

AGENDA 2000

Financiación de la Unión Europea

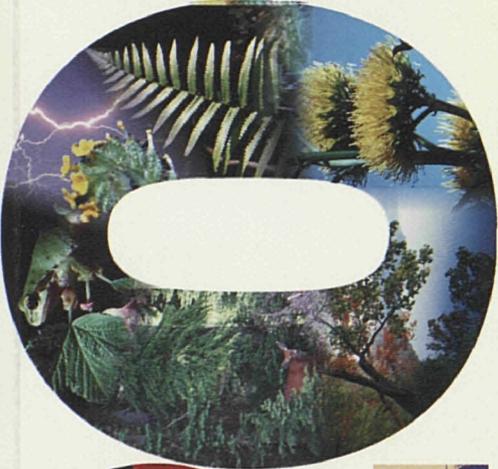
Informe de la Comisión
sobre el funcionamiento
del sistema de recursos propios

ES



Comisión Europea

Boletín de la Unión Europea
Suplemento 2/98



Suplementos 1998

1/98 Programa de la Comisión para 1998

Estado de la Unión — Discurso del Presidente Jacques Santer
ante el Parlamento Europeo

Resolución del Parlamento Europeo sobre del programa para 1998

2/98 *Financiación de la Unión Europea*

Informe de la Comisión sobre el funcionamiento del sistema de recursos propios

*3/98 Tarifas justas por el uso de infraestructuras — Estrategia gradual para un marco común de tarificación de infraestructuras de transporte en la Unión Europea — Libro Blanco

* En preparación.

AGENDA 2000

Financiación de la Unión Europea

Informe de la Comisión sobre el funcionamiento
del sistema de recursos propios

Documento redactado sobre la base del documento COM(1998) 560

Puede obtenerse información sobre la Unión Europea a través del servidor Europa en la siguiente dirección de Internet: <http://europa.eu.int>.

Al final de la obra figura una ficha bibliográfica.

Luxemburgo: Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 1998

ISBN 92-828-4966-X

© Comunidades Europeas, 1998

Reproducción autorizada, con indicación de la fuente bibliográfica

Printed in Belgium

IMPRESO EN PAPEL BLANQUEADO SIN CLORO

Índice

Resumen	5
Introducción	9
1. Funcionamiento del sistema de recursos propios	11
1.1. <i>Composición del actual sistema de recursos propios</i>	11
1.2. <i>Evaluación del actual sistema de recursos propios</i>	13
1.2.1. Adecuación y equidad	14
1.2.2. Autonomía financiera, relación coste/eficacia, transparencia y simplicidad	16
1.3. <i>Opciones del nuevo sistema de contribuciones</i>	18
1.3.1. Simplificación del actual sistema de contribuciones	19
1.3.2. Criterios de los nuevos recursos propios	20
1.3.3. Futuros recursos propios posibles	20
1.3.4. Progresividad en las contribuciones	21
2. El tema de los desequilibrios presupuestarios	25
2.1. <i>Desequilibrio presupuestario del Reino Unido</i>	28
2.2. <i>Desequilibrio presupuestario de Alemania, los Países Bajos, Austria y Suecia</i>	31
2.3. <i>Impacto de la Agenda 2000 en los desequilibrios presupuestarios más importantes</i>	33
2.4. <i>Opciones de reforma</i>	35
2.4.1. Vuelta a un sistema más sencillo	35
2.4.2. Corrección en la sección de gastos	36
2.4.3. Un mecanismo de corrección generalizado	38
3. Comentarios finales	41
Anexos	
1. <i>Evolución del sistema financiero de la UE</i>	45
2. <i>Estudio sobre la posibilidad de introducir nuevos recursos propios para la Unión Europea</i>	47
3. <i>Concepto y medida del saldo presupuestario</i>	72
4. <i>Compensación presupuestaria en favor del Reino Unido</i>	77
5. <i>Efectos de un reembolso parcial de las ayudas directas de la PAC</i>	85
6. <i>Un mecanismo de compensación presupuestaria generalizado: resultados de ejercicios de simulación</i>	91
7. <i>La progresividad en las contribuciones presupuestarias</i>	100
8. <i>Anexo estadístico</i>	109

Resumen

El objetivo del presente informe es analizar el funcionamiento del sistema de recursos propios de la Unión Europea (UE), incluido el examen de nuevos recursos propios y la posibilidad de aplicar un tipo fijo para el recurso IVA, así como estudiar el mecanismo de corrección en favor del Reino Unido y el tema de las contribuciones al presupuesto de la UE planteado por diversos Estados miembros.

El *sistema de recursos propios* de la UE ha evolucionado considerablemente a lo largo del tiempo. Debido a las modificaciones introducidas por las Decisiones sobre los recursos propios de 1988 y 1994, ha mejorado substancialmente la equidad entre Estados miembros, por lo que a sus contribuciones brutas al presupuesto de la UE se refiere, ya que éstas se han aproximado más a las respectivas cuotas de aquéllos en el PNB de la UE. Esta mejora es fundamentalmente producto del lugar cada vez más importante del recurso PNB en las contribuciones totales al presupuesto. El sistema actual proporciona asimismo los recursos necesarios para financiar los gastos de la UE. Sin embargo, el sistema vigente presenta inconvenientes, al menos, desde dos puntos de vista. Al basarse cada vez más en transferencias de los Tesoros de los Estados miembros, el sistema no garantiza una auténtica autonomía financiera de la UE; por otro lado, las distintas intervenciones en el sistema de contribuciones, incluido el mecanismo de corrección en favor del Reino Unido, han hecho imposible la transparencia en las relaciones financieras de los Estados miembros y el presupuesto de la UE.

La reforma del actual sistema financiero de la UE podría adoptar una de dos formas. Bien podría orientarse a la ampliación de la base fiscal y al desarrollo de nuevos recursos propios para la Unión, bien podría perseguir una simplificación del régimen actual de contribuciones. En el primer caso, en el informe se señala que existen varias posibilidades de *nuevos recursos propios* pero sólo una sería viable, desde un punto de vista realista, a medio plazo. Ésta es un recurso IVA modificado, que, no obstante, no sería plenamente

coherente con el criterio de la equidad. En el segundo caso, el actual sistema de contribuciones podría ser sustituido por un sistema en el que el recurso IVA, o incluso los así llamados recursos propios tradicionales (RPT, es decir, básicamente, derechos de aduana y exacciones reguladoras agrícolas), se sustituirían por contribuciones basadas en el PNB. A este respecto, España, apoyada por Grecia y Portugal, ha propuesto la introducción de un elemento de *progresividad* en el sistema para tener más en cuenta, aunque con modificaciones, el PNB de cada Estado miembro. Aun siendo atractiva a primera vista, la progresividad en las contribuciones no sería coherente con el actual acervo comunitario, de acuerdo con el cual la solidaridad se practica a través de la sección de gastos del presupuesto y la convergencia real se promueve mediante la inversión.

A pesar de dificultades de orden técnico y conceptual relacionadas con la relevancia y la medida de los saldos presupuestarios (o netos), el tema de los *desequilibrios presupuestarios* ha vuelto a surgir en el debate presupuestario. Alemania, los Países Bajos, Austria y Suecia han alegado que sus saldos presupuestarios deberían considerarse excesivos según los términos del acuerdo de Fontainebleau.

El informe, de acuerdo con el mandato de la Decisión relativa a los recursos propios de 1994, analiza el funcionamiento del *mecanismo de corrección existente en favor del Reino Unido* y del desequilibrio presupuestario de este Estado miembro. En el informe se señala que las circunstancias que estaban en la raíz de la corrección británica han variado considerablemente desde mediados de los años ochenta. El desequilibrio del Reino Unido ya no es el único, ya que otros Estados miembros registran desequilibrios similares. La prosperidad relativa del Reino Unido después de la ampliación se situará muy por encima de la media de la Unión. Mientras que el mecanismo de Fontainebleau pretendía básicamente aportar una corrección por la pequeña parte del Reino Unido en los gastos agrícolas, en la actualidad le otorga una ventaja en todos los gastos. Además, de no

modificarse el mecanismo, el Reino Unido sólo pagaría un tercio de lo que le correspondería pagar en relación con la futura ampliación. No obstante, el Reino Unido sigue siendo un contribuyente neto mayor que otros Estados miembros con superior capacidad contributiva, aún después de la corrección.

Los *desequilibrios presupuestarios de Alemania, los Países Bajos, Austria y Suecia* se han ampliado en los últimos años como consecuencia de diversos factores que eran previsibles. Por lo que a los próximos años se refiere, se espera que estos desequilibrios, medidos en términos del PNB, cambien algo, por influencia de la próxima ampliación y las reformas de las políticas de gasto en perspectiva, de manera más pronunciada en el caso de los Países Bajos. Respecto de la ampliación, se producirá un deterioro medio en el saldo presupuestario de cada Estado miembro actual de aproximadamente el 0,15 % del PNB, que no debería dar lugar a peticiones de compensación. En cuanto a las reformas, no es posible calcular con precisión su impacto antes de que finalicen las negociaciones. No obstante, es probable que la reforma de la política agrícola común no afecte de forma significativa al saldo presupuestario de los países en cuestión, con la excepción de los Países Bajos, donde es probable que tenga un efecto más contable que sustantivo. Aunque el impacto de la reforma de las políticas estructurales en los saldos presupuestarios es aún más difícil de calcular, en cualquier caso, la reducción de los gastos estructurales en los quince Estados miembros actuales significará una reducción en las contribuciones y, consiguientemente, una mejora relativa de los saldos presupuestarios de estos Estados miembros, aun cuando el gasto estructural se concentre en las regiones menos prósperas.

En el caso de que se alcanzara un consenso político acerca de la necesidad de resolver el tema de estos desequilibrios, serían posibles tres ejes de acción. Una opción, en cuanto a la *financiación* del presupuesto, sería avanzar hacia un sistema de recursos propios caracterizado por una mayor transparencia, es decir, inexistencia de características *ad hoc*, y equidad, es decir supresión de los elementos de regresividad restantes. Ello abarcaría la reducción o incluso la desaparición paulatina del actual mecanismo de corrección, cuyas

razones perderían peso si se adoptara una opción en cuanto a los gastos y/o se implantara la sustitución total o parcial de los restantes recursos por el recurso PNB.

Otro enfoque coherente con las conclusiones de Fontainebleau sería introducir correcciones en la *sección gastos* del presupuesto. En el informe se analiza una opción sobre el reembolso parcial (75 %) de los gastos de la PAC en ayudas directas a los agricultores. Sin afectar ni a la naturaleza comunitaria de la PAC ni a la ayuda global a los agricultores —ya que las condiciones del pago de dichas ayudas directas seguirían formando parte integrante de la PAC y dependerían de decisiones de la UE—, existe la posibilidad de repartir entre la UE y los Tesoros nacionales el importe del apoyo en ayudas directas. De esta opción se beneficiarían aquellos Estados miembros cuya participación en la financiación es mayor que en las ayudas directas, pero perjudicaría a los Estados miembros en la situación contraria. Esta opción permitiría una reducción de la línea directriz agraria y, probablemente también, del techo de los recursos propios.

Por último, existe la opción de un *mecanismo de corrección generalizado*. La generalización del actual mecanismo a todos los países con saldos presupuestarios negativos supondría una redistribución de recursos de enormes dimensiones entre los Estados miembros. No obstante, sería posible modificar algunos parámetros del actual mecanismo, por ejemplo, el umbral para la compensación o el valor del coeficiente de compensación, lo que generaría muchos recursos, en algunos caso mayores y en otros menores que la actual reducción concedida al Reino Unido.

El informe concluye confirmando la opinión formulada en la *Agenda 2000* de que ni la necesidad de un incremento en los recursos financieros de la Unión ni los limitados inconvenientes del sistema financiero justifican la modificación de la Decisión relativa a los recursos propios a corto plazo. Las opciones presentadas en el informe son intercambiables, se pueden completar y se pueden ampliar en el tiempo. Sin embargo, ninguna de estas opciones constituye la solución ideal. Todas contienen defectos técnicos y conceptuales. Los cambios en la carga de la financiación resultantes de algunas de estas opciones introducen elementos regresivos que

podrían requerir un ajuste en el contexto de una solución general.

De alcanzarse un consenso sobre la necesidad de abordar el tema de los desequilibrios financieros, habría necesariamente que elegir entre las opciones presentadas en el informe o ponerse de acuerdo sobre una combinación

de éstas que respetara su lógica. El calendario de cualquier cambio dependerá de si se requiere o no una modificación de la Decisión relativa a los recursos propios, si bien la ampliación parece un cambio de circunstancias de una importancia lo suficientemente grande como para justificar una reforma estructural de esa importancia.

Introducción

En la vigente Decisión sobre los recursos propios se establece que la Comisión presentará a finales de 1999 un informe sobre el funcionamiento del sistema de recursos propios, así como sobre la corrección del desequilibrio presupuestario concedida al Reino Unido. Asimismo, en la Decisión se exige a la Comisión que informe acerca de las posibilidades de creación de un nuevo recurso propio, así como sobre las modalidades de introducción de un tipo uniforme fijo aplicable a la base IVA⁽¹⁾.

El presente informe se ha preparado en un momento en que la Unión Europea espera aumentar sus miembros en una próxima ampliación y se encuentra inmersa en un proceso en el que se plantea realizar importantes reformas en sus políticas. A pesar de ser muy difíciles de cuantificar, los probables efectos de la ampliación y las reformas propuestas forman también parte integrante del informe.

En el primer capítulo del informe se evalúa el funcionamiento del sistema financiero de la Unión Europea. Como argumento clave, en esta parte del informe, se señala que el sistema actual ha funcionado correctamente en términos tanto de suficiencia como de equidad de las contribuciones brutas. Sin embargo, considerado desde los puntos de vista de autonomía financiera, relación coste/eficacia y transparencia, el sistema actual adolece de ciertos fallos. La creación de un nuevo recurso propio

suele considerarse un medio de mejorar el funcionamiento del sistema, por lo que en este capítulo del informe se examinan la conveniencia y las dificultades de la creación de un nuevo recurso propio y de un tipo uniforme fijo aplicable a la base IVA. Además, se examina la reciente propuesta de España, Grecia y Portugal de introducir en el sistema de recursos propios un importante elemento de progresividad.

De la combinación del actual régimen de financiación y de las decisiones de gastos han resultado unos desequilibrios presupuestarios que algunos Estados miembros consideran demasiado grandes. El segundo capítulo del informe examina los temas relacionados con las posiciones presupuestarias de los Estados miembros. En el sistema actual, el único Estado miembro que cuenta con una corrección de sus desequilibrios presupuestarios es el Reino Unido (asimismo, la parte de Alemania en la financiación de la corrección británica se ve reducida en un tercio). Recientemente, otros Estados miembros han alegado que también ellos reúnen las condiciones que, según el acuerdo de Fontainebleau, justifican la concesión de una reducción presupuestaria. En este capítulo del informe se comentan los desequilibrios presupuestarios de este grupo de Estados miembros, ofreciéndose algunas opciones para la superación de las dificultades observadas.

(1) Artículo 10 de la Decisión 94/728/CE, Euratom del Consejo, de 31 de octubre de 1994, relativa al sistema de recursos propios de las Comunidades Europeas (DO L 293 de 12.12.1994, p. 9).

1. Funcionamiento del sistema de recursos propios

El presente capítulo del informe contiene tres apartados. En el primero se ofrece una descripción de la composición del sistema actual de recursos propios, mientras que su evolución histórica se resume brevemente en el Anexo 1. El segundo contiene una evaluación del actual sistema en función de los criterios de *adecuación, equidad, autonomía financiera, transparencia/simplicidad y relación coste-eficacia*. El tercero trata del tema de los posibles nuevos

recursos propios para la UE. Se toman en consideración diversos recursos nuevos potenciales, mientras que en el Anexo 2 se examinan pormenorizadamente las distintas opciones de nuevos recursos propios. Dada la desigual base imponible que cada recurso potencial representa en cada uno de los Estados miembros, en este capítulo se alude asimismo a un posible conflicto entre aumentar la autonomía financiera de la UE y mejorar la equidad del sistema.

1.1. Composición del actual sistema de recursos propios

La modificación más reciente del sistema de recursos propios se acordó en el Consejo Europeo de Edimburgo de diciembre de 1992. Este acuerdo político se transformó posteriormente en decisión formal en octubre de 1994⁽¹⁾,

mientras que la ratificación por todos los Parlamentos nacionales tuvo lugar en la primavera de 1996. El actual sistema de recursos propios entró en vigor, con carácter retroactivo, el 1 de enero de 1995.

Cuadro 1. *Composición de los recursos propios de la UE*
(En % del total, base acumulada; los datos de 1998 y 1999 son proyecciones)

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Recursos propios tradicionales	29,1	28,7	29,4	26,4	23,6	20,3	20,6	21,3	19,1	18,8	16,7	16,1
IVA ⁽¹⁾	60,0	60,7	69,9	59,5	61,9	54,0	51,9	57,8	51,3	45,5	39,7	35,4
PNB	10,9	10,6	0,7	14,1	14,5	25,7	27,5	20,9	29,6	35,7	43,6	48,4

⁽¹⁾ Incluida la corrección del Reino Unido.

Los cambios introducidos en esta última ocasión siguen en la línea de los introducidos en 1988 y han tenido importantes repercusiones en la composición de los recursos propios. En el cuadro 1 figura la parte de cada tipo de recurso en el presupuesto y en el gráfico 1 se muestra el valor absoluto de las contribuciones por recurso, durante el período 1988-1999.

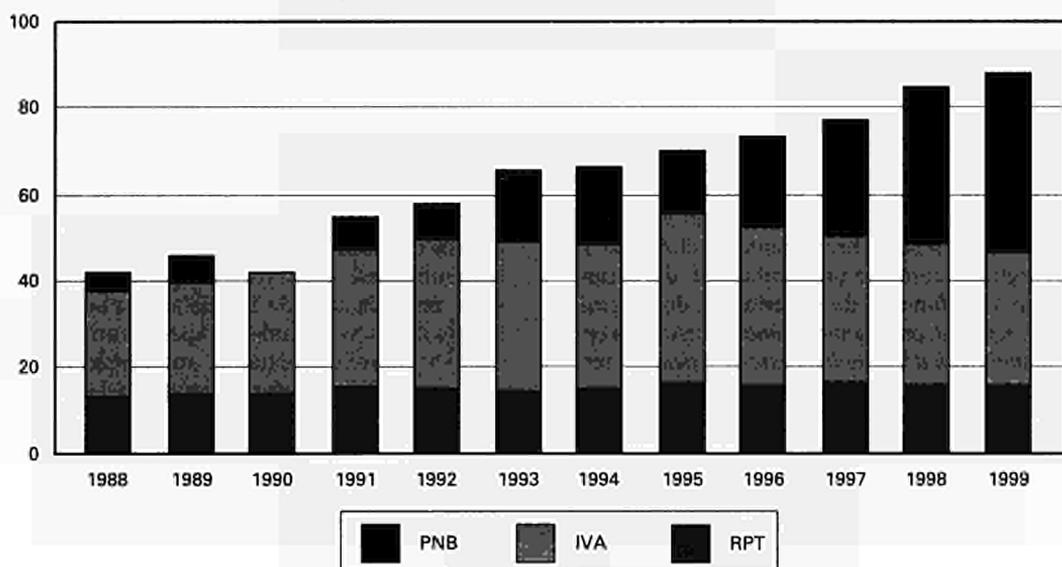
En estos datos destaca, en primer lugar, la tendencia descendente de la contribución relativa

de los llamados «recursos propios tradicionales» (RPT, derechos de aduana y exacciones agrícolas), cuya parte ha disminuido, pasando del 29,1 % del total en 1988 al 19,1 % en 1996 y aproximadamente al 16 % en 1998-1999. El impacto de la liberalización comercial en los aranceles se traduce en que la aportación global de este recurso ha dejado de aumentar, de manera correlativa a la expansión del comercio mundial. En términos absolutos, los recursos propios tradicionales se mantienen en el tramo de los 12 000 a 14 000 millones de ecus, lo que refleja la disminución constatada de su participación en el total de los recursos.

⁽¹⁾ Decisión 94/728/CE, Euratom del Consejo, de 31 de octubre de 1994, véase la nota a pie de la página 9.

Gráfico 1. *Composición de los recursos propios de la UE, 1988-1999*

(Precios corrientes, miles de millones de ecus)



Un segundo rasgo importante lo constituye la disminución de la parte de las contribuciones IVA, que ha pasado de casi el 70 % del total de los recursos en 1990 al 51,3 % en 1996 y aproximadamente al 35 % en 1999. De la misma manera, la parte del recurso PNB ha aumentado al 35,7 % en 1997 y se calcula que se aproximará al 50 % en 1999.

La parte cada vez menor de los ingresos IVA refleja básicamente la política de reforma introducida en las Decisiones de recursos propios de 1988 y 1994. En 1988 se acordó reducir la base IVA de los Estados miembros al 55 % de su PNB. En 1994 se decidió descender este límite al 50 %, a partir de 1995, en aquellos Estados miembros cuyo PNB por habitante fuera inferior al 90 % de la media UE (Grecia, Irlanda, Portugal y España) y reducir progresivamente la nivelación de la base IVA de los restantes Estados miembros del 54 % en 1995 al 50 % en 1999. En el cuadro 2 se recoge el umbral de nivelación y los Estados miembros cuya base IVA se ha nivelado en el período 1988-1999, así como una serie cronológica sobre los tipos máximo y uniforme del IVA.

Además, en 1994 se decidió reducir, a partir de 1995, el tipo máximo IVA del 1,4 % al 1 % en 1999. No obstante, el tipo por el que se deter-

minan efectivamente las contribuciones IVA es el así llamado *tipo uniforme*, que es menor que el tipo máximo, por la necesidad de dejar una cantidad para la financiación nacional de la corrección del Reino Unido⁽¹⁾. Este tipo ha fluctuado entre el 1,20 y el 1,28 % hasta 1994, habiendo desde entonces disminuido de manera paralela al tipo máximo, calculándose que descenderá hasta el 0,84 % en 1999 (véase el cuadro 2).

El papel del recurso PNB, introducido por la Decisión de 1988, es el de un amortiguador, con la función residual de equiparar ingresos y gastos agregados presupuestarios. En consecuencia, el tipo uniforme para el PNB varía en función de las necesidades presupuestarias anuales; en 1995, por ejemplo, era el 0,339 %; en 1997, el 0,403 %; en el presupuesto de 1999 se calcula que será el 0,534 %⁽²⁾.

El equilibrio presupuestario del año anterior puede influir en la disponibilidad de recursos del año en curso y, consecuentemente, en la

(1) Véase el Anexo 4 para el análisis de estos temas.

(2) Los datos de 1995 y 1997 se refieren a los presupuestos rectificativos y suplementarios 1/95 y 1/97, respectivamente; las previsiones para 1999 son del anteproyecto de presupuesto de 1999; las cifras se redondean a tres decimales aunque los cálculos presupuestarios reales se llevan a cabo utilizando 15 decimales.

necesidad de acudir al recurso PNB. Por ejemplo, el superávit presupuestario de 1989 redujo la financiación PNB en 1990 al mínimo; por el contrario, debido al lento crecimiento de los ingresos IVA, durante los años de recesión de 1992-1994 fue necesario incrementar la financiación residual correspondiente al PNB.

En general, no obstante, por causa de la progresiva disminución del porcentaje de ingresos procedente de los recursos propios tradicionales, así como del IVA, el recurso PNB está desempeñando un papel cada vez más significativo en la financiación del presupuesto de la UE.

Cuadro 2. *Umbral de nivelación, Estados miembros cuya base IVA se nivela, tipo máximo IVA y tipo uniforme IVA*

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998 ⁽¹⁾	1999 ⁽¹⁾
Umbral nivelación	55 %	55 %	55 %	55 %	55 %	55 %	55 %					
Grecia, Irlanda, Portugal, España								50 %	50 %	50 %	50 %	50 %
Otros Estados miembros								54 %	53 %	52 %	51 %	50 %
Estados miembros cuya base IVA se nivela	E, IRL, L	E, IRL, L, P, UK	IRL, P, UK	IRL, L, P	IRL, P	L	IRL, P	IRL, L, P	IRL, L, P	IRL, L, P	IRL, L, P, UK	EL, IRL, L, P, UK
Tipo máximo IVA	1,40	1,40	1,40	1,40	1,40	1,40	1,40	1,32	1,24	1,16	1,08	1,0
Tipo uniforme IVA ⁽²⁾	1,27	1,28	1,21	1,20	1,26	1,25	1,28	1,25	1,12	1,05	0,99	0,84

⁽¹⁾ Proyecciones.

⁽²⁾ La diferencia entre «tipo máximo IVA» y el «tipo uniforme» depende del volumen de la corrección concedida al Reino Unido.

Además de los recursos mencionados en los apartados anteriores, el presupuesto de la UE cuenta con otros ingresos, que no se consideran recursos propios, derivados de disposiciones comunitarias específicas. Estos ingresos consisten en multas, ingresos procedentes de operaciones administrativas de las instituciones comunitarias, contribuciones relativas a

actividades del Espacio Económico Europeo, intereses por el retraso en los pagos, impuesto sobre los salarios de los empleados de las instituciones comunitarias, rentas de operaciones de préstamo y empréstito y otros ingresos diversos. En 1997, tales ingresos ascendieron a 612 millones de ecus, es decir, el 0,74 % de todos los recursos disponibles del presupuesto.

1.2. Evaluación del actual sistema de recursos propios

Los criterios clave en función de los cuales se puede evaluar el funcionamiento del sistema son los siguientes:

□ *Adecuación del recurso*, es decir, el recurso debe originar un importe suficientemente grande para el volumen del presupuesto de la UE.

□ *Equidad en las contribuciones brutas*, es decir, la carga debe estar equitativamente distribuida entre Estados miembros.

□ *Autonomía financiera*, es decir, el recurso debe incrementar la independencia del presupuesto de la UE de los Tesoros nacionales.

□ *Transparencia y simplicidad*, la determinación del impuesto debe ser fácil de comprender por los ciudadanos, y

□ *Relación coste/eficacia*, es decir, los costes de cobro y administración del recurso deben ser bajos en relación con su producto.

Anticipando las conclusiones del presente capítulo, puede decirse que el actual sistema de recursos propios ha funcionado satisfactoriamente, si se consideran los dos primeros criterios, pero presenta algunos inconvenientes respecto de los tres últimos.

1.2.1. Adecuación y equidad

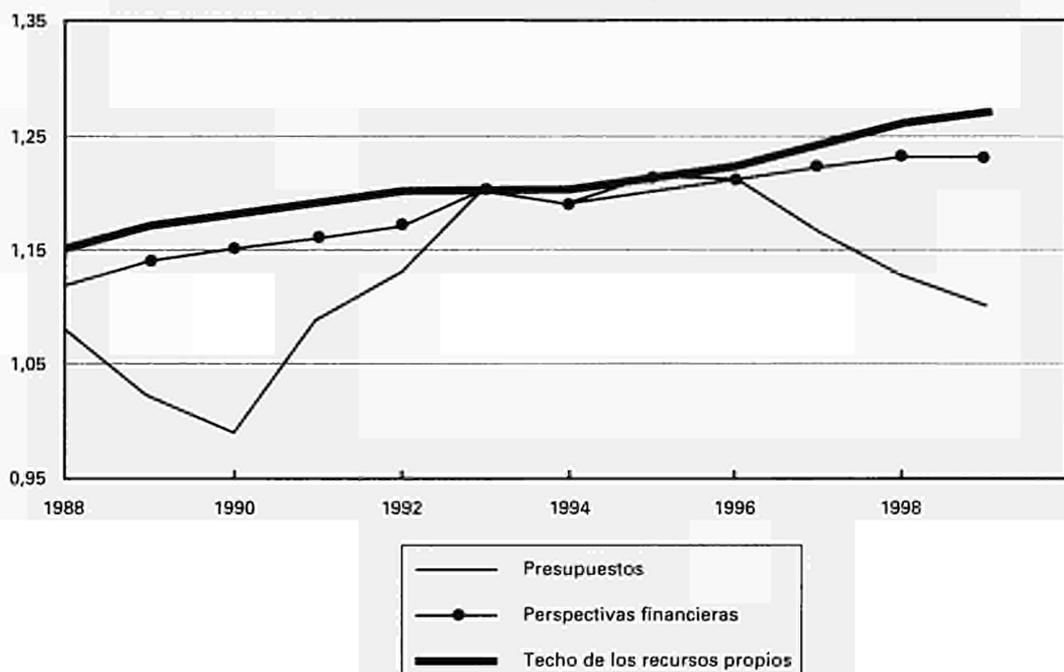
El presente sistema de recursos propios ha funcionado bien según los criterios de ade-

cuación de los recursos y equidad en las contribuciones brutas.

Adecuación

El presente régimen de recursos propios ha originado suficientes ingresos para financiar los planes de gasto. La disminución de los recursos tradicionales y del recurso IVA ha sido posible gracias al recurso PNB. El techo máximo de los recursos propios del 1,20% del PNB resultó adecuado por estrecho margen, habiendo aparecido algunas dificultades, especialmente durante la recesión de 1993. La recuperación de 1994 y la adhesión de tres nuevos Estados miembros en 1995 palió en parte las restricciones. Más recientemente, no obstante, el progresivo incremento del techo de los recursos propios acordado en Edimburgo ha ido parejo con mayores restricciones en las decisiones de gasto. A consecuencia de ello ha aparecido un margen tanto en las perspectivas financieras como en el techo de los recursos propios, que se espera aumente en 1999 (véase el gráfico 2).

Gráfico 2. *Techo de los recursos propios, perspectivas financieras y presupuestos*
(En % del PNB de la UE)



Equidad

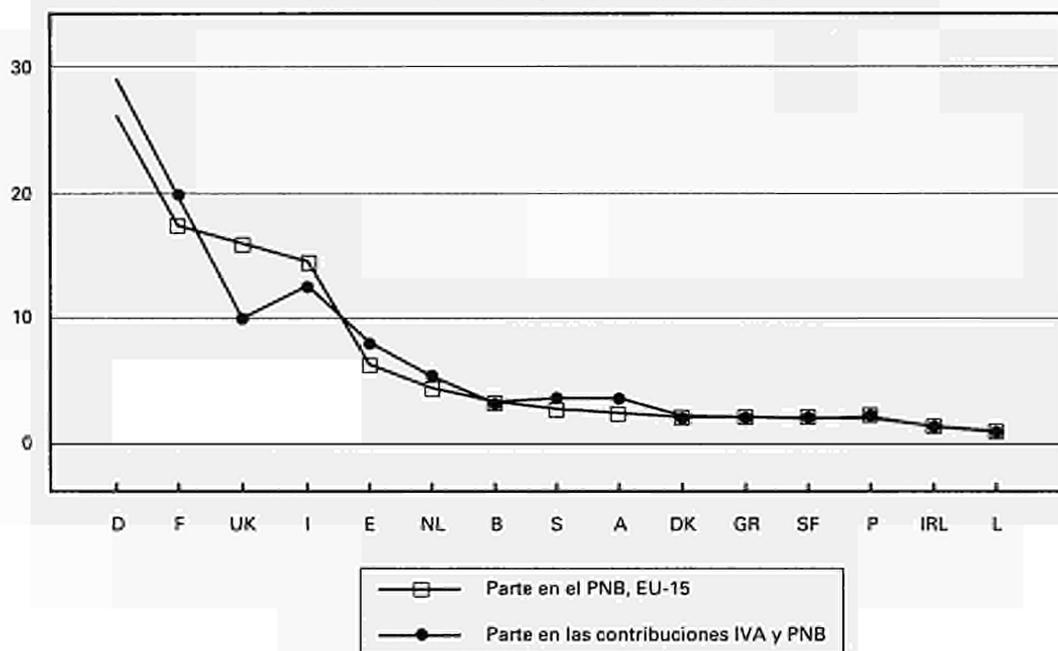
Ha mejorado la equidad de las contribuciones brutas de los Estados miembros, en gran parte debido a la progresiva sustitución del recurso IVA por el recurso PNB. En este contexto, se interpreta que equidad significa proporcionalidad de las contribuciones brutas con la renta de los Estados miembros⁽¹⁾.

Como consecuencia de la Decisión sobre recursos propios de 1988, en la que se optó por la creación de un recurso PNB en vez de hacer frente a las necesidades financieras mediante el incremento del tipo IVA, y de la confirmación de esta opción en 1994, las contribuciones de los Estados miembros están cada vez más estrechamente correlacionadas con el PNB nacional⁽²⁾. Puesto que la mejor manera de medir la capacidad contributiva al presupuesto de la UE es a través de la renta nacional de un país, una vez convertida en

una divisa común a los tipos de cambio corrientes, la creciente importancia del recurso PNB se traduce en una mejora de la equidad en las contribuciones presupuestarias brutas.

En el gráfico 3 figuran datos sobre la parte en la financiación IVA y PNB, que es la parte de las contribuciones que puede considerarse que procede directamente de los Tesoros de los Estados miembros, y sobre la parte en el PNB de la EU-15, de todos los Estados miembros, por orden descendente, empezando por Alemania, en 1997. Los datos confirman que las contribuciones reflejan fielmente la participación en el PNB, con la excepción particular de Italia y del Reino Unido donde la reducción ha llevado a unas contribuciones que son considerablemente más bajas que su parte en el PNB. Cada año, no obstante, la relación entre contribuciones IVA y PNB y parte en el PNB se ve influida por diversos factores.

Gráfico 3. *Parte en las contribuciones IVA y PNB y parte en el PNB, EU-15*
(Datos de 1997, en %, después de la corrección RU)



(1) El tema de la progresividad en el sistema financiero de la UE se examina en los apartados 1.3.2 y 1.3.4.

(2) En general se considera que las contribuciones basadas en el recurso IVA son regresivas ya que representan una proporción del PNB mayor en los Estados miembros pobres que en los ricos.

Cuadro 3a. *Parte de los Estados miembros en la financiación de la UE y en el PNB, EU-15*

(En porcentajes del total, datos de 1997, incluida la corrección del Reino Unido)

B	DK	D	EL	E	F	IRL	I	L	NL	A	P	FIN	S	UK
Parte en el PNB de la UE														
3,1	1,9	26,0	1,5	6,6	17,2	0,8	14,2	0,2	4,5	2,6	1,2	1,4	2,7	16,1
Parte en la financiación del presupuesto de la UE														
3,9	2,0	28,2	1,6	7,1	17,5	0,9	11,5	0,2	6,4	2,8	1,4	1,4	3,1	11,9
De la cual: recursos propios tradicionales														
7,4	2,0	24,2	1,2	4,5	10,9	1,6	7,9	0,2	12,2	1,8	1,1	1,0	2,6	21,5
De la cual: contribuciones IVA y PNB														
3,1	2,0	29,1	1,7	7,8	19,0	0,8	12,4	0,2	5,1	3,0	1,5	1,5	3,2	9,6

En primer lugar, al pagar todos los Estados miembros un porcentaje idéntico de su base IVA y/o PNB, las diferencias en el índice de crecimiento de la base armonizada IVA (en gran parte condicionadas por el aumento de consumo) y en el del PNB implican cambios en las partes relativas, con los correspondientes cambios en las contribuciones relativas. En segundo lugar, las correcciones de las contribuciones IVA y PNB efectuadas una vez que se conoce el resultado presupuestario (es decir, en el año siguiente a aquel en el que se pagan las contribuciones) suelen tender a ampliar las oscilaciones de las contribuciones derivadas del crecimiento de la economía (cuando un buen crecimiento económico se sostiene durante un número de años, se tiende a infravalorar las previsiones iniciales, por lo que se producen amplios pagos suplementarios cuando se efectúa la corrección y viceversa en caso de una fase descendente). A consecuencia de ello, las contribuciones nacionales muestran una tendencia hacia una evolución cíclica más pronunciada que el ciclo económico que condiciona su base.

La inclusión de los recursos propios tradicionales modifica de alguna manera el esquema de las contribuciones totales (véase el cuadro 3a para las partes porcentuales y el cuadro 3b para los valores absolutos). La parte de Bélgica, Irlanda, los Países Bajos y el Reino Unido en los RPT es considerablemente mayor que su parte en el PNB, reflejo de las importantes instalaciones portuarias que sirven de puerta de entrada a los bienes extranjeros en la UE: hay estudios que sugieren que dicho efecto puede ser considerable. Su exis-

tencia pone de relieve una de las muchas dificultades de interpretar la mera diferencia entre contribuciones presupuestarias y gastos presupuestarios como la medida de los beneficios que un Estado miembro extrae de su pertenencia a la UE.

En los próximos años se producirán avances en la mejora de la equidad en las contribuciones, a medida que la parte de los RPT y el IVA en los recursos propios siga disminuyendo. Sin embargo, no puede esperarse una equidad perfecta puesto que el recurso IVA seguirá originando ingresos que no se correspondan con la renta nacional, de modo que seguirá introduciendo un elemento, por pequeño que sea, de regresividad en el sistema. Además, la equidad en las contribuciones brutas se ve mermada por la existencia del mecanismo de corrección británica, que reduce su correlación con la capacidad contributiva.

1.2.2. Autonomía financiera, relación coste/eficacia, transparencia y simplicidad

En determinados aspectos, el actual sistema presenta inconvenientes en términos de autonomía financiera, relación coste/eficacia y transparencia/simplicidad. Ello, en gran medida, se debe a que el equilibrio entre autonomía financiera, equidad y relación coste/eficacia es difícil. La principal parte de los recursos de la UE procede de las contribuciones nacionales de los Tesoros de los Estados miembros: este hecho reduce la autonomía financiera de la UE pero presenta un alto

**Cuadro 3b. Diferencia entre contribuciones IVA reales, RPT cobrados
y contribuciones PNB teóricas**

(Millones de ecus, datos de 1997, excluida la corrección del Reino Unido)

B	DK	D	EL	E	F	IRL	I	L	NL	A	P	FIN	S	UK
Diferencia entre las contribuciones IVA y las PNB teóricas (un signo negativo significa que las contribuciones IVA son menores que las que deben pagarse en un sistema basado únicamente en el PNB)														
-266	-71	708	20	98	159	8	-1236	7	42	93	79	-45	72	332
Diferencia entre RPT cobrados en cada país y contribuciones PNB teóricas (un signo negativo significa que los RPT cobrados son menores que una contribución que debe pagarse en un sistema basado únicamente en el PNB)														
565	5	-405	-56	-391	-975	124	-812	-9	1052	-135	-31	-68	-55	1190
Suma de las dos líneas precedentes														
299	-66	303	-36	-292	-816	132	-2048	-2	1094	-42	48	-113	17	1521

grado de equidad y una buena relación coste/eficacia. Los recursos propios tradicionales contribuyen a la autonomía financiera, pero su equidad es cuestionable y su cobro y control son muy engorrosos.

Autonomía financiera

Si bien los recursos propios tradicionales son en la actualidad el único recurso auténticamente propio de la UE, su importancia en la financiación del gasto de la UE está disminuyendo considerablemente. Además, aunque los derechos de aduana y otros ingresos con ellos relacionados, derivados de la política comercial de la UE, formalmente pertenezcan a la UE, los Estados miembros que cobran estos derechos tienden a tratarlos como contribuciones nacionales, lo que no es conveniente y reduce aún más el significado del concepto de saldos presupuestarios⁽¹⁾.

La falta de autonomía financiera producida por la pequeña participación de recursos auténticamente propios en la financiación del presupuesto se considera la causa de varios inconvenientes del actual sistema:

□ *En primer lugar*, ha hecho a la UE cada vez más dependiente de transferencias intergubernamentales; esta dependencia ya ha suscitado conflictos y ha impulsado a los Estados miembros a tratar de rentabilizar al máximo en el

presupuesto de la UE concepciones erróneas del interés nacional.

□ *En segundo lugar*, el sistema según el cual todas las necesidades de financiación no cubiertas por los RPT o el recurso IVA deben cubrirse por el recurso PNB es muy eficaz desde el punto de vista de la relación coste/eficacia pero da lugar a que cambios marginales en los gastos de la UE se reflejen en cambios en el gasto nacional. De este modo, los problemas de financiación de la UE se entremezclan con las políticas presupuestarias y financieras internas a costa de poner en tela de juicio, a los ojos de los ciudadanos, las prioridades de la Unión.

□ *En tercer lugar*, queda oscurecida la responsabilidad democrática debido a la falta de relación directa entre ciudadanos e impuestos pagados al presupuesto de la UE.

Relación coste/eficacia

El cobro de los recursos propios tradicionales es muy engorroso y la actitud de los Estados miembros hacia estos recursos ambigua. Aunque la normativa aduanera es muy elaborada, con más de once mil situaciones arancelarias y un Código aduanero comunitario de unos cuatrocientos artículos⁽²⁾, no obstante, el comercio internacional es una realidad mucho más

⁽¹⁾ Véase el Anexo 3 para el análisis del concepto y la medida de los saldos presupuestarios.

⁽²⁾ Además, el Reglamento por el que se establecen las disposiciones para su ejecución tiene más de novecientos artículos.

compleja, en la que cada día aparecen nuevos productos y nuevos flujos comerciales. En estas condiciones, cabe el fraude, las irregularidades y los litigios.

En el actual sistema institucional, los Estados miembros son responsables de cobrar los recursos propios tradicionales y de ponerlos a disposición de la Comisión. Ésta es responsable de controlar cómo los Estados miembros realizan esta tarea. A tal efecto, se ha puesto en marcha una maquinaria que equivale a una especie de *supervisión multilateral* de la manera cómo los Estados miembros cumplen sus obligaciones. Cualquier fallo en el cobro de los RPT en un Estado miembro debe compensarse con el incremento del recurso PNB, de modo que la negligencia de un Estado miembro tiene repercusiones financieras para todos los demás. Por ello, los resultados de las actividades de control de la Comisión se comunican a todos los Estados miembros⁽¹⁾ y todas las decisiones importantes sobre el no cobro o la condonación de derechos de aduana, así como sobre la cancelación de las cantidades imposibles de cobrar, se adoptan con la participación de todos los Estados miembros

Estas disposiciones originan una gran cantidad de trabajo administrativo, que, tal como señalan año tras año los informes del Tribunal de Cuentas, nunca llega a lo que sería conveniente para una mejor protección de los intereses financieros de la UE. Además, la complejidad de los procedimientos de cobro de las cantidades respecto de las que existen fraudes o irregularidades parece desanimar a la mayoría de las administraciones nacionales, que con frecuencia se muestran incapaces o no parecen deseosas de cobrar lo que es debido.

En estas condiciones, parece que los Estados miembros prefieren financiar el presupuesto de la UE mediante el PNB que a través de un cobro más eficaz de los RPT, aun cuando ello tenga una incidencia en la distribución de la carga financiera. En efecto, por razones comprensibles, no se sienten inclinados a hacer más estricto el marco normativo del sistema aduanero ni parecen dispuestos a comprometer los recursos necesarios para el cobro de los derechos de aduanas.

Transparencia y simplicidad

Con cuatro Estados miembros con su base IVA nivelada en 1988 (como, probablemente, ocurrirá con todos los futuros nuevos Estados), el recurso IVA se está efectivamente convirtiendo en un recurso PNB. En su informe de 1998 sobre el funcionamiento de los recursos PNB e IVA, el Tribunal de Cuentas señala que, si bien formalmente es un impuesto sobre el consumo, el recurso IVA ha adquirido la naturaleza de una contribución financiera de los Estados miembros al presupuesto comunitario, al depender hasta cierto punto su determinación de cálculos estadísticos (especialmente por lo que se refiere al cálculo del tipo medio ponderado).

La existencia de la corrección británica contribuye al oscurecimiento de la naturaleza exacta del sistema y sus consecuencias: como se ha indicado previamente, no sólo reduce la correlación entre contribuciones brutas y capacidad contributiva, sino que, por otro lado, sus cálculos y régimen financiero son tan complejos que limitan la transparencia de este mecanismo.

1.3. Opciones del nuevo sistema de contribuciones

Las modificaciones del actual sistema de contribuciones podrían consistir o bien en una simplificación mediante una reducción del número de fuentes de financiación o bien en el establecimiento de nuevos recursos propios,

además de los existentes o en sustitución de algunos de éstos. Los argumentos en favor de la simplificación del actual sistema de contribuciones se basan fundamentalmente en los inconvenientes del actual sistema de recursos propios, en términos de autonomía financiera, coste/eficacia y transparencia, tal como se ha mencionado más arriba. El establecimiento de nuevos recursos propios pretende ser un medio de mejorar la autonomía financiera.

⁽¹⁾ Esta disposición también se aplica a los controles sobre los recursos IVA y PNB.

Con nuevos recursos propios de índole fiscal se reduciría claramente la parte del presupuesto de la UE financiado mediante contribuciones nacionales, al tiempo que se aliviarían las tensiones derivadas de los intentos de medir las contribuciones netas. De financiarse plenamente el presupuesto con recursos propios, se rompería asimismo el vínculo entre los cambios en el gasto de la UE y los correspondientes cambios en el gasto nacional. Del mismo modo, si el presupuesto de la UE llegara a financiarse totalmente mediante «auténticos» recursos propios cuyo tipo se hubiera de decidir cada año, la autoridad presupuestaria tendría pleno control de las secciones de gastos e ingresos del presupuesto. Los partidarios de nuevos recursos propios esperan que éstos sirvan para aumentar la responsabilidad política, la transparencia y la visibilidad para los ciudadanos. Sin embargo, dado que la distribución de las bases imponibles en los recursos fiscales no es idéntica en los Estados miembros, aun cuando reforzara la autonomía financiera, el establecimiento de un nuevo recurso propio no dejaría de estar reñido con el incremento de la equidad en las contribuciones.

1.3.1. Simplificación del actual sistema de contribuciones

El rendimiento de los RPT es bajo, y seguirá disminuyendo, mientras que su administración es muy engorrosa. Es tal la frustración suscitada por los RPT que se han formulado propuestas para devolverlos a los Estados miembros. Aún admitiendo que teóricamente los RPT deben asignarse al nivel central, a veces se considera que su parte relativa en la financiación total de la UE es tan pequeña que su devolución a los Estados miembros presentaría otras ventajas de orden práctico que compensarían la suboptimalidad implícita de dicha asignación. Los problemas distributivos que probablemente surgieran podrían paliarse en parte con medidas dirigidas a fomentar el uso del régimen de tránsito que permite el pago de los derechos de aduana donde los bienes finalmente se consumen. Es evidente que, aun cuando dejaran de ser recursos propios del presupuesto de la UE, los derechos de aduanas seguirían constituyendo un importante instrumento de la política comercial de la Unión, por lo que su cobro debería controlarse por la Comisión en nombre de los Estados miembros.

El actual recurso propio basado en el IVA presenta inconvenientes respecto de la equidad en las contribuciones, la autonomía financiera y la transparencia. Tal como ha señalado de nuevo recientemente el Tribunal de Cuentas, apenas es un recurso propio, habida cuenta de la manera cómo se calcula su base y la existencia de normas que, respecto de algunos Estados miembros, lo convierten efectivamente en un recurso basado en el PNB. Además, su tipo uniforme varía cada año en función del volumen de la corrección británica. Ello se debe a una disposición que exige que la corrección británica se financie en teoría mediante el IVA, por lo que reduce también, en una cantidad variable, el tipo máximo.

Si en una futura modificación de la Decisión relativa a los recursos propios se mantuviera el recurso basado en el IVA, parece que, como mínimo, sería necesario implantarlo a un tipo fijo, lo que podría lograrse poniendo fin a la presunción de financiar la corrección británica con los recursos IVA, junto con la correlativa disminución permanente del tipo máximo⁽¹⁾.

Los recursos propios prácticamente siempre entrañan considerables costes de cobro y control, por lo que presentan una peor relación coste/eficacia que las contribuciones nacionales directas. Además, ningún recurso propio puede ser más equitativo —en el sentido de estar vinculado a la capacidad contributiva— que una contribución basada en el PNB, que constituye el mejor indicador disponible de dicha capacidad. En efecto, algunas propuestas de nuevos recursos propios incluyen correcciones paralelas en forma de un mecanismo de igualación encaminado a alinear las contribuciones brutas con las partes en el PNB.

Otra consideración que puede formularse en este contexto es que, al influir los impuestos en la asignación de los recursos, resulta ventajoso tener un sistema de contribuciones nacionales y dejar a los Estados miembros la decisión en cuanto a la mejor manera de obtener los correspondientes recursos financieros. Estas consideraciones han alimentado propuestas en favor de la sustitución del actual sistema de recursos propios por un sistema basado únicamente en contribuciones

(1) Como media, en los últimos años, esta disposición ha reducido el tipo IVA en 0,12 puntos porcentuales, véase el Anexo 4.

PNB, que carecería de autonomía financiera pero sería equitativo, transparente y presentaría una buena relación coste/eficacia.

Cualquiera que sea el futuro de dicha propuesta, debe hacerse hincapié en que respecto de las actuales contribuciones basadas en el PNB los Estados miembros no parecen dispuestos a usar los mejores datos disponibles para el agregado de referencia. Calcular el valor total de la renta de un país no es tarea fácil. En concreto, los métodos utilizados deben evolucionar de acuerdo con las transformaciones de la economía para tener en cuenta los cambios en los bienes producidos y los servicios prestados. Los institutos estadísticos nacionales de la Unión Europea han desarrollado recientemente una nueva metodología común para calcular el PNB⁽¹⁾, adoptándose periódicamente nuevas decisiones para actualizarla y perfeccionarla (recientemente se adoptó una importante a finales de 1997 sobre la imputación de los servicios financieros indirectamente medidos). Los Estados miembros, sin embargo, han intentado retrasar la utilización de estas nuevas medidas en el presupuesto de la UE⁽²⁾, lo que ha llevado a la coexistencia de dos series estadísticas para el PNB una, de mejor calidad, de uso general y otra, menos fiable, utilizada en la evaluación de las contribuciones PNB. Si el PNB sigue desempeñando un papel en el sistema de recursos propios, deberá corregirse esta situación para que cualquier contribución PNB se base en las definiciones más recientes y fiables.

1.3.2. Criterios de los nuevos recursos propios

Para la definición de los posibles nuevos recursos propios puede utilizarse un conjunto de criterios, algunos de los cuales proceden de las normas económicas por las que se rige la asignación de los instrumentos de intervención a los distintos niveles de competencias (Estado miembro o UE) mientras que otros se aplican

(1) Sistema Europeo de Cuentas (SEC) 1995, Reglamento (CE) nº 2223/96 del Consejo, de 25 de junio de 1996 (DO L 310 de 30.11.1996).

(2) El uso de las cifras resultantes del nuevo sistema de cuentas nacionales no será posible hasta la adopción de una nueva Decisión relativa a los recursos propios, mientras que para el uso de las cifras que tengan en cuenta los servicios financieros indirectamente medidos será preciso una decisión *ad hoc* del Consejo.

más específicamente a la UE⁽³⁾. La teoría económica propugna que, para obtener resultados óptimos, los instrumentos fiscales deben ser competencia de los niveles altos de autoridad cuando se dan efectos externos transfronterizos y/o resulta difícil asignar ingresos específicos a Estados miembros específicos.

En el caso de la UE, conviene añadir criterios específicos. Uno muy importante es el de que las contribuciones han de respetar la *equidad horizontal*, de manera que todos los Estados miembros de igual capacidad contributiva contribuyan con idénticas sumas. No obstante, al no ser el nivel de renta real igual en todos los Estados miembros, parece en ocasiones deseable que también se respete la *equidad vertical* para que las contribuciones al presupuesto de la UE reflejen la función de la capacidad contributiva diferencial de los Estados miembros. Recientemente España, apoyada por Grecia y Portugal, ha propuesto la introducción de un significativo elemento de progresividad en las contribuciones al presupuesto de la UE.

También es preciso que los nuevos recursos propios sean coherentes con las restantes políticas de la UE para no contrarrestar sus efectos. Su visibilidad para los ciudadanos de la UE es también deseable, del mismo modo que, en un nivel más técnico, su base debe presentar un grado de armonización suficiente y su cobro ser posible sin unos costes administrativos excesivamente altos. Por último, su rendimiento debe ser lo suficientemente grande como para financiar una cantidad considerable del gasto de la UE.

1.3.3. Futuros recursos propios posibles

Hasta la fecha, la búsqueda de nuevos recursos propios no ha dado los resultados previstos, en parte debido al buen funcionamiento general

(3) Para un análisis de estos sistemas, véase Comisión de las Comunidades Europeas (1993): «Stable Money — Sound Finances Community Public Finance in the Perspective of EMU», *European Economy* nº. 53, especialmente su capítulo 7; véase asimismo el Anexo 2. Obviamente estos criterios no se aplican al caso de un impuesto que se introdujera en toda la UE como un instrumento de aplicación de una política comunitaria, en cuyo caso, los motivos de la introducción del impuesto resultarían de la específica política en cuestión y la asignación de los ingresos que generare al presupuesto de la UE sólo tendría que respetar el criterio de coste/eficacia.

del actual sistema, que ha atenuado los incentivos de buscar nuevos recursos, aunque la razón fundamental ha sido las dificultades que entraña la creación de un nuevo recurso propio y la existencia de diferentes prioridades políticas. No obstante, el interés por establecer nuevos recursos propios se ha intensificado a partir de 1992, en parte como reflejo de iniciativas institucionales y en parte como resultado de la aparición de nuevas posibilidades (1). En este contexto, es importante la publicación por el Parlamento Europeo de un informe sobre los nuevos recursos propios en el que se propugna un sistema basado en el IVA modulado (2).

Un *recurso IVA modificado* presenta el potencial de convertirse en un importante recurso propio del futuro. Un impuesto de este tipo sería extremadamente visible para los contribuyentes y coherente con el establecimiento de unas normas fiscales mínimas para todo el territorio de la UE, al tiempo que generaría suficientes ingresos para el presupuesto. No obstante, el IVA se recauda sobre una base impositiva nacional, es difícil considerar sus ingresos como pertenecientes a la UE y puede también entrañar considerables costes administrativos.

En el informe del Parlamento Europeo (1994) (3) se abogaba por un nuevo recurso propio basado en un tipo IVA común en todos los Estados miembros, con dos tipos diferentes según las mercancías, uno más bajo y otro más alto de, por ejemplo, 1,5 % y 3 %. El impuesto se recaudaría sobre una base armonizada mediante declaraciones en las que se indicaría explícitamente que se trata de un impuesto de la UE. El total de los ingresos IVA se dividiría entre el presupuesto nacional y la UE, los Parlamentos nacionales determinarían la parte destinada a las necesidades presupuestarias internas y la Autoridad presupuestaria de la UE la parte que deba asignarse al presupuesto comunitario.

La propuesta podría aplicarse. Sin lugar a dudas entrañaría algunos problemas técnicos, que podrían superarse si se diera la voluntad

política de avanzar en esa dirección. No obstante, es discutible si este sistema debe ir acompañado, como ocurre en la propuesta del Parlamento, por un mecanismo de igualación mediante el que se garantice que las contribuciones nacionales sean proporcionales a la parte de cada Estado miembro en el PNB de la Unión (4). Si la idea es gravar el consumo de los particulares, entonces el concepto de contribuciones nacionales no debería entrar en liza.

En el Anexo 2 «Estudio sobre la posibilidad de introducir nuevos recursos propios para la UE», se analizan otros posibles recursos propios: una modalidad de retención a cuenta, un impuesto CO₂/energía, impuestos sobre consumos específicos, señoreaje, impuestos de sociedades y sobre la renta personal, nuevos impuestos en el sector de las comunicaciones. Hoy por hoy, es importante señalar que, a pesar de las propuestas de nuevos recursos propios que se han formulado, no existe un claro consenso acerca de cuál o cuáles son los más adecuados, lo que refleja diferencias de punto de vista sobre la futura orientación de la integración europea.

1.3.4. Progresividad en las contribuciones

España ha formulado una propuesta para introducir progresividad en el sistema de recursos propios. La propuesta, apoyada por Grecia y Portugal, se basa en el Protocolo sobre la cohesión económica y social, en concreto, en la declaración de intenciones de las Altas Partes Contratantes de tener «más en cuenta la capacidad contributiva de los distintos Estados miembros en el sistema de recursos propios, así como de estudiar medios de corregir para los Estados miembros menos prósperos los elementos regresivos que existan en el sistema actual de recursos propios». A este respecto, conviene destacar que durante las discusiones que tuvieron lugar en el año 1992 sobre las perspectivas financieras 1993-1999 la progresividad se entendía como proporcionalidad con el PNB y que, por otro lado y tal como se señala en el apartado 1.2, ya se han tomado diversas medidas para corregir los aspectos regresivos del sistema de recursos propios. La

(1) En el Anexo 2 se analizan detalladamente ocho propuestas específicas de nuevos recursos propios.

(2) Véase Parlamento Europeo (1994): «Proyecto de informe sobre un nuevo sistema de recursos propios para la Unión Europea», ponente Horst Langes, Comisión de Presupuestos, A3-0000/94.

(3) Véase Parlamento Europeo (1994): *op. cit.*, nota 15 a pie de página.

(4) Véase el Anexo 2 para un examen más pormenorizado de esta propuesta.

propuesta reconoce que se han producido mejoras, relacionadas con la cada vez mayor importancia del recurso PNB, pero al mismo tiempo hace hincapié en que en el sistema de recursos propios sigue faltando progresividad en las contribuciones.

Según la propuesta, podría obtenerse una mayor progresividad en las contribuciones ajustando la base del recurso PNB mediante el uso de coeficientes que reflejen la prosperidad relativa de cada Estado miembro. El ajuste puede ser total (aplicándose al recurso

PNB) o parcial (aplicándose sólo a una parte del recurso PNB), en cuyo caso la progresividad sería también parcial. Asimismo, los Estados miembros se agruparían por categorías de prosperidad relativa (por ejemplo, Estados miembros con una renta per capita inferior al 90 % de la media de la UE, aquellos cuya renta se sitúe entre 90 % y 100 %, etc.), asignándose unos coeficientes de ajuste específicos para cada categoría. Las contribuciones al presupuesto de la UE se determinarían de acuerdo con las nuevas bases. El nuevo recurso podría en último término sustituir al recurso IVA.

**Cuadro 4. Modificaciones de las contribuciones nacionales totales respecto del sistema actual
Propuesta de progresividad aplicada al recurso PNB**

(Adaptación de la base PNB mediante el índice ECU de PNB por habitante;
los porcentajes indican cambios respecto de las contribuciones totales actuales)

	1996		1997	
	Millones ecu	%	Millones ecu	%
B	75,9	2,7	70,0	2,3
DK	134,9	9,6	178,6	11,6
D	1 105,6	5,2	1 043,4	4,8
EL	- 155,4	- 13,8	- 204,1	- 17,1
E	- 551,1	- 11,9	- 803,9	- 14,8
F	311,0	2,5	259,1	1,9
IRL	- 45,4	- 6,5	- 45,4	- 6,4
I	- 404,0	- 4,4	- 466,4	- 5,3
L	38,2	23,5	47,9	27,7
NL	55,3	1,2	44,5	0,9
A	102,3	5,4	102,0	4,8
P	- 152,2	- 17,6	- 199,3	- 18,2
FIN ⁽¹⁾	- 6,7	- 0,7	1,3	0,1
S	67,9	3,4	71,1	3,0
UK ⁽¹⁾	- 576,2	- 6,8	- 98,9	- 1,1
Total	0,0		0,0	

⁽¹⁾ Los tecnicismos de la propuesta dan lugar a que dichos países se beneficien del funcionamiento del mecanismo de progresividad aun cuando su índice de PNB por habitante esté ligeramente por encima de 100.

Conviene señalar de entrada que la propuesta no entraña la introducción de un nuevo recurso propio, como tal, pero supone un significativa modificación de un recurso existente (PNB). En el cuadro 4 figura una simulación del impacto de la propuesta en las contribuciones al presupuesto en 1996 y 1997.

Aunque es atractiva a primera vista puesto que existe progresividad en los sistemas impositivos de prácticamente todos los Estados miem-

bros, no obstante, la propuesta presenta el importante inconveniente de desconocer la naturaleza de la solidaridad que se practica en la Comunidad. Dos son las principales razones de la actual opción de la UE de llevar a cabo la solidaridad mediante la sección de gastos del presupuesto⁽¹⁾:

⁽¹⁾ Los argumentos se desarrollan con mayor detalle en el Anexo 7.

□ En *primer lugar*, la solidaridad en la UE se expresa básicamente en forma de mejora de la convergencia real, fundamentalmente mediante la asignación de fondos a regiones subvencionables de cualquier Estado miembro en vez de a los Estados miembros como tales.

□ En *segundo lugar*, existen más probabilidades de alcanzar la convergencia mediante una

progresividad basada en el gasto que mediante la progresividad en las contribuciones. La explicación es que la progresividad en las contribuciones, al disminuir las cuotas de los Estados miembros menos prósperos en la financiación, les deja en libertad de usar los fondos como consideren oportuno. En ese caso, es razonable esperar que no se refuerce la inversión tanto como en la progresividad basada en el gasto.

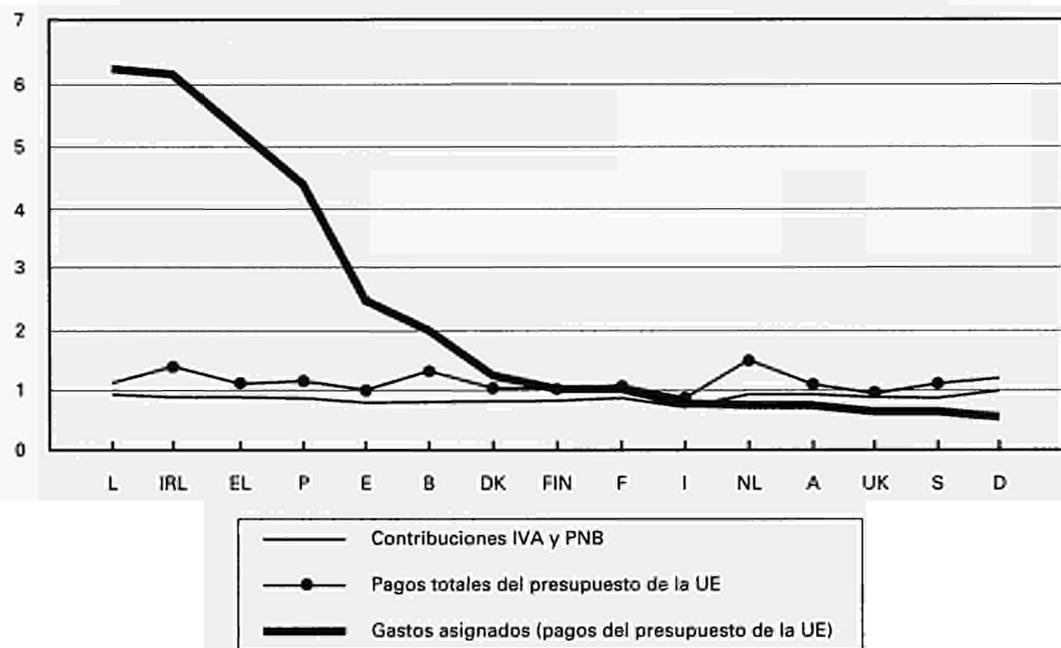
2. El tema de los desequilibrios presupuestarios

Los desequilibrios presupuestarios (también llamados saldos netos) medidos como la simple diferencia entre las contribuciones al presupuesto y lo que se recibe del mismo ofrecen una visión simplista, que no refleja plenamente los beneficios que a los Estados miembros les reporta la pertenencia a la UE⁽¹⁾.

Los flujos presupuestarios registrados no tienen en cuenta los factores externos positivos

que se derivan de las políticas de la UE: por ejemplo, la PAC, las operaciones estructurales y el gasto externo no sólo suponen un beneficio para los receptores inmediatos sino que tienen unos efectos de desbordamiento, que rebasan las fronteras nacionales⁽²⁾. Aun cuando no sea posible cuantificar la importancia de estos desbordamientos, es evidente que, si se tuvieran en consideración, se modificaría la evaluación de los desequilibrios contables.

Gráfico 4a. *Gastos asignados totales, contribuciones IVA y PNB (antes de la corrección RU) y pagos totales al presupuesto de la UE*
(% del PNB; media 1995-1997; los datos de «gastos asignados» incluyen los gastos administrativos)

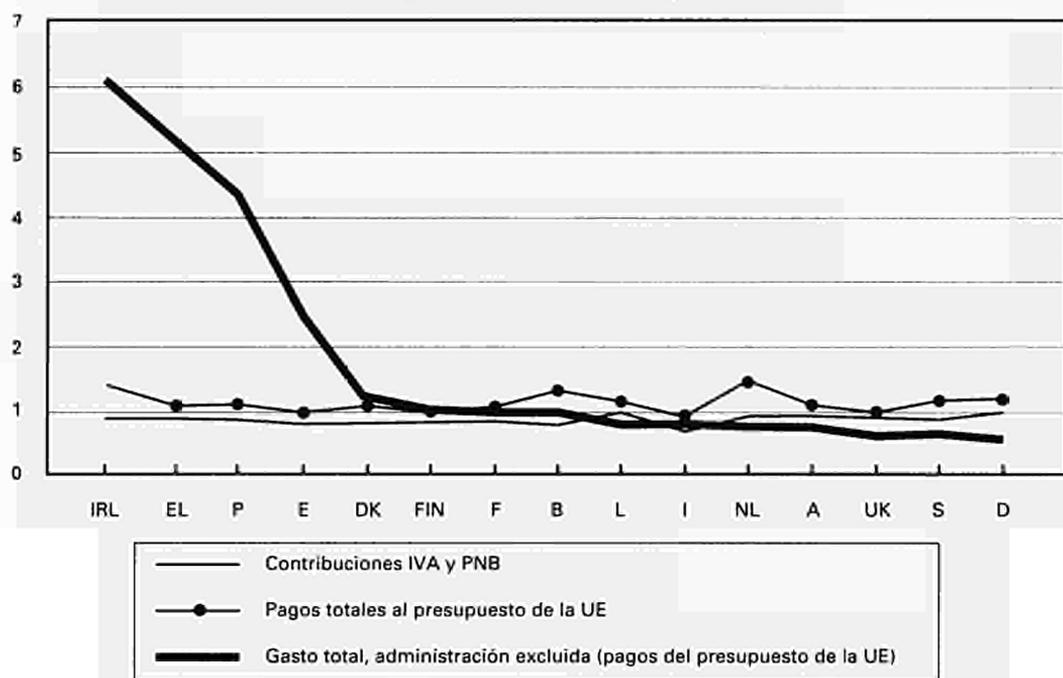


Existen también dificultades relacionadas con la determinación de los últimos beneficiarios

(1) Para un análisis de la cuestión, véase el Anexo 3.
(2) Entre estos efectos de desbordamiento se incluyen el gasto de la renta generada en el Estado miembro receptor en bienes producidos en otro Estado miembro, la compra de activos financieros denominados en divisas de diversos Estados miembros, etc.

de las políticas de gasto de la UE: por ejemplo, las restituciones a la exportación de la PAC no benefician necesariamente a los residentes del país donde se pagan. Además, el gasto presupuestario es heterogéneo y las comparaciones de las cantidades totales recibidas suelen tener un significado limitado a la hora de valorar el «beneficio» derivado de tales pagos: una cantidad dada gastada en la compra de bienes y ser-

Gráfico 4b. *Gastos de la UE (administración excluida), contribuciones IVA y PNB (antes de la corrección RU) y pagos totales al presupuesto* (% del PNB; media 1995-1997)



vicios no aporta las mismas ventajas que la transferencia de una subvención de un importe equivalente. Problemas similares aparecen en la sección de ingresos: el país en el que se recaudan los derechos de aduana no es necesariamente el de residencia de los agentes económicos que en última instancia soportan su carga.

La definición de saldos presupuestarios está también erizada de importantes problemas de orden conceptual y contable. Para medir los saldos presupuestarios hay que proceder a una labor de selección en cuanto a los conceptos que se incluyen en los flujos de ingresos y

gastos, los periodos que se van utilizar como referencia (por ejemplo, datos de caja o datos en los que se tenga en cuenta el devengo, el superávit de años anteriores, etc.). Según las opciones escogidas, se pueden obtener numerosas definiciones de saldos presupuestarios, todas igualmente válidas, que a veces dan resultados notablemente diferentes⁽¹⁾.

No obstante, la amplitud de estos desequilibrios ha estado en el centro de las discusiones durante muchos años⁽²⁾. Como respuesta, se

(1) Véase el Anexo 3 y Comisión de las Comunidades Europeas (1997): «Contribuciones al presupuesto, gastos de la UE, saldos presupuestarios y prosperidad relativa de los Estados miembros», informe presentado por el Presidente Santer al Consejo de Economía y Finanzas el 13 de octubre. Las dos definiciones utilizadas en este informe son la definición *corrección* (concepto utilizado en el cálculo de la corrección británica) y la definición *de operaciones* (simple diferencia entre todo el dinero pagado al presupuesto y todo el dinero recibido del mismo, excluidos los gastos administrativos y los gastos relativos a otras instituciones).

(2) Los mayores desequilibrios, si bien son considerables en términos absolutos, medidos como porcentaje del PNB son mucho menores que las diferencias entre posiciones presupuestarias regionales existentes dentro de los Estados miembros. Un reciente estudio llevado a cabo mediante contrato para la DG XIX indica que, si se usa una definición de posiciones presupuestarias regionales comparable a la que normalmente se utiliza en las relaciones entre Estados miembros y el presupuesto de la UE, la posición presupuestaria negativa media de una región en el Norte de Italia equivale a casi el 4% de su PNB, mientras que el saldo positivo medio de una región meridional italiana es igual a aproximadamente el 7%; véase G. Pola (1998): *The Regional Incidence of a Central Budget - The Italian Case*.

alcanzó un compromiso en 1984 en el Consejo Europeo de Fontainebleau. Según las conclusiones de dicho Consejo:

«La política de gastos es el medio esencial para resolver la cuestión de los desequilibrios presupuestarios.»

«Sin embargo se decidió que todo Estado miembro que soporta una carga presupuestaria excesiva con respecto a su prosperidad sea susceptible de beneficiarse, en su momento, de una corrección.»⁽¹⁾

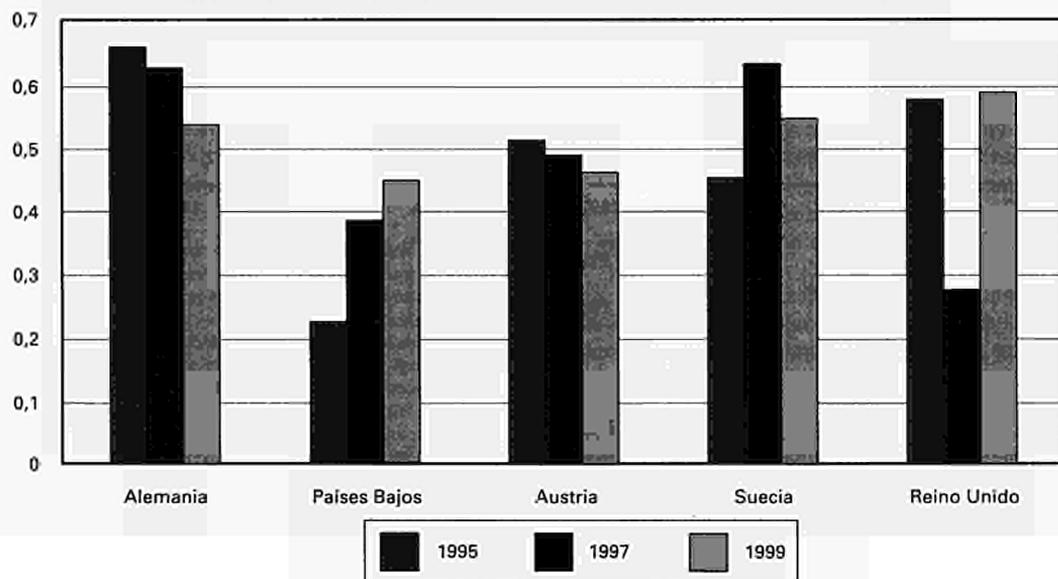
La referencia a la política de gastos como medio de corregir los desequilibrios presupuestarios refleja el papel primordial que las decisiones de gasto tienen en la determinación de éstos (véanse los gráficos 4a y 4b). Corregir los desequilibrios presupuestarios mediante mecanismos *ad hoc* básicamente equivale a negarse a actuar directamente sobre las fuentes de los desequilibrios.

En la presente parte del informe, en el primer apartado, se analiza el funcionamiento del mecanismo de corrección en favor del Reino

Unido implantado como consecuencia de estas decisiones. En marzo de 1998, cuatro Estados miembros, Alemania, los Países Bajos, Austria y Suecia declararon su convencimiento de que sus saldos negativos han de considerarse excesivos con respecto a su prosperidad, de acuerdo con los términos del acuerdo de Fontainebleau. En el segundo apartado se examina la evolución de los saldos de dichos Estados miembros.

En el tercer apartado se ofrecen algunas indicaciones sobre los posibles efectos de las reformas de la *Agenda 2000* en los desequilibrios presupuestarios de los cinco países analizados en las dos secciones precedentes. Por último, en el cuarto, se analizan algunas de las principales opciones posibles en relación con el tema de los desequilibrios presupuestarios: reducción progresiva por etapas del mecanismo de corrección en favor del Reino Unido, correcciones en la sección de gastos del presupuesto y aplicación de un mecanismo de corrección a todos los Estados miembros que presentan amplios desequilibrios.

Gráfico 5. Saldos negativos de algunos Estados miembros
(Definición «corrección RU», % del PNB; Reino Unido antes de la corrección)



(1) Véanse las conclusiones de la Presidencia, Consejo Europeo de Fontainebleau, Bol. 6-1984.

2.1. Desequilibrio presupuestario del Reino Unido (1)

El desequilibrio presupuestario del Reino Unido ocupó el núcleo central del debate político durante una década (1974-1984), provocando a menudo puntos muertos en el proceso de adopción de decisiones de la UE. La cuestión se solucionó finalmente en el Consejo Europeo de Fontainebleau de 1984 y el mecanismo de reducción resultante constituye una parte integrante de las Decisiones sobre los recursos propios adoptadas con posterioridad. La reducción se revisó en 1988 y 1992 y, en ambas ocasiones, el Consejo decidió que debía continuar.

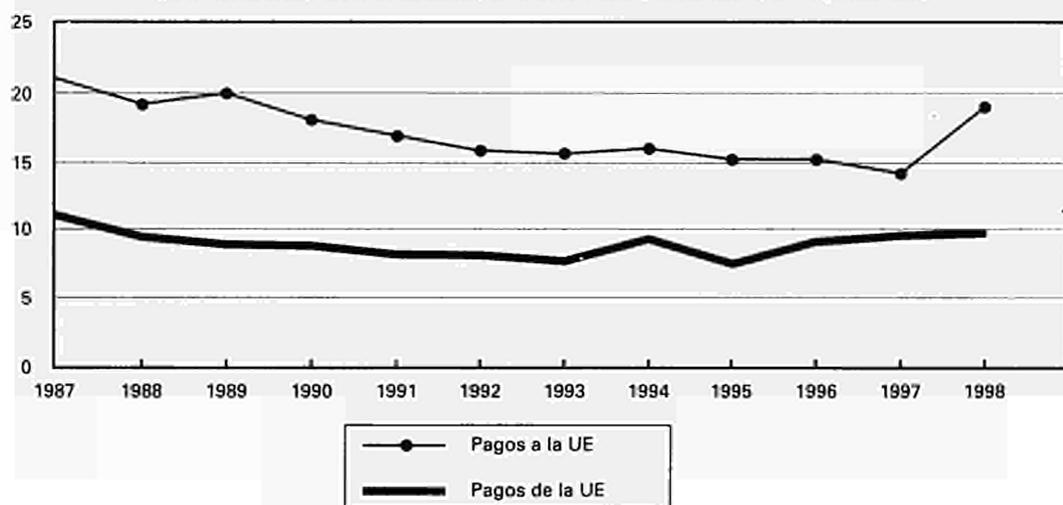
La amplitud del desequilibrio presupuestario del Reino Unido, y consiguientemente el tamaño de su compensación, ha fluctuado

considerablemente desde 1985, en torno a medio punto del PNB por lo que al desequilibrio se refiere y a un 0,3% del PNB en cuanto a la corrección(2). En el gráfico 6 figura la evolución de la parte del Reino Unido en los pagos al presupuesto de la UE y en los gastos de la UE durante el periodo 1987-1998.

El gráfico 7 muestra que el mecanismo ha sido eficaz a la hora de reducir considerablemente el saldo negativo del Reino Unido. No obstante, aún después de la corrección, el Reino Unido sigue siendo un contribuyente neto al presupuesto de la UE mayor que otros Estados miembros con una mayor capacidad contributiva.

Gráfico 6. Parte del Reino Unido en los pagos (IVA y PNB) y en los gastos (asignados) de la UE

(% sobre el total; datos acumulados; 1995-1997: cifras provisionales; 1998: previsiones)



Algunas de las condiciones que regían cuando el mecanismo se decidió han dejado de tener vigencia:

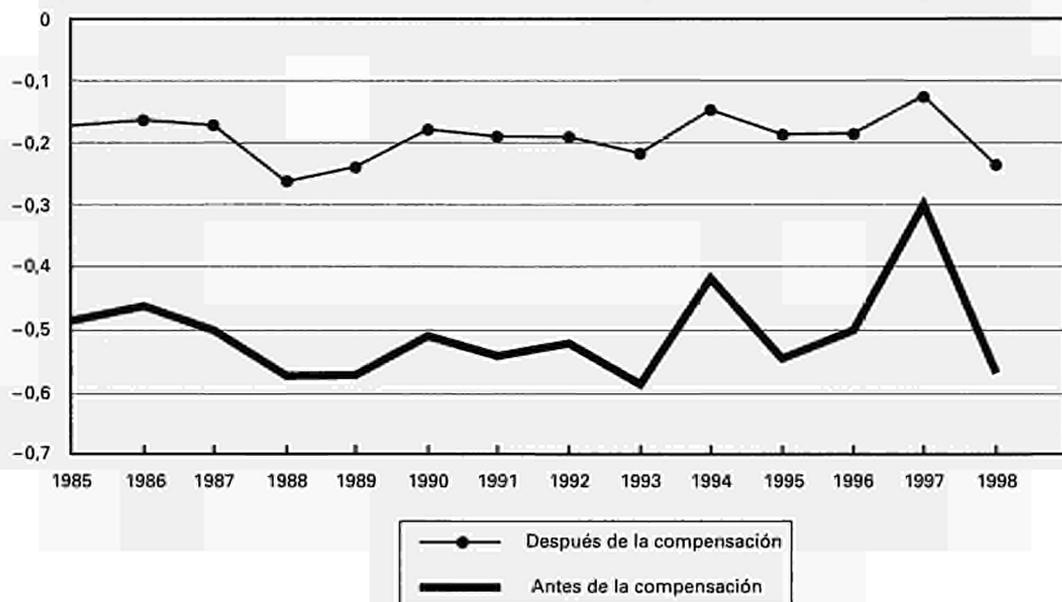
(1) Para más detalles sobre el funcionamiento de la corrección británica, véase el Anexo 4.

(2) Véase el Anexo 4 para un análisis más pormenorizado de la evolución de la corrección británica y una explicación de su variabilidad.

- i) Las razones de la compensación se han visto alteradas por los cambios originados en la composición del gasto de la UE. Mientras que en 1984 presentaba la naturaleza de una corrección para el específico problema agrícola (la PAC representaba aproximadamente el 70% del total de gastos asignados), en la actualidad ha perdido en gran medida esta característica

Gráfico 7. Saldo negativo del Reino Unido

(Definición corrección RU; % PNB; datos reales, véanse Anexo 4 y cuadro 7 del Anexo 8; 1998: previsiones)



puesto que corrige tanto el problema agrícola como la contribución del Reino Unido al esfuerzo de solidaridad de la UE y de las restantes políticas. Esta consideración sería todavía más relevante si se hubiera de introducir una corrección en la sección de gastos del tipo de la del apartado 2.4.2 (reembolso parcial de las ayudas directas PAC).

- ii) El desequilibrio presupuestario del Reino Unido ya no es único. En 1984, el desequilibrio del Reino Unido, antes de la correc-

ción, era el mayor de la Comunidad. En los últimos años otros cuatro países tienen desequilibrios presupuestarios tan grandes o incluso mayores que el del Reino Unido (véase el gráfico 8).

- iii) El desfase en cuanto a la prosperidad relativa entre el Reino Unido y otros grandes contribuyentes al presupuesto de la UE se ha reducido. La prosperidad relativa del Reino Unido (y su correspondiente capacidad contributiva relativa) se acerca a la media de la UE y se situará ciertamente por encima de la misma después de la próxima ampliación de la UE (1).

(1) Las comparaciones internacionales de renta se efectúan comparando los niveles de PNB por habitante de los diferentes países. Estas comparaciones requieren un numerario común al que normalmente se llega mediante el uso de los tipos de cambio corrientes o de tipos de conversión calculados especialmente –las llamadas «paridades de poder adquisitivo» (PPA)– que tienen en cuenta las diferencias en los niveles de precios. Los datos basados en los tipos de cambio corrientes proporcionan un cálculo de la renta real, por lo que son el mejor indicador de la capacidad contributiva. Los datos basados en los cálculos de las PPA miden la renta real del ciudadano medio de un país cuando la gasta en su país. En el acuerdo de Fontainebleau no se especifica qué métodos deben utilizarse. La UE utiliza ambos. Los datos PPA se usan para definir las regiones del objetivo nº 1 y los beneficiarios del Fondo de Cohesión, los tipos de cambio corrientes en los cálculos de las contribuciones presupuestarias y en la definición de los países que se benefician de la nivelación más baja de las bases IVA.

El mecanismo presenta asimismo algunos inconvenientes técnicos y una característica sistémica de mayor transcendencia que, aunque no es nueva ni inesperada, conviene destacar.

Por lo que se refiere a los inconvenientes técnicos:

- la existencia de la reducción determina que la contribución al presupuesto del Reino Unido represente una proporción de su renta menor que la que supone la contribución pagada por los restantes Estados miembros, con lo que se crea una distorsión en el sistema de contribuciones;

□ la definición de gastos de la UE que se utiliza en el cálculo de la compensación («gastos asignados») incluye también los gastos administrativos, cuya naturaleza es radicalmente diferente de la del resto del gasto de la UE y cuya inclusión en cualquier cálculo de los desequilibrios presupuestarios se ha cuestionado con frecuencia (1); y

□ los gastos asignados se definen de una manera que pueden originar en el momento de la ampliación un incremento de la reducción, aunque pequeño totalmente injustificado: en el momento de la adhesión de un nuevo Estado miembro, en efecto, algunos capítulos de los actuales gastos en esos países (por ejemplo, PHARE) se sustituirán por la plena participación en las políticas de la UE, lo que llevará a su reclasificación, pasando de gasto externo (excluido del cálculo) a gasto interno (incluido en el cálculo), lo que conduce mecánicamente a un incremento de la reducción concedida al Reino Unido.

La característica sistémica del mecanismo de la reducción es, por otro lado, su función de amortiguador de choques en todos los cambios que se producen en el desequilibrio del Reino

Unido; ello sitúa a este país en un posición única respecto de las decisiones presupuestarias comunes. Con ello no sólo se corre el riesgo de proteger al Reino Unido de las implicaciones del proceso de adopción de decisiones presupuestarias sino que se han de producir importantes efectos adversos en el momento de la adhesión. Se espera que la adhesión de un amplio número de nuevos Estados miembros con niveles de vida muy bajos tenga una incidencia negativa en las posiciones presupuestarias de los actuales Estados miembros. En cambio, la posición del Reino Unido se verá deteriorada sólo en un tercio de lo que ocurriría de no existir el mecanismo de corrección, lo que pondría en tela de juicio el reparto equitativo de la carga que supone la ampliación.

Las disposiciones por las que se rigen el cálculo y la financiación de la reducción son extremadamente complicadas y contrarias a la responsabilidad y transparencia presupuestarias. En cualquier caso, como mínimo, será necesario simplificar las disposiciones de financiación y garantizar que el tipo IVA deje de depender del volumen de la reducción (véase el apartado 1.3.1).

2.2. Desequilibrio presupuestario de Alemania, los Países Bajos, Austria y Suecia

Alemania, los Países Bajos, Austria y Suecia han declarado recientemente que consideran sus posiciones presupuestarias negativas excesivas «con respecto a su prosperidad» y, por lo tanto, se consideran candidatos a la corrección de conformidad con el acuerdo de Fontainebleau. Estos países, además, han manifestado su descontento con la actual situación, en la que otros Estados miembros de similar capacidad contributiva al presupuesto de la UE ofrecen saldos negativos mucho menores o incluso saldos positivos. El gráfico 8 confirma que estos cuatro países registran efectivamente considerables desequilibrios presupuestarios.

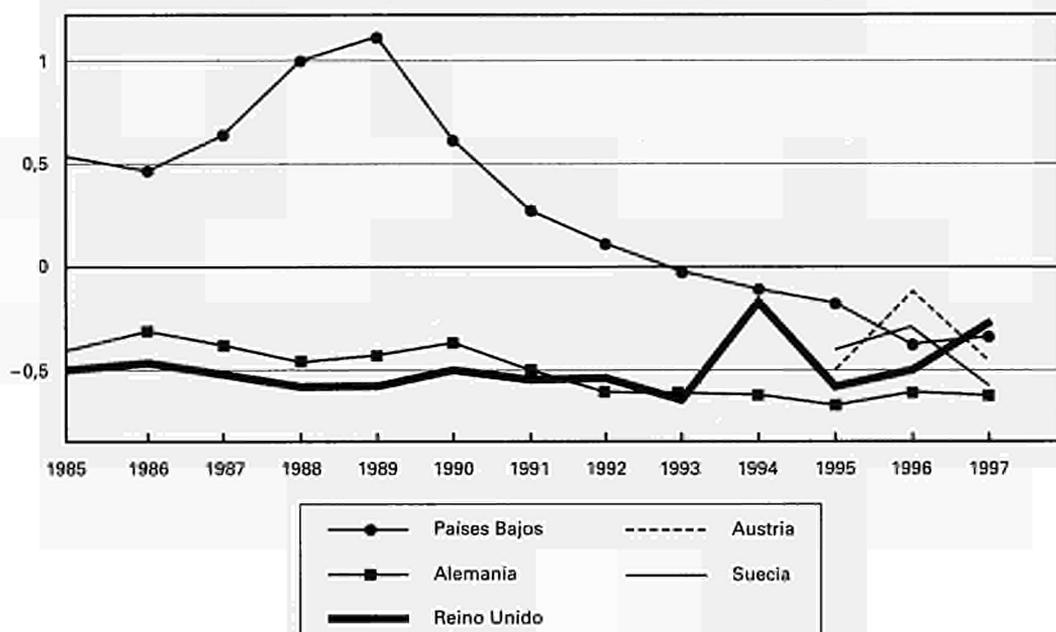
El acuerdo de Fontainebleau establece que, para beneficiarse de una corrección, la carga

presupuestaria de un Estado miembro debe ser excesiva con respecto a la prosperidad relativa del mismo (2). La prosperidad relativa sirve para determinar cuán prósperos son los ciudadanos de un país o de una región en comparación con la media de la UE y se expresa en estándares de poder adquisitivo (EPA). Como consecuencia de ello, el Protocolo sobre la cohesión económica y social declara que la mejor manera de tener más en cuenta la *prosperidad relativa* de los Estados miembros en el *sistema de recursos propios* es considerar su *capacidad contributiva*. La *capacidad contributiva* de un Estado miembro puede servir para determinar su (de sus ciudadanos) capacidad para contribuir a determinados gastos internacionales y se mide mediante la conversión de las rentas nominales en un numerario común a los tipos de

(1) Para ésta y otras dificultades para definir los desequilibrios presupuestarios, véase el Anexo 3.

(2) Véanse la nota a pie de la página 29 y el Anexo 4.

Gráfico 8. *Saldos netos del Reino Unido, Alemania, Países Bajos, Austria y Suecia*
(Definición compensación RU; antes corrección RU; % del PNB)



cambio corrientes ya que representa las condiciones en que la renta de un país adquiere bienes y servicios internacionales, incluidas las contribuciones al presupuesto de la UE⁽¹⁾.

En la última década se han producido importantes cambios en la posición relativa de los cuatro Estados miembros, medida según uno y otro concepto, que han sido especialmente pronunciados en el caso de Alemania y Suecia (véase el cuadro 5, los cuadros 8 y 9 y el Anexo 8, «Anexo estadístico»).

El origen de estos desequilibrios, no obstante, es diferente. Alemania ha tenido durante muchos años una amplia posición presupuestaria negativa. Como país rico con un sector agrícola relativamente pequeño, recibe un porcentaje pequeño del gasto PAC y de los Fondos Estructurales. El saldo negativo alemán se deterioró aún más entre 1990 y 1995 por diversas razones. En 1990 y 1991, el país experimentó un índice de crecimiento económico mucho mayor que el de los restantes Estados miembros, lo que condujo a un incremento en su parte relativa en el PNB y en la financiación de la Comunidad. Después de la unificación, el país comenzó a recibir

importantes pagos en favor de los nuevos Estados federados en virtud de los Fondos Estructurales, pero ello se vio más que compensado por el progresivo incremento en el gasto de los Fondos Estructurales decidido en Edinburgo el año 1992 y por su concentración en los así llamados países de «cohesión». Desde 1995, la posición presupuestaria negativa de Alemania ha permanecido básicamente estable. Esta evolución ha coincidido en gran medida con las previsiones realizadas cuando se modificó la Decisión sobre los recursos propios en 1988. De hecho, de haber crecido los gastos de la UE todo lo que permiten las actuales perspectivas financieras, el saldo presupuestario negativo de Alemania habría sido mayor⁽²⁾.

El caso de los Países Bajos es diferente. Las definiciones de saldo presupuestario utilizadas en el gráfico 8 y en el cuadro 6 no tienen en cuenta el efecto conocido como «efecto portuario inverso», es decir, el hecho de que las

(1) Véase la nota a pie de la página 29.

(2) Un estudio del Bundesbank publicado en noviembre de 1993 («Die Finanzbeziehungen der Bundesrepublik Deutschland zu den Europäischen Gemeinschaften seit dem Jahr 1988», Monatsbericht, noviembre 1993) ha previsto una posición presupuestaria negativa para Alemania en 1997 un 30 % más elevada que la efectivamente registrada.

**Cuadro 5. Capacidad contributiva y prosperidad relativa
Producto nacional bruto en precios corrientes por habitante en ecus y en EPA**

(Hasta 1990: D y EU-15 excluyen Alemania Oriental;
a partir de 1991: D y EU-15 incluyen Alemania Oriental)

	ECU					EPA (1)				
	1984	1990	1991	1995	1997	1984	1990	1991	1995	1997
B	101,0	104,0	106,0	121,5	112,8	106,8	105,3	109,2	115,7	115,3
DK	131,1	127,8	124,3	140,2	137,4	106,7	100,6	102,4	110,8	112,5
D	129,9	127,3	114,6	130,9	118,6	119,0	117,8	107,3	110,4	109,4
EL	53,5	44,0	46,6	49,2	53,3	62,8	59,3	62,3	66,5	69,0
E	52,3	66,7	71,4	63,4	62,6	69,0	74,2	79,4	76,8	77,7
F	115,7	111,4	110,3	116,4	109,9	111,7	109,7	113,0	106,7	104,3
IRL	61,9	61,3	62,4	69,1	79,9	59,6	64,3	68,7	80,5	82,4
I	92,7	101,1	105,3	83,2	92,2	101,9	101,9	105,5	103,7	102,6
L	171,4	184,0	192,3	201,8	186,4	173,5	185,2	196,6	181,6	176,2
NL	112,0	100,7	101,2	113,7	108,1	102,7	101,3	102,3	106,8	106,0
A	109,3	109,2	111,8	127,6	118,8	106,1	105,8	108,8	111,1	112,6
P	26,2	35,8	41,5	46,8	46,7	49,4	58,9	64,5	70,0	69,6
FIN	130,1	139,5	123,3	105,9	104,9	99,1	99,9	91,1	93,6	96,4
S	144,5	137,8	142,4	111,7	114,2	111,8	104,5	102,4	97,3	93,7
UK	98,6	89,1	91,2	83,8	101,8	99,6	99,5	96,3	96,4	100,3
EU-15	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

(1) EPA: estándares de poder adquisitivo.

**Cuadro 6. Saldos presupuestarios de algunos Estados miembros en 1999
y peores y mejores resultados en el periodo 1995-1997
(% del PNB; RU antes corrección)**

	Alemania	Países Bajos	Austria	Suecia	RU
Saldos de operaciones					
Peores	-0,72	-0,76	-0,49	-0,59	-0,73
Mejores	-0,58	-0,65	-0,12	-0,35	-0,38
1999	-0,59	-0,79	-0,49	-0,61	-0,68
Definición corrección RU					
Peores	-0,66	-0,46	-0,50	-0,62	-0,57
Mejores	-0,62	-0,23	-0,20	-0,35	-0,27
1999	-0,54	-0,45	-0,46	-0,54	-0,58

En el Anexo 8 figuran datos comparables (excluyendo o incluyendo todos la corrección RU).

restituciones a la exportación pagadas en lugares donde hay instalaciones portuarias frecuentemente no redundan en favor de nacionales del país de dichas instalaciones. Las cifras de los Países Bajos se ven fuertemente influidas por este efecto. Mientras las restituciones a la exportación desempeñaron un importante papel en la PAC (junto con las medidas de almacenamiento de excedentes temporalmente retirados de los mercados), el país fue un importante receptor de este tipo de gasto, hasta el punto de que durante muchos años

figuró como un gran beneficiario neto. Las reformas de la PAC han modificado gradualmente esta situación y los Países Bajos se han convertido paulatinamente en un contribuidor neto al presupuesto de la UE, al recibir bajos ingresos tanto de los Fondos Estructurales como de las ayudas directas procedentes del gasto agrícola.

La posición de este país, sin embargo, depende también en gran manera de la definición de saldo presupuestario que se utilice

y, en concreto, del tratamiento de los derechos de aduana. Si se calculan los saldos de acuerdo con las disposiciones del mecanismo de corrección decidido en Fontainebleau, lo que neutralizaría el impacto de los recursos propios tradicionales en el cálculo⁽¹⁾, el saldo negativo de los Países Bajos en la actualidad es algo más pequeño que el de los otros países.

Se esperaba que tanto Suecia como Austria tuvieran saldos negativos. La parte en el gasto agrícola y de Fondos Estructurales que esos países pueden esperar hasta 1999 es pequeña. En 1997 estos dos países contribuían, respectivamente, con el 3,1 % y el 2,8 % a la financiación de la UE. Su parte en el gasto PAC era del 1,8 % y 2,1 %, mientras su parte en los Fondos Estructurales era del 0,9 % y 1,4 %. Una suma importante del gasto previsto para estos dos países en 1995 no se pagó hasta 1996, lo que explica la aparente mejora de su posición

en 1996. En 1997, los dos países recibieron 76 y 71 millones de ecus, respectivamente, como penúltimo plazo de la compensación temporal decidida en los Tratados de adhesión.

Se ha hecho con frecuencia hincapié en que en 1997 el saldo presupuestario de Alemania suponía más del 60 % de todos los saldos negativos. Este cálculo, no obstante, se veía influido por las fuertes fluctuaciones de la corrección británica. En 1999, el saldo presupuestario de Alemania representará algo menos que el 50 % de todos los saldos negativos. En los próximos años, se espera que este porcentaje disminuya algo más ya que es probable que, como consecuencia de la ampliación, más Estados miembros registren saldos negativos, de modo que es probable que para el año 2006 la parte de Alemania en todos los saldos presupuestarios negativos haya descendido hasta aproximadamente el 40 %.

2.3. Impacto de la *Agenda 2000* en los desequilibrios presupuestarios más importantes

Para comprender el impacto del programa de la *Agenda 2000* en los desequilibrios presupuestarios es necesario considerar las repercusiones tanto de la ampliación como de las reformas propuestas.

Los países que van a adherirse a la Unión con motivo de la próxima *ampliación* tienen unos niveles de prosperidad muy por debajo de los de los actuales miembros, por lo que se convertirán en grandes beneficiarios netos. Esto implica que las posiciones presupuestarias de los actuales quince Estados miembros experimentarán un correspondiente proceso de deterioro, que, sobre la base del enfoque esbozado por la Comisión en su comunicación *Agenda 2000*⁽²⁾, puede calcularse en aproximadamente el 0,15 % de su PNB en el año 2006. Tal como la Comisión ha señalado en la *Agenda 2000*, esta evolución «no puede constituir una sorpresa ni debería dar lugar a exigencias de compensación».

La *reforma de la política agrícola común* no se espera que afecte significativamente a los saldos presupuestarios de los cinco países analizados en el presente apartado del informe. No obstante, esto debe matizarse puesto que las propuestas presentadas por la Comisión en marzo de 1998 contienen numerosas disposiciones que pueden afectar a los pagos en los distintos Estados miembros. Por lo tanto, los efectos concretos que eventualmente se produzcan en las posiciones presupuestarias de los Estados miembros dependerán del resultado de las actuales negociaciones.

En general, el objetivo de la reforma propuesta es reducir el nivel de los precios garantizados, aunque compensando parcialmente las correspondientes pérdidas de renta con el aumento de las ayudas directas. Esto puede tener una repercusión en los saldos presupuestarios de los Estados miembros, en gran medida de naturaleza puramente contable, lo que pone de relieve la fragilidad de los cálculos de los saldos presupuestarios. El ejemplo más claro es el caso de los Países Bajos. En la actualidad, la Unión interviene en los Países Bajos para apoyar el precio de productos respecto de los

(1) Véase el Anexo 3 para un análisis de estos temas.

(2) Comisión de las Comunidades Europeas (1997): *Agenda 2000. Por una Unión más fuerte y más amplia*, COM(97) 2000 y *Boletín de la Unión Europea*, Suplemento 5/97.

que existe una organización común de mercado mediante restituciones a la exportación. El gasto realizado en este país beneficiará a productores que pueden muy bien encontrarse en otros países, es decir, en las vecinas Bélgica o Alemania. A medida que el gasto PAC se transforma de apoyo a los mercados en ayudas directas, los productores en estos dos países recibirán en forma de ayudas directas parte del apoyo que previamente obtenían de las medidas de intervención del mercado llevadas a cabo en los Países Bajos. Como consecuencia de este cambio, el saldo presupuestario registrado de los Países Bajos se deteriorará de manera correlativa, mientras los de Bélgica y Alemania mejorarán sin ningún cambio fundamental en la situación subyacente. Estas consideraciones deben tenerse presentes a la hora de analizar el impacto de la reforma de la PAC en los saldos presupuestarios de los Estados miembros, ya que explican algunos de los cambios que se esperan.

En términos globales, se espera que la reforma conduzca a un incremento inicial del gasto PAC (hasta 2003/2004), al que seguirá una estabilización a medida que se ultime la implantación de la reforma. El importe total de gasto desempeña también un importante papel, habida cuenta de que en la mayoría de los países existe una significativa diferencia entre su cuota en la financiación marginal de los gastos de la UE (por ejemplo, su parte en el PNB de la UE) y su parte en el gasto PAC, que no se espera vaya a cambiar radicalmente debido a la reforma.

Los principales sectores a los que afecta la reforma son los cultivos herbáceos, carne de vacuno y productos lácteos. Teniendo en cuenta los parámetros de la reforma y la importancia de estos sectores en el sector agrícola de los cinco países analizados en las secciones precedentes, es posible predecir que, de confirmarse las propuestas de la Comisión en las negociaciones, la reforma de la PAC no tendrá ningún efecto significativo en sus saldos presupuestarios.

Una vez que la reforma de la PAC se haya completado (es decir, hacia finales del período cubierto por las próximas perspectivas financieras), los saldos presupuestarios de Alemania, Suecia y del Reino Unido, medidos como porcentaje de su PNB, apenas deberían cambiar respecto de los niveles que alcanzaban antes de la reforma. El esperado incremento

del gasto PAC en dichos países debería compensarse por el incremento de sus contribuciones al presupuesto de la UE derivado del cambio en el gasto total PAC. El saldo presupuestario de los Países Bajos podría registrar un pequeño deterioro, que, sin embargo, se trataría de un efecto contable del tipo señalado al comienzo del presente apartado. El desequilibrio presupuestario de Austria podría experimentar cierta mejora, que fundamentalmente sería producto de la propuesta transferencia de las medidas de desarrollo rural del gasto estructural (rúbrica 2 de las perspectivas financieras) al gasto agrícola (rúbrica 1).

Más inciertos son los efectos de la reforma del *gasto estructural*. La Comisión ha propuesto mantener constante el esfuerzo global de la UE en el campo estructural, como porcentaje del PNB, en el nivel del 0,46 % del PNB de la Unión. No obstante, este esfuerzo deberá cubrir también la parte estructural de la estrategia previa a la adhesión y la ayuda a los nuevos Estados miembros. Para los quince actuales Estados miembros, la reforma propuesta supone un descenso entre los años 1999 y 2006 del gasto total medido como porcentaje del PNB.

No se sabe con certeza cuáles serán los efectos concretos de la reforma en los distintos desequilibrios presupuestarios. Dependerán de las decisiones sobre la subvencionabilidad que se adopten sobre la base de los últimos datos disponibles y del resultado de las negociaciones en curso. El propósito general de las propuestas presentadas por la Comisión es centrar los recursos en las áreas y sectores de mayor necesidad. Este propósito ha de alcanzarse mediante una concentración geográfica más estricta y una racionalización de los modos de intervención. En concreto, se propone reducir el número de regiones receptoras de los niveles más elevados de ayuda, mediante un respeto estricto de las condiciones de subvencionabilidad como regiones del objetivo nº 1 (es decir, PIB por habitante en paridades de poder adquisitivo menor del 75 % de la media de la UE). Asimismo se trata de obtener una mayor concentración geográfica en las regiones conocidas como del objetivo nº 2.

Otros elementos adicionales que pueden incidir en la distribución de los Fondos Estructurales son los criterios que se utilicen para determinar el nivel de ayuda por habitante en

las regiones subvencionables. Entre estos criterios se incluyen el desfase entre el PIB de la región y la media UE, la prosperidad relativa del país y el nivel relativo de desempleo.

Por muy inciertos que sean estos elementos, es posible aventurar algunas consideraciones generales, que pueden contribuir a una mejor evaluación de la tendencia de los desequilibrios presupuestarios que aquí se están analizando. La parte con que Austria, Alemania, los Países Bajos, Suecia y el Reino Unido contribuyen, cada uno de estos países, al presupuesto de la UE es substancialmente más elevada que su porcentaje en el gasto estructural, por lo que es probable que sus saldos presupuestarios experimenten alguna mejoría como consecuencia de la disminución del gasto global que resulte de la reforma, aun cuando éste se concentre en las regiones de mayor necesidad. La mejoría puede ser mayor en el caso de Alemania. El estricto respecto del criterio del 75 % en la determinación de las regiones del objetivo nº 1 no afectará a este país (excepto a Berlín Oriental). Además, el efecto global de los criterios de definición de la ayuda por habitante puede también resultar positivo para los nuevos Estados federados.

Como resultado del paquete global Agenda 2000, de los cinco Estados miembros analizados en el presente apartado, sólo los Países Bajos se espera que experimente entre los años 1999 y 2006 un deterioro de su saldo neto de parecida magnitud a la del mencionado al

comienzo del presente apartado como impacto medio de la ampliación (aproximadamente el 0,15 % del PNB). En este resultado, no obstante, influye considerablemente el efecto mecánico del paso de medidas de apoyo a los mercados PAC a pagos de ayudas directas, por lo que no debería corresponderse con un deterioro paralelo de los beneficios obtenidos por la economía neerlandesa. Por otro lado, la reforma de los Fondos Estructurales tendrá un pequeño efecto positivo en el saldo presupuestario de este país.

Los saldos presupuestarios de Austria, Alemania y Suecia se espera que se deterioren algo menos que el impacto de la ampliación. En el caso de Austria, la transferencia de medidas de desarrollo rural de los Fondos Estructurales a la PAC determina unos resultados menos favorables de la reforma de los Fondos Estructurales, junto con la correlativa mejoría de los resultados de la reforma de la PAC.

Muy diferente es la situación del Reino Unido, cuya posición presupuestaria (medida como porcentaje de su PNB) podría permanecer más o menos estable entre los años 1999 y 2006. Las reformas de la PAC y de los Fondos Estructurales no incidirán negativamente en el saldo presupuestario de este país. Además, a menos que se modifique la corrección concedida al Reino Unido, el impacto negativo de la ampliación en la posición presupuestaria del Reino Unido se verá reducido por el funcionamiento del mecanismo de compensación.

2.4. Opciones de reforma

Si se alcanzara un amplio acuerdo sobre la necesidad de abordar el problema de los desequilibrios presupuestarios, podrían contemplarse algunas opciones clave. Estas opciones, que se examinan a continuación, obedecen a una lógica. En primer lugar, en cuanto a la financiación, es posible considerar que debe implantarse un sistema transparente y ortodoxo, lo que implicaría suprimir progresivamente la corrección británica. En segundo lugar, reconociendo el hecho de que la principal causa de desequilibrios presupuestarios radica en la sección gastos del presupuesto de la Unión, puede considerarse la posibilidad de implantar reformas en el gasto de la UE encaminadas a reducir dichos desequilibrios.

Y, en tercer lugar, pueden también contemplarse soluciones *ad hoc*, en la sección ingresos del presupuesto, dirigidas a corregir dichos desequilibrios. En el presente apartado se consideran estas posibilidades consecutivamente.

2.4.1. Vuelta a un sistema más sencillo

Podría considerarse reducir o eliminar paulatinamente la corrección concedida en la actualidad al Reino Unido. Como justificación podría alegarse el hecho de que la prosperidad relativa del Reino Unido, que en la actualidad

se sitúa en torno a la media de la UE, estaría, después de la ampliación, casi con toda certeza por encima de la media, por lo que perdería peso una de las condiciones de la concesión inicial de la reducción. Además, cuando cinco países tienen unas posiciones presupuestarias negativas de semejante magnitud, el mantenimiento de un trato especial sólo para uno de ellos podría no parecer justificado. Otro poderoso argumento es el cambio en la naturaleza del mecanismo, tal como se mencionó en el apartado 2.1, que ha pasado de una corrección de un específico problema estructural agrícola a una reducción del coste de todas las decisiones de gasto.

Asimismo, puede ser que otros cambios en el presente régimen hagan superfluo el mantenimiento de la reducción o, por lo menos, menos justificable. Así ocurriría, por ejemplo, con la introducción de una corrección en la sección gastos, tal como se señala en el próximo apar-

tado. No obstante, acabar con la corrección británica, en sí, no eliminaría los desequilibrios existentes entre Estados miembros contribuyentes.

Es también importante mencionar que existen otras posibilidades que pueden contribuir al desarrollo de un sistema financiero más sencillo para la UE. Una posibilidad sería sustituir el recurso IVA por el recurso PNB. La equidad del sistema mejoraría a todas luces, tal como se ha señalado más arriba, ya que desaparecerían los elementos regresivos asociados con el IVA. En el cuadro 3b (en el apartado 1.2.1) se ofrece una indicación de los efectos, en el año 1997 y por Estado miembro, de la sustitución del recurso IVA por un teórico recurso PNB. Otra posibilidad sería sustituir todos los restantes recursos propios (incluidos los recursos propios tradicionales) por el recurso PNB (en el cuadro 3b figuran también los resultados para cada Estado miembro).

Cuadro 7. *Coste de la corrección RU para Alemania, los Países Bajos, Austria y Suecia*
(% del PNB, datos de caja 1995-1997, anteproyecto de presupuesto 1999)

	Alemania	Países Bajos	Austria	Suecia
1995	0,02	0,03	0,03	0,03
1996	0,03	0,05	0,05	0,05
1997	0,03	0,05	0,05	0,05
1999	0,04	0,07	0,07	0,07

Es evidente que hay un equilibrio entre autonomía financiera y simplicidad: la sustitución de recursos fiscales por contribuciones directas de los Estados miembros puede que haga el sistema más inteligible y eficaz, en relación con el coste, pero no hay duda de que reduce la autonomía financiera y, en el caso de los RPT, constituiría un alejamiento considerable de la ortodoxia de la UE.

2.4.2. Corrección en la sección de gastos

Una corrección en la sección gastos, que no exigiría la modificación de la Decisión relativa a los recursos propios, sería coherente con las conclusiones de Fontainebleau e incidiría en la causa fundamental de los desequilibrios presupuestarios. Los desequilibrios actuales derivan básicamente del gasto agrícola y de los Fondos

Estructurales. No sería lógico corregir los desequilibrios resultantes de las intervenciones estructurales ya que éstas tienen una finalidad explícitamente redistributiva. En cambio se puede pensar en modificar el gasto agrícola. Dada la naturaleza integrada de la política agrícola común, no es posible modificar el gasto por Estados miembros, pero sí es posible reducir el importe total del gasto que se asigna a través del presupuesto de la UE.

En concreto, es posible imaginar que, mientras que los gastos de apoyo a los mercados se seguirán reembolsando íntegramente a los Estados miembros, la parte de los gastos que va directamente a beneficiarios individuales podría reembolsarse sólo parcialmente. El alcance de este tipo de acción aumentaría a medida que la propuesta reforma de la PAC consiga su objetivo de reducir el peso de las medidas de apoyo a los mercados y aumente correlativamente el peso relativo de las ayudas

Cuadro 8. *Implicaciones de un reembolso⁽¹⁾ parcial (75 %) de las ayudas directas PAC*
(Año 2006, en millones de euros y en % del PNB, a precios corrientes)

	Cambios en el saldo presupuestario (antes de la corrección RU)		Cambios en el saldo presupuestario (después de la corrección RU)	
	Millones de euros	Porcentaje de PNB	Millones de euros	Porcentaje de PNB
B	110,7	0,03	121,9	0,04
DK	- 100,6	- 0,05	- 93,2	- 0,04
D	678,2	0,03	733,5	0,03
EL	- 451,7	- 0,30	- 446,3	- 0,29
E	- 528,2	- 0,07	- 503,4	- 0,07
F	- 648,5	- 0,04	- 585,2	- 0,03
IRL	- 195,8	- 0,23	- 192,8	- 0,22
I	134,5	0,01	186,6	0,01
L	11,6	0,05	12,4	0,05
NL	168,8	0,03	185,7	0,04
A	43,8	0,02	53,2	0,02
P	- 23,9	- 0,02	- 19,2	- 0,01
FIN	22,8	0,01	28,1	0,02
S	62,3	0,02	72,6	0,02
UK	429,6	0,03	146,1	0,01
Nuevos 6	286,4	0,07	300,0	0,08
Total	0,0		0,0	

(¹) Un índice de reembolso del 75 % de las ayudas directas PAC equivale a una reducción de los gastos agrícolas efectuados con cargo al presupuesto de la UE de aproximadamente 9 145 millones de euros o del 19 % del total de pagos PAC en 2006.

directas (del 65 % en el año 2000 al 75 % en el 2006). La idea fundamental es aprovechar el hecho de que todos los Estados miembros que registran amplios desequilibrios presupuestarios tienen una participación mucho mayor en la financiación del presupuesto de la UE que en el gasto agrícola y el de que una reducción en el importe total del gasto mejoraría sus saldos presupuestarios. Además, la razón original de la financiación al 100 % de los gastos PAC de apoyo a los mercados (es decir, que del apoyo a los mercados se benefician agricultores de toda la Comunidad y no sólo los agricultores del país en el que se efectúan los gastos) ya no es válida por lo que a las ayudas a la renta se refiere.

Si se pusiera en práctica, esta opción sería coherente con los principios por los que actualmente se rigen la mayoría de los gastos de la UE, especialmente los efectuados con cargo a los Fondos Estructurales, y supondría una generalización de dichos principios. Al mismo tiempo, no debería considerarse un desmantelamiento de la PAC ni un paso

hacia su renacionalización: no variarían ni el grado de integración ni el nivel de la adopción de decisiones ni la suma global de los recursos financieros disponibles para alcanzar sus objetivos. Los agricultores recibirían la misma ayuda que en la actualidad puesto que los gastos de la PAC por Estado miembro son obligatorios una vez que se fijan por las disposiciones legales correspondientes. El nivel y las condiciones del pago de dichas ayudas directas seguirían formando parte integrante de la PAC y sólo dependerían de decisiones de la UE. El importe global del gasto disponible seguiría siendo el mismo pero se compartiría por el presupuesto de la UE y los Tesoros nacionales.

El que haya de asignarse a través del presupuesto de la UE una menor parte de recursos financieros implica que debe reducirse la línea directriz agrícola, si se quiere que esta limitación conserve su eficacia. También podría convenir reducir correlativamente el techo de los recursos propios, lo que podría llevarse a cabo con motivo de la primera modificación

de la Decisión sobre los recursos propios⁽¹⁾, pudiendo entretanto suplirse con un compromiso serio de no agotar el techo.

En el cuadro 8 se refleja el impacto del reembolso parcial del 75 % de las ayudas directas PAC. La reducción global del gasto de la UE en el año 2006 asciende en este ejemplo a 9 145 millones de euros. En el Anexo 5 figuran más detalles de esta simulación. El cuadro muestra también los efectos negativos que la introducción de una medida de este tipo tendría en los saldos presupuestarios de algunos Estados miembros.

2.4.3. Un mecanismo de corrección generalizado

Alemania, los Países Bajos, Austria y Suecia han pedido beneficiarse de la transformación del actual mecanismo de corrección en favor del Reino Unido en un modelo de nivelación. Una simple transposición del actual mecanismo no es posible. Aplicar el mecanismo actual a todos los países que tienen un saldo presupuestario negativo o simplemente a los cuatro países que han formulado la petición supondría triplicar o cuadruplicar el coste del mecanismo (véase el cuadro 9 y el informe del Tribunal de

Cuentas Europeo (1998)⁽²⁾). Además, según las suposiciones realizadas, esta carga debería soportarla un grupo de países que representa menos de la quinta parte del PNB de la UE.

Conscientes de estas dificultades, los cuatro países que han formulado esta petición, han solicitado una versión modificada del mecanismo. De manera correcta, dichos países señalan que el mecanismo actual contiene varios parámetros implícitos que pueden modificarse. En concreto aseguran que, mientras que el actual mecanismo corrige el 66 % de la totalidad del saldo negativo del Reino Unido, es razonable pedir a los Estados miembros que acepten un saldo negativo hasta un determinado porcentaje del PNB —es decir, el 0,3 o 0,4 % del PNB— y concederles una compensación sólo por la parte que exceda de dicho límite. Además, también puede modificarse la referencia del 66 %. Igualmente es posible introducir modificaciones en los conceptos incluidos en las contribuciones al presupuesto de la UE (por ejemplo, los recursos propios tradicionales podrían excluirse o redistribuirse según claves diferentes) y en los incluidos en los gastos (por ejemplo, excluir los gastos administrativos o los gastos en los nuevos Estados miembros o los Fondos Estructurales, etc.)

Cuadro 9. *Redistribución general inducida por el mecanismo de corrección UE en 1996* ⁽¹⁾ según diferentes asunciones
(Millones de ecus)

Mecanismo aplicado al Reino Unido (situación actual)	Mecanismo aplicado a todos los países con saldo presupuestario negativo (UK, D, NL, A, S, F, I)	Mecanismo aplicado a 5 países (UK, D, NL, A, S)
2 856	12 384	11 138
Suponiendo que los beneficiarios están excluidos de la financiación, la carga se distribuye sobre un número de países que representan los siguientes porcentajes del PNB de la UE		
86,5 %	17,0 %	48,9 %

⁽¹⁾ La simulación se ha preparado a partir de los datos de 1996 para que los resultados fueran comparables con los del informe del Tribunal de Cuentas (1998): *op. cit.*, nota 2 de la presente página.

⁽¹⁾ En la primera modificación de la Decisión relativa a los recursos propios, habría que dejar de hacer referencia al PNB basado en la 2ª edición del Sistema Europeo de Cuentas para pasar al nuevo SEC 95. Si el nivel del PNB de la UE de acuerdo con el nuevo sistema de cuentas fuera diferente, ello justificaría una adaptación correspondiente del techo para mantener la estabilidad de los recursos financieros puestos a disposición del presupuesto de la UE.

⁽²⁾ Tribunal de Cuentas Europeo (1998): *Informe especial nº 6/98 sobre el sistema de recursos propios basado en el IVA y el PNB* (DO C 241 de 31.7.1998).

Una importante modificación adicional podría referirse a la financiación de las reducciones. En el sistema actual, el Reino Unido no financia su propia reducción. Podría entenderse la generalización en el sentido de implicar que los Estados miembros beneficiarios del sistema no lo financiarían. Sin embargo, esta solución no sólo es muy costosa, en una situación en que muchos Estados miembros se beneficien

del sistema sino que está llena de riesgos. En concreto, el «efecto umbral» aparecería cuando un país, con un saldo negativo justo por encima del umbral, obtuviera una reducción, aunque fuera mínima, pero estuviera exento de la carga de la financiación, mientras que de haber estado justo por debajo del umbral habría tenido que contribuir a la financiación de todas las restantes reducciones con sumas considerables. Por consiguiente, parece lógico suponer que un Estado miembro no debe financiar su propia reducción pero sí todas las demás⁽¹⁾ (tal como se supone en las simulaciones que figuran en el cuadro 10).

La modificación de estos parámetros aporta al sistema un considerable grado de flexibilidad, si bien es cierto que a costa de reducir notable-

mente la transparencia e incrementar la complejidad de los cálculos. Por su parte, los mecanismos que origina esta flexibilidad suponen diferentes costes globales para los distintos Estados miembros y tienen diferentes efectos en los mismos.

En el Anexo 6 se analizan varias simulaciones, algunos de cuyos resultados clave se reproducen en el cuadro 10. Las simulaciones demuestran que cualquier sistema que esté basado en idénticos parámetros para todos los Estados miembros, siempre desde el supuesto de que su coste total se mantiene dentro de unos límites razonables, conduciría a una considerable reducción del volumen de la reducción de la que en la actualidad se beneficia el Reino Unido.

Cuadro 10. *Cambios en los saldos presupuestarios inducidos por mecanismos de compensación basados en parámetros diferentes*

[Millones de euros; datos basados en proyecciones para 1999⁽¹⁾]

Suma de todas las correcciones	Alemania	Países Bajos	Austria	Suecia	Reino Unido
Mecanismo actual (umbral 0,0% del PNB; índice de reembolso 66%)					
4952	- 1008	- 311	- 173	- 189	+ 4952
Mecanismo generalizado de corrección no vinculado (umbral 0,0% del PNB; índice de reembolso 66%)					
7601	+ 4110	+ 112	+ 68	+ 185	+ 3126
Diferencia respecto de la situación actual					
2649	+ 5118	+ 423	+ 241	+ 374	- 1826
Mecanismo generalizado de corrección vinculado (umbral 0,3% del PNB; índice de reembolso 66%)					
3538	+ 1669	- 123	- 54	+ 50	+ 1819
Diferencia respecto de la situación actual					
- 1414	+ 2677	+ 188	+ 119	+ 239	- 3133

(1) Los resultados que figuran corresponden al año 1999 simplemente porque los datos de los otros años no son adecuados. 1996 no es representativo para Suecia y Austria; 1997 y 1998 no son representativos para el Reino Unido debido a la variabilidad excepcionalmente alta de la reducción en dichos años (véase el gráfico 7); los datos de la primera columna en las distintas extensiones del mecanismo de corrección se corresponden con la suma de todas las mejoras (financiadas, de manera equivalente, por la suma de todos los deterioros) en los saldos presupuestarios registrados en la columna (6) de los cuadros 1 y 3 del Anexo 6.

(1) Véase el Anexo 6 para un análisis de este modelo y, en concreto, para la oportunidad de ignorar los efectos inducidos, por ejemplo, el caso de un país que se encuentra al comienzo del ejercicio justo por debajo del umbral pero lo supera una vez se tiene en cuenta el coste de la financiación de las restantes reducciones.

3. Comentarios finales

Las propuestas presentadas por la Comisión en la *Agenda 2000* ponen de manifiesto que es posible responder a los retos derivados de la ampliación y la reforma de las principales políticas de la Unión dentro del techo de recursos propios que la vigente Decisión sobre los recursos propios establece por un tiempo ilimitado. Para ello, es fundamental que también el presupuesto de la UE se caracterice por el rigor presupuestario perseguido por los Estados miembros en el marco de la UEM.

Los inconvenientes del sistema, que se han analizado en la primera parte del presente informe no justifican, en sí mismos, una urgente modificación de la vigente Decisión relativa al sistema de recursos propios. En el caso de que dicha Decisión se modificara, de manera que fuera posible reformar en profundidad la Decisión sobre recursos propios, entonces podrían corregirse algunos de los inconvenientes, bien mediante una simplificación del sistema de contribuciones o bien mediante la introducción de nuevos recursos propios. En dicho contexto podría asimismo analizarse la propuesta de introducción de un elemento de progresividad.

Hoy en día, la fuente de disconformidad con el actual régimen más apremiante parece vinculada al tema de los desequilibrios presupuestarios de Alemania, los Países Bajos, Austria y Suecia. No es posible, en la situación actual, determinar con precisión cómo evolucionarán en los próximos años estos desequilibrios puesto que aún tiene que llevarse a cabo la plena articulación de algunos importantes parámetros políticos. Sin embargo, es posible predecir que los desequilibrios de estos grandes contribuidores netos, en porcentaje del PNB, se deteriorarán algo, más en el caso de los Países Bajos que en el de los otros países, pero menos que el deterioro medio debido a la ampliación. Ello obedecería a la propuesta contención del gasto en los actuales Estados miembros durante el período cubierto por las próximas perspectivas financieras, así como a determinadas disposiciones de las reformas propuestas.

Implantar mecanismos de corrección para mejorar los desequilibrios presupuestarios es

una tarea difícil ya que, en un volumen determinado de presupuesto de la UE, la mejora de la posición presupuestaria de algunos Estados miembros invariablemente implica el correspondiente deterioro de la posición presupuestaria de otros. De alcanzarse un consenso sobre la necesidad de resolver el tema de los desequilibrios presupuestarios, sería preciso adoptar una decisión sobre cómo alcanzar dicho objetivo y sobre el calendario de los eventuales cambios.

En el informe se proponen tres opciones, compatibles entre sí:

En cuanto a la financiación: una simplificación de la estructura de financiación en aras de un sistema más, o incluso totalmente, basado en contribuciones PNB; dicha simplificación podría también incluir la paulatina desaparición del mecanismo de corrección existente.

En cuanto a los gastos: la introducción de un sistema de reembolso parcial del gasto PAC dirigido a ayudas directas a la renta.

En cuanto a los saldos: la aplicación de un mecanismo generalizado de corrección a todos los Estados miembros con amplios desequilibrios.

Ninguna de las opciones examinadas en el informe constituye la solución ideal. Todas contienen defectos técnicos y conceptuales. Los cambios en la carga de la financiación resultantes de algunas de estas opciones introducen elementos regresivos que podrían requerir un ajuste en el contexto de una solución general.

El calendario de los cambios dependería básicamente de si resultara necesario o no modificar la Decisión relativa al sistema de recursos propios. La modificación entrañaría amplios retrasos relacionados con la ratificación y supondría un proceso en el que el nuevo sistema financiero podría ser eficaz en el momento de la adhesión del primer grupo de nuevos Estados miembros. La ampliación, en efecto, significaría un cambio tal de circunstancias que justificaría una modificación estructural de este tipo.

Las significativas reservas de orden metodológico y conceptual que la Comisión tiene en el tema de los desequilibrios presupuestarios la han impulsado a limitar este informe a un análisis de distintas opciones en relación con su

corrección. Si en el Consejo Europeo se alcanzara un amplio acuerdo en torno a una solución del problema, la Comisión presentaría las propuestas pormenorizadas que fueren oportunas.

Anexos

Evolución del sistema financiero de la UE (1)

Durante el período 1958-1970 el presupuesto comunitario se financió exclusivamente mediante contribuciones de los Estados miembros. El *Consejo Europeo de Luxemburgo*, celebrado los días 21 y 22 de abril de 1970, introdujo por vez primera un sistema de recursos propios en el Presupuesto General de la Comunidad, sistema que empezó a aplicarse en 1971. Con ello, se pretendía lograr progresivamente la independencia financiera comunitaria de las transferencias de los Estados miembros. Los recursos propios introducidos fueron: derechos de aduana y exacciones reguladoras agrícolas (conocidos como recursos propios tradicionales, RPT), y un recurso fundamentado en una base armonizada del IVA. Pero, mientras que los recursos propios tradicionales se convirtieron en efectivos recursos propios durante el período 1971-1975, las dificultades halladas para establecer un sistema común del IVA en todos los Estados miembros y para fijar la base imponible de este impuesto demoraron hasta 1979 la introducción del recurso propio basado en el IVA.

En el período 1975-1987, los ingresos por recursos propios se vieron erosionados por un rendimiento a la baja de los RPT y por la evolución desfavorable de los ingresos por IVA debida al desarrollo económico, generalmente escaso, que predominó en el citado período. Al mismo tiempo, hay que indicar que la consolidación de lo ya adquirido, la puesta en marcha de nuevas políticas, la incapacidad de contener el gasto en la política agrícola común (PAC) y el aumento de gastos que supusieron las dos ampliaciones (2) acarrear

una insuficiencia pronunciada de recursos. Además, las quejas persistentes del Reino Unido acerca de su contribución financiera llegaron a ser un rasgo característico de las controversias presupuestarias, que en este período fueron muy importantes.

En el *Consejo Europeo de Fontainebleau* se solventaron temporalmente las dificultades presupuestarias. En dicho Consejo, celebrado los días 25 y 26 de junio, se fijó el tipo máximo de referencia del recurso IVA en un 1,4% y se estableció un mecanismo de corrección de los desequilibrios presupuestarios, que hasta el presente sólo se ha aplicado al Reino Unido.

Sin embargo, las modificaciones al sistema financiero introducidas en el Consejo de Fontainebleau resultaron insuficientes casi de inmediato. Pese a las citadas modificaciones, los ingresos generados fueron insuficientes a causa de la continua baja de ingresos de los RPT y del lento crecimiento de ingresos por el recurso IVA. Además, empezó a generarse un cierto descontento con el recurso IVA, ya que se consideró que, al estar basado en el consumo, comportaba un elemento regresivo significativo. El problema de la insuficiencia y falta de equidad se agravó con el aumento de los compromisos de gastos, anticipados de manera incompleta. Estos estaban relacionados con las dificultades para controlar el gasto en la política agrícola común (PAC), especialmente por la adhesión de España y Portugal, por la depreciación del dólar después de la primavera de 1985 y por la caída de los precios internacionales de los productos, factores todos ellos que perturbaron considerablemente la financiación de restituciones a la exportación.

Las reformas fundamentales que determinaron la naturaleza del actual sistema de recursos propios fueron aprobadas en el mes de junio de 1988 (3). Entre las principales reformas adoptadas en el Consejo Europeo de Bruselas

(1) Para una detallada descripción de la evolución y valoración de las disposiciones presupuestarias de la UE en los primeros años del Acuerdo de Edimburgo, véase el documento de la Comisión de las Comunidades Europeas (1995) «Finanzas públicas de la Unión Europea», Luxemburgo, así como el documento de la Comisión de las Comunidades Europeas (1997) «Contribuciones presupuestarias, gastos de la UE, saldos presupuestarios y prosperidad relativa de los Estados miembros», elaborado por la DG XIX y remitido por el presidente Santer a la 13 reunión del Consejo de Economía y Hacienda, celebrada en octubre.

(2) Véase Consejo Europeo de Fontainebleau, conclusiones de la Presidencia, Bol. CEE 6-1984.

(3) Véase Decisión del Consejo, de 24 de junio de 1988, relativa al sistema de recursos propios de la Comunidad, DO L 185 de 15.7.1988.

cabe citar la introducción de un nuevo recurso propio basado en el PNB de los Estados miembros (destinado a ajustar las contribuciones a la capacidad de pago), y la de un límite máximo de recursos propios a que podía recurrirse para financiar el gasto comunitario. Este límite quedó fijado en un 1,15 % en 1988, pero, con los anuales aumentos progresivos, en 1992 fue un 1,20 %. El Consejo limitó también el papel del recurso IVA al introducir una nivelación por arriba de la base de este impuesto, que se fijó en el 55% del PNB; con esta medida, se pretendía reducir los efectos del carácter regresivo de este recurso.

La consolidación de las reformas de 1988 y, en última instancia, de las finanzas comunitarias se produjo en un momento en que las aspiraciones de la Comunidad, expresadas en el Tratado de la Unión Europea, eran cada vez mayores. El *Acuerdo de Edimburgo*, de diciembre de 1992, en el que se adoptaron las perspectivas financieras para el periodo 1993-1999, fijó el límite máximo de los recursos propios en un 1,27 % (anteriormente, un 1,20 %). Además, introdujo una serie de etapas para disminuir poco a poco la significación del IVA en la financiación del presupuesto.

Sin embargo, el sistema de recursos propios decidido en Edimburgo no pudo entrar en vigor hasta el 1 de enero de 1995. Mientras tanto, durante los años de recesión de principios del decenio de los noventa se experimentaron grandes dificultades, ya que las previsiones presupuestarias iniciales resultaron ser demasiado optimistas. Las sucesivas revisiones a la baja en el crecimiento económico durante 1992-1994 dieron lugar también a un reexamen de los ingresos presupuestarios. Sin embargo, a pesar del clima adverso, fue posible respetar las restricciones impuestas por el límite máximo de los recursos propios sin socavar la disciplina financiera.

Los acuerdos presupuestarios de años posteriores fueron, en general, acertados. Además, a partir de 1997, las decisiones presupuestarias anuales se adoptaron con cautela, lo que llevó a unos gastos perceptiblemente más bajos que los previstos en las perspectivas financieras. Como consecuencia de ello, la Unión Europea afronta los retos que suponen la ampliación a Chipre y a los países de Europa Central y Oriental y la reforma de sus principales políticas con márgenes sustanciales dentro del límite máximo de los recursos propios.

Estudio sobre la posibilidad de introducir nuevos recursos propios para la Unión Europea

1. Introducción

La autonomía financiera de la Unión Europea (UE) constituye el tema fundamental del debate sobre nuevos recursos propios. El Acuerdo de Luxemburgo, de los días 21 y 22 de abril de 1970, estableció que el presupuesto debía financiarse en su totalidad con recursos propios en sustitución de las contribuciones de los Estados miembros. Sin embargo, esta autonomía financiera ha demostrado ser muy escurridiza. Gran parte del presupuesto de la UE se financia actualmente con aportaciones en bloque (IVA y contribuciones basadas en el PNB) del erario público de los Estados miembros. Para remediar esta situación, se han propuesto⁽¹⁾ diversos tipos de nuevos recursos propios. El propósito de este Anexo es hacer un estudio crítico de algunas de las propuestas más importantes.

El Anexo se compone de la presente introducción y de tres secciones. En la sección 2 se exponen criterios valorativos sobre la conveniencia de los recursos propios propuestos; en la sección 3 se examinan detalladamente ocho propuestas específicas; y en la sección 4 se exponen las conclusiones finales.

2. Criterios aplicables a los nuevos recursos propios

La teoría del federalismo fiscal predice que la asignación de competencias tributarias a diversas instancias se basa en dos considera-

ciones económicas importantes, así como en diversos criterios de subsidiariedad. Las consideraciones económicas, que son criterios primarios, son:

- la existencia de repercusiones exteriores, que trascienden las fronteras nacionales; y
 - la arbitrariedad regional de la base impositiva y rentas imponibles⁽²⁾.
- Si un impuesto determinado tiene *repercusión exterior*, es decir, que surte efectos fuera del lugar donde se recauda, debería encargarse del mismo la instancia de mayor rango, a los efectos de optimizarlo. Pueden ponerse dos casos generales. En primer lugar, los impuestos que gravan las mercancías que se comercializan a escala internacional o los factores de producción en mercados de competencia imperfecta; esto puede acarrear una distorsión de competencia entre los diversos regímenes tributarios nacionales, importante factor que subyace en el proceso de armonización de los impuestos indirectos emprendido en la UE. En segundo lugar, los impuestos recaudados a partir de bases impositivas que no son fijas. Una versión paralela de este criterio considera que si los beneficios que procura un servicio particular trascienden las fronteras nacionales, la financiación del servicio en cuestión tendría que correr a cargo de la instancia de mayor rango. O lo que es lo mismo, en presencia de efectos externos, la subsidiariedad, pese a su importancia, pasa a un segundo plano puesto que la eficiencia económica predice que

⁽¹⁾ Para el principio general en favor de los recursos propios, véase, por ejemplo, Parlamento Europeo (1990). El informe «insiste en que el presupuesto comunitario debe financiarse mediante los recursos propios de la Comunidad»; parte A, párrafo 10. Algunos de estos problemas también se han considerado en la Comisión de las Comunidades Europeas (1992). La búsqueda de nuevos recursos propios se remonta a los años setenta; véase, por ejemplo, el informe McDougall (1977), vol. II, capítulo 16, pp. 479-504.

⁽²⁾ Para una discusión de estos criterios en su aplicación al caso de la Unión Europea, véase Comisión de las Comunidades Europeas (1993a), capítulo 7, Begg y otros (1997) y Keen (1995), sección 2, pp. 9-39. Véase también Bureau y Champsaur (1992), Comisión de las Comunidades Europeas (1992c), sección IV.3, Parlamento Europeo (1994), p. 3, y Comisión de las Comunidades Europeas (1993a), cuadro 30, p. 84, para un resumen (un tanto anticuado) de la asignación de competencias tributarias en determinados Estados federales en 1988.

el impuesto debe asignarse no a una instancia nacional sino supranacional⁽¹⁾.

□ La *arbitrariedad regional* hace referencia a la imposibilidad de definir razonablemente la base del impuesto, o bien, a la distribución arbitraria de los ingresos cuando los impuestos se recaudan a escala local. Los ingresos del arancel aduanero común constituyen un claro ejemplo de esto último. En este caso, sobre todo como consecuencia del mercado interior, es difícil determinar con exactitud la base nacional que el arancel grava en última instancia. En caso de que los derechos arancelarios se recauden, por ejemplo, en el puerto de Génova, estos derechos sólo en parte corresponden a Italia, ya que tales importaciones, una vez en la UE, van destinadas a todos los consumidores europeos. Los derechos de aduana y las exacciones reguladoras agrícolas corresponden actualmente a la UE (los Estados miembros se encargan meramente de su recaudación) porque cumplen con el criterio de arbitrariedad regional⁽²⁾.

Hay que considerar también otros criterios secundarios para conceder facultades tributa-

rias a una instancia supranacional. En primer lugar, y a efectos de asegurar una *equidad horizontal*⁽³⁾ en las contribuciones de todos los Estados miembros, es importante definir la igualdad de trato a efectos impositivos (la necesidad de una equidad vertical, o solidaridad, por utilizar un término empleado comúnmente en la UE, se canaliza a través de la política de gastos de la UE). En este sentido, la proporcionalidad de la relación entre contribuciones brutas y PNB constituye la base de valoración de la equidad horizontal⁽⁴⁾.

El segundo criterio, la *transparencia ante los ciudadanos de la UE*, implica una gran responsabilidad. Dada la compleja naturaleza de las finanzas de la UE, en la práctica los ciudadanos no entienden el actual sistema ni ejercen control alguno sobre el mismo. Por ejemplo, desde el punto de vista del ciudadano de la UE, las contribuciones del PNB son del todo punto invisibles; tampoco aprehenden fácilmente la relación entre el IVA al que están sujetos, que es recaudado por los Estados miembros, y sus contribuciones por el recurso IVA⁽⁵⁾. Por otra parte, aunque los propios Estados miembros desempeñan esta función de supervisión, la falta de una relación directa entre el ciudadano y el presupuesto es otra manifestación del «déficit democrático»⁽⁶⁾. Los cambios que se introduzcan en los nuevos recursos propios deberán potenciar la transparencia mediante una

(1) Al margen de los factores externos o del carácter arbitrario de los ingresos, la subsidiariedad es un tema crucial en este sentido; véase a este respecto, por ejemplo, la importancia que se le concede en la propuesta de resolución del Parlamento Europeo (1994). Es posible argüir que un respeto total del principio de subsidiariedad no se opone a que los Estados miembros contribuyan al presupuesto de la UE con una cantidad específica, siempre y cuando tengan la capacidad por sí mismos de decidir sobre las fuentes de financiación y sobre los instrumentos de política fiscal, a los efectos de respetar su obligación de financiación de la UE. Sin embargo, Bureau y Champsaur (1992), p. 89, advierten que la «intervención presupuestaria a escala comunitaria sólo puede admitirse cuando existan factores externos o economías de escala transfronterizas que no puedan ser mitigados correctamente mediante una mera coordinación de los gobiernos nacionales interesados».

(2) Pese a esta afirmación, hay muy pocas pruebas concretas sobre la importancia cuantitativa del carácter arbitrario regional en el caso de los recursos propios tradicionales. Sin embargo, según cálculos recientes, el 27 % de la cantidad total de derechos de aduana recaudados en los Países Bajos y el 31 % de los aranceles recaudados en Amberes se refieren al consumo final de mercancías en otros Estados miembros. La consideración de estos hechos altera considerablemente las partes no ajustadas de Bélgica y de los Países Bajos en los recursos propios tradicionales. Por ejemplo, si se ajustasen, por este efecto puerta (*gateway effect*), las contribuciones de estos países por recursos propios tradicionales, que en 1997 ascendieron a un 7,4 % y un 12,2 %, respectivamente, de las contribuciones totales, el porcentaje de Bélgica bajaría a un 5,1 % y el de los Países Bajos a un 8,9 %. Para detalles de los cálculos, véase Verbeke y otros (1998a y 1998b).

(3) La equidad horizontal se refiere a que los particulares (o los países) con circunstancias idénticas deben ser tratados por igual a efectos fiscales; la equidad vertical, a su vez, es la noción según la cual los particulares (o los países) con circunstancias diferentes deben tratarse de modo diferente a efectos fiscales. Claramente, no es razonable extender la aplicación de estos principios de sujetos pasivos particulares de un país a las regiones de una federación o a los Estados miembros en su relación con el presupuesto de la UE.

(4) Este tema ya se debatió en la Comisión de las Comunidades Europeas (1997a). Obsérvese, sin embargo, que se han formulado opiniones para un recurso más progresivo como, por ejemplo, en Padoa-Schioppa (1987), p. 136; estos últimos años, España también ha insistido para que se establezca un recurso progresivo.

(5) Véase Tribunal de Cuentas Europeo (1998) para una crítica de este punto.

(6) Con el término «déficit democrático» generalmente se alude a la falta de examen parlamentario completo y de control del Parlamento Europeo; actualmente, el término es utilizado para indicar lo mismo pero con referencia a la falta de supervisión y control completos del presupuesto por el ciudadano.

oportuna información sobre las relaciones financieras de la UE⁽¹⁾.

Un tercer criterio, el *nexo con las políticas comunes*, exige que los nuevos recursos propios sean coherentes con los objetivos políticos de la UE. La financiación del presupuesto de la UE mediante impuestos que fomenten objetivos comunes, por ejemplo, en el sector de los transportes o en el de medio ambiente, debe ser coherente con este criterio.

Para evitar distorsiones y aumentar su aceptación, el impuesto debe recaudarse sobre una *base armonizada*. Pocos impuestos existen actualmente que gocen de un suficiente grado de armonización de la base. El IVA y los impuestos especiales son los que más se acercan a las normas exigidas.

Otra serie de criterios, concernientes a la *suficiencia, eficiencia y relación coste/eficacia* de los ingresos, se refieren a los aspectos administrativos de los nuevos recursos propios. Los ingresos procedentes de los nuevos recursos propios deberán ser suficientes para financiar la mayor parte del presupuesto; deben también ser estables y predecibles y no deben depender ni de fluctuaciones imprevistas ni de una tendencia a la baja.

El método de recaudación de estos ingresos debe ser eficiente: por ello, deben asignarse a una instancia administrativa donde las pérdidas por impuestos no cobrados y el fraude queden reducidos a su mínima expresión. El impuesto debe ser coherente también con la mejora de la eficiencia económica, en el sentido de que no deben penalizarse actividades fomentadas por políticas nacionales o comunitarias.

El criterio de la relación coste/eficacia hace referencia a las normas de la administración tributaria que maximizan el ratio ingresos/gastos. La concesión de impuestos comunitarios a la instancia de mayor rango puede reducir la superposición de servicios tributarios; e, igualmente, puede aprovechar economías de escala en la recaudación de impuestos. Por otra parte, sin embargo, las

diferencias jurídicas, institucionales y lingüísticas entre los Estados miembros no favorecen necesariamente la concesión de impuestos comunitarios a la instancia de mayor rango; en efecto, puede ser menos costosa la concesión de la recaudación a una instancia inferior, lo que podría ser particularmente eficaz si al mismo tiempo se estimula a los Estados miembros a actuar con eficacia. Muestra de ello es la recaudación que efectúan los Estados miembros, en nombre de la UE, de los recursos propios tradicionales.

3. Propuestas concernientes a nuevos recursos propios

En esta sección se pasa revista a ocho recursos que en varias ocasiones se han propuesto como nuevos recursos propios. Son los siguientes: impuesto CO₂/energía; IVA modulado; impuestos especiales sobre el tabaco, alcohol e hidrocarburos; impuesto de sociedades; impuestos de comunicaciones; impuesto sobre la renta de las personas físicas; impuesto sobre las rentas del capital e impuesto de señoría (impuesto de acuñación de moneda) del BCE (Banco Central Europeo). El estudio de cada recurso se expone en forma de comentario y, a efectos de una mejor comprensión, al final de éste se incluyen tablas sobre los principales temas comentados.

3.1. Impuesto sobre el CO₂ y la energía

Este impuesto fue propuesto por la Comisión en octubre de 1991, debido a la creciente toma de conciencia sobre la degradación ambiental causada por las elevadas emisiones de dióxido de carbono. La Comisión pretende rebajar las emisiones de CO₂, antes del año 2000, al nivel de 1990. La propuesta, en la que se fijaba un aumento del impuesto a 10 dólares por barril de petróleo a finales de siglo, fue retirada prácticamente tras una fuerte oposición del Consejo. Para obviar esta oposición, se presentó una propuesta revisada en mayo de 1995, en la que se introducía una etapa transitoria durante la cual los Estados miembros podrían acordar el alcance y estructura de un impuesto común, aunque con la libertad de poder introducir, según el producto, un tipo positivo del impuesto y el nivel de impuesto que desearan

(1) El informe del Parlamento Europeo (1990) pone de relieve que «el desarrollo de un sistema auténtico de recursos propios para reemplazar las contribuciones de los Estados miembros podría revestir la forma de una relación directa entre la Comunidad y el sujeto pasivo»; véase Parlamento Europeo (1990), parte A, párrafo 15.

aplicar. Sin embargo, las discusiones sobre esta propuesta revisada fracasaron al no existir acuerdo sobre la etapa que debía seguir al final del período transitorio. Posteriormente, el Consejo de Economía y Finanzas de 11 de marzo de 1996 invitó a la Comisión a elaborar nuevas propuestas sobre régimen impositivo de los productos energéticos mediante la ampliación de las normas comunitarias del impuesto sobre consumos específicos a los hidrocarburos en un nuevo régimen impositivo de todos los productos energéticos. El Parlamento Europeo y el Comité Económico y Social también arguyeron a favor de tal planteamiento.

La Comisión ha elaborado nuevas propuestas tendentes a fortalecer el mercado interior y a posibilitar al mismo tiempo la introducción de impuestos energéticos según las preferencias nacionales, incluida la concesión de exenciones a industrias con gran consumo energético. Además, las propuestas tratan también de la protección del medio ambiente, de la potenciación de una política de transporte viable y del respaldo a la competitividad de la UE⁽¹⁾. En las propuestas se establecen niveles mínimos de impuestos para un amplio grupo de productos energéticos. Está claro, sin embargo, que las propuestas no se han elaborado con vistas a facilitar la creación de nuevos recursos propios.

El impuesto CO₂/energía cumple el criterio relativo a los efectos externos, puesto que la contaminación trasciende las fronteras nacionales. El citado impuesto podría considerarse como un medio de dar dimensión interna a los efectos externos negativos inherentes a la contaminación. Sin embargo, ante los diversos grados de desarrollo y uso de la energía en los Estados miembros, este impuesto indudablemente no sería equitativo⁽²⁾. Además, la equidad del impuesto podría verse también afectada por el hecho de que es posible eximir del impuesto, según lo previsto en la propuesta inicial de la Comisión, a ciertas empresas o sectores innovadores en el ahorro energético.

(1) Véase Comisión de las Comunidades Europeas (1997b y 1997c).

(2) Los cálculos de la Comisión sugieren que la recaudación de 10 dólares por barril sería muy escasa en Francia (0,79 % del PIB) y bastante más en Luxemburgo (3,08 % del PIB); en porcentaje del PIB las contribuciones de los siguientes países serían: Grecia, 2,45 %; Irlanda, 1,93 %; y el Reino Unido, 1,53 %; véase Comisión de las Comunidades Europeas (1993a), cuadro 33.

El criterio de equidad, sin embargo, es secundario, puesto que el objetivo primario de tales impuestos es, inevitablemente, penalizar a los que contaminen.

La armonización de la base es inexistente, aunque conforme a las propuestas de la Comisión sobre imposición mínima de los productos energéticos, podría avanzarse mucho en el futuro a este respecto.

En cuanto al criterio de transparencia, aunque es posible concebir estos impuestos de manera transparente para los ciudadanos de la UE, la posibilidad de gravar tanto productos intermedios como finales atenuará probablemente el nexo de transparencia entre los ingresos y la financiación del presupuesto de la UE.

En lo que respecta a las políticas comunes, con un impuesto CO₂/energía se consiguen notables resultados, puesto que es coherente con los objetivos medioambientales de la UE. Es coherente, además, con las propuestas de la Comisión de establecer niveles mínimos de impuestos para los productos energéticos en el mercado único. La Comisión ha sugerido también la posibilidad de utilizar impuestos medioambientales para reducir la carga impositiva sobre el trabajo y estimular el crecimiento del empleo sin poner por ello en peligro la austeridad presupuestaria⁽³⁾.

Existe cierta incertidumbre sobre si el impuesto generará ingresos suficientes y previsibles. Según los cálculos de la Comisión, un impuesto de 10 dólares por barril puede generar el equivalente de aproximadamente un 1 % del PNB de la UE, lo que es claramente suficiente para financiar una gran parte de los gastos previstos y actuales de la UE. Sin embargo, los ingresos de este impuesto indudablemente serán imprevisibles, puesto que se recaudarán en sectores cíclicos con tendencia a padecer grandes oscilaciones en función de las fluctuaciones económicas. Es posible, por otra parte, que se produzca una sustitución energética a una escala suficientemente amplia como para socavar los ingresos obtenidos de esta fuente

(3) Véase Comisión de las Comunidades Europeas (1994a), p. 156, para una discusión del tema, y también Drèze y Malinvaud (1994b). Si se aumentaran los ingresos de la UE con un impuesto CO₂/energía, las contribuciones del PNB disminuirían y los Estados miembros podrían repercutirlo sobre sus economías con impuestos más bajos sobre el trabajo.

y, por tanto, su conveniencia como recurso propio para la UE.

□ Por razones de eficiencia y de relación coste/eficacia es difícil evaluar el impuesto CO₂. Es posible recaudar el impuesto en la etapa de producción inicial, en la de importación y en la de consumo o uso final. Las etapas óptimas, según este criterio, son la de producción inicial y la de importación; sin embargo, en este caso no sería posible excluir sectores preferenciales. Hasta que no se definan de modo práctico propuestas explícitas, es difícil determinar los costes y ventajas administrativas, aunque es probable que en determinadas circunstancias la gestión del impuesto sea eficaz.

□ Varios Estados miembros han emitido objeciones a este impuesto por razones de protección de su competitividad internacional. Puede que una razón adicional haya sido el deseo de mantener bajos los propios impuestos sobre el carbón con el fin de proteger a pro-

ductores nacionales de elevado consumo energético. Habría que aplicar de modo coordinado los impuestos sobre el carbón con la concesión de exenciones del impuesto a escala comunitaria, para de este modo dar una dimensión interna a esos efectos externos y, también, para reducir los daños causados al medio ambiente.

Como son impuestos de carácter predominantemente distributivo, cabe suponer que los impuestos energéticos serán muy poco equitativos y tenderán a ser regresivos en todos los Estados miembros. En este sentido, esta característica es la menos interesante, dado el objetivo primario del impuesto. Por otra parte, sin embargo, si fuera posible alcanzar un acuerdo en el Consejo sobre las cuestiones complejas y fundamentales que implica este impuesto (lo que hasta ahora no ha sido posible), este impuesto sería probablemente uno de los candidatos más firmes a convertirse en un auténtico recurso de la UE.

Cuadro 1. Impuesto CO₂/energía

<i>Crterios</i>	<i>Rendimiento</i>
Equidad	La equidad quedaría en entredicho, puesto que pagarían proporcionalmente más los Estados miembros con una tecnología obsoleta o de mayor contaminación; sin embargo, esto es una consecuencia inevitable de tal impuesto. Si fuera posible eximir a ciertas empresas o sectores de este impuesto, se generarían también efectos distributivos adversos. Los efectos negativos externos relacionados con la contaminación podrían convertirse en internos mediante un impuesto asignado a la UE.
Armonización de la base	Actualmente inexistente.
Transparencia para los contribuyentes	Debe hacerse transparente el nexo entre el impuesto y las políticas de la UE. Sin embargo, la transparencia que puede alcanzarse con la aplicación del impuesto tanto a los productos intermedios como a los finales no sería probablemente la mejor.
Nexo con las políticas comunes	Claramente ligado a las políticas comunitarias de medio ambiente y de armonización impositiva.
Suficiencia, eficiencia y relación coste/eficacia de los ingresos	Un impuesto de 10 dólares por barril podría aumentar los ingresos en alrededor del 1% del PNB de la UE. Sin embargo, es posible que la sustitución futura de actividades de gran contaminación pueda acarrear a la larga una disminución de los ingresos. Por otra parte, los ingresos pueden verse muy afectados por las fases cíclicas de las empresas, que pueden socavar los ingresos en etapas económicas a la baja. El impuesto puede gestionarse eficaz y eficientemente.

3.2. Impuesto IVA modulado

El actual recurso basado en el IVA representa una fuente significativa de financiación para el presupuesto de la UE. Aunque las reformas introducidas por las decisiones de recursos

propios de 1988 y 1994 hayan paliado ciertos efectos indeseables de este impuesto, siguen existiendo aún importantes dificultades por resolver. Sin embargo, el respaldo a un impuesto basado en el IVA como nuevo recurso propio es fuerte. Estos últimos años, el partidario principal para establecer un nuevo recurso propio del IVA ha sido el Parlamento Europeo que ha desarrollado ampliamente el caso en un informe⁽¹⁾ de 1994.

El informe favorece la sustitución del tercer y cuarto recurso por un nuevo tercer recurso basado en el IVA, consistente en un porcentaje específico del IVA en beneficio de la UE que sería recaudado al mismo tiempo que el impuesto nacional del IVA. Habría, pues, un

(1) Véase Parlamento Europeo (1994). Habría que subrayar, sin embargo, que el propio Parlamento Europeo emite ciertas reservas al IVA como recurso propio. El informe del Parlamento Europeo (1990) indica que «el IVA, que se ha convertido en la principal fuente de ingresos, aun cuando tiene la ventaja de ser un impuesto casi armonizado, tiene la seria desventaja de ser regresivo para los contribuyentes y los países y, por lo tanto, en el futuro no debería ocupar la posición preeminente de que disfruta actualmente»; véase Parlamento Europeo (1990), parte A, párrafo 16.

tipo combinado del IVA, compuesto de un tipo nacional y un tipo UE. El informe también está a favor de un tipo común en todos los Estados miembros que se aplicaría de modo diferenciado a cada mercancía. Para que este impuesto se aplique con equidad a todos los contribuyentes de los Estados miembros, el informe propone que podrían fijarse dos tipos del IVA: uno reducido (1,5 %) y otro más elevado (3,0 %). El informe argumenta que el IVA debe aplicarse utilizando una base armonizada mediante declaraciones que expliciten claramente en cada factura que es un impuesto de la UE. Así pues, tanto a los Parlamentos nacionales como a la UE debería concedérseles el poder de determinar por separado el tipo impositivo aplicable (en beneficio de los presupuestos nacionales y del presupuesto de la UE, respectivamente). En este caso, los contribuyentes relacionarían directamente las cantidades recaudadas con el presupuesto de la UE.

Dada la posibilidad de falta de equidad en las contribuciones brutas derivadas de tal sistema, el informe favorece la introducción de un mecanismo de nivelación⁽¹⁾ basado en el PNB. El mecanismo propuesto consistiría en fijar todos los recursos presupuestarios de la UE de un determinado año como parte fija del PNB de la UE. Si a finales de ese año las contribuciones totales de un Estado miembro, en porcentaje de su PNB, son inferiores (o superiores) a una cota de referencia predeterminada, el Estado miembro tendría que hacer un pago adicional (o recibir una devolución) igual a la diferencia entre ambas partes. De esta manera, el sistema propuesto podría no sólo tener en cuenta las características propias de cada país (desarrollo regional, etc.), sino también efectuar un ajuste más preciso del sistema de recursos propios al objeto de conseguir una mayor equidad en las contribuciones brutas.

□ La imposición basada en el IVA es, generalmente, regresiva para los Estados miembros menos ricos, que proporcionalmente contribuyen más debido a menores ahorros en la renta nacional (no se cumple el criterio de equidad vertical). El reconocimiento de este aspecto ha llevado a la nivelación de la base imponible del IVA así como a la reducción del tipo de

referencia del IVA, lo que ha acarreado una disminución de la financiación IVA del presupuesto total.

□ Es difícil aprehender que los pagos por IVA deriven de una fuente común de la UE. Los ingresos por IVA son específicos de cada país y, por consiguiente, no se cumple probablemente el criterio de la arbitrariedad regional.

□ La introducción de este impuesto, según lo propuesto en el informe del Parlamento Europeo (1994), podría entrar en conflicto con la fijación de impuestos nacionales y, especialmente, con las prioridades presupuestarias nacionales, salvo que ambas instancias colaborasen estrechamente en la fijación del impuesto. En especial, puede haber dificultades en hacer compatibles un IVA de la UE con un IVA nacional, sobre todo si se tienen en cuenta las propuestas referentes a una imposición del IVA mínima en la UE. Sin embargo, Keen (1995) sugiere que el hecho de que pueda fijarse un elevado tipo de IVA combinado (nacional y comunitario) no deja de ser una cuestión empírica que no puede resolverse *a priori*.

□ La armonización de la base del IVA está en una fase avanzada. En la Sexta Directiva IVA⁽²⁾, actualmente la armonización de la base es sustancial, siempre y cuando no se modifique el conjunto de bienes y servicios sujetos a una imposición del IVA mínima.

□ El impuesto, en dos tipos separados (nacional y UE), será a no dudarlo sumamente transparente para los contribuyentes, quienes comprenderán que se trata de una contribución al presupuesto de la UE; en este sentido, contribuirá a reducir el déficit democrático.

□ Es probable que el impuesto genere suficientes ingresos en favor del presupuesto de la UE. Sin embargo, el consumo privado, componente principal de la base del IVA, tiene un carácter cíclico. Las fluctuaciones del consumo privado son la causa principal de los ciclos empresariales. La sustitución de los actuales tercer y cuarto recursos por un recurso IVA del tipo propuesto aumentaría indudablemente la variabilidad de los ingresos presupuestarios de la UE. Vale la pena recordar que la recesión de principios del decenio de los noventa incidió de modo significativo en los ingresos de la UE durante ese período.

(1) El Parlamento Europeo propuso ya, a principios de los años ochenta, un mecanismo de igualación; véase Parlamento Europeo (1984), artículo 73.

(2) Véase Directiva 91/680/CEE del Consejo.

□ La gestión de la misma base por servicios nacionales y comunitarios contribuirá a reducir los costes de cumplimiento y control (en comparación con la introducción de un nuevo impuesto independiente) y a limitar la extensión del fraude, evasión y elusión del impuesto. Si el tipo de IVA nacional excede perceptiblemente del de la UE, los Estados miembros tendrán incentivos suficientemente fuertes para supervisar el cumplimiento de los contribuyentes. Sin embargo, la experiencia actual sobre el rendimiento de los ingresos por IVA desde la recesión indica que los problemas de cumplimiento de este impuesto pueden ser importantes.

Para garantizar la abolición de los obstáculos fiscales a la realización del mercado único, la Sexta Directiva IVA dispone que el régimen definitivo del IVA debería fijar como lugar imponible del impuesto el Estado miembro donde se suministran ⁽¹⁾ las mercancías o servi-

cios. La Comisión ha presentado una serie de ideas sobre la imposición mínima del IVA que son coherentes con el sistema ⁽²⁾ basado en el origen y que pueden obviar ciertas desventajas que caracterizan actualmente el IVA como recurso propio.

Con un sistema de IVA basado en el origen para la UE, el IVA podría ser un firme candidato para convertirse en un auténtico recurso propio nuevo. Tiene un alto grado de transparencia, adecuación y adaptabilidad, pese a ciertas reservas importantes que no pueden ignorarse. La mayor dificultad está en la naturaleza regresiva del impuesto. Caso de que hubiera que introducir correcciones mediante un mecanismo de nivelación relacionado con el PNB, parte del atractivo de este recurso (por ejemplo, su nexo con el impuesto realmente pagado por los contribuyentes y su transparencia) desaparecería.

Cuadro 2. Impuesto IVA modulado

<i>Crterios</i>	<i>Rendimiento</i>
Equidad	Pese a sus modificaciones, el IVA continúa siendo un impuesto regresivo para la UE. Ningún efecto externo transfronterizo, pese a su carácter de IVA basado en el origen, favorece el establecimiento de este impuesto como impuesto de la UE. No es del todo coherente con los objetivos impositivos a escala nacional.
Armonización de la base	Sustancial, conforme a la Sexta Directiva IVA.
Transparencia para los contribuyentes	Sumamente transparente, especialmente si se anota en cada transacción junto con el IVA nacional, y bien conocido por los contribuyentes.
Nexo con las políticas comunes	Conforme con la fijación de normas impositivas mínimas a escala comunitaria.
Suficiencia, eficiencia y relación coste/eficacia de los ingresos	Generará, probablemente, suficientes recursos, aunque éstos pueden variar sumamente; es posible gestionar eficazmente este régimen impositivo, aunque los costes administrativos serán ciertamente más altos que en el régimen actual.

(1) Véase Directiva 91/680/CEE del Consejo.

(2) Véase Comisión de las Comunidades Europeas (1996 y 1997d).

3.3. Impuestos especiales sobre el tabaco, alcohol e hidrocarburos

Los impuestos sobre consumos específicos son impuestos recaudados por la producción o consumo de mercancías específicas. En la UE los impuestos sobre consumos específicos se aplican a un pequeño grupo de mercancías (tabaco, alcohol e hidrocarburos). Estos impuestos son interesantes por la facilidad de su introducción y porque generan suficientes ingresos. Actualmente, todos los Estados miembros tienen tales impuestos, pero hay diferencias enormes en los tipos aplicados. Aunque los impuestos que gravan el tabaco y el alcohol se consideran como importantes instrumentos de la política social nacional, no es inconcebible conceder a la UE parte de los ingresos que generan.

Actualmente, los tipos impositivos se ajustan a normas mínimas en la UE, pero los niveles son muy bajos y, como consecuencia de ello, existen grandes diferencias entre los Estados miembros que han decidido recaudar este tipo de impuesto a unos tipos que con frecuencia son perceptiblemente más altos. Los impuestos especiales a menudo se imponen por razones de salud pública y, por ello, responden en gran medida a prioridades sociopolíticas nacionales. Ésta es también la consideración que hace el Parlamento en su informe (1994), cuando estima que estos impuestos son «impuestos educativos». En el citado informe se reconoce también que, por motivos de equidad, no sería oportuna su introducción como nuevo recurso presupuestario.

La parte de este impuesto en el PNB difiere sustancialmente en los Estados miembros. Por lo tanto, caso de que los Estados miembros contribuyeran basándose en un tipo común recaudado en función de la base real del impuesto, las contribuciones de cada Estado miembro podrían diferir ampliamente, lo cual no sería coherente con la equidad impositiva que debe existir en todos los Estados miembros; además, tales impuestos son también regresivos para los consumidores (los fumadores son un caso claro). Sin embargo, tal regresividad forma parte de los objetivos políticos de este impuesto, por lo que no habría que considerarla necesariamente como una desventaja en el contexto presente.

Al margen de consideraciones recaudatorias, se va imponiendo la idea de que la imposición de ciertos productos perjudiciales cumple objetivos de redistribución. El consumo de tales productos puede poner en grave peligro la salud, generando considerables gastos en la prevención y tratamiento de enfermedades. Los impuestos sobre hidrocarburos pueden utilizarse para cumplir objetivos medioambientales. La base del impuesto, especialmente en el caso del tabaco y del alcohol, es reducida. Los ingresos derivados de productos perjudiciales se caracterizan por ser poco elásticos en comparación con el PNB, pero son sumamente elásticos a la hora de cambiar el tipo del impuesto, puesto que los productos gravados suelen tener precios inelásticos⁽¹⁾. A pesar de su «naturaleza educativa», es por supuesto cuestionable si es apropiado que el presupuesto de la UE se financie mediante una imposición disuasiva, especialmente si se tiene en cuenta que el consumo a largo plazo de estos productos podría quizá tender a la baja.

La implicación de la UE en este tipo de imposición se basa en su responsabilidad de garantizar la movilidad sin restricciones de los productos así gravados en el mercado interior. Actualmente, varias directivas regulan los tipos y estructuras de este impuesto en la UE⁽²⁾. En ellas se definen los tipos mínimos de cada artículo y los productos sujetos a estos impuestos especiales; asimismo, se explicita el método para la aplicación de estos impuestos y los criterios que regulan las exenciones o tratamientos preferenciales. Gracias a todo el trabajo realizado ya, la base de armonización es alta, pero aún incompleta. Concretamente, en el caso de los hidrocarburos, las exenciones siguen siendo numerosas⁽³⁾. La Comisión ha propuesto, en el contexto del mercado único, ampliar el ámbito de aplicación de estos impuestos a todos los productos energéticos, especialmente ante el deseo de varios Estados

(1) Véase Begg y otros (1997), p. 40.

(2) Las fechas más tempranas remontan al programa original del mercado único y los últimos debates a la armonización de impuestos especiales sobre los hidrocarburos, Comisión de las Comunidades Europeas (1997b). En total, existen siete directivas sobre los tipos de los impuestos especiales y sobre las estructuras actualmente en vigor.

(3) Mientras que la legislación de la UE reguladora de los impuestos especiales sobre los hidrocarburos impone un solo tipo por producto, los Estados miembros pueden mantener o introducir tipos reducidos o exenciones por consideraciones políticas específicas, de conformidad con el apartado 4 del artículo 8 de la Directiva 92/81/CEE.

miembros de alcanzar objetivos medioambientales al amparo de iniciativas⁽¹⁾ de la UE. La Comisión considera una prioridad⁽²⁾ política la supresión de los obstáculos que los impuestos especiales puedan representar para la plena realización del mercado único.

□ Los impuestos especiales, sobre todo los que gravan productos perjudiciales, son regresivos tanto para los Estados miembros como para los particulares. Podrían aparecer, pues, problemas de equidad, pero ésta no constituye un factor decisivo para evitar tal tipo de imposición. Por otra parte, las diferencias alicuotas de los Estados miembros reflejan diferencias en los tipos impositivos nacionales. Los impuestos sobre hidrocarburos también crean problemas de equidad (véase el punto 3.3 *supra*).

□ La concesión de una parte de la tributación de los impuestos especiales a la UE sería positiva en aquellos casos en que fuera necesario convertir en internos los efectos externos de la contaminación transfronteriza.

□ Pero, por otra parte, caso de hacerse tal concesión, difícilmente podrían tenerse en cuenta las preferencias nacionales en caso de políticas especiales sobre productos perjudiciales sin violar el principio de subsidiariedad. El respeto de las preferencias nacionales es un argumento claro en favor de la concesión de este tipo de impuestos a los parlamentos nacionales.

□ La transparencia para los contribuyentes y ciudadanos es sólo moderada.

□ El área principal en la que existe un nexo con las políticas comunes es el sector de los hidrocarburos, donde hay un cierto grado de interrelación con las políticas de transportes, medio ambiente y energía. Hay, además, un cierto nexo, al menos tenue, con el objetivo de proteger la salud de los consumidores.

□ La baja elasticidad de precios e ingresos sugiere que las rentas de estos impuestos son estables; también, el hecho de que el consumo de productos perjudiciales no es cíclico. Los tipos de los impuestos especiales tienden a cambiar con relativa frecuencia para ajustarse a la inflación o para proporcionar mayores ingresos al Estado; pese a ello, la incidencia recaudatoria de estos cambios no puede predecirse con exactitud.

□ La armonización a escala comunitaria no es tan elevada como en el caso del IVA, sobre todo en lo que se refiere a los tipos.

□ Los costes de gestión y recaudación serán sustancialmente superiores que los del actual régimen de recursos propios. Sin embargo, la utilización de las actuales estructuras de gestión podría aligerar estos costes. La gestión conjunta de servicios nacionales y comunitarios de un mismo impuesto podría también generar conflictos similares a los ya expuestos anteriormente en el caso del IVA.

(1) Véase Comisión de las Comunidades Europeas (1995).

(2) Véase Comisión de las Comunidades Europeas (1997d), pp. 5-7, 16 y 26, para una discusión de este tema.

Cuadro 3. Impuesto sobre consumos específicos (tabaco, alcohol e hidrocarburos)

<i>Crterios</i>	<i>Rendimiento</i>
Equidad	La equidad de estos impuestos puede ser escasa, pero dadas las características de los productos gravados esto puede ser un factor secundario.
Armonización de la base	Avanzada.
Transparencia para los contribuyentes	Moderada/escasa.
Nexo con las políticas comunes	La armonización del impuesto está ligada a las políticas del mercado interior.
Suficiencia, eficiencia y relación coste/eficacia de los ingresos	Aunque la base es reducida, los ingresos podrían ser sustanciales. La baja elasticidad de precios e ingresos del tabaco y el alcohol implican ingresos estables. Es improbable que un impuesto comunitario cause costes adicionales de cumplimiento. La evasión y el fraude en los impuestos sobre consumos específicos son importantes, a causa de los tipos impositivos, generalmente elevados.

Los impuestos especiales padecen sobre todo de problemas de equidad. Pese a que son propicios para prevenir el consumo de productos perjudiciales y fomentar objetivos medioambientales, puede que los Estados miembros no estén dispuestos a compartir importantes instrumentos fiscales.

3.4. Impuesto de sociedades

En diversas ocasiones se ha examinado la posibilidad de utilizar el impuesto de sociedades como base de un impuesto para un nuevo recurso propio⁽¹⁾. Las propuestas se apoyan

en el hecho de que el impuesto de sociedades constituye una importante fuente de ingresos para el presupuesto nacional⁽²⁾, así como en el hecho de que en los Estados federados el impuesto de sociedades unas veces es compartido entre diferentes administraciones y otras son éstas las que regulan su propio impuesto de sociedades. Por otra parte, según el principio de imposición de los beneficios, los beneficiarios de las políticas actuales son los que deben financiarlas. En el caso que nos ocupa, las empresas van a disfrutar seguramente de beneficios sustanciosos tanto por el mercado único (debido a la expansión de los mercados nacionales) como por la UEM (por la transparencia de precios y por la mayor competencia que se creará). Así las cosas, se espera que el impuesto de sociedades no sólo proporcione suficientes recursos para el presupuesto de la UE, sino que también sea coherente con la práctica habitual de los regímenes impositivos nacionales.

Keen (1995) señala tres puntos de interés en el sistema del impuesto de sociedades en Europa.

(1) Véase, por ejemplo, el informe del Parlamento Europeo (1990); para un estudio completo y reciente de los problemas implicados, véase Albi y otros (1997).

(2) Según Eurostat, en 1995 éstos supusieron tan sólo el 1,6 % del PIB en Alemania y bastante más (5,1 % del PIB) en Luxemburgo; para la UE-15, la cifra fue un 2,4 % del PIB. También se extendieron de un reducido 2,9 % de los ingresos totales tributarios en Austria a un elevado 11,6 % en Luxemburgo, mientras que para la UE-15 ascendió a un 5,7 % de los ingresos totales tributarios.

El primer punto se refiere a los tipos reglamentarios del impuesto; según Albi y otros (1997), en 1996 éstos iban del 28 % en Finlandia y Suecia y del 33 % en el Reino Unido al 55,9 % en Alemania y 53,2 % de Italia (1). El segundo punto de interés se refiere a la definición de la base imponible del impuesto. En este sentido, la variedad de normas y exenciones que regulan el impuesto de sociedades, amén del conjunto de disposiciones internacionales en esta materia, constituye un problema complejo e inextricable. Y, finalmente, el tercer punto de interés se refiere a cómo el impuesto de sociedades se integra con las normas que regulan el impuesto sobre la renta de las personas físicas de modo que sea posible distinguir cuantitativamente el impuesto de sociedades del IRPF (2). Keen concluye que hay importantes diferencias en los Estados miembros en lo que se refiere a estos tres aspectos aunque, según señala el informe Ruding, se ha llegado estos últimos años (3) a una gran convergencia. La mayor dificultad para que el impuesto de sociedades se convierta en recurso propio es la base tan diversa del impuesto en la UE. A diferencia de obstáculos similares hallados en otros impuestos, el grado de diversidad de la base impositiva del impuesto de sociedades es una barrera casi insuperable (4).

Albi y otros (1997) examinaron la posibilidad de dar una respuesta a esta diferencia de bases en el supuesto de que el impuesto de sociedades se convirtiera en recurso propio. Tras examinar los indicadores potenciales que miden la capacidad contributiva del sector empresarial en la UE, concluyeron que una base razonable del impuesto podía estar constituida por la cuenta de pérdidas y ganancias. Sin embargo,

(1) Véase Albi y otros (1997), gráfico 1, p. 39.

(2) Véase Keen (1995), sección 3.8, p. 64 y, también, Comisión de las Comunidades Europeas (1993a), capítulo 7, pp. 87-88.

(3) Véase Comisión de las Comunidades Europeas (1992d), especialmente capítulo 8, pp. 153-185. Bureau y Champ-saur (1992) atribuyen esta convergencia a que los gobiernos europeos mejoraron el régimen fiscal de las rentas del capital tras la liberalización e integración de los mercados de capitales en la UE.

(4) Para la diversidad de disposiciones sobre impuestos de sociedades en algunos países, incluidos algunos de la UE, en 1994, véase Mintz (1996).

(5) Representados por todas las ventas reales de bienes y servicios incluidos ingresos por la venta de activos fijos, sin incluir las compras de bienes y servicios reales y los salarios, las contribuciones a la seguridad social por sueldos y las cargas correspondientes.

se estimó preferible ponerlo en relación con la definición de la base del impuesto de sociedades en cuanto flujo «real» de fondos empresariales (5). Se consideró que esta segunda posibilidad, que equivale a un impuesto sobre gastos en el régimen impositivo de sociedades, era interesante tanto desde el punto de vista económico como administrativo. Spahn (1993) también está a favor de este concepto (6). Sin embargo, antes de entrar en consideraciones más detalladas sobre la oportunidad de que este impuesto se convierta en un nuevo recurso, incluso en el caso de la segunda posibilidad antes apuntada, habría que resolver serias dificultades.

□ La asignación del impuesto de sociedades a la UE plantea diversos problemas (7). Ante la falta de especificidad concreta de la incidencia del impuesto de sociedades, puede ser muy positivo conceder un cierto grado de centralización a una instancia de mayor rango; el impuesto de sociedades es invariablemente pagado por consumidores y productores cuya residencia no coincide necesariamente con la jurisdicción de la administración de la que depende el impuesto, lo que lleva consigo un aumento de ingresos para administraciones diferentes de las del país de donde proviene la renta.

□ Éste es también el caso de los impuestos que gravan acciones de sociedades que residen en diversos países; en efecto, los impuestos sobre reparto de beneficios empresariales recaen en personas residentes en países distintos de los que imponen tal impuesto.

□ Los tipos del impuesto de sociedades han disminuido considerablemente estos últimos años, tanto por la competencia internacional en inversiones como por problemas de suministro. Es posible que los Estados miembros puedan beneficiarse de un aumento del impuesto de sociedades, aunque seguramente no tienen incentivos para actuar aisladamente. Un aumento impuesto colectivamente a escala comunitaria podría servir de cauce para tal política.

□ Hay serios obstáculos administrativos en la aplicación del impuesto cuando las empresas multinacionales se dedican a fijar precios de

(6) Véase Spahn (1993).

(7) Véase Begg y otros (1997), pp. 26-29.

transferencia o realizan prácticas de subcapitalización⁽¹⁾. Pese a los intentos por controlar tales prácticas, son muchas las empresas que están fuera del control de las administraciones nacionales.

□ Diversos sistemas de impuestos de sociedades empeoran la eficiencia económica mientras que, con el mercado único, la competencia entre impuestos podría llevar a una incorrecta asignación de recursos.

□ Dada la movilidad del capital y la inmovilidad laboral, el impuesto de sociedades tendería a recaer predominantemente en este último sector, lo que aboga por la concesión de este impuesto a la instancia de mayor rango. En lo que respecta a la equidad horizontal en todos los Estados miembros, el impuesto de sociedades no sólo refleja una escasa capacidad contributiva, sino que también podría acarrear grandes distorsiones en presencia de fijación de precios de transferencia.

□ Un impuesto de sociedades no sería transparente para los consumidores sino solamente para los empresarios; como consecuencia de ello, no aumentaría la responsabilidad ante el impuesto.

□ En cuanto al posible nexo con otras políticas comunitarias, es claro que tal impuesto haría avanzar la integración en el mercado único. Además, como en el caso del impuesto CO₂/energía, podría contribuir a aligerar la carga impositiva sobre el trabajo, con lo que de este modo podría obtenerse un mayor rendimiento en el mercado laboral.

□ Los ingresos procedentes del impuesto de sociedades son notoriamente muy cíclicos; como recurso de la UE, las contribuciones serían variables. Los ingresos potenciales de un recurso basado en el impuesto de sociedades indudablemente serían suficientes⁽²⁾; el impuesto podía ser gestionado en todos los Estados miembros. Sin embargo, debido a las prácticas empresariales, podría producirse una importante evasión de impuestos y un fraude significativo.

La gestión de un impuesto de sociedades por parte de la UE sería coherente con el parecer de la Comisión de que los impuestos que gravan el trabajo deberían ser reemplazados por impuestos sobre sociedades como medio de fomentar el crecimiento del empleo. Sin embargo, una desventaja importante del impuesto de sociedades como nuevo recurso propio es la inexistencia de una base armonizada y las dificultades que entrañaría el fijar completamente tal base. Determinar la base armonizada de modo diferente a las nacionales puede aumentar los costes administrativos, los de cumplimiento y los de supervisión. La integración de los regímenes del impuesto de sociedades y del IRPF en algunos Estados miembros también sería poco interesante desde el punto de vista político, aunque esto no sería un problema si se aplicara la propuesta de Albi y otros (1997) y la de Spahn (1993). En líneas generales, y a la luz de los criterios clave concernientes a los recursos propios, el impuesto de sociedades no da buenos resultados.

(1) La subcapitalización (*thin capitalisation*) se refiere a la práctica según la cual las empresas, para aprovecharse del diferente régimen fiscal de las deudas y de los fondos propios en diversos territorios, y a la vista de que los intereses de las deudas disfrutan de una considerable reducción de impuestos, prefieren financiar sus operaciones recurriendo al endeudamiento antes que a fondos propios; de este modo, desplazan sus obligaciones impositivas de territorios de mayor presión fiscal a otros en que ésta es menor. Una empresa subcapitalizada es aquella cuyo ratio endeudamiento/fondos propios es relativamente alto. Dado el diferente régimen fiscal de los beneficios empresariales en los Estados miembros, esta práctica puede acarrear una incorrecta asignación de recursos. El término *thin capitalisation* fue acuñado por Devereux y Pearson (1989).

(2) Según el Parlamento Europeo (1990), la proporción de ingresos por el impuesto de sociedades que corresponde a la instancia de mayor rango en Estados federales de la OCDE varía entre un 30 % y más del 100 %. Si correspondiera al presupuesto de la UE un promedio del 64 % de los ingresos del impuesto de sociedades, se ingresarían unos 65 000 millones de ecus (a precios de 1988), aproximadamente el doble de los recursos de que dispone actualmente la Comunidad; véase Parlamento Europeo (1990), parte C, p. 21.

Cuadro 4. Impuesto de sociedades

<i>Crterios</i>	<i>Rendimiento</i>
Equidad	El impuesto de sociedades recaudado sobre los beneficios es generalmente conforme con los criterios de equidad, aunque las compras y ventas transfronterizas, así como las prácticas de fijar precios de transferencia dificultan la asignación de beneficios empresariales a un solo Estado miembro. La recaudación de este impuesto por parte de la UE se justifica por la mundialización de la producción. Dado que el número de empresas que operan en más de un Estado miembro es cada vez mayor, es conveniente armonizar al más alto nivel la regulación de este impuesto. Las múltiples disposiciones en materia de este impuesto son un obstáculo para la plena realización del mercado único.
Armonización de la base	Virtualmente inexistente.
Transparencia para los contribuyentes	Transparencia limitada: sí, para las empresas; no, para los consumidores. El impuesto podría presentarse como una contribución de las empresas por beneficios obtenidos gracias a la plena realización del mercado único.
Nexo con las políticas comunes	Ligado a la complementación del mercado único.
Suficiencia, eficiencia y relación coste/eficacia de los ingresos	Este impuesto proporciona una parte considerable de ingresos de los presupuestos nacionales y, por lo tanto, es probable que genere suficientes recursos. Este impuesto tiene un carácter sumamente cíclico. Es probable que los costes de su aplicación y eficacia, que dependerán de la fijación de las bases nacional y comunitaria del impuesto, sean sustanciales.

3.5. Régimen impositivo en el sector de las comunicaciones

La propuesta de utilizar el régimen impositivo de los servicios de comunicaciones como fuente de ingresos para el presupuesto de la UE fue hecha por Begg y otros (1997) (1) para aprovechar las oportunidades que ofrece el mercado interior. Por una parte, la integración más profunda y la liberalización del mercado han dado lugar a un volumen cada vez mayor de actividades relacionadas con las comunicaciones; por otra, la presencia de efectos exter-

nos aboga por la asignación de nuevos impuestos a escala comunitaria: efectivamente, las normas están cambiando en este sentido. A mayor abundamiento, el desarrollo de las políticas de la UE para mejorar los vínculos entre los Estados miembros supone una razón más en este sentido. El régimen impositivo en el sector de las comunicaciones recaería en el transporte aéreo y por carretera y en los servicios de telecomunicaciones, con posible inclusión de la radiodifusión, sectores de rápida expansión para la actividad económica.

Begg y otros (1997) sugieren tres bases en este régimen impositivo. La primera, los servicios de telefonía tradicionales y los de telefonía

(1) Véase Begg y otros (1997), pp. 43-46.

móvil; la segunda, el transporte por carretera, sector ya congestionado; y, tercera, el transporte aéreo, sector que experimentará el mayor crecimiento gracias a la desregulación.

□ La congestión del tráfico rodado y aéreo aconseja valorar más estas actividades en función de objetivos medioambientales. La integración creciente, tras la realización del mercado interior, y la expansión de los viajes aéreos indican que no es posible de inmediato determinar la base definitiva del impuesto. Aunque la gestión del impuesto correspondiera a la instancia de mayor rango, no sería posible determinar el modo de contribución de cada Estado miembro. Por otra parte, el impuesto tendría carácter progresivo para los particulares sólo en el supuesto de que las rentas guardaran una relación positiva con la imposición del transporte aéreo.

□ Los servicios de telecomunicaciones están estrechamente relacionados con el PNB y, por tanto, cumplen de modo coherente los criterios de equidad.

□ En el caso de los transportes, la imposición no sería transparente; lo sería un poco más en el caso del transporte aéreo de viajeros; en el caso de las telecomunicaciones, sería claramente transparente.

□ Los impuestos guardan un nexo con las políticas comunes, principalmente a través de las directivas sobre transportes y a través de las iniciativas tendentes a fomentar la competitividad de la UE con la modernización de las infraestructuras viarias y de telecomunicaciones.

□ Los servicios de comunicaciones y transportes ya están sujetos al IVA o a los impuestos sobre consumos específicos.

□ La determinación de la base es buena y la armonización, *de facto*, está en una fase avanzada o puede ultimarse fácilmente.

□ A pesar del previsible gran crecimiento de los servicios de comunicaciones, está claro que los ingresos obtenidos de esta fuente sólo financiarán parte del presupuesto de la UE. Begg y otros (1997) calculan que una tasa de aeropuertos de 15 ecus financiaría alrededor del 10 % del presupuesto de la UE, mientras que un impuesto medio anual por línea telefónica de 40 ecus podría financiar otro 10 % del presupuesto.

□ Los costes administrativos por la recaudación de estos impuestos serían mucho más elevados que los del sistema actual; el régimen impositivo en el sector de las comunicaciones implica la creación no de un nuevo recurso propio, sino la de un grupo de nuevos recursos propios.

Es posible que el régimen impositivo en el sector de las comunicaciones no favorezca, en última instancia, el progreso a largo plazo de la competitividad. Otra posible desventaja es la necesidad de introducir nuevos impuestos así como de cambiar los tipos aplicados actualmente por los Estados miembros. Aunque estas medidas puedan ser costosas políticamente, seguramente sólo hallarán una cierta oposición al inicio de su introducción. Poco hay que hacer en lo que se refiere a la armonización de la base en el caso del transporte aéreo y por carretera; en el caso de las telecomunicaciones, por contra, será necesario lograr una cierta armonización.

Begg y otros (1997) proponen que el régimen impositivo en el sector de las comunicaciones forme parte de un grupo más amplio de recursos propios en las próximas Perspectivas Financieras, para sustituir gradualmente parte de los recursos propios tradicionales en el presupuesto de la UE. A medio plazo, prevén que seguirá recurriéndose a estos impuestos siempre y cuando se demuestre que, una vez introducidos, funcionan bien ⁽¹⁾.

(1) Véase Begg y otros (1997), pp. 68-71 para una discusión de estos problemas.

Cuadro 5. Impuestos en el sector de las comunicaciones

<i>Criterios</i>	<i>Rendimiento</i>
Equidad	No es seguro que se cumplan correctamente los criterios de equidad: sí, si el transporte aéreo y por carretera y los servicios de telecomunicaciones están relacionados con las rentas obtenidas; no, si los anteriores servicios son relativamente más importantes en regiones más pobres. Si los costes de congestión se hacen interiores, los impuestos de transporte podrían asignarse a la UE. Por otra parte, una integración comercial más estrecha dificulta saber qué Estado miembro debe pagar el impuesto del transporte aéreo y por carretera. Los impuestos serían pagados tanto por los consumidores como por los productores
Armonización de la base	Ya avanzada o puede ultimarse con bastante facilidad.
Transparencia para los contribuyentes	No transparente en el caso de los impuestos de transporte; un poco más transparente en el caso del impuesto del transporte aéreo de viajeros; en el de las telecomunicaciones sería claramente transparente.
Nexo con las políticas comunes	Coherente con las directivas de transporte y con la consolidación de la competitividad a través de las iniciativas TEN.
Suficiencia, eficiencia y relación coste/eficacia de los ingresos	Dado el potencial crecimiento del sector de las comunicaciones, el crecimiento de los ingresos podría ser fuerte, pero no es seguro que sea suficientes, puesto que probablemente sólo un 20 % del presupuesto de la UE podría financiarse mediante esta fuente. En estas actividades existe también un fuerte componente cíclico. Los ingresos podrían recaudarse fácilmente a través de estructuras ya existentes; margen para la evasión y el fraude más bien limitado.

3.6. Impuesto sobre la renta de las personas físicas

El impuesto sobre la renta de las personas físicas es el nexo más visible y directo entre los contribuyentes y la administración. El interés de aumentar la imposición de la renta de las personas físicas como recurso propio de la UE se basa, en parte, en la oportunidad de

aprovechar este nexo directo para aumentar la responsabilidad y contribuir a reducir la importancia del «déficit democrático». Este impuesto constituye una importante fuente de ingresos, aunque depende perceptiblemente de cada Estado miembro⁽¹⁾. Debido a los avances en la armonización de la imposición indirecta a escala comunitaria, sólo el IRPF deja un espacio discrecional limitado a los Estados miembros para poder llevar a cabo sus políticas⁽²⁾ presupuestaria, social y de estabilización.

(1) Según datos de Eurostat, el IRPF ascendió a un 23,4 % de los ingresos fiscales totales en 1995 (del 16,4 % en Francia al 47,7 % en Dinamarca). En términos del PIB, los ingresos por este impuesto representaron un 9,7 % en 1995 (del 7,3 % en Francia al 24,5 % en Dinamarca).

(2) Para detalles de las diversas propuestas de un recurso comunitario basado en el IRPF, véase Begg y otros (1997).

□ No hay factores externos que favorezcan la asignación del IRPF a una instancia de mayor rango. El argumento tradicional sobre imposición eficiente de las bases móviles del impuesto no es de aplicación a los contribuyentes de la UE, quienes actualmente se caracterizan por una muy reducida movilidad laboral.

□ Las normas del IRPF difieren ampliamente entre los Estados miembros y la complejidad de su regulación en lo que se refiere a topes mínimos, exenciones personales y familiares y reducciones del impuesto plantea serios problemas a la hora de armonizar la base; está claro que con arreglo a las normas actuales no podrá aplicarse la equidad horizontal ni a los contribuyentes ni a los Estados miembros. Por otra parte, en contra de la armonización de la base está el hecho de la reducida movilidad laboral en la UE, por lo que la incitación a una convergencia de las normas que regulan este impuesto es muy escasa.

□ Existe cierta oposición política a la armonización de la base. Por otra parte, las diferencias en el impuesto y las políticas económicas globales harían imposible lograr el consenso en este tema. Al menos, por estos motivos, el IRPF debe seguir siendo competencia nacional.

□ La transparencia del impuesto sería muy elevada, puesto que sería un nexo entre la financiación de la UE y la correcta gestión de los recursos puestos a disposición del presupuesto; sin duda, aumentaría la responsabilidad del contribuyente.

□ No hay ninguna relación directa entre este impuesto y otras políticas de la UE.

□ Es posible que la gestión conjunta de este impuesto por los servicios nacionales y la UE

podiera complicar la gestión nacional de prioridades económicas y presupuestarias. Conforme a lo antedicho, se reduciría la capacidad para influir en la política de estabilización mediante intervenciones en las normas que regulan este impuesto. Por otra parte, puede que el equilibrio entre impuestos directos y otros impuestos dentro del régimen de tributación nacional se viera afectado negativamente.

□ Dependiendo de cómo sea su concepción, el impuesto puede generar potencialmente suficientes ingresos para financiar completamente el presupuesto de la UE. Sin embargo, la renta de las personas físicas está muy relacionada con el ciclo empresarial, por lo que los ingresos podrían ser muy variables en función de dicho ciclo, aunque bien es cierto que, debido a la reducida parte del presupuesto de la UE en el PNB comunitario, la incidencia de esa variabilidad tendería a ser menos importante.

□ No hay obstáculos importantes para la recaudación de los ingresos sobre la base de las prácticas actuales; sin embargo, la evasión y la declaración insuficiente de renta a efectos impositivos es un problema común en varios Estados miembros y seguirá siendo así en caso de que se cree un impuesto de la UE.

Begg y otros (1997) comentan algunas propuestas sobre la concepción de un nuevo recurso propio basado en el IRPF. Una de las conclusiones fundamentales es que, teniendo como objetivo central la progresividad y suponiendo que un 50 % de los gastos presupuestarios se financie mediante un recurso progresivo, sería demasiado espinoso pronunciarse sobre el grado de progresividad resultante en el contexto de la *Agenda 2000* para ser políticamente cómodo⁽¹⁾.

(1) Véase Begg y otros (1997), pp. 23-24; estos autores calculan que sobre la base de un presupuesto de la UE del 1,27 % del PNB de la UE-15 y con el 50 % de los gastos financiados con el recurso progresivo, Portugal contribuiría tan sólo con el 0,47 % del PNB y Luxemburgo con el máximo de un 2,07 % del PNB, mientras que la contribución de los demás Estados miembros estaría entre estos dos porcentajes.

Cuadro 6. Impuesto sobre la renta de las personas físicas

<i>Crterios</i>	<i>Rendimiento</i>
Equidad	La diferente imposición en las distintas fuentes del impuesto y las diferentes deducciones (de tipo personal u otras) acarrear importantes diferencias en la base del impuesto; ello llevaría consigo, caso de convertirse en un recurso propio, desigualdades horizontales tanto entre particulares como entre Estados miembros. Dada la falta de movilidad de los contribuyentes de la UE, los argumentos tradicionales en favor de la centralización del impuesto del IRPF no son aplicables en este caso.
Armonización de la base	Inexistente.
Transparencia para los contribuyentes	Impuesto sumamente transparente.
Nexo con las políticas comunes	Ningún nexo directo.
Suficiencia, eficiencia y relación coste/eficacia de los ingresos	Suficiente, generalmente estable, pese a la variabilidad de los ingresos y, probablemente, muy rentable. Pocos costes adicionales en la gestión del sistema y recaudación del impuesto. Dependiendo de cómo se concibiera el régimen impositivo, es posible que aumentaran los costes de cumplimiento y de elusión.

3.7. Impuesto sobre las rentas del capital

Las diferencias en la localización y situación de las actividades económicas propician la posible elusión de impuestos en este tipo de rentas, caso particularmente agudo en los flujos de intereses e ingresos por dividendos. En la práctica, las diferencias en el régimen fiscal de los ahorros y de las rentas del capital hacen que potencialmente los capitales se amparen en regímenes impositivos con menor presión fiscal, lo que puede acarrear una competencia perjudicial entre sistemas fiscales, así como un disfuncionamiento en la asignación de recursos; en este caso, la concesión de competencias a una instancia de mayor rango limitaría tales costes de asignación de recursos.

En la UE, países como Luxemburgo, los Países Bajos y Dinamarca no tienen este impuesto. Los demás Estados miembros —excepto Bél-

gica, Austria, Finlandia y Suecia— no recaudan ningún impuesto por rentas del capital de no residentes. Por ello, una vez se supriman los controles de cambio, los extranjeros podrán eludir impuestos utilizando los Estados miembros que carecen de este régimen impositivo.

A instancias del Consejo, la Comisión presentó el 20 de mayo de 1998⁽¹⁾ una propuesta de directiva para asegurar un mínimo de impuestos efectivos sobre los ahorros en forma de pago de intereses dentro de la Comunidad. El objetivo de esta propuesta es asegurar una imposición mínima de los intereses pagados en un Estado miembro a un beneficiario en otro Estado miembro. El tipo mínimo propuesto es de un 20 %, dejándose a los Estados miembros la posibilidad de imponer un tipo más elevado. Los Estados miembros pueden elegir entre aplicar este tipo del impuesto o

⁽¹⁾ Véase Comisión de las Comunidades Europeas (1998).

proporcionar información de los ingresos obtenidos por el beneficiario al Estado miembro donde el beneficiario tiene su residencia (en el comentario de la propuesta, a esta fórmula se la denomina «modelo de coexistencia»). Como se expone más abajo, la propuesta no contiene fórmula alguna que permita vislumbrar la fijación de un nuevo recurso propio de la UE.

Por una cuestión de eficiencia económica, existen argumentos para asignar el impuesto a una instancia de mayor rango.

No está claro cuáles serían las implicaciones en cuanto a la equidad de este impuesto, y no existen datos directos disponibles para evaluar correctamente este aspecto. En principio, este impuesto no parece que atente contra los criterios de equidad, ya que los ahorros y la riqueza están en una relación bastante estrecha con las rentas.

El impuesto sería de gran transparencia para quizás un grupo estrecho de los contribuyentes.

La armonización de la base es inadecuada. En algunos casos, los impuestos sobre las rentas del capital pueden recaer sobre los intereses y dividendos de inversiones en el extranjero; en otros, tanto sobre los intereses y dividendos de inversiones en el extranjero como en el propio país; en otros casos, incluso, los impuestos sobre rentas del capital gravan los intereses,

pero no los dividendos y viceversa; además, el régimen fiscal de las rentas de capital puede ser también distinto.

La propuesta de la Comisión para un impuesto mínimo de las rentas del capital define la base global de recaudación⁽¹⁾ del impuesto y ofrece la posibilidad, a través del «modelo de coexistencia», de cambios entre las bases nacionales individuales.

La propuesta de la Comisión para un impuesto mínimo de las rentas del capital tiene una sólida relación con las políticas comunes. Puesto que la lógica de un impuesto sobre rentas del capital está directamente ligada estos últimos años a la liberalización de mercados financieros y de capitales y a la supresión de controles de cambio, este impuesto complementa claramente las políticas de liberalización al garantizar que fiscalmente el capital no disfrute de ventajas indebidas sobre el sector laboral, que tiende a la inmovilidad.

No es posible determinar si este impuesto generaría suficientes ingresos⁽²⁾. Además, la fluctuación de los tipos de interés y de los mercados de capitales puede provocar una especial variabilidad e impredecibilidad de estos ingresos en períodos de cambios estructurales rápidos del sistema financiero, como así ha sido el caso estos últimos años. Es posible también que las entidades financieras desarrollen nuevos instrumentos para evitar el impuesto.

(1) Véase Comisión de las Comunidades Europeas (1998), artículos 4 y 5.

(2) Según cálculos de Drèze y Malinvaud (1994), sección 9.2, p. 98, los ingresos potenciales ascenderían a un 1 % del PNB de la UE o, incluso, más. Esto es más que suficiente para financiar gran parte de las necesidades presupuestarias. Sin embargo, los autores no ofrecen indicación alguna sobre el método de cálculo utilizado para llegar a esta conclusión.

Cuadro 7. Impuesto sobre las rentas del capital

<i>Criterios</i>	<i>Rendimiento</i>
Equidad	A causa de la movilidad del capital, es necesario que el impuesto garantice un trato fiscal simétrico del capital y del trabajo. Aunque esto aconseja atribuir el impuesto a la UE, es cuestionable si sería coherente con la equidad horizontal. Los ahorros están positivamente relacionados con las rentas: de este modo, este impuesto podría considerarse progresivo. Sin embargo, esto por el momento es solo una conjetura, puesto que no hay datos por Estado miembro de las inversiones transfronterizas para evaluar esta propuesta.
Armonización de la base	Incompleta, aunque se han hecho progresos en esta dirección.
Transparencia para los contribuyentes	Considerablemente transparente.
Nexo con las políticas comunes	Con la propuesta de directiva sobre imposición mínima de las rentas del capital. También complementaría la supresión de los controles de cambio y la liberalización de los mercados financieros y de capitales, ya que garantiza que el capital no disfrute de tratamiento preferencial en detrimento del trabajo.
Suficiencia, eficiencia y relación coste/eficacia de los ingresos	Ingresos inciertos, variables e imprevisibles. La recaudación del impuesto por entidades financieras es simple y no implica ningún coste adicional de cumplimiento. El establecimiento de un impuesto común mínimo requeriría establecer una serie de instrumentos administrativos a efectos de supervisión y cumplimiento.

El objetivo de la propuesta de la Comisión es prevenir una competencia perjudicial entre sistemas tributarios nacionales, lo que podría llevar a una erosión de la base de los impuestos en algunos Estados miembros, evitar distorsiones inducidas por el impuesto y asegurar la compatibilidad con las normas del mercado interior. Por lo tanto, la propuesta no se ha hecho pensando en un nuevo recurso propio. Efectivamente, la propuesta ofrece muy poca base para crear un nuevo recurso propio a partir de un impuesto sobre las rentas del capital, ya que, en primer lugar, se aplica solamente a los no residentes que obtienen intereses en un determinado Estado miembro y, en segundo

lugar, a causa del «modelo de coexistencia», sería difícil cuantificar la base imponible del impuesto.

3.8. Impuesto de señoría del BCE

El señoría se deriva de la posición monopolística del banco central como emisor de moneda de curso legal; es ésta una obligación no remunerada o, si se trata de reservas obligatorias, remunerada a un tipo de interés más bajo que el del mercado. Estas obligaciones

no remuneradas constituyen la base monetaria; como contrapartida, el banco obtiene intereses a los tipos del mercado por valores en cartera de bonos del Estado y de otros activos, como reservas de divisas. Los beneficios así obtenidos constituyen la fuente principal de ingresos del banco central. En la práctica, un impuesto de señoría es un impuesto sobre los beneficios del BCE o de los bancos centrales nacionales.

El señoría es competencia de la UE, puesto que se deriva de la política monetaria común que el BCE aplica a una escala no regional. A este respecto, el señoría se asemeja a los ingresos procedentes de los recursos propios, que derivan de la aplicación de la política comercial mediante un arancel aduanero común. El problema de la equidad no se presenta directamente en el presente caso. Si la técnica de transacciones está menos avanzada en las naciones más pobres, es posible que pueda haber elementos de regresividad, ya que el señoría es un impuesto sobre el saldo de caja. Esto puede tener, sin embargo, una importancia menor, pues con la UEM se aplicará la misma técnica de transacciones.

El señoría no corresponde directamente al Tesoro público sino al banco central que, a su vez, transfiere parte de sus beneficios al Gobierno. El señoría fue una fuente importante de financiación para la hacienda pública en varios Estados miembros en períodos de alta inflación y en los países en donde el sistema financiero estaba regulado⁽¹⁾. Desde el advenimiento del proceso de convergencia y la brusca caída de la inflación, el señoría ha representado estos últimos años una fracción muy pequeña de los ingresos presupuestarios de prácticamente todos los Estados miembros. Por otra parte, con el reconocimiento de la independencia de los bancos centrales en casi todos los Estados miembros, en los últimos años no puede presuponerse que los beneficios del banco central vayan automáticamente a las arcas de la hacienda pública. Finalmente, en años venideros, según las normas establecidas en el Tratado de la Unión Europea, el señoría corresponderá al Banco Central Europeo

- (1) En la literatura económica hay muchos cálculos sobre los ingresos que genera el señoría. Véase, por ejemplo, los cálculos de la Comisión de las Comunidades Europeas (1993a), cuadro 32, p. 90. Gros (1990) estima que el señoría correspondiente a 1982 ascendió a 5,86 % del PIB en Portugal, pero fue sólo un 0,80 % del PNB en 1993; los datos correspondientes para Grecia son 3,39 % y 0,90 %; para Italia, 1,45 % y 0,75 %; para España, 1,87 % y 0,91 %; y para Alemania, 0,48 % y 0,52 %; véase Gros (1990), cuadro 7.1, p. 165. Véase también Rovelli (1994) para cálculos adicionales y más detallados de las fuentes y del papel del señoría en las finanzas públicas de varios Estados miembros. Finalmente, Buitier y otros (1998), cuadro 10.1, p. 183, facilita la actualización más reciente sobre el papel del señoría en las finanzas públicas de los Estados miembros en el período 1985-1994.
- (2) Véase artículo 33 del Protocolo sobre los estatutos del Sistema Europeo de Bancos Centrales y del Banco Central Europeo, Tratado de la Unión Europea. Dicho artículo dispone que «los beneficios netos del BCE se transferirán en el siguiente orden: a) un importe que será determinado por el Consejo de Gobierno, y que no podrá exceder del 20 % de los beneficios netos, se transferirá al fondo de reserva general con un límite equivalente al 100 % del capital; b) los beneficios netos restantes se distribuirán entre los accionistas del BCE proporcionalmente a sus acciones desembolsadas».

(BCE) debido a su posición monopolística como emisor de moneda. Estos ingresos se distribuirán a los bancos centrales constitutivos, según sus acciones en el capital del BCE⁽²⁾, e indirectamente a la hacienda pública de los Estados miembros. Así pues, para posibilitar la transferencia del señoría al presupuesto de la UE, sería necesario gravar directamente los beneficios de los bancos centrales nacionales participantes en el BCE.

□ El señoría es competencia de la UE, puesto que se deriva de la política monetaria común que el BCE aplica a una escala no regional. A este respecto, el señoría se asemeja a los ingresos procedentes de los recursos propios, que derivan de la aplicación de la política comercial mediante un arancel aduanero común. El problema de la equidad no se presenta directamente en el presente caso. Si la técnica de transacciones está menos avanzada en las naciones más pobres, es posible que pueda haber elementos de regresividad, ya que el señoría es un impuesto sobre el saldo de caja. Esto puede tener, sin embargo, una importancia menor, pues con la UEM se aplicará la misma técnica de transacciones.

□ La base impositiva está completamente armonizada; viene determinada por los beneficios del banco central.

□ El tratamiento de los Estados miembros que no participan en la UEM plantea un problema particular durante el período transitorio. Por otra parte, habría que concebir un impuesto similar para aquellos países que no participen en el BCE durante un período indeterminado. En este caso, los acuerdos necesarios para aprovechar efectivamente las posibilidades del señoría como recurso propio podrían ser complejos.

□ El señoría no es transparente para los contribuyentes.

□ El señoría como recurso propio sería sencillo de gestionar, implicaría pocos servicios administrativos y no estaría sujeto ni al fraude ni a la elusión.

□ Es posible también que genere considerables ingresos para el presupuesto de la UE. En una situación de estabilidad, el señoría está emparentado conceptualmente con el impuesto sobre saldos nominales, o la tasa de inflación, y el ratio de participaciones de sal-

dos nominales con el PNB. Si se interpreta que la estabilidad de los precios significa una tasa de inflación entre el 0% y el 2%, y suponiendo que los valores de cartera en efectivo ascienden a alrededor del 10% del PNB, los ingresos de señoríaje podrían ascender a un 0-0,2% del PNB de la UE⁽¹⁾. Sin embargo, está claro que estos ingresos pueden ser inseguros e inestables, probablemente sujetos a los graves efectos dimanantes de los cambios de técnica en las transacciones.

Una importante desventaja del señoríaje es la falta de transparencia para los contribuyentes. Aunque la fuente subyacente de ingresos, la inflación, fuera muy clara, no añadiría ninguna información sobre los costes de la UE y de su financiación. Finalmente, como la técnica de las transacciones posibilitará cada vez más mantener saldos de caja en activos que generan intereses, la base impositiva del señoríaje se reducirá mucho sin duda alguna en años venideros.

Cuadro 8. Impuesto de señoríaje

<i>Crterios</i>	<i>Rendimiento</i>
Equidad	Con la UEM será imposible atribuir este impuesto a los Estados miembros.
Armonización de la base	Completa; idéntica en todos los Estados miembros.
Transparencia para los contribuyentes	Como impuesto implícito, el señoríaje no es transparente.
Nexo con las políticas comunes	Deriva directamente de la UEM.
Suficiencia, eficiencia y relación coste/eficacia de los ingresos	Generará posiblemente considerables ingresos de carácter inestable, puesto que depende de la demanda de saldos de caja, que a su vez se ven afectados por los ciclos económicos. Aunque la estabilidad de los precios en la UEM garantizase una base estable a este impuesto, los cambios bruscos en las transacciones tecnológicas y en la renta real podrían hacer que la base impositiva se redujese generando ingresos inestables e imprevisibles. La gestión sería sumamente simple debido al reducido número de «sujetos pasivos» (los bancos centrales nacionales); los costes de cumplimiento y de supervisión serían insignificantes.

4. Conclusiones

La teoría económica proporciona criterios para la asignación de instrumentos fiscales al Gobierno en un contexto federal. Una vez

determinados los impuestos que se asignan a la instancia de mayor rango, puede recurrirse a criterios adicionales de segundo orden para determinar si es conveniente que determinados instrumentos fiscales puedan utilizarse como recursos propios para la financiación de la UE. En el presente Anexo se ha visto que mientras diversos impuestos pueden considerarse coherentes con los criterios económicos, en la práctica ninguno de ellos satisface, en mayor o menor grado, los criterios de segundo orden. Dicho más claramente, algunos impuestos

⁽¹⁾ Otro ejemplo lo da Rovelli (1994), que utiliza un marco similar para calcular ingresos potenciales de señoríaje en diversas combinaciones de cartera de depósitos a la vista y tipos de interés nominales (resistentes a la inflación); indica que los ingresos de esta naturaleza pueden estar entre un 0,004% del PIB y el 0,3% del PIB; véase Rovelli (1994), cuadro 6, p. 41.

tos funcionan mejor que otros según ciertos criterios, pero ninguno cumple todos los criterios en el grado requerido para financiar totalmente el presupuesto de la UE como nuevos recursos propios.

Se expone a continuación un juicio valorativo sobre la importancia relativa de cada criterio a la hora de valorar el rendimiento de los potenciales nuevos recursos. En la tabla 1 se hace un resumen de la evaluación de los nuevos recursos potenciales clasificados según los criterios de los tres estudios citados en la tabla y a lo largo del presente Anexo.

La clasificación es ordinal; el 1 indica mayor preferencia y el 8 el menos favorecido de los

ocho posibles nuevos recursos; cifras idénticas indican que los impuestos en cuestión obtienen idénticos resultados conforme al criterio específico. De los otros estudios a que se ha hecho referencia, Spahn (1993) halla ventajas en todas las propuestas sin clasificarlas⁽¹⁾. Está claro que si hubiera que hacer una segunda elección, la más interesante podría ser una versión del IVA como nuevo recurso propio; esta propuesta ocupa el primer lugar en dos de los tres estudios incluidos en la tabla y también tiene un fuerte respaldo en el informe del Parlamento Europeo (1994); como ya se indicó anteriormente, la Comisión también respalda un impuesto CO₂/energía. Esta falta de consenso es un reflejo de profundas dificultades en el estadio actual de la integración europea.

Cuadro 1. *Clasificación ordinal de posibles recursos propios en los tres estudios*

	Economía Europea ⁽²⁾	Begg y otros ⁽³⁾	Keen ⁽⁴⁾
Impuesto CO ₂ /energía ⁽¹⁾	1	6	2
IVA modulado	3	1	1
Impuestos sobre consumos específicos (tabaco, alcohol e hidrocarburos)	4	3	4
Impuesto de sociedades	2/3	4	3/4
Impuestos en el sector de las comunicaciones	—	2	—
Impuesto sobre la renta de las personas físicas	5	5	5
Impuesto sobre las rentas del capital ⁽¹⁾	4	7	2
Señoraje BCE	2	8	3

— No disponible:

⁽¹⁾ No se refiere a las recientes propuestas de la Comisión.

Fuentes: ⁽²⁾ Comisión de las Comunidades Europeas (1993a): op. cit., Tabla 31, p. 85, línea que proporciona una «estimación global»

⁽³⁾ Begg y otros (1997): op. cit., Tabla 6.1, p. 51

⁽⁴⁾ Keen (1995): op. cit., Tabla 3.14, p. 81;

Está claro que la posible introducción de un nuevo recurso propio requerirá una colaboración importante de todas las partes interesadas. Sin embargo, es dudoso que el mero deseo de consolidar la autonomía financiera sea suficiente para introducir nuevos recursos propios. Si tal deseo de consolidación de la autonomía financiera fuera acompañado de otras motivaciones, por ejemplo, de consideraciones políticas de mayor alcance, entonces sería posible introducir nuevos recursos propios como parte de reformas más amplias y sustanciales.

Finalmente, en el presente estudio se sugiere que es poco probable hallar un único impuesto que se ajuste a todos los criterios que conforman un recurso propio de la UE. Un horizonte más prometedor sería tener en cuenta las características más interesantes de varios recursos, las cuales servirían de base futura de nuevos recursos propios. Ello naturalmente puede implicar cambios más profundos en el sistema de recursos propios de la UE, en el que los nuevos recursos no serían sino una parte más.

A medio plazo, es posible introducir un sistema modulado del IVA de mayor transparencia, lo que está perfectamente de acuerdo con las sugerencias formuladas por el Parlamento

⁽¹⁾ Véase Spahn (1993), especialmente la sección 5 (conclusiones), pp. 580-581.

Europeo en su informe de 1994. A largo plazo, en el que un objetivo importante sería indudablemente la consolidación de la autonomía financiera, se ofrecen varias alternativas. El señoriaje del BCE, una cierta forma del impuesto sobre las rentas del capital, el impuesto sobre consumos específicos y los impuestos en el sector de las comunicaciones podrían convertirse realmente en recursos propios, siempre y cuando se avanzara más en la vía de la integración de la UE y en la armonización de las bases impositivas. Menos halagüeñas son las perspectivas de un nuevo recurso propio basado en el impuesto de sociedades o en el IRPF. Si los avances en las políticas de medio ambiente o de transportes requieren la introducción de impuestos específicos en estos sectores, los ingresos recaudados podrían atribuirse útilmente al presupuesto de la UE, con lo que de ese modo se contribuiría a la autonomía financiera.

Bibliografía

- Albi, E., Paredes, R., y Corona, E. (1997): «Corporate Tax as a Possible Fifth Own Community Resource: How Much Harmonisation is Necessary?», estudio elaborado por la Unidad XIX/B1/9602 para la Comisión de las Comunidades Europeas, DG XIX, junio.
- Begg, I., Grimwade, N., y Price, P. (1997): «The Own Resources of the European Union: Analysis and Possible Developments», Informe elaborado para la Dirección General de Investigación del Parlamento Europeo, proyecto de 19 de agosto de 1997.
- Buchanan, J. (1950): «Federalism and Fiscal Equity», *American Economic Review*, 50.
- Buiter, W., Corsetti, G., y Pesenti, P. (1998): *Financial Markets and European Monetary Cooperation. The Lessons of the 1992-93 Exchange Rate Mechanism Crisis*, Cambridge University Press.
- Bureau, D., y Champsaur, P. (1992): «Fiscal Federalism and European Economic Unification», *American Economic Review, Papers and Proceedings*, mayo.
- Comisión de las Comunidades Europeas (1989): propuesta de directiva del Consejo sobre el régimen común del impuesto sobre rentas del capital, COM(89) final, DO C 141.
- Comisión de las Comunidades Europeas (1992a): «The Climate Challenge Economic Aspects of the Community's Strategy for Limiting CO₂ Emissions», *European Economy* nº 51, mayo.
- Comisión de las Comunidades Europeas (1992b): «The Economics of Limiting CO₂ Emissions», *European Economy*, edición especial nº 1.
- Comisión de las Comunidades Europeas (1992c): *The System of Own Resources*, COM(92) 81 final, 10 de marzo.
- Comisión de las Comunidades Europeas (1992d): *Report of the Committee of Independent Experts on Company Taxation*, marzo.
- Comisión de las Comunidades Europeas (1993a): «Stable Money — Sound Finances Community Public Finance in the Perspective of EMU», *European Economy* nº 53.
- Comisión de las Comunidades Europeas (1993b): «The Economics of Community Public Finance», *European Economy, Reports and Studies*, nº 5.
- Comisión de las Comunidades Europeas (1994a): *Crecimiento, competitividad, empleo. Retos y pistas para entrar en el siglo XXI*, Libro Blanco, Luxemburgo.
- Comisión de las Comunidades Europeas (1994b): «Applying Market Principles to Government Borrowing; Growth and Employment, The Scope for a European Initiative», *European Economy, Reports and Studies*, nº 1.
- Comisión de las Comunidades Europeas (1995): propuesta modificada de directiva del Consejo por la que se introduce una tasa a la energía y a las emisiones de dióxido de carbono, COM(95) 172 final, 10 de mayo.
- Comisión de las Comunidades Europeas (1996): *A Common System of VAT. A Programme for the Single Market*, COM(328) final, 22 de julio.
- Comisión de las Comunidades Europeas (1997a): «Budget Contributions, EU Expenditure, Budgetary Balances and Relative Prosperity of the Member States», documento elaborado por la DG XIX que el Presidente Santer remitió a la reunión nº 13, en octubre, de los Ministros de Economía y Hacienda.
- Comisión de las Comunidades Europeas (1997b): propuesta de Directiva 97/30/CE del Consejo sobre reestructuración del marco comunitario para la imposición de productos energéticos, documento de trabajo XXI/1055/97-ES.
- Comisión de las Comunidades Europeas (1997c): propuesta de directiva del Consejo sobre reestructuración del marco comunitario para la imposición de productos energéticos, COM(97) 30 final.
- Comisión de las Comunidades Europeas (1997d): *Action Plan for the Single Market*, comunicación de la Comisión al Consejo, CSE(97) 1 final, 4 de junio.
- Comisión de las Comunidades Europeas (1997e): *A Package to Tackle Harmful Tax Competition in the European Union*, COM(97) 564 final, 5 de noviembre.
- Comisión de las Comunidades Europeas (1998): *Proposal for a Council Directive to Ensure a Minimum of Effective Taxation of Savings Income in the Form of Interest Payments within the Community*, COM(1998) 295 final, 20 de mayo; y DO C 212 de 8.7.1998.

- Directiva 91/680/CEE del Consejo, de 16 de diciembre de 1991, *Supplementing the Common System of Value Added tax and Amending Directive 77/388/EEC with a View to the Abolition of Fiscal Frontier*, DO L 37 de 31.12.1991.
- Courchene, T. (1993): «Reflections on Canadian Federalism: Are there Implications for European Economic and Monetary Union?», en Comisión de las Comunidades Europeas (1993b).
- De Grauwe, P., y Papademos, L. (ed.): *The European Monetary System in the 1990s*, CEPS y Bank of Greece, Longman.
- Devereux, M., y Pearson, M. (1989): *Corporate Tax Harmonisation*, Institute of Fiscal Studies Report Series nº 35, Institute of Fiscal Studies, Londres.
- Devereux, M. (ed., 1996): *The Economics of Tax Policy*, Oxford University Press.
- Drèze, J., y Malinvaud, E. (1994): «Growth and Employment: The Scope for a European Initiative», en Comisión de las Comunidades Europeas (1994b).
- Consejo de Economía y Finanzas (1997): Conclusiones de la reunión del Consejo de Economía y Finanzas de 1 de diciembre de 1997 sobre política tributaria, DO C 98.
- Tribunal de Cuentas Europeo (1998): «Bilan du Système des Ressources Fondées sur la TVA et le PNB», proyecto, primavera.
- Parlamento Europeo (1984): «Draft Treaty Establishing the European Union», ponente A. Spinelli, febrero.
- Parlamento Europeo (1990): «Interim Report of the Committee on Budgets on the Financing of the European Community», ponente Joan Colom i Nadal, A3-0317/90.
- Parlamento Europeo (1994): «Draft Report on a New System of Own Resources for the European Union», ponente Horst Langes, Comisión de Presupuestos, A3-0000/94.
- Gros, D. (1990): «Seigniorage and EMS Discipline», capítulo 7 en De Grauwe and Papademos (ed.).
- Keen, M. (1995): «Objectives and Criteria of the Community's Fifth Own Resource», estudio elaborado por encargo de la Comisión de las Comunidades Europeas, DG XIX, informe final, diciembre.
- MacDougall, D. (1977): *Report of the Study Group on the Role of Public Finance in European Integration*, vol. I y II, Comisión de las Comunidades Europeas, Serie económica y financiera.
- Mintz, J. (1996): «The Corporation Tax», capítulo 4 en M. Devereux (ed., 1996).
- Padoa-Schioppa, T. (1987): *Efficiency, Stability and Equity. A Strategy for the Evolution of the Economic System of the European Community*, informe de un grupo de reflexión nombrado por la Comisión de las Comunidades Europeas, presidido por T. Padoa-Schioppa, II/49/87.
- Rovelli, R. (1994): «Reserve Requirements, Seigniorage and the Financing of the Government in an Economic and Monetary Union», en Comisión de las Comunidades Europeas (1994b).
- Spahn, B. (1993): «The Consequences of Economic and Monetary Union for Fiscal Federal Relations in the Community and the Financing of the Community Budget», en Comisión de las Comunidades Europeas (1993b).
- Verbeke, A., Winkelmans, W., Haralambides, H., Van Klink, A., y Veenstra, A. (1998a): «Empirical Estimation of the Final Destination of Goods Imported through the Major European Gateways, Final Report — Partim Antwerp», estudio elaborado por encargo de la DG XIX de la Comisión de las Comunidades Europeas, 11 de marzo.
- Verbeke, A., Winkelmans, W., Haralambides, H., Van Klink, A., y Veenstra, A. (1998b): «A Calculation of the Rotterdam Effect», estudio elaborado por encargo de la DG XIX de la Comisión de las Comunidades Europeas, febrero.
- Wildasin, D. (1990): «Budgetary Pressures in the EEC: A Fiscal Federalism Perspective», *American Economic Review, Papers and Proceedings*, mayo.

Concepto y medida del saldo presupuestario

1. Introducción

Los saldos presupuestarios⁽¹⁾, es decir, la diferencia entre los pagos al presupuesto de la UE realizados por un Estado miembro y el gasto realizado por la UE en ese mismo Estado miembro, se consideran a menudo como una forma sencilla de plasmar en una cifra los beneficios financieros netos de ser miembro de la Unión Europea. La Comisión ha advertido en varias ocasiones contra este planteamiento simple y engañoso que no refleja el saldo real de las ventajas y desventajas de pertenecer a la Unión⁽²⁾.

El presente Anexo aborda brevemente las cuestiones metodológicas planteadas por el cálculo de saldos presupuestarios. En el apartado 2 se examinan los problemas relacionados con la medida e interpretación de saldos presupuestarios. En el apartado 3 se discuten medidas alternativas de los saldos presupuestarios basadas en diversas definiciones de gastos y de contribuciones. Por último, en el apartado 4 se explican las dos definiciones: *saldo de operaciones* y *saldo* en el que se incluye la *devolución al Reino Unido* utilizadas en el informe.

(1) Se hace referencia a menudo a los saldos presupuestarios como saldos netos. El término saldos presupuestarios utilizado en este informe, que se prefiere a saldos netos, es más atractivo porque, primero, el concepto de saldo indica de por sí una diferencia y, en segundo lugar, es redundante calificar las posiciones presupuestarias como netas o brutas. Lo que el concepto quiere indicar específicamente es la diferencia entre las contribuciones al presupuesto de la UE y los ingresos procedentes del mismo.

(2) Estas cuestiones se revisaron detalladamente en el documento de la Comisión de las Comunidades Europeas (1997): «Contribuciones al presupuesto, gastos de la UE, balanzas presupuestarias y prosperidad relativa de los Estados miembros», presentado por el Presidente Santer al Consejo de Economía y Finanzas el 13 de octubre.

(3) Este apartado se basa sustancialmente en los argumentos presentados en un documento del Consejo de Economía y Finanzas de 1997; véase Comisión de las Comunidades Europeas (1997): *op. cit.*, nota a pie de la página 2, parte 4, pp. 7-9.

2. Problemas con el concepto de saldo presupuestario⁽³⁾

A pesar de su simplicidad, los saldos presupuestarios siempre deforman o miden de forma inadecuada las ventajas que reporta el pertenecer a la UE.

Los flujos presupuestarios no captan todas las ventajas que proporciona el pertenecer a la UE. Esta pertenencia, que supone ventajas económicas y no económicas, así como obligaciones, tiene una dimensión no presupuestaria cuya importancia supera con creces a la presupuestaria. Por ejemplo, las ventajas derivadas de la realización de unos objetivos comunes, como la liberalización del comercio y la integración económica europea, no pueden valorarse exclusivamente en términos de flujos presupuestarios. Además, los flujos del presupuesto de la UE benefician, invariablemente, no sólo a los que los perciben sino también a otros Estados miembros en forma de flujos de vuelta; ejemplos típicos son los Fondos Estructurales y los gastos externos, puesto que la ejecución de proyectos conlleva la compra de mercancías y servicios en otros Estados miembros.

Los saldos presupuestarios calculados convencionalmente no reflejan de forma adecuada las ventajas que supone ser miembro de la UE al menos por tres razones:

□ En *primer lugar*, los flujos presupuestarios registrados no tienen en cuenta los factores externos positivos derivados de las políticas de la Unión; por ejemplo, la PAC, las acciones estructurales y los gastos externos no sólo proporcionan ventajas a los beneficiarios inmediatos sino que también provocan efectos de desbordamiento que traspasan las fronteras nacionales.

□ En *segundo lugar*, a menudo existen dificultades para determinar quiénes son los beneficiarios finales de las políticas de gastos de la UE; por ejemplo, los gastos que con arreglo a la PAC se destinan a las restituciones a la

exportación pueden consignarse como concedidos al Estado miembro a partir del cual se exportan los bienes, cuando en realidad los beneficiarios finales son los productores de esos bienes en otros Estados miembros; otro ejemplo puede encontrarse en los gastos de investigación, ámbito en el que los consorcios multinacionales solicitan a la UE que efectúe los pagos a un único miembro del consorcio o que los deposite en una cuenta bancaria abierta en Bélgica o Luxemburgo.

□ Y, *por último*, los gastos presupuestarios de la UE son heterogéneos y las comparaciones de las cantidades totales recibidas no tienen frecuentemente significado alguno a la hora de apreciar las «ventajas» resultantes de dichos pagos. Las transferencias realizadas en el marco de las acciones estructurales aumentan los recursos disponibles en los países beneficiarios en la misma medida del pago registrado (aunque puedan producirse desbordamientos importantes como consecuencia del uso final de esas cantidades); por el contrario, los pagos realizados para la compra de bienes y servicios (una gran parte de los gastos administrativos) aumentan sólo en parte los recursos disponibles en el país beneficiario (el valor añadido generado en el país). Entre estos dos extremos existen diferentes categorías de gastos con distintos grados de «beneficio» para el país receptor, lo que hace difícil tanto excluir algunos tipos de gastos como reagruparlos en categorías significativas.

3. Problemas de medida e interpretación: definiciones alternativas de saldos presupuestarios

En este apartado se discuten algunos problemas de definición importantes que limitan y a menudo socavan la fiabilidad de las simples medidas de los saldos presupuestarios.

Para calcular saldos presupuestarios es necesario hacer suposiciones sobre cuatro temas principales:

- i) Qué conceptos incluir en el cálculo de los pagos realizados por los Estados miembros al presupuesto de la UE.
- ii) Qué conceptos incluir en el cálculo de los gastos realizados por la UE en cada Estado miembro.

- iii) El uso de datos de caja frente a datos acumulados (con el problema de cómo representar la prórroga de los saldos no gastados de años anteriores).
- iv) La posibilidad de ajustar el conjunto resultante de saldos presupuestarios de modo que totalicen cero.

Sobre los *pagos al presupuesto de la UE* debe hacerse una suposición con respecto al tratamiento más apropiado de los derechos aduaneros y las exacciones agrícolas (los recursos propios tradicionales, RPT). Hay ciertamente buenos argumentos para excluirlos completamente de los cálculos ya que estas contribuciones proceden de políticas comunes y típicamente pertenecen a un nivel gubernamental más alto que la región o el Estado que los recauda. Aunque esto puede ser formalmente correcto, a menudo se prefiere buscar la manera de incluirlos de forma que reflejen la realidad de un presupuesto equilibrado. La inclusión puede hacerse sobre la base de los flujos de caja reales o redistribuyendo el rendimiento total de los RPT a cada Estado miembro según una clave dada (por ejemplo, según las partes en el PNB de la UE).

Es interesante el tratamiento de los RPT en el mecanismo de devolución del Reino Unido. Dado que el cálculo de la devolución toma como punto de partida la parte del Reino Unido en los pagos combinados del IVA y del PNB⁽¹⁾, el mecanismo toma implícitamente en cuenta los RPT pero los redistribuye entre los Estados miembros proporcionalmente a sus pagos combinados del IVA y del PNB (que, como se explica en otro lugar de este informe, no es muy diferente de redistribuirlos según una clave directa del PNB).

El *gasto realizado por la Unión Europea en los Estados miembros* debe, por definición, ser menor que el gasto total de la UE. El gasto de la UE en terceros países tiene ciertamente importantes efectos indirectos para los Estados miembros y a menudo se paga directamente a los ciudadanos de la UE. Sin embargo, sería ilógico —así como casi imposible desde un punto de vista práctico— atribuirlo explícitamente a un Estado miembro

(1) Por el tortuoso procedimiento de calcular inicialmente la parte sobre el mecanismo del IVA anterior a 1988 y consiguientemente añadir o deducir el cambio con respecto al mecanismo actual (la denominada «ventaja para el Reino Unido del nuevo sistema»; véase el Anexo 4).

en concreto. Además, hay algunos conceptos de menor importancia que, a efectos prácticos, son también casi imposibles de asignar a Estados miembros individuales (por ejemplo, las transferencias relacionadas con la participación de la Unión en el capital del Fondo Europeo de Inversiones o los gastos de misión de los funcionarios de la UE). Los gastos restantes generalmente se denominan *gastos asignados*⁽¹⁾ y representan alrededor del 94 % del gasto total.

Mientras que hay un amplio consenso en excluir los conceptos que acabamos de mencionar, hay división de opiniones en cuanto a la necesidad de hacer otros ajustes. El tema más conflictivo es la inclusión de los gastos administrativos. Los argumentos para su exclusión se basan en la no homogeneidad de los gastos de la UE mencionada al principio de este Anexo. El subconjunto de gastos asignados que excluye los gastos administrativos se denomina en la terminología de la UE *gastos de operaciones asignados*⁽²⁾ y se computan excluyendo los conceptos de la parte A del presupuesto de la UE y el gasto de otras instituciones de la UE. La definición de saldo presupuestario medido por este concepto de gastos se denomina aquí *saldo de operaciones presupuestario*.

Algunos Estados miembros calculan y publican estimaciones de saldos presupuestarios basados en una definición aún más limitada de gasto que tiene en cuenta solamente los flujos financieros que transitan a través de los Tesoros públicos nacionales (y que son fácilmente identificables por los Ministerios de Hacienda). Esta definición de gastos excluye no sólo los gastos administrativos sino también todos los pagos que las instituciones de la UE hacen directamente a los beneficiarios finales (por ejemplo, contratos de investigación, ayudas y subvenciones en virtud de las denominadas políticas «internas», etc.).

(1) La definición de gastos asignados para la devolución británica se establece en el «Modo de cálculo, financiación, ingreso y consignación presupuestaria de la corrección de los desequilibrios presupuestarios, en aplicación de los artículos 4 y 5 de la Decisión del Consejo sobre el sistema de recursos propios de las Comunidades», Consejo de la Unión Europea, 5455/94, 9 de marzo de 1994, capítulo IV.2.

(2) Los gastos de operaciones se definen en el apartado 1 del artículo 19 del Reglamento Financiero de 21 de diciembre de 1977 (DO L 356 de 31.12.1977) como los gastos para políticas de la Comisión de la parte B del presupuesto.

Los *datos de caja* y los *datos relativos al devengo* son a veces significativamente diferentes. En concreto, la necesidad de ajustar las contribuciones procedentes del IVA y del PNB de todos los Estados miembros y las cifras para la devolución británica sobre la base de los datos estadísticos fiables de los que se dispone con considerable retraso implica que pagos no desdeñables —en ambas direcciones— pueden realizarse fuera del año de referencia. Sin embargo, la distorsión más importante resulta de la existencia de saldos no gastados de años anteriores que muestran una alta variabilidad con el tiempo. Por ejemplo, en 1995 hubo un excedente excepcional a finales de año (9 200 millones de ecus) que resultó ser más del doble del excedente no gastado a finales de 1996 (4 400 millones de ecus). Como consecuencia, basándose en las cifras de caja, los saldos presupuestarios de 1996 de todos los Estados miembros eran más altos en una cantidad total de aproximadamente 5 000 millones de ecus debido a la fluctuación de la magnitud del excedente no gastado. Tal efecto puede distorsionar seriamente la comparación de los datos del saldo presupuestario de diversos años.

La definición de saldo presupuestario utilizada en el cálculo de la devolución del Reino Unido elimina el problema de los excedentes no gastados. Puesto que el cálculo del saldo se basa en la diferencia entre la parte en contribuciones al presupuesto de la UE y la parte en el gasto de la UE multiplicados por la cantidad total del gasto de la UE, el cálculo asume implícitamente que cada año la suma de todos los pagos al presupuesto de la UE es idéntica al importe del gasto de la UE.

A menudo se propone hacer que la suma de los saldos presupuestarios *totalice cero* como una forma de centrar el debate sobre la distribución en el interior de la UE: lo que un país «paga» neto debe ser «recibido» por otro también neto. Las cifras sin ajustar, sin embargo, no totalizarán cero. Deberían totalizar una cifra negativa igual a los gastos no asignados (esencialmente los gastos realizados fuera de la UE). Esto, se dice, da lugar a que los Estados miembros aleguen haber transferido a otros socios los recursos financieros que han salido de la UE.

El ajuste de saldos presupuestarios para que totalicen cero puede hacerse de varias maneras que, inevitablemente, introducen otras distor-

siones y complican las comparaciones de saldos presupuestarios de un año a otro. Los dos métodos más utilizados consisten en, o bien reducir las contribuciones al presupuesto de la UE al nivel de los gastos asignados (manteniendo al mismo tiempo constante la participación relativa de cada Estado miembro) o aumentar los gastos para que coincidan con el nivel real de pagos. El primer método asume implícitamente que los gastos no asignados se reparten entre los Estados miembros en proporción a sus contribuciones al presupuesto de la UE; el segundo asume que los gastos no asignados se reparten en la misma proporción que los asignados. Además, ambos métodos reducen el tamaño global de cada uno de los saldos presupuestarios (y de la suma del valor absoluto de todos los saldos).

El método subyacente a los cálculos para la devolución concedida al Reino Unido —basado en las diferencias entre las partes de las contribuciones y las de los gastos— proporciona una serie de saldos presupuestarios que totalizan cero. Implícitamente asume que el gasto no asignado se reparte en las mismas proporciones que el asignado.

4. Definiciones utilizadas en el informe

Combinando solamente los dos o tres supuestos más importantes que pueden hacerse en los cuatro temas discutidos en el apartado anterior se producen no menos de 30 a 40 definiciones perfectamente defendibles de saldos presupuestarios. Aunque las estimaciones que resultan de las diversas definiciones no cambian sustancialmente el panorama para los Estados miembros más grandes, el uso de diversas definiciones puede producir resultados sustancialmente diversos para los más pequeños y puede distorsionar perceptiblemente las comparaciones de un año a otro.

En este informe la Comisión ha utilizado dos definiciones denominadas «saldo presupuestario que tiene en cuenta la devolución concedida al Reino Unido» y «saldo presupuestario de operaciones». La primera es la única que tiene un cierto grado de reconocimiento formal, al estar basada en el acuerdo de Fontainebleau y en la determinación de la devolución concedida al Reino Unido. La segunda es coherente con la información que

ha facilitado la Comisión a los Estados miembros anualmente desde 1995, aunque confidencialmente.

4.1. Saldo presupuestario que tiene en cuenta la devolución concedida al Reino Unido

Esta definición utiliza datos de caja, es decir, todos los pagos realizados en un año al presupuesto de la UE o a partir de éste⁽¹⁾. Sus implicaciones más importantes son:

Los pagos RPT se reasignan implícitamente entre Estados miembros en proporción a sus pagos del IVA y del PNB.

Las estimaciones se cuadran para que totalicen cero y el tamaño absoluto global de los saldos se reduce excluyendo los conceptos de gasto que no pueden asignarse (es decir, alrededor del 5 % al 6 %).

Los datos están influidos por los ajustes a contribuciones relativas a años anteriores pero aislados de la fluctuación de la magnitud del excedente no gastado del año en curso.

Los flujos del gasto tomados en consideración son los denominados gastos asignados. Esto significa que alrededor del 6 % de los gastos está excluido (esencialmente los gastos realizados fuera de la Unión más algunos conceptos muy pequeños que, por razones técnicas o conceptuales, son demasiado difíciles de asignar). También se incluyen los gastos administrativos y los gastos en favor de otras instituciones.

4.2. Saldo presupuestario de operaciones

Esta definición también utiliza datos de caja. Las implicaciones más importantes de esta definición son:

El concepto de gastos de la UE utilizado es el de gastos de operaciones asignados, es decir, gastos asignados que excluyen los gastos administrativos a los que se refiere la parte A del

⁽¹⁾ Por simplificar, se han realizado los cálculos sin tener en cuenta la denominada «ventaja para el Reino Unido del nuevo sistema» y utilizando datos de caja en lugar de datos acumulados.

presupuesto de la UE y los gastos relativos al Parlamento Europeo, el Consejo, el Tribunal de Justicia, el Tribunal de Cuentas, el Comité Económico y Social y el Comité de las Regiones⁽¹⁾.

- Los pagos RPT se consideran pagados íntegramente por el Estado miembro que los transfiere al presupuesto de la UE.
- No se cuadrán las estimaciones para que totalicen cero.
- Las estimaciones muestran una variabilidad significativa debido a ajustes relativos a

años anteriores y, sobre todo, por la prórroga de los saldos no gastados de años anteriores.

- No se hacen correcciones a los flujos del gasto, que se tienen en cuenta íntegros.

Idealmente, estas estimaciones deberían presentarse en un cuadro que incluyera una línea 16^a para el resto del mundo y una línea 17^a que correspondiera a pagos al excedente del año en curso y a detracciones del excedente del año anterior (con los ajustes correspondientes a las quince líneas para los Estados miembros) así como el volumen del gasto correspondiente a la parte A del presupuesto.

(1) Véase nota 1 a pie de la página 75.

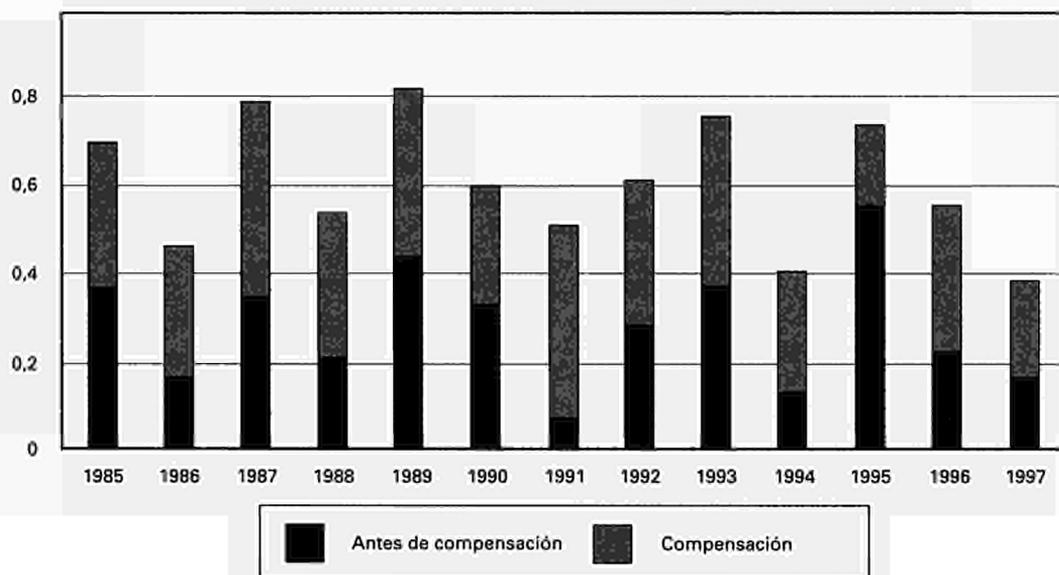
Compensación presupuestaria en favor del Reino Unido

1. Introducción

En el presente anexo se examina el rendimiento del mecanismo compensatorio en favor del Reino Unido introducido por el Acuerdo de Fontainebleau de 1984. En primer lugar, se resumen las etapas que llevaron a tal decisión. A continuación, se estudian las últimas tendencias del desequilibrio presu-

pestario del Reino Unido y se comenta su posible evolución futura en función de las propuestas de reforma presentadas por la Comisión (Agenda 2000). En la tercera sección se evalúa el mecanismo y se discuten algunas cuestiones que plantea. La sección final trata de la incidencia de este mecanismo en el tipo de referencia del recurso IVA y se analiza la posibilidad de fijar este tipo de modo permanente.

Gráfico 1. *Desequilibrios presupuestarios del Reino Unido y compensación*
(Saldo de «operaciones» antes y después de compensación; porcentaje del PNB del RU)



2. Origen del mecanismo

La cuestión del desequilibrio presupuestario del Reino Unido apareció tempranamente después de la adhesión de este país a la Comunidad Europea. El amplio desequilibrio se debía esencialmente a dos factores:

i) un sector agrícola relativamente más pequeño y estructuralmente diferente del de los demás Estados miembros, con la consecuencia obligada de menores gastos de la PAC en el Reino Unido;

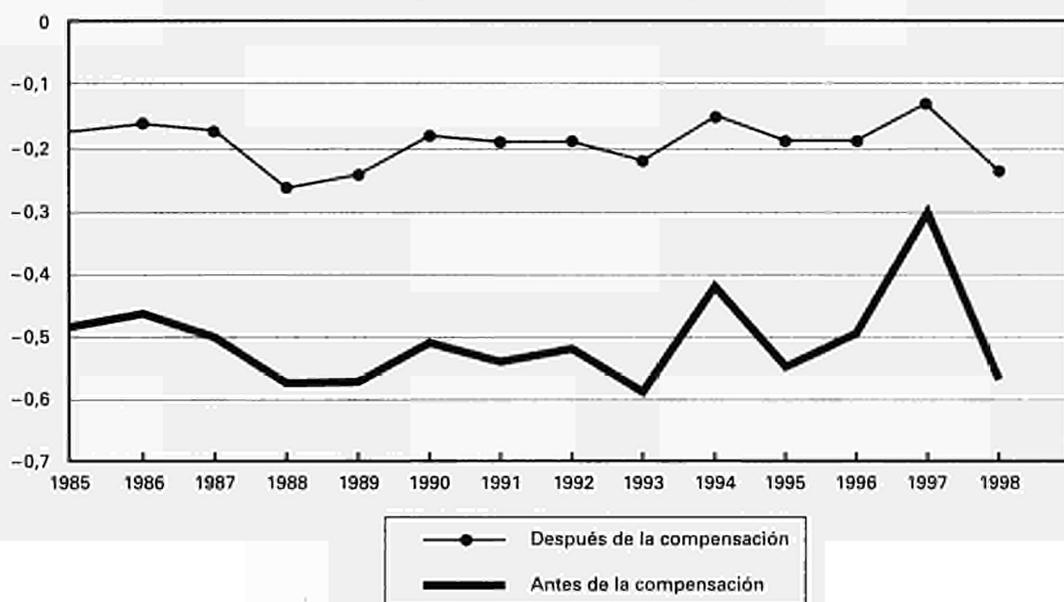
ii) una contribución proporcionalmente mayor en la financiación del presupuesto comunitario debido a que la cuota de participación del Reino Unido en la base armonizada del IVA es relativamente mayor que la que tiene en el PNB total de la Comunidad.

Un primer mecanismo para abordar el problema del desequilibrio presupuestario del Reino Unido se acordó en marzo de 1975 en Dublín. Con este mecanismo —conocido como «frenos dinámicos»— se pretendía evitar

que la contribución del Reino Unido al presupuesto de la UE fuese demasiado voluminosa. Se efectuaría una nivelación por arriba en caso de cumplirse simultáneamente tres condiciones (PIB *per capita* inferior al 85% de la media comunitaria, índice de crecimiento económico

inferior al 120% de la media comunitaria y cuota de pagos por recursos propios superior al 10% de su cuota en el PIB). Nunca se dieron las tres condiciones en ningún Estado miembro, por lo que el mecanismo nunca llegó a aplicarse.

Gráfico 2. Saldo presupuestario del Reino Unido
(Definición reducción RU, porcentajes del PNB; datos reales, cf. este Anexo y cuadro 7 del Anexo 8; 1998: previsiones)



En el Consejo de Dublín de noviembre de 1979 se llegó a un segundo acuerdo, que preveía una compensación de los gastos mediante una serie de medidas específicas para el Reino Unido.

El mecanismo actual fue decidido en Fontainebleau en junio de 1984 y entró en vigor por Decisión de 7 de mayo de 1985. Esta Decisión contenía un acuerdo transitorio —reducción de 1 000 millones de ecus en la contribución IVA del Reino Unido de 1985— y las siguientes normas para calcular futuras reducciones:

□ La contribución del Reino Unido al presupuesto comunitario se reduce en una cantidad igual al 66% de su desequilibrio presupuestario. Este desequilibrio se calcula multiplicando los gastos asignados por la

diferencia entre la cuota porcentual del Reino Unido pagada por IVA al presupuesto comunitario y su cuota de gastos asignados (véase *infra*). Dado que no puede considerarse que algunos gastos (por ejemplo, los gastos exteriores) se hagan en beneficio de ningún Estado miembro concreto, en el momento de calcular la parte que recibe el Reino Unido de los pagos comunitarios y la parte correspondiente a los desequilibrios globales, los pagos comunitarios totales son reemplazados por el total de todos los pagos que pueden asignarse a un país concreto (lo que generalmente se denomina «gastos asignados», véase nota 1 de la página 74).

□ El déficit de financiación es cubierto por todos los Estados miembros de conformidad con sus cuotas respectivas de pagos por IVA

(salvo Alemania, que sólo paga dos tercios de su cuota normal, por lo que el resto se divide entre los demás Estados miembros).

La Decisión sobre recursos propios de 1988 modificó sustancialmente el sistema de recursos propios al introducir un nuevo recurso basado en el PNB y al reducir la importancia del basado en el IVA. Estos cambios, introducidos con la finalidad de reducir las causas del desequilibrio presupuestario del Reino Unido, requirieron determinados ajustes en el mecanismo compensatorio. Estos ajustes son:

- i) Cálculo del importe de la compensación como si el presupuesto se financiara aún completamente con IVA no nivelado (sistema anterior a 1988);
- ii) Disminución de la cantidad resultante de la reducción por los «ahorros»⁽¹⁾ obtenidos por el Reino Unido tras las modificaciones introducidas en 1988 (la denominada «*ventaja británica del nuevo sistema*»);
- iii) Financiación de la corrección británica por los demás Estados miembros según sus cuotas en el PNB de la Comunidad. Se mantuvo la reducción de 2/3 para Alemania.

3. Evolución de la reducción británica desde su inicio

No hay ninguna tendencia clara que caracterice ni el desequilibrio presupuestario del Reino Unido ni tampoco la reducción (véase gráfico 1).

Todos los saldos presupuestarios muestran un alto grado de variabilidad por las razones indicadas en el anexo 3 (tendencias subyacentes de gastos, diversos índices de crecimiento económico, fluctuaciones de los tipos de cambio, transferencias de excedentes no utilizados en años precedentes, ajustes de años anteriores, etc.). Además, el saldo presupuestario del Reino Unido presenta una variabilidad todavía mayor debido al funcionamiento mismo del mecanismo de corrección que prevé que

(1) El importe de estos ahorros es igual a la diferencia entre la contribución del Reino Unido por los recursos IVA (nivelado) y PNB con arreglo al sistema de 1988 y la cantidad que este país habría pagado con arreglo al sistema vigente antes de 1988 (IVA no nivelado).

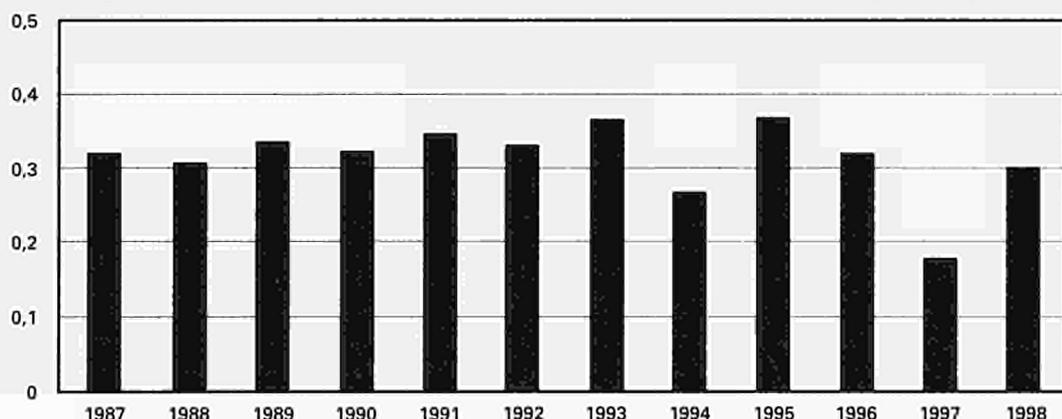
el pago de la compensación se produzca al año siguiente (un desequilibrio excepcionalmente importante de un ejercicio supone una compensación elevada que será pagada el año siguiente, reduciendo así todavía más lo que hubiera sido un desequilibrio normal). Por otra parte, de acuerdo con las normas presupuestarias, es preciso que en un determinado año «*t*» se anoten dentro del capítulo «*Corrección Reino Unido*» dos correcciones diferentes: la corrección provisional correspondiente al año «*t-1*» y la corrección definitiva del año «*t-4*». Es evidente que la suma de ambas correcciones carece de significado económico. En la columna 5 de la tabla 7 del anexo 8 se recoge la corrección del Reino Unido tal y como aparece en el presupuesto del año «*t*» (es decir, la suma de la corrección del Reino Unido del año «*t-4*» y la corrección provisional del año «*t-1*» y en la columna 2 la corrección definitiva del Reino Unido correspondiente al año «*t-4*».

De acuerdo también con las normas presupuestarias, para calcular la corrección definitiva del Reino Unido correspondiente al año «*t-4*», es preciso elaborar un desequilibrio del Reino Unido en función de los resultados del PNB, IVA y gastos asignados para el año «*t-4*» cuando son conocidos al final del año «*t*» (es decir, cuatro años más tarde). Gracias a estos datos, puede calcularse el desequilibrio conceptual del Reino Unido del año «*t-4*» que aparece en la columna 1 de la tabla 7 del anexo 8. Hay que notar que el desequilibrio del Reino Unido calculado de esta manera es diferente de los desequilibrios recogidos en las tablas 6a y 6b del anexo 8, ya que estos últimos se calculan un año después del ejercicio presupuestario en función de los resultados conocidos del PNB, IVA y gastos asignados. El uso de la definición implícita en el propio mecanismo de reducción (gráfico 2) proporciona un cuadro más estable, ya que en dicha definición no ejerce influencia alguna la transferencia de excedentes sin utilizar (véase anexo 3).

Al margen de las fluctuaciones a corto plazo, el desequilibrio presupuestario del Reino Unido desde 1985 ha sido relativamente estable en comparación con el desequilibrio anterior a la corrección que como promedio era medio punto del PNB del país. Correlativamente, la reducción también se ha mantenido relativamente estable.

Gráfico 3. *Compensación Reino Unido*

(Porcentaje del PNB; cifras referidas al devengo; 1995-1997: cifras provisionales; 1998: previsiones)



Diversos son los factores que han intervenido, aunque parece que se compensan grandemente unos con otros. Como ya se indicó antes, el origen del desequilibrio presupuestario del Reino Unido se debe a dos factores: su cuota relativamente elevada en las bases IVA y PNB en cuanto se refiere a los ingresos, y bajos reembolsos agrícolas en lo que se refiere a los gastos.

La reducción de la carga por el recurso IVA, lograda por las decisiones de 1988 y 1992, debería haber disminuido el desequilibrio y la reducción. Sin embargo, la incidencia en la reducción fue excluida explícitamente mediante una disposición en la que se establecía que debía seguir calculándose según el sistema anterior a 1988 restando al resultado obtenido la cantidad correspondiente a la denominada «ventaja» que el Reino Unido extrae del nuevo sistema. Los cálculos anuales de esta «ventaja» muestran que el efecto de los cambios en el mecanismo de desequilibrio ha sido hasta ahora muy pequeño. Puede que haya sido más significativo los dos o tres últimos años debido a la disminución efectiva de la carga del recurso IVA; aun así, dicho efecto no es lo suficiente amplio como para que sea perceptible dentro de la tendencia global.

Más importantes han sido los cambios producidos en los gastos del presupuesto de la UE. El gasto agrícola, que en 1984 representó alrededor del 70 % de los gastos asignados, ha caído hasta un 50 % en la actualidad. *Per se*, este cambio debería haber reducido el desequilibrio del Reino Unido. Sin embargo, durante el mismo período, los gastos que crecieron con

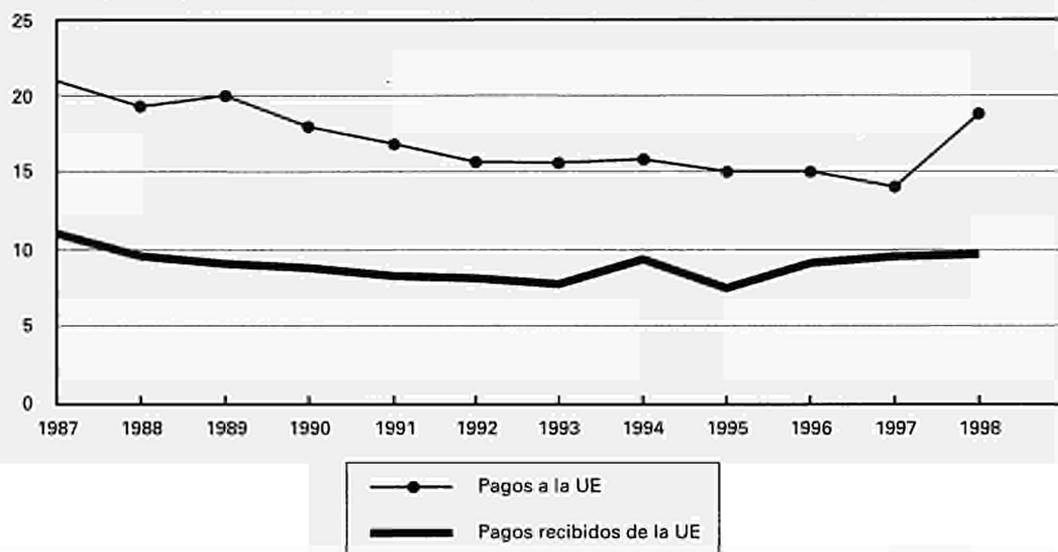
mayor rapidez fueron los de los Fondos Estructurales. Dada la naturaleza explícitamente redistributiva de este tipo de gastos y de su concentración en los llamados «países de cohesión», la cuota del Reino Unido en el gasto total de la UE no podía aumentar. De hecho, desde 1992, el componente redistributivo en el gasto total de la UE es cada vez más fuerte.

Los factores que han prevalecido a la hora de determinar la reducción —y especialmente sus fluctuaciones anuales— han sido la diferencia entre el índice de crecimiento de la economía del Reino Unido y la de los demás Estados miembros, y la inestabilidad de los tipos de cambio. Desde finales de los años ochenta, el ciclo económico del Reino Unido ha sido notablemente diferente del resto de la Unión. Además, la libra esterlina ha fluctuado perceptiblemente respecto de las otras monedas europeas entre 1992 y 1997.

Las tendencias subyacentes de gastos también han desempeñado un papel significativo, aunque cuantitativamente hayan sido menos importantes y hayan sido oscurecidas por la evolución macroeconómica antes mencionada. Por ejemplo, en 1994 el Reino Unido logró beneficiarse útilmente de los Fondos Estructurales y en 1997-1998 la crisis EEB acarreo mayores gastos agrícolas en este país.

Se espera que los próximos años el desequilibrio del Reino Unido (y la compensación del mismo) aumente algo. Ello se deberá esencialmente a la ampliación de la Unión a varios países que serán ciertamente beneficiarios netos.

Gráfico 4. Cuota del Reino Unido en pagos IVA y PNB y en los gastos (asignados) de la UE
(Porcentaje de totales; cifras referidas al devengo; 1995-1997: cifras provisionales; 1998: previsiones)



4. Evaluación del rendimiento del mecanismo

El mecanismo de reducción ha sido efectivo en la realización del objetivo previsto: una reducción significativa de los desequilibrios presupuestarios del Reino Unido. Como se muestra en el gráfico 1, durante los últimos años el saldo presupuestario negativo de este país, después de la corrección, ha sido, como promedio, un 0,2-0,3 % aproximadamente del PNB.

Sin embargo, ya no se cumplen las condiciones existentes en el momento de aprobarse este mecanismo:

- i) Los cambios en la composición del gasto de la UE han modificado el análisis razonado de la compensación. Considerando que en 1984 ésta era esencialmente una corrección al problema agrícola (la PAC representaba en torno al 70 % de los gastos asignados totales), actualmente ha perdido, en gran medida, este carácter, puesto que no sólo corrige el persistente problema agrícola, sino también la contribución del Reino Unido al esfuerzo de solidaridad de la UE y de sus otras políticas.
- ii) El desequilibrio presupuestario del Reino Unido ya no es único. En los últimos años, como muestra el gráfico 5, el citado desequilibrio, antes de la corrección, era el

mayor de la Comunidad. En 1997, cuatro países más tienen desequilibrios presupuestarios idénticos o superiores al del Reino Unido.

- iii) La diferencia de prosperidad relativa entre el Reino Unido y los mayores contribuyentes al presupuesto de la UE se ha reducido. Dependiendo de la medida utilizada, el Reino Unido tiene en estos momentos una prosperidad relativa o una capacidad relativa de pagar en torno a la media de la UE y, sin duda alguna, estará por encima de esa media después de la próxima ampliación de la UE.

El mecanismo tiene también algunas desventajas que, aunque no sean nuevas ni inesperadas, vale la pena recordar en estos momentos.

- La existencia de la reducción hace que la contribución pagada por el Reino Unido represente una proporción más baja de su renta que la pagada por los demás Estados miembros. Esta situación contrasta con el principio de equidad horizontal. A escala nacional, esto sería semejante a conceder reducciones impositivas a las personas que no pueden utilizar algunos servicios públicos o que no son beneficiarios de ayudas públicas.
- El mecanismo de compensación amortigua los choques de todos los cambios en el desequilibrio del Reino Unido y sitúa a este país en una

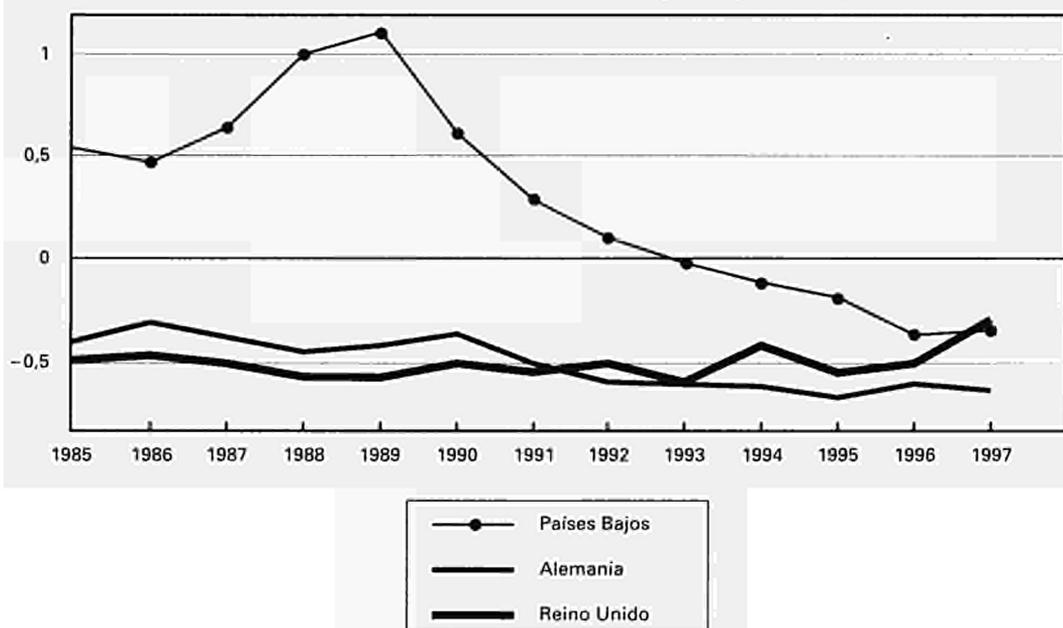
posición privilegiada en cuanto a decisiones presupuestarias comunes. Por ejemplo, una decisión presupuestaria que tuviera un coste neto de 100 ecus para un Estado miembro costaría 33 ecus al Reino Unido. Al contrario, una medida que mejorara el saldo de un país en 100, mejora el saldo del Reino Unido también en un tercio de esta cantidad. Con esta situación, no sólo se corre el riesgo de descolgar al Reino Unido de la toma de decisiones presupuestaria, sino que también tendrá importantes efectos perjudiciales en el momento de la ampliación. Se espera que la adhesión de numerosos países con un muy bajo nivel de vida tenga un efecto negativo en los saldos presupuestarios de los Estados miembros actuales. Pero el saldo presupuestario del Reino Unido se deteriorará solamente un tercio de lo previsto de no existir el mecanismo de corrección. Esto cuestiona una distribución justa de la carga resultante de la ampliación.

□ También en este contexto será necesario adaptar la definición de gastos asignados para evitar que el Reino Unido se beneficie de factores puramente estadísticos. En efecto, al producirse la adhesión de nuevos Estados miembros, algunas partidas de los actuales gastos en estos países (por ejemplo, el programa

PHARE) serán reemplazadas por una participación completa en las políticas de la UE. Esto llevaría a una reclasificación de gastos exteriores (excluidos del cálculo de la reducción) a gastos internos (incluidos en el cálculo), lo que provocará un aumento automático de la reducción británica.

□ La Comisión indicó que tomaría en consideración, al revisar el sistema de corrección, la oposición de Bélgica y de Luxemburgo a los procedimientos actuales que regulan la anotación contable y la asignación de gastos administrativos. Según el parecer de la Comisión, los gastos administrativos no podían tratarse diferentemente de otros gastos, por lo que es preciso incluirlos en la determinación de los gastos asignados a cualquier país. Este parecer se basó en la consideración de que si bien es cierto que los gastos administrativos son muy diferentes, económicamente hablando, de las transferencias unilaterales que caracterizan los Fondos Estructurales, también lo es el hecho de que existen otras partidas de gastos cuya naturaleza económica está entre ambos extremos. Sería arbitrario distinguir solamente los gastos administrativos cuando, por ejemplo, existen algunas partidas de gastos de investigación que tienen una naturaleza muy similar.

Gráfico 5. Saldos presupuestarios del Reino Unido, Alemania y los Países Bajos
(Definición reducción RU: antes reducción RU; porcentajes del PNB)



5. Repercusiones de la reducción británica en el tipo de referencia IVA

Las normas que determinan el cálculo de la reducción británica y de su financiación incluyen disposiciones que afectan al tipo de referencia del recurso IVA. En 1984, año en que se creó el mecanismo, el recurso IVA desempeñaba el papel de recurso complementario, al que se recurría en determinados momentos para financiar el presupuesto de la Comunidad. Era lógico, por lo tanto, que la reducción se financiase según la cuota de cada país en este recurso (a excepción de Alemania a la que se concedió una reducción).

La Decisión sobre recursos propios de 1988 dispuso una reducción del papel del recurso IVA e introdujo un nuevo recurso basado en el PNB. Por este motivo, el papel de recurso complementario se asignó al PNB, decidiéndose que la reducción británica se financiaría según la cuota de cada país en este nuevo y más equitativo recurso.

Sin embargo, las cuotas de los Estados miembros en las bases del IVA y del PNB no son iguales y la introducción del recurso basado en el PNB favoreció a unos países más que a otros. Los países que deseaban reducir más el papel del recurso IVA, al no poder obtener una reducción del tipo de referencia máximo, obtuvieron una cierta rebaja indirectamente a través del mecanismo de reducción del Reino Unido. Se decidió, en efecto, calcular el importe IVA teóricamente necesario para financiar la reducción británica sin recurrir al importe correspondiente del IVA⁽¹⁾.

Conforme al «Método de cálculo»⁽²⁾ se fija un importe (denominado «equivalente bruto», que es realmente superior a la reducción británica) que debe dejarse como reserva para

financiar teóricamente la reducción británica. El porcentaje de la base total IVA de la UE necesario para generar este importe (denominado «tipo congelado») se deduce del tipo máximo previsto en la Decisión de Recursos Propios para obtener así el tipo de referencia anual. Este tipo de referencia cambia cada año en función del volumen de la reducción británica, por lo que muestra el mismo grado de alta variabilidad que esta última.

Esta situación genera complicaciones adicionales cada vez que se revisa el importe de la reducción británica⁽³⁾. Una revisión al alza o a la baja de la reducción británica causa un cambio de signo opuesto del tipo de referencia del IVA y de la cantidad a la que hay que recurrir (o a la que habría que haber recurrido). Dado que el importe de la financiación presupuestaria no cambia, si se modifica el importe de IVA al que se recurre, habrá que compensarlo modificando de modo contrario el importe de PNB al que se recurre. Puesto que los Estados miembros tienen diferentes cuotas en las bases de estos dos recursos, los cambios mencionados no son neutros (las repercusiones de la reducción en las contribuciones del IVA y del PNB de los Estados miembros se denominan generalmente con el nombre de «efecto indirecto»). Caso de revisarse el importe de la reducción británica, será preciso compensar a los Estados miembros por la cantidad incorrecta de las contribuciones IVA y PNB a que se ha recurrido. Esto requiere complicados cálculos en cada revisión de la reducción británica y en su inclusión presupuestaria en dos capítulos distintos (capítulo 15 y capítulo 35), lo que da lugar a un resultado un tanto sorprendente, ya que el Reino Unido aparece como partícipe en la financiación de su propia reducción (bien es cierto que con una cantidad muy pequeña).

En 1992, la Comisión sostuvo vigorosamente que la misma disminución del papel del recurso del IVA podía obtenerse a través de una reducción directa del tipo de referencia máximo que sería igual al tipo medio congelado de los últimos años. El tipo máximo de

(1) Véase artículo 5 de la Decisión 88/376/CEE, Euratom del Consejo, de 24 de junio de 1988, relativa al sistema de recursos propios de la Comunidad; DO L 185 de 15.7.1988.

(2) Véase «Método de cálculo, financiación, pago y contabilización presupuestaria de la corrección de los desequilibrios presupuestarios de conformidad con los artículos 4 y 5 de la Decisión del Consejo sobre el sistema de los recursos propios de las Comunidades», Consejo de la Unión Europea 5455/94 de 9 de marzo de 1994.

(3) Lo que sucede, al menos dos veces, durante el procedimiento presupuestario: una vez, en el primer presupuesto rectificativo y suplementario del año en que se paga la reducción; una segunda vez, tres años más tarde cuando se efectúan los cálculos finales.

referencia se redujo efectivamente, pasando del 1,4 % en 1994 al 1,00 % en 1999, pero la financiación teórica de la reducción mediante el IVA se ha mantenido (así como los términos «equivalente bruto», «tipo congelado», «financiación indirecta» y dos capítulos presupuestarios).

La Comisión espera que, aprovechando una revisión de la Decisión de recursos propios, puedan suprimirse estas complicaciones innecesarias. Durante los últimos años la cantidad congelada para la financiación teórica de la reducción se ha fijado, como promedio, en un 0,12 % de la base total del IVA de la UE.

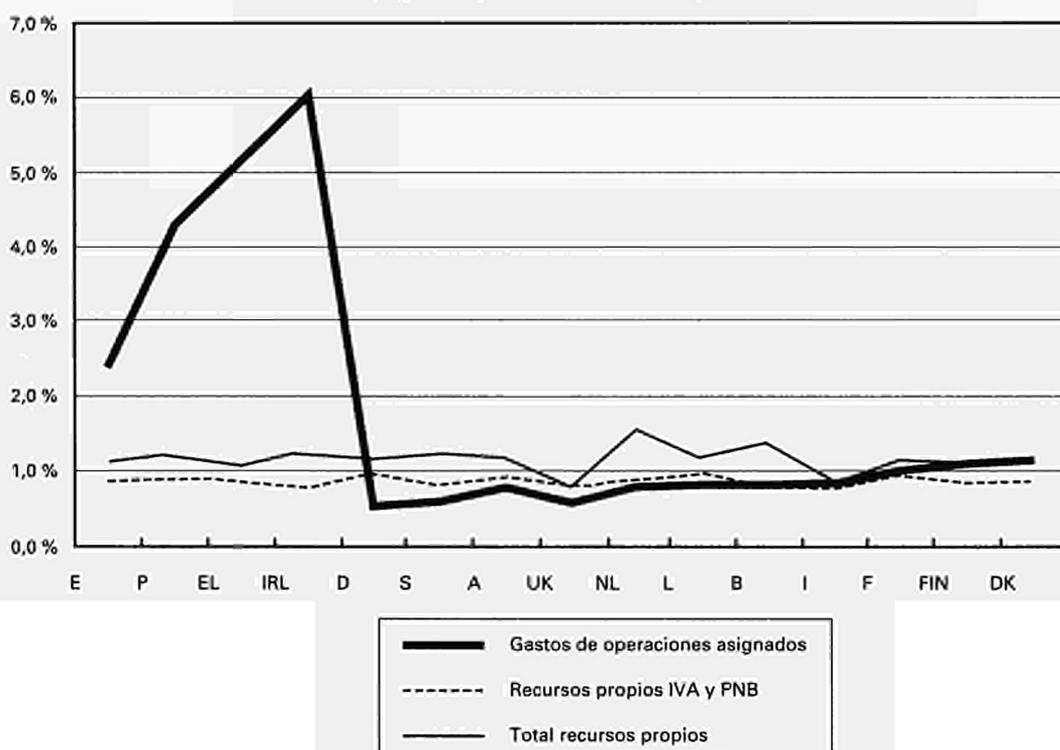
Efectos de un reembolso parcial de las ayudas directas de la PAC

1. Introducción

Los desequilibrios presupuestarios que han surgido estos últimos años se deben fundamentalmente a la estructura de los gastos más que a la sección de ingresos del presupuesto de la UE (véase el gráfico 1 y el cuadro 1). Como ya se ha subrayado en varias ocasiones en el informe, las contribuciones brutas al presupuesto de la UE son equitativas en términos

generales y se espera que lo sean aún más en los próximos años cuando aumente el peso del recurso PNB y disminuya el del recurso IVA. La fuente principal de desequilibrios es la sección gastos del presupuesto de la UE. El gráfico 1 muestra que mientras que las contribuciones del IVA y del PNB respetan una relación proporcional con el PNB de los Estados miembros, los gastos de la UE no guardan relación con el PNB.

Gráfico 1. *Gastos de operaciones asignados, pagos recursos propios IVA y PNB*
(Antes de corrección RU) y Pagos totales recursos propios, 1997
(en porcentaje de los PNB nacionales)



La distribución irregular del gasto de la UE en los Estados miembros es el resultado de decisiones políticas deliberadas. Un 85 % del gasto de la UE está concentrado en dos categorías

principales de gastos: política agrícola común (PAC) y gastos de Fondos Estructurales. Mientras que es claramente incoherente interferir con los resultados presupuestarios de los

gastos estructurales, es concebible intervenir en el campo del gasto de la PAC. En el apartado 2 de este anexo se examina una posibilidad que se ha presentado recientemente de modificar la financiación de las ayudas direc-

tas a agricultores y el apartado 3 ilustra el efecto de tal modificación en los saldos presupuestarios de los Estados miembros sobre la base de los resultados de una simulación representativa.

Cuadro 1. Partes de los Estados miembros en la financiación de la UE y en los gastos de la PAC y medidas estructurales, 1997
(En % del total de la UE, datos de caja)

	B	DK	D	EL	E	F	IRL	I	L	NL	A	P	FIN	S	UK
Financiación															
Total	3,9	2,0	28,2	1,6	7,1	17,5	0,9	11,5	0,2	6,4	2,8	1,4	1,4	3,1	11,9
IVA/PNB	3,1	2,0	29,1	1,7	7,7	19,0	0,8	12,3	0,2	5,1	3,0	1,5	1,5	3,2	9,6
RPT	7,4	2,0	24,2	1,1	4,5	10,9	1,6	7,9	0,2	12,2	1,8	1,1	1,0	2,6	21,5
Gastos															
Total (1)	2,5	2,2	14,2	7,8	15,8	17,1	4,7	11,8	0,2	3,5	1,9	5,3	1,5	1,7	9,9
PAC	2,4	3,0	14,2	6,7	11,3	22,5	5,0	12,5	0,1	4,3	2,1	1,6	1,4	1,8	10,8
Medidas estructurales	1,4	0,7	14,0	10,2	24,5	9,4	4,7	11,1	0,1	1,6	1,4	11,3	1,5	0,9	7,4

(1) Total gastos de operaciones (sin incluir gastos administrativos).

2. Reembolso parcial de las ayudas directas de la PAC a los agricultores

El gasto de la PAC consiste esencialmente en gastos para apoyar precios de mercado y en ayudas directas a los agricultores. Los gastos del mercado, cuya naturaleza es de asignación, pretenden redistribuir la renta de los consumidores hacia la economía agrícola. Las ayudas directas a los agricultores son intrínsecamente una política redistributiva que transfiere renta a los agricultores desde los contribuyentes en general⁽¹⁾. Se ha propuesto que este último tipo de gastos se financie en parte por los Estados miembros afectados. Los Estados

miembros continuarían pagando ayudas directas sobre la base de la legislación comunitaria como hasta ahora, pero en lugar de recibir un reembolso del 100 % del presupuesto de la UE recibirían solamente un reembolso parcial. La razón del reembolso parcial sería que las ayudas directas a los agricultores constituyen una redistribución interpersonal estricta, sin objetivo de asignación. Según el principio de subsidiariedad, la redistribución interpersonal se aplica mejor a nivel de los Estados miembros que a nivel de la UE.

Si se aplicara, esta opción sería coherente con los principios que rigen actualmente el gasto de los Fondos Estructurales y representaría una generalización de los mismos. En este campo, existe ya un sistema para repartir la carga financiera entre la Comunidad y las Haciendas nacionales puesto que se requiere que los Estados miembros se adapten al gasto de la UE.

Los impulsores de tal modificación de los actuales acuerdos de la PAC subrayan que no debería considerarse como un desmantelamiento de la PAC o un paso hacia su rena-

(1) La redistribución global inducida por la PAC es mayor que los costes presupuestarios comunicados. Según la OCDE, en 1990 las transferencias a agricultores asociadas con la PAC ascendieron a 64 000 millones de ecus (50 000 millones de ecus de los consumidores y 14 000 millones de ecus de los contribuyentes europeos); véase la OCDE (1990): *Políticas agrícolas, mercados y comercio: supervisión y perspectiva*, París.

cionalización. Los agricultores recibirían la misma ayuda puesto que los gastos de la PAC por Estado miembro son obligatorios. El nivel y las condiciones de los pagos de estas ayudas directas continuarían siendo una parte integrante de la política agrícola común y se determinarían solamente a través de las decisiones de la UE. La cantidad global de recursos financieros disponibles también seguiría siendo la misma, pero se compartiría entre el presupuesto de la UE y las Haciendas nacionales.

Un reembolso parcial de las ayudas directas en esta línea, sin reducir la cantidad global de gasto, reduciría la cantidad de recursos financieros canalizados a través del presupuesto de la UE. Por ejemplo, si se introdujera tal medida a partir del próximo año y se fijara el nivel de reembolso parcial en el 75 %, el nivel

de créditos de pago del presupuesto de la UE en 1999 podría reducirse automáticamente alrededor de un 8 %. Dado que las partes de los Estados miembros individuales en la financiación del presupuesto de la UE y en el gasto en ayudas directas son muy diferentes, una reducción en la parte de estos gastos que deben financiarse a través del presupuesto común influenciará sus saldos presupuestarios. En el cuadro 2 se presentan las cifras pertinentes: las partes de cada Estado miembro en el PNB total, que es igual a su parte en la financiación marginal del presupuesto de la UE y a las partes en el gasto para ayudas directas. Dada la importancia de la actual reforma para el volumen de ayudas directas, el cuadro presenta también cifras para 2006; éstas se calculan suponiendo la plena aplicación de las propuestas que presentó la Comisión el 18 de marzo de 1998.

Cuadro 2. Partes de los Estados miembros en el PNB total y en gastos de ayudas directas
(En % del total de la EU-15)

B	DK	D	EL	E	F	IRL	I	L	NL	A	P	FIN	S	UK
PNB 1999/2006 ⁽¹⁾														
3,0	2,0	25,3	1,4	6,7	17,0	0,8	14,0	0,2	4,5	2,5	1,3	1,4	2,8	17,1
Gastos en ayudas directas en 1999														
1,1	2,9	15,2	7,9	14,3	23,9	2,3	12,6	0,1	1,3	1,7	1,5	1,0	1,9	12,3
Gastos en ayudas directas en 2006														
1,7	3,0	17,4	6,3	12,3	23,7	2,9	12,2	0,1	2,6	2,0	1,5	1,2	2,0	11,0

(¹) Suponiendo que todos los Estados miembros tengan las mismas tasas de crecimiento y de inflación.

Todos los Estados miembros que presentan grandes desequilibrios presupuestarios tienen una parte en la financiación mayor que la parte en ingresos por ayudas directas y por lo tanto verían reducirse su desequilibrio si se aplicara tal medida. Por esta razón, un reembolso parcial de ayudas directas de la PAC puede verse como una manera de desactivar el problema de los desequilibrios presupuestarios. Además, esta política sería coherente con los principios de Fontainebleau que subrayaron que la mejor manera de abordar cualquier desequilibrio presupuestario era por la sección de gastos del presupuesto.

Desde el punto de vista administrativo, la opción de un reembolso parcial sería muy sencilla y no supondría ningún coste adicional. Además, la decisión podría tomarse con arreglo a los mismos procedimientos de votación utilizados para modificar la PAC y por lo tanto sería más fácil de llevar a la práctica que cualquier solución que exigiera una modificación de la Decisión de recursos propios. Si se adoptara una medida de este tipo, sería necesario disminuir en la misma medida la directriz agrícola para mantener su eficacia. También sería necesario disminuir los techos de los recursos propios. Si no fuera posible

una revisión de la Decisión de recursos propios, sería conveniente encontrar que una forma suficientemente fuerte de compromiso para no utilizar los márgenes liberados por la reducción en el gasto de la PAC.

3. Efectos de un reembolso limitado al 75 % de los gastos

Para dar una idea del impacto cuantitativo de la introducción de un reembolso parcial, este apartado presenta los resultados de una simulación basada en el supuesto de que los Estados miembros reciban un reembolso igual al 75 % de los gastos contraídos. En 1999, los gastos agrícolas en virtud del título 1 de la perspectiva financiera, excluida la reserva monetaria, ascenderían a 40 400 millones de euros (a precios corrientes)⁽¹⁾ de los cuales 27 900 se deberían a ayudas directas. En el supuesto de una reembolso del 75 %, los Estados miembros tendrían que financiar directamente alrededor de 7 000 millones de euros y se reduciría correspondientemente el tamaño del presupuesto de la UE. Sin embargo, si se aplicara la propuesta de la Comisión para la reforma de la PAC, para el año 2006 el gasto en ayudas directas alcanzaría 36 600 millones de euros (a precios corrientes) y, si se aplicara la opción parcial de reembolso, los Estados miembros tendrían que financiar 9 150 millones de euros.

Los cuadros 3 (datos para 1999) y 4 (datos para 2006) ilustran las consecuencias financieras para los saldos presupuestarios de cada Estado miembro de tal medida⁽²⁾. Para permitir una apreciación correcta del impacto de la modificación, los datos se presentan antes de aplicar-

(1) Anteproyecto de presupuesto de la Unión Europea para el ejercicio 1999, COM(98) 300.

(2) La simulación se basa en el supuesto de un reembolso parcial lineal, es decir, con independencia del producto. No cambiaría ninguna otra norma de la PAC. Esto significa que los gastos de ayuda al mercado continuarían reembolsarse íntegramente a los Estados miembros. Las restituciones a la exportación, los gastos de intervención del mercado, los costes de almacenamiento, las medidas de promoción y otros conceptos de menor importancia, tales como la supervisión y las medidas preventivas no estarían cubiertas por esta propuesta, pues no constituyen gastos pagados directamente a los agricultores. Por último, los tipos de gastos agrícolas que ya se cofinancian, por ejemplo las medidas rurales y de acompañamiento y otras ayudas a la renta, también están excluidas de esta propuesta, ya que llevarían a la cofinanciación nacional suplementaria por encima del nivel acordado para las operaciones estructurales.

les el mecanismo de corrección del Reino Unido. Las dos primeras columnas de los cuadros muestran las cantidades de gastos en ayudas directas que tendrían que financiar directamente los Estados miembros. Estas cantidades habría que incorporarlas en los presupuestos nacionales y aumentarían correspondientemente el gasto nacional. Al mismo tiempo, sin embargo, las contribuciones nacionales al presupuesto de la UE se reducirían en las cantidades indicadas en las columnas 3 y 4. Los efectos netos globales de la medida se muestran en las columnas 5 y 6. Una cifra positiva (negativa) indica una mejora (deterioro) en el saldo presupuestario en relación con la situación actual. Los mismos resultados se presentan en los gráficos 2 y 3, en los que se clasifica a los Estados miembros desde aquel con la mayor mejora en el saldo presupuestario a aquel con el mayor deterioro en términos absolutos (gráfico 2) y en porcentaje del PNB (gráfico 3).

Los resultados presentados en los cuadros 3 y 4 no son sorprendentes y corresponden a lo que se podría haber deducido de una inspección simple de las cifras de el cuadro 2: los beneficiarios relativamente grandes del gasto de la PAC ven un deterioro de sus saldos presupuestarios mientras que los cinco Estados miembros con los mayores desequilibrios experimentarían una mejora.

Hay que destacar dos elementos. El primero es que el mecanismo de corrección reducirá en dos tercios las ganancias del Reino Unido que aparecen en los cuadros con las correspondientes pequeñas mejoras para los otros Estados miembros (en la mayoría de los casos suficientemente pequeños para no cambiar las cifras expresadas como porcentaje del PNB). El segundo es que en 2006 los nuevos Estados miembros verían una mejora significativa en su desequilibrio presupuestario ya que sería posible una reducción en sus contribuciones por una menor cantidad del gasto de la PAC que no se compensaría por ningún aumento en el gasto al nivel nacional (no están previstas ayudas directas para estos países).

Los resultados de esta simulación son proporcionales a la suposición inicial de manera que pueden extrapolarse a diversas suposiciones sobre el índice de reembolso parcial (por ejemplo un índice de cofinanciación nacional un 50 % más alto daría cambios en los saldos presupuestarios que también serían un 50 % mayores).

Cuadro 3. Efectos de un reembolso parcial (75 %) de ayudas directas PAC
(Año 1999, en millones de euros y en % del PNB, a precios corrientes, antes de la corrección UK)

	Partes de la financiación nacional en los pagos de ayudas directas PAC ⁽¹⁾		Partes de la financiación presupuesto UE por el recurso PNB ⁽²⁾		Diferencia	
	Millones de euros	Porcentaje del PNB	Millones de euros	Porcentaje del PNB	Millones de euros	Porcentaje del PNB
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
B	77,8	0,03	208,6	0,09	130,9	0,06
DK	201,3	0,13	138,5	0,09	- 62,8	- 0,04
D	1 057,8	0,05	1 762,0	0,09	704,3	0,04
EL	551,5	0,50	99,2	0,09	- 452,3	- 0,41
E	993,5	0,19	463,7	0,09	- 529,8	- 0,10
F	1 663,0	0,13	1 184,5	0,09	- 478,5	- 0,04
IRL	163,0	0,26	56,4	0,09	- 106,6	- 0,17
I	877,3	0,08	972,7	0,09	95,4	0,01
L	3,8	0,02	14,8	0,09	11,1	0,07
NL	90,3	0,03	315,9	0,09	225,6	0,06
A	120,5	0,06	175,6	0,09	55,1	0,03
P	106,5	0,11	87,8	0,09	- 18,7	- 0,02
FIN	72,0	0,06	100,5	0,09	28,5	0,03
S	134,8	0,06	191,7	0,09	56,9	0,03
UK	854,0	0,06	1 194,8	0,09	340,8	0,03
Total	6 966,8	0,09	6 966,8	0,09	0,0	0,00

(1) Calculados según las devoluciones previstas en la PAC por cada Estado miembro en 1999.

(2) Calculados según la parte de cada Estado miembro en el PNB de la UE (anteproyecto de presupuesto 1999).

Cuadro 4. Efectos de un reembolso parcial (75 %) de ayudas directas de la PAC
(Año 2006, en millones de euros y en % del PNB, a precios corrientes, antes de la corrección UK)

	Financiación nacional en los pagos de ayudas directas PAC ⁽¹⁾		Financiación presupuesto UE por el recurso PNB ⁽²⁾		Diferencia	
	Millones de euros	% PNB	Millones de euros	% PNB	Millones de euros	% PNB
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
B	157,4	0,05	268,1	0,08	110,7	0,03
DK	278,7	0,13	178,1	0,08	- 100,6	- 0,05
D	1 586,6	0,06	2 264,8	0,08	678,2	0,03
EL	579,5	0,38	127,8	0,08	- 451,7	- 0,30
E	1 123,7	0,16	595,5	0,08	- 528,2	- 0,07
F	2 169,7	0,12	1 521,2	0,08	- 648,5	- 0,04
IRL	268,4	0,31	72,6	0,08	- 195,8	- 0,23
I	1 115,2	0,07	1 249,7	0,08	134,5	0,01
L	7,5	0,03	19,1	0,08	11,6	0,05
NL	237,2	0,05	406,0	0,08	168,8	0,03
A	181,9	0,07	225,7	0,08	43,8	0,02
P	136,6	0,10	112,8	0,08	- 23,9	- 0,02
FIN	106,3	0,07	129,1	0,08	22,8	0,01
S	185,9	0,06	248,2	0,08	62,3	0,02
UK	1 010,7	0,06	1 440,3	0,08	429,6	0,03
Nuevos 6	0,0	0,00	286,4	0,08	286,4	0,07
Total	9 145,3	0,08	9 145,3	0,08	0,0	0,00

(1) Calculados según las devoluciones previstas en la PAC para cada Estado miembro en 1999.

(2) Calculados según la parte de cada Estado miembro en el PNB de la UE; los supuestos macroeconómicos subyacentes son de la Comisión Europea (1998) [COM(1998) 164 final, p. 2].

Gráfico 2. Efectos de un reembolso parcial de ayudas directas de la PAC

(Diferencias con el sistema actual, datos referidos a 2006, en millones de euros, a precios corrientes: antes de la corrección UK, tipo de reembolso: 75 %)

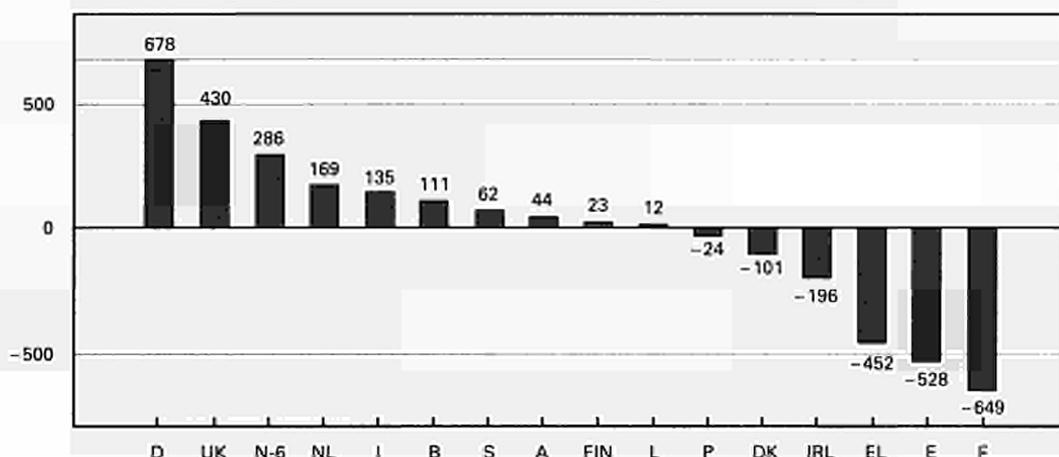
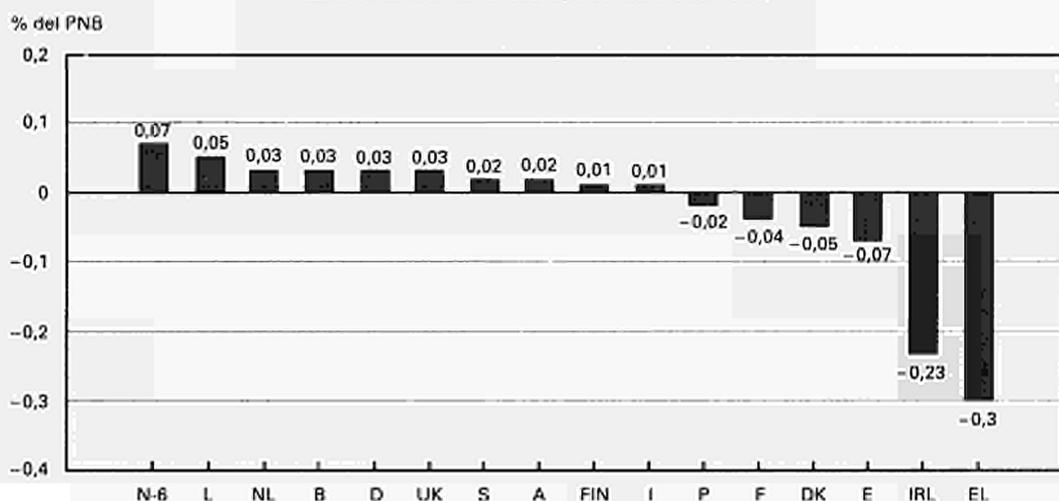


Gráfico 3. Efectos de un reembolso parcial de ayudas directas de la PAC

(Diferencias con el actual sistema, datos referidos a 2006, en % del PNB, antes de la corrección UK, tipo de reembolso: 75 %)



Un mecanismo de compensación presupuestaria generalizado: resultados de ejercicios de simulación

1. Introducción

La aparición en los últimos años de lo que algunos Estados miembros consideran grandes saldos presupuestarios negativos ha llevado a los Ministros de Finanzas de Alemania, Países Bajos, Austria y Suecia a escribir al Presidente de la Comisión proponiendo la concesión de correcciones presupuestarias, de manera no discriminatoria, a todos los Estados miembros que reúnan los requisitos⁽¹⁾.

El presente anexo revisa las propuestas genéricas de estos cuatro países y evalúa sus implicaciones para el presupuesto de la UE y la distribución de la carga presupuestaria entre los Estados miembros. En el apartado 2 del anexo se presenta la propuesta. En el apartado 3 se examina una modalidad no vinculada, según la cual simplemente se extiende la corrección en favor del Reino Unido a otros Estados miembros. En el apartado 4 se examina una modalidad en que se presume la aplicación de una versión modificada de la generalización de la corrección en favor del Reino Unido de acuerdo con lo propuesto por estos cuatro Estados miembros; esta modalidad supone esencialmente una compensación parcial del exceso de los saldos presupuestarios negativos medidos por encima de un umbral predeterminado. Por último, el apartado 5 expone un resumen gráfico de los resultados.

2. Propuesta para generalizar el mecanismo de corrección del Reino Unido

El 5 de marzo de 1998, el Ministro Waigel presentó al Presidente de la Comisión Europea una propuesta destinada a corregir el gran desequilibrio presupuestario de Alemania. Días después, los Ministros de Finanzas austriaco, neerlandés y sueco escribieron también

al Presidente Santer con propuestas virtualmente idénticas en favor de la introducción de dicho mecanismo de corrección.

La propuesta del Ministro Waigel se basa en las conclusiones del Consejo Europeo de Fontainebleau, de junio de 1984, según las cuales «*todo Estado miembro que soporta una carga presupuestaria excesiva con respecto a su relativa prosperidad es susceptible de beneficiarse, en su momento, de una corrección*»⁽²⁾. El Ministro aduce que aunque inicialmente este principio beneficiaba sólo al Reino Unido, ahora debería constituir la base para introducir un mecanismo de corrección generalizado en favor de los Estados miembros que sufran desequilibrios presupuestarios desproporcionados. De ese modo, la propuesta pretende:

- no ser discriminatoria, a ser aplicable a todos los Estados miembros que reúnan los requisitos
- tomar en consideración la capacidad contributiva de cada Estado miembro⁽³⁾
- corregir, no todos, sino sólo los desequilibrios financieros considerados excesivos (con el fin de respetar las decisiones políticas fundamentales relativas a la sección de gastos del presupuesto)
- fomentar la disciplina presupuestaria tanto para contribuyentes netos como para beneficiarios netos
- ser suficientemente flexible para facilitar el logro de soluciones equitativas.

La estructura precisa del mecanismo de corrección propuesto se define como sigue:

$$\text{Importe de la compensación} = (\text{carga neta} - \text{umbral}) * \text{coeficiente de compensación}$$

(2) Véanse las conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Fontainebleau, Bol. 6-1984.

(3) En el original: «Leistungsfähigkeit».

(1) Véase el capítulo 2 del informe.

Tres parámetros determinan el importe de la compensación. Primero, la posición presupuestaria o *carga neta*; segundo, el *umbral* a partir del cual se aplica la compensación, y tercero, el *coeficiente de compensación*. Las dos primeras variables se establecen en ecus corrientes, y la tercera en puntos porcentuales.

Se sugiere que el saldo presupuestario, o *carga neta*, se calcule de acuerdo con el mecanismo de corrección del Reino Unido⁽¹⁾.

El *umbral* a partir del cual se aplica la compensación es una medida de la máxima solidaridad entre los Estados miembros y puede determinarse en función de la prosperidad relativa de los Estados miembros de que se trata. En la propuesta que se analiza, sólo se corrige una parte del desequilibrio presupuestario, esto es, el exceso de la posición presupuestaria que sobrepase un valor umbral predeterminado. En el caso de la corrección en favor del Reino Unido, el umbral es cero, es decir, el desequilibrio presupuestario total se utiliza como base para calcular la compensación. En la forma más general de la propuesta, el umbral puede variar de un caso a otro.

Por último, el importe de la compensación se determina por *el coeficiente de compensación*. El coeficiente estará comprendido en una banda que oscila entre más de cero y menos o igual a 1. En el caso de la corrección en favor del Reino Unido, el coeficiente es 0,66. En el plan propuesto, también son posibles valores alternativos de este coeficiente. El umbral y el coeficiente constituyen los parámetros flexibles del mecanismo propuesto⁽²⁾.

(1) La Comisión ha aducido repetidamente que no existe una única definición óptima del concepto de carga neta y el anexo 3 del presente informe trata específicamente este extremo. Evidentemente, si el mecanismo propuesto es generalizar la actual corrección en favor del Reino Unido, parece lógico aplicar el mismo procedimiento y utilizar el mismo concepto de carga neta utilizado los últimos quince años para calcular dicha corrección en favor del Reino Unido.

(2) En los apartados 3 y 4 del anexo se han preparado dos ejercicios de simulación que se diferencian en el umbral utilizado pero que tienen el mismo coeficiente de compensación (0,66). El umbral determina qué Estados miembros pueden obtener la corrección y cuáles no, mientras que el coeficiente de compensación es un simple factor aritmético que clasifica la magnitud de los resultados (por ejemplo, utilizando un coeficiente de compensación igual a 0,33 se obtendrían resultados que son la mitad de los obtenidos utilizando 0,66).

La propuesta no trata específicamente la cuestión de la *financiación* de las correcciones concedidas. En el sistema actual, el Reino Unido no financia su propia corrección. Una extensión directa del modelo actual podría hacer creer que los Estados miembros que se beneficien de este sistema no deberán financiar sus propias correcciones. Pero esta solución no sólo sería muy costosa en una situación en la que muchos Estados miembros se beneficiaran del sistema, sino también muy arriesgada. En particular, podría aparecer el *efecto umbral* si un país con un saldo deficitario que rebasara justo el umbral recibiera una (pequeña) corrección, pero fuera eximido de la carga de financiar las correcciones de otros. Una pequeña diferencia entre la carga neta de dos Estados miembros antes de aplicar el mecanismo podría agrandarse mucho tras la aplicación de la corrección. Por tanto, resulta coherente entender que un Estado miembro no financiaría su propia reducción, pero sí todas las demás. Esto eliminaría el riesgo del indeseado efecto umbral.

La eliminación del *efecto umbral* también ayuda a reducir (pero no a evitar) el problema de los *efectos inducidos*. Se trata de los Estados miembros que se encuentran por debajo del umbral de solidaridad antes de la aplicación del mecanismo, pero se encuentran por encima después, a resultas de su participación en la financiación de las correcciones de los demás Estados miembros. En los cálculos de los ejercicios de simulación de los apartados siguientes no se han tomado en consideración los posibles efectos inducidos que, aunque eliminarían las posibles desigualdades derivadas del mecanismo, producirían una mayor complicación y una menor transparencia en las relaciones presupuestarias de la UE.

Al igual que la corrección del Reino Unido, se propone que la compensación se financie con arreglo a la respectiva parte de cada Estado miembro en el PNB de la UE⁽³⁾.

(3) En estas simulaciones se ignora la reducción de la contribución de Alemania en la corrección para el Reino Unido, establecida en el artículo 5 de la Decisión sobre Recursos Propios. Por tanto, se presume que Alemania participaría en la financiación de las correcciones a todos los demás Estados miembros con derecho a compensación con arreglo a su parte real en el PNB de la UE.

3. Un mecanismo de corrección generalizado no vinculado ⁽¹⁾

Este apartado examina los costes e implicaciones financieras de la generalización del actual sistema de corrección en favor del Reino Unido a todos los países que presenten saldos presupuestarios deficitarios. En este caso, el umbral es igual a cero y el coeficiente de compensación es 0,66. Los Estados miembros participan en la financiación de todas las correcciones excepto la suya en función de su parte en el PNB de la UE.

La definición de la carga neta es un elemento importante en el ejercicio ya que el coste del mecanismo depende de cómo se defina el saldo presupuestario. A efectos de la exposición, el concepto utilizado aquí es el mismo que en el mecanismo de corrección del Reino Unido ⁽²⁾.

Los resultados consignados en los cuadros 1 y 2 se refieren a 1999 ⁽³⁾, el último año de las Perspectivas Financieras vigentes. Los resultados se presentan como la diferencia en relación con el presente sistema; es decir, muestran la mejora (o deterioro) del saldo presupuestario de cada Estado miembro en relación con el régimen actual.

(1) El Tribunal de Cuentas, en su reciente informe especial sobre el sistema de recursos propios, aporta una serie de pruebas, para 1996, sobre las implicaciones de un mecanismo de corrección generalizado no vinculado. Véase Tribunal de Cuentas (1998): *Informe especial nº 6/98 sobre el Balance del sistema de recursos basados en el IVA y el PNB*, junio (DO C 241 de 31.7.1998). El Tribunal se refiere a ello en el apartado 3.27 del informe. El presente anexo extiende y matiza los resultados para 1999. Es claro que el sistema propuesto por los Ministros de Finanzas de Alemania, Austria, Países Bajos y Suecia no es el del mecanismo de corrección generalizado no vinculado.

(2) El saldo presupuestario «corrección RU» es un concepto de caja definido por la diferencia entre la participación en la financiación y la participación en los gastos de operaciones asignados; los recursos propios tradicionales (RPT) se redistribuyen entre los Estados miembros en función de su participación en el IVA y PNB, mientras que la suma de todos los saldos debe dar cero. Véase el anexo 3 sobre la cuestión de la definición de saldo presupuestario utilizado en el presente informe.

(3) Datos basados en el anteproyecto de presupuesto de la Unión Europea para el ejercicio 1999, COM(98) 300. El concepto de gastos de la UE utilizado en las simulaciones es el de gastos asignados con inclusión de los gastos administrativos. Si las estimaciones se calcularan sobre la base de los gastos de operaciones, excluyendo los gastos administrativos, la magnitud de las correcciones y su financiación se vería modificado en algo menos del 5%.

El saldo presupuestario de los Estados miembros para 1999 (calculados por el método «corrección RU») figura en la columna 1; los importes brutos de las correcciones a los Estados miembros elegibles figuran en la columna 4; la financiación de las correcciones en la columna 5, y el importe neto de la financiación en la columna 6. Las columnas 7 y 8 muestran en valores absolutos y en porcentajes los nuevos saldos presupuestarios. Los cambios en el saldo presupuestario de cada Estado miembro en 1999, tanto en euros como en porcentajes de PNB, se presentan en el cuadro 2, junto con otros datos relativos al régimen actual. Las dos últimas columnas del cuadro 2, que no pueden reconstruirse a partir de los datos del cuadro 1, muestran la diferencia respecto del sistema actual (que incluye la corrección del Reino Unido). En particular, la diferencia con el presente sistema, para cada Estado miembro, es igual al nuevo saldo presupuestario resultante de la aplicación del mecanismo propuesto (columna 7 del cuadro 1) menos la suma del saldo presupuestario recogido en la columna 1 del cuadro 1 (consignado antes de la corrección del Reino Unido) y la financiación de la corrección del Reino Unido.

Mientras que la aplicación del actual mecanismo de corrección redistribuiría en 1999 4 900 millones de euros sólo en favor del Reino Unido, el mecanismo de corrección no vinculado redistribuiría 7 600 millones de euros en favor de 5 países (Alemania, Países Bajos, Austria, Suecia y el Reino Unido). Este importe tendría que ser financiado por los 10 Estados miembros restantes, que pagarían 4 300 millones de euros más que con el mecanismo de corrección actual (3 300 millones de euros). El Reino Unido saldría perdiendo 1 800 millones de euros. Los nuevos beneficiarios del sistema (Alemania, Países Bajos, Austria y Suecia) experimentarían una mejora en su saldo presupuestario de 6 100 millones de euros (5 100 sólo para Alemania).

El gráfico 1 ayuda a visualizar la redistribución resultante de este mecanismo generalizado no vinculado. La zona sombreada corresponde a la diferencia entre el mecanismo no vinculado y el sistema actual e incluye todos los efectos de financiación para la corrección en favor del Reino Unido; las barras se refieren sólo a la redistribución (corresponden a la columna 6 del cuadro 1) causada por el nuevo sistema no vinculado. Los Estados

**Cuadro 1. Implicaciones del mecanismo de corrección generalizado
no vinculado para los saldos presupuestarios**

Pronósticos para 1999; saldo «corrección británica» (1) (millones de euros y en % del PNB)

	Saldo presupuestario «corrección RU» (antes de la corrección RU)		EM con derecho a corrección		Importe compensación	Financiación	Efecto redistributivo total (4) + (5)		Nuevo saldo presupuestario	
	Millones de euros	% del PNB	Millones de euros	% del PNB	Millones de euros	Millones de euros	% del PNB	Millones de euros	% del PNB	
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)		
B	2 131,7	0,92	0,0	0,0	- 538,9	- 538,9	1 592,7	0,68		
DK	188,8	0,12	0,0	0,0	- 357,7	- 357,7	- 168,9	- 0,11		
D	- 9 804,8	- 0,50	- 9 804,8	6 471,2	- 2 361,1	4 110,1	- 5 694,7	- 0,29		
EL	5 221,0	4,71	0,0	0,0	- 256,4	- 256,4	4 964,6	4,48		
E	8 006,8	1,55	0,0	0,0	- 1 197,8	- 1 197,8	6 808,9	1,32		
F	- 516,8	- 0,04	- 516,8	341,1	- 2 990,1	- 2 649,1	- 3 165,8	- 0,24		
IRL	2 570,4	4,08	0,0	0,0	- 145,7	- 145,7	2 424,6	3,85		
I	- 649,5	- 0,06	- 649,5	428,6	- 2 443,1	- 2 014,5	- 2 664,0	- 0,25		
L	717,8	4,33	0,0	0,0	- 38,3	- 38,3	679,5	4,10		
NL	- 1 342,0	- 0,38	- 1 342,0	885,7	- 773,9	111,8	- 1 230,2	- 0,35		
A	- 770,2	- 0,39	- 770,2	508,4	- 440,5	67,9	- 702,3	- 0,36		
P	3 173,1	3,24	0,0	0,0	- 226,7	- 226,7	2 946,4	3,01		
FIN	- 124,9	- 0,11	- 124,9	82,4	- 258,4	- 176,0	- 300,9	- 0,27		
S	- 1 001,6	- 0,47	- 1 001,6	661,1	- 476,5	184,6	- 817,1	- 0,38		
UK (2)	- 7 799,8	- 0,58	- 7 799,8	5 147,9	- 2 021,0	3 126,9	- 4 672,9	- 0,35		
Total	0,0	0,00	- 22 009,6	14 526,3	- 14 526,3	0,0	0,0	0,00		

(1) Para evitar distorsiones motivadas por las fluctuaciones en la magnitud de la corrección británica, a efectos de la comparación, el importe de la corrección del Reino Unido previsto para 1999, en lugar del de 1998 (en principio la financiación se retrasa un año).

(2) La corrección del Reino Unido para 1999 se estima en 4 952 millones de euros; la diferencia entre este importe y la columna 4 se debe al procedimiento previsto en la letra d) del apartado 2 del artículo 4 de la Decisión sobre Recursos Propios, que toma en consideración la «ventaja» que disfruta el Reino Unido debido al paso al recurso propio IVA nivelado y la introducción del recurso propio basado en el PNB.

**Cuadro 2. Implicaciones de la aplicación del mecanismo de corrección generalizado
no vinculado para los saldos presupuestarios**

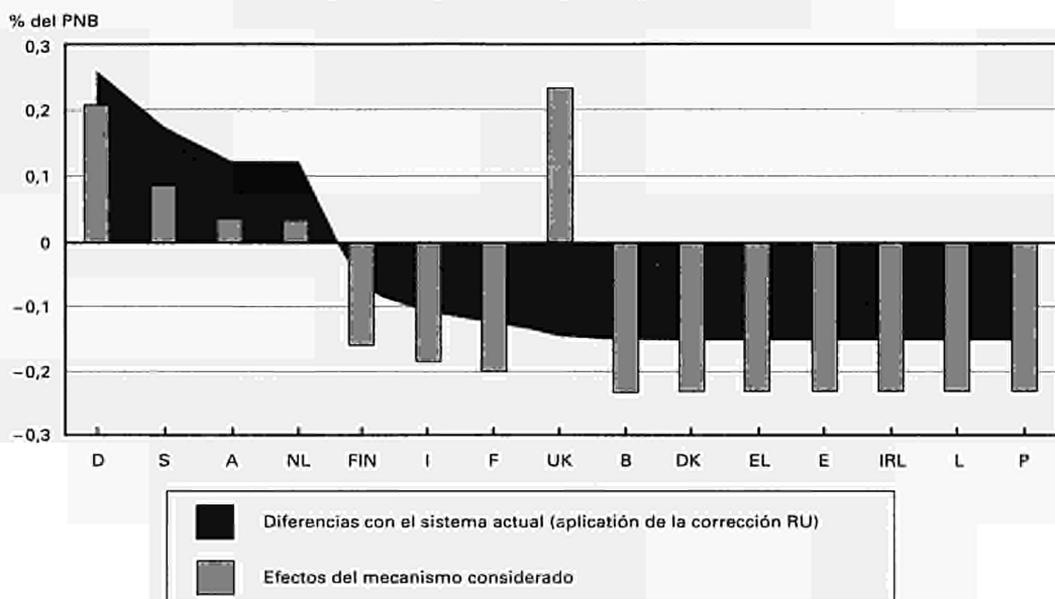
(Datos para 1999 en millones de euros y en porcentajes del PNB)

	Saldo presupuestario «corrección RU»				Saldo presupuestario «operativo»			
	Efectos redistributivos del mecanismo		Diferencia con el sistema actual		Efectos redistributivos del mecanismo		Diferencia con el sistema actual	
	Millones de euros	% del PNB	Millones de euros	% del PNB	Millones de euros	% del PNB	Millones de euros	% del PNB
B	- 538,9	- 0,23	- 333,7	- 0,14	237	0,10	400	0,17
DK	- 357,7	- 0,23	- 221,5	- 0,14	- 440	- 0,29	- 332	- 0,22
D	4 110,1	0,21	5 117,9	0,26	3 980	0,20	4 780	0,24
EL	- 256,4	- 0,23	- 158,8	- 0,14	- 318	- 0,29	- 241	- 0,22
E	- 1 197,8	- 0,23	- 741,8	- 0,14	- 1 502	- 0,29	- 1 139	- 0,22
F	- 2 649,1	- 0,20	- 1 483,9	- 0,11	- 3 235	- 0,24	- 2 310	- 0,17
IRL	- 145,7	- 0,23	- 90,2	- 0,14	- 184	- 0,29	- 140	- 0,22
I	- 2 014,5	- 0,19	- 1 057,8	- 0,10	- 2 510	- 0,23	- 1 750	- 0,16
L	- 38,3	- 0,23	- 23,7	- 0,14	38	0,23	49	0,30
NL	111,8	0,03	422,5	0,12	760	0,22	1 007	0,29
A	67,9	0,03	240,6	0,12	- 6	0,00	131	0,07
P	- 226,7	- 0,23	- 140,4	- 0,14	- 281	- 0,29	- 212	- 0,22
FIN	- 176,0	- 0,16	- 77,2	- 0,07	- 230	- 0,20	- 151	- 0,13
S	184,6	0,09	373,1	0,17	174	0,08	324	0,15
UK	3 126,9	0,23	- 1 825,2	- 0,13	3 517	0,27	- 414	- 0,03

Los parámetros del mecanismo de corrección son: umbral = 0,0 % del PNB; coeficiente de compensación = 0,66; las definiciones de saldo presupuestario «corrección RU» y «operativo» figuran en el anexo 3.

Gráfico 1. *Implicaciones de un mecanismo de corrección generalizado no vinculado*

(Cambios en los saldos presupuestarios definidos como en la corrección RU, pronósticos para 1999, en porcentajes de PNB)



miembros aparecen ordenados desde el que experimenta la mayor mejora en el saldo presupuestario al que sufre el mayor deterioro.

Los miembros que registran actualmente un saldo presupuestario positivo (Bélgica, Dinamarca, Grecia, España, Irlanda, Luxemburgo y Portugal) no recibirían ninguna corrección, sino que sólo participarían en la financiación del mecanismo. Todos experimentarían el mismo deterioro en su saldo presupuestario en términos de PNB.

Los Estados miembros que son contribuyentes netos percibirían, al contrario, una corrección por su desequilibrio presupuestario. En determinados casos esta corrección compensaría con creces la financiación de correcciones ajenas; en otros no. Esto depende evidentemente de la magnitud del desequilibrio presupuestario inicial.

El caso del Reino Unido es algo más complejo. Dicho país tendría derecho a la misma corrección que la que recibe con arreglo al mecanismo de corrección actual, pero también tendría que contribuir a la financiación del mecanismo generalizado no vinculado. Así, en comparación con el sistema actual, el Reino Unido sufre un deterioro en su saldo presupuestario debido a la financiación de las

correcciones ajenas; en el nuevo sistema, como muestran las barras, el Reino Unido se beneficiaría tanto como Alemania (en porcentaje de PNB).

4. Un mecanismo de corrección generalizado vinculado

Como se expone en el apartado 2, Alemania, Austria, Suecia y Países Bajos han propuesto explícitamente un mecanismo de corrección generalizado vinculado. El presente apartado examina las implicaciones de esta propuesta. El vínculo del mecanismo lo aporta el umbral: los desequilibrios presupuestarios que excedan del umbral deben corregirse. En la propuesta, se sugiere un umbral del 0,30 % o 0,40 % del PNB.

El cuadro 3 muestra, en un ejercicio de simulación, los resultados para 1999 del mecanismo de corrección vinculado. La carga neta se calcula como en la corrección en favor del Reino Unido, presumiendo un umbral del 0,30 % del PNB y un coeficiente de compensación del 0,66. Los principales efectos del mecanismo, tanto en términos de impacto redistributivo como de diferencias con el sistema actual se resumen en el cuadro 4.

Cuadro 3. Implicaciones del mecanismo de corrección generalizado vinculado para los saldos presupuestarios

Pronósticos para 1999; saldo «corrección RU»⁽¹⁾ (millones de euros y en % de PNB)

	Saldo presupuestario «corrección RU» (antes de la corrección RU)		EM con derecho a corrección		Importe compensación		Financiación		Efecto redistributivo total (4) + (5)		Nuevo saldo presupuestario	
	Millones de euros	% del PNB	Millones de euros	% del PNB	Millones de euros	% del PNB	Millones de euros	% del PNB	Millones de euros	% del PNB	Millones de euros	% del PNB
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)				
B	2 131,7	0,92	0,0	0,0	- 210,8	- 210,8	1 920,9	0,82				
DK	188,8	0,12	0,0	0,0	- 139,9	- 139,9	48,9	0,03				
D	- 9 804,8	- 0,50	- 3 903,8	2 576,5	- 907,9	1 668,6	- 8 136,2	- 0,41				
EL	5 221,0	4,71	0,0	0,0	- 100,3	- 100,3	5 120,7	4,62				
E	8 006,8	1,55	0,0	0,0	- 468,5	- 468,5	7 538,3	1,46				
F	- 516,8	- 0,04	0,0	0,0	- 1 196,7	- 1 196,7	- 1 713,5	- 0,13				
IRL	2 570,4	4,08	0,0	0,0	- 57,0	- 57,0	2 513,4	3,99				
I	- 649,5	- 0,06	0,0	0,0	- 982,7	- 982,7	- 1 632,1	- 0,15				
L	717,8	4,33	0,0	0,0	- 15,0	- 15,0	702,9	4,24				
NL	- 1 342,0	- 0,38	- 284,2	187,6	- 310,2	- 122,6	- 1 464,7	- 0,42				
A	- 770,2	- 0,39	- 182,2	120,2	- 174,3	- 54,0	- 824,3	- 0,42				
P	3 173,1	3,24	0,0	0,0	- 88,7	- 88,7	3 084,5	3,15				
FIN	- 124,9	- 0,11	0,0	0,0	- 101,5	- 101,5	- 226,4	- 0,20				
S	- 1 001,6	- 0,47	- 359,6	237,4	- 187,0	50,4	- 951,2	- 0,44				
UK	- 7 799,8	- 0,58	- 3 798,3	2 506,9	- 688,2	1 818,7	- 5 981,1	- 0,45				
Total	0,0	0,00	- 8 528,1	5 628,5	- 5 628,5	0,0	0,0	0,00				

(¹) Véase nota 1 del cuadro 1.

Cuadro 4. Implicaciones del mecanismo de corrección generalizado vinculado para los saldos presupuestarios

(Datos para 1999 en millones de euros y en porcentaje del PNB)

	Saldo presupuestario «corrección UK»				Saldo presupuestario «operativo»			
	Efectos redistributivos del mecanismo		Diferencia con el sistema actual		Efectos redistributivos del mecanismo		Diferencia con el sistema actual	
	Millones de euros	% del PNB	Millones de euros	% del PNB	Millones de euros	% del PNB	Millones de euros	% del PNB
B	- 210,8	- 0,091	- 5,6	- 0,002	114	0,05	277	0,12
DK	- 139,9	- 0,091	- 3,7	- 0,002	- 209	- 0,14	- 101	- 0,07
D	1 668,6	0,085	2 676,4	0,136	1 727	0,09	2 527	0,13
EL	- 100,3	- 0,091	- 2,6	- 0,002	- 151	- 0,14	- 74	- 0,07
E	- 468,5	- 0,091	- 12,4	- 0,002	- 714	- 0,14	- 352	- 0,07
F	- 1 196,7	- 0,091	- 31,6	- 0,002	- 1 827	- 0,14	- 902	- 0,07
IRL	- 57,0	- 0,091	- 1,5	- 0,002	- 88	- 0,14	- 43	- 0,07
I	- 982,7	- 0,091	- 25,9	- 0,002	- 1 504	- 0,14	- 744	- 0,07
L	- 15,0	- 0,091	- 0,4	- 0,002	30	0,18	42	0,25
NL	- 122,6	- 0,035	188,0	0,053	563	0,16	809	0,23
A	- 54,0	- 0,028	118,7	0,061	- 108	- 0,05	29	0,01
P	- 88,7	- 0,091	- 2,3	- 0,002	- 134	- 0,14	- 65	- 0,07
FIN	- 101,5	- 0,091	- 2,7	- 0,002	- 156	- 0,14	- 77	- 0,07
S	50,4	0,024	239,0	0,112	63	0,03	213	0,10
UK	1 818,7	0,136	- 3 133,4	- 0,235	2 393	0,18	- 1 538	- 0,12

Los parámetros del mecanismo de corrección son: umbral = - 0,30 % del PNB; coeficiente de compensación = 0,66; las definiciones de saldo presupuestario «a la UK correction» y «operativo» figuran en el anexo 3.

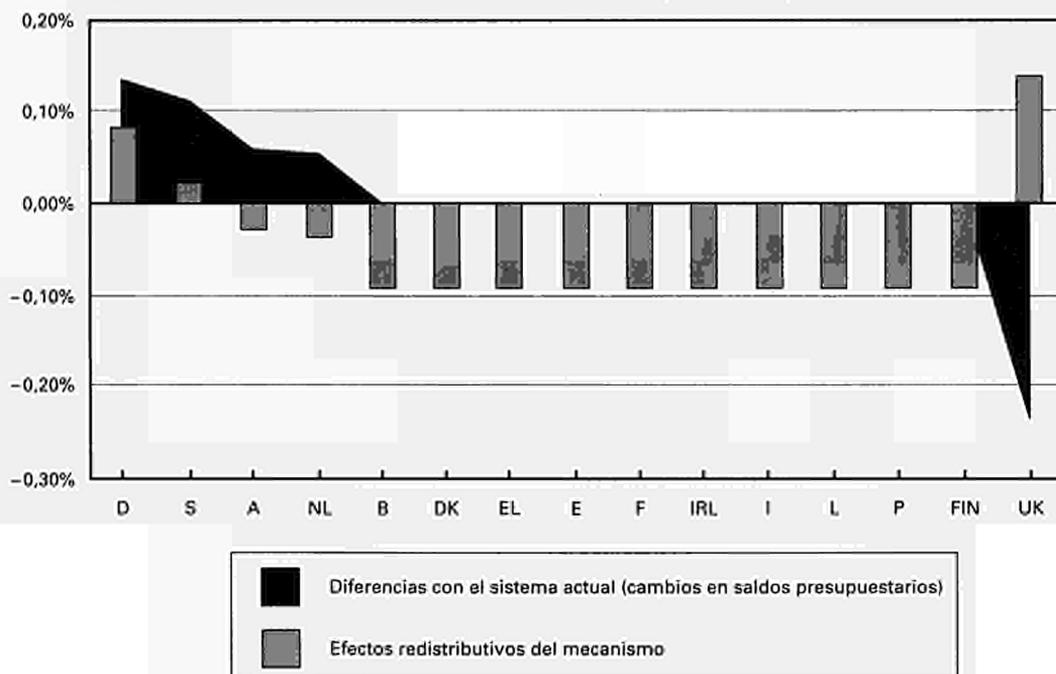
Los resultados muestran que la versión vinculada del mecanismo de corrección entraña una redistribución de los recursos presupuestarios considerablemente inferior. Sólo tres países se beneficiarían del sistema (Alemania, Suecia y el Reino Unido), ya que en los casos de Países Bajos y Austria el beneficio de la nivelación de sus saldos presupuestarios sería inferior a sus contribuciones a la financiación del sistema. En conjunto, los 12 Estados miembros que financian las correcciones pagarían 3 500 millones de euros, que son 200 millones menos que lo que habrían pagado para financiar el actual mecanismo de corrección en favor del Reino Unido. Por otra parte, el Reino Unido perdería 3 100 millones de euros. Este importe se dividiría entre los 12 Estados miembros antes mencionados (200 millones de euros), Suecia (200 millones de euros) y Alemania (2 700 millones de euros).

Los resultados del cuadro 4 figuran también en el gráfico 2. Aquí, la zona sombreada muestra las diferencias en los saldos presupuestarios de los Estados miembros entre el sistema actual, que incluye la corrección del

Reino Unido, y el sistema del mecanismo generalizado vinculado. En el gráfico, los Estados miembros siguen nuevamente el orden de mayor mejora en el saldo presupuestario a mayor deterioro. Los cambios en los saldos presupuestarios son idénticos para todos los Estados miembros financiadores sin derecho a corrección. Se prevé que el saldo presupuestario se deteriore aproximadamente un 0,002 % del PNB en 1999.

El Reino Unido, en cambio, perderá considerablemente. Con arreglo a la modalidad no vinculada del mecanismo, la corrección británica se determinaba de manera idéntica al sistema actual y, por tanto, dicho país salía perjudicado sólo por su participación en la financiación de las correcciones ajenas. En la simulación de la modalidad vinculada, la corrección del Reino Unido se limita al exceso de su saldo presupuestario deficitario por encima del umbral del 0,30 % del PNB. Como consecuencia, el desequilibrio presupuestario del Reino Unido, computado mediante el saldo presupuestario «corrección RU», empeoraría cerca del 0,24 % del PNB en 1999.

Gráfico 2. *Implicaciones del mecanismo de corrección generalizado vinculado:*
(Umbral: 0,3 % del PNB, saldo «corrección RU») Pronósticos para 1999 en porcentajes de PNB



5. Representación gráfica de los resultados

Los mecanismos de corrección presupuestaria similares al actual en favor del Reino Unido son imperfectos y, como actúan en la sección de ingresos del presupuesto, no afectan a la fuente fundamental de desequilibrios: la sección de gastos. Por otra parte, además de las dificultades conceptuales y prácticas que suponen, requieren una definición acordada de desequilibrio presupuestario. A pesar de dichas imperfecciones, Alemania, Países Bajos, Austria y Suecia han presentado una propuesta para tratar los problemas de los desequilibrios presupuestarios excesivos.

Los análisis efectuados en este anexo han examinado dos modalidades de un mecanismo de corrección: un mecanismo de corrección no vinculado y otro vinculado. Está claro que, dada la complejidad y la falta de transparencia del sistema actual que sólo prevé la corrección en favor del Reino Unido, ampliarlo a otros Estados miembros restringiría aún más la

comprensión y claridad de las relaciones presupuestarias de la UE.

Aplicar el presente mecanismo a todos los Estados miembros que registran un saldo presupuestario negativo, o simplemente extenderlo a los cuatro países que lo han solicitado aumentaría el total de todas las correcciones en un 50 % en relación con el sistema actual, que sólo prevé la corrección en favor del Reino Unido. Un mecanismo vinculado implicaría menos cantidad de recursos a redistribuir.

Los resultados de los diferentes ejercicios de simulación se recogen en los gráficos 3 y 4. El gráfico 3 muestra el efecto redistributivo de la introducción de los mecanismos de corrección generalizados (barras de los gráficos 1 y 2) y el gráfico 4 compara los cambios que cualquiera de los dos sistemas implicarían respecto de la situación actual (zona sombreada de los gráficos 1 y 2). La imposición de vínculos limita los recursos a distribuir y el número de Estados miembros beneficiarios de estos recursos cada vez más limitados.

Gráfico 3. Efectos redistributivos de los dos mecanismos de corrección examinados (Pronósticos para 1999, según el concepto de saldo «corrección RU», en porcentajes del PNB)

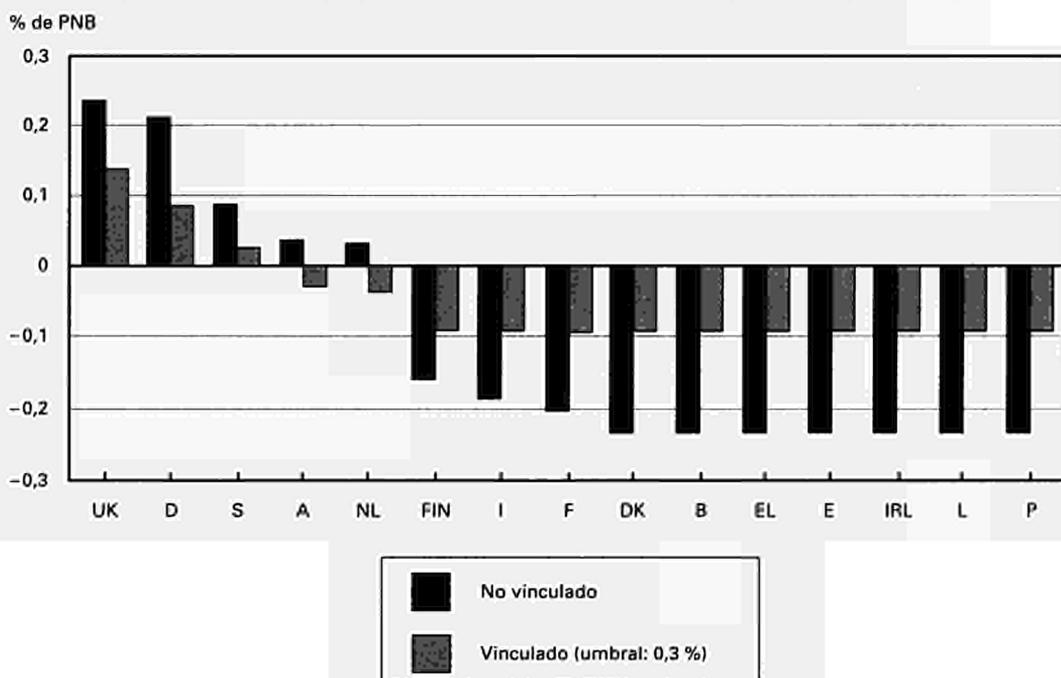
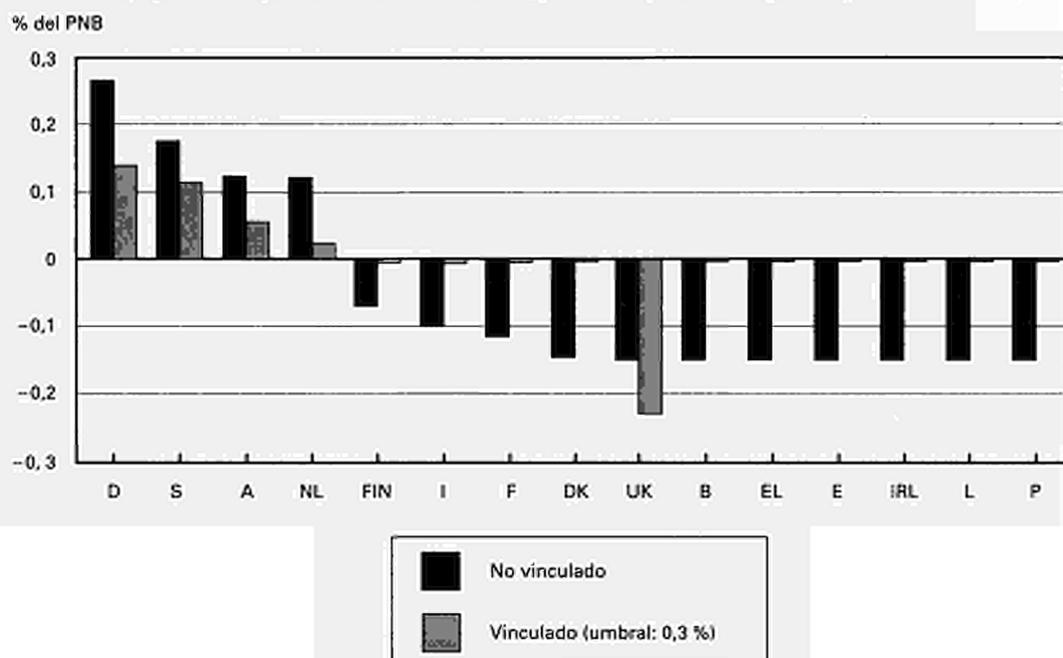


Gráfico 4. *Cambios en los saldos presupuestarios en relación con el régimen actual resultantes de los dos mecanismos de corrección examinados*

(Según el concepto de saldo «corrección RU», pronósticos para 1999 en porcentajes del PNB)



La progresividad en las contribuciones presupuestarias

1. Introducción

El 1 de julio de 1998, Don Rodrigo Rato, Vicepresidente Segundo del Gobierno y Ministro de Economía y Hacienda español, y Don Abel Matutes, Ministro de Asuntos Exteriores, escribieron una carta conjunta al Presidente de la Comisión proponiendo la introducción de un nuevo recurso propio basado en la progresividad y solicitando a la Comisión que examinara dicha propuesta en el marco del informe sobre recursos propios. La delegación española reiteró la propuesta durante la reunión del Consejo de Economía y Finanzas de 6 de julio, y Portugal y Grecia apoyaron la propuesta. Días después, las autoridades portuguesas y griegas escribieron igualmente al Presidente Santer para expresar su apoyo a la propuesta española.

Al igual que los cuatro Ministros de Finanzas (de Alemania, Países Bajos, Austria y Suecia), que solicitaron que la devolución de Fontainebleau se aplicara también a sus países, las autoridades españolas no proponen una línea de acción concreta, sino que indican una serie de vías, todas basadas en el recurso PNB, mediante las que podría lograrse el objetivo de la progresividad en las contribuciones.

Las autoridades españolas basan su iniciativa en el Protocolo sobre la Cohesión Económica y Social, donde las Altas Partes Contratantes *«declaran su intención de tener más en cuenta la capacidad contributiva de los distintos Estados miembros en el sistema de recursos propios, así como de estudiar medios de corregir para los Estados miembros menos prósperos los elementos regresivos que existen en el sistema actual de recursos propios»*.

Los Ministros Matutes y Rato reconocen que la introducción del recurso PNB supone una mejora notable en relación con la situación anterior. Sin embargo, lamentan que la proporcionalidad entre contribuciones e ingresos, característica del sistema actual, no tenga suficientemente en cuenta la capacidad contribu-

tiva de los Estados miembros. Los Ministros afirman claramente que un sistema de contribuciones equitativo debería basarse en la progresividad al igual que todos los sistemas fiscales de los Estados miembros. Creen que la fase de integración alcanzada por la Unión Europea con la firma del Tratado de Amsterdam justifica claramente el paso a un sistema de financiación basado en la *«equidad y la progresividad»*.

El presente anexo que, con esta introducción, cuenta con cinco apartados, examina la propuesta y sus implicaciones. El apartado 2 presenta la propuesta; el apartado 3 recuerda brevemente la historia del concepto de progresividad; el apartado 4 examina la progresividad en relación con la cohesión económica y social, y el apartado 5 expone una serie de observaciones finales.

2. La propuesta sobre la progresividad y algunas de sus implicaciones

España propone alcanzar la progresividad aplicando «coeficientes de modulación» (para reflejar la «riqueza relativa» y la «prosperidad relativa», dos términos utilizados indistintamente) a las bases reales PNB con el fin de establecer las nuevas bases PNB que se utilizarán para calcular las contribuciones del recurso PNB. No se indica claramente qué «coeficientes de modulación» deben utilizarse, pero se dice que la medida de la «riqueza relativa» debería ser el PNB por habitante en ecus.

La propuesta implica un ajuste fundamental que debe aplicarse de una de tres maneras para lograr la progresividad:

- a) Usar como coeficiente para el establecimiento de las nuevas bases PNB un índice de PNB por habitante en ecus (siendo UE=100, en 1996 era de 124,9 % para Alemania, 64,5 % para España, 85,8 % para el Reino Unido y 114,2 % para Francia, etc.).

- b) Aplicar los coeficientes de corrección sólo a una parte de las bases PNB (por ejemplo, al 50 %) dejando el resto invariable. En este caso, el recurso PNB se disgregaría en un componente proporcional y otro progresivo, cada uno de ellos con su propio tipo de contribuciones uniforme.
- c) Agrupar a los países según su PNB por habitante y aplicar los mismos coeficientes a todos los países de un mismo grupo. No se indica qué coeficientes serían ni cómo se calcularían.

Por último, se sugiere que el actual recurso IVA podría sustituirse por este recurso PNB modificado. La propuesta significa la sustitución de las claves PNB reales por claves más favorables para los Estados miembros más pobres, y la aplicación de las nuevas claves bien a menos del 40 % de las contribuciones al presupuesto de la UE⁽¹⁾ (opción B), bien aproximadamente al 40 % de ellas (opción A y posiblemente C), o incluso a más del 80 % del total, si se suprimiera el recurso IVA.

Está claro que, en términos de redistribución de la carga de financiación del presupuesto comunitario, con arreglo a la propuesta, los países cuyo PNB por habitante en ecus sea superior (o inferior) a la media pagarían más (o menos) que con arreglo a lo dispuesto actualmente. Esto es porque la propuesta amplía (o reduce) la base PNB de los Estados miembros con un PNB superior (o inferior) a la media.

Con arreglo a cualquiera de las opciones, Bélgica, Dinamarca, Alemania, Francia, Luxemburgo, Países Bajos, Austria y Suecia deberían contribuir considerablemente más que con arreglo al sistema actual. El cuadro 1 presenta los resultados (*millones de ecus* y en porcentajes de las contribuciones totales) que ocasionaría la aplicación de la idea de modificar las bases PNB con arreglo al índice en ecus del PNB por habitante (opción A) a los datos de 1996 y 1997. Según los resultados, en 1997 Bélgica habría pagado 70 millones de ecus más, Dinamarca 180 millones de ecus, Alemania 1 043 millones de ecus, Francia 260 millones de ecus, Luxemburgo 48 millones de ecus, Países Bajos 45 millones de ecus, Austria 102 millones de ecus y Suecia

70 millones de ecus. Grecia habría visto disminuir sus contribuciones 204 millones de ecus, España 803 millones de ecus, Irlanda 45 millones de ecus, Italia 465 millones de ecus, Portugal 200 millones de ecus y el Reino Unido 100 millones de ecus. Las contribuciones de Finlandia habrían quedado ampliamente inalteradas. La opción B daría claramente los mismos resultados que la opción A pero graduados en proporción a la parte de la base PNB a la que se aplican los «coeficientes de modulación».

El cuadro 2 presenta los resultados de la aplicación del mismo ajuste a la base PNB después de suprimir el recurso IVA. En este caso, la supresión del recurso IVA y su sustitución por el recurso PNB progresivo arroja mayores diferencias comparado tanto con la anterior simulación como, con toda claridad, con el sistema actual. Por último, no es posible simular la aplicación de la tercera opción ya que sería necesario determinar los «coeficientes de modulación» para cada grupo de Estados miembros. No obstante, debe quedar claro que con valores verosímiles la simulación daría resultados cuantitativos no sustancialmente diferentes de los mostrados en los cuadros 1 y 2.

Las implicaciones de la propuesta para las contribuciones son coherentes con lo que podía predecirse *a priori*. Pero no puede criticarse la propuesta por el hecho de que con arreglo a la progresividad haya una redistribución significativa de la carga de financiación del gasto de la UE entre los Estados miembros más ricos en beneficio de los menos ricos, ya que la redistribución es su objetivo fundamental. Debe examinarse principalmente la coherencia de la propuesta, atractiva a primera vista, con las predicciones de teoría económica y con la práctica de aplicar la progresividad en la UE a través de políticas de gastos.

Estas consideraciones se examinan en los dos próximos apartados. El apartado 3 analiza el argumento en favor de la adopción de la progresividad en la imposición personal, mientras que el apartado 4 estudia el argumento en favor de la extrapolación del concepto de progresividad de la imposición personal a las contribuciones de los Estados miembros al presupuesto de la UE. Por último, el apartado 5 expone una serie de observaciones finales.

(1) Que es la magnitud actual del recurso PNB en el presupuesto de la UE.

**Cuadro 1. Modificaciones de las contribuciones nacionales en relación con el sistema actual
Propuesta aplicada al total del recurso PNB**

(Adaptación de las bases PNB utilizando el índice PNB por habitante en ecus,
en millones de ecus y en porcentajes de las contribuciones totales)

	1996		1997	
	Millones de ecus	%	Millones de ecus	%
B	75,9	2,7	70,0	2,3
DK	134,9	9,6	178,6	11,6
D	1 105,6	5,2	1 043,4	4,8
EL	- 155,4	- 13,8	- 204,1	- 17,1
E	- 551,1	- 11,9	- 803,9	- 14,8
F	311,0	2,5	259,1	1,9
IRL	- 45,4	- 6,5	- 45,4	- 6,4
I	- 404,0	- 4,4	- 466,4	- 5,3
L	38,2	23,5	47,9	27,7
NL	55,3	1,2	44,5	0,9
A	102,3	5,4	102,0	4,8
P	- 152,2	- 17,6	- 199,3	- 18,2
FIN ⁽¹⁾	- 6,7	- 0,7	1,3	0,1
S	67,9	3,4	71,1	3,0
UK	- 576,2	- 6,8	- 98,9	- 1,1
Total	0,0		0,0	

(1) Los detalles técnicos de la propuesta dan lugar a que dichos países se beneficien marginalmente de la aplicación del mecanismo de la progresividad, aunque su índice PNB sea ligeramente superior a 100 (véase el apartado 4 del presente anexo)

**Cuadro 2. Modificaciones de las contribuciones nacionales en relación con el sistema actual
Propuesta aplicada al recurso PNB, suprimido el recurso IVA**

(Adaptación de las bases PNB utilizando el índice PNB por habitante en ecus,
en millones de ecus y en porcentajes de las contribuciones totales)

	1996		1997	
	Millones ecu	%	Millones ecu	%
B	310,4	10,9	303,0	9,8
DK	450,5	32,2	493,7	32,1
D	2 034,4	9,6	1 396,0	6,5
EL	- 445,2	- 39,7	- 471,3	- 39,4
E	- 1 396,9	- 30,2	- 1 758,9	- 32,4
F	821,9	6,53	504,3	3,8
IRL	- 137,3	- 19,5	- 117,6	- 16,5
I	- 234,5	- 2,57	11,8	0,1
L	89,4	55,0	98,6	56,9
NL	128,6	2,8	115,3	2,3
A	263,8	13,9	184,9	8,6
P	- 432,9	- 49,9	- 475,5	- 43,4
FIN	35,3	3,6	39,5	3,7
S	323,7	16,1	259,8	11
UK	- 1 811,2	- 21,3	- 583,8	- 6,3
Total	0,0		0,0	

3. Breve repaso del concepto de progresividad en la imposición personal

El concepto de progresividad es bien conocido en la literatura sobre imposición óptima. Está estrechamente relacionado con el concepto de equidad. El debate sobre la equidad en la imposición ha girado en torno a dos doctrinas: la doctrina del beneficio (hay que pagar tributos de acuerdo con los intereses que se tengan en la hacienda pública) y la doctrina de la capacidad de pagar (hay que pagar en función de los propios medios)⁽¹⁾. Una de las características deseables de un sistema fiscal, según Adam Smith, es una cierta progresividad (especialmente en las rentas de capital). Pero no todos los teóricos del beneficio lo suscribieron unánimemente.

Puede decirse que la doctrina de la capacidad de pagar proviene de John Stuart Mill⁽²⁾ y su concepto de «igualdad de sacrificio». Mill, preocupado por el efecto desincentivador de la imposición progresiva, defendió una imposición proporcional de la renta. Habiendo basado la cuestión de la equidad en términos de igualdad de sacrificio, Mill inició el debate, hace ya cincuenta años, sobre el sacrificio *absoluto igual* y el sacrificio *marginal igual*, el primero de los cuales requiere imposición proporcional y el segundo imposición progresiva.

Tanto en la doctrina del beneficio como en la de la capacidad de pagar se necesita un índice para definir la desigualdad entre los individuos. Desde Adam Smith, tradicionalmente se ha insistido en la base de la renta y la riqueza (gravándose más la segunda), pero hasta este siglo no surgió el impuesto sobre la renta global e integral, como el utilizado actualmente en la mayoría de los Estados miembros⁽³⁾. No obstante, una base impositiva fundada en el consumo fue también objeto de los pensamientos de varios teóricos, empezando por Adam Smith.

La fundamental contribución de Mirrlees (1971) profundizó aún más en el análisis de estas cuestiones⁽⁴⁾. Aquí, para garantizar la equidad vertical, se impone un vínculo para que el orden de los ingresos brutos no pueda ser diferente al orden de los ingresos netos. El gobierno opta por el programa fiscal que maximiza el bienestar social sujeto a un requisito exógeno de renta estatal y al vínculo. Mirrlees concluyó que:

□ *En primer lugar*, «un programa de impuesto sobre la renta aproximadamente lineal, con todas las ventajas administrativas que ello implicaría, es deseable»⁽⁵⁾. Esto se corresponde con la *imposición proporcional* de los individuos. Esto no se opone a la conveniencia de la progresividad. La progresividad debería estar relacionada con el impuesto medio, y se alcanza si el tipo impositivo marginal excede del tipo medio. Sin embargo, está claro que hay pocos argumentos en favor de una fuerte progresividad del sistema fiscal basada en un

(1) Es curioso que Adam Smith, padre de la doctrina del *laissez-faire*, sea quien vinculara la imposición a la capacidad de pagar (o, en nuestro contexto, la capacidad contributiva), pero moderándola con el principio del beneficio. También merece destacarse la importancia que atribuyó a la proporcionalidad. Su primera «máxima» (*La riqueza de las naciones*, G. P. Putnam's Sons, New York, 1904, Vol. II, p. 310) dice así: «Todos los súbditos de un Estado deben contribuir al sostenimiento del Gobierno, en la medida de lo posible, en proporción a sus respectivas capacidades, es decir, en proporción a la renta de que respectivamente gocen bajo la protección del Estado. Los gastos gubernamentales de una gran nación son a los individuos lo que los gastos administrativos de una gran hacienda a los coarrendatarios, los cuales están todos obligados a contribuir en proporción a sus intereses respectivos en la hacienda. En la observación o ignorancia de esta máxima reside lo que se llama igualdad o desigualdad de la imposición» (*cursivas añadidas*). Es difícil decir si esto es más favorable al principio del beneficio o al de la capacidad de pagar.

(2) Véase John Stuart Mill, *Principios de Economía Política*, Collier and Son, New York, 1900.

(3) Los países escandinavos que han adoptado el llamado impuesto sobre la renta dual constituyen una notable excepción. El impuesto sobre la renta dual grava más las rentas del trabajo que las rentas del capital por razones de mera eficiencia (el trabajo es menos móvil que el capital). Acerca del impuesto sobre la renta dual, véase S. Cnossen (1998): «Taxing Capital Income in the European Union, the Case for Adopting the Dual Income Tax», documento presentado en una conferencia sobre «Tax Competition and Co-ordination of Tax Policy in the European Union» organizado por el Ministerio Federal austríaco en cooperación con el Instituto de Investigación Económica austríaco, Viena, 13 y 14 de julio.

(4) Véase J. A. Mirrlees (1971): «An Exploration in the Theory of Optimum Income Taxation», *Review of Economic Studies*, vol. 38, pp. 175-208.

(5) Mirrlees (1971): op. cit., p. 208.

tipo impositivo marginal que dispare la progresividad⁽¹⁾ (2).

□ *En segundo lugar*, «el impuesto sobre la renta es un instrumento mucho menos eficaz para reducir las desigualdades de lo que se cree» (3).

□ *En tercer lugar*, los tipos impositivos marginales son bastante bajos, lo que implica un uso reducido de la progresividad (4).

La idea de que la prosperidad relativa (entre individuos) debe ser un elemento de la determinación de la carga fiscal queda, pues, confirmada y aunque se acepta la progresividad, su magnitud «óptima» es inferior a lo supuesto inicialmente.

La evolución de la mayoría de los sistemas fiscales europeos desde principios de los años setenta parece sugerir que la mayoría de los puntos de Mirrlees han sido ampliamente comprendidos y adoptados en la política pública. Los tipos marginales en la imposición personal se han reducido enormemente en toda Europa acompañados de una ampliación de la base imponible. Se ha intentado redistribuir la renta mediante una política de gastos dirigida. Una lección generalmente bien comprendida es que cuanto más rígida es la oferta de trabajo, más puede gravarse el trabajo, pero cuando la oferta de trabajo es elástica, los desincentivos de un impuesto sobre la renta progresivo son enormes. Estudios posteriores en la materia han confirmado la solidez de las conclusiones de Mirrlees.

(1) Mirrlees (1971): *op. cit.* obtuvo tres resultados técnicos: 1) el tipo impositivo marginal se encuentra siempre entre 0 y 1; 2) en la renta máxima, el tipo impositivo marginal es 0; 3) en la renta mínima, si el peor pagado trabaja, el tipo impositivo marginal es 0. Para una exposición pormenorizada relativa a la imposición sobre la renta no lineal óptima, véase N. Stern (1984): «Optimum Taxation and Tax Policy», *IMF Staff Papers*, Vol. 31, nº 2, junio.

(2) M. Tuomala («On the Optimal Income Taxation, Some Further Numerical Results» *Journal of Public Economics* 23, 1984) demostró que la imposición 0 en el máximo se aplica a una categoría de individuos extremadamente limitada (mucho menos que el último percentil). Otros resultados numéricos interesantes se recogen en Tuomala (1990): *Optimal Income Tax and Redistribution*, Clarendon Press, Oxford.

(3) Mirrlees (1971): *op. cit.*, p. 208.

(4) El propio Mirrlees se sorprendió con este resultado. «Debo confesar que esperaba que un análisis riguroso de la imposición sobre la renta fuera útil para deducir argumentos en favor de los tipos impositivos altos. Pero no ha sido así» (1971): *op. cit.*, p. 207.

4. La progresividad de las contribuciones de los Estados miembros y la cohesión económica y social

Cuando los contribuyentes son Estados miembros en lugar de particulares, las cuestiones que se plantean son diferentes. No es posible extrapolar la regla de la imposición óptima de la esfera personal a la nacional, esencialmente porque implica un problema de agregación de individuos. Además, ni siquiera está claro que tenga sentido aplicar los principios de la imposición personal al conjunto de Estados nacionales.

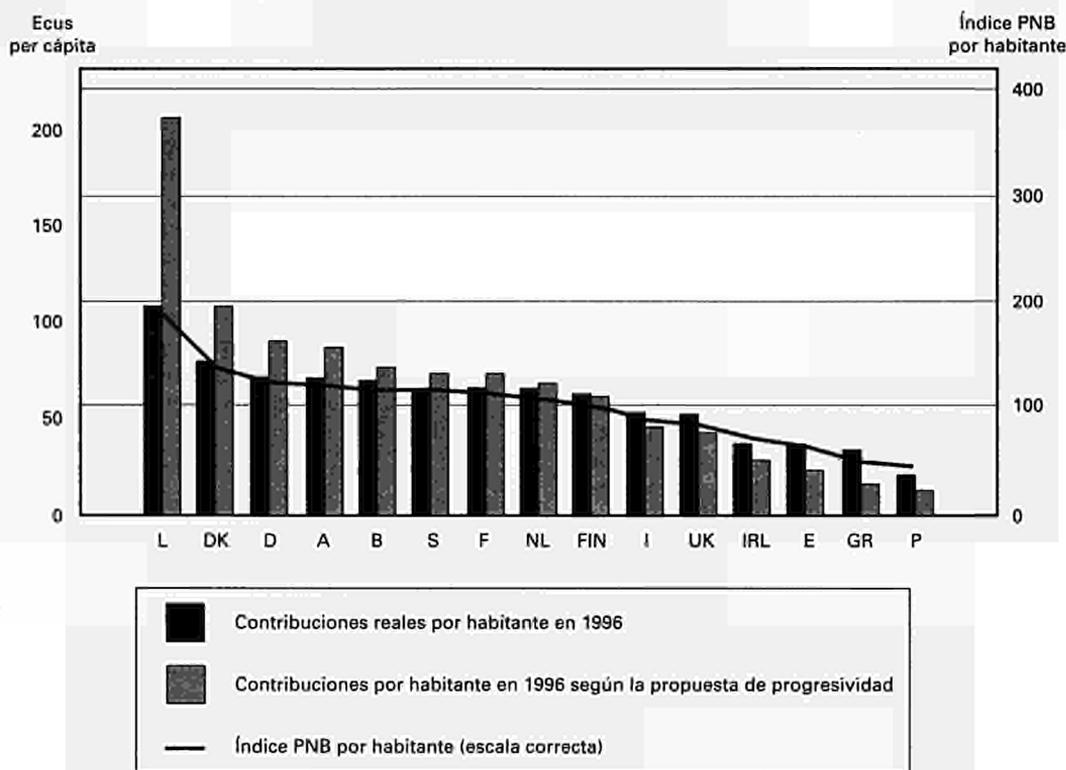
En la UE ya se han dado pasos hacia la reducción de los elementos regresivos del sistema de recursos propios, de conformidad con el Protocolo sobre la Cohesión Económica y Social.

Dicho Protocolo reza: «Las Altas Partes Contratantes, [...] **COMPROBANDO** que existe la propuesta de tener más en cuenta en el sistema de recursos propios la *prosperidad relativa* de los Estados miembros [...] **DECLARAN** su intención de tener más en cuenta la *capacidad contributiva* de los distintos Estados miembros en el sistema de recursos propios, así como de estudiar medios para *corregir para los Estados miembros menos prósperos los elementos regresivos* que existen en el sistema actual de recursos propios» (cursiva añadida, mayúsculas en el original.)

Por tanto, las Altas Partes Contratantes acordaron mediante este Protocolo que la manera adecuada para tener más en cuenta la prosperidad relativa de los Estados miembros *en el sistema de recursos propios* es considerar su *capacidad contributiva* y *eliminar todo elemento regresivo para los Estados menos prósperos*.

La Decisión relativa a los recursos propios, de 31 de octubre de 1994, que incorpora en el ordenamiento jurídico la declaración del Protocolo nº 15, ha tenido efectivamente más en cuenta la capacidad contributiva de los Estados miembros reduciendo progresivamente el tipo máximo de IVA (aumentando así el peso del recurso PNB) y ha corregido los elementos regresivos para los países menos prósperos reduciendo inmediatamente la parte máxima de IVA al 50 % del PNB para los Estados miembros de la cohesión. Ambas medidas se proponen que las contribuciones de los Estados miembros sean proporcionales a su PNB.

Gráfico 1. Pagos reales de recurso propio PNB en 1996, pagos PNB según la propuesta de la progresividad, índice PNB por habitante



La proporcionalidad entre las contribuciones de los Estados miembros y sus PNB garantiza al mismo tiempo la proporcionalidad con las contribuciones PNB por habitante, como muestra el gráfico 1. Sustituir el recurso PNB proporcional por uno progresivo significa inclinar los pagos en torno a la media, imponer gravámenes superiores a los que están por encima de la media y gravámenes inferiores a los que están por debajo de ella. Esto plantea varios problemas de naturaleza técnica y conceptual.

□ La progresividad se alcanza generalmente diferenciando los tipos impositivos aplicables a los contribuyentes, pero no ampliando o restringiendo la base a partir de la que se recaudan los impuestos. Esto se debe a la necesidad de evitar la vulneración del principio de la equidad horizontal y respetar el principio de la *invariación de la base* que garantiza el respeto de la equidad vertical. En cambio, la propuesta española de utilizar el PNB por habi-

tante en ecus como el coeficiente de progresividad que hay que aplicar a las partes PNB equivale a lograr la progresividad ampliando o restringiendo las propias bases⁽¹⁾ y dejando el mismo tipo para todos (tipo PNB), al menos en una de las variantes de la propuesta. **Modificar las bases PNB equivale a aumentar artificialmente las diferencias de renta total entre los Estados miembros.** Dos Estados miembros que «en realidad» tengan la misma base PNB arrojarán dos bases «ficticias» diferentes. **Es evidente que si las contribuciones se determinaran en función de las bases ajustadas se vulneraría el principio de la equidad horizontal.**

(1) Sería como si la base imponible de los contribuyentes ricos (o pobres) se multiplicara por un coeficiente superior a 1 a causa de su riqueza (o pobreza), lo que aumentaría artificialmente las diferencias reales entre los contribuyentes. Que sepamos, no hay ejemplos significativos de este tipo de procedimiento para la imposición de la renta en ningún ordenamiento fiscal.

□ El ajuste resultante en la base no carece de otras consecuencias más significativas. Dado que las ponderaciones utilizadas en el cálculo de las nuevas bases PNB son PNB por habitante, **la suma ponderada de la base PNB sobre la que se recauda el recurso PNB no será igual, excepto por coincidencia, a la suma no ponderada de la base PNB original.** Es más, es inevitable que la base PNB ajustada sea mayor que la original ya que los Estados miembros más ricos son invariablemente los más grandes también. Por ejemplo, la base PNB original de 1997 se estima en 70 202 millones de ecus; la base ponderada PNB pasa a ser de 73 418 millones. A resultados de ello, y dada la cantidad fija que debe financiarse mediante el recurso PNB, **el tipo PNB es inferior al original:** en 1997 el original era 0,403 y el obtenido de la base ajustada de 0,385. La reducción implícita del tipo PNB implica que los Estados miembros con un índice PNB per cápita inferior a 100 (la media de la UE) verán reducidas sus contribuciones de recurso PNB por influencia de dos efectos: en primer lugar, la reducción de la base como resultado del ajuste y, en segundo lugar, una reducción debida a la caída del tipo. Los Estados miembros más ricos con un PNB per cápita superior a 100, por otra parte, verán el incremento de sus contribuciones en parte compensado por la reducción del tipo PNB. Una de las evidentes dificultades de la propuesta es que los Estados miembros en torno a la media de la UE pueden ver caer sus contribuciones PNB, en comparación con el régimen actual, si el aumento de la base PNB se compensa con creces con una reducción del tipo PNB. Esto ocurre en el caso de Finlandia y el Reino Unido en los años consignados en los cuadros 1 y 2.

□ La sustitución de la proporcionalidad por la progresividad en lo relativo al recurso PNB puede que no fomente necesariamente la verdadera convergencia y la cohesión económica y social.

— El que la progresividad en las contribuciones presupuestarias sea una manera eficaz de alcanzar la convergencia económica es una cuestión abierta. Las políticas de solidaridad y convergencia en la UE adoptan la forma de un esfuerzo común para mejorar la dotación estructural de las regiones menos prósperas, no de redistribución de dinero. Estas políticas comunitarias dirigen las ayudas directas a los Estados miembros menos prósperos en zonas

donde las necesidades de desarrollo y las diferencias de convergencia son mayores. La UE contribuye significativamente a mejorar, mediante sus Fondos estructurales y mediante muchas otras políticas, el nivel de infraestructura, la educación y la investigación científica en las regiones y Estados miembros menos prósperos. Esto difiere sensiblemente, tanto en términos políticos como económicos, de modalidades de redistribución financiera como, por ejemplo, el mecanismo de la «Finanzausgleich» existente en la República Federal de Alemania, que requiere como trasfondo político un concepto de solidaridad y de destino común mucho más desarrollado que el existente actualmente en la integración europea.

- Si la solidaridad adoptara la forma de redistribución de dinero, y suponiendo que el consumo actual y el consumo futuro (inversión) sean bienes normales⁽¹⁾, es seguro que la ayuda sería parcialmente utilizada para financiar el consumo corriente. Al realizarse la redistribución mediante la sección de gastos se minimiza este potencial «derroche». Se presume que la política de financiación, es una vía superior a la redistribución de dinero para garantizar la prosecución coherente y eficiente de la solidaridad y la verdadera convergencia y canalizar el dinero hacia la inversión, más que hacia el consumo, aumentando así el índice de crecimiento del destinatario y reduciendo las diferencias de desarrollo.
- La progresividad podría promover la convergencia, *ceteris paribus*, si los fondos que se ponen a disposición complementarían los existentes gastos de convergencia, que se basan en el gasto. Sin embargo, es posible que los Estados miembros que ya han dado muestras de «fatiga contributiva» (Alemania, Países Bajos, Austria y Suecia) no acepten un nuevo deterioro de su posición presupuestaria, sino que soliciten una reducción correlativa de la política de gastos para compensar el dinero disponible para los Estados miembros beneficiarios mediante la progresividad de las contribu-

(1) Los bienes normales son aquellos cuyo consumo aumenta a medida que aumenta la renta. Esto significa que para un determinado incremento Δx en la renta se gasta la proporción $\alpha \Delta x$ en el bien X y el resto $(1 - \alpha) \Delta x$ se gasta en el bien Y, donde $0 < \alpha < 1$.

ciones. En estas circunstancias, el proceso de convergencia podría indudablemente retrasarse, ya que una parte de los nuevos fondos disponibles se gastará en consumo corriente.

□ El actual sistema de la progresividad basada en el gasto puede considerarse como un *sistema basado en normas* en el que los gastos de convergencia están «vinculados» a proyectos específicos y a otros procedimientos y parámetros financieros explícitos. Un sistema de contribuciones progresivas introduciría un grado de discrecionalidad en la política de convergencia que los gastos estructurales nunca han tenido.

Una predicción de teoría económica es que la aplicación discrecional de una política conduce a resultados macroeconómicos subóptimos en comparación con la política basada en normas⁽¹⁾. Aunque esta predicción se restringió inicialmente al estudio de la política monetaria, su aplicabilidad es más general y puede aplicarse perfectamente a las cuestiones objeto de examen. La suboptimalidad tiene mucho que ver con el comportamiento corto de miras de los responsables políticos, así como con las presiones suscitadas por los ciclos electorales en sociedades democráticas: es posible que en una situación de discrecionalidad los políticos persigan objetivos que no sean los coherentes con la maximización del bienestar social o que se superpongan a éstos, y es posible que cometan sistemáticamente errores en su valoración de la situación económica y al decidir la política adecuada. Las normas, en cambio, introducen predecibilidad y certeza sobre el futuro curso de la política y minimizan la interferencia de las preocupaciones políticas en la política óptima. Además, las normas aportan coherencia temporal a la política, al garantizar que la política óptima durante un determinado período no se revisa a mitad de camino en favor de una política subóptima.

(1) El debate sobre normas *versus* discrecionalidad en política económica, que ha sido aplicado en particular a la política monetaria, fue iniciado por F. Kydland y E. Prescott (1977): «Rules rather than Discretion: The Inconsistency of Optimal Plans», *Journal of Political Economy*, junio, pp. 473-491; el modelo fue perfeccionado por R. Barro y D. Gordon (1983): «A Positive Theory of Monetary Policy in a Natural-Rate Model», *Journal of Political Economy*, agosto, pp. 589-610. La literatura ahora es extensa; véase, por último, A. Alesina y L. Summers (1993): «Central Bank Independence and Macroeconomic Performance», *Journal of Money, Credit and Banking*, vol. 25, nº 2, mayo.

La persecución del objetivo de la convergencia real, financiada mediante los impuestos de los ciudadanos europeos, requiere un compromiso firme con una serie de políticas. Este compromiso no puede garantizarse en un régimen de gastos discrecional por las mismas razones por las que no puede garantizarse (sino más bien al contrario) en un régimen de política fiscal o monetaria discrecional.

□ Un elemento importante de la progresividad basada en el gasto que se practica en la UE es la *vigilancia multilateral y la función de control* efectuada en un contexto en que tanto los Estados miembros beneficiarios como la UE, a través de la Comisión, acuerdan el marco comunitario de apoyo (MCA) y su aplicación. Una de las razones de este marco es cumplir una función de vigilancia y control que garantice, con independencia del éxito, que la ayuda de convergencia se utiliza en realidad del modo previsto. Esto es una garantía para los contribuyentes particulares de Europa sobre el destino de la ayuda de convergencia. La implicación de los Estados miembros receptores se propone respetar la subsidiariedad, en el sentido de que con ello se reconoce que los Estados miembros receptores están en mejor situación para proponer proyectos y juzgar la adecuación de los gastos de convergencia. En un sistema en que la progresividad estuviera relacionada con la discrecionalidad de los gastos, esta función de vigilancia y de control se perdería.

□ Una última cuestión se refiere al carácter de la solidaridad en la UE. El objetivo de solidaridad y convergencia real tiene una dimensión horizontal y se persigue mediante las transferencias a regiones, con independencia de que se encuentren en Estados más o menos ricos. En cambio, la propuesta examinada establece una dimensión vertical en la ayuda a la solidaridad y a la convergencia, dirigiéndola a los propios Estados miembros y no a las regiones de dichos Estados. Esto es incoherente con el actual acervo de la práctica comunitaria.

5. Observaciones finales

Aunque la propuesta de introducir la progresividad en el sistema de contribuciones comunitarias es atractiva a primera vista, tiene significativos defectos.

En primer lugar, vulnera el principio básico de la equidad horizontal. Ello se deriva del hecho de que, en lugar de calcular las contribuciones con arreglo a las verdaderas bases PNB, propone establecer las contribuciones sobre bases diferentes, que correspondan a la expansión o reducción artificial de las verdaderas bases PNB. Ningún sistema fiscal del mundo sigue este procedimiento. La progresividad en los sistemas fiscales nacionales se logra mediante parámetros fiscales diferenciales que no afectan a la base imponible. Además, en caso de la financiación de la UE, el ajuste de la base puede tener otros efectos injustificados para los Estados miembros cuyo PNB per cápita se sitúa en torno a la media de la UE.

En segundo lugar, la propuesta ignora la importancia y las virtudes de la práctica de la solidaridad en la Comunidad a través de la sección de gastos del presupuesto más que a través de meras transferencias de caja. La progresividad basada en el gasto aumenta la probabilidad de distribuir gastos con una finalidad de convergencia real, como se pretende,

más que con una finalidad de consumo actual y, posiblemente, futuro. Así, el actual sistema basado en normas produce, en principio, unos resultados de convergencia superiores a la alternativa propuesta.

En tercer lugar, el sistema actual ofrece a los ciudadanos contribuyentes de la UE que financian los gastos de convergencia garantías *ex ante* de que los fondos se destinan realmente al objetivo previsto.

Por último, la propuesta implica mayores contribuciones presupuestarias para aquellos miembros que ya han expresado su preocupación por la carga fiscal que soportan con arreglo al sistema actual. Un resultado posible sería que la propuesta pudiera ser aceptable para dichos Estados miembros si, para compensar, hubiera una reducción correspondiente en el gasto estructural. En esas circunstancias, a corto plazo se inhibiría el progreso en la cohesión y solidaridad y, a largo plazo, se mermarían las perspectivas de una verdadera convergencia entre los Estados miembros beneficiarios.

Anexo 8

Anexo estadístico

Cuadro 1a. *Gastos de la UE en los Estados miembros: FEOGA-Garantía*⁽¹⁾

	1992		1993		1994		1995		1996		1997	
	Millones de ecus	%										
B	1 374,2	4,3	1 286,5	3,7	1 174,4	3,5	1 623,4	4,7	1 152,8	2,9	983,4	2,4
DK	1 168,0	3,6	1 318,3	3,8	1 287,9	3,8	1 403,6	4,1	1 358,4	3,5	1 235,7	3,0
D	4 817,6	15,0	4 901,9	14,2	5 271,6	15,7	5 385,1	15,6	6 050,3	15,5	5 778,4	14,2
EL	2 237,4	7,0	2 710,2	7,9	2 723,5	8,1	2 425,5	7,0	2 801,6	7,2	2 730,8	6,7
E	3 668,3	11,4	4 172,7	12,1	4 426,9	13,2	4 575,0	13,3	4 054,6	10,4	4 605,6	11,3
F	6 924,7	21,6	8 072,6	23,4	8 048,8	24,0	8 423,3	24,4	9 572,3	24,5	9 149,0	22,5
IRL	1 435,6	4,5	1 635,8	4,7	1 527,1	4,5	1 419,7	4,1	1 700,0	4,4	2 034,0	5,0
I	5 151,4	16,1	4 825,4	14,0	3 481,4	10,4	3 390,7	9,8	4 231,3	10,8	5 090,8	12,5
L	1,0	0,0	7,3	0,0	12,7	0,0	14,4	0,0	20,0	0,1	22,8	0,1
NL	2 380,6	7,4	2 324,8	6,7	1 935,9	5,8	1 944,6	5,6	1 536,2	3,9	1 757,3	4,3
A	—	—	—	—	—	—	87,5	0,3	1 214,1	3,1	861,3	2,1
P	476,0	1,5	478,1	1,4	713,3	2,1	708,1	2,1	646,0	1,7	656,9	1,6
FIN	—	—	—	—	—	—	63,3	0,2	649,2	1,7	570,6	1,4
S	—	—	—	—	—	—	76,5	0,2	624,1	1,6	747,0	1,8
UK	2 459,4	7,7	2 762,8	8,0	3 001,9	8,9	2 955,9	8,6	3 470,0	8,9	4 399,7	10,8
Total	32 094,1	100,0	34 496,4	100,0	33 605,3	100,0	34 496,6	100,0	39 080,9	100,0	40 623,2	100,0

(1) Rúbrica 1 de las perspectivas financieras (subsección B1 del presupuesto comunitario).

Cuadro 1b. Gastos de la UE en los Estados miembros: operaciones estructurales⁽¹⁾

	1992		1993		1994		1995		1996		1997	
	Millones de ecus	%										
B	236,1	1,4	236,0	1,2	266,0	1,7	236,1	1,2	437,0	1,8	357,9	1,4
DK	66,6	0,4	119,2	0,6	127,3	0,8	120,4	0,6	103,7	0,4	169,6	0,7
D	2 096,6	12,5	1 939,4	10,0	2 041,8	13,0	2 130,1	11,1	3 423,9	14,0	3 636,0	14,0
EL	1 811,3	10,8	2 261,7	11,7	2 034,0	13,0	1 969,1	10,3	2 221,9	9,1	2 643,7	10,2
E	3 704,9	22,1	3 743,8	19,4	3 221,8	20,6	6 101,7	31,9	6 304,8	25,8	6 376,8	24,5
F	1 664,7	9,9	1 891,0	9,8	1 413,6	9,0	1 283,3	6,7	1 958,7	8,0	2 460,3	9,4
IRL	1 075,2	6,4	1 255,2	6,5	794,5	5,1	1 069,1	5,6	1 189,3	4,9	1 211,2	4,7
I	2 196,9	13,1	3 585,9	18,6	1 494,4	9,5	1 926,9	10,1	3 037,1	12,4	2 895,0	11,1
L	13,4	0,1	15,8	0,1	13,9	0,1	16,9	0,1	15,2	0,1	19,9	0,1
NL	136,3	0,8	223,7	1,2	274,6	1,8	231,8	1,2	262,4	1,1	421,3	1,6
A	—	—	—	—	—	—	175,1	0,9	270,6	1,1	364,0	1,4
P	2 316,0	13,8	2 711,4	14,0	2 252,2	14,4	2 485,4	13,0	2 941,3	12,0	2 941,5	11,3
FIN	—	—	—	—	—	—	173,8	0,9	155,9	0,6	379,9	1,5
S	—	—	—	—	—	—	125,6	0,7	132,7	0,5	230,6	0,9
UK	1 462,7	8,7	1 325,7	6,9	1 728,0	11,0	1 103,6	5,8	1 963,9	8,0	1 928,9	7,4
Total	16 780,8	100,0	19 308,8	100,0	15 661,9	100,0	19 149,0	100,0	24 418,4	100,0	26 036,7	100,0

⁽¹⁾ Rúbrica 2 de las perspectivas financieras.Cuadro 1c. Gastos de la UE en los Estados miembros: políticas internas⁽¹⁾

	1992		1993		1994		1995		1996		1997	
	Millones de ecus	%										
B	348,6	10,5	414,1	11,8	458,8	14,0	439,4	13,5	524,8	12,6	492,5	10,5
DK	75,3	2,3	101,6	2,9	89,4	2,7	82,9	2,5	122,7	2,9	137,2	2,9
D	437,7	13,1	475,3	13,6	512,9	15,6	493,7	15,2	614,6	14,8	726,7	15,5
EL	260,5	7,8	124,7	3,6	97,6	3,0	106,4	3,3	152,0	3,7	163,7	3,5
E	139,8	4,2	271,1	7,7	216,3	6,6	195,0	6,0	275,6	6,6	296,2	6,3
F	510,6	15,3	466,9	13,3	520,3	15,8	486,5	15,0	579,8	13,9	604,9	12,9
IRL	58,6	1,8	63,7	1,8	76,4	2,3	78,3	2,4	96,9	2,3	105,7	2,3
I	654,0	19,6	656,3	18,8	364,6	11,1	344,7	10,6	496,6	11,9	528,1	11,3
L	38,7	1,2	51,5	1,5	69,9	2,1	75,5	2,3	88,2	2,1	75,6	1,6
NL	173,0	5,2	187,7	5,4	248,0	7,5	210,4	6,5	265,8	6,4	341,9	7,3
A	—	—	—	—	—	—	53,7	1,7	58,7	1,4	78,2	1,7
P	159,0	4,8	162,4	4,6	84,2	2,6	99,6	3,1	103,0	2,5	190,2	4,1
FIN	—	—	—	—	—	—	37,7	1,2	69,9	1,7	88,7	1,9
S	—	—	—	—	—	—	67,3	2,1	108,0	2,6	127,7	2,7
UK	478,6	14,4	524,4	15,0	547,5	16,7	480,7	14,8	606,9	14,6	716,8	15,3
Total	3 334,3	100,0	3 499,8	100,0	3 285,8	100,0	3 251,9	100,0	4 163,4	100,0	4 674,0	100,0

⁽¹⁾ Rúbrica 3 de las perspectivas financieras.

Cuadro 1d. Gastos de operaciones en los Estados miembros⁽¹⁾

	1992		1993		1994		1995		1996		1997	
	Millones de ecus	%										
B	1 958,9	3,8	1 936,6	3,4	1 899,2	3,6	2 298,9	3,9	2 114,5	3,1	1 833,8	2,6
DK	1 309,8	2,5	1 539,1	2,7	1 504,5	2,9	1 606,9	2,7	1 584,8	2,3	1 542,4	2,2
D	7 351,9	14,1	7 316,7	12,8	7 826,3	14,9	8 008,9	13,7	10 088,8	14,8	10 141,1	14,2
EL	4 309,2	8,3	5 096,7	8,9	4 855,0	9,2	4 501,0	7,7	5 175,5	7,6	5 538,2	7,7
E	7 513,1	14,4	8 187,6	14,3	7 865,0	15,0	10 871,7	18,6	10 635,0	15,6	11 278,6	15,8
F	9 100,0	17,4	10 430,5	18,2	9 982,7	19,0	10 193,2	17,4	12 110,8	17,7	12 214,2	17,1
IRL	2 569,4	4,9	2 954,7	5,2	2 398,0	4,6	2 567,1	4,4	2 986,2	4,4	3 350,9	4,7
I	8 002,3	15,3	9 067,6	15,8	5 340,4	10,2	5 662,3	9,7	7 765,0	11,4	8 514,0	11,9
L	53,1	0,1	74,6	0,1	96,5	0,2	106,8	0,2	123,4	0,2	118,3	0,2
NL	2 689,9	5,2	2 736,2	4,8	2 458,4	4,7	2 386,9	4,1	2 064,3	3,0	2 520,4	3,5
A	—	—	—	—	—	—	899,3	1,5	1 649,4	2,4	1 374,6	1,9
P	2 951,0	5,7	3 351,9	5,8	3 049,6	5,8	3 293,0	5,6	3 690,3	5,4	3 788,6	5,3
FIN	—	—	—	—	—	—	750,8	1,3	1 038,0	1,5	1 104,2	1,5
S	—	—	—	—	—	—	757,5	1,3	1 296,8	1,9	1 181,3	1,7
UK	4 400,6	8,4	4 612,9	8,0	5 277,4	10,0	4 540,1	7,8	6 040,8	8,8	7 045,4	9,8
Total	52 209,2	100,0	57 305,0	100,0	52 553,1	100,0	58 444,5	100,0	68 363,7	100,0	71 545,9	100,0

(1) Suma de los cuadros 1a, 1b y 1c más la compensación presupuestaria para los nuevos Estados miembros.

Cuadro 1e. Gastos de la UE en los Estados miembros: gastos administrativos⁽¹⁾

	1992		1993		1994		1995		1996		1997	
	Millones de ecus	%										
B	1 504,4	58,9	1 791,4	58,9	2 062,6	65,6	2 099,4	61,5	2 052,2	58,5	2 217,1	60,4
DK	20,4	0,8	24,3	0,8	28,3	0,9	33,5	1,0	31,9	0,9	31,9	0,9
D	84,0	3,3	100,0	3,3	74,4	2,4	116,9	3,4	125,6	3,6	132,7	3,6
EL	7,7	0,3	9,1	0,3	11,1	0,4	12,3	0,4	11,5	0,3	12,0	0,3
E	23,0	0,9	27,4	0,9	24,7	0,8	26,7	0,8	26,5	0,8	25,0	0,7
F	74,0	2,9	88,1	2,9	102,9	3,3	143,5	4,2	174,9	5,0	190,6	5,2
IRL	12,8	0,5	15,2	0,5	8,8	0,3	11,2	0,3	11,4	0,3	12,8	0,3
I	45,9	1,8	54,7	1,8	53,2	1,7	78,7	2,3	87,2	2,5	91,8	2,5
L	696,6	27,3	829,4	27,3	676,4	21,5	754,9	22,1	825,0	23,5	777,8	21,2
NL	25,5	1,0	30,4	1,0	24,6	0,8	41,5	1,2	39,4	1,1	41,0	1,1
A	—	—	—	—	—	—	3,0	0,1	11,1	0,3	12,2	0,3
P	12,8	0,5	15,2	0,5	10,9	0,3	13,0	0,4	11,2	0,3	11,0	0,3
FIN	—	—	—	—	—	—	2,6	0,1	14,0	0,4	13,8	0,4
S	—	—	—	—	—	—	3,1	0,1	15,7	0,4	15,3	0,4
UK	45,7	1,8	54,4	1,8	66,0	2,1	72,3	2,1	71,6	2,0	83,9	2,3
Total	2 552,4	100,0	3 039,3	100,0	3 143,8	100,0	3 412,6	100,0	3 509,0	100,0	3 669,1	100,0

(1) Rúbrica 5 de las perspectivas financieras.

Cuadro 1f. Gasto total de la UE⁽¹⁾

	1992		1993		1994		1995		1996		1997	
	Millones de ecus	%										
B	3 463,3	5,9	3 728,0	5,8	3 961,8	6,6	4 398,3	6,6	4 166,8	5,4	4 050,9	5,0
DK	1 330,3	2,3	1 563,4	2,4	1 532,8	2,5	1 640,4	2,5	1 616,7	2,1	1 574,4	2,0
D	7 435,9	12,7	7 416,7	11,6	7 900,6	13,1	8 125,7	12,1	10 214,4	13,3	10 273,8	12,8
EL	4 316,9	7,4	5 105,8	8,0	4 866,2	8,1	4 513,4	6,7	5 187,0	6,7	5 550,2	6,9
E	7 536,0	12,9	8 215,0	12,8	7 889,7	13,1	10 898,4	16,3	10 661,5	13,9	11 303,6	14,1
F	9 174,1	15,6	10 518,7	16,4	10 085,6	16,7	10 336,7	15,5	12 285,7	16,0	12 404,8	15,5
IRL	2 582,2	4,4	2 969,9	4,6	2 406,8	4,0	2 578,3	3,9	2 997,7	3,9	3 363,7	4,2
I	8 048,2	13,7	9 122,3	14,2	5 393,5	8,9	5 741,0	8,6	7 852,2	10,2	8 605,8	10,7
L	749,7	1,3	904,0	1,4	772,9	1,3	861,7	1,3	948,4	1,2	896,1	1,1
NL	2 715,4	4,6	2 766,6	4,3	2 483,1	4,1	2 428,3	3,6	2 103,7	2,7	2 561,4	3,2
A	—	—	—	—	—	—	902,3	1,3	1 660,5	2,2	1 386,8	1,7
P	2 963,8	5,1	3 367,1	5,2	3 060,5	5,1	3 306,0	4,9	3 701,4	4,8	3 799,6	4,7
FIN	—	—	—	—	—	—	753,4	1,1	1 052,0	1,4	1 118,0	1,4
S	—	—	—	—	—	—	760,7	1,1	1 312,5	1,7	1 196,6	1,5
UK	4 446,4	7,6	4 667,3	7,3	5 343,4	8,9	4 612,4	6,9	6 112,4	8,0	7 129,3	8,9
Tot.UE	54 761,7	93,4	60 344,3	94,1	55 696,9	92,4	61 857,1	92,5	71 872,7	93,5	75 214,9	93,7
No UE ⁽²⁾	3 864,7	6,6	3 807,5	5,9	4 607,8	7,6	5 043,9	7,5	4 993,9	6,5	5 021,5	6,3
Total	58 626,4	100,0	64 152,2	100,0	60 304,8	100,0	66 901,0	100,0	76 866,6	100,0	80 236,4	100,0

⁽¹⁾ Rúbrica 1-rúbrica 7 de las perspectivas financieras (los movimientos computados son los efectivamente producidos durante el año, es decir, los créditos de compromiso utilizados en un ejercicio presupuestario determinado y los traspasados del año n-1); no se incluye el saldo de caja al final del periodo.

⁽²⁾ Gasto efectuado fuera de la UE, garantías y reservas más ciertas cantidades menores que no pueden distribuirse.

Cuadro 2a. Pagos al presupuesto de la UE: recursos propios tradicionales (1)

	1992		1993		1994		1995		1996		1997		1998 (2)		1999 (2)	
	Millones de ecus	%	Millones de euros	%												
B	887,1	6,7	873,7	6,7	958,5	7,2	1 003,5	6,9	985,9	7,3	1 048,9	7,4	1 079,6	7,9	1 128,6	8,2
DK	272,9	2,1	260,5	2,0	275,7	2,1	286,4	2,0	265,6	2,0	288,6	2,0	293,9	2,1	287,4	2,1
D	3 928,9	29,6	3 894,0	30,0	3 872,7	29,2	3 879,9	26,8	3 500,2	25,8	3 432,5	24,2	3 280,8	23,9	3 216,2	23,3
EL	173,4	1,3	176,5	1,4	150,3	1,1	152,2	1,1	149,8	1,1	163,7	1,1	167,5	1,2	161,4	1,2
E	775,1	5,8	597,7	4,6	592,7	4,5	727,1	5,0	622,6	4,6	631,7	4,5	695,4	5,1	709,5	5,1
F	1 680,4	12,7	1 695,2	13,1	1 683,0	12,7	1 711,4	11,8	1 542,6	11,4	1 550,8	10,9	1 566,5	11,4	1 546,8	11,2
IRL	156,2	1,2	186,0	1,4	219,0	1,7	228,1	1,6	206,7	1,5	224,7	1,6	220,2	1,6	214,9	1,6
I	1 318,1	9,9	1 134,4	8,7	1 155,2	8,7	1 186,0	8,2	1 047,5	7,7	1 120,4	7,9	1 103,8	8,0	1 205,6	8,7
L	15,2	0,1	15,2	0,1	18,1	0,1	19,9	0,1	18,3	0,1	22,0	0,2	20,8	0,2	19,9	0,1
NL	1 455,1	11,0	1 470,8	11,3	1 546,9	11,7	1 663,7	11,5	1 609,3	11,8	1 728,5	12,2	1 597,4	11,6	1 589,3	11,5
A	—	—	—	—	—	—	221,9	1,5	263,8	1,9	254,4	1,8	257,2	1,9	273,2	2,0
P	209,4	1,6	188,2	1,5	202,8	1,5	205,8	1,4	135,6	1,0	155,1	1,1	160,2	1,2	167,7	1,2
FIN	—	—	—	—	—	—	137,1	0,9	151,8	1,1	144,3	1,0	138,8	1,0	128,8	0,9
S	—	—	—	—	—	—	351,3	2,4	383,5	2,8	362,9	2,6	365,9	2,7	381,5	2,8
UK	2 408,3	18,1	2 493,2	19,2	2 577,2	19,5	2 678,8	18,5	2 700,2	19,9	3 043,9	21,5	2 795,1	20,3	2 784,2	20,2
Total	13 280,2	100,0	12 985,5	100,0	13 252,2	100,0	14 453,2	100,0	13 583,6	100,0	14 172,3	100,0	13 743,2	100,0	13 814,9	100,0

(1) Derechos aduaneros, exacciones agrícolas y cotizaciones del azúcar tras deducción de los gastos de recaudación.

(2) Cifras propuestas en el proyecto de PRS para 1998 y el proyecto de presupuesto para 1999.

Cuadro 2b. Pagos al presupuesto de la UE: recurso propio IVA⁽¹⁾

	1992		1993		1994		1995		1996		1997		1998 ⁽²⁾		1999 ⁽²⁾	
	Millones de ecus	%	Millones de ecus	%	Millones de euros	%										
B	982,8	2,8	910,0	2,6	1 121,6	3,4	1 143,4	2,9	951,5	2,6	907,0	2,6	851,3	2,6	782,5	2,6
DK	537,0	1,5	558,9	1,6	580,3	1,8	691,7	1,8	619,3	1,7	616,3	1,8	569,7	1,7	529,9	1,7
D	10 329,2	29,7	9 897,4	28,5	11 419,9	34,4	12 862,1	32,9	10 885,4	29,8	10 009,9	29,1	8 786,0	26,8	8 079,0	26,6
EL	431,1	1,2	568,8	1,6	535,2	1,6	584,4	1,5	556,1	1,5	552,3	1,6	541,8	1,7	467,6	1,5
E	3 082,5	8,9	2 965,1	8,5	2 469,6	7,4	2 058,9	5,3	2 327,5	6,4	2 576,3	7,5	2 226,4	6,8	2 082,3	6,9
F	6 585,6	18,9	6 018,9	17,4	6 633,4	20,0	7 216,5	18,4	6 452,3	17,7	6 282,3	18,3	5 663,6	17,3	5 192,7	17,1
IRL	233,9	0,7	258,8	0,7	277,1	0,8	321,0	0,8	315,1	0,9	250,8	0,7	279,5	0,9	265,8	0,9
I	4 857,1	14,0	5 593,8	16,1	3 725,7	11,2	3 377,2	8,6	4 450,0	12,2	3 447,6	10,0	3 661,2	11,2	3 390,0	11,2
L	83,9	0,2	106,3	0,3	95,6	0,3	109,0	0,3	89,7	0,2	82,5	0,2	75,8	0,2	70,0	0,2
NL	1 553,7	4,5	1 624,7	4,7	1 648,5	5,0	1 887,3	4,8	1 663,5	4,6	1 681,2	4,9	1 549,1	4,7	1 439,8	4,7
A	—	—	—	—	—	—	1 105,6	2,8	947,2	2,6	1 035,6	3,0	894,3	2,7	825,3	2,7
P	487,5	1,4	477,1	1,4	689,5	2,1	488,2	1,3	465,7	1,3	530,3	1,5	431,9	1,3	413,5	1,4
FIN	—	—	—	—	—	—	529,2	1,4	444,8	1,2	469,5	1,4	421,9	1,3	389,4	1,3
S	—	—	—	—	—	—	891,3	2,3	900,6	2,5	1 084,7	3,2	861,8	2,6	816,2	2,7
UK	5 598,7	16,1	5 709,4	16,5	4 021,4	12,1	5 861,6	15,0	5 466,5	15,0	4 825,3	14,0	5 938,6	18,1	5 630,2	18,5
Total	34 763,2	100,0	34 689,3	100,0	33 217,9	100,0	39 127,3	100,0	36 535,0	100,0	34 351,5	100,0	32 752,8	100,0	30 374,2	100,0

(1) Pagos del recurso propio IVA al tipo uniforme (excluyendo la corrección UK); se incluyen saldos del recurso propio IVA de años anteriores.

(2) Cifras propuestas en el proyecto de PRS para 1998 y el proyecto de presupuesto para 1999.

Cuadro 2c. Pagos al presupuesto de la UE: recurso propio PNB⁽¹⁾

	1992		1993		1994		1995		1996		1997		1998 ⁽²⁾		1999 ⁽²⁾	
	Millones de ecus	%	Millones de euros	%												
B	255,5	3,1	484,7	3,0	636,8	3,6	467,4	3,3	693,2	3,3	917,9	3,4	1 090,6	3,0	1 243,6	3,0
DK	154,0	1,9	306,0	1,9	374,7	2,1	275,9	1,9	408,5	1,9	538,2	2,0	714,2	2,0	825,4	2,0
D	2 188,1	26,8	4 617,2	28,1	5 537,3	31,4	4 243,9	29,9	5 745,3	27,3	7 281,3	27,1	9 208,4	25,6	10 503,8	25,3
EL	82,2	1,0	217,9	1,3	267,0	1,5	221,4	1,6	345,8	1,6	416,4	1,5	555,7	1,5	591,6	1,4
E	671,4	8,2	1 290,2	7,9	1 392,6	7,9	723,9	5,1	1 350,7	6,4	1 940,0	7,2	2 381,2	6,6	2 764,1	6,7
F	1 543,4	18,9	3 037,4	18,5	3 600,8	20,4	2 569,9	18,1	3 741,9	17,8	4 793,1	17,8	6 159,4	17,1	7 061,2	17,0
IRL	50,8	0,6	99,0	0,6	123,4	0,7	102,5	0,7	133,2	0,6	190,3	0,7	286,6	0,8	336,3	0,8
I	1 469,8	18,0	2 800,8	17,1	2 370,1	13,4	1 586,6	11,2	2 959,8	14,0	3 666,2	13,6	5 058,4	14,1	5 798,3	14,0
L	17,5	0,2	37,5	0,2	44,8	0,3	34,2	0,2	44,5	0,2	59,5	0,2	76,2	0,2	88,5	0,2
NL	367,1	4,5	746,3	4,5	898,0	5,1	704,1	5,0	990,1	4,7	1 283,1	4,8	1 635,5	4,5	1 883,0	4,5
A	—	—	—	—	—	—	378,8	2,7	559,5	2,7	738,0	2,7	910,5	2,5	1 046,7	2,5
P	99,7	1,2	193,5	1,2	279,2	1,6	145,5	1,0	202,3	1,0	353,0	1,3	442,9	1,2	523,1	1,3
FIN	—	—	—	—	—	—	192,4	1,4	312,5	1,5	402,8	1,5	519,3	1,4	599,2	1,4
S	—	—	—	—	—	—	361,9	2,6	582,5	2,8	793,0	2,9	974,8	2,7	1 142,8	2,8
UK	1 268,8	15,5	2 584,0	15,7	2 132,1	12,1	2 179,3	15,4	2 997,2	14,2	3 517,8	13,1	5 971,4	16,6	7 122,8	17,2
Total	8 168,2	100,0	16 414,4	100,0	17 657,0	100,0	14 187,7	100,0	21 067,1	100,0	26 890,6	100,0	35 985,2	100,0	41 530,4	100,0

⁽¹⁾ Incluye «reservas» y saldos del recurso propio PNB de años anteriores.

⁽²⁾ Cifras propuestas en el proyecto de PRS para 1998 y el proyecto de presupuesto para 1999.

Cuadro 2d. Pagos al presupuesto de la UE: corrección de desequilibrios presupuestarios⁽¹⁾

	1992		1993		1994		1995		1996		1997		1998 ⁽⁴⁾		1999 ⁽⁴⁾	
	Millones de ecus	%	Millones de euros	%												
B	113,7	4,4	126,5	4,0	105,2	4,5	65,8	4,5	120,4	4,1	97,7	4,0	134,7	4,2	162,9	4,1
DK	71,0	2,8	81,1	2,6	65,5	2,8	41,4	2,8	75,5	2,6	62,7	2,5	88,2	2,7	108,1	2,8
D ⁽²⁾	551,2	21,4	667,9	21,1	536,4	23,2	338,1	23,0	611,7	20,8	493,6	20,1	660,8	20,5	800,1	20,4
EL	41,9	1,6	47,9	1,5	39,7	1,7	27,1	1,8	54,2	1,8	46,0	1,9	68,6	2,1	77,5	2,0
E	299,0	11,6	339,6	10,7	263,2	11,4	135,3	9,2	246,4	8,4	219,6	8,9	294,1	9,1	362,1	9,2
F	683,9	26,6	794,0	25,1	633,6	27,4	378,9	25,8	686,5	23,3	559,7	22,8	760,8	23,5	924,9	23,5
IRL	21,5	0,8	23,6	0,7	19,5	0,8	13,2	0,9	26,5	0,9	21,2	0,9	35,4	1,1	44,1	1,1
I	634,8	24,7	736,1	23,3	508,6	22,0	263,9	18,0	547,3	18,6	432,8	17,6	624,8	19,3	759,5	19,3
L	6,9	0,3	8,0	0,3	6,9	0,3	4,6	0,3	8,1	0,3	6,7	0,3	9,4	0,3	11,6	0,3
NL	158,0	6,1	188,8	6,0	152,5	6,6	94,5	6,4	172,6	5,9	144,9	5,9	202,0	6,3	246,6	6,3
A	—	—	—	—	—	—	56,6	3,9	103,5	3,5	82,4	3,4	112,5	3,5	137,1	3,5
P	41,5	1,6	50,6	1,6	44,1	1,9	25,4	1,7	48,2	1,6	39,4	1,6	54,7	1,7	68,5	1,7
FIN	—	—	—	—	—	—	28,8	2,0	55,0	1,9	45,3	1,8	64,1	2,0	78,5	2,0
S	—	—	—	—	—	—	53,8	3,7	102,4	3,5	85,4	3,5	120,4	3,7	149,7	3,8
UK	- 2 573,3	- 100,0	- 3 160,0	- 100,0	- 2 313,3	- 100,0	- 1 468,1	- 100,0	- 2 945,3	- 100,0	- 2 458,8	- 100,0	- 3 230,6	- 100,0	- 3 931,2	- 100,0
Total ⁽³⁾	50,1	1,9	- 96,0	- 3,0	61,8	2,7	59,4	4,0	- 87,0	- 3,0	- 121,4	- 4,9	0,0	0,0	0,0	0,0

(1) Las cifras incluyen la financiación de la corrección UK del año anterior al igual que su ajuste para el año «n-4».

(2) La parte de Alemania en la financiación de la devolución UK se limita a los dos tercios de su parte normal.

(3) Las variaciones en los tipos de cambio, las «reservas» y los saldos del recurso propio PNB de años anteriores explican que el total de determinados años no sea cero.

(4) Cifras propuestas en el proyecto de PRS para 1998 y el proyecto de presupuesto para 1999.

Cuadro 2e. Recursos propios: contribuciones nacionales⁽¹⁾

	1992		1993		1994		1995		1996		1997		1998 ⁽²⁾		1999 ⁽²⁾	
	Millones de ecus	%	Millones de ecus	a%	Millones de ecus	%	Millones de ecus	%	Millones de euros	%						
B	1 352,0	3,1	1 521,3	3,0	1 863,6	3,7	1 676,6	3,1	1 765,1	3,1	1 922,5	3,1	2 076,7	3,0	2 189,1	3,0
DK	762,0	1,8	946,0	1,9	1 020,5	2,0	1 009,0	1,9	1 103,3	1,9	1 217,2	2,0	1 372,2	2,0	1 463,4	2,0
D	13 068,5	30,4	15 182,4	29,8	17 493,7	34,3	17 444,1	32,7	17 242,4	30,0	17 784,7	29,1	18 655,2	27,1	19 382,9	27,0
EL	555,3	1,3	834,6	1,6	842,0	1,7	833,0	1,6	956,1	1,7	1 014,7	1,7	1 166,1	1,7	1 136,7	1,6
E	4 052,9	9,4	4 594,9	9,0	4 125,4	8,1	2 918,1	5,5	3 924,6	6,8	4 736,0	7,7	4 901,7	7,1	5 208,5	7,2
F	8 813,0	20,5	9 850,3	19,3	10 867,9	21,3	10 165,4	19,0	10 880,7	18,9	11 635,1	19,0	12 583,7	18,3	13 178,9	18,3
IRL	306,1	0,7	381,4	0,7	419,9	0,8	436,7	0,8	474,8	0,8	462,3	0,8	601,5	0,9	646,2	0,9
I	6 961,8	16,2	9 130,6	17,9	6 604,4	13,0	5 227,7	9,8	7 957,1	13,8	7 546,7	12,3	9 344,5	13,6	9 947,8	13,8
L	108,3	0,3	151,8	0,3	147,3	0,3	147,7	0,3	142,3	0,2	148,7	0,2	161,4	0,2	170,0	0,2
NL	2 078,8	4,8	2 559,9	5,0	2 699,0	5,3	2 685,9	5,0	2 826,2	4,9	3 109,2	5,1	3 386,6	4,9	3 569,4	5,0
A	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	1 541,0	2,9	1 610,2	2,8	1 856,0	3,0	1 917,2	2,8	2 009,1	2,8
P	628,7	1,5	721,3	1,4	1 012,8	2,0	659,1	1,2	716,1	1,2	922,7	1,5	929,5	1,4	1 005,2	1,4
FIN	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	750,3	1,4	812,2	1,4	917,6	1,5	1 005,3	1,5	1 067,0	1,5
S	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	1 307,0	2,4	1 585,6	2,8	1 963,1	3,2	1 957,0	2,8	2 108,7	2,9
UK	4 294,1	10,0	5 133,4	10,1	3 840,2	7,5	6 572,8	12,3	5 518,3	9,6	5 884,2	9,6	8 679,4	12,6	8 821,7	12,3
Total	42 981,5	100,0	51 007,7	100,0	50 936,7	100,0	53 374,4	100,0	57 515,1	100,0	61 120,7	100,0	68 738,0	100,0	71 904,6	100,0

(1) Suma de los cuadros 2b, 2c y 2d incluyendo «reservas» y saldos del recurso propio PNB de años anteriores.

(2) Cifras propuestas en el proyecto de PRS para 1998 y el proyecto de presupuesto para 1999.

Cuadro 2f. Recursos propios totales⁽¹⁾

	1992		1993		1994		1995		1996		1997		1998 ⁽²⁾		1999 ⁽²⁾	
	Millones de ecus	%	Millones de ecus	%	Millones de euros	%										
B	2 239,1	4,0	2 394,9	3,7	2 822,1	4,4	2 680,1	4,0	2 750,9	3,9	2 971,4	3,9	3 156,3	3,8	3 317,7	3,9
DK	1 034,8	1,8	1 206,5	1,9	1 296,2	2,0	1 295,4	1,9	1 368,9	1,9	1 505,8	2,0	1 666,0	2,0	1 750,8	2,0
D	16 997,5	30,2	19 076,4	29,8	21 366,3	33,3	21 324,1	31,4	20 742,6	29,2	21 217,3	28,2	21 935,9	26,6	22 599,1	26,4
EL	728,6	1,3	1 011,2	1,6	992,3	1,5	985,2	1,5	1 106,0	1,6	1 178,4	1,6	1 333,5	1,6	1 298,1	1,5
E	4 828,0	8,6	5 192,6	8,1	4 718,1	7,4	3 645,2	5,4	4 547,2	6,4	5 367,6	7,1	5 597,1	6,8	5 918,0	6,9
F	10 493,4	18,7	11 545,5	18,0	12 550,9	19,5	11 876,8	17,5	12 423,3	17,5	13 185,9	17,5	14 150,3	17,2	14 725,7	17,2
IRL	462,3	0,8	567,4	0,9	638,9	1,0	664,8	1,0	681,5	1,0	687,0	0,9	821,7	1,0	861,1	1,0
I	8 279,9	14,7	10 265,0	16,0	7 759,6	12,1	6 413,7	9,5	9 004,7	12,7	8 667,1	11,5	10 448,2	12,7	11 153,5	13,0
L	123,5	0,2	167,0	0,3	165,4	0,3	167,6	0,3	160,7	0,2	170,7	0,2	182,2	0,2	189,9	0,2
NL	3 534,0	6,3	4 030,6	6,3	4 245,9	6,6	4 349,6	6,4	4 435,5	6,2	4 837,6	6,4	4 984,0	6,0	5 158,7	6,0
A	—	—	—	—	—	—	1 762,9	2,6	1 874,0	2,6	2 110,4	2,8	2 174,4	2,6	2 282,2	2,7
P	838,1	1,5	909,4	1,4	1 215,6	1,9	864,9	1,3	851,7	1,2	1 077,8	1,4	1 089,7	1,3	1 172,8	1,4
FIN	—	—	—	—	—	—	887,4	1,3	964,0	1,4	1 061,9	1,4	1 144,1	1,4	1 195,8	1,4
S	—	—	—	—	—	—	1 658,3	2,4	1 969,0	2,8	2 326,0	3,1	2 323,0	2,8	2 490,2	2,9
UK	6 702,4	11,9	7 626,6	11,9	6 417,4	10,0	9 251,6	13,6	8 218,6	11,6	8 928,1	11,9	11 474,5	13,9	11 605,9	13,5
Total	56 261,7	100,0	63 993,2	100,0	64 188,8	100,0	67 827,6	100,0	71 098,7	100,0	75 293,0	100,0	82 481,1	100,0	85 719,5	100,0

(1) Suma de los cuadros 2a, 2b, 2c y 2d incluyendo «reservas» y saldos del recurso propio PNB de años anteriores.

(2) Cifras propuestas en el proyecto de PRS para 1998 y el proyecto de presupuesto para 1999.

Cuadro 3a. Estructura de los gastos de la UE

	1992		1993		1994		1995		1996		1997	
	Millones de ecus	%										
FEOGA-Garantía	31 234,3	53,3	34 423,3	53,7	33 605,3	55,7	34 497,7	51,6	39 080,9	50,8	40 623,2	50,6
Fondos Estructurales	17 748,8	30,3	20 084,8	31,3	15 767,0	26,2	19 292,0	28,8	24 426,8	31,8	26 059,2	32,5
Políticas interiores	4 008,3	6,8	3 618,0	5,6	3 907,1	6,5	4 004,5	6,0	4 544,4	5,9	4 934,7	6,2
Medidas exteriores	1 857,5	3,2	2 718,1	4,2	3 459,7	5,7	3 700,2	5,5	4 040,1	5,3	4 278,0	5,3
Gastos administrativos	2 900,9	5,0	3 308,0	5,2	3 565,6	5,9	3 859,7	5,8	4 073,3	5,3	4 129,2	5,1
Compensaciones a EM	876,8	1,5	0,0	0,0	0,0	0,0	1 547,0	2,3	701,0	0,9	212,0	0,3
Total	58 626,6	100,0	64 152,2	100,0	60 304,8	100,0	66 901,0	100,0	76 866,6	100,0	80 236,4	100,0
% incremento	+ 8,6 %		+ 9,4		- 6,0 %		+ 10,9 %		+ 14,9 %		+ 4,4 %	

Cuadro 3b. Estructura de pagos al presupuesto de la UE

	1992		1993		1994		1995		1996		1997		1998 ⁽²⁾		1999 ⁽²⁾	
	Millones de ecus	%	Millones de ecus	%	Millones de euros	%										
RPT	13 280,2	23,6	12 985,5	20,3	13 252,2	20,6	14 453,2	21,3	13 583,6	19,1	14 172,3	18,8	13 743,2	16,7	13 814,9	16,1
IVA	34 763,2	61,8	34 689,3	54,2	33 217,9	51,8	39 127,3	57,7	36 535,0	51,4	34 351,5	45,6	32 752,8	39,7	30 374,2	35,4
PNB	8 168,2	14,5	16 414,4	25,7	17 657,0	27,5	14 187,7	20,9	21 067,1	29,6	26 890,6	35,7	35 985,2	43,6	41 530,4	48,4
Devolución UK	50,1	0,1	- 96,0	- 0,2	61,8	0,1	59,4	0,1	- 87,0	- 0,1	- 121,4	- 0,2	0,0	0,0	0,0	0,0
Total RP	56 261,7	100,0	63 993,2	100,0	64 188,8	100,0	67 827,6	100,0	71 098,7	100,0	75 293,0	100,0	82 481,1	100,0	85 719,5	100,0
% incremento	+ 6,5		+ 13,7		+ 0,3		+ 5,7		+ 4,8		+ 5,9		+ 9,5		+ 3,9	
Otros ingresos ⁽¹⁾	3 450,1	—	1 679,5	—	1 813,3	—	7 249,5	—	10 176,4	—	5 254,7	—	1 628,0	—	630,9	—
Total	59 711,8	—	65 672,7	—	66 002,1	—	75 077,1	—	81 275,1	—	80 547,7	—	84 109,1	—	86 350,4	—

(1) Otros ingresos varios, como los superávits de años anteriores, intereses sobre pagos extemporáneos, multas, impuestos sobre retribuciones de los empleados de las instituciones europeas, beneficios de operaciones crediticias, etc.

(2) Cifras propuestas en el proyecto de PRS para 1998 y el proyecto de presupuesto para 1999.

Cuadro 3c. *Partes de los Estados miembros en la financiación de la UE y en el PNB EU-15*
(en porcentajes del total, datos de 1997)

	B	DK	D	EL	E	F	IRL	I	L	NL	A	P	FIN	S	UK
Parte en la financiación	3,9	2,0	28,2	1,6	7,1	17,5	0,9	11,5	0,2	6,4	2,8	1,4	1,4	3,1	11,9
RPT	7,4	2,0	24,2	1,2	4,5	10,9	1,6	7,9	0,2	12,2	1,8	1,1	1,0	2,6	21,5
IVA/PNB	3,1	2,0	29,1	1,7	7,8	19,0	0,8	12,4	0,2	5,1	3,0	1,5	1,5	3,2	9,6
Parte PNB	3,1	1,9	26,0	1,5	6,6	17,2	0,8	14,2	0,2	4,5	2,6	1,2	1,4	2,7	16,1

Cuadro 4. *Saldos presupuestarios contables* ⁽¹⁾: «cuadro 1f» menos «cuadro 2f»

	1992		1993		1994		1995		1996		1997	
	Millones de ecus	% PNB										
B	1 224,2	0,71	1 333,1	0,72	1 139,6	0,58	1 718,2	0,81	1 415,8	0,66	1 079,5	0,50
DK	295,4	0,29	356,9	0,33	236,6	0,20	345,1	0,27	247,8	0,19	68,6	0,05
D	-9 561,6	-0,62	-11 659,7	-0,71	-13 465,7	-0,78	-13 198,3	-0,72	-10 528,3	-0,57	-10 943,5	-0,60
EL	3 588,2	4,66	4 094,7	5,17	3 873,9	4,62	3 528,5	3,99	4 081,0	4,20	4 371,8	4,13
E	2 708,1	0,61	3 022,4	0,74	3 171,6	0,79	7 253,2	1,70	6 114,3	1,34	5 936,0	1,28
F	-1 319,3	-0,13	-1 026,9	-0,10	-2 465,3	-0,22	-1 540,1	-0,13	-137,6	-0,01	-781,1	-0,06
IRL	2 119,8	5,88	2 402,5	6,58	1 767,9	4,45	1 913,7	4,48	2 316,1	4,86	2 676,7	4,84
I	-231,7	-0,03	-1 142,8	-0,14	-2 366,0	-0,28	-672,7	-0,08	-1 152,5	-0,12	-61,3	-0,01
L	626,2	5,24	737,0	5,91	607,6	4,55	694,1	4,88	787,8	5,49	725,4	4,89
NL	-818,6	-0,33	-1 263,9	-0,48	-1 762,9	-0,62	-1 921,2	-0,64	-2 331,8	-0,75	-2 276,2	-0,71
A	—	—	—	—	—	—	-860,5	-0,49	-213,5	-0,12	-723,6	-0,40
P	2 124,4	2,93	2 457,7	3,44	1 844,9	2,50	2 441,1	3,08	2 849,7	3,41	2 721,8	3,12
FIN	—	—	—	—	—	—	-133,9	-0,14	88,0	0,09	56,1	0,06
S	—	—	—	—	—	—	-897,7	-0,53	-656,6	-0,35	-1 129,5	-0,59
UK	-2 256,1	-0,28	-2 959,3	-0,37	-1 074,0	-0,13	-4 639,1	-0,55	-2 106,1	-0,23	-1 798,8	-0,16
Total	-1 501,2	-0,03	-3 648,6	-0,07	-8 491,9	-0,15	-5 969,7	-0,09	774,0	0,01	-78,0	-0,00

⁽¹⁾ Véase la explicación de los conceptos en el anexo 3.

Cuadro 5. *Saldos presupuestarios de operaciones* (1): «cuadro 1d» menos «cuadro 2f»

	1992		1993		1994		1995		1996		1997	
	Millones de ecus	% PNB										
B	- 280,2	- 0,16	- 458,3	- 0,25	- 922,9	- 0,47	- 381,2	- 0,18	- 636,4	- 0,30	- 1 137,6	- 0,52
DK	275,0	0,27	332,7	0,30	208,3	0,18	311,5	0,25	215,9	0,16	36,6	0,03
D	- 9 645,6	- 0,62	- 11 759,7	- 0,72	- 13 540,0	- 0,78	- 13 315,2	- 0,72	- 10 653,8	- 0,58	- 11 076,2	- 0,60
EL	3 580,6	4,65	4 085,5	5,16	3 862,7	4,61	3 515,8	3,98	4 069,6	4,19	4 359,8	4,12
E	2 685,1	0,60	2 995,0	0,73	3 146,9	0,78	7 226,5	1,69	6 087,8	1,34	5 911,0	1,27
F	- 1 393,4	- 0,14	- 1 115,0	- 0,11	- 2 568,2	- 0,23	- 1 683,6	- 0,14	- 312,5	- 0,03	- 971,7	- 0,08
IRL	2 107,1	5,84	2 387,3	6,54	1 759,1	4,42	1 902,3	4,45	2 304,7	4,84	2 663,9	4,82
I	- 277,6	- 0,03	- 1 197,4	- 0,14	- 2 419,2	- 0,29	- 751,4	- 0,09	- 1 239,7	- 0,13	- 153,1	- 0,02
L	- 70,4	- 0,59	- 92,4	- 0,74	- 68,9	- 0,52	- 60,8	- 0,43	- 37,3	- 0,26	- 52,4	- 0,35
NL	- 844,1	- 0,34	- 1 294,4	- 0,49	- 1 787,5	- 0,63	- 1 962,7	- 0,65	- 2 371,2	- 0,76	- 2 317,2	- 0,73
A	—	—	—	—	—	—	- 863,6	- 0,49	- 224,6	- 0,12	- 735,8	- 0,41
P	2 112,9	2,91	2 442,4	3,42	1 834,0	2,48	2 428,1	3,06	2 838,6	3,40	2 710,8	3,11
FIN	—	—	—	—	—	—	- 136,6	- 0,15	74,0	0,08	42,3	0,04
S	—	—	—	—	—	—	- 900,8	- 0,53	- 672,2	- 0,35	- 1 144,7	- 0,59
UK	- 2 301,8	- 0,29	- 3 013,7	- 0,38	- 1 140,0	- 0,13	- 4 711,5	- 0,56	- 2 177,8	- 0,24	- 1 882,7	- 0,17
Total	- 4 052,5	- 0,07	- 6 688,2	- 0,12	- 11 635,7	- 0,20	- 9 383,1	- 0,15	- 2 735,0	- 0,04	- 3 747,1	- 0,05

(1) Véase la explicación de los conceptos en el anexo 3.

Cuadro 6a. Saldo presupuestario «corrección UK» (antes de la corrección UK) (1)

	1992		1993		1994		1995		1996		1997	
	Millones de ecus	% PNB										
B	1 884,9	1,09	2 078,9	1,13	2 037,5	1,03	2 530,5	1,20	2 113,4	0,99	1 809,7	0,83
DK	448,8	0,43	540,3	0,49	488,6	0,42	518,2	0,41	333,0	0,25	156,5	0,11
D	- 8 515,9	-0,55	- 9 762,2	-0,60	- 10 643,8	-0,62	- 11 704,5	-0,64	- 10 559,3	-0,57	- 10 962,5	-0,60
EL	3 665,2	4,76	4 176,6	5,27	3 990,2	4,76	3 580,3	4,05	4 058,8	4,18	4 360,5	4,12
E	2 759,5	0,62	3 207,7	0,79	3 665,6	0,91	7 674,3	1,80	6 067,1	1,33	5 756,9	1,24
F	- 1 194,6	-0,12	- 201,2	-0,02	- 1 104,7	-0,10	- 1 009,0	-0,09	- 448,8	-0,04	- 1 197,6	-0,10
IRL	2 219,4	6,15	2 548,7	6,98	1 969,0	4,95	2 087,9	4,88	2 436,5	5,11	2 822,0	5,11
I	3,1	0,00	- 784,4	-0,09	- 1 274,2	-0,15	6,0	0,00	- 1 440,4	-0,15	- 131,2	-0,01
L	620,4	5,19	733,9	5,88	619,3	4,64	695,7	4,90	780,8	5,44	721,7	4,87
NL	267,0	0,11	- 40,5	-0,02	- 301,7	-0,11	- 576,4	-0,19	- 1 209,5	-0,39	- 1 079,1	-0,34
A	—	—	—	—	—	—	- 818,8	-0,46	- 220,9	-0,12	- 791,5	-0,44
P	2 214,2	3,05	2 576,9	3,61	2 001,4	2,71	2 571,7	3,24	2 866,7	3,43	2 714,8	3,12
FIN	—	—	—	—	—	—	- 83,2	-0,09	107,2	0,11	46,7	0,05
S	—	—	—	—	—	—	- 691,0	-0,41	- 543,3	-0,29	- 1 109,6	-0,58
UK	- 4 371,7	-0,54	- 5 074,4	-0,63	- 1 447,1	-0,17	- 4 781,7	-0,57	- 4 341,2	-0,48	- 3 117,3	-0,27
Total	0,0	—	0,0	—	0,0	—	0,0	—	0,0	—	0,0	—

(1) Véase el anexo 3, apartado 4.1.

Cuadro 6b. Saldo presupuestario «corrección UK» (después de la corrección UK) ⁽¹⁾

	1992		1993		1994		1995		1996		1997	
	Millones de ecus	% PNB										
B	1 740,8	1,00	1 928,4	1,05	1 924,0	0,97	2 455,2	1,16	1 961,1	0,91	1 712,0	0,79
DK	359,5	0,35	444,3	0,41	417,0	0,36	471,1	0,37	238,0	0,18	93,8	0,07
D	- 9 214,4	- 0,59	- 10 544,8	- 0,64	- 11 227,9	- 0,65	- 12 090,9	- 0,66	- 11 332,3	- 0,62	- 11 456,1	- 0,62
EL	3 609,4	4,69	4 118,4	5,20	3 945,5	4,71	3 548,2	4,02	3 992,2	4,11	4 314,5	4,07
E	2 372,4	0,53	2 779,0	0,68	3 378,8	0,84	7 516,4	1,76	5 757,2	1,26	5 537,2	1,19
F	- 2 054,3	- 0,20	- 1 134,7	- 0,11	- 1 798,0	- 0,16	- 1 444,3	- 0,12	- 1 311,2	- 0,11	- 1 757,2	- 0,14
IRL	2 192,1	6,08	2 518,6	6,90	1 947,6	4,90	2 072,3	4,85	2 404,3	5,05	2 800,8	5,07
I	- 821,6	- 0,09	- 1 679,7	- 0,20	- 1 828,1	- 0,22	- 317,6	- 0,04	- 2 091,3	- 0,22	- 564,0	- 0,06
L	611,7	5,12	724,4	5,81	611,9	4,58	690,5	4,86	770,6	5,37	715,0	4,82
NL	66,8	0,03	- 261,7	- 0,10	- 468,2	- 0,17	- 684,5	- 0,23	- 1 428,1	- 0,46	- 1 224,0	- 0,38
A	—	—	—	—	—	—	- 883,5	- 0,50	- 351,6	- 0,20	- 873,9	- 0,48
P	2 162,7	2,98	2 513,8	3,52	1 953,1	2,64	2 542,2	3,21	2 806,6	3,36	2 675,4	3,07
FIN	—	—	—	—	—	—	- 116,0	- 0,12	37,1	0,04	1,4	0,00
S	—	—	—	—	—	—	- 754,1	- 0,44	- 668,9	- 0,35	- 1 195,0	- 0,62
UK	- 1 024,7	- 0,13	- 1 405,8	- 0,18	1 144,4	0,13	- 3 005,1	- 0,36	- 783,5	- 0,09	- 658,5	- 0,06
Total	0,0	—	0,0	—	0,0	—	0,0	—	0,0	—	0,0	—

⁽¹⁾ Véase anexo 3. apartado 4.1.

Cuadro 7. *Volumen de la corrección UK*

	Desequilibrio (1)		Corrección		Desequilibrio menos corrección		Otros factores (2)		Corrección presupuestaria	
	(1)		(2)		(3) = (1) - (2)		(4)		(5) = (2) + (4)	
	Millones de ecus	% PNB	Millones de ecus	% PNB	Millones de ecus	% PNB	Millones de ecus	% PNB	Millones de ecus	% PNB
1985	2 847,0	0,50	1 879,0	0,33	968,0	0,17	- 897,6	- 0,16	981,4	0,16
1986	2 748,0	0,46	1 813,7	0,30	934,3	0,16	57,4	0,01	1 871,1	0,33
1987	3 310,1	0,50	2 194,7	0,33	1 115,4	0,17	- 381,0	- 0,06	1 813,7	0,30
1988	3 943,0	0,57	2 150,6	0,31	1 792,4	0,26	44,0	0,01	2 194,6	0,32
1989	4 272,3	0,57	2 516,6	0,34	1 755,7	0,24	- 324,8	- 0,04	2 191,8	0,29
1990	3 833,8	0,51	2 452,4	0,32	1 381,4	0,18	41,3	0,01	2 493,7	0,33
1991	4 331,1	0,54	2 787,0	0,34	1 544,1	0,19	773,5	0,10	3 560,5	0,44
1992	4 164,7	0,52	2 659,7	0,33	1 505,1	0,19	- 86,4	- 0,01	2 573,3	0,32
1993	4 706,6	0,59	2 940,3	0,37	1 766,3	0,22	219,7	0,03	3 160,0	0,39
1994	3 575,8	0,42	2 276,5	0,27	1 299,3	0,15	36,8	0,00	2 313,3	0,27
1995	4 686,3	0,55	3 079,1	0,36	1 607,2	0,19	- 1 611,0	- 0,19	1 468,1	0,17
1996	4 570,6	0,50	2 856,5	0,31	1 714,1	0,19	88,8	0,01	2 945,3	0,32
1997	3 442,7	0,30	1 977,5	0,17	1 465,2	0,13	481,3	0,04	2 458,8	0,22
1998	6 945,0	0,56	3 931,2	0,32	3 013,8	0,24	- 700,6	- 0,06	3 230,6	0,26

(1) El desequilibrio se calcula como en el «modo de cálculo»; véase el anexo 4.

(2) Otros factores incluyen el ajuste del cálculo definitivo del año «n-4» y los efectos del tipo de cambio (véase el anexo 4, pp. 3 y 4).

Cuadro 8. *Producto nacional bruto a precios de mercado corrientes por habitante*

(Hasta 1990: EUR-15 excluyendo Alemania del Este = 100; desde 1991: EUR-15 incluyendo los nuevos Länder = 100; 1998-99: pronósticos)
(Índice basado en el PNB, en ecus)

	1980	1982	1984	1986	1988	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
B	121,3	103,8	101,0	104,0	102,9	104,0	106,0	108,5	115,3	117,9	121,5	117,4	112,8	111,4	110,8
DK	126,1	124,6	131,1	139,7	134,9	127,8	124,3	125,7	132,8	134,7	140,2	138,8	137,4	137,6	138,8
D	131,9	126,5	129,9	132,4	129,2	127,3	114,6	119,7	127,1	127,8	130,9	124,9	118,6	116,6	116,1
EL	52,1	58,4	53,5	43,1	42,6	44,0	46,6	46,9	48,1	48,5	49,2	51,6	53,3	50,2	50,2
E	55,8	55,5	52,3	53,7	58,3	66,7	71,4	71,6	65,9	62,2	63,4	64,5	62,6	63,0	63,9
F	123,8	120,6	115,7	118,9	113,2	111,4	110,3	111,0	115,3	115,5	116,4	114,2	109,9	109,1	108,8
IRL	57,7	64,2	61,9	61,4	58,0	61,3	62,4	63,8	64,4	66,9	69,1	73,1	79,9	79,4	82,7
I	79,8	83,8	92,7	95,8	97,1	101,1	105,3	102,4	91,4	88,7	83,2	91,4	92,2	91,5	91,8
L	157,8	163,1	171,4	179,4	173,3	184,0	192,3	191,6	197,6	199,5	201,8	192,1	186,4	186,1	186,2
NL	120,9	115,8	112,0	111,1	102,9	100,7	101,2	102,1	109,4	110,7	113,7	111,7	108,1	108,0	108,4
A	103,1	106,1	109,3	111,7	109,5	109,2	111,8	114,5	122,5	123,8	127,6	124,0	118,8	117,6	117,3
P	28,5	29,9	26,2	29,6	31,5	35,8	41,5	46,4	45,7	45,3	46,8	47,0	46,7	46,8	47,6
FIN	105,6	122,1	130,1	126,1	136,1	139,5	123,3	98,2	85,3	93,7	105,9	103,6	104,9	105,1	106,1
S	149,9	142,1	144,5	140,9	139,8	137,8	142,4	134,3	110,4	110,9	111,7	118,4	114,2	114,3	115,0
UK	95,2	102,9	98,6	89,5	96,2	89,1	91,2	87,4	86,9	88,5	83,8	85,8	101,8	106,7	106,2
EU-15	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Cuadro 9. *Producto nacional bruto a precios de mercado corrientes por habitante*(Hasta 1990: EUR-15 excluyendo Alemania del Este = 100; desde 1991: EUR-15 incluyendo los nuevos Länder = 100; 1998-99: pronósticos)
(Índice basado en el PNB, en EPA)

	1980	1982	1984	1986	1988	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
B	108,5	107,9	106,8	104,1	104,7	105,3	109,2	111,8	116,7	116,6	115,7	115,2	115,3	115,3	115,2
DK	102,9	103,7	106,7	109,6	104,6	100,6	102,4	100,5	107,0	108,5	110,8	111,6	112,5	112,7	112,9
D	117,8	116,4	119,0	118,2	116,1	117,8	107,3	109,6	109,1	110,6	110,4	110,5	109,4	109,1	108,8
EL	66,6	65,2	62,8	61,4	59,9	59,3	62,3	63,8	65,3	66,2	66,5	68,1	69,0	69,1	69,8
E	70,0	69,7	69,0	69,5	72,1	74,2	79,4	77,4	78,3	75,7	76,8	77,3	77,7	78,8	79,8
F	112,9	115,3	111,7	110,1	109,5	109,7	113,0	110,8	108,5	106,8	106,7	104,6	104,3	104,4	104,3
IRL	62,3	62,3	59,6	58,0	58,6	64,3	68,7	71,3	73,0	77,3	80,5	80,0	82,4	84,8	86,8
I	102,1	101,9	101,9	102,4	102,9	101,9	105,5	104,8	102,4	103,1	103,7	103,2	102,6	102,5	102,7
L	146,7	168,7	173,5	181,5	176,7	185,2	196,6	191,8	188,2	183,9	181,6	175,8	176,2	175,0	174,9
NL	105,1	102,3	102,7	102,7	98,4	101,3	102,3	101,8	104,0	104,6	106,8	105,6	106,0	106,3	106,2
A	104,9	106,5	106,1	105,2	103,5	105,8	108,8	109,0	112,3	112,0	111,1	113,1	112,6	112,5	112,4
P	53,6	53,1	49,4	52,3	55,7	58,9	64,5	65,6	68,7	70,3	70,0	68,9	69,6	70,5	71,2
FIN	94,9	98,3	99,1	99,1	101,3	99,9	91,1	84,0	87,5	87,8	93,6	93,2	96,4	98,4	99,4
S	110,9	110,3	111,8	111,0	109,1	104,5	102,4	96,7	95,5	95,5	97,3	95,2	93,7	93,8	93,8
UK	97,0	97,4	99,6	101,5	103,5	99,5	96,3	98,0	99,2	99,0	96,4	98,8	100,3	99,4	98,6
EU-15	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Cuadro 10. *Producto nacional bruto a precios de mercado corrientes*
(En millones de ecus-euros; 1998-1999: pronósticos)

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
B	173 285	184 518	197 653	211 690	214 466	217 025	224 335	234 203
DK	103 348	109 322	116 203	126 018	131 339	137 032	143 815	152 454
D	1 533 230	1 636 447	1 725 209	1 837 598	1 839 972	1 837 908	1 892 649	1 976 634
EL	76 979	79 211	83 817	88 328	97 098	105 948	104 786	110 127
E	443 957	408 476	403 293	427 168	455 245	465 373	489 076	519 717
F	1 012 148	1 054 623	1 108 652	1 163 060	1 198 541	1 217 015	1 268 038	1 329 741
IRL	36 070	36 518	39 760	42 752	47 645	55 273	57 871	63 702
I	925 235	827 616	841 397	819 264	944 011	1 001 758	1 039 694	1 094 776
L	11 954	12 478	13 350	14 210	14 356	14 825	15 662	16 614
NL	246 411	265 427	282 152	302 185	311 923	318 548	334 421	353 054
A	144 027	155 310	164 805	176 503	179 687	181 492	188 199	197 137
P	72 485	71 422	73 913	79 271	83 476	87 098	91 326	97 217
FIN	78 691	68 572	79 062	93 011	95 509	101 827	106 880	113 306
S	185 075	152 696	161 400	169 937	189 562	192 439	201 625	212 725
UK	806 011	802 726	856 957	844 401	907 294	1 134 509	1 246 095	1 301 867
EU-15	5 848 906	5 865 362	6 147 623	6 395 397	6 710 125	7 068 070	7 404 472	7 773 274

Cuadro 11. *Población total*
(1000)

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
B	10 045	10 085	10 116	10 137	10 157	10 182	10 208	10 233
DK	5 171	5 189	5 205	5 228	5 262	5 278	5 298	5 316
D	80 594	81 179	81 422	81 661	81 895	82 060	82 250	82 425
EL	10 322	10 380	10 426	10 454	10 465	10 518	10 570	10 623
E	39 008	39 086	39 150	39 210	39 270	39 323	39 371	39 371
F	57 374	57 654	57 900	58 138	58 375	58 607	58 877	59 148
IRL	3 555	3 574	3 586	3 601	3 626	3 661	3 696	3 730
I	56 859	57 049	57 204	57 301	57 403	57 506	57 609	57 714
L	392	398	404	410	416	421	426	432
NL	15 182	15 290	15 381	15 460	15 523	15 603	15 692	15 761
A	7 914	7 991	8 030	8 047	8 059	8 084	8 108	8 132
P	9 833	9 840	9 840	9 847	9 866	9 876	9 886	9 896
FIN	5 042	5 067	5 088	5 108	5 125	5 140	5 155	5 170
S	8 668	8 718	8 782	8 847	8 901	8 918	8 936	8 954
UK	58 006	58 191	58 395	58 606	58 782	58 977	59 172	59 367
EU-15	367 965	369 690	370 927	372 054	373 124	374 153	375 254	376 272

Comisión Europea

Financiación de la Unión Europea

Informe de la Comisión sobre el funcionamiento del sistema de recursos propios

Suplemento 2/98 del Boletín de la UE

Luxemburgo: Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas

1998 — 129 pp. — 17,6 x 25 cm

ISBN 92-828-4966-X

Precio en Luxemburgo (IVA excluido): 7 ECU

Venta • Salg • Verkauf • Πωλήσεις • Sales • Vente • Vendita • Verkoop • Venda • Myynti • Försäljning

BELGIOUE/BELGIË

Jean De Lannoy
Avenue du Roi 202/Koningslaan 202
B-1190 Bruxelles/Brussel
Tél. (32-2) 538 43 08
Fax (32-2) 538 08 41
E-mail: jean.de.lannoy@infoboard.be
URL: http://www.jean-de-lannoy.be

La librairie européenne/De Europese Boekhandel

Rue de la Loi 244/Wetstraat 244
B-1040 Bruxelles/Brussel
Tél. (32-2) 295 26 39
Fax (32-2) 735 09 50
E-mail: mail@libeurop.be
URL: http://www.libeurop.be

Moniteur belge/Belgisch Staatsblad

Rue de Louvain 40-42/Luiseuweng 40-42
B-1000 Bruxelles/Brussel
Tél. (32-2) 552 22 11
Fax (32-2) 511 01 84

DANMARK

J. H. Schultz Information A/S
Herstedvang 10-12
DK-2620 Alberslund
Tlf. (45) 43 63 23 00
Fax (45) 43 63 19 69
E-mail: schultz@schultz.dk
URL: http://www.schultz.dk

DEUTSCHLAND

Bundesanzeiger Verlag GmbH
Vertreibsabteilung
Amsterdamer Straße 192
D-50735 Köln
Tel. (49-221) 97 66 80
Fax (49-221) 97 66 82 78
E-Mail: vertneb@bundesanzeiger.de
URL: http://www.bundesanzeiger.de

ΕΛΛΑΔΑ/GREECE

G. C. Eleftheroudakis SA
International Bookstore
Panepistimiou 17
GR-10564 Athens
Tel. (30-1) 331 41 80/12/3/4/5
Fax (30-1) 323 98 21
E-mail: elebooks@netor.gr

ESPAÑA

Boletín Oficial del Estado
Trafalgar, 27
E-28071 Madrid
Tel. (34) 915 38 21 11 (Libros),
913 84 17 15 (Suscrip.)
Fax (34) 915 38 21 21 (Libros),
913 84 17 14 (Suscrip.)
E-mail: clientes@boe.es
URL: http://www.boe.es

Mundi Libros, SA

Castello, 37
E-28001 Madrid
Tel. (34) 914 36 37 00
Fax (34) 915 75 39 98
E-mail: librena@mundiprensa.es
URL: http://www.mundiprensa.es

FRANCE

Journal officiel
Service des publications des CE
26, rue Desaix
F-75727 Paris Cedex 15
Tel. (33) 140 58 77 31
Fax (33) 140 58 77 00

IRELAND

Government Supplies Agency
Publications Section
4-5 Harcourt Road
Dublin 2
Tel. (353-1) 661 31 11
Fax (353-1) 475 27 60
E-mail: opw@iol.ie

ITALIA

Licosa SpA
Via Duca di Calabria, 1/1
Casella postale 552
I-50125 Firenze
Tel. (39-55) 064 54 15
Fax (39-55) 064 12 57
E-mail: licosa@fibcc.it
URL: http://www.fibcc.it/licosa

LUXEMBOURG

Messageries du livre SARL
5, rue Raffäissen
L-2411 Luxembourg
Tél. (352) 40 10 20
Fax (352) 49 98 06 61
E-mail: mdl@pt.lu
URL: http://www.mdl.lu

Abonnements:

Messageries Paul Kraus
11, rue Christophe Plantin
L-2339 Luxembourg
Tél. (352) 49 98 88-8
Fax (352) 49 98 88-444
E-mail: mpk@pt.lu
URL: http://www.mpk.lu

NEDERLAND

SDU Servicecentrum Uitgevers
Christoffel Plantijnstraat 2
Postbus 20014
2500 EA Den Haag
Tel. (31-70) 378 96 80
Fax (31-70) 378 97 83
E-mail: sdu@sdu.nl
URL: http://www.sdu.nl

ÖSTERREICH

**Manz'sche Verlags- und
Universitätsbuchhandlung GmbH**
Kohlmarkt 1
A-1014 Wien
Tel. (43-1) 53 16 11 00
Fax (43-1) 53 16 11 67
E-Mail: bestellen@manz.co.at
URL: http://www.austria.EU.net/81/manz

PORTUGAL

Distribuidora de Livros Bertrand Ld.

Grupo Bertrand, SA
Rua das Terras dos Vales, 4-A
Apartado 60037
P-2700 Amadora
Tel. (351-1) 495 90 50
Fax (351-1) 496 02 55

Imprensa Nacional-Casa da Moeda, EP

Rua Marquês Sá da Bandeira, 16-A
P-1050 Lisboa Codex
Tel. (351-1) 353 03 99
Fax (351-1) 353 02 94
E-mail: del.incm@mail.telepac.pt
URL: http://www.incm.pt

SUOMI/FINLAND

**Akateeminen Kirjakauppa/Akademiska
Bokhandeln**
Keskuskatu 1/Centralgatan 1
PL/PB 128
FIN-00101 Helsinki/Helsingfors
P:fin (358-9) 121 44 18
F:fax (358-9) 121 44 35
Sähköposti: akalliaus@akateeminen.com
URL: http://www.akateeminen.com

SVERIGE

BTJ AB

Traktorvägen 11
S-221 82 Lund
Tfn (46-46) 18 00 00
Fax (46-46) 30 79 47
E-post: btjeu-pub@btj.se
URL: http://www.btj.se

UNITED KINGDOM

The Stationery Office Ltd
International Sales Agency
51 Nine Elms Lane
London SW8 5DR
Tel. (44-171) 873 90 90
Fax (44-171) 873 84 63
E-mail: ipa.enquiries@theso.co.uk
URL: http://www.theso.co.uk

ISLAND

Bokabud Larusar Blöndal
Íslandsúrdstig, 2
IS-101 Reykjavík
Tel. (354) 551 56 50
Fax (354) 552 55 60

NORGE

Sweta Norge AS

Ostenojeveien 18
Boks 6512 Etterstad
N-0606 Oslo
Tel. (47-22) 97 45 00
Fax (47-22) 97 45 45

SCHWEIZ/SUISSE/SVIZZERA

Euro Info Center Schweiz
c/o OSEC
Stämpfenbachstraße 85
PT 492
CH-8035 Zürich
Tel. (41-1) 365 53 15
Fax (41-1) 365 54 11
E-mail: eics@osec.ch
URL: http://www.osec.ch/eics

BĂLGARIA

Europress Euromedia Ltd
59, blvd Vitosha
BG-1000 Sofia
Tel. (359-2) 980 37 66
Fax (359-2) 980 42 30
E-mail: Milena@mbx.cit.bg

ČESKÁ REPUBLIKA

ÚSIS

NIS: prodejna
Havlikova 22
CZ-130 00 Praha 3
Tel. (420-2) 24 23 14 86
Fax (420-2) 24 23 11 14
E-mail: nikpos@disc.nis.cz
URL: http://usis.cz

CYPRUS

Cyprus Chamber of Commerce and Industry
PO Box 1455
CY-1509 Nicosia
Tel. (357-2) 66 95 00
Fax (357-2) 66 10 44
E-mail: info@ccci.org.cy

EESTI

Eesti Kaubandus-Tööstuskoja (Estonian Chamber of Commerce and Industry)

Toom-Kooli 17
EE-0001 Tallinn
Tel. (372) 646 02 44
Fax (372) 646 02 45
E-mail: einfo@koda.ee
URL: http://www.koda.ee

HRVATSKA

Mediatrade Ltd
Pavla Hatza 1
HR-10000 Zagreb
Tel. (385-1) 43 03 92
Fax (385-1) 43 03 92

MAGYARORSZÁG

Euro Info Service
Európa Ház
Manglicszeget
PO Box 475
H-1396 Budapest 62
Tel. (36-1) 350 80 25
Fax (36-1) 350 90 32
E-mail: euroinfo@mail.mataev.hu
URL: http://www.euroinfo.hu/index.htm

MALTA

Miller Distributors Ltd
Malta International Airport
PO Box 25
Luqa LOA 05
Tel. (356) 66 44 88
Fax (356) 67 67 99
E-mail: gwirth@usa.net

POLSKA

Arz Polonia
Krakowskie Przedmiescie 7
Sk. pocztowa 1001
PL-00-950 Warszawa
Tel. (48-22) 826 12 01
Fax (48-22) 826 62 40
E-mail: arz_pol@bevy.hsn.com.pl

ROMÂNIA

Euromedia
Str. G-ral Berhelot Nr 41
RO-70749 Bucuresti
Tel. (40-1) 315 44 03
Fax (40-1) 315 44 03

RUSSIA

CCEC

60-letiya Oktyabrya Av. 9
117312 Moscow
Tel. (7-095) 135 52 27
Fax (7-095) 135 52 27

SLOVAKIA

Centrum VTI SR
Nám. Slobody, 19
SK-81223 Bratislava
Tel. (421-7) 531 83 64
Fax (421-7) 531 83 64
E-mail: europ@btb1.stik.stuba.sk
URL: http://www.stik.stuba.sk

SLOVENIA

Gospodarski Vestnik
Dunajska cesta 5
SLO-1000 Ljubljana
Tel. (386) 611 33 03 54
Fax (386) 611 33 91 28
E-mail: europ@gvestnik.si
URL: http://www.gvestnik.si

TÜRKIYE

Dünya İnfotel AS
100, Yil Mahallesi 34440
TR-80050 Bagclar-Istanbul
Tel. (90-212) 629 46 89
Fax (90-212) 629 46 27
E-mail: infotel@dunya-gazete.com.tr
AUSTRALIA
Hunter Publications
PO Box 404
3067 Abbotsford, Victoria
Tel. (61-3) 94 17 53 61
Fax (61-3) 94 71 54
E-mail: jpdavies@ozemail.com.au

CANADA

Nis éditions La Liberté Inc.
3020, chemin Sainte-Foy
3128, 3^e Avenue-Foy, Québec
Tel. (1-418) 658 67 63
Fax (1-800) 567 54 49
E-mail: liberte@mediom.qc.ca
Renouf Publishing Co. Ltd
5169 Chemin Canotek Road Unit 1
K1J 9J3 Ottawa, Ontario
Tel. (1-613) 745 26 65
Fax (1-613) 745 76 60
E-mail: order.dept@renoufbooks.com
URL: http://www.renoufbooks.com

EGYPT

The Middle East Observer

41 Sherif Street
Cairo
Tel. (20-2) 393 97 32
Fax (20-2) 393 97 32
E-mail: order_book@meobserver.com.eg
URL: www.meobserver.com.eg

INDIA

EBIC India

3rd Floor, Y. B. Chavan Centre
Gen. J. Bhosale Marg.
400 021 Mumbai
Tel. (91-22) 282 60 64
Fax (91-22) 285 45 64
E-mail: ebic@giasbm01.vsnl.net.in
URL: http://www.ebicindia.com

ISRAEL

ROY International

41, Mishmar Hayarden Street
PO Box 13056
61130 Tel Aviv
Tel. (972-3) 649 94 69
Fax (972-3) 648 60 39
E-mail: royil@netvision.net.il

Sub-agent for the Palestinian Authority:

Index Information Service

PO Box 19502
Jerusalem
Tel. (972-2) 627 16 34
Fax (972-2) 627 12 19

JAPAN

PSI-Japan

Asahi Sanbancho Plaza #206
7-1 Sanbancho, Chiyoda-ku
Tokyo 102
Tel. (81-3) 32 34 89 21
Fax (81-3) 32 34 89 15
E-mail: books@psi-japan.co.jp
URL: http://www.psi-japan.com

MALAYSIA

EBIC Malaysia

Level 7, Wisma Hong Leong
18 Jalan Perak
50450 Kuala Lumpur
Tel. (60-3) 262 62 98
Fax (60-3) 262 61 98
E-mail: ebic-kl@mol.net.my

PHILIPPINES

EBIC Philippines

19th Floor, PS Bank Tower
Sen. Gil - Puyat Ave. cor. Tindalo St.
Makati City
Metro Manila
Tel. (63-2) 759 66 80
Fax (63-2) 759 66 90
E-mail: eocppom@globe.com.ph
URL: http://www.eocp.com

SOUTH KOREA

Information Centre for Europe (ICE)

204 Woo Sol Parktel
395-185 Seogyo Dong, Mapo Gu
121-210 Seoul
Tel. (82-2) 322 53 03
Fax (82-2) 322 53 14
E-mail: euroinfo@shinbiro.com

THAILAND

EBIC Thailand

29 Vanissa Building, 8th Floor
Sri Chulidom
Ploenchit
10330 Bangkok
Tel. (66-2) 855 06 27
Fax (66-2) 855 06 28
E-mail: ebicbkk@ksc15.th.com
URL: http://www.ebicbkk.org

UNITED STATES OF AMERICA

Berman Associates

4611-F Assembly Drive
Lanham MD20706
Tel. (1-800) 274 44 47 (toll free telephone)
Fax (1-800) 865 34 50 (toll free fax)
E-mail: query@berman.com
URL: http://www.berman.com

**ANDERE LÄNDER/OTHER COUNTRIES/
AUTRES PAYS**

Bitte wenden Sie sich an ein Büro Ihrer
Wahl / Please contact the sales office of
your choice / Veuillez vous adresser
au bureau de vente de votre choix

01

09

CM-NF-98-002-ES-C

Precio en Luxemburgo (IVA excluido): 7 ECU



OFICINA DE PUBLICACIONES OFICIALES
DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

L-2985 Luxembourg

ISBN 92-828-4966-X



9 789282 849668 >