

5.9 El Comité está de acuerdo con el eje prioritario 5 «Asistencia técnica», al considerar que las acciones financiables y los límites de financiación que se proponen son correctos.

5.10 El CESE considera que el FEP debería también recoger claramente las ayudas a la financiación de las actividades pesqueras en aguas interiores o continentales, pesquería fundamental en algunos Estados miembros de la Unión Europea. Asimismo, el Comité recomienda sustituir la palabra «lacustres» por la expresión «aguas interiores» en el Título I, Capítulo II, artículo 4, letra e) y en cualquier otro artículo de la Propuesta de Reglamento del Consejo.

Bruselas, 11 de mayo de 2005.

5.11 En relación con los sistemas de gestión, control y seguimiento del Fondo, el CESE da los apoya totalmente, considerando que son muy oportunos y necesarios para la efectividad que se pretende con el FEP.

5.12 Por todo lo expuesto, el Comité Económico y Social Europeo respalda la propuesta de Reglamento presentada por la Comisión sobre el FEP, al tiempo que le solicita que tenga en cuenta las consideraciones recogidas en el presente Dictamen.

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

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Decisión del Consejo sobre el sistema de recursos propios de las Comunidades Europeas»

(COM(2004) 501 final — 2004/0170 (CNS))

(2005/C 267/09)

El 22 de octubre de 2004, de conformidad con el artículo 262 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta mencionada.

La Sección Especializada de Unión Económica y Monetaria y Cohesión Económica y Social, encargada de preparar los trabajos del Comité en este asunto, aprobó su dictamen el 5 de abril de 2005 (ponente: Sr. BURANI).

En su 417º Pleno de los días 11 y 12 de mayo de 2005 (sesión del 12 de mayo de 2005), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 118 votos a favor, 2 en contra y 15 abstenciones el presente Dictamen.

1. Introducción

1.1 El artículo 9 de la Decisión del Consejo sobre el sistema de recursos propios de las Comunidades Europeas⁽¹⁾ prevé que la Comisión proceda, antes del 1 de enero de 2006, a una **revisión general del sistema de recursos propios** —prevista para el período 2007-2013—, acompañándola, si procede, de las propuestas que sean oportunas. Por su parte, el Parlamento Europeo ha hecho pública una solicitud explícita **de revisión de los criterios contributivos**. En ejecución de este mandato, la Comisión ha presentado, de acuerdo con el Consejo, la propuesta que aquí se examina. El mandato de la Comisión se presenta difícil y complejo por sus características técnicas, pero resulta sobre todo delicado por sus aspectos políticos relativos a las relaciones entre los diferentes Estados miembros y a las de cada uno de éstos con sus propios ciudadanos.

1.2 La parte técnica del documento es de difícil comprensión incluso para las personas versadas en los principios de

las finanzas públicas. Por otra parte, es preciso destacar que la Comisión ha hecho todo lo posible para que esta materia pueda ser al menos discutida por los especialistas y comprendida por aquellos que tengan responsabilidades decisorias; de hecho, junto a la propuesta se ha redactado un Informe⁽²⁾ que ilustra la situación actual y las ventajas e inconvenientes de las diferentes alternativas posibles, así como un anexo técnico⁽³⁾ que trata de los aspectos econométricos, junto a los detalles de carácter contable, matemático y económico.

1.3 Por consiguiente, el Comité pretende concentrar su atención en los aspectos directamente relacionados con la **equidad de las contribuciones** y los **mecanismos contributivos y distributivos de cargas y beneficios** entre los Estados miembros, consciente, por otra parte, de que los tecnicismos de

(1) DO L 253 de 7.10.2000, p. 24.

(2) COM(2004) 505 final.

(3) COM(2004) 505 final, vol. II.

difícil comprensión pueden, a veces, oscurecer la importancia económica o política de sus implicaciones. El concepto que inspira la «equidad» del mecanismo de recursos propios es, por otra parte, difícil de definir de modo inequívoco, por cuanto concurren elementos objetivos y subjetivos. Por ejemplo, mientras que el nivel de prosperidad es mensurable, resulta más difícil valorar los beneficios indirectos derivados de la pertenencia a la Unión. El resultado final dependerá, sin embargo, de los equilibrios que puedan alcanzarse al término de las negociaciones en el seno del Consejo, que hasta ahora no parecen fáciles de conseguir.

1.3.1 La calidad de las soluciones será la prueba de que se ha alcanzado un **justo equilibrio entre dos principios**: por una parte, el del «**justo retorno**», según el cual cada uno espera que su contribución sea proporcional a la suma de los beneficios –no todos cuantificables– derivados de la propia adhesión a la Unión; y por otro, el de la **solidaridad**, que implica esa parte de flexibilidad necesaria para conceder más –o pedir menos– en consideración de las necesidades de toda una colectividad. Es preciso tener en cuenta, por otra parte, que estos principios son generalmente aceptados, si bien las interpretaciones de cada cual responden a su propia valoración. Todo gobierno tiende a la **protección de sus propias finanzas** y sabe que la **opinión pública** de su país desempeña un papel a menudo determinante en sus decisiones. Alcanzar un entendimiento satisfactorio para todas y cada una de las partes dependerá de la aceptación de soluciones inspiradas en un espíritu de verdadero «federalismo financiero».

2. La situación actual

2.1 La existencia de **recursos propios** es una característica específica de la Unión Europea y constituye uno de los elementos de afirmación de la personalidad autónoma de la Comunidad, lo que implica que ésta debe disponer de **recursos financieros propios no dependientes de los Estados miembros**. En este contexto, los recursos propios de la Comunidad pueden definirse como ingresos atribuidos a ésta para la financiación de su presupuesto, que le corresponden por derecho sin necesidad de ulteriores decisiones de las autoridades nacionales.

2.2 Según los criterios inspiradores, enunciados en el Consejo Europeo de Berlín de los días 24 y 25 de marzo de 1999, el sistema de recursos propios de la Unión «*debe ser equitativo, transparente, rentable y simple. (...) El sistema debe estar basado en los criterios que mejor reflejen la capacidad contributiva de cada Estado miembro*». Esta declaración, de una obviedad evidente, no ha sido respetada en diferentes aspectos y en ocasiones diversas.

2.3 La decisión del Consejo de establecer recursos propios fue formulada por primera vez el 21 de abril de 1970 y ha sido integrada y modificada sucesivamente por una Decisión de 24 de junio de 1988 y, por última vez, en el Consejo de Berlín de 1999. En síntesis, en estos momentos los recursos propios son de tres tipos:

- **recursos propios tradicionales (RPT)**: constituidos principalmente por los **derechos de aduanas** y las **exacciones agrícolas**;
- **recursos basados en el IVA**: se trata de una exacción – inicialmente fijada en el 1 % y posteriormente modificada–

sobre los ingresos nacionales provenientes del IVA, calculada sobre una base estadística «teórica» *armonizada*; dicha base no puede, sin embargo, superar el 50 % de la renta nacional bruta (RNB);

- **recursos basados en la RNB**: se trata de una exacción proporcional a la renta nacional bruta de cada Estado miembro. Para esta exacción no existe un límite por país, si bien existe un «techo» que limita el importe total de **todos** los recursos propios de la Comunidad al 1,24 % de la RNB de toda la Unión.

2.3.1 En 1996, el **total de los recursos propios tradicionales y de los recursos basados en el IVA constituía más del 70 % de los ingresos**; en 2003 dicho porcentaje había pasado al **38 %**. En la actualidad, cálculos de la Comisión estiman que esta cifra se **reducirá a cerca del 26 %** en el año 2004 o bien en el presente año: una tendencia a la **disminución progresiva** que evidencia el correspondiente crecimiento de la importancia relativa de los recursos basados en la RNB (el llamado «**cuarto recurso**»).

2.4 El mecanismo del «**cuarto recurso**» se modificó por la decisión del Consejo de 7 de mayo de 1985. Dicha decisión reconocía que el **Reino Unido** habría debido participar con una cuota demasiado elevada en relación con sus propias capacidades contributivas, por lo que se decidió reembolsar a ese país los dos tercios de su contribución neta. Esta decisión ha sido **modificada en el curso del tiempo** en diferentes ocasiones y la Comisión observa que las sucesivas variaciones han hecho de este mecanismo algo **cada vez más complejo y menos transparente**.

2.4.1 La decisión de proceder a un «ajuste» se adoptó antes, con ocasión del Consejo de Fontainebleau de 1984, si bien en términos *genéricos* que parecían implicar una orientación de **carácter general** según la cual *todo* Estado miembro que soporte una carga presupuestaria excesiva en relación con su prosperidad relativa podrá beneficiarse, *en su momento*, de una **corrección**. El Reino Unido fue el único beneficiario de la «corrección», a partir del año siguiente (decisión de Fontainebleau), y sigue siéndolo: el importe anual que le ha sido reconocido (en promedio para los años 1997 a 2003) es de alrededor de 4 600 millones de euros. El Comité se pregunta cuál es el significado de la expresión «en su momento», que *aparentemente* parece implicar una medida de carácter temporal que debiera verificarse regularmente (lo que no ha sido el caso) y el Comité se pregunta si en esa época otros Estados, además del Reino Unido, estaban en condiciones de aprovecharse de una corrección análoga.

2.4.2 El concepto de «**carga presupuestaria excesiva**» era debido a que en ese momento el **Reino Unido** ocupaba el último lugar en la clasificación (*) de la renta nacional bruta (RNB) per cápita en relación con la media europea (100): 90,6 (Italia: 92,6; Francia: 104; Alemania: 109,6). En la actualidad, la situación es la inversa. Según datos de 2003, el Reino Unido está de hecho en cabeza con un PNB de 111,2 –al mismo nivel que Dinamarca– mientras que Francia alcanza un 104,2, Alemania un 98,6 e Italia un 97,3. Otra consideración que se tuvo en cuenta fue que en ese momento la

(*) Véase el cuadro nº 1, en la página 3 del documento de la Comisión (COM(2004) 501 final).

contribución del Reino Unido basada en el IVA era muy elevada, a la vez que ese país se beneficiaba relativamente poco de las contribuciones de la política agrícola y de la política regional. Como resultado, el Reino Unido parecía ser el **primer contribuyente neto** al presupuesto comunitario, lo que constituía una situación desequilibrada que exigía una corrección, como efectivamente sucedió.

2.4.3 El reembolso favorable al Reino Unido estuvo a cargo, y sigue estándolo, de los otros Estados miembros, en proporción al PNB respectivo. El Reino Unido está, obviamente, excluido de este cálculo. La norma de la relación con el PNB sufrió una **importante modificación** en 1999 en lo que respecta a cuatro de los principales contribuyentes (en términos relativos) al presupuesto (Alemania, los Países Bajos, Austria y Suecia) y se les atribuyó una **reducción del 75 %** sobre los importes que debían desembolsar en concepto de corrección. El resultado de este nuevo sistema contributivo es que Francia e Italia juntas financian el 52 % de la corrección favorable al Reino Unido.

2.4.4 Si se mantiene el sistema actual, la evolución estimada para el periodo 2007-2013 llevaría a una situación paradójica, pues conduciría a un incremento de la corrección británica en un promedio del 50 %. El resultado sería que el Reino Unido se convertiría en el **menor contribuyente neto**, con un sustancial aumento de las cargas a cargo de los otros Estados miembros, incluidos los nuevos ⁽⁵⁾. Todo ello sin contar que la prevista ampliación del mecanismo a otros países (véase el punto 3.6) hace necesaria –según el Comité– una adaptación de las normas. Así pues, resulta evidente que el **mecanismo de corrección –si se considerase necesario (véase el punto 3.6.4 infra)– debería, no obstante, reformarse**, tal como, por otra parte, estima la Comisión, y sustituirse por otro que, *respetando los criterios de Fontainebleau*, conduzca a soluciones equitativas y transparentes.

3. Comentarios a los principales artículos de la propuesta de la Comisión

3.1 **Artículo 2: Recursos propios.** En la letra a) del apartado 1, se recoge, con algunas modificaciones, el esquema actual. Los **ingresos del primer tipo (RPT)** (véase el punto 2.3) están constituidos principalmente por exacciones, primas, montantes suplementarios o compensatorios, importes o factores adicionales, derechos aduaneros con terceros países, así como las cotizaciones y otros derechos en el sector del azúcar. A título de **«gastos de recaudación»** los Estados miembros retienen el 25 % de los importes que deben cotizar: una deducción de esta categoría exige una aclaración. En un primer momento, el porcentaje de reducción era del 10 %, incrementándose después al 25 % en 1999, cuando por primera vez se denominó «gastos de recaudación». Se trataba, evidentemente, de una corrección atípica, cuyos principales beneficiarios fueron los Países Bajos y el Reino Unido, lo que constituye un ejemplo de falta de transparencia de los procedimientos.

3.1.1 Los **ingresos provenientes de los RPT** se hallan, en términos porcentuales respecto al total de los ingresos comunitarios, **en declive continuo** (los datos relativos a este punto, así como los que se indican a continuación, se han extraído del Informe de la Comisión «La financiación de la Unión Europea» ⁽⁶⁾),

y han pasado del 19 % en 1996 al 11,4 % en 2003. Las estadísticas y cálculos necesarios para llegar a la determinación de los importes debidos comportan una utilización de recursos y gastos siempre importantes incluso tras la reducción de los aranceles aduaneros.

3.1.1.1 El CESE se pregunta *si realmente merece la pena* mantener en funcionamiento este sistema contributivo, o si no sería más conveniente reducir drásticamente su importancia para sustituirlo por una adecuación de las cuotas sobre la RNB. Sin embargo, el CESE toma nota, además, de que la Comisión ha adoptado una orientación exactamente opuesta; basándose en la consideración de que los recursos fiscales pertenecen por su propia naturaleza a la Unión y que ésta no tiene intención de modificar ese enfoque, tanto más cuanto que esta opinión la comparte una mayoría de los Estados miembros.

3.2 **La letra b) del apartado 1** prevé la aplicación de un **tipo uniforme válido** para todos los Estados miembros a las bases imponibles **del IVA armonizadas**. La base imponible que deberá tenerse en cuenta a estos efectos **no excederá del 50 % de la RNB de cada Estado miembro**. El tipo uniforme se fija en el apartado 4 en un 0,30 %. La **reducción de la importancia relativa** de este ingreso para el presupuesto comunitario es significativa: del 51,3 % en 1996 se ha pasado a cerca del 14 % (previsto) en 2004 y 2005.

3.2.1 El CESE ha expresado en reiteradas ocasiones sus críticas al sistema del **IVA**, el cual –más aún que en el caso de los RPT– impone **costes elevados de recaudación, administración y control**. Según la OLAF, el IVA es también el impuesto con mayor volumen de fraude, con el consiguiente daño al presupuesto de la Comunidad (daño, por otra parte, compensado por una mayor exacción a cargo de la RNB).

3.2.2 También en este caso el CESE **se interroga sobre la racionalidad del mantenimiento** de esta exacción, que, en cambio, parece gozar de las preferencias de la Comisión, si bien está considerando la posibilidad de transformarlo en un auténtico recurso fiscal, tal como estaba previsto en origen. Debería ser posible ajustar el porcentaje deducido de la RNB con el fin de que la parte de los recursos propios procedentes del IVA se recaude a través de la tasa sobre la RNB. Teniendo en cuenta la estrecha relación existente entre los recursos procedentes del IVA y la cuantía de la RNB, este cambio no debería suponer ninguna modificación importante del reparto de las contribuciones de los diferentes países. En cambio, significaría poner fin al cálculo estadístico y a la recaudación de la parte de los ingresos comunitarios procedentes del IVA. En el citado Informe sobre la financiación de la Unión (véase el punto 3.1.2) la Comisión ha estudiado, de hecho, la hipótesis de una supresión del recurso del IVA, pero ha llegado a una conclusión negativa.

3.2.2.1 El CESE reconoce la complejidad del problema, pero considera que antes de adoptar una decisión final vale la pena profundizar los estudios sobre la naturaleza y los numerosos defectos de este impuesto. En diferentes ocasiones, el CESE ha realizado este análisis. Entre otras cosas, además de todo cuanto se indica en el punto precedente, se recuerda que el IVA está desde hace decenios en «régimen provisional».

⁽⁵⁾ Véase el cuadro nº 4 del documento de la Comisión (COM(2004) 501 final).

⁽⁶⁾ COM(2004) 505 final.

3.3 **La letra c) del apartado 1** constituye el elemento más importante de la propuesta, por cuanto prevé una **exacción a cargo de la suma de las RNB** en todos los Estados miembros, mediante la aplicación de una cuota «que deberá fijarse con arreglo al procedimiento presupuestario». En cuanto al procedimiento, el Comité considera que se trata de una materia especializada y no se pronuncia sobre la misma. En cambio, el Comité subraya que esta exacción está cobrando, proporcionalmente, una importancia cada vez mayor respecto a los otros tipos de recursos, y que presenta, entre otras, la ventaja de ser con mucho la menos costosa de administrar de las diferentes fuentes de financiación. La Comisión, en el anexo a su Informe, recuerda que los costes administrativos constituyen uno de los criterios tenidos en cuenta, pero no el único, ni necesariamente el principal; el CESE toma nota de la observación y añade que en materia de contribución al presupuesto, el respeto de los principios debe a menudo ceder el paso a consideraciones de carácter económico.

3.4 Las tres fuentes arriba citadas (letras a, b, y c del apartado 1) constituyen una **combinación** (integrada por los «ingresos procedentes de cualquier otro gravamen que se establezca» previstos en el apartado 2), que puede variar de manera notable de un año a otro. Desde hace tiempo, el Consejo y la Comisión se preguntan **si conviene mantener este sistema o no**. En el Informe (7) ya citado sobre la financiación de la Unión, la Comisión estudia el modo de hallar una **estructura óptima**, y para ello examina **tres opciones**: el mantenimiento del sistema actual, la adopción de un sistema de financiación basado sólo en la RNB, y por último, la adopción de un sistema más claramente basado en los ingresos fiscales. Es probable que durante el próximo año se debata este asunto, con el fin de tomar una decisión definitiva. El Comité espera que se le tenga al corriente de los avances en este sentido, pero pone en guardia contra la tendencia, que parece dibujarse en los estudios hechos hasta ahora, de un enfoque puramente técnico-contable que no tenga en cuenta los aspectos políticos de las opciones.

3.4.1 Entre los «ingresos procedentes de cualquier otro gravamen que se establezca» de que se habla en el punto precedente, o incluso en sustitución del recurso del IVA, se ha considerado la idea de introducir un impuesto sobre la energía contaminante, que iría destinado al presupuesto comunitario pero a condición de que se invierta específicamente en la mejora del medio ambiente. El CESE se declara en contra de una solución de este tipo por cuanto ninguna norma permite destinar a fines específicos una parte de las contribuciones. Además, hay que tener en cuenta que la situación política internacional no permite tomar decisiones que podrían influir en la dinámica del futuro.

3.5 **Artículo 3: Recursos y compromisos.** Este artículo establece un «techo» a los ingresos y a los gastos: para los **recursos propios el techo se fija en el 1,24 % del total de las RNB** de los Estados miembros, y para los **créditos de compromiso se fija en el 1,31 %**. La diferencia debería provenir de otros ingresos de tipo diverso. En materia de gastos, las discusiones entre Estados miembros revelan la existencia de tendencias diversas respecto a la determinación del techo máximo previsto en las denominadas perspectivas financieras. El éxito dependerá de los equilibrios que se alcancen

entre la posición de los que desearían una función más fuerte de la Comisión y programas de progreso económico-social ambiciosos, que exigirían nuevos y más amplios recursos, y la de aquellos que son favorables a una mayor autonomía de los Estados miembros y a políticas de consolidación, que implicarían el mantenimiento del statu quo, o incluso una (improbable) reducción de los recursos actuales. No obstante, deberá prestarse una consideración especial a los problemas de los nuevos Estados miembros. Las futuras orientaciones estarán, en gran parte, determinadas por la aceptación de dos conceptos que podrían definirse como de **solidaridad global** y **desarrollo global**: se trata de conceptos fáciles de afirmar, pero de difícil traducción en términos presupuestarios.

3.6 **Apartado 1 del artículo 4: El mecanismo generalizado de corrección.** La decisión de Fontainebleau relativa al Reino Unido se tradujo en una *norma general* por la que se establece que el mecanismo generalizado de corrección deberá aplicarse a **todo Estado miembro que presente un desequilibrio presupuestario negativo** superior a un determinado porcentaje de su RNB, cuyo umbral no se precisa en la propuesta, pero que se establece en el **-0,35 % de la RNB** en la exposición de motivos de introducción de la citada propuesta. Por otra parte, **el total de las correcciones no podrá superar el «volumen de devolución máximo disponible»**. El cálculo de las correcciones y del importe disponible lo realizará el Consejo según el procedimiento establecido en el apartado 2 del artículo 279 del Tratado CE. No obstante, la corrección la determinará el Estado miembro interesado, calculando *la diferencia entre el total de los desembolsos y el total de las sumas recibidas, y multiplicando dicha diferencia por el total de los gastos repartidos*. El resultado (si fuera de signo positivo) se multiplicará por un **tipo de devolución del 0,66 % como máximo del total de los desembolsos, aunque, «si resulta necesario», se reducirá proporcionalmente a fin de respetar el importe máximo disponible para devoluciones**. En definitiva, la fórmula es difícilmente comprensible y su resultado es aún más difícilmente controlable; se trata de otro ejemplo, si no de falta de transparencia, sí de necesidad de simplificación.

3.6.1 El CESE constata que los interrogantes que se plantean en el punto 2.4.1 y las propuestas que formulaba en el punto 2.4.4 del presente documento han recibido de hecho ya respuesta, al hacer extensiva a todos una medida que, aunque justificable, se limitaba a un solo Estado miembro y no tenía fecha de caducidad fija. El CESE subraya, por lo tanto, que el mecanismo generalizado de corrección ha modificado el concepto de «carga excesiva» en un enfoque de **carácter matemático-contable** que, si bien, por un lado, tiene la ventaja de eliminar las evaluaciones subjetivas, por otro, no toma en consideración aspectos que podríamos llamar de **carácter «cuasi cualitativo»**: además de la renta per cápita, la competitividad, el nivel de protección social y la economía sumergida. Por otra parte, si bien es cierto que las cifras por sí solas no reflejan la situación real de un país, una norma generalizada que tuviese en cuenta elementos de juicio extraños amenazaría con introducir aspectos subjetivos no compatibles con la exigencia de transparencia. Por lo tanto, sólo queda aceptar el mecanismo generalizado de corrección en su estado actual, bien entendido que su aplicación no siempre producirá resultados óptimos.

(7) COM(2004) 505 final.

3.6.2 El apartado 1 del artículo 4 tiene el mérito de eliminar la contribución directa de los Estados miembros destinada a cubrir el importe de la «corrección», y la hace pasar por el presupuesto comunitario; con ello se pondría fin a un sistema poco lógico y, en cualquier caso, falto de transparencia. El Informe de la Comisión contiene abundantes cálculos —no siempre de fácil comprensión— y consideraciones cuya lectura ayuda a comprender el alcance de la propuesta de decisión. Entre las informaciones que permiten valorar el alcance del mecanismo generalizado de corrección está la que afirma que la aplicación de un umbral del -0,35 % de la RNB generará un **volumen medio estimado de corrección bruta cercano a los 7 000 millones de euros**. La aplicación del mecanismo generalizado de corrección junto con la modificación de las normas de financiación significa, a juicio de la Comisión, que el nivel de la corrección en el *marco del sistema actual* «queda algo desdibujado». Con la adopción del sistema y los parámetros propuestos, los cálculos de la Comisión arrojan resultados cuantitativos indicados en cuadros que contrastan diferentes alternativas, y cuya valoración se pedirá a los Estados miembros. El CESE no dispone de los elementos necesarios para entrar a valorar esta compleja materia.

3.6.3 El CESE desea, por otra parte, llamar la atención sobre dos consideraciones que podrían poner en cuestión el propio mecanismo generalizado de corrección. En primer lugar, el mecanismo resulta **rígido y sin límites temporales**. En este sentido, se observa lo peligroso de establecer normas basadas en una realidad actual que podría ser radicalmente diferente en el futuro; el ejemplo del Pacto de Estabilidad y Crecimiento es una prueba evidente. En segundo lugar, podría no ser racional imponer contribuciones que sean modificadas después con «correcciones», que sería más correcto denominar «restituciones» en virtud del principio de transparencia.

3.6.4 En definitiva, el CESE recuerda que en su reciente Dictamen ⁽⁸⁾ expresaba ya sus vivas reservas sobre la institucionalización del mecanismo generalizado de corrección, y se pregunta, no obstante, si no ha llegado el momento de cambiar radicalmente el concepto de «corrección», haciendo que el mecanismo citado forme **parte integrante de los criterios de contribución**. En otras palabras, los mismos parámetros propuestos para el mecanismo generalizado de corrección deberían formar parte del cálculo de la contribución. La Comisión ha adoptado ya en la práctica este procedimiento, que convendría que se institucionalizase junto con una cláusula de revisión periódica, por ejemplo cada siete años.

3.7 **Letra a) del apartado 2 del artículo 4: La corrección del Reino Unido.** Este párrafo contiene una **norma transitoria**, según la cual «*además de las correcciones que resultan de la aplicación del apartado 1 del artículo 4*» de la Decisión, el Reino Unido **mantendrá los derechos de Fontainebleau** hasta 2011, con arreglo a una escala descendente: en 2008, 2 000 millones de euros; en 2009, 1 500 millones; en 2010, 1 000 millones; y en 2011, 500 millones. Estos pagos, *desvinculados del mecanismo generalizado de corrección*, en la práctica **seguirían siendo financiados con arreglo a las normas actuales**, según las cuales el Reino Unido no participa en la financiación, mientras que la parte correspondiente a Alemania, los Países Bajos, Austria y Suecia se limitaba al 25 % de su cuota normal (véanse los puntos 2.4.3 y 2.4.4). Según la Comi-

sión, estas nuevas disposiciones presupuestarias deberían **reducir el impacto financiero de la introducción del mecanismo generalizado de corrección para el Reino Unido** en cuatro etapas graduales. En los últimos años (1997-2003), el Reino Unido ha recibido una corrección neta media de 4 500 millones de euros por año, mientras que con el mecanismo generalizado de corrección debería recibir una media de 2 100 millones de euros por año. Las medidas transitorias propuestas elevan el importe medio anual global (Fontainebleau, más el mecanismo generalizado de corrección) a 3 100 millones de euros.

3.7.1 La disposición sugerida es resultado, evidentemente, de una combinación de varios elementos: toma en consideración de situaciones anteriores, necesidad de transparencia y oportunidad política. Sin duda, no es la primera vez que se introducen derogaciones a las normas comunes; los tratados de adhesión, antiguos y nuevos, son la prueba. A los observadores exteriores no directamente interesados les podría resultar difícil aceptar las normas de las que se habla, pero la realidad con que es preciso convivir podría quizá aconsejar a los que tienen que adoptar las decisiones la presentación de *soluciones equilibradas, pero sobre todo transparentes y bien motivadas*. En este caso, **además del compromiso entre el «justo retorno» y la solidaridad** de que se habla en el punto 1.4 del presente dictamen, será preciso que los negociadores hagan gala de una **particular sensibilidad política** que tenga en cuenta la opinión pública de Europa y particularmente la de aquella parte de reciente adhesión.

3.8 **Letra b) del apartado 2 del artículo 4: Introducción progresiva del mecanismo generalizado de corrección.** La norma por la que se **introduce el mecanismo generalizado de corrección debería tener un aplicación gradual**. El tipo de devolución máximo del 66 % de que se habla en el apartado 1 del artículo 4 de la Decisión (véase el punto 3.6) se aplicaría sólo a partir de 2011; en el momento de su introducción, en 2008, sería del 33 %, para pasar en 2009 y 2010 al 50 %, y, por último, a su magnitud definitiva el año siguiente. La Comisión afirma que esta medida es necesaria «con el fin de **compensar el coste excesivo causado por el desembolso de los pagos complementarios** en favor de Reino Unido y, por consiguiente, limitar el coste global de la financiación durante el período transitorio», una clara indicación de las dificultades en que se debate Europa, y que no estaría bien ocultar a los ciudadanos. El CESE sólo puede repetir, confirmándolas, las observaciones formuladas en el punto 3.7.1 del presente dictamen.

3.9 **Artículo 5: Modalidades contables relativas a las correcciones.** El coste de las correcciones será asumido por todos los Estados miembros en función de la participación respectiva de los Estados miembros en la RNB total de la UE. **Las correcciones se concederán al Estado miembro que tenga derecho a ellas, mediante la reducción de sus pagos** mientras que **el coste financiero asumido por todos los Estados miembros se añadirá a los pagos que les correspondan como resultado** de la aplicación de un porcentaje a la suma de las RNB de todos los Estados. El CESE no desea formular comentarios específicos; una vez aceptado el mecanismo, su aplicación no puede ser diferente.

⁽⁸⁾ Dictamen del CESE sobre la «Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo — Construir nuestro futuro común — Retos políticos y medios presupuestarios de la Unión ampliada (2007-2013)», DO C 74 de 23.3.2005, p. 32, punto 5.5.1.

3.10 Artículos 6, 7 y 8: Modalidades no contables relativas a los recursos propios. Tampoco estas normas suscitan comentarios específicos, toda vez que son conformes a los principios generales de la contabilidad pública: prohibición de asignar los ingresos a capítulos de gastos específicos, transferencia de los superávits a ejercicios sucesivos y modalidades de recaudación de los recursos propios.

3.11 Artículo 9: Modificación de la estructura de los recursos propios. En caso de aprobación de este artículo, la Comisión se compromete a introducir **un recurso propio de carácter netamente fiscal**, que entraría en vigor el 1 de enero de 2014.

3.11.1 El ya citado Informe sobre la financiación de la Unión ⁽⁹⁾ trata en detalle este problema. En síntesis, la Comisión desea proponer la radical reducción del aporte de la RNB, sustituyéndola por un aumento correspondiente de la aportación **basada en la fiscalidad**. En una síntesis extrema, y necesariamente simplificadora, se toman en consideración **tres alternativas**: un sistema impositivo basado en el consumo de energía, una exacción real y no estadística sobre el IVA, y un impuesto de sociedades. La sustitución parcial del cuarto recurso por un régimen «fiscal» tendría, según la Comisión (punto 4.1.1.1 del Informe) la ventaja de incrementar la **visibilidad de Europa ante los ciudadanos e instituir con éstos una vinculación directa**. Hoy, sin embargo, con el peso preponderante del cuarto recurso, los Estados miembros, y en particular los contribuyentes netos, tienden a juzgar las políticas e iniciativas de Europa exclusivamente en términos de la propia asignación de recursos nacionales, prestando escasa atención a la sustancia de las políticas comunitarias y con el riesgo de subestimar su «valor añadido».

3.11.2 El CESE insiste en las consideraciones expresadas en puntos anteriores en relación con el citado Informe, que exige una atención muy particular, pero que el CESE considera que constituye una base de discusión y que merece ser objeto de una mayor profundización. Sin entrar a valorar los méritos de las tres hipótesis de la tributación tratadas en el punto anterior (la primera de las cuales parece descartable a primera vista ⁽¹⁰⁾), el CESE llama la atención sobre el comentario de la Comisión a que se hace referencia en el punto anterior, que ilustra correctamente la motivación del artículo 9. En opinión del Comité, la **imposición de una tasa «europea» al ciudadano basándose en la convicción de que lo acercaría a Europa y que ésta ganaría en «visibilidad» podría producir el efecto precisamente opuesto**. La crítica que hace la Comisión a la **actitud de los Estados miembros**, que el CESE comparte, **podría aplicarse por analogía también a los ciudadanos**.

⁽⁹⁾ COM(2004) 505 final, 14.7.2004.

⁽¹⁰⁾ Una tasa sobre la energía es anacrónica en la situación actual y en el futuro previsible (véase el Dictamen del CESE sobre la «Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social: Política fiscal en la Unión Europea - Prioridades para los próximos años», DO C 48 de 21.2.2002, punto 3.1.2.1.1. A propósito de la tasa sobre la energía, que debería dedicarse a la protección medioambiental, el CESE ha insistido en repetidas ocasiones en que la introducción de impuestos y tasas con fines ecológicos no debe comprometer la competitividad de las empresas europeas ni destruir empleo, efectos que podrían darse, sobre todo, en los sectores de gran consumo energético.

3.11.3 El CESE toma nota de la intención de la Comisión de no proponer un aumento de los impuestos, sino más bien de indicar claramente a los contribuyentes qué parte de los impuestos va destinada a la Hacienda nacional y cuál se reserva a la financiación de la Unión. Aun teniendo en cuenta esta precisión, el CESE sigue manteniendo sus dudas: si bien, por una parte, una indicación explícita de una «tasa europea» podría contribuir a dar una mayor transparencia sin por ello incrementar la carga global que soporta el contribuyente, por otra, no podemos dejar de ver que una parte de los ciudadanos de diversos países aún se muestra hostil al ideal «europeo» o, al menos, no está plenamente informado del mismo; una «tasa europea» podría añadir —aunque inapropiadamente— argumentos en contra.

3.12 Si bien el punto precedente concluye las observaciones del CESE sobre el documento de la Comisión, se añade, a la atención de los órganos de decisión, una reflexión adicional como contribución a una futura revisión de esta materia. En opinión del CESE, un posible enfoque, compuesto por soluciones transparentes y de fácil aplicación, podría consistir en:

- una contribución bruta establecida sobre la base de la RNB por habitante. A este respecto, el CESE ya llamó la atención en su día en su Dictamen sobre la «Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo — Construir nuestro futuro común — Retos políticos y medios presupuestarios de la Unión ampliada (2007-2013)» ⁽¹¹⁾;
- una contribución neta calculada en base a la contribución bruta y corregida del mecanismo generalizado de corrección, que vendría, por consiguiente, a formar parte directa del mecanismo contributivo, sin necesidad de restituciones o de ajustes a posteriori.

Un enfoque de este tipo, aunque sin duda susceptible de ulteriores ajustes y correcciones, tendría, entre otras cosas, la ventaja de reflejar constantemente la situación corriente en cada uno de los países, sin necesidad de revisar la estructura contributiva.

4. Comentarios finales

4.1 El CESE es consciente de que las decisiones finales, en las que sin duda influirán consideraciones de carácter político, siguen estando en manos de los Estados miembros. El CESE presenta las consideraciones y propuestas que anteceden en tanto que representante de la sociedad civil; es decir, de aquella que en definitiva soporta la carga de las contribuciones al presupuesto europeo, con la esperanza de que puedan ser tomadas en consideración.

⁽¹¹⁾ DO C 74 de 23.3.2005, p. 32, punto 5.5.

4.2 La sociedad civil, y en definitiva el ciudadano europeo, considera que el mecanismo de contribución a los recursos propios de la Unión no es únicamente poco conocido sino que, sobre todo, peca de falta de **transparencia**. Pero aún menos transparente parece un mecanismo generalizado de corrección entendido como restitución de contribuciones ya realizadas, a cargo no del presupuesto comunitario sino de otros Estados miembros. Si realmente deseamos «acercar al ciudadano a Europa», los Estados miembros deben estar informados de las responsabilidades que les incumben en relación con este objetivo repetidamente confirmado y proclamado: la comunicación debe basarse en la claridad y la accesibilidad del lenguaje. Esta

obligación incumbe, más que a la Comisión, a cada uno de los gobiernos nacionales; es decir, a los únicos capaces de comunicar con sus ciudadanos con pleno conocimiento de su mentalidad y sus necesidades. La credibilidad de Europa es, en definitiva, una responsabilidad específica de cada una de las autoridades nacionales.

4.3 Si se cumple con la premisa aquí establecida, la propuesta de crear un sistema contributivo basado en una fiscalidad «europea» podría tener una base de racionalidad. En caso contrario, el mecanismo propuesto parecería ser, cuando menos, prematuro.

Bruselas, 12 de mayo de 2005.

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

ANEXO

La siguiente enmienda se rechazó en el transcurso del debate:

Punto 3.1.1.1

Suprimase.

Exposición de motivos

El cálculo de los ingresos arancelarios y de los costes que supone para la administración de aduanas no desaparece, aun cuando los ingresos correspondientes no engrosen los recursos propios comunitarios. Dado que la política comercial ha pasado a ser competencia de la UE, es normal que todos sus componentes estén integrados en la política comunitaria, incluidos la percepción de derechos de aduana y los ingresos arancelarios.

Resultado de la votación

Votos a favor: 38

Votos en contra: 51

Abstenciones: 18.
