

## Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Decisión del Consejo sobre el sistema de recursos propios de las Comunidades Europeas (//CE, Euratom)»

COM(2006) 99 final — 2006/0039 (CNS)

(2006/C 309/21)

El 26 de abril de 2006, de conformidad con el artículo 93 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo de la Unión Europea decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta mencionada.

La Mesa del CESE encargó a la Sección Especializada de Unión Económica y Monetaria y Cohesión Económica y Social la preparación de los trabajos en este asunto.

Habida cuenta del carácter urgente de los trabajos, en su 428º Pleno de los días 5 y 6 de julio de 2006 (sesión del 5 de julio), el Comité Económico y Social Europeo ha decidido nombrar a la Sra. CSER ponente general, y ha aprobado por 84 votos a favor, 2 en contra y 2 abstenciones el presente Dictamen.

### 1. Síntesis del dictamen

1.1 De conformidad con el artículo 9 de la Decisión del Consejo sobre el sistema de recursos propios de las Comunidades Europeas <sup>(1)</sup>, la Comisión hubo de proceder antes del 1 de enero de 2006 a una revisión general del sistema de recursos propios previsto para el período 2007-2013, acompañándola de propuestas oportunas. El Parlamento Europeo presentó una solicitud de revisión de los criterios de contribución. La Comisión, de acuerdo con el Consejo, elaboró su propuesta y la presentó a examen.

1.2 Las instituciones de la UE estudiaron la propuesta, y el CESE la ha evaluado (ECO/148) a la luz de sus propios dictámenes anteriores, señalando en varias ocasiones la relación fundamental que existe entre las políticas comunitarias y la política presupuestaria de la Unión.

1.3 El Comité abordó la cuestión de la futura aplicación de los tres recursos propios, así como la evaluación de la propuesta relativa a la creación de un recurso propio directo de la Unión Europea que figura en el documento de la Comisión.

1.4 El CESE presentó una reseña histórica de la constitución de los recursos propios, así como de las adaptaciones de las que han sido objeto, analizó el «cuarto recurso», y evaluó la corrección británica, así como la corrección generalizada.

1.5 En diciembre de 2005, durante la Presidencia británica, el Consejo de la UE llegó a un acuerdo político en el curso de la evaluación de las perspectivas financieras para el período 2007-2013. Formuló nuevas orientaciones, modificando su decisión anterior. Además, pidió a la Comisión que elaborase una nueva decisión y modificase el documento de trabajo sobre la corrección británica que la acompaña, así como su propuesta anterior relativa a la corrección generalizada.

1.6 Pese a la propuesta modificada de la Comisión, el CESE mantiene las observaciones finales de sus dictámenes precedentes, ya que la propuesta adelantada no implica cambios fundamentales, sino resultantes exclusivamente de negociaciones políticas. No obstante, la modificación del método de cálculo de la corrección británica, que ha permanecido intacto desde hace veinte años, representa un avance histórico en el sentido de que puede representar un primer paso hacia la supresión de esta corrección.

### 2. El planteamiento del CESE como representante de la sociedad civil organizada

2.1 Nuestro Comité, como agente dinámico y activo, contribuye de manera importante a colmar el vacío que separa a los ciudadanos de las instituciones europeas, tanto a nivel de la Unión como de los Estados miembros. El Comité actúa como intermediario, emite su dictamen sobre los objetivos formulados en los documentos de la Comisión relativos al período de reflexión y favorece la participación activa de los ciudadanos con miras a aplicar las políticas de la Unión (Plan de acción, Plan D, Libro Blanco sobre política de comunicación europea).

2.2 Conforme a estos documentos, los ciudadanos de la Unión tienen derecho a saber lo que hace la UE y por qué lo hace. En su dictamen sobre el período de reflexión, el CESE enunció las expectativas de los ciudadanos sobre el contenido adecuado que debería darse a las políticas relativas al futuro de la UE. En este contexto, se felicita por el acuerdo interinstitucional celebrado el 4 de abril de 2006, que prevé un aumento del importe del marco financiero para el período 2007-2013 en relación con el acuerdo inicial del Consejo Europeo. Constata, no obstante, que dicho aumento sigue siendo limitado y que estas perspectivas financieras no permiten un cumplimiento de los objetivos que esté por completo a la altura de las ambiciones. Se remite a este respecto a su dictamen anterior <sup>(2)</sup>.

### 3. Introducción

3.1 La ampliación de 2004 constituye un acontecimiento histórico. En efecto, ha permitido reunir de nuevo a más de 450 millones de europeos tras 50 años de separación. Además, ha hecho indispensable realizar esfuerzos importantes a nivel del sistema institucional vigente en una Europa que hasta entonces sólo contaba con quince miembros. La adopción de las políticas comunitarias en el marco de la UE ampliada a 25, y muy pronto a 27 miembros, la definición y la creación de los recursos necesarios han supuesto una dura prueba para la colaboración entre los «antiguos» y los «nuevos» miembros. En el marco de este proceso, la Comunicación de la Comisión de 2004 titulada «Construir nuestro futuro común — Retos

<sup>(1)</sup> DO L 253, de 7.10.2000.

<sup>(2)</sup> DO C 74 de 23.3.2005.

políticos y medios presupuestarios de la Unión ampliada (2007-2013)», así como la propuesta de la Comisión por ella inspirada, relativa a las perspectivas financieras 2007-2013, habrían contribuido a la realización de los objetivos de este futuro común.

3.2 La adopción de la Comunicación de la Comisión representó el punto de partida de la decisión relativa a las perspectivas financieras. El posicionamiento del Parlamento Europeo estuvo guiado por las prioridades de la Unión. La decisión del Consejo Europeo imponía una jerarquización más estricta en cuanto a las exigencias en materia de gastos y los gastos necesarios.

3.3 El presupuesto de la UE es limitado en relación con los presupuestos nacionales, que absorben un promedio del 45 % de la renta nacional, mientras que el presupuesto comunitario apenas supera el 1 %. La Comisión ha recomendado que el límite máximo de los recursos en el marco de las perspectivas financieras 2007-2013 quede fijado en el 1,24 % de la renta nacional bruta (RNB).

3.4 Simplemente, no es realista esperar más de Europa por menos dinero. Las nuevas políticas comunitarias requieren una cobertura financiera adicional. Los gastos correspondientes a las políticas que defienden el valor añadido de la UE propuestas en el marco de las nuevas perspectivas financieras se han definido con arreglo a la triple exigencia de rendimiento, eficacia y sinergia.

3.5 Para lograr los objetivos, es conveniente apoyarse en directrices que prevean una mayor transparencia financiera, gastos más orientados a objetivos específicos, mayor eficacia y una evaluación más eficiente del valor añadido de la Unión.

3.6 La insuficiente transparencia de la estructura de los recursos propios, su limitada autonomía financiera, su complejidad y su opacidad han hecho cada vez más acuciante la necesidad de modificarla. El mecanismo de ajuste aplicado exclusivamente al caso del Reino Unido desde mediados de los años ochenta ha suscitado una exigencia de corrección generalizada o de modificación del sistema.

#### **4. Las perspectivas financieras de la UE entre 2007 y 2013 tras la decisión del Consejo Europeo de diciembre de 2005**

4.1 Como también reconoció el Consejo Europeo en sus Conclusiones de diciembre de 2004, las perspectivas financieras están estrechamente vinculadas al problema de los recursos propios, al mecanismo de corrección y a la necesidad de adaptar el sistema existente.

4.2 El Consejo Europeo de marzo de 2005 reiteró los objetivos de la Estrategia de Lisboa y situó el crecimiento de la economía y del empleo en el núcleo de esta estrategia para los años venideros.

4.3 En la cumbre informal celebrada en octubre de 2005 en Hampton Court, no se trató el modelo social europeo, sino los desafíos de la mundialización. Las nuevas perspectivas financieras de la Unión para 2007-2013 deberán reflejar nuevas prioridades: la investigación y el desarrollo, la innovación, la

energía, la política, la educación (incluida la inversión en la enseñanza superior), el fomento de la inmigración regional con fines económicos y la gestión de los cambios demográficos.

4.4 El Consejo Europeo de diciembre de 2005 aprobó el marco presupuestario de la Unión para el período 2007-2013. Habida cuenta de este acuerdo político y tomando como base la propuesta modificada de la Comisión, el Acuerdo interinstitucional firmado por el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión fija el marco financiero septenal. La celebración del acuerdo dependía sobre todo del resultado del diálogo mantenido con el Parlamento Europeo. La estructura del marco financiero solo satisfacía parcialmente la doble exigencia de financiación de los nuevos desafíos a los que se enfrenta la UE, por una parte, y de cobertura de las necesidades presupuestarias derivadas de la ampliación, por otra parte.

4.5 El Consejo de diciembre de 2005 decidió que la revisión del sistema de recursos propios también debía haber concluido antes de examinar las perspectivas financieras plurianuales correspondientes al conjunto de ingresos y gastos de la Unión, que expiran en 2008-2009. Esta disposición figura en el Acuerdo interinstitucional desde mayo de 2006.

4.6 La Comisión ha propuesto la elaboración de un Libro Blanco que analice el marco financiero, los ingresos y los gastos. Se solicita que el actual sistema de recursos propios de la Unión Europea sea sustituido por unos ingresos más transparentes e independientes. La Comisión toma nota de la intención del Parlamento Europeo de organizar una conferencia en la que participarían los Parlamentos nacionales. El CESE manifiesta su voluntad de participar en este proceso.

#### **5. El sistema de recursos propios**

Durante los dos años de negociación sobre las perspectivas financieras se ha prestado escasa atención al sistema de recursos propios en su conjunto.

5.1 No podrá hacerse una evaluación completa de este sistema sin presentar la evolución del presupuesto de la integración europea. Esta evolución puede desglosarse en cuatro períodos entre 1957 y 2006:

1957-1969: el período en que cada Comunidad disponía de su propio presupuesto,

1970-1987: el período de los presupuestos anuales únicos,

1988-1999: el período de los dos primeros marcos financieros determinados por las políticas comunitarias,

2000-2006: el período de las políticas comunitarias determinadas por el presupuesto. Desde un principio, la realización de los objetivos comunes y la satisfacción de los intereses de los Estados miembros ha sido lo que ha determinado los presupuestos a lo largo de la historia de la integración europea.

Globalmente, puede observarse que durante el período de los dos primeros marcos financieros el aumento de los créditos de compromiso progresó en paralelo a la evolución de las políticas comunitarias, lo cual resultó determinante para los marcos presupuestarios de la Comunidad.

5.2 En el debate sobre la Agenda 2000, bajo el lema de la «estabilización de los gastos», los contribuyentes netos al presupuesto de la Unión llegaron a obtener la reducción del margen de maniobra presupuestario. Para justificar esta estabilización de los gastos, invocaron la necesidad de plegarse a la disciplina presupuestaria prevista por el Pacto de estabilidad y crecimiento.

5.3 Tras el fracaso de la cumbre de junio de 2005, la revisión de los gastos y de los recursos propios del presupuesto comunitario pasó a ser una cuestión crucial. No obstante, los recursos propios aún no han sido objeto de un debate en profundidad. Por iniciativa de la Presidencia británica, se aprobó una cláusula de revisión tomando como base la propuesta presentada por la Comisión Europea en junio de 2005, que la Presidencia luxemburguesa ya había incluido en sus propuestas finales. El contenido de la cláusula de revisión y el plazo previsto para las reformas que habrían de aplicarse dividieron a los Estados miembros. En el debate sobre el futuro del presupuesto comunitario celebrado en el marco de la revisión se presentaron nuevamente opiniones opuestas dominadas por las posiciones de los Estados miembros en calidad de contribuyentes. Estaba claro que las grandes reformas no se producirían antes de 2013.

5.4 Si se realiza un **examen meramente contable** de la relación de los Estados miembros con el presupuesto de la Unión, **teniendo exclusivamente en cuenta el saldo neto de los gastos asignados y de las contribuciones**, se encuentran diferencias considerables y sumamente engañosas. Las posiciones de beneficiarios o de contribuyentes netos no revelan nada sobre la ganancia generada a nivel europeo, esto es, la contribución de las políticas comunitarias al aumento adicional de la renta a nivel macroeconómico en el mercado interior único.

5.5 Como ya ha señalado en sus dictámenes anteriores, el CESE no puede aceptar este planteamiento, que consiste en dar mayor importancia a la posición de los Estados miembros como contribuyentes que a las políticas comunitarias que tienen objetivos comunes.

5.6 El Comité considera que el papel de las políticas comunitarias en la definición del presupuesto es compatible con la disciplina presupuestaria a nivel europeo. Fue en el marco del primer paquete Delors cuando se trató por vez primera de imponer una disciplina presupuestaria, lo que no excluye que las políticas comunitarias desempeñen un papel decisivo en la relación entre las políticas y el presupuesto de la Unión.

5.7 Los recursos RNB, que están en aumento y cuyo papel se reforzará todavía más después de 2007, constituyen un buen ejemplo de equidad. No obstante, parece que el aumento de las contribuciones basadas en la RNB puede por sí solo potenciar la tendencia a otorgar un papel decisivo a la posición de contribuyente. Los recursos RNB provienen, en efecto, de una transferencia directa del presupuesto de los Estados miembros y no tienen como objetivo garantizar los recursos realmente propios de la UE.

## 6. El documento de trabajo relativo a la corrección británica

6.1 Las modificaciones de la decisión relativa a los recursos propios han permitido elaborar un nuevo documento, que podría entrar en vigor a partir del 1 de enero de 2007 y, a más tardar, para principios de 2009, eventualmente con efecto retroactivo. Sigue la propuesta anterior manteniendo el tipo de referencia uniforme para el IVA en el 0,30 %, pero se aparta de ella al prever dos excepciones. Para el período 2007-2013, el

tipo de referencia del recurso IVA queda fijado en el 0,225 % para Austria, el 0,15 % para Alemania y el 0,10 % para los Países Bajos y Suecia. En el mismo período, los Países Bajos podrán beneficiarse de una reducción bruta anual de 605 millones de euros de su contribución calculada en función de la RNB, mientras que Suecia se beneficiaría de una reducción bruta anual de 150 millones de euros de su contribución calculada en función de la RNB.

6.2 A partir de 2013 a más tardar, el Reino Unido participará plenamente en la financiación de los costes de la ampliación en los Estados miembros que se han adherido a la Unión Europea después del 30 de abril de 2004, con la excepción de los gastos de mercado de la PAC. En relación con la decisión actualmente en vigor, la contribución adicional del Reino Unido no podrá rebasar el techo de los 10 500 millones de euros para el período 2007-2013. En caso de ampliación a otros países distintos de Rumanía y Bulgaria, se ajustará la corrección. Nuevamente, en sus decisiones relativas a la revisión del sistema, el Consejo considera necesario revisar en profundidad el marco financiero, solicita que se revisen los recursos de la Unión que también incluyen la PAC y la corrección británica, y espera que se presente un informe sobre este asunto en 2008-2009.

6.3 La propuesta de la Comisión prevé tomar en consideración la bajada del IVA antes de calcular la corrección británica, pero sólo proceder a bajar las contribuciones basadas en la RNB tras efectuar este cálculo. 17 Estados miembros consideran que estas dos medidas deberán aplicarse después de calcular la corrección británica, mientras que Londres mantiene que habrá que tomarlas en consideración antes. La propuesta del Reino Unido equivale a aumentar el importe de la corrección británica y, por lo tanto, a aumentar las cargas que pesan sobre los otros Estados miembros.

6.4 El CESE comparte las constataciones del Tribunal de Cuentas, que destacan que la existencia de cualquier mecanismo de corrección pone en peligro la simplicidad y la transparencia del sistema de recursos propios. El Tribunal de Cuentas formuló numerosas observaciones sobre el actual sistema de recursos propios y sus lagunas. En particular, se observó y se señaló la falta de gestión, de coherencia y de transparencia, así como el hecho de que el desequilibrio presupuestario no puede resolverse mediante una regla de cálculo.

6.5 Entre las modestas modificaciones del sistema de recursos propios, reviste especial importancia la adaptación del método de cálculo de la corrección británica. El acuerdo de diciembre de 2005 prevé abandonar progresivamente a partir de 2009, y por completo después de 2011, los gastos consignados en beneficio de los nuevos Estados miembros, con excepción de los gastos de mercado de la PAC y de los pagos directos a los productores. Esto permite evitar que la corrección británica crezca de manera proporcional a los costes de la ampliación.

## 7. Observaciones generales

7.1 El Comité comparte la opinión del Parlamento Europeo que considera que los recursos procedentes del IVA y de la RNB (cuyo objetivo inicial era completar los recursos propios de la UE) han pasado a ser la principal fuente de financiación del presupuesto comunitario, y que la adición de regímenes de excepción al sistema actual del recursos propios no ha hecho más que acentuar la complejidad del sistema, su falta de transparencia a los ojos de los ciudadanos y su falta de equidad, creando así un sistema de financiación que genera disparidades inaceptables entre los Estados miembros.

7.2 El CESE manifiesta su acuerdo con la opinión del Parlamento Europeo que considera importante dotar a la UE en proceso de ampliación de recursos financieros adecuados y con arreglo a sus ambiciones políticas crecientes. Las perspectivas financieras constituyen un marco financiero cuyo objetivo es garantizar el desarrollo de las prioridades de la UE tomando en consideración la disciplina presupuestaria. No se trata de un presupuesto septenal.

7.3 El CESE señala que el techo correspondiente a los recursos propios decidido en 1993 para los quince sigue sin modificarse: está fijado en el 1,31 % del importe total de la RNB de la Unión para los créditos de compromiso, y en el 1,24 % del mismo importe para los créditos de pago.

## 8. Síntesis

8.1 Habida cuenta de lo expuesto anteriormente, el Comité considera globalmente que el acuerdo político alcanzado por el Consejo Europeo en diciembre de 2005 implica la prolongación hasta 2013 del cuarto período de la historia presupuestaria de la Unión iniciado en 2000, el de las políticas comunitarias determinadas por el presupuesto.

8.2 La clave del próximo presupuesto consistirá en acabar con el papel determinante de las posiciones de contribuyente; necesitamos un presupuesto común totalmente o en gran parte independiente de los presupuestos nacionales. Solo unos recursos realmente propios podrán garantizar esta independencia.

8.3 El CESE considera que la autonomía del presupuesto comunitario solo podría garantizarse con un sistema de

recursos propios basado, o bien en políticas comunes, o bien en verdaderos recursos propios comunitarios, como, por ejemplo, un impuesto comunitario, o en una combinación de ambos. Desde el punto de vista del futuro de la Unión, la solución más adecuada al método comunitario podría consistir en recurrir a las políticas comunes como generadoras de recursos.

8.4 Por otra parte, y pese a la fuerte oposición suscitada por el impuesto comunitario, basada en el principio de soberanía presupuestaria, consideramos que el cumplimiento de los objetivos comunes requiere la creación de recursos propios para sustituir las contribuciones basadas en la RNB.

8.5 Al adaptar el sistema de recursos propios, convendría velar por la aplicación de los principios de transparencia, eficacia, flexibilidad y financiación proporcional.

- Recursos-eficacia: los recursos deberán tener un impacto significativo en el tamaño del presupuesto;
- Transparencia y simplicidad: la contribución de los Estados miembros al presupuesto de la Unión deberá ser fácilmente comprensible para los ciudadanos;
- Eficacia de los gastos: los gastos administrativos resultantes de la recaudación no deberán ser demasiado elevados en relación con el importe de los recursos;
- Igualdad de las contribuciones brutas: es conveniente repartir las cargas de manera equitativa entre los Estados miembros, teniendo en cuenta la situación real de los ciudadanos.

Bruselas, 5 de julio de 2006.

La Presidenta  
del Comité Económico y Social Europeo  
Anne-Marie SIGMUND