

LA FINANCIACIÓN FUTURA DE LA COMUNIDAD

(Comunicación de la Comisión al Consejo
y al Parlamento Europeo)

(Bruselas, 4 de febrero de 1983) (*) (**)

INTRODUCCION

1. La Comunidad europea se financia por medio de los recursos que le corresponden por derecho y que son consecuencia directa de sus propias políticas. El sistema actual de los recursos propios, que comprende las prexacciones agrícolas y las cotizaciones azúcar, los derechos de aduana y una parte del IVA hasta un 1 por 100 de una base imponible uniforme, ha prestado un buen servicio a la Comunidad desde hace doce años. Pero ha llegado el momento de considerar su evolución posterior. En la presente comunicación, la Comisión expone algunas ideas preliminares sobre la forma en que podría tener lugar dicha evolución. Esta comunicación debe considerarse como un documento de discusión, a veces llamado «libro verde». Formula diversas consideraciones que ejercen influencia sobre el desarrollo del sistema de financiación de la Comunidad y enumera cierto número de opciones que, en este estadio de las reflexiones de la Comisión, parecen merecer a priori un estudio más profundo. A propósito no formula propuestas específicas. La Comisión hará tales propuestas en la primavera de 1983, a la luz del examen interno de los problemas planteados y de las reacciones del Consejo y del Parlamento.

2. Este documento de discusión sobre el sistema de financiación de la Comunidad se presenta al Parlamento paralelamente al discurso que pronunciará el presidente ante el Parlamento el 8 de febrero en el que definirá las prioridades políticas de la Comisión para el resto de su mandato. Las ideas de la Comisión sobre el sistema de financiación de la Comunidad deben apreciarse en función de sus propuestas políticas. La Comisión destaca igualmente, como lo ha hecho en diversas ocasiones, que el presupuesto comunitario cuya financiación es objeto del «libro verde» sólo da una imagen muy parcial de la realidad de la Comunidad y que en ningún caso podría constituir el único ni incluso el principal elemento de apreciación para juzgar las ventajas de la pertenencia a la Comunidad.

3. Las propuestas posteriores de la Comisión para la financiación futura de la Comunidad tendrán por objetivos:

(*) COM (83) final.

(**) Traducido por Montserrat F. Loaysa.

DOCUMENTACION

- a) dotar a la Comunidad de los recursos que necesita, con la flexibilidad y la autonomía financieras indispensables para responder a las necesidades presupuestarias crecientes de sus políticas;
- b) desarrollar el sistema de financiación de la Comunidad de forma que se estimule el desarrollo posterior de las políticas actuales y de las nuevas políticas;
- c) crear un marco financiero que permita acoger a España y Portugal sin por eso perjudicar el acervo comunitario tal como existe actualmente y tal como deberá evolucionar en el contexto de la ampliación según las propuestas de la Comisión;
- d) reforzar la cohesión y la solidez internas de la Comunidad contribuyendo a corregir los desequilibrios presupuestarios, tal como lo solicitan diversas resoluciones del Parlamento.

4. La Comisión ha explicado en repetidas ocasiones por qué considera que es necesario un incremento de los recursos propios de la Comunidad y por qué no puede aceptar que el tope actual limite artificialmente y de forma permanente el crecimiento del presupuesto comunitario. En su discurso-programa de febrero de 1981 ante el Parlamento europeo, el presidente de la Comisión ha subrayado que la Comunidad no podía seguir siendo simplemente «al uno por ciento». En primer lugar está la necesidad de asegurar el mantenimiento de todas las políticas actuales de la Comunidad. La Comunidad vive ya bajo la amenaza del agotamiento de sus actuales recursos financieros y, cualquiera que sea el nivel real de los gastos considerados para un ejercicio dado, debe poder disponer de cierto número de recursos de forma que se preserven la seguridad y la continuidad de todas sus políticas en un marco presupuestario global.

5. Además, es preciso ampliar más la gama actual de las políticas comunitarias. En su informe sobre el Mandato, la Comisión presentó ideas para el desarrollo de las políticas comunitarias; las completará y desarrollará en el discurso-programa que su presidente pronunciará ante el Parlamento europeo el 8 de febrero de 1983. En resumen, la Comisión considera:

- a) la intensificación de la estrategia comunitaria en el campo de la energía y de las inversiones industriales, y un incremento de los gastos comunitarios dedicados a la investigación y al desarrollo, así como a los proyectos de innovación;
- b) un recurso más sistemático y amplio a los gastos estructurales financiados por el Fondo Regional y el Fondo Social, así como el desarrollo de otros gastos estructurales, tales como los gastos del FEOGA, sección orientación y pesca, y de los programas mediterráneos;
- c) el desarrollo de un importante programa de infraestructuras de transportes financiado por la Comunidad;
- d) la realización en los próximos diez años de un programa comunitario de ayuda al desarrollo financiado por el presupuesto general y que represente un 1/100 del producto interior bruto de la Comunidad;

DOCUMENTACION

- e) el mantenimiento del objetivo de la Comisión que es el hacer de forma que los gastos agrícolas aumenten lentamente que los recursos propios de la Comunidad comprobados durante un periodo de varios años.

6. Al valorar la contribución que determinadas formas de nuevos recursos podrían aportar para alcanzar los objetivos establecidos en el apartado 3 anterior, la Comisión parte de la hipótesis de que el desarrollo del sistema de financiación de la Comunidad debe considerarse al mismo tiempo que el desarrollo de las políticas comunitarias, en particular sus políticas de gastos. Desde hace largo tiempo la Comisión ha subrayado la necesidad de extender las políticas comunitarias en el campo no agrícola, lo que daría un mejor equilibrio de los gastos en el presupuesto comunitario. En tal contexto, la Comisión lamenta que por el actual estancamiento de las decisiones comunitarias en diversos campos, no evolucione como se esperaba, en favor de los programas comunitarias, la relación entre el desarrollo de las políticas nacionales y el de las políticas comunitarias.

7. Al hacer estas propuestas la Comisión no parte de la hipótesis de que un aumento del presupuesto comunitario sea una cosa deseable por sí. La Comisión reconoce que todos los Estados deben hacer frente a pesadas obligaciones económicas y ella misma ha resaltado la importancia del rigor presupuestario en el sector público. Todos los gastos comunitarios deberían examinarse detenidamente para demostrar que representan una solución más rentable que los programas nacionales. De hecho, la Comisión considera que las relaciones entre los gastos comunitarios y los gastos de los gobiernos nacionales podrían, en algunos casos apropiados, examinarse más sistemáticamente. Debería examinarse con más atención la importancia de las economías de escala. En particular, en el campo de las políticas destinadas a promover la adaptación estructural, así como la innovación industrial y tecnológica, hay programas estrictamente nacionales, financiados por completo por los presupuestos nacionales que corren el peligro en numerosos casos de no vonvenir en razón de las restricciones presupuestarias y de las limitaciones de escala. Una financiación comunitaria de nivel superior podría, en algunos casos, no solamente evitar el despilfarro de los escasos recursos públicos, sino además incitar a una mayor apertura del mercado.

Debería ser posible mostrar a los europeos que un aumento de los recursos comunitarios no acarrea automáticamente una carga suplementaria para el contribuyente europeo; por el contrario, en muchos casos un aumento de los gastos comunitarios debería tener como corolario una reducción de los gastos nacionales.

8. No existen nuevas formas suplementarias potenciales de ingresos de los que pueda disponer la Comunidad y que procederían automáticamente de sus políticas como los recursos propios tradicionales constituidos por los derechos de aduana y las prexacciones agrícolas. La Comisión ha tratado de determinar, pues, que nuevos ingresos reflejan mejor el interés general de la Comunidad, incitan más a todos los Estados miembros a participar plenamente en las políticas comunitarias y garantizan mejor relaciones coherentes entre los recursos de la Comunidad y la estructura de sus gastos.

DOCUMENTACION

9. La Comisión considera que es preciso un sistema de recursos financieros mejor diversificados para permitir que se prosiga el desarrollo de las políticas actuales de la Comunidad con un margen de seguridad adecuado y para promover el crecimiento de las políticas y de los gastos suplementarios que serán necesarios en el futuro, especialmente en el marco de la ampliación.

10. Una diversificación de este tipo contribuiría asimismo a atenuar los problemas presupuestarios mencionados por la Comisión en la introducción a su anteproyecto de presupuesto suplementario rectificativo número 1, 1983, para los que el Parlamento europeo ha solicitado una solución duradera y comunitaria en su resolución de 16 de diciembre de 1982 (*). La Comisión ha indicado claramente que compartía la preocupación manifestada por el Parlamento y su anhelo de ver sustituidas las soluciones puntuales de los últimos años por un arreglo permanente con el fin de reforzar las políticas comunitarias y que por tanto presentaría una serie de propuestas en un futuro próximo con vistas a desarrollar sus políticas e introducir un sistema de recursos propios más diversificado.

11. Otro factor que se ha producido durante los años que han seguido a la implantación del sistema actual de los recursos propios ha sido la aparición de un Parlamento europeo directamente elegido. La función del Parlamento como rama de la autoridad presupuestaria queda claramente definido por el Tratado. La Comisión considera que es esencial que cualquier nueva modificación del sistema tenga en cuenta el ejercicio por el Parlamento europeo directamente elegido de los poderes y responsabilidades que corresponden a su estatuto.

12. Los puntos siguientes abordan, sucesivamente, las fuentes posibles de ingresos generales para la financiación del presupuesto comunitario bajo las cabezas de capítulo IVA, progresividad y fuentes de ingresos relacionadas con los indicadores agrícolas; las fuentes posibles de ingresos que afectan a la financiación de políticas específicas; los ingresos consecuencia de las políticas agrícola y comercial de la Comunidad; el papel de los préstamos y empréstitos; la factibilidad de un sistema de compensación financiera o de transferencia y el papel del Parlamento. Anejo a la presente comunicación se encontrará un breve comentario sobre algunas otras posibilidades de financiación que ha examinado la Comisión, pero que, en la situación actual, no parecen convenir como recursos comunitarios, un análisis más profundo del concepto de compensación financiera y un examen de la integridad y de la autonomía del presupuesto comunitario.

13. Al presentar estas ideas sobre una diversificación del sistema de financiación de la Comunidad, la Comisión parte de la hipótesis de que la actual gama de recursos propios permanecerá intacta y que cualquier nueva forma de ingresos vendrá a añadirse a esta gama.

(*) En su resolución del 16 de diciembre de 1982, el Parlamento europeo ha solicitado a la Comisión y al Consejo que presenten con la máxima rapidez nuevas propuestas financieras y presupuestarias que den un resultado concreto al Mandato del 30 de mayo y sienten las bases de una solución duradera y comunitaria a situaciones «inaceptables» que han aparecido para algunos Estados miembros».

FUENTES DE INGRESOS GENERALES**Impuesto sobre el valor añadido**

14. Entre todas las posibles fuentes de ingresos generales suplementarios para el presupuesto de la Comunidad, el impuesto sobre el valor añadido presenta numerosos atractivos. El IVA es un recurso propio existente que permite establecer un nexo directo con el contribuyente. En principio su base imponible está ya armonizada. Los mecanismos necesarios para la determinación, la percepción y el control del impuesto ya se emplean, funcionan relativamente bien y aseguran de forma bastante satisfactoria la continuidad de la financiación de los gastos con cargo al presupuesto comunitario. Por su parte, el IVA se percibe al consumo y presenta por ello una amplia base fiable, de forma que procura ingresos elevados para un débil tipo de imposición. Estos ingresos presentan una regularidad satisfactoria. Para la Comunidad en su conjunto se da por descontado que la base IVA aumentará al hilo de los años de forma más o menos proporcional al crecimiento del PIB de la Comunidad. Por último, gracias al mecanismo en virtud del cual los sujetos pasivos deben deducir la cuota del IVA ya devengada para obtener el montante neto de lo que ellos mismos deberán abonar, el IVA lleva consigo un elemento de autocontrol; en cierta medida está menos sujeto al fraude que otras formas de impuesto cuya base de cálculo es igualmente amplia. Consecuentemente, el aumento o supresión del tope del 1 por 100 proporcionaría una fuente de ingresos duradera y fiable que permitiría asegurar un desarrollo considerable de las políticas comunitarias. Asimismo refleja, en cierta medida, la prosperidad relativa de los Estados miembros de la Comunidad.

15. Con todo son necesarias otras medidas para aprovechar mejor el sistema del IVA, con el fin de permitirle corresponder mejor al ideal inicial de un nexo directo entre el contribuyente y la Comunidad. Por ejemplo, aunque la base imponible del IVA esté en principio armonizada, los Estados miembros disfrutan actualmente de diversas derogaciones temporales, que deben ser compensadas mediante pagos basados en cálculos aproximados del impuesto que deberían. Además, en virtud de disposiciones transitorias, el IVA no se percibe directamente de los contribuyentes sino sobre la base de una media ponderada aplicada al total de los ingresos cobrados y que implica un importante recurso a estimaciones estadísticas. La Comisión proseguirá, acentuándolos, sus esfuerzos para suprimir completamente estas anomalías transitorias. Considera que el IVA debería ser, a largo plazo, la piedra angular de la autonomía financiera de la Comunidad. La Comisión considera por tanto que, como la Comunidad debe desarrollar su acción en nuevos campos, será necesario liberar ingresos suplementarios aumentando el tope del 1 por 100 y, simultáneamente, diversificar mejor el sistema de financiación de la Comunidad.

PROGRESIVIDAD

16. La Comisión se pregunta si sería deseable y posible introducir un elemento de progresividad en el sistema de ingresos comunitario. La introducción de tal concepto sería conforme con la noción de equidad que es fundamental en todos los sistemas de financiación públicos. Políticamente, esta introducción aportaría una modesta contribución a la convergencia de las economías de los Estados miembros al permitir una modulación hacia arriba o hacia abajo de la contribución de cada Estado miembro en función de su nivel de prosperidad. Esto implicaría que los Estados miembros más ricos que la media (siendo la forma más cómoda de medir la riqueza el PIB por habitante) deberían contribuir en más medida a los recursos, mientras que los Estados menos prósperos verían disminuir su contribución. Existen dos formas principales de introducir un elemento de progresividad en el sistema de financiación de la Comunidad: se puede establecer, bien añadir un elemento de progresividad en el sistema del IVA o bien gravar a los Estados miembros de una manera progresiva sobre la base del PIB.

17. Si se desea introducir un elemento de progresividad en el sistema del IVA es necesario aplicar un mecanismo corrector al cálculo del tipo impositivo del IVA que se efectúa inmediatamente después de adoptar el presupuesto. Dicho mecanismo podría configurarse de una de las dos siguientes formas:

- una corrección del IVA en función del PIB por habitante de cada uno de los Estados miembros expresado en porcentaje de la media comunitaria. Esto significa que habría un tipo de IVA para cada Estado miembro y que el tipo efectivo aplicado diferiría de un Estado miembro al otro;
- una corrección del tipo del IVA en favor de ciertos Estados miembros solamente (por ejemplo, una reducción del tipo en favor de aquellos cuyos PIB por habitante haya caído por debajo de la media comunitaria). Este mecanismo sería similar al que se aplica actualmente a Grecia transitoriamente.

18. Estas dos formas de aplicar un mecanismo corrector al sistema del IVA, que no tienen ninguna de las dos igual en las legislaciones nacionales actuales en lo tocante al IVA, harían necesaria la modificación de la legislación actual relativa a los recursos propios, e incluso debilitarían ambas el nexo ya existente entre el contribuyente y la Comunidad. La sustitución de un tipo de IVA único por diez tipos distintos sería una innovación capital que modificaría de forma importante el carácter del sistema de los recursos propios.

19. Si se consideraba deseable instaurar un elemento de progresividad sin ponderar el producto del IVA de la forma que acaba de hacerse, se podría igualmente proyectar e introducir, junto al IVA que está basado en el consumo, otra fuente de ingresos que reflejara directamente la prosperidad de los Estados miembros. Se reconoce ampliamente al PIB como indicador de la prosperidad y la Comunidad lo utiliza explícitamente como tal desde hace varios años. Un impuesto

DOCUMENTACION

sobre los Estados miembros basados en el PIB podría modularse de forma progresiva mediante la aplicación de un coeficiente de elasticidad al porcentaje de contribución que representarían las partes relativas del PIB no corregidas. Este impuesto PIB progresivo permitiría promover más directamente la convergencia económica en la Comunidad al subordinar la obligación de pagar a la capacidad de pagar, sin por ello perjudicar el buen funcionamiento y el desarrollo posterior del elemento IVA de los recursos propios actuales de la Comunidad.

20. Si es cierto que como fuente de ingresos generales un impuesto progresivo basado en el PIB de los Estados miembros presentaría cierto número de características interesantes, tendría no obstante un inconveniente importante: podría ser considerado como un retorno parcial al sistema de las contribuciones financieras practicado antes de la decisión de 1970 sobre los recursos propios y, consecuentemente, como un paso atrás en el plano político.

21. La introducción del concepto de progresividad, ya sea mediante una modulación del IVA o mediante un impuesto PIB progresivo, provocaría algunas dificultades técnicas y políticas. Sería necesario convenir la forma cómo deberían definirse los indicadores progresivos de la capacidad contributiva. Por otra parte, para que tenga un impacto importante sobre los problemas presupuestarios de la Comunidad debería introducirse la progresividad en una medida mucho más ancha que la que normalmente se ha considerado en este contexto o que parece realista en las circunstancias actuales.

FUENTES DE RECURSOS VINCULADOS A INDICADORES AGRICOLAS

22. La política agrícola, única política actualmente integrada, representa una gran parte del presupuesto (alrededor del 65 por 100). En el aumento futuro, será conveniente que se prevean en el presupuesto las nuevas políticas que la Comunidad deberá introducir, en particular, para instrumentar la próxima ampliación. Durante esta fase de diversificación gradual, sería conveniente que se añadiera al actual sistema de recursos propios un nuevo tipo de recursos, extraídos del conjunto de la economía pero basados en parámetros agrícolas, para hacerlo más conformes con la estructura de gastos. La introducción de este nuevo tipo de recursos tendría por ventaja suplementaria el evitar situaciones en las que las discusiones sobre problemas financieros imponen tensiones artificiales al funcionamiento normal de la PAC.

23. El objeto de estos nuevos recursos que se extraerían de los Estados miembros sería el de contribuir a la financiación de la totalidad de los gastos comunitarios: no estaría, pues, específicamente unidos a uno u otro capítulo del presupuesto. No obstante, se basarían en indicadores de naturaleza agrícola. Su producto debería ser suficientemente sustancial como para contribuir de forma apreciable a disminuir algunos problemas presupuestarios de la Comunidad. Sin embargo, deberían concebirse como un elemento transitorio más que permanente del presupuesto y ajustarse de forma que disminuyeran progresivamente en importancia relativa e incluso que desaparecieran en el estadio final, a medida

DOCUMENTACION

que los gastos reflejaran mejor las diferentes prioridades sugeridas por el presidente en su discurso del 8 de febrero. Entre las hipótesis que pueden considerarse, la amplitud de los ingresos creados por estos nuevos recursos podría calcularse de forma que correspondiera al excedente de los gastos agrícolas sobre un cierto porcentaje o del presupuesto total o del conjunto de los recursos propios disponibles.

24. El cálculo de dichos recursos nuevos podría hacerse de diversas maneras, teniendo en cuenta la participación de los Estados miembros en la producción agrícola total de la Comunidad. Por ejemplo, podría basarse en el valor añadido total de dicha producción en cada uno de los Estados miembros, en el valor de la producción que se beneficia de ciertos regímenes particulares de ayuda comunitaria o en un conjunto de valores modulado en función de la naturaleza de dichos regímenes. No obstante, habría que tener en cuenta los problemas propios de algunos Estados miembros y de sus regiones cuyo nivel general de prosperidad es bajo y sus economías particularmente tributarias de la agricultura.

OTRAS FUENTES POSIBLES DE INGRESOS GENERALES

25. La Comisión ha examinado cierto número de ideas para las demás fuentes posibles de ingresos generales, pero por las razones que se exponen en el anexo I, ninguna parece apropiada a primera vista en este estadio como recurso comunitario, ya sea porque el tipo necesario del impuesto está insuficientemente armonizado o porque las consecuencias económicas de la imposición de un impuesto comunitario en la esfera afectada acarrearían un perjuicio injustificable.

INGRESOS VINCULADOS A POLITICAS ESPECIFICAS

26. Además de estos ingresos generales, la Comunidad podría disponer ventajosamente de cierto número de fuentes menores de ingresos vinculadas a la evolución de políticas específicas. El ejemplo del presupuesto de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero ha demostrado que en ciertas condiciones y hasta cierto punto los gastos vinculados a políticas en sectores particulares pueden financiarse satisfactoriamente mediante prexacciones en dichos sectores. La energía, la investigación y la industria son sectores en los que serían posibles arreglos de este tipo. En este estadio la Comisión no piensa en casos prácticos específicos: no es un modo de financiación que se pueda generalizar y habría que apreciar caso por caso, en función de las características particulares del caso de que se tratara, si es deseable utilizar este modo de financiación para algunos capítulos de gasto. En tal contexto, sería oportuno decidir sobre la afectación de los derechos de aduana sobre los productos CECA.

RECURSOS ACCESORIOS

27. El presupuesto comunitario continuará siendo alimentado por otros ingresos procedentes de los derechos de aduana, de las prexacciones agrícolas y de las prexacciones «azúcar». El rendimiento de estos recursos propios tradicionales es importante (es decir, alrededor de 8 139 MECU por año actualmente), pero varía de un año a otro y merma poco a poco paralelamente a la reducción tendencial del producto real de los derechos de aduana. Enmiendas de la política en este campo podrían originar ingresos adicionales en el futuro, por ejemplo, estableciendo un impuesto sobre los productos sustitutivos de los cereales o sobre los aceites y las materias grasas. No es este el lugar para discutir la justificación de tales impuestos respecto de la política agrícola, pero ninguna de ellas se demostraría apropiada como fuente regular de financiación del presupuesto comunitario. Un impuesto sobre los productos sustitutivos de los cereales sería de bajo rendimiento y estaría sujeto a fluctuaciones imprevisibles. Un impuesto sobre los aceites y las materias grasas tendría por objeto, si se establecía, cubrir los gastos necesarios para mantener el nivel de consumo del aceite de oliva.

28. Del mismo modo, aunque puedan producir montantes no despreciables de ingresos en el transcurso de algunos ejercicios, las prexacciones de corresponsabilidad agrícola están concebidas como instrumentos de la gestión agrícola y no como fuentes primarias de ingresos. Tal como se aplica actualmente en el sector lácteo, descansa esta prexacción en la idea fundamental de que es conveniente limitar los excedentes en relación al objetivo de producción haciendo participar financieramente a los productores en los mecanismos de regulación del mercado. Se considera hoy como un recurso simulado. La transparencia presupuestaria exigiría que figurara en el presupuesto como un ingreso normal. Los recursos procedentes de esta prexacción de corresponsabilidad varían en función de la evolución de los productos excedentarios y disminuyen en consecuencia paralelamente a los progresos de la regulación de los mercados agrícolas.

LA FUNCION DE LOS EMPRESTITOS Y PRESTAMOS

29. La Comisión considera que los empréstitos no podrían sustituir a los recursos propios de la Comunidad. No obstante tienen una importante función en el desarrollo de la parte que la Comunidad toma en la financiación de proyectos que se inscriben en la línea de las políticas comunitarias. De hecho juegan ya, en la financiación de ciertas políticas, un papel considerable que incluso debería ampliarse en el futuro. Esta ampliación puede facilitarse por el crecimiento de los recursos comunitarios, dado que el presupuesto proporciona garantías, y en algunos casos por bonificaciones de interés, para los empréstitos que alcancen un nivel sustancial.

COMPENSACION FINANCIERA O SISTEMA DE TRANSFERENCIAS

30. El 15 de noviembre de 1979 el Parlamento europeo ha adoptado una resolución (resolución Lange) sobre la comunicación de la Comisión de las Comunidades europeas titulada «convergencia y cuestiones presupuestarias». Esta resolución se inspiraba en cierto número de consideraciones, que son completamente pertinentes hoy en día, y enunciaba diversos principios fundamentales de la financiación de la Comunidad europea. La resolución:

- «juzga que un sistema nuevo y duradero de compensación financiera entre los Estados miembros en el marco de la Comunidad —basado en la noción de producto interior bruto per cápita y organizado en el marco del presupuesto comunitario— puede contribuir eficazmente a sostener los esfuerzos de convergencia realizados a través de las políticas comunes»;
- «invita a la Comisión a que elabore una propuesta formal que se inspire en el sistema comunitario de compensación descrito anteriormente, así como propuestas para la convergencia entre las economías».

Esta resolución ha ido seguida en 1981 por una resolución sobre los recursos propios de la Comunidad (resolución Spinelli) que declaraba que debería hacerse hincapié en el papel de redistribución del presupuesto y que acentuaba más la modulación de los recursos y el desarrollo de las políticas estructurales.

31. La Comisión participa plenamente de la opinión del Parlamento en lo que se refiere a las consideraciones y principios siguientes:

- «la convergencia entre las economías sólo puede derivarse del desarrollo de verdaderas políticas comunes y de la coordinación de las políticas llevadas a cabo por los Estados miembros en las esferas económica y monetaria, pero también en los sectores regional, social, agrícola y demás»;
- «los desequilibrios financieros que caracterizan la situación actual y las cargas que de ellos se derivan para ciertos Estados miembros constituyen un grave problema y requieren una solución inmediata»;
- «sería inadecuada, dado que es contrario al espíritu de los trabajos, cualquier solución que se inspirara en la idea del justo retorno, volviera a poner en tela de juicio el principio de los recursos propios o recurriera a transferencias financieras extrapresupuestarias».

32. Al examinar la posible aplicación de un sistema de compensación financiera en la Comunidad, la Comisión ha debido tener en cuenta las diferencias existentes entre la Comunidad en su estructura actual y los Estados federales que conocen tal sistema. La compensación financiera en dichos Estados implica ciertos arreglos en lo que se refiere a los ingresos y los gastos para obtener que ciertos servicios públicos se atiendan de forma uniforme. En lo que se refiere a los ingresos de la Comunidad, la creación de un sistema de financiación

mejor diversificado estaría de acuerdo con ciertos objetivos de la compensación financiera, en particular en la medida en que permitiría disminuir la contribución de los Estados miembros menos prósperos.

33. En lo que se refiere a los gastos de la Comunidad, es evidente que un presupuesto que representa apenas el 1 por 100 del PIB de la Comunidad no puede movilizar un volumen de recursos suficiente para ejercer un impacto significativo sobre todos los problemas relacionados con las disparidades regionales y la no convergencia económica. Tan claro es, que la introducción de un nuevo mecanismo en el presupuesto de la Comunidad exigiría garantías apropiadas que asegurasen que las transferencias efectuadas favorecían efectivamente la convergencia. Esto parece excluir automáticamente un sistema de transferencias incondicionales, al menos en el marco institucional de la Comunidad tal como existe actualmente.

34. No obstante, un mecanismo de compensación que implicara transferencias en lo que se refiere a los gastos además de las transferencias operadas en el marco de los fondos estructurales podría constituir un nuevo elemento útil en el presupuesto de la Comunidad. Este mecanismo podría servir a dos objetivos. Podría proporcionar una financiación suplementaria que permitiera a ciertos Estados miembros participar en mayor medida en programas económicos que reflejan prioridades comunitarias convenidas. Las bonificaciones de interés concedidas en Irlanda e Italia en el contexto de su participación en el Sistema monetario europeo son un ejemplo de este tipo de transferencia posible. Por otra parte, podría limitarse la aplicación de dicho mecanismo a algunos de los Estados miembros menos prósperos. Sería conveniente asegurarse de que los recursos así transferidos coinciden con el establecimiento de políticas comunitarias y someterles a un control comunitario adecuado.

35. Un mecanismo de compensación de este tipo quizás sería políticamente más realizable a corto plazo. Las cantidades necesarias para su funcionamiento no deben ser necesariamente muy importantes. Una transferencia de recursos de un volumen global limitado podría incluso tener un efecto económico significativo sobre los Estados miembros afectados menos prósperos.

EL PAPEL DEL PARLAMENTO

36. Para la Comisión, cualquier nuevo desarrollo del sistema de financiación comunitario debe reflejar y promover el papel del Parlamento europeo elegido por sufragio directo como rama de la autoridad presupuestaria.

37. El artículo 201 del tratado CEE establece que el Consejo por mayoría y previa consulta al Parlamento y la posterior ratificación de los Estados miembros decide la creación de nuevos recursos. En 1973 la Comisión propuso una enmienda a este artículo, encaminada a permitir a las instituciones de las Comunidades que crearan ingresos suplementarios sin tener que obtener previamente la ratificación de los parlamentos nacionales. Esta proposición se refería a tres puntos: la Comisión debía examinar de qué forma podían obtenerse nuevos ingresos;

DOCUMENTACIÓN

cada cinco años, el Consejo, a la presentación de un informe de la Comisión y después de haber consultado al Parlamento, debía examinar si y de qué forma era conveniente crear nuevos ingresos para la Comunidad; por último, el Parlamento, actuando a propuesta de la Comisión y previo acuerdo del Consejo por unanimidad, podría modificar el tope de los recursos o establecer nuevos recursos para la Comunidad, mediante decisión adoptada por mayoría de sus miembros y los tres quintos de los votos emitidos.

38. Esta propuesta de la Comisión se encuentra en la mesa del Consejo desde hace cerca de diez años. Evidentemente plantea en ciertos Estados miembros serios problemas de sensibilidad interna. La Comisión mantiene no obstante su punto de vista según el cual para que la Comunidad sea una entidad política y económica viable es necesario que sus instituciones disfruten de un grado más amplio de independencia en lo que se refiere a sus poderes para obtener ingresos. Cualesquiera que sean las nuevas fuentes de ingresos que se creen deberán ser capaces de afirmar el desarrollo de la Comunidad durante un período suficiente sin que sea automáticamente necesario recurrir a los procedimientos de ratificación nacional. La Comisión no desearía, por ejemplo, ver cómo el tope del 1 por 100 del IVA se sustituye simplemente por un nuevo tope tan pequeño que se alcanzara rápidamente.

39. No es en el marco del presente libro verde donde la Comisión desea adoptar una postura sobre los medios de actualizar los poderes del Parlamento en el procedimiento presupuestario anual. No obstante, la Comisión es consciente del nexo potencial entre las decisiones sobre los ingresos y las relacionadas con los gastos. Toma nota de los trabajos que se han iniciado en el Parlamento sobre las posibilidades de mejorar el procedimiento presupuestario, tanto en lo que se refiere a los gastos como a los ingresos. La manera de emitir la Comisión sus propuestas para el desarrollo del sistema de financiación comunitaria, es decir, en primer lugar la presentación de este documento consultivo, ha sido elegido de forma que le permita tener debidamente en cuenta los puntos de vista del Parlamento. La Comisión desearía asociar al Parlamento lo más estrechamente posible al desarrollo de sus ideas. Considera que estas ideas serán examinadas, de todas formas, en el marco del procedimiento de concertación entre las Instituciones.

ANEXO I

FORMAS E INGRESOS QUE, EN LAS CIRCUNSTANCIAS ACTUALES, NO PARECEN POSIBLES COMO RECURSOS COMUNITARIOS

1. Impuesto sobre el consumo

La Comisión considera que los impuestos sobre los cigarrillos y alcoholes no pueden constituir una fuente de ingresos adecuada para la Comunidad, puesto que no facilitarían la realización de ninguna política comunitaria. Además para los impuestos sobre los alcoholes se plantea el problema de la falta de armoni-

DOCUMENTACIÓN

zación de los derechos sobre la cerveza, el vino y las bebidas espirituosas, al no haber desembocado todavía en una decisión del Consejo las proposiciones de la Comisión.

2. Impuesto sobre las sociedades

La Comisión reclama desde hace largo tiempo la armonización del Impuesto sobre las sociedades. Podrían considerarse tres hipótesis para una Participación de la Comunidad en la imposición de sociedades:

- sustituir los sistemas nacionales de impuesto sobre las sociedades por un impuesto comunitario administrado directamente por la Comunidad;
- asignar al presupuesto de la Comunidad una parte del producto de los impuestos nacionales sobre las sociedades;
- introducir nuevos impuestos sobre las sociedades reservados específicamente a la financiación de ciertos gastos de los que se benefician las sociedades, en particular en el sector de la investigación.

Actualmente no parece que el impuesto sobre las sociedades sea una fuente adecuada de financiación para la Comunidad en un futuro próximo. Esto sólo sería posible a largo plazo, pues sería necesaria una base de imposición uniforme. Tal armonización sería extremadamente compleja y, consecuentemente, muy larga de realizar. La Comisión ha emprendido el trabajo preparatorio necesario, pero le será difícil presentar una proposición formal antes de que el Parlamento haya emitido un dictamen sobre la proposición de la Comisión de 1975 sobre la armonización de los regímenes de imposición de sociedades. El Parlamento emitió un dictamen provisional en 1979, pero no se ha vuelto a ocupar del asunto.

La tercera hipótesis es objeto del apartado 26 del texto principal.

3. Impuesto sobre la renta

Para poder utilizar como recurso propio el impuesto sobre la renta de las personas físicas, único impuesto realmente progresivo, sería necesario que al menos se cumplieran las dos siguientes condiciones:

- armonización de su campo de aplicación, es decir, definición de las personas físicas y jurídicas sujetas al impuesto;
- armonización de la base, lo que requiere normas comunes para determinar la renta no sólo de los particulares, sino también de las empresas industriales y comerciales y de las empresas agrícolas que no están sujetas al impuesto sobre sociedades.

Habida cuenta de la complejidad de esta armonización y de sus implicaciones políticas, es improbable que se adopte una iniciativa en este sentido en un futuro previsible.

4. Imposición de los productos petrolíferos

El interés de una prexacción sobre los productos petrolíferos debe examinarse en un contexto económico y político general. Si los precios del petróleo tendieran a bajar en el mercado mundial, podría justificarse una intervención fiscal por estas razones. En su comunicación COM (81)555, la Comisión ha insistido sobre todo en la coordinación de las políticas fiscales nacionales, teniendo en cuenta las políticas económica y energética de la Comunidad. Es posible que por encima de esta coordinación nacional merezca un examen más profundo la aplicación de una prexacción comunitaria específica; pero incluso si se introdujera no habría que esperar un rendimiento importante de una prexacción de este tipo.

ANEXO II

COMPENSACION FINANCIERA

Sobre la base de las sugerencias que se han hecho a menudo (sobre todo en el contexto de la resolución Lange de noviembre de 1979) para que se introduzca un mecanismo de compensación financiera en el sistema de financiación de la Comunidad, la Comisión ha juzgado útil exponer brevemente:

- lo que se entiende por compensación financiera y cuál es su objetivo;
- cómo funciona la compensación financiera en algunos sistemas federales existentes, en particular en Suiza y en la República Federal de Alemania;
- qué conclusiones podrían extraerse para la Comunidad del funcionamiento de estos mecanismos de compensación financiera.

La compensación financiera stricto sensu es un proceso sistemático de transferencias financieras orientadas para equilibrar la capacidad presupuestaria o los resultados económicos de diferentes niveles de gobierno en un sistema federal. El objetivo de esta nivelación es permitir a los Estados que proporcionen a sus ciudadanos una gama y una calidad uniformes de servicios públicos ejerciendo una presión fiscal sensiblemente comparable bajo la forma de tipos de imposición y otras cargas uniformadas.

En la práctica existen sistemas de compensación financiera en todas las grandes federaciones occidentales: República Federal de Alemania, Suiza, Austria, Estados Unidos, Canadá y Australia. Esquemáticamente, pertenecen a dos categorías: sistemas horizontales en los que la compensación se efectúa entre los diferentes niveles de gobierno subordinados y sistemas verticales en los que se efectúa por medio de actividades y poderes presupuestarios del gobierno central. Normalmente los sistemas de compensación implican dos elementos: una compensación con una finalidad general por lo que se refiere a los ingresos y un sistema de ayudas con finalidad específica (por ejemplo, servicios sociales, sa-

D O C U M E N T A C I O N

lud, educación o transportes) en lo que se refiere a los gastos. La combinación de los elementos y la extensión del sistema varían considerablemente de una federación a otra. Pero pueden presentarse problemas cuando se efectúan simultáneamente pagos de compensación con finalidad general y con finalidad específica: en algunos casos, los efectos de una de las formas de pagos pueden emplearse doblemente o bien ser incompatibles con los efectos de la otra.

Sulza tiene desde hace tiempo un sistema de compensación vertical. Las autoridades subordinadas (en este caso los cantones) reciben de la confederación diferentes pagos en función de necesidades específicas. Los cantones tienen una participación directa en los ingresos de la Confederación (compensación de ingresos) y en sus gastos bajo la forma de ayudas federales (compensación de gastos).

La compensación de los ingresos cubre los impuestos que la constitución suiza menciona y que la Confederación debe compartir con los cantones. Las partes que la Confederación y los cantones en conjunto reciben de cada impuesto vienen definidas por la Constitución. La compensación de ingresos sólo se aplica al reparto de la parte de los cantones entre los diversos cantones. Están previstas escalas de reparto distintas para cada impuesto. La mayor parte de los ingresos fiscales se reparten a prorratio de la población de los cantones (aunque se toma igualmente en cuenta la capacidad de cada cantón en lo que se refiere al impuesto de defensa).

La forma en que los cantones pueden utilizar los fondos que reciben sobre los impuestos federales no está sujeta a ninguna condición (aunque se establecen condiciones para la utilización de las ayudas federales separadas a las que los cantones están obligados a contribuir). Se opera una compensación del lado de los gastos en la medida en que los cantones se benefician de tasas de ayuda diferentes. El porcentaje de la contribución de la Confederación a los programas o proyectos de cada cantón depende esencialmente de su índice de capacidad fiscal. Este índice basado en la carga fiscal, la capacidad contributiva, la población y los factores geográficos y regionales da a cada cantón una nota que indica sus necesidades en recursos suplementarios en relación a las de los demás cantones.

El sistema de compensación suiza evita cualquier pago directo de un cantón a otro. Las operaciones de compensación financiera siempre se efectúan centralmente y se basan en criterios que tienen en cuenta las necesidades financieras y la capacidad fiscal de los cantones. Este sistema protege la independencia presupuestaria de los cantones mejor de lo que lo haría un sistema horizontal de compensación financiera. Pero esta mayor independencia tiene por consecuencia disparidades más importantes entre los cantones en lo que se refiere a las infraestructuras sociales y los servicios públicos. En la República Federal de Alemania, al lado de un mecanismo de compensación vertical por medio del sistema de reparto del IVA, que pone la capacidad fiscal de cada Land a un nivel del 92 por 100 de la media, hay un sistema horizontal de compensación entre los Länder. El sistema alemán de compensación entre los Länder es único en el mundo en la medida en que establece pagos horizontales de los Länder ricos a los Länder

B Ó C U M E N T A C I Ó N

pobres sin afectar al presupuesto federal. Fue creado en las circunstancias particulares de la posguerra, cuando era necesario un grado particularmente elevado de solidaridad entre los Länder para hacer frente a los problemas planteados por la reconstrucción de la economía alemana y por la absorción de los refugiados procedentes de los territorios perdidos.

El sistema de compensación entre los Länder tiende a asegurar que un Land que se sitúe por debajo de la media obtenga siempre el 95 por 100 de los ingresos fiscales medios por habitante de todos los Länder y que un Land obligado a proceder a transferencias de compensación no se encuentre, por dichas transferencias, por debajo del 100 por 100 de la media. El nivel de las contribuciones/ayudas de compensación viene determinado por la relación entre un indicador de capacidad fiscal (Steuerkraftmesszahl) y un indicador de las necesidades de gastos (Ausgleichsmesszahl).

La compensación entre los Länder forma parte de una compensación financiera más general. Por lo que se refiere a los ingresos, además del sistema de reparto del IVA, el Bund efectúa pagos complementarios (Ergänzungszuweisungen) en beneficio de los Länder menos prósperos. Por lo que se refiere a los gastos, existe un sistema de ayudas con finalidad específica en los sectores de la construcción de universidades y hospitales, de la política regional, de la política de estructuras agrícolas, de la protección costera, del desarrollo urbano, etc.

Habida cuenta de las circunstancias particulares que han conducido al sistema alemán horizontal de compensación financiera y de que dicho sistema funciona al margen del presupuesto federal, difícilmente puede considerarse como un modelo apropiado para un nuevo sistema comunitario.

Un sistema vertical sería un modelo posible para la Comunidad que parece más prometedor. No obstante, deberían cumplirse previamente una serie de condiciones: en primer lugar, la Comunidad debería disponer de los medios presupuestarios necesarios para realizar los pagos de compensación. Actualmente, la Comunidad no es un Estado federal y sus poderes son limitados, de forma que su presupuesto, al revés que el de los Estados federales, es inferior al de los miembros que la componen, lo que restringe de entrada el campo de aplicación de la compensación financiera. En segundo lugar, sería conveniente acordar un objetivo político general y un método objetivo de cálculo de los pagos de compensación con vistas a realizar la convergencia. Por último, debería establecerse una vigilancia eficaz de la realización de dicho objetivo.

La resolución Lange solicita «un sistema nuevo y duradero de compensación financiera entre los Estados miembros, en el marco de la Comunidad, basado en la noción de producto interior bruto per cápita y organizado en el marco del presupuesto comunitario». Esta solución no implicaría un sistema de compensación presupuestaria completo tal como el que se practica en los Estados con estructura federal existentes, sino un mecanismo más limitado orientado a una compensación o a transferencias económicas parciales.

Los fondos estructurales actuales de la Comunidad (especialmente los Fondos regional y social) constituyen ya un primer paso en esta dirección. Pero sería naturalmente posible profundizar la idea de una transferencia de recursos e intro-

D O C U M E N T A C I O N

ducir en el presupuesto comunitario un mecanismo de transferencia de más amplio alcance para los gastos.

Dicho mecanismo, unido al objetivo de convergencia económica, debería tener en cuenta sin embargo las siguientes consideraciones:

- poder para obtener ingresos;
- identificación de las funciones financieras públicas que necesitan transferencia de recursos a nivel de la Comunidad;
- en lo que se refiere a las funciones seleccionadas:
 - la medida de las necesidades de gastos;
 - el grado de transferencia apropiado.

No deberían subestimarse en este caso las dificultades políticas y técnicas. En las federaciones existentes los sistemas de compensación han evolucionado a través de un largo período y descansan sobre una tradición bien establecida. Sin embargo, la Comunidad es más heterogénea en sus capacidades, sus políticas y sus tradiciones que las federaciones actuales. Por ello es probablemente irrealista considerar en este momento algo más que un modesto paso en esta dirección. Quizás se podría introducir, como complemento a los fondos estructurales existentes, un fondo especial que proporcionara medios financieros suplementarios para acciones que reflejaran prioridades comunitarias específicas, o que estuviera limitado en su aplicación a los Estados miembros menos prósperos de la Comunidad.

ANEXO III

GLOBALIDAD Y AUTONOMIA DEL PRESUPUESTO COMUNITARIO

Al margen del presupuesto general de la Comunidad existen otros dos presupuestos por medio de los cuales se efectúan gastos para la ejecución de políticas comunitarias, es decir, el Fondo europeo de desarrollo y el presupuesto operacional de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero. Para estos dos presupuestos distintos existen regímenes de financiación diferentes. El FED se financia con las contribuciones especiales de los Estados miembros, calculadas según una clave política. El presupuesto operacional CECA se financia principalmente con una prexacción a la producción sobre las empresas de los sectores carbonífero y siderúrgico (por más que haya habido durante los últimos años contribuciones especiales de los Estados miembros o del presupuesto general).

La existencia de fuentes de financiación de los gastos comunitarios al margen del presupuesto general está en contradicción con el principio de la unidad del presupuesto y ha sido criticado por el Parlamento europeo. En lo que se refiere al Fondo europeo de desarrollo, la Comisión se ha comprometido a mantener su entrada en el presupuesto por completo y su acción postula que la convención

DOCUMENTACION

que releve a la de Lomé II y que entrará en vigor en 1985 se incluya también en el presupuesto. Salvo en la cuestión de principio, esta situación presenta ventajas prácticas. La distinción entre los países en desarrollo asociados y no asociados no puede aplicarse por más tiempo de forma rígida en el ámbito financiero. La Comisión ha propuesto ya en el marco del presupuesto general programas que abarcan a estas dos categorías de países, a pesar de la neta existencia del FED.

En lo que se refiere a la CECA, la Comisión es escéptica sin embargo en cuanto a la incorporación de su presupuesto al presupuesto general. Las razones para ello son la existencia jurídica separada del tratado de París y las características particulares del presupuesto CECA, por ejemplo, su papel de apoyo a los empréstitos y préstamos y la relación directa que establece entre las fuentes de ingresos y los campos de los gastos. No obstante, parece probable que las peticiones de financiación comunitaria en algunos sectores CECA, especialmente en el campo social de la siderurgia, serán tales durante los próximos años, que el presupuesto CECA no podrá hacerle frente. Esto significa que el presupuesto CECA deberá completarse en una medida importante con ingresos procedentes del presupuesto general o de los Estados miembros, o bien que algunos gastos en el campo social o en otros campos, que hasta ahora dependían del presupuesto CECA, deberán ejecutarse en el futuro en el marco del presupuesto general.

En cualquier caso existe otra anomalía en los sistemas actuales del presupuesto CECA y del presupuesto comunitario que, según la Comisión, requiere una rápida rectificación. Los derechos de aduana sobre los productos CECA no se entregan a la Comunidad como los demás derechos de aduana, sino que los conservan los Estados miembros. Su importe se eleva actualmente a 50 MECU por año. La Comisión y el Parlamento solicitan insistentemente desde hace cierto tiempo que se transfieran estos derechos a la Comunidad, pero hasta ahora el Consejo no ha aceptado esta transferencia.

En lo que se refiere a la autonomía financiera de la Comunidad, existe cierto número de campos en los que están severamente restringidos los poderes actuales de la Comunidad sobre sus recursos propios y en los que la supresión de dichas restricciones constituiría un fortalecimiento lógico de la competencia actual de la Comunidad. El primer conjunto de restricciones se refiere al poder de disposición sobre los recursos propios y otros ingresos procedentes de los Estados miembros. Actualmente la Comunidad no dispone libremente, en la práctica, de estos ingresos. No se ponen a su disposición incondicional y definitivamente, sino que solamente pueden sacarse de las cuentas que tienen ante el tesoro de los Estados miembros en la medida necesaria para cubrir las necesidades de tesorería que se derivan de la ejecución del presupuesto. Estas cuentas no producen intereses y la Comisión no puede colocar los créditos que figuran en ellas en cuentas productoras de intereses. Además el saldo entre los ingresos y los gastos reales al final del ejercicio no lo conserva la Comunidad sino que, por el contrario, debe llevarse a un presupuesto rectificativo del ejercicio siguiente: de hecho el saldo vuelve así a los Estados miembros.

DOCUMENTACION

Asimismo, cuando los Estados miembros envían a la Comisión las relaciones de su base IVA para el año anterior y pagan o se reembolsan la diferencia entre los montantes efectivos debidos y los montantes provisionales entregados, se llevan inmediatamente estos pagos o reembolsos a un presupuesto rectificativo.

Esta situación refleja el sistema en cuyo marco se ha financiado el presupuesto completamente con contribuciones financieras de los Estados miembros y no un sistema de recursos propios verdaderos de la Comunidad. La supresión de las restricciones mencionadas sería relativamente fácil, dado que figuran en reglamentos y que la modificación de éstos no precisa, pues, una ratificación por los parlamentos de los Estados miembros. La Comisión ha presentado ya propuestas de carácter limitado para mejorar la situación. En sus propuestas de modificación del reglamento financiero ha sugerido que el saldo de un ejercicio presupuestario sólo se lleve a un presupuesto rectificativo durante el segundo ejercicio siguiente. Y en sus propuestas encaminadas a modificar el reglamento del Consejo 2891/77 por el que se aplicaba la decisión del 21 de abril de 1970, ha sugerido que las cuentas que la Comisión tiene ante los tesoros de los Estados miembros produzcan intereses.

Otra innovación presupuestaria que según la Comisión merece examinarse hace referencia a los créditos inutilizados del FEOGA garantía. La Comisión considera que estos créditos inutilizados, que a veces son inevitables por el carácter fluctuante e imprevisible de los gastos agrícolas, podrían reservarse de forma apropiada, en su totalidad o en parte, de forma que pudieran servir para cubrir las necesidades financieras suplementarias del FEOGA garantía durante un ejercicio futuro.

