero de la UE con el fin de hacerlos más competitivos. Por otro lado, los programas LIFE y el Fondo de Transición Justa pretenden fomentar la protección del medioambiente y la biodiversidad.

La primera rúbrica de gasto – “Mercado único, innovación y economía digital” - es la tercera mayor área de gasto de la UE. Dentro de esta rúbrica, se encuentran los diferentes programas de I+D+i que analizaremos más adelante.

Las rúbricas 4, 5 y 6 representan conjuntamente un 7,5% del total del presupuesto europeo. Los programas de estas secciones cubren las acciones exteriores de la comunidad, en los países en desarrollo y en el resto del mundo, así como las acciones de defensa y gestión de las fronteras.

En cuanto a la rúbrica 6. “Vecindad y el resto del mundo”, inversión en los programas de actuación externa permite reforzar el papel de actor mundial de la UE, posicionándose como el principal donante de desarrollo y ayuda humanitaria. Los programas de la sección 4 del MFP permiten abordar los desafíos relacionados con la migración y la gestión de las fronteras exteriores de la UE. Finalmente, la rúbrica correspondiente a la seguridad y defensa pretende fortalecer las capacidades de defensa de Europa y proporcionar las herramientas necesarias para responder a los desafíos de seguridad internos y externos a los que ningún Estado miembro puede responder por sí solo.

Por último, los gastos administrativos representan un 4% del presupuesto global y comprende los gastos de gestión de todas las instituciones de la Unión, así como los gastos de pensiones de los funcionarios jubilados de la UE y los gastos de las Escuelas Europeas.

4. GASTO DE LA UE EN INVESTIGACIÓN E INNOVACIÓN

El interés de la UE por fortalecer el ámbito de I+D+i se remonta a la década de los años setenta del pasado siglo. Desde entonces, la inversión en la investigación, desarrollo e innovación ha mostrado un constante incremento. La importancia, los objetivos y las bases de la inversión en I+D+i se recogen en los artículos 179 – 190 del TFUE.

Los objetivos perseguidos por la UE con dicha política se centran en fortalecer las bases científicas y tecnológicas de la Unión, fomentar la libre circulación de conocimientos y tecnologías, aumentar la competitividad de las empresas europeas. Para ello la UE establece cuatro tipos de acciones:

- 1) Ejecución de los programas de I+D+i, promocionando la cooperación con las empresas, los centros de investigación y las universidades.
- 2) Cooperación con terceros países y organismos internacionales en materia de I+D+i.
- 3) Estímulo al desarrollo y a la movilidad de los investigadores de la UE.
- 4) Difusión y explotación de los resultados.

Para ello se establece el presupuesto para los programas específicos dentro de cada una de las acciones. Conforme al art. 182.3 del TFUE, “Cada programa específico precisará las modalidades de su realización, fijará su duración y preverá los medios que se estimen necesarios.”

Dentro del presupuesto de la UE a largo plazo, varias rubricas incluyen diferentes programas de I+D+i. A modo de ejemplo, dentro de la rúbrica 3. “Recursos naturales y medioambiente” el programa LIFE y el Fondo de Transición Justa contienen varios programas de innovación e investigación en el ámbito medioambiental. No obstante, la rúbrica que más inversión destina a las acciones de investigación y desarrollo científico y tecnológico es la rúbrica 1. “Mercado único, innovación y economía digital”.

4.1 Mercado único, innovación y economía digital

Con una financiación total de 161.000 M€, la rúbrica del MFP “Mercado único, innovación y economía digital” representa casi un 8% del total del presupuesto previsto para los años 2021-2027.

Con el objetivo de conseguir un crecimiento económico sostenible a largo plazo, esta sección se centra, por una parte, en promover la investigación, la innovación y la transformación digital. Por otra parte, dentro de esta rúbrica la UE trata de fomentar la inversión en las infraestructuras estratégicas y en el desarrollo del mercado único. Asimismo, otro de los pilares de esta política es el incremento en la competitividad de las empresas europeas, sobre todo de las pequeñas y medianas empresas.

“Esta rúbrica incluye todos aquellos programas y actuaciones que favorecen la recuperación europea mediante inversiones estratégicas para situar a la Unión en la senda de una recuperación sostenible y resiliente, con la creación de empleo y la reparación de los daños inmediatos causados por la pandemia de COVID-19, al tiempo que se presta apoyo a las prioridades ecológicas y digitales de la Unión. (Anexo de los flujos financieros España-Unión Europea, 2021)”. Dicha rubrica se divide en cuatro bloques con sus correspondientes programas:

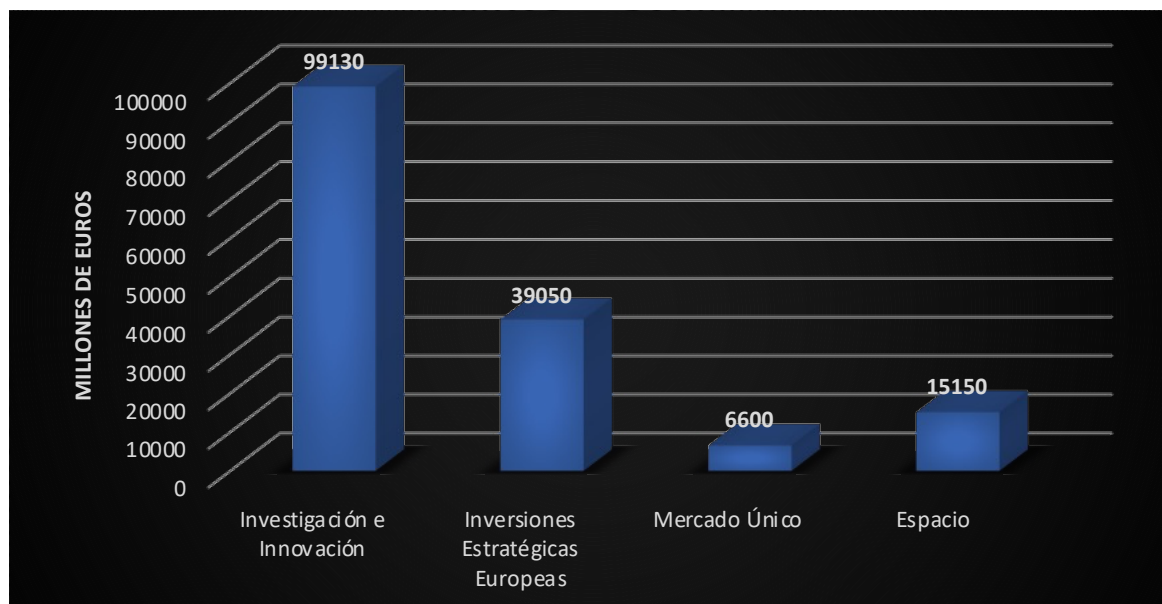
Tabla 4.1: Programas de la rúbrica 1. “Mercado único, innovación y economía digital”

<p>Investigación e Innovación</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Horizonte Europa: el principal programa europeo en el ámbito de investigación e innovación. Financia investigaciones en salud, transiciones verdes y digitales, resiliencia, entre otros. • Programa de Investigación y Formación de Euratom: programa de financiación complementario al Horizonte Europa para financiar la investigación y la innovación en materia nuclear. • ITER (Reactor termonuclear experimental internacional): proyecto internacional con el fin de lograr un avance de la tecnología de la energía de fusión.
<p>Inversiones Estratégicas Europeas</p>	<ul style="list-style-type: none"> • InvestEU: fondo que moviliza las inversiones públicas y privadas para apoyar la recuperación y contribuir a crear una economía europea verde, digital y resiliente. Igualmente, ofrece asesoramiento técnico y pretende conectar y atraer a los inversores mundiales. • Mecanismo “Conectar Europa”: programa dedicado a apoyar la inversión y el suministro de infraestructuras en los sectores de transporte, energía y economía digital en toda Europa. • Programa Europa Digital: instrumento cuyo fin es impulsar la transformación digital europea mediante inversión en la informática de alto rendimiento, la inteligencia artificial y la ciberseguridad.
<p>Mercado Único</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Programa sobre el Mercado Único: el programa tiene como objetivo mejorar el funcionamiento del mercado único de la UE, impulsando la competitividad de las empresas, desarrollando medidas de protección de consumidores, garantizando la seguridad alimentaria, entre otros. • Programa de la UE de Lucha contra el Fraude: programa dedicado a proteger los intereses financieros de la UE y garantizar el cumplimiento de la normativa aduanera y agraria. • Cooperación en materia de Fiscalidad (Fiscalis): contribuye al intercambio de la información y conocimientos entre las autoridades tributarias nacionales con el objetivo de mejorar el funcionamiento de los sistemas fiscales. • Cooperación en materia de Aduanas (Aduanas): apoya la cooperación entre los organismos aduaneros, así como protege los derechos financieros y económicos de la UE.
<p>Espacio</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Programa Espacial Europeo: se centra en invertir en actividades espaciales reforzando el acceso autónomo de la UE al espacio. Engloba la política espacial de la UE y las acciones como el desarrollo de la innovación y la tecnología por satélite, avances en servicios de datos, navegación y comunicación.

Fuente: Elaboración propia.

La distribución de los fondos entre los bloques de esta rúbrica para los años 2021-2027 se puede observar en el siguiente gráfico:

Gráfico 4.1: Distribución de los fondos entre los bloques de la Rúbrica 1



Fuente: Elaboración propia.

En cuanto a la asignación de los fondos entre los diferentes programas de la rúbrica podemos destacar que más de la mitad de la financiación (62% respecto al total de la rúbrica) está destinado a los programas de Investigación e Innovación. Por tanto, tal y como establece la Comisión Europea, a la hora de distribuir los fondos de esta rúbrica, se les da especial prioridad a los programas de Investigación e Innovación.

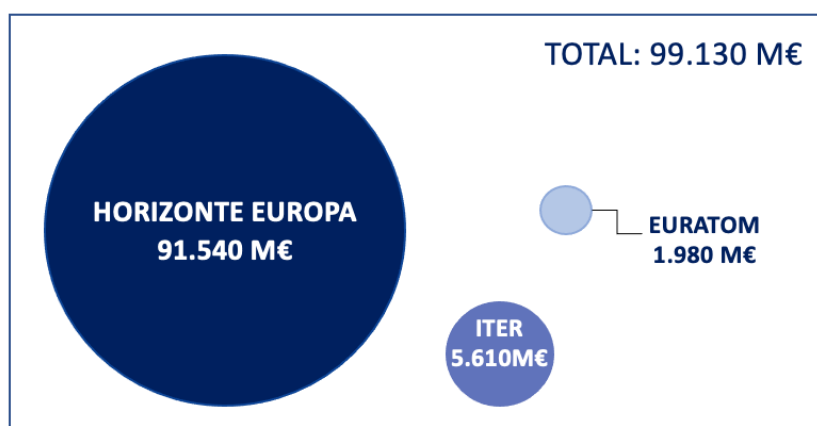
El objetivo de esta política es lograr un incremento significativo y progresivo de las acciones de I+D+i de la UE. Podemos afirmar que el esfuerzo inversor en dichas actividades es una apuesta de futuro, ya que se prevé que la generación de nuevos conocimientos, productos y servicios tenga un fuerte impacto en la economía de la Unión.

En segundo lugar se encuentra el bloque de Inversiones Estratégicas Europeas con un 24,5% sobre el total de la rúbrica. Más de la mitad de los fondos de este bloque están destinados al Mecanismo “Conectar Europa”, centrándose, sobre todo, en el sector de transporte. La inversión en el Programa Espacial Europeo representa un 9,5% de los gastos de la rúbrica. Por último, el bloque Mercado Único representa poco más del 4% del total de la rúbrica 1, con una concentración significativa en el programa sobre el Mercado Único.

4.2 Programas de Investigación e Innovación

Como ya se ha señalado anteriormente, los programas de investigación e Innovación son de gran importancia en la política de la UE, y, por tanto, el gasto en dichos programas es elevado. El bloque de gasto correspondiente tiene un valor de 99.130 M€ a precios corrientes dentro del MFP. Dicho bloque engloba tres programas: Horizonte Europa, Programa Euratom e ITER. La financiación para cada uno de los programas mencionados se puede observar en la siguiente figura:

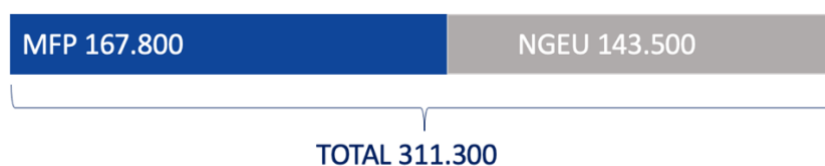
Figura 4.1: Financiación por cada programa de Investigación e Innovación



Fuente: Elaboración Propia.

Por otro lado, podemos analizar la inversión en los programas de I+D+i para los años 2021 y 2022 basándonos en el proyecto del presupuesto 2022. El proyecto de presupuesto para el año 2022 fija los créditos de compromiso totales por valor de 167.800 M€. Adicionalmente, los fondos NGEU reforzarán los programas clave por un valor de 143.500 M€ de créditos de compromiso. En total, para el año 2022 la UE cuenta con un presupuesto de 311.300 M€.

Figura 4.2: Financiación Total Proyecto del Presupuesto UE 2022, en M€



Fuente: Elaboración propia

En cuanto al gasto en I+D+i, el proyecto del presupuesto de 2022 establece los siguientes créditos de compromiso y de pago para los programas de I+D+i en los años 2022 y 2021:

Tabla 4.2: Créditos de programas de I+D+i presupuesto 2022 y 2021 (MFP+NGEU)

Título Capítulo	Denominación	Créditos 2022		Créditos 2021	
		Compromisos	Pagos	Compromisos	Pagos
01 02	HORIZONTE EUROPA	12.179.200.000 €	12.559.300.000 €	11.506.500.000 €	9.835.100.000 €
	HE contribución NGEU	1.776.800.000 €	1.981.600.000 €	1.772.000.000 €	95.400.000 €
01 03	EURATOM	270.700.000 €	314.500.000 €	265.700.000 €	253.800.000 €
01 04	ITER	710.100.000 €	667.800.000 €	864.000.000 €	613.600.000 €
	TOTAL	14.936.800.000 €	15.523.200.000 €	14.408.200.000 €	10.797.900.000 €

Fuente: Elaboración propia.

Con los datos del proyecto del presupuesto, podemos calcular que los créditos de compromiso de programas de I+D+i para el año 2022 representan un 4,80% sobre la financiación total. Si no tenemos en cuenta los Fondos NGEU que van destinados prácticamente en su totalidad a los programas cohesión y resiliencia, los créditos de I+D+i representan un 7,84% del total.

En cuanto a la evolución, tanto los créditos de compromiso como los créditos de pago aumentan en el año 2022. Es importante destacar que en 2022 los créditos de pago crecen un 44% respecto al año anterior, superando, además, los créditos de compromisos establecidos para dicho año. Esto implica que en 2022 se cubren los gastos resultantes de la ejecución de los compromisos del ejercicio, pero además se autorizan los pagos para los compromisos asumidos en los ejercicios anteriores.

4.2.1 HORIZONTE EUROPA

Horizonte Europa (HE) es el programa insignia de la UE para apoyar la investigación y la innovación. Este programa se basa en el Horizonte 2020 (el programa de I+D+i que finalizó el 31 de diciembre de 2020), integrando todas las acciones del Horizonte 2020. En este nuevo MFP, además, la UE pretende establecer sinergias entre el Horizonte Europa y Fondos Estructurales (FEDER, FC, Fondo Social Europeo etc.), con el objetivo de impulsar el desarrollo e innovación en todas las regiones y sectores de la UE. “De acuerdo con la Comisión europea, cada euro invertido por el programa HE puede generar potencialmente una rentabilidad de hasta 11€ en el PIB a lo largo de 25 años (M. Pari, *Single market, innovation and digital: Heading 1 of the 2021-2027 MFF*, 2021).”

Horizonte Europa es el programa más importante en cuanto a la inversión de los programas de I+D+i con 86.120 M€ de la financiación del MFP y 5.410 M€ de los fondos NGEU, sumando en total 91.540 M€ que se ejecutarán entre los años 2021 y 2027. Respecto al total de los recursos de la UE establecidos para el septenio, dicho programa representa un 4,54% en términos relativos. Considerando únicamente la financiación prevista dentro del MFP, representa un 7,11% sobre el total.

En lo que respecta al presupuesto del año 2022, junto con la financiación del NGEU, los créditos de compromiso alcanzan un valor de 13.956 M€, un 6% más que el año anterior. Respecto los créditos totales del presupuesto 2022, HE representa un 4,48% de la financiación total y un 7,26% considerando únicamente la financiación prevista dentro del MFP. Por tanto, podemos concluir que, en lo que concierne al gasto en HE, el presupuesto del año 2022 está en línea con el presupuesto a largo plazo.

El objetivo fundamental del programa HE es impulsar y fomentar la excelencia en el ámbito científico y de innovación, basando las iniciativas emprendidas en el marco de investigación, desarrollo e innovación en la búsqueda de la excelencia. El programa contribuye a lograr los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas, combate los desafíos medioambientales, incrementa la competitividad y el crecimiento económico de los diferentes sectores de la UE. Asimismo, favorece la cooperación entre las instituciones y los países, genera empleos y garantiza la participación de los talentos de la UE.

El programa Horizonte Europa se estructura en tres pilares: Ciencia Excelente, Desafíos mundiales y competitividad industrial europea, Europa Innovadora.

Igualmente, cuenta con una sección transversal cuyo objetivo es ampliar la participación y el fortalecimiento del Espacio Europeo de Investigación. Este cuarto componente del programa “apoya la diversidad geográfica, construyendo las capacidades necesarias para permitir una participación exitosa en el proceso de Investigación e Innovación (I+I), promoviendo redes de contactos y acceso a la excelencia (Horizonte Europa, 2021)”. Esta sección representa entre un 3-4% del total de los recursos del programa. El resto de la financiación de Horizonte Europa está destinada a gastos relacionados con actividades operativas o gastos de apoyo para HE.

La estructura de las secciones del HE es la siguiente:

Figura 4.3: Estructura del programa Horizonte Europa



Fuente: <https://www.horizonteeuropa.es/que-es>

4.2.1.1 *Pilar 1. Ciencia Excelente*

El primer pilar del Horizonte Europa tiene como objetivo impulsar el liderazgo y la competitividad científica de la UE. Analizando los presupuestos de los años 2021-2022, observamos que dicho pilar representa entre un 25-27% sobre el importe total del programa HE, con una dotación de 3.238,4 M€ para el año 2022.

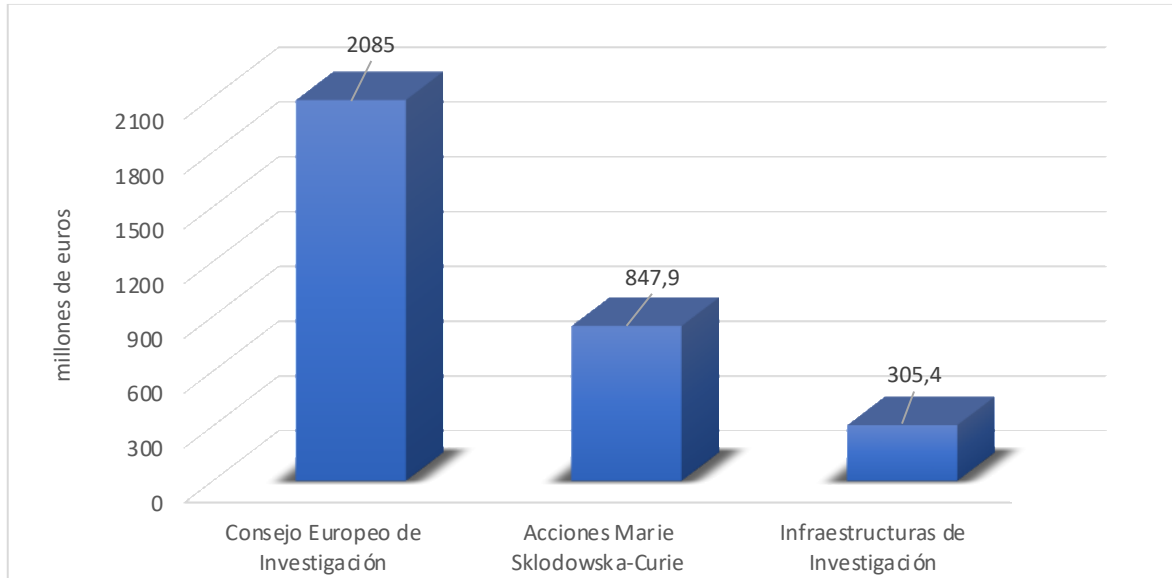
Los recursos de dicha sección están destinados a fomentar la investigación científica y ampliar la excelencia de la base científica a través de 3 subprogramas:

1. **Consejo Europeo de Investigación:** financia los proyectos prometedores con el único criterio de excelencia científica. El programa está abierto a todo tipo de investigadores ya que no existen temas o campos determinados de investigación. Se espera que los resultados de las investigaciones realizadas en el marco del programa conduzcan a avances importantes en las fronteras del conocimiento.
2. **Acciones Marie Skłodowska-Curie:** apoya la formación y el desarrollo profesional de los investigadores de todos los niveles, permitiéndoles participar en programas de movilidad, formación y cooperación con centros de investigación y empresas. El objetivo de ese programa es ofrecer las mejores oportunidades de desarrollo y formación a los investigadores.

3. **Infraestructuras de Investigación:** financia todo tipo de infraestructuras de investigación (equipos, laboratorios etc.) de primera categoría mundial.

La distribución de los fondos por programas se puede observar en el siguiente gráfico:

Gráfico 4.2: Distribución de créditos para el año 2022 dentro del Pilar 1 del programa HE



Fuente: Elaboración propia.

4.2.1.2 *Pilar 2. Desafíos mundiales y competitividad industrial europea*

En el proyecto de presupuesto europeo para el 2022 podemos observar que gran parte de los recursos se centra en el Pilar 2. “Desafíos mundiales y competitividad industrial europea”. Para los últimos dos años el gasto en esta sección representa en torno al 50% del total de HE, con una dotación de 5.983,8 M€ en 2022.

Las actividades financiadas en esta sección persiguen impulsar la tecnología y herramientas necesarias para cumplir los objetivos de las políticas de la UE, así como cumplir los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Esta sección financia la investigación sobre los retos sociales, refuerza la tecnología y digitalización, aborda problemas como el cambio climático, la salud, la seguridad, las energías limpias entre otros.

A diferencia del programa Consejo Europeo de Investigación, los programas de este pilar se implementan a través de convocatorias con temas preestablecidos. El Pilar 2 se estructura en 6 Clústeres temáticos:

1. Salud
2. Cultura, creatividad y sociedad inclusiva
3. Seguridad civil para la sociedad
4. Mundo digital, industria y espacio
5. Clima, energía y movilidad
6. Alimentación, bioeconomía, recursos naturales, agricultura y medio ambiente

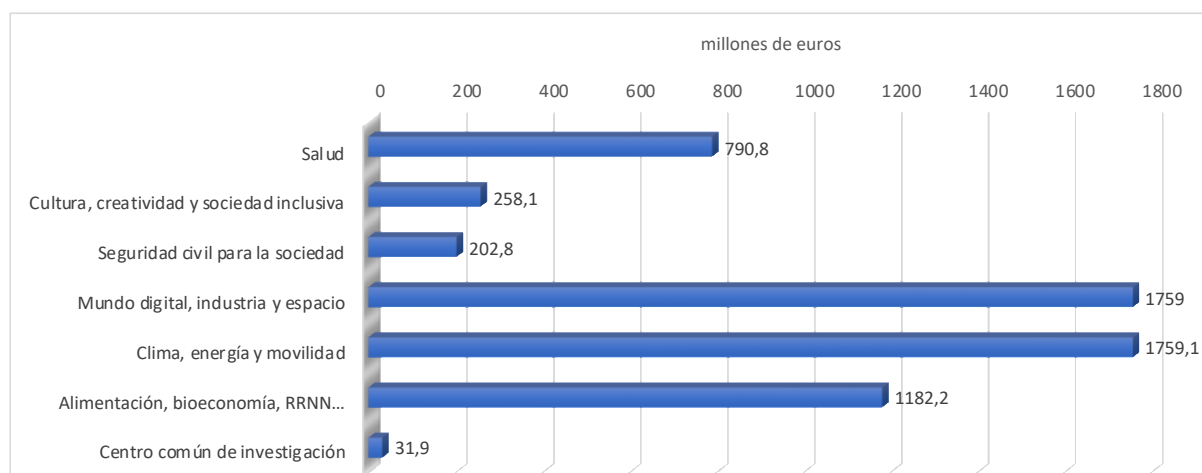
Algunos de estos clústeres tienen asociados Misiones, un instrumento nuevo del programa Horizonte Europa. Las Misiones son una herramienta ambiciosa que pretende hacer frente a algunos de los retos actuales. Establecen objetivos ambiciosos, concretos y cuantificables que deben alcanzarse en un plazo determinado con el objetivo de lograr resultados notables para los ciudadanos. Actualmente, la Comisión ha definido 5 misiones que tienen con un programa de trabajo propio dentro de este pilar (Comisión Europea, 2021):

1. Adaptación al cambio climático: apoyar al menos a 150 regiones y comunidades europeas para que sean resistentes al cambio climático de aquí a 2030.
2. Cáncer: mejorar la vida de más de tres millones de personas de aquí a 2030 mediante la prevención, la cura y, en el caso de las personas afectadas por el cáncer, incluidas sus familias, para que vivan más y mejor.
3. Restaurar nuestro océano y nuestras aguas de aquí a 2030.
4. Contar con cien ciudades inteligentes y climáticamente neutras de aquí a 2030.
5. Un pacto sobre el suelo para Europa: cien «laboratorios vivos» y «faros» para liderar la transición hacia unos suelos sanos de aquí a 2030.

El segundo pilar, además, incluye el Centro Común de Investigación que “apoya a los responsables políticos nacionales y de la UE con pruebas científicas independientes y apoyo técnico (Proyecto Presupuesto anual de la Unión para el ejercicio 2022, 2022)”.

La distribución de los fondos por programas se puede observar en el siguiente gráfico:

Gráfico 4.3: Distribución de créditos para el año 2022 dentro del Pilar 2 del programa HE



Fuente: Elaboración propia.

4.2.1.3 Pilar 3. Europa Innovadora

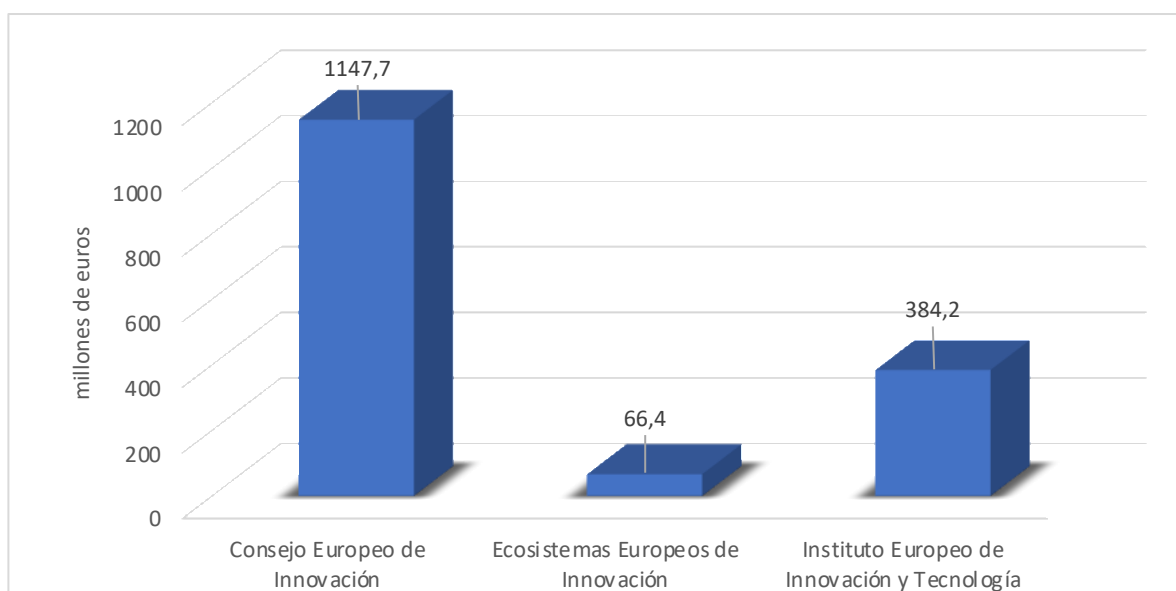
El tercer pilar, Europa Innovadora, representa un poco más del 13% del presupuesto de HE según los datos del proyecto de presupuesto 2022. Para dicho año la sección cuenta con 1.598,4 M€ de créditos de compromiso.

Esta sección se centra en promover la innovación apoyando a las empresas emergentes, facilitando el acceso a los resultados de investigación, acelerando la transformación de las empresas, ayudando a llevar tecnologías nuevas al mercado. Este pilar incluye 3 grupos:

1. **Consejo Europeo de Innovación:** programa destinado a apoyar todo tipo de innovadores (particulares, PYMEs, Start-Ups, centros de investigación, universidades etc.) a desarrollar las ideas más prometedoras. Se centra, fundamentalmente, en la innovación creadora de mercado que tiene un alto potencial de éxito en el mercado europeo y mundial.
2. **Ecosistemas Europeos de Innovación:** tiene como objetivo desarrollar un ecosistema de innovación fomentando la cooperación y el intercambio de conocimientos e ideas. Se trata de involucrar a los innovadores de diferentes sectores y regiones para desarrollar conjuntamente soluciones innovadoras.
3. **Instituto Europeo de Innovación y Tecnología:** facilita la cooperación entre las instituciones educativas con el objetivo de crear un entorno favorable para la innovación y emprendimiento en la UE.

La distribución de los fondos por programas se puede observar en el siguiente gráfico:

Gráfico 4.4: Distribución de créditos para el año 2022 dentro del Pilar 3 del programa HE



Fuente: Elaboración propia.

4.2.2 EURATOM

Bajo el Programa de Investigación y Formación de la Comunidad Europea de la Energía Atómica (Programa Euratom) la UE financia las actividades de investigación y financiación en materia nuclear para el período 2021-2025.

El programa se introdujo con el fin de garantizar la continuidad de la investigación nuclear a nivel comunitario. Euratom se centra en mejorar la seguridad nuclear y la protección frente a los residuos radioactivos. Para ello, establece las normas y controles de seguridad para la gestión segura del combustible y de los desechos radiactivos.

A pesar de que algunos de los EEMM están minimizando el uso de la energía nuclear, dicha fuente de energía sigue siendo una de las más importantes en Europa. Además, todos los países emplean materiales radioactivos, por ejemplo, en medicina. Por tanto, es de gran importancia establecer un programa para garantizar la seguridad y protección a la hora de trabajar con el combustible nuclear y los residuos radioactivos.

Asimismo, otra de las actividades clave del programa es el desarrollo de la energía de fusión, una fuente de energía potencialmente inagotable y limpia en cuanto a su impacto en el medioambiente. De acuerdo con la definición del Organismo Internacional de Energía Atómica, “la fusión nuclear es el proceso mediante el cual dos núcleos atómicos ligeros se combinan para formar un solo núcleo más pesado y se emiten al mismo tiempo enormes cantidades de energía”.

El programa Euratom cuenta con 1.980 M€ dentro del MFP actual. Es el programa más reducido en cuanto a la financiación, con tan solo un 0,16% respecto al total de los recursos del MFP. No obstante, ha de tenerse en cuenta que bajo Euratom se financia únicamente un programa. En cuanto al presupuesto del año 2022, los créditos de compromiso suponen un valor de 270,7 M€, con una variación mínima respecto al año anterior (<2%).

Mediante el programa Euratom la UE persigue varios objetivos globales. Entre ellos, mejorar la calidad de vida de los ciudadanos de la comunidad, contribuir al desarrollo económico y a la sostenibilidad medioambiental. De esta manera, el programa complementa la consecución de los objetivos del programa Horizonte Europa y establece sinergias con otros programas de la Unión.

4.2.3 ITER

Relacionado con el programa anterior, el Reactor Termonuclear Experimental Internacional (ITER) es un acuerdo internacional cuya finalidad es demostrar la viabilidad científica y tecnológica de la energía de fusión. Asimismo, uno de los objetivos más importantes es la construcción explotación de un reactor experimental de fusión que genere potencia de fusión como fuente viable de energía segura y sostenible.

El acuerdo sobre la constitución de ITER fue firmado en noviembre de 2006 por Euratom, China, Corea del Sur, los Estados Unidos, India, Japón y la Federación de Rusia. Dicho acuerdo tiene una duración de 35 años. No obstante, al menos seis años antes de la expiración, el Consejo puede decidir por unanimidad sobre una posible prórroga del acuerdo hasta un máximo de diez años.

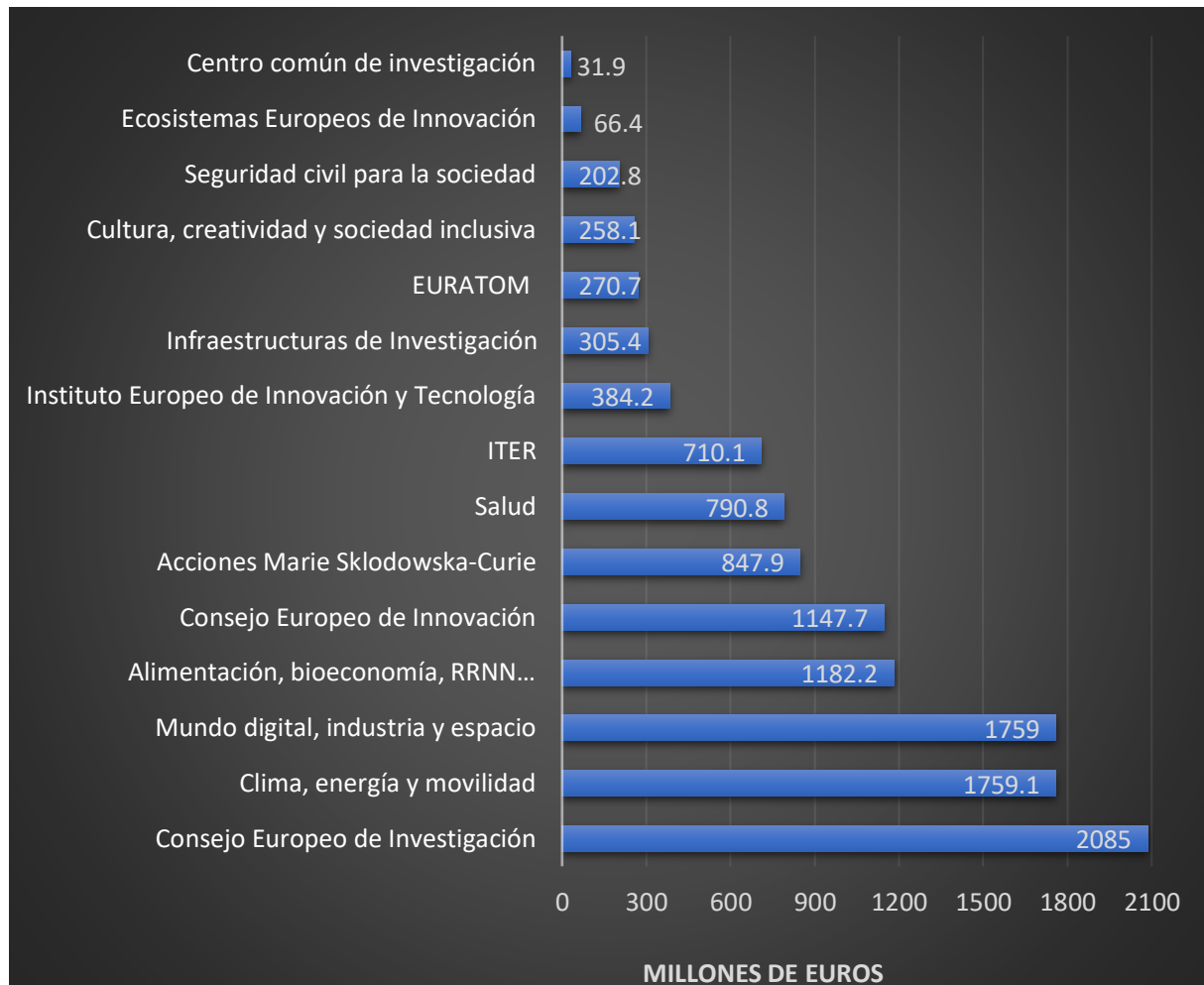
La financiación establecida dentro del MFP actual para el programa ITER alcanza 5.610 M€, un 3,34% sobre los recursos totales del MFP. Para el año 2022, el programa cuenta con 710,1 M€ en créditos de compromiso. Es el único programa de Investigación e Innovación cuya financiación ha disminuido en el 2022 respecto al año anterior. Se ha visto reducida en un 17,81 % respecto al año 2021.

La generación de la energía de fusión es uno de los objetivos más ambiciosos e importantes en el futuro panorama energético de la comunidad, al tratarse de una fuente de energía sostenible y respetuosa con el medioambiente. De esta manera, la UE cumpliría con los compromisos climáticos de la comunidad, eliminando, entre otros, las emisiones netas de gases de efecto invernadero.

4.2.4 Representación gráfica de la financiación por cada programa de I+D+i

Finalmente, sin tener en cuenta los gastos administrativos y de gestión, la financiación para los diferentes programas de I+D+i de la UE para el año 2022 asciende a 11.801,3 M€. El siguiente gráfico muestra la distribución de los recursos entre los programas explicados anteriormente:

Gráfico 4.5: Distribución de créditos de compromiso por todos los programas de I+D+i 2022



Fuente: Elaboración propia.

5. CONCLUSIONES

El presupuesto es un instrumento esencial de la política de la comunidad europea, dado que mediante la financiación de las distintas acciones la UE es capaz de llevar a cabo sus políticas y cumplir los objetivos establecidos. A pesar de representar poco más de un 1% de la riqueza total generada en la comunidad, el presupuesto europeo juega un papel determinante en financiar las políticas demasiado ambiciosas para un solo estado miembro o proyectos que requieren la colaboración de varios miembros.

El presupuesto anual de la UE se elabora ajustándose a los límites de gasto establecidos por el Marco Financiero Plurianual. El MFP refleja las prioridades políticas y económicas de la UE, marca las distintas pautas de actuación y permite planificar los recursos de la comunidad para un periodo mínimo de cinco años.

En cuanto al procedimiento de elaboración, el MFP implica un proceso complejo y extenso, cuya aprobación requiere la unanimidad del Consejo Europeo. El presupuesto anual, al estar condicionado por el MFP, cuenta con un proceso de elaboración y aprobación más sencillo.

A diferencia de los presupuestos nacionales, el presupuesto de la UE está impulsado por el gasto. Los ingresos se ajustan en función de los objetivos o necesidades de financiación previstas para un determinado periodo. Esto se debe a que la UE, primero, define los ámbitos de actuación o políticas a nivel comunitario y las cuantías necesarias para llevarlas a cabo. Posteriormente, ajusta los ingresos teniendo en cuenta que el cómputo debe estar en equilibrio.

Para financiar los gastos, la UE no puede recurrir al endeudamiento o emitir deuda pública. Los ingresos de la UE se basan en el sistema de los recursos propios cuyo objetivo es tener una autonomía financiera. Por un lado, la UE cuenta con ingresos derivados del funcionamiento y de las políticas de la UE, y, por otro lado, recibe aportaciones de los estados miembros a través del recurso RNB.

Analizando la estructura actual de ingresos, observamos que estos se basan, principalmente, en las contribuciones por parte de los estados. Por lo tanto, podemos concluir que, en el sistema de financiación de la UE no se consigue la autonomía financiera.

Asimismo, dicha estructura de ingresos implica una limitación de los gastos del presupuesto comunitario. Esto se debe a que cualquier aumento en gasto de la UE se traduce en un incremento en contribuciones estatales. Dicha razón incentiva a los estados miembros a restringir el presupuesto de gastos.

En consecuencia, durante los últimos años se está debatiendo la posibilidad de introducir nuevas fuentes de ingresos, como el impuesto digital, con el objetivo de cambiar la estructura de ingresos de la UE para disminuir el peso del recurso RNB. Ahora bien, debido al número de países involucrados, la divergencia de planteamientos y los posibles conflictos de intereses, cambiar el sistema actual de ingresos resulta complicado.

Finalmente, tras analizar la estructura actual de ingresos de la UE, además, podemos afirmar que el presupuesto de la UE no es un instrumento de la política fiscal, tal y como ocurre a nivel nacional. La UE interviene en la recaudación de algunos impuestos derivados de las políticas comunitarias, pero la gran mayoría de los instrumentos fiscales se implementan a nivel nacional.

Actualmente, la UE cuenta con el mayor presupuesto, jamás visto, para los años 2021-2027. Aparte de los recursos del MFP se aprobó el instrumento Next Generation EU para dar respuesta a los desafíos causados por la Covid-19. El presupuesto de la UE está compuesto por siete ejes de actuación proporcionando financiación a más de 40 programas a nivel europeo para los próximos años.

Hasta el año 2027, tanto en el MFP como en los Fondos Next Generation EU, el elemento central es la política de cohesión y resiliencia. Se basa, fundamentalmente, en el Plan de Recuperación y Resiliencia, cuyo objetivo es minimizar el impacto económico y social de la Covid-19. Asimismo, con dicha política la UE pretende hacer una transición hacia una economía y sociedad más sostenibles y resilientes. Otra de las políticas centrales de la UE es la política medioambiental europea que propone objetivos ambiciosos para, finalmente, lograr una UE climáticamente neutra.

Tanto el MFP como los presupuestos anuales de los años 2021 y 2022 reflejan dichas prioridades, destinando gran parte de los recursos a la transición ecológica y digital para lograr una economía y sociedad más sostenible y resiliente.

El gasto en innovación analizado en la Rúbrica 1 del MFP ha experimentado un crecimiento en los últimos años hasta lograr un más de un 8% del presupuesto global. El programa más importante en el ámbito de la investigación e innovación es Horizonte Europa que cuenta con una estructura compleja para separar la inversión en varios temas y ejes de actuación.

Analizando el gasto en los diferentes programas del Horizonte Europa, podemos observar que, por un lado, la UE destina gran parte del presupuesto al Consejo Europeo de Investigación para financiar cualquier tipo de investigación sin establecer límites en cuanto al tema o ámbito del estudio. Por otro lado, las prioridades en cuanto a la innovación siguen siendo el medioambiente y la digitalización con una financiación muy superior al resto de los programas.

Asimismo, la UE participa en los proyectos relacionados con la investigación en el ámbito nuclear y de la energía de fusión dentro de los programas ITER y EURATOM. Se espera que los resultados de dichas investigaciones podrían llegar a contribuir a un sistema energético climáticamente neutro, eficiente y seguro.

No obstante, aparte de los programas mencionados en el presente trabajo, podemos encontrar acciones relacionadas con la investigación y la innovación en otros programas o, incluso rúbricas del MFP. A modo de ejemplo, el programa Europa Digital tiene por objetivo impulsar la innovación en el ámbito tecnológico. Igualmente, dentro de la rúbrica destinada al medioambiente, nos encontramos varios programas cuyo fin es realizar la transición hacia una economía sostenible, circular y resiliente con el apoyo de investigaciones y tecnologías innovadoras.

En consecuencia, el gasto en las actividades de I+D+i de todas las rúbricas y programas del MFP presenta un peso mucho más elevado que el 8% mencionado anteriormente.

De esta manera, podemos concluir que la investigación y la innovación ocupa un lugar sustancial en la gran mayoría de las políticas de la UE, siendo una herramienta imprescindible para lograr los objetivos de la comunidad.

En cuanto a la importancia de la inversión en I+D+i a nivel europeo, podemos destacar que la gran mayoría de los proyectos afrontan una dimensión transfronteriza y requieren la participación de varios estados. Por lo tanto, gracias a la financiación de las actividades de I+D+i dentro del presupuesto de la UE y la posterior colaboración de los diferentes estados, se pueden lograr resultados inaccesibles a escala nacional.

Finalmente, la inversión en I+D+i es de gran valor para los ciudadanos de la UE, ya que el objetivo final se basa en elevar el nivel de vida en los EEMM y contribuir al bienestar social.

6. BIBLIOGRAFIA, WEBGRAFÍA

Alix Delasnerie. Parlamento Europeo. 2022. *Marco Financiero Plurianual*. [online] Disponible en: <https://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/es/FTU_1.4.3.pdf>

Andras Schwarcz. Parlamento Europeo. 2022. *Los gastos de la unión europea*. [online]. Disponible en: <https://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/es/FTU_1.4.2.pdf>

Andras Schwarcz. Parlamento Europeo. 2022. *Los ingresos de la unión europea*. [online]. Disponible en: <https://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/es/FTU_1.4.1.pdf>

Belén González Díaz; Carmen Díaz Mora. 2021. *Las políticas de la UE y su reflejo en el presupuesto | Open Europe*. [online] Disponible en: <<https://www.openeuropeuv.es/las-politicas-de-la-ue-y-su-reflejo-en-el-presupuesto/#1> El presupuesto comunitario>

Belén González Díaz; Carmen Díaz Mora. 2021. *Las políticas de la UE y su reflejo en el presupuesto | Open Europe*. [online] Disponible en: <<https://www.openeuropeuv.es/las-politicas-de-la-ue-y-su-reflejo-en-el-presupuesto/#1> El presupuesto comunitario>

Breakthrough Energy. 2021. *EU Research and Development Programmes*. [online] Disponible en: <<https://www.breakthroughenergy.org/~Media/Files/BEV/Playbooks/EU/Cross-Cutting/EUCCPRandDProgrammes.pdf>>

Buitrago Esquinas, E. M. y Romero Landa, L. B. 2013. *Análisis económico del proceso de integración europeo, en: Economía de la Unión Europea*. Ediciones Pirámide, Madrid, pp. 291-331.

Comisión Europea. 2018. *Un presupuesto moderno para una Unión que proteja, empodere y vele por la seguridad*. [online] Disponible en: <https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/MEMO_18_3621>

Comisión Europea. 2018. *Un presupuesto moderno para una Unión que proteja, empodere y vele por la seguridad: preguntas y respuestas*. [online] Disponible en: <https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/MEMO_18_3621>

Comisión Europea. 2021. *Posibles nuevas fuentes de ingresos*. [online] Disponible en: <https://ec.europa.eu/info/strategy/eu-budget/long-term-eu-budget/2021-2027/revenue/next-generation-eu-own-resources_es>

Comisión Europea. 2021. *Preguntas y respuestas: Misiones de la UE*. [online] Disponible en: <https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/ganda_21_4748>

Comisión Europea. 2022. *Contribuciones nacionales*. [online]. Disponible en: <https://ec.europa.eu/info/strategy/eu-budget/long-term-eu-budget/2021-2027/revenue/own-resources/national-contributions_es#:~:text=Las%20contribuciones%20basadas%20en%20la,la%20UE%20sea%20siempre%20equilibrado>

Comisión Europea. *Presupuesto en línea de la Unión Europea*. 2022. [online] Disponible en: <<https://eur-lex.europa.eu/budget/www/index-es.htm>>

Consejo de la Unión Europea. 2022. *Negociación del presupuesto de la UE a largo plazo*. [online]. Disponible en: <<https://www.consilium.europa.eu/es/policies/the-eu-budget/negotiating-the-long-term-eu-budget/>>

Datosmacro.com. 2022. *Déficit público de España 2021*. [online] Disponible en: <[https://datosmacro.expansion.com/deficit/espana#:~:text=Mejora%20el%20d%C3%A9ficit%20en%20Espa%C3%B1a%20en%202021&text=El%20Producto%20Interior%20Bruto%20\(PIB,el%20PIB%2C%20en%20sentido%20inverso](https://datosmacro.expansion.com/deficit/espana#:~:text=Mejora%20el%20d%C3%A9ficit%20en%20Espa%C3%B1a%20en%202021&text=El%20Producto%20Interior%20Bruto%20(PIB,el%20PIB%2C%20en%20sentido%20inverso)>

Diána Haase. Parlamento Europeo. 2022. *El control presupuestario*. [online] Disponible en: <https://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/es/FTU_1.4.5.pdf>

Diario Oficial de la Unión Europea. 2020. *Reglamento (UE, EURATOM) 2020/2093 del Consejo de 17 de diciembre de 2020 por el que se establece el marco financiero plurianual para el período 2021-2027*. [online] Disponible en: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex%3A32020R2093>>

Diario Oficial de la Unión Europea. 2020. *DECISIÓN (UE, Euratom) 2020/2053 DEL CONSEJO de 14 de diciembre de 2020 sobre el sistema de recursos propios de la Unión Europea y por el que se deroga la Decisión 2014/335/UE, Euratom*. [online]. Disponible en: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32020D2053&from=ES>>

Diario Oficial de la Unión Europea. *Versión consolidada del tratado de funcionamiento de la unión europea*. [online] Disponible en: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012E/TXT&from=es>>

Diario Oficial de la Unión Europea. *Acuerdo sobre la constitución de la Organización Internacional de la Energía de Fusión ITER para la Ejecución Conjunta del Proyecto ITER*. [online] Disponible en: <[https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:22006A1216\(03\)&from=ES](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:22006A1216(03)&from=ES)>

Diario Oficial de la Unión Europea. 2021. *Reglamento (EURATOM) 2021/765 del Consejo de 10 de mayo de 2021 por el que se establece el Programa de Investigación y Formación de la Comunidad Europea de la Energía Atómica para el período 2021-2025 que complementa el Programa Marco de Investigación e Innovación «Horizonte Europa», y por el que se deroga el Reglamento (Euratom) 2018/1563.* [online] Disponible en: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A32021R0765>>

Diario Oficial de la Unión Europea. 2018. *Reglamento (UE, EURATOM) 2018/1046 del parlamento europeo y del consejo.* [online] Disponible en: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:02018R1046-20180730&from=ES>>

Donato Fernández Navarrete. 2013. *La investigación en el marco de la unión europea: el espacio europeo de investigación.* [online] Disponible en: <https://repositorio.uam.es/bitstream/handle/10486/678740/EM_44_1.pdf?sequence=1>

Eurostat. 2021. *R&D expenditure in the EU at 2.3% of GDP in 2020.* [online] Disponible en: <[>](https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/-/ddn-20211129-2#:~:text=In%202020%2C%20the%20Member%20States,2019%20(%E2%82%AC312%20billion))>

European Commission, Directorate-General for Budget. 2020. *Fact check on the EU Budget,* Publications Office. [online] Disponible en: <<https://data.europa.eu/doi/10.2761/25800>>

European Commission, Directorate-General for Budget. 2021. *The EU's 2021-2027 long-term budget and NextGenerationEU: facts and figures.* [online] Disponible en: <<https://data.europa.eu/doi/10.2761/808559>>

European Commission. 2022. *EU funding programmes.* [online] Disponible en: <<https://ec.europa.eu/info/funding-tenders/find-funding/eu-funding-programmes>>

Hacienda.gob.es. 2022. *Next Generation EU: Ministerio de Hacienda y Función Pública.* [online] Disponible en: <<https://www.hacienda.gob.es/es-ES/CDI/Paginas/FondosEuropeos/Fondos-relacionados-COVID/Next-Generation.aspx>>

Irena Chatzis, Matteo Barbarino. 2021. *¿Qué es la fusión y por qué es tan difícil de lograr?* [online] Disponible en: <<https://www.iaea.org/es/energia-de-fusion/que-es-la-fusion-y-por-que-es-tan-dificil-de-lograr>>

Marianna Pari. 2021. *Single market, innovation and digital: Heading 1 of the 2021-2027 MFF.* [online] Disponible en: <[https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI\(2021\)690541](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI(2021)690541)>

Olesti-Rayo, Andreu. 2018. *El inicio de las negociaciones del Marco Financiero Plurianual 2021-2027*. Revista General de Derecho Europeo. [online] Disponible en: <<https://www.researchgate.net/publication/326158165> El inicio de las negociaciones de l Marco Financiero Plurianual 2021-2027>

Parlamento Europeo. 2022. *Cómo los fondos de la UE abordan la división económica en la Unión Europea*. [online]. Disponible en: <[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/654525/IPOL_STU\(2020\)654525_ES.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/654525/IPOL_STU(2020)654525_ES.pdf) >

Pilar Más Rodríguez. 2021. *The EU budget: the new MFF and the recovery instrument: Next Generation EU*. [online] Disponible en: <https://www.ieaf.es/images/Publicaciones-FEF/Anuarioeuro2021/10_The_EU_budget.pdf>

Presupuestos Generales del Estado. 2021. *Anexos de los flujos financieros España-Unión Europea*. [online] Disponible en: <https://www.sepg.pap.hacienda.gob.es/Presup/PGE2021Proyecto/MaestroTomos/PGE-ROM/doc/L_21_A_A6.PDF>

Rita Calatozzolo. Parlamento Europeo. 2022. *El procedimiento presupuestario*. [online]. Disponible en: <https://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/es/FTU_1.2.5.pdf>

Segp.pap.hacienda.gob.es. 2022. *Presupuestos generales del estado 2021*. [online] Disponible en: <https://www.sepg.pap.hacienda.gob.es/Presup/PGE2021Ley/MaestroDocumentos/PGE-ROM/doc/1/7/2/5/N_21_E_R_6_2_R_3_1.PDF>

Stefan Schulz. Parlamento Europeo. 2022. *La ejecución del presupuesto*. [online] Disponible en: <https://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/es/FTU_1.4.4.pdf>

Unión Europea. *Horizonte Europa*. [online] Disponible en: <<https://www.horizonteeuropa.es/>>

Universidad de Córdoba. *Programa Horizonte Europa*. [online] Disponible en: <<https://www.uco.es/internacional/proyectosinternacionales/programa-horizonte-europa/?lang=en>>

Zamora Rodríguez, J. A., y Kaiser Moreiras, J. L. (2008). *El Acuerdo de perspectivas financieras 2007-2013: la negociación*. Presupuesto y Gasto Público, 75-93. Disponible en: <https://www.fondoseuropeos.hacienda.gob.es/sitios/dgfc/es-ES/ipr/fcp0713/p/npf0713/Documents/52_ZamoraKaiser.pdf>

7. ANEXOS

ANEXO 1. Distribución de los créditos de compromiso para los años 2021-2027 a precios de 2018. Fuente: Elaboración propia.

(millones EUR a precios de 2018)								
Créditos de compromiso	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	Total
1. Mercado único, innovación y economía digital	19 712	19 666	19 133	18 633	18 518	18 646	18 473	132 781
2. Cohesión, resiliencia y valores	49 741	51 101	52 194	53 954	55 182	56 787	58 809	377 768
3. Recursos naturales y medio ambiente	55 242	52 214	51 489	50 617	49 719	48 932	48 161	356 374
4. Migración y gestión de las fronteras	2 324	2 811	3 164	3 282	3 672	3 682	3 736	22 671
5. Seguridad y defensa	1 700	1 725	1 737	1 754	1 928	2 078	2 263	13 185
6. Vecindad y resto del mundo	15 309	15 522	14 789	14 056	13 323	12 592	12 828	98 419
7. Administración pública europea	10 021	10 215	10 342	10 454	10 554	10 673	10 843	73 102
TOTAL CRÉDITOS DE COMPROMISOS	154 049	153 254	152 848	152 750	152 896	153 390	155 113	1 074 300
TOTAL CRÉDITOS DE PAGO	156 557	154 822	149 936	149 936	149 936	149 936	149 936	1 061 058

ANEXO 2. Marco Financiero Plurianual 2021-2027 a precios Corrientes. Cuadros generales del presupuesto 2022 con arreglo al MFP para el período 2021-2027. Fuente: <https://eur-lex.europa.eu/budget/data/General/2022/es/GenExp.pdf>

En millones EUR, cifras redondeadas a precios corrientes

Rúbrica	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	Total
CRÉDITOS DE COMPROMISO								
1. Mercado único, innovación y economía digital	20 919	21 878	21 125	20 984	21 272	21 847	22 077	150 102
2. Cohesión, Resiliencia y Valores	52 786	56 200	57 627	60 761	63 387	66 536	70 283	427 580
2a. Cohesión económica, social y territorial	48 191	49 739	51 333	53 077	54 873	56 725	58 639	372 577
2b. Resiliencia y valores	4 595	6 461	6 294	7 684	8 514	9 811	11 644	55 003
3. Recursos naturales y medio ambiente	58 624	56 519	56 849	57 003	57 112	57 332	57 557	400 996
de los cuales: Gastos de mercado y pagos directos	40 368	40 639	41 518	41 649	41 782	41 913	42 047	290 534
4. Migración y gestión de las fronteras	2 467	3 191	3 494	3 697	4 218	4 315	4 465	25 847
5. Seguridad y defensa	1 805	1 868	1 918	1 976	2 215	2 435	2 705	14 922
6. Vecindad y resto del mundo	16 247	16 802	16 329	15 830	15 304	14 754	15 331	110 597
7. Administración Pública europea	10 635	11 058	11 419	11 773	12 124	12 506	12 959	82 474
de los cuales: Gastos administrativos de las Instituciones	8 216	8 528	8 772	9 006	9 219	9 464	9 786	62 991
TOTAL COMPROMISOS	163 483	167 516	168 761	172 024	175 632	179 725	185 377	1 212 518
TOTAL PAGOS	166 140	169 209	165 542	168 853	172 230	175 674	179 187	1 196 835

ANEXO 3: El margen como porcentaje de la RNB entre el límite máximo del MFP para los créditos de pago y el límite máximo de los recursos propios para los créditos de pago del 1,20% de la RNB, actualmente en vigor. Fuente: [https://www.conselleriadefacenda.gal/documents/10433/33087430/4.+Ajuste+Tec+MFP+p ara+2021COM-2020-848F+\(18.12.2020\).PDF/c7063403-5a48-432d-a99a-462aa44c8b19](https://www.conselleriadefacenda.gal/documents/10433/33087430/4.+Ajuste+Tec+MFP+p ara+2021COM-2020-848F+(18.12.2020).PDF/c7063403-5a48-432d-a99a-462aa44c8b19)

En % de la RNB de la EU-27	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2021-2027
Límite máximo del MFP para los créditos de pago	1,20 %	1,15 %	1,10 %	1,09 %	1,07 %	1,06 %	1,06 %	1,10 %
Margen por debajo del límite máximo de los recursos propios en aplicación de la Decisión 2014/335/UE, Euratom del Consejo	0,00 %	0,05 %	0,10 %	0,11 %	0,13 %	0,14 %	0,14 %	0,10 %
Margen por debajo del límite máximo de los recursos propios en aplicación de la Decisión (UE, Euratom) 2020/2053 del Consejo	0,20 %	0,25 %	0,30 %	0,31 %	0,33 %	0,34 %	0,34 %	0,30 %