COMMISSIONE DELLE COMUNITA EUROPEE

COM(92) 81 def.

Bruxelles, 12 marzo 1992

IL SISTEMA DELLE RISORSE PROPRIE

Relazione presentata dalla Commissione ai sensi

dell'articolo 10 della Decisione sulle risorse proprie

INDICE

IL SISTEMA DELLE RISORSE PROPRIE

SOMMARIO E CONCLUSIONI

I. INTRODUZIONE

II. FUNZIONAMENTO DELL'ATTUALE SISTEMA DELLE RISORSE PROPRIE

1. Sviluppo delle risorse proprie e loro struttura nel periodo 1980-1992

1.1 La dimensione del bilancio
1.2 Risorse proprie tradizionali
1.3 Risorse IVA e PNL

2. L'andamento delle risorse proprie rispetto alle previsioni del 1988

3. Ripartizione dell'onere

3.1 Situazione attuale
3.2 Gli sviluppi registrati dal 1988 ad oggi
3.3 L'evoluzione della prosperità relativa

III. FATTORI CHE IN FUTURO INFLUIRANNO SUL VOLUME E SULLA STRUTTURA DELLE RISORSE PROPRIE

1. La dimensione del bilancio

2. Alcuni esempi

3. La struttura delle entrate

3.1 Possibili effetti della trattativa GATT
3.2 Possibili effetti della riforma della PAC

IV. POSSIBILI MODIFICHE DELL'ATTUALE SISTEMA DELLE RISORSE PROPRIE

1. L'equità nel sistema delle risorse proprie

   1.1 Le opinioni del passato
   1.2 In che misura il bilancio comunitario dovrebbe avere una funzione ridistributiva?

2. Come usare le risorse ai fini della ridistribuzione

   2.1 Maggior ricorso alla risorsa PNL
   2.2 Limitazione della base IVA a un livello inferiore
   2.3 Una risorsa propria progressiva

3. Una nuova quinta risorsa propria comunitaria?

   3.1 La percezione politica delle risorse proprie negli Stati membri
   3.2 Necessità di vere risorse proprie comunitarie
   3.3 Criteri per una eventuale quinta risorsa propria
   3.4 Le condizioni per una quinta risorsa propria

IL SISTEMA DELLE RISORSE PROPRIE

SOMMARIO E CONCLUSIONI

La presente relazione, in cui si esamina il funzionamento del sistema comunitario delle risorse proprie e si suggeriscono possibili miglioramenti, è presentata ai sensi dell'articolo 10 della decisione sulle risorse proprie del 1988.

Dal 1980, quando rappresentava all'incirca lo 0,7% del PNL comunitario, la dimensione del bilancio comunitario in rapporto al PNL si è espansa notevolmente, anche se dal 1988 l'incremento è stato assai lieve, dall'1,08% nel 1988 a un odierno 1,15% del PNL comunitario, essenzialmente a causa di una crescita più lenta delle spese agricole negli ultimi anni.

Per quanto riguarda la struttura delle varie risorse proprie, nelle entrate totali la parte delle risorse proprie tradizionali è scesa, mentre il bilancio aumentava, da circa il 50% a meno di un terzo, benché il loro ammontare complessivo abbia subito solo una leggera diminuzione come percentuale del PNL comunitario. Parallelamente, la parte delle risorse basate sugli aggregati economici IVA e PNL è aumentata da circa il 50% a oltre due terzi dei mezzi di finanziamento totali.

Dal 1988 al 1990 la spesa totale è stata inferiore alle previsioni del 1988, soprattutto a causa di una spesa FEAOG minore, sebbene nel 1991 e 1992 il bilancio risulti invece leggermente superiore al previsto. Si è assistito inoltre ad una crescita economica media, fino al 1992, più rapida di quanto ci si attendesse, con una conseguente maggiore base IVA. Ne è conseguito logicamente che fino al 1992 il ricorso alla quarta risorsa (PNL) è stato nettamente inferiore a quello previsto nel 1988.

In merito alla ripartizione dell'onere non si deve dimenticare che la distribuzione per paese delle entrate e spese di bilancio fornisce un quadro molto parziale dei costi e vantaggi reali dell'appartenenza alla Comunità.

Tenendo presente questa avvertenza, va notato che l'attuale distribuzione delle risorse proprie totali per paese non è, globalmente, in linea col peso del PNL, anche escludendo le risorse proprie tradizionali e la compensazione RU. I paesi meno ricchi tendono a pagare in misura superiore alla loro percentuale nel PNL, come avviene anche per D, F e RU, a causa delle loro basi IVA elevate. Le piccole percentuali di B, DK e I sono dovute ai loro pagamenti relativamente esigui della risorsa IVA.

La risorsa IVA, escludendo l'impatto della compensazione UK, è generalmente regressiva, per cui non corrisponde più alla capacità contributiva degli Stati membri: gli Stati membri più poveri tendono a pagare più della loro parte PNL, anche dopo l'effetto correttivo della riduzione.

La riforma finanziaria del 1988 ha già comportato, sì, elementi di ridistribuzione grazie al raddoppio dei fondi strutturali (la cui funzione, nonostante l'obiettivo ridistributivo, resta però sempre essenzialmente distributiva), all'introduzione della risorsa PNL e della limitazione IVA, nonché al proseguimento della compensazione UK con un minor finanziamento da parte della Germania. Ma il pieno impatto ridistributivo della riforma del 1988 comincia a farsi sentire soltanto adesso, anche e soprattutto perché la risorsa PNL rappresenta tuttora solo poco più del 20% circa delle risorse proprie e il livello dei fondi strutturali non è ancora raddoppiato.

Lo sviluppo dinamico del bilancio comunitario è destinato, pare, a continuare in futuro. Gli ulteriori progressi della Comunità sul piano economico e politico faranno crescere, anche con la piena applicazione del principio di sussidiarietà, la dimensione del bilancio in virtù del conferimento alla Comunità di nuove responsabilità nei settori dell'assegnazione e ridistribuzione di risorse, della coesione della stabilizzazione e della politica estera.

È probabile inoltre che la struttura delle risorse proprie subisca un sostanziale mutamento nei prossimi anni, dato che l'importanza delle risorse proprie tradizionali è destinata a diminuire per effetto del GATT round e della riforma della PAC.

L'avvento dell'UEM e la realizzazione dell'unione politica rafforzeranno l'esigenza di equità in materia di bilancio. Di conseguenza i cambiamenti che si potrebbero apportare al sistema delle risorse dovrebbero innanzitutto mirare a risolvere il problema dell'equità fra i vari Stati membri. Come indicato nel protocollo di Maastricht sulla coesione economica e sociale, gli elementi regressivi esistenti nell'attuale sistema delle risorse proprie dovrebbero essere corretti tenendo maggiormente conto della capacità contributiva dei singoli Stati membri.

Ciò sarebbe possibile accrescendo il ricorso alla risorsa PNL attraverso una riduzione del tasso IVA di 0,4 punti percentuale. Ciò porterebbe il massimale IVA dall'attuale 1,4% all'1%. Sarebbe inoltre possibile attenuare distorsioni regressive della risorsa IVA abbassando il livello della limitazione della base IVA al 50% del PNL rispetto all'attuale 55%. Entrambe le misure ridurrebbero l'onere finanziario sugli Stati membri meno ricchi spostandolo verso B, DK e I, la cui quota PNL supera sostanzialmente le loro rispettive quote IVA. Tali paesi manterrebbero tuttavia un notevole vantaggio nel sistema delle risorse proprie. Inoltre tali mutamenti ridurrebbero notevolmente le dimensioni della compensazione a favore del RU.

Per lo sviluppo istituzionale e finanziario della Comunità sarebbe auspicabile introdurre una nuova quinta risorsa propria. È importante che una nuova risorsa propria abbia caratteristiche di equità. Inoltre, dovrebbe trattarsi di una autentica imposta comunitaria proveniente da una base armonizzata. Tale armonizzazione dev'essere giustificata da motivazioni economiche. Inoltre, dal punto di vista politico, una quinta risorsa dovrebbe essere collegata a maggiori responsabilità di bilancio per il Parlamento europeo.

La Commissione ha esaminato le varie possibilità che si offrono fra le imposte a livello nazionale le cui entrate potrebbero essere ripartite con la Comunità. Si è constatato tuttavia che per il momento non esistono imposte nel sistema fiscale degli Stati membri con una base sufficientemente armonizzata.

A medio termine, lo sviluppo politico della Comunità renderà necessaria una nuova risorsa propria. La Commissione farà ogni sforzo per promuovere le condizioni necessarie che consentono la creazione di tale risorsa.

I. INTRODUZIONE

Questa relazione è presentata ai sensi dell'articolo 10 della decisione del Consiglio del 24 giugno 1988 relativa al sistema delle risorse proprie della Comunità (88/376/CEE, Euratom): "entro la fine del 1991 la Commissione presenterà una relazione sul funzionamento del sistema, compreso un riesame della correzione degli squilibri di bilancio accordata al Regno Unito".

Il riesame della correzione degli squilibri di bilancio del R.U. verrà presentato in un secondo momento.

La relazione si occupa inoltre del problema sollevato nella dichiarazione della Commissione inclusa nel verbale del Consiglio del 20 giugno 1988, secondo cui essa esaminerà, alla luce del funzionamento del sistema delle risorse proprie stabilito nel 1988, l'opportunità di presentare una proposta per rendere operanti le disposizioni dell'articolo 2.2 della decisione relativa alle risorse proprie, ossia una proposta per una nuova risorsa propria delle Comunità, da presentare al Consiglio per adozione secondo la procedura dell'articolo 201 (documento del Consiglio 7161/88-allegato del 20 giugno 1988).

La relazione dovrebbe anche essere considerata alla luce del protocollo sulla coesione economica e sociale concordato al vertice europeo di Maastricht, nel quale la Commissione e gli Stati membri hanno affermato la loro intenzione di tenere maggiormente conto della capacità contributiva dei singoli Stati membri nel quadro del sistema delle risorse proprie e di esaminare i mezzi per correggere a favore degli Stati membri meno prosperi gli elementi regressivi esistenti nell'attuale sistema.

II. FUNZIONAMENTO DELL'ATTUALE SISTEMA DELLE RISORSE PROPRIE

1. Sviluppo delle risorse proprie e loro struttura nel periodo 1980-1992

1.1 La dimensione del bilancio

Come conseguenza della crescita della spesa comunitaria, la dimensione del bilancio delle Comunità è passata dallo 0,70% circa del PNL comunitario nel 1980 all'1,08% nel 1988, aumentando poi solo leggermente fino a raggiungere prevedibilmente l'1,15% nel 1992 (cfr. grafico 1).

Le varie risorse proprie sono aumentate tuttavia a ritmi diversi rispetto alla dimensione globale del bilancio, a causa di un cambiamento della loro struttura. Così, mentre nel 1980 le risorse proprie tradizionali ammontavano a quasi lo 0,4% del PNL comunitario, coprendo la metà del fabbisogno finanziario delle Comunità, nel 1988 la loro parte relativa è scesa allo 0,3% del PNL, rimanendo stabile fino al 1992, ed esse coprono attualmente meno di un quarto del fabbisogno finanziario. Il resto è costituito dalle risorse basate sugli aggregati economici (IVA e risorse PNL), dove l'IVA continua ad essere di gran lunga la principale risorsa propria, in quanto fornirà il 55% circa delle entrate del 1992 contro il 20% e poco più fornito dalla risorsa PNL (cfr. carta 1).

1.2 Risorse proprie tradizionali

Le risorse proprie tradizionali (meno del 25% delle risorse totali nel 1991) sono i prelievi agricoli (pari al 2% circa delle risorse totali), i contributi zucchero (anch'essi 2% circa) e i dazi doganali (20% circa delle risorse totali).

I contributi zucchero sono connessi al regime zucchero, che è finanziariamente autonomo, e costituiscono una parte relativamente costante delle risorse proprie. Il loro livello è effettivamente adeguato al fabbisogno finanziario del regime per le spese di magazzinaggio e le restituzioni alle esportazioni.

Le altre risorse proprie tradizionali hanno subito sviluppi statutari, strutturali e ciclici.

GRAFICO 1

EVOLUZIONE DELLE RISORSE PROPRIE IN %
DEL PNL COMUNITARIO 1980-1992

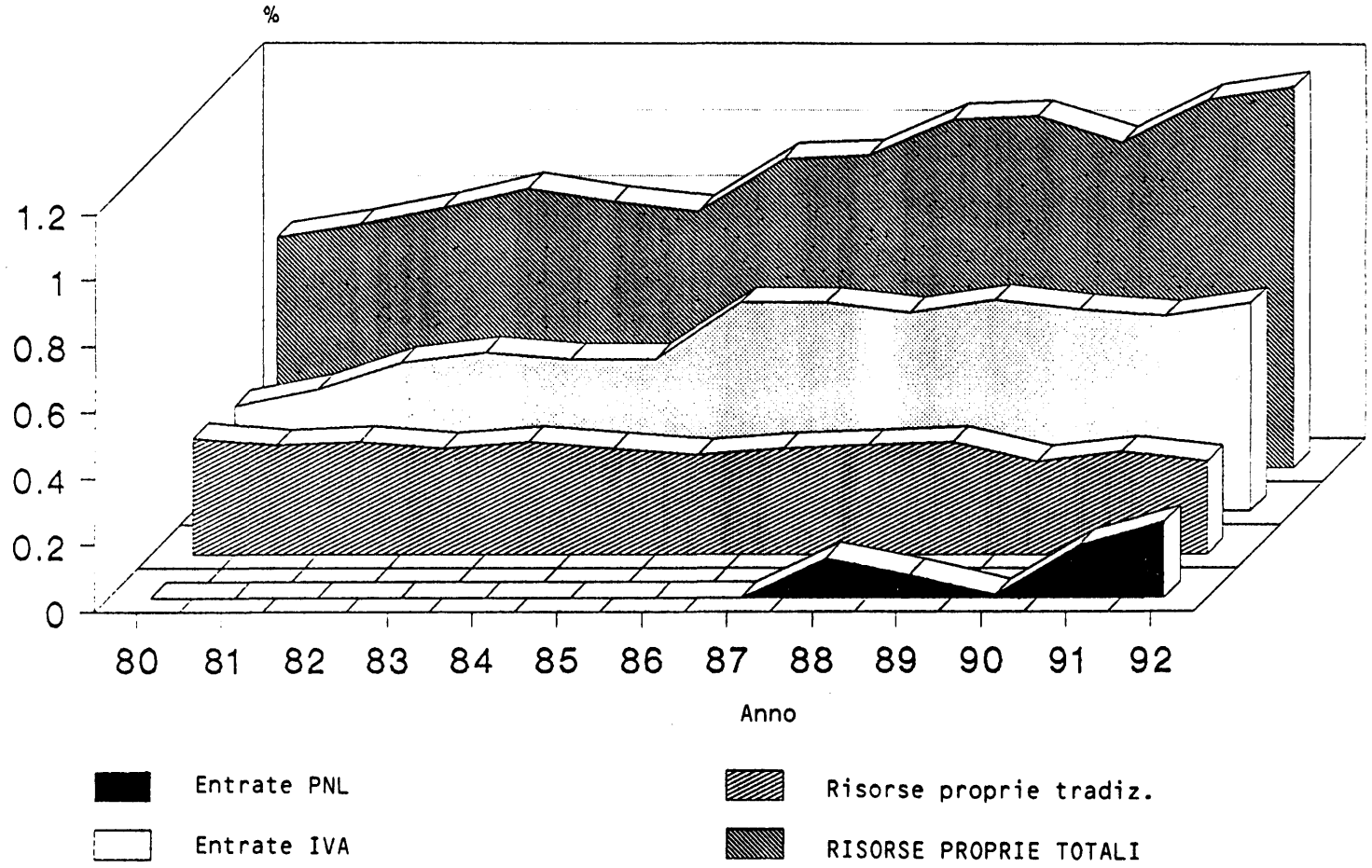
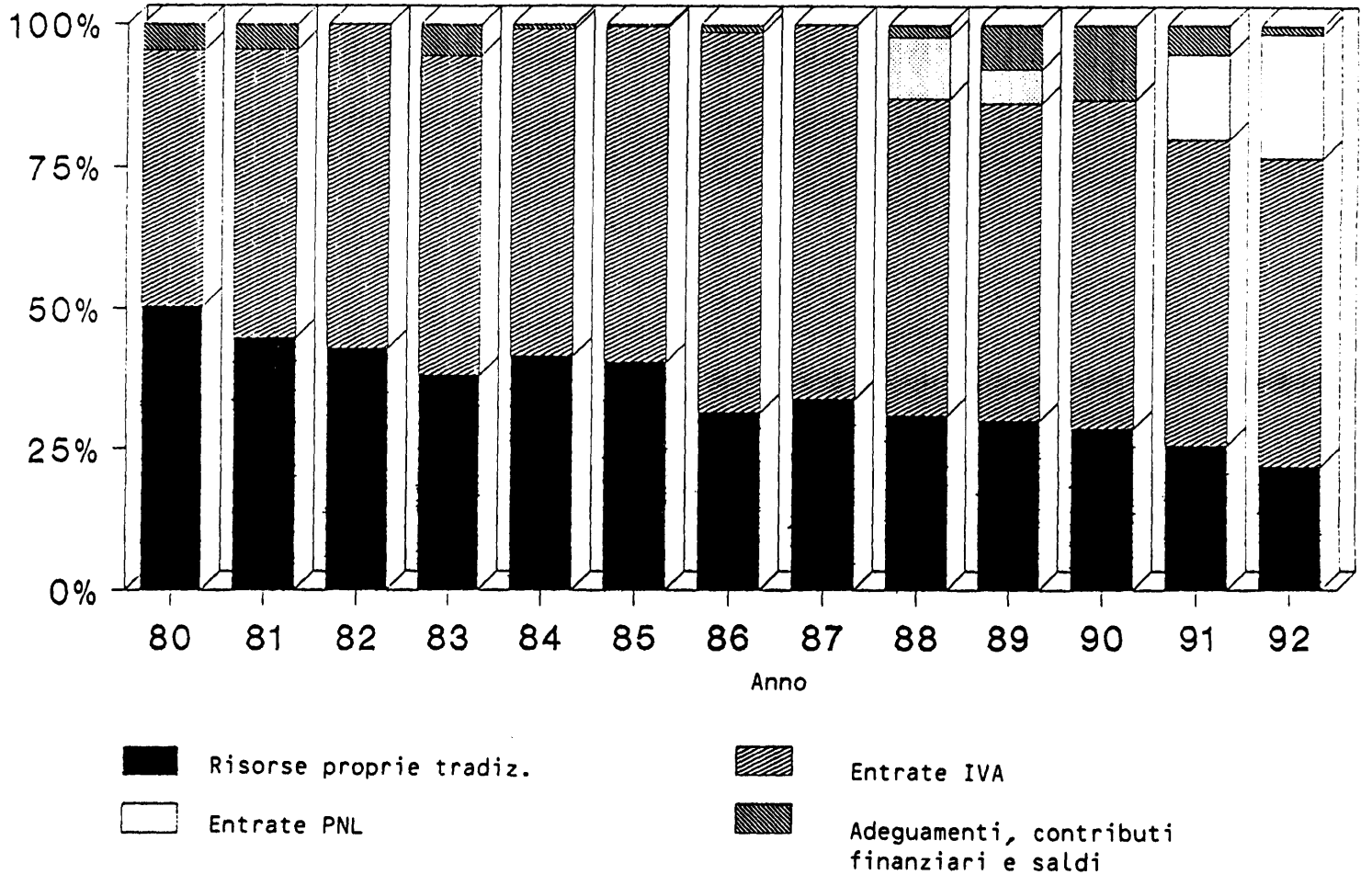


FIGURA 1

EVOLUZIONE DELLA STRUTTURA DELLE ENTRATE COMUNITARIE: 1980-1992

- ENTRATE TOTALI = 100 -



(1980-90: Risultato; 1991-92: Bilancio previsionale)

I prelievi agricoli rispecchiano le decisioni adottate nell'ambito della PAC. Dato che il recente periodo ha visto una crescente autosufficienza nel settore dei prodotti agricoli, le importazioni verso la Comunità sono diminuite e sul mercato mondiale la parte delle importazioni agricole della Comunità si è ridotta. Le concessioni fatte a vari paesi terzi hanno a loro volta ridotto le entrate annuali provenienti da questa risorsa in maniera considerevole. E anche le variazioni verificatesi nei prezzi del mercato mondiale e nei tassi di cambio hanno inciso sul gettito dei prelievi agricoli nell'arco del periodo.

I dazi doganali hanno subito influenze analoghe. Nel corso degli anni, i diversi negoziati commerciali bilaterali e multilaterali hanno ridotto il tasso tariffario medio ponderato al 5,9% nel 1989 (ultimi dati disponibili). Tuttavia, in conseguenza di concessioni unilaterali o reciproche, l'incidenza reale nel 1989 è stata del 2,84%. La cifra varia da un anno all'altro col variare della struttura delle importazioni in termini di valore (ad esempio prezzi del petrolio più alti, in caso di tariffe modeste, modificano l'incidenza globale). In secondo luogo, le importazioni della Comunità dai paesi terzi sono diminuite, come quota del PNL comunitario, scendendo dal 12,6% nel 1980 al 9,5% stimato per il 1991. In tal modo le importazioni, che nel 1980 coprivano il 23,6% del commercio mondiale, sono scese al 21,9% nel 1990 (escludendo gli scambi intracomunitari). Infine, l'andamento dei prezzi del mercato mondiale, dei tassi di cambio e delle propensioni all'importazione hanno avuto una loro influenza sul risultato globale.

1.3 Risorse IVA e PNL

Le risorse basate su aggregati economici (ad esempio IVA e PNL) coprono la differenza (trascurando una serie di entrate minori). Nel 1992 esse dovrebbero costituire il 75% circa delle risorse di bilancio totali necessarie, a fronte del 50% nel 1980.
La base IVA è aumentata a un ritmo leggermente più rapido (7,5%) del PNL comunitario (7%) dal 1980 al 1988, quando la nuova decisione sulle risorse proprie ha introdotto il livellamento della base IVA per i singoli Stati membri al 55% del loro PNL. Il metodo della limitazione dell'IVA è stato scelto nel 1988 a titolo di compromesso in seguito a una proposta della Commissione di collegare una quarta risorsa alla differenza fra base IVA e base PNL, in modo da compensare le importanti discrepanze che si verificavano fra i due aggregati nei vari Stati membri. Venne infine deciso di utilizzare solo il PNL come base per la quarta risorsa e di fissare un massimale per la dimensione della base IVA (vedi tabelle 1 e 2 per l'andamento delle basi IVA livellata e non livellata come percentuale del PNL).

Nel 1992, attraverso il sistema del livellamento, sei Stati membri potranno agganciare effettivamente la loro base IVA all'aggregato PNL (Grecia, Irlanda, Lussemburgo, Spagna, Portogallo e Regno Unito). Tuttavia la percentuale delle entrate IVA costituita dai versamenti degli Stati membri a IVA livellata sarà ancora più elevata rispetto alla quota PNL di tali Stati, a causa dei versamenti più bassi dei paesi senza livellamento. Ciò nondimeno, il tasso di crescita della base IVA comunitaria sarà naturalmente più vicino a quello del PIL comunitario.

Il tasso uniforme applicato alla base IVA al fine di calcolare i contributi al bilancio, è passato gradualmente dallo 0,7% circa del 1980 all'1% del 1984 e poi a un massimo dell'1,4% a partire dal 1986. I tassi IVA reali differiscono fra i vari Stati membri a causa del finanziamento della compensazione a favore del Regno Unito e della sua incidenza sui pagamenti IVA degli altri Stati membri.

Fino al 1988, le nuove necessità di bilancio erano coperte da contributi supplementari fissati su una base ad hoc. Da allora, principale novità introdotta con la decisione del 1988, si è cominciato a calcolare una quarta risorsa, secondo il PNL degli Stati membri, la quale serve da "cuscinetto di bilancio". Nel 1990 il saldo dell'esercizio precedente ha eliminato praticamente la necessità di ricorrere alla nuova risorsa basata sul PNL. Tuttavia, nel 1991 la quarta risorsa ha finanziato, il 15,5% del bilancio, corrispondente allo 0,16% del PIL, e nel 1992 dovrebbe finanziare più del 20% del bilancio.

Basi IVA non ridotte in % del PNL: 1984-1992

Tabella 1

(%)

Stati membri	1984 (1)	1985 (1)	1986 (1)	1987 (1)	1988 (1)	1989 (1)	1990 (1)	1991 (2)	1992 (2)
B	49.73	49.57	47.51	47.88	47.86	46.47	45.71	46.58	45.85
DK	46.26	46.58	46.87	45.07	42.02	41.39	41.29	42.76	41.23
D	52.58	50.67	48.45	49.31	48.69	48.36	49.37	48.58	52.56
GR				50.45	57.46	61.54	64.19	56.45	59.88
E			45.72	52.63	55.18	57.20	51.40	52.26	56.07
F	51.63	52.02	51.40	52.58	52.01	51.54	51.18	52.65	52.43
IR	63.20	64.05	62.45	60.06	65.71	62.47	60.42	67.23	64.42
I (3)	41.38	40.55	41.35	41.17	43.26	41.29	41.83	40.64	40.94
L	61.67	62.81	63.86	64.75	67.48	60.64	60.10	65.93	64.36
NL	48.26	49.19	50.99	50.76	50.86	50.96	51.47	50.26	50.89
P (4)						78.52	75.91	67.57	74.55
UK	58.80	60.72	59.49	59.07	60.67	58.98	55.40	60.79	57.89
EUR12	46.79	46.67	48.69	50.09	50.41	50.64	50.00	50.49	51.51

(1) Basi reali, ultima revisione 31.07.91
(2) Basi di bilancio
(3) Stime rivedute per 1988, 1989, 1990 e 1992
(4) Escluse Madera e Azzorre

Basi IVA non ridotte in % del PNL: 1984-1992

Tabella 2

(%)

	1984 (1)	1985 (1)	1986 (1)	1987 (1)	1988 (1)	1989 (1)	1990 (1)	1991 (2)	1992 (2)
B	49.73	49.57	47.51	47.88	47.86	46.47	45.71	46.58	45.85
DK	46.26	46.58	46.87	45.07	42.02	41.39	41.29	42.76	41.23
D	52.58	50.67	48.45	49.31	48.69	48.36	49.37	48.58	52.56
GR				50.45	55.00	55.00	55.00	55.00	55.00
E			45.72	52.63	55.00	55.00	51.40	52.26	55.00
F	51.63	52.02	51.40	52.58	52.01	51.54	51.18	52.65	52.43
IR	63.20	64.05	62.45	60.06	55.00	55.00	55.00	55.00	55.00
I (3)	41.38	40.55	41.35	41.17	43.26	41.29	41.83	40.64	40.94
L	61.67	62.81	63.86	64.75	55.00	55.00	55.00	55.00	55.00
NL	48.26	49.19	50.99	50.76	50.86	50.96	51.47	50.26	50.89
P (4)						55.00	55.00	55.00	55.00
UK	58.80	60.72	59.49	59.07	55.00	55.00	55.00	55.00	55.00
EUR12	46.79	46.67	48.69	50.09	49.90	49.45	49.55	49.33	50.61

(1) Basi reali, ultima revisione 31.07.91
(2) Basi di bilancio
(3) Stime rivedute per 1988, 1989, 1990 e 1992
(4) Escluse Madera e Azzorre

2. L'andamento delle risorse proprie rispetto alle previsioni del 1988.

Il confronto fra i risultati concreti e le proiezioni sull'evoluzionee delle risorse proprie elaborate all'epoca dell'adozione della decisione del 1988, indica un aumento più lento del previsto della spesa fino al 1990 e un aumento più importante del previsto nella soggiacente base IVA e PNL. A partire dal 1992, tuttavia, il livello della spesa ha raggiunto la previsione del 1988 (vedi figura 2).

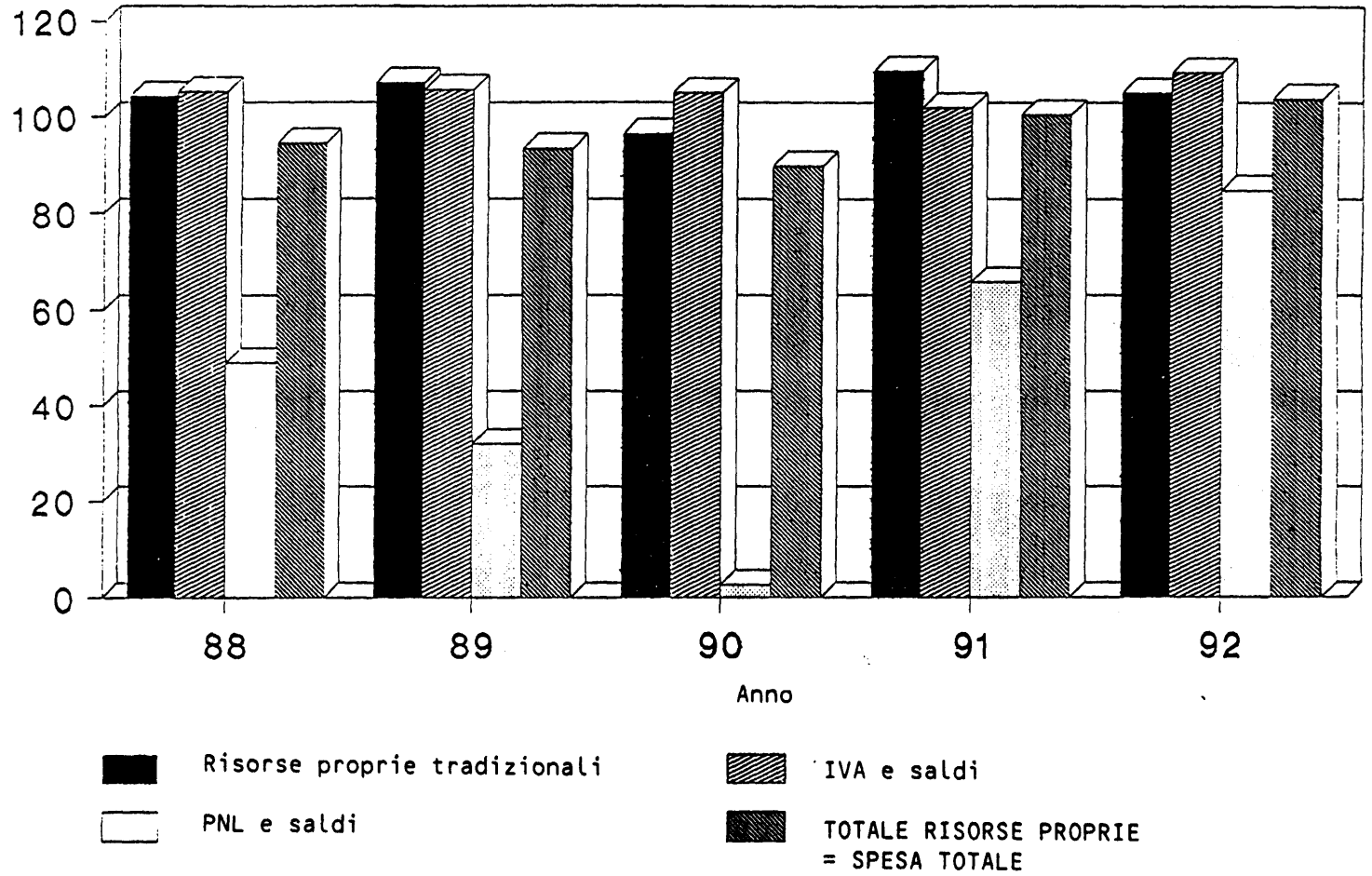
Così, nel 1990 la spesa totale corrispondente all'1% del PNL è stata inferiore del 10% (5,3 Mrd di ECU) al previsto (1,1% del PNL), essenzialmente a causa di versamenti FEAOG più modesti. Dati i trasferimenti di bilancio effettuati dal 1989, le risorse proprie totali necessarie per finanziare il bilancio nel 1990 sono state inferiori di oltre il 12% (9,5 Mrd di ECU) a quanto previsto nel 1988 (0,9% del PNL contro 1,1%). Contemporaneamente, una maggiore crescita economica ha fatto aumentare la base IVA nel 1990 di circa il 5% in più rispetto alle previsioni, portando al bilancio mezzi finanziari supplementari (1,6 Mrd di ECU). Di conseguenza la quarta risorsa PNL, introdotta nell'ambito della decisione, non è stata utilizzata nel 1990.

Per gli esercizi 1991 e 1992, invece, la spesa totale aumenterà nuovamente, superando le previsioni del 1988, con una spesa del FEAOG di nuovo in crescita. Il ricorso alla quarta risorsa (PNL) resterà però inferiore a quanto previsto nel 1988, a causa dell'espansione della base IVA provocata dalla forte crescita economica registrata a partire dal 1988.

RISULTATO DELLE ENTRATE IN % DELLA PREVISIONE DEL 1988

(1988-1992)

- indice previsione 1988 = 100 -



(1988-90: Risultato; 1991-92: Bilancio)

L'analisi mostra che la divergenza fra il risultato effettivo e l'andamento previsto nel 1988 è dovuta a fattori ciclici sia per quanto riguarda le spese che per quanto riguarda le entrate. Contrariamente alle altre spese comunitarie, la spesa del FEAOG-Garanzia dipende dall'andamento dei prezzi agricoli mondiali, dalla produzione e dalle esportazioni agricole comunitarie. Dato che i pagamenti del FEAOG-Garanzia corrispondono a più della metà della spesa di bilancio totale della Comunità, qualsiasi modifica dei parametri soggiacenti porterà a notevoli variazioni nella spesa globale.

Analogamente, lo sviluppo delle risorse proprie rispecchia il contesto economico. Un aumento nell'attività economica, pertanto, ridurrà la necessità di far ricorso alla quarta risorsa (PNL), accrescendo la dimensione della base IVA e quindi le entrate IVA totali (e viceversa). Con ciò esso modificherà sia la struttura delle entrate di bilancio che i contributi relativi degli Stati membri, contributi che dipendono dalle loro rispettive quote nelle diverse risorse.

3. Ripartizione dell'onere

3.1 Situazione attuale

La presente sezione esamina il grado di equità contenuto nell'attuale sistema delle risorse proprie.

La figura 3 mostra la distribuzione per paese di provenienza delle risorse proprie totali della Comunità, escludendo le risorse proprie tradizionali e l'effetto della compensazione a favore del Regno Unito. Essa raffronta ogni paese con la quota del relativo PNL, che rappresenta la capacità contributiva degli Stati membri. Come si può vedere, le entrate provenienti da ciascuno Stato membro non corrispondono al criterio PNL. Ciò vale soprattutto per GR, E, IRL, P e UK che hanno basi IVA livellate. Mentre B, DK e I pagano relativamente poco della risorsa basata sull'IVA.

La figura 4 presenta la distribuzione delle risorse totali per Stato membro includendo le risorse proprie tradizionali e la compensazione a favore del Regno Unito. Essa mostra come le risorse proprie tradizionali e la compensazione favorisca il Regno Unito, sebbene sia destinata a correggere un problema che riguarda soprattutto il lato della spesa. Essa mostra inoltre l'incidenza delle importanti quote di risorse proprie tradizionali di B e NL spiegate infra.

DISTRIBUZIONE DEL TOTALE DELLE RISORSE PROPRIE
PER STATO MEMBRO (ESCLUSA COMPENSAZIONE A FAVORE DEL RU)

- Indice pro capite nel 1991 (CE = 100) -

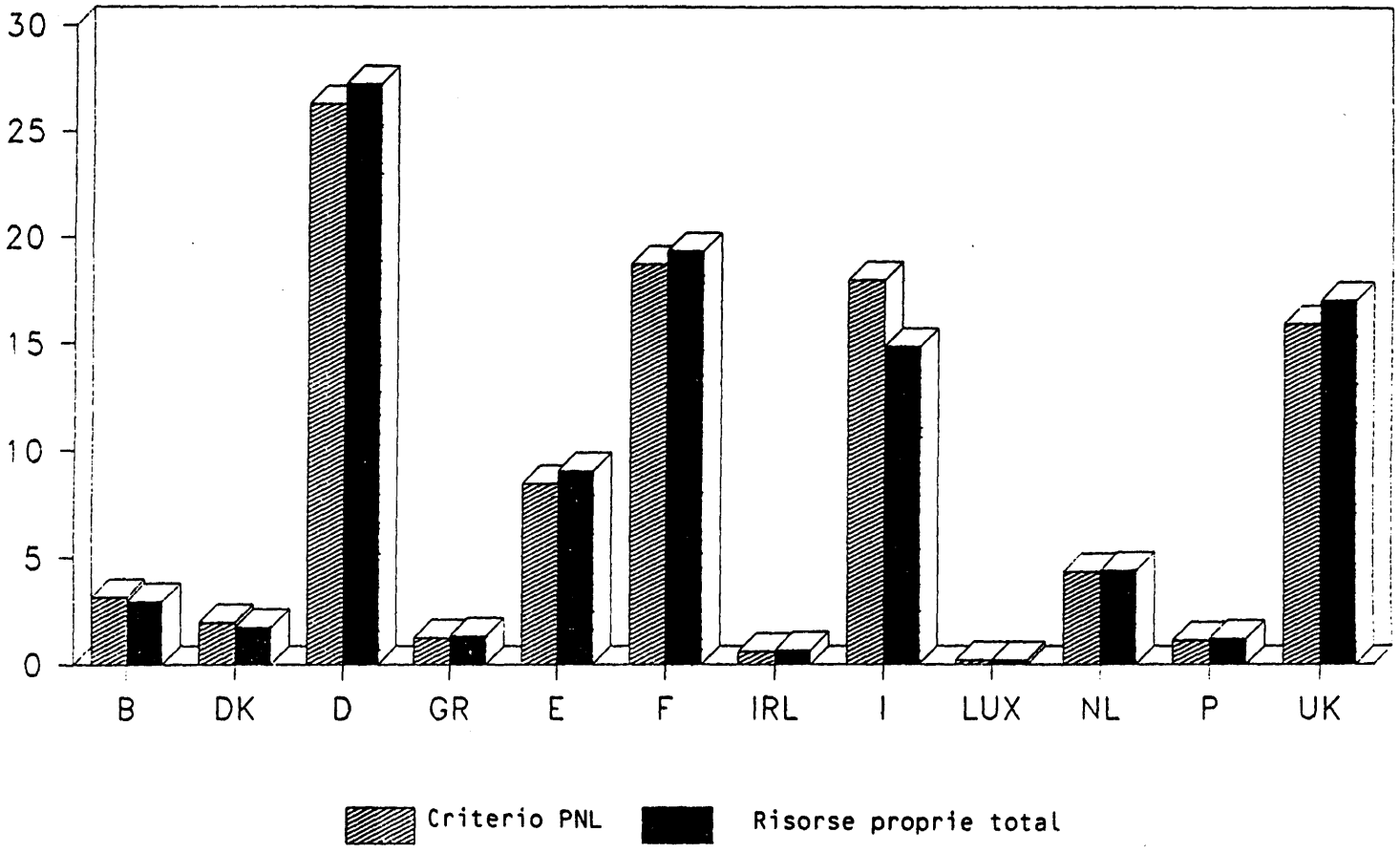
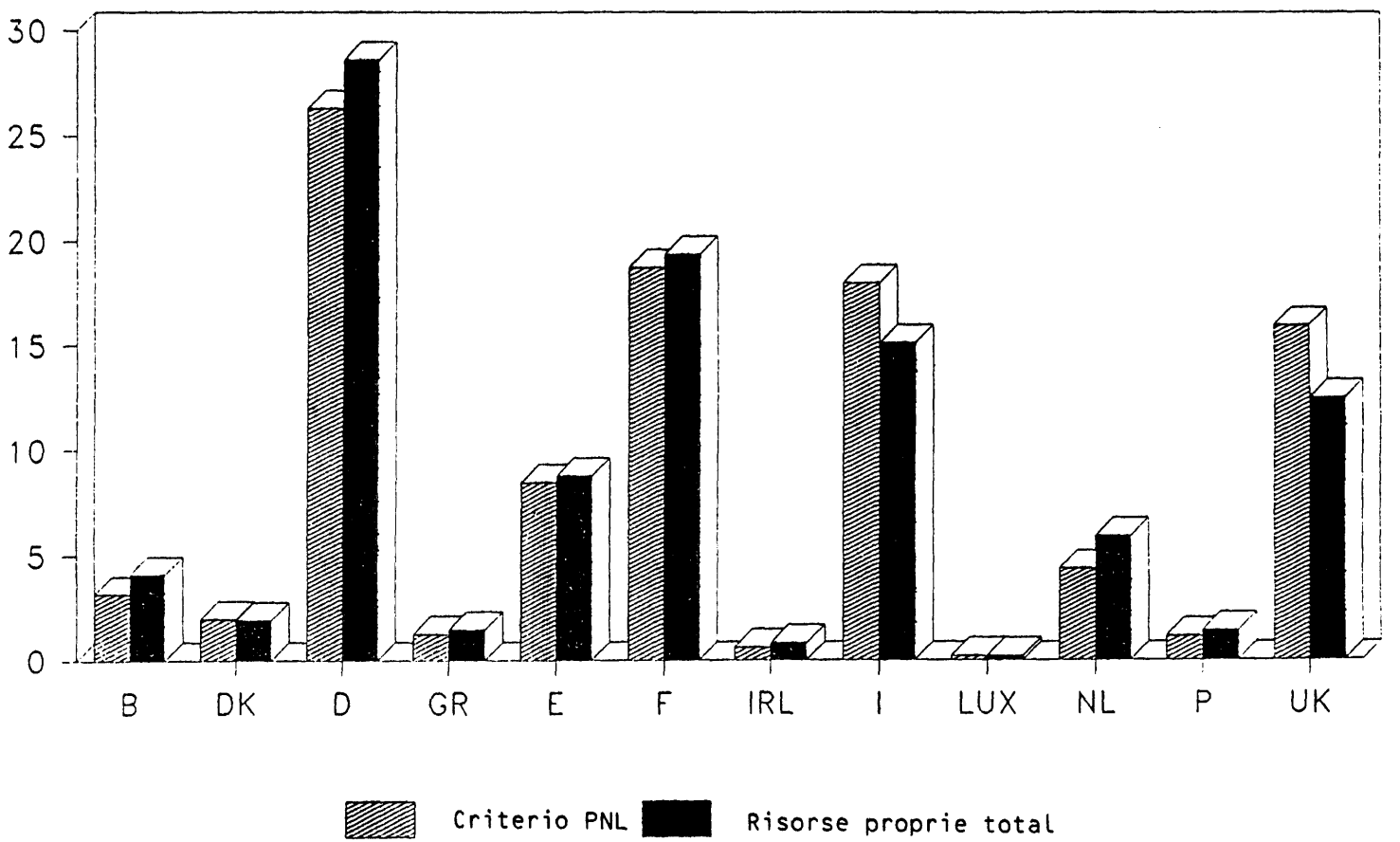


FIGURA 4

DISTRIBUZIONE DEL TOTALE DELLE RISORSE PROPRIE
PER STATO MEMBRO (INCLUSA COMPENSAZIONE A FAVORE DEL RU)

- Indice pro capite nel 1992 (CE = 100) -



Le sezioni che seguono contengono un'analisi della progressività per tipo di risorsa propria.

3.1.1 Risorse proprie tradizionali

Le risorse proprie tradizionali sono soprattutto entrate provenienti da dazi all'importazione di merci e diritti analoghi sull'importazione di prodotti agricoli. Esse sono riscosse da ogni Stato membro all'ingresso per conto della Comunità.

Per esaminare la distribuzione per paese del sistema delle risorse proprie, è necessario stimare le risorse provenienti da ciascun paese. Mentre questo è abbastanza facile per le risorse basate sull'IVA e sul PNL, notevoli problemi di natura teorica sorgono invece per le risorse proprie tradizionali, in quanto la riscossione in un paese specifico (e quindi il pagamento al bilancio comunitario da parte di tale paese) non significa che l'onere economico di quella risorsa sia stato effettivamente sostenuto in quel paese. Questo non accadrebbe se non vi fosse la Comunità.

Lo mostra con particolare chiarezza soprattutto l'incidenza dell'"effetto Rotterdam". Qui, poiché spesso negli scambi intracomunitari delle merci vengono importate da paesi terzi e poi riesportate verso un altro paese comunitario, la riscossione della risorsa comunitaria (il dazio doganale) può ben avvenire in un paese mentre l'onere economico è sostenuto in un altro.

Si può inoltre far presente che esistono problemi metodologici in relazione alla circostanza che alcuni paesi importano tradizionalmente una più ampia quota di PNL rispetto ad altri e che perciò trasferiscono una quota relativamente più ampia di risorse proprie tradizionali al bilancio comunitario. Questo però non significa necessariamente che l'onere economico sia sostenuto in modo sproporzionato da tali paesi. In un mercato unificato, un dazio all'importazione farà aumentare i prezzi per quella merce in tutto il mercato, anche se magari in una determinata area si registra solo un livello quantitativamente modesto di importazioni. In tal modo, i costi economici, come anche il beneficio economico percepito in termini di creazione di posti di lavoro, possono ripercuotersi su tutto il mercato.

Questi problemi metodologici gettano notevoli dubbi sull'opportunità di utilizzare le entrate di bilancio per misurare la distribuzione dell'onere delle risorse proprie tradizionali per paese. Pertanto, le cifre che figurano nelle pagine che seguono sono probabilmente fuorvianti e dovrebbero essere esaminate con la dovuta cautela.

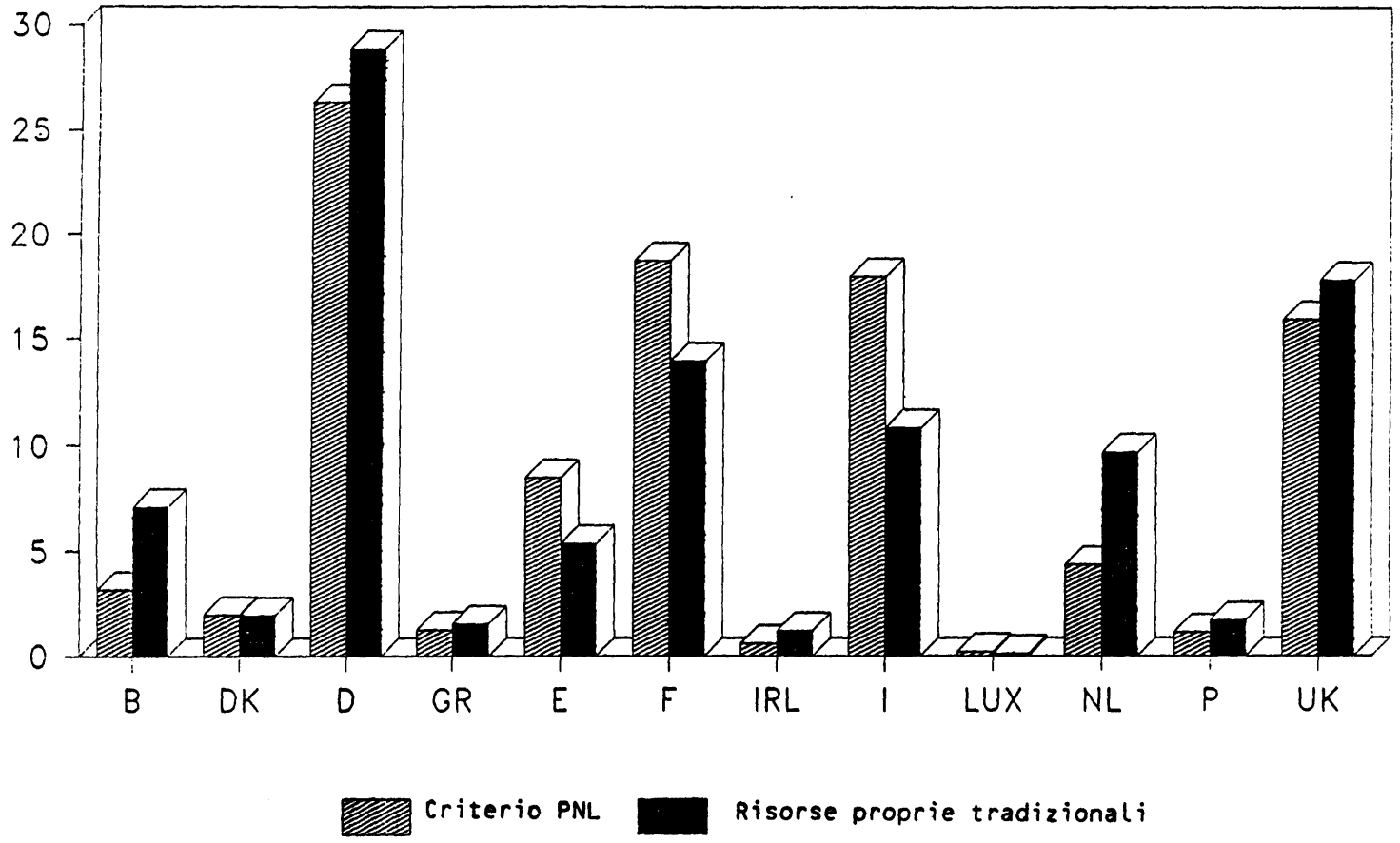
La figura 5 presenta la distribuzione delle risorse proprie tradizionali per Stato membro secondo le entrate di bilancio. L'effetto Rotterdam può ben spiegare il fatto che i Paesi Bassi, l'Irlanda e il Belgio pagano più del doppio della loro quota proporzionale (in rapporto al PNL) di risorse proprie tradizionali (B e NL a causa dei loro porti, IRL a causa del suo uso intensivo di beni intermedi). Anche il Portogallo è fonte di un importo relativamente elevato di risorse proprie tradizionali, a causa soprattutto delle sue ingenti importazioni di cereali. Analogamente, il Regno Unito è un grosso importatore, specialmente di prodotti agricoli, e quindi anch'esso fonte di una percentuale relativamente alta di risorse proprie tradizionali.

Tenendo conto dei problemi sopra delineati, si può concludere che questi paesi probabilmente versano al bilancio una quota superiore al loro effettivo onere economico.

FIGURA 5

DISTRIBUZIONE DELLE RISORSE PROPRIE
TRADIZIONALI PER STATO MEMBRO

- Indice pro capite nel 1991 (CE = 100) -



3.1.2 Risorsa IVA

La risorsa propria basata sull'IVA viene versata dagli Stati membri su una base IVA teorica armonizzata e non costituisce, come sarebbe possibile in linea di principio, una percentuale dell'IVA effettivamente pagata su ogni acquisto.

La base IVA è limitata al 55% del PNL. Tale limitazione fa sì che per i paesi nei quali è stata introdotta (nel 1992 GR, IRL, L, P, UK), la base della risorsa IVA abbia un andamento simile alla risorsa PNL, nonostante che il criterio dell'IVA ridotta avvantaggi sempre i paesi con base IVA modesta in percentuale del PNL.

La figura 6 mostra la distribuzione della base IVA ridotta rispetto al PNL. I due elementi non sono allineati in quanto le basi IVA dei vari paesi, livellate o non livellate, differiscono molto fra loro come percentuale del PNL (vedi sopra, tabelle 1 e 2). I paesi meno ricchi (GR, E, IRL, P) hanno tutti basi IVA relativamente elevate e sono quindi svantaggiati. Altri paesi (I, DK e B in particolare) versano contributi a titolo della risorsa IVA relativamente modesti rispetto al loro PNL.

Le principali ragioni di questo fenomeno sembrano essere le differenze esistenti nelle percentuali dei consumi e dei risparmi nell'ambito del PNL. I paesi con alti livelli di consumo o bassi livelli di risparmio in percentuale del PNL tendono ad avere basi IVA elevate. Ciò vale anche per i paesi con livelli di investimento alti ma finanziati da importazioni di capitali (ad es. paesi meno prosperi con elevato tasso di crescita).

Dato che in base all'esperienza è probabile che siano i paesi meno ricchi o quelli che attraversano una fase di bassa congiuntura ad avere una quota di consumo elevata e un tasso di risparmio modesto, si può affermare che la risorsa IVA non è favorevole a questi paesi. La risorsa IVA è quindi regressiva rispetto al criterio PNL, sebbene la riduzione della sua base abbia contribuito ad attenuare tale inconveniente.

La figura 7 mostra la distribuzione dei pagamenti a titolo della risorsa IVA per Stato membro. La distribuzione reale dei pagamenti IVA per paese è distorta rispetto alla base IVA ridotta (presentata nella figura 6) a causa dell'incidenza della compensazione a favore del Regno Unito (che è ampiamente finanziata con la risorsa IVA).

FIGURA 6

DISTRIBUZIONE PER STATO MEMBRO DELLA
BASE IVA RIDOTTA

- Indice pro capite nel 1991 (CE = 100) -

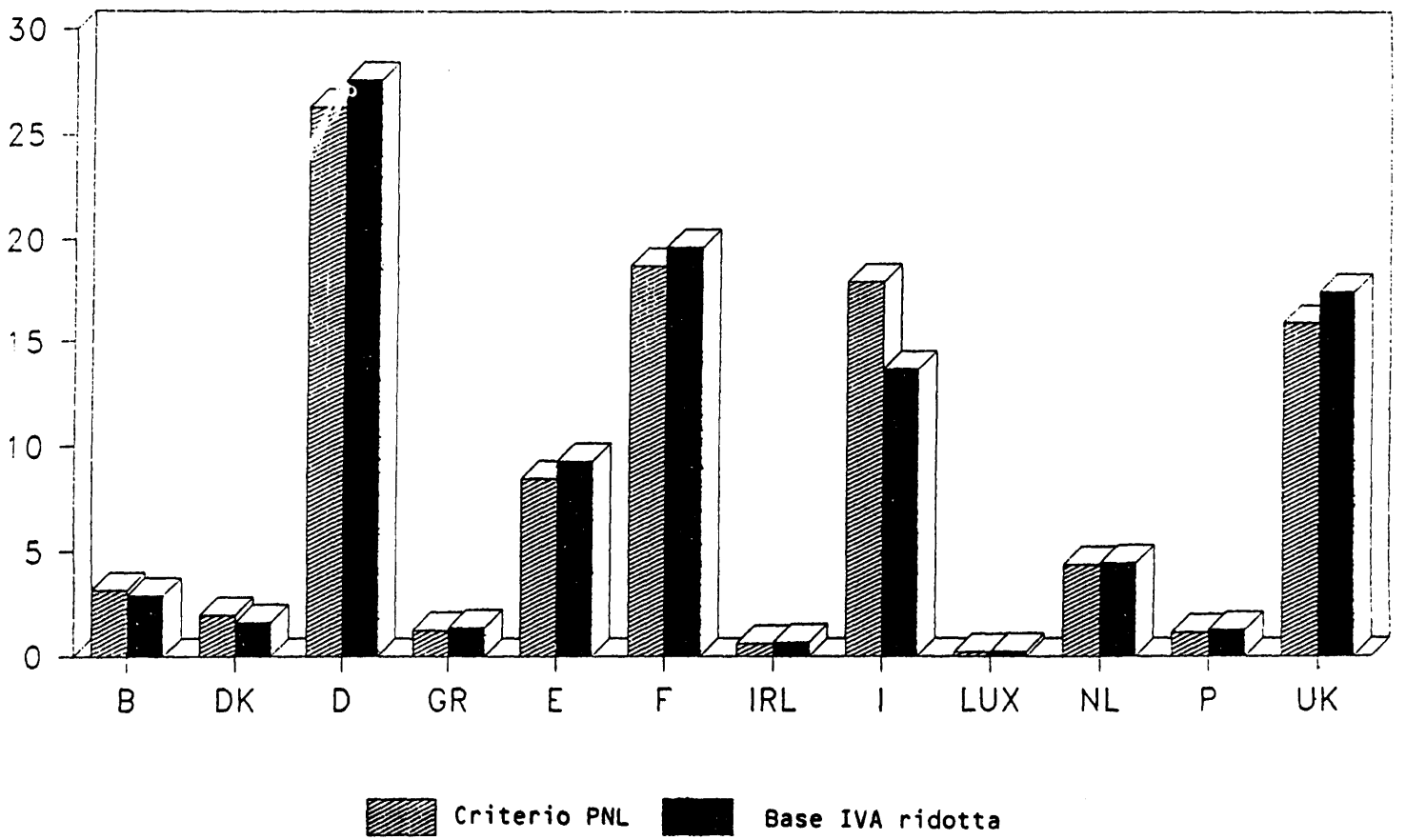
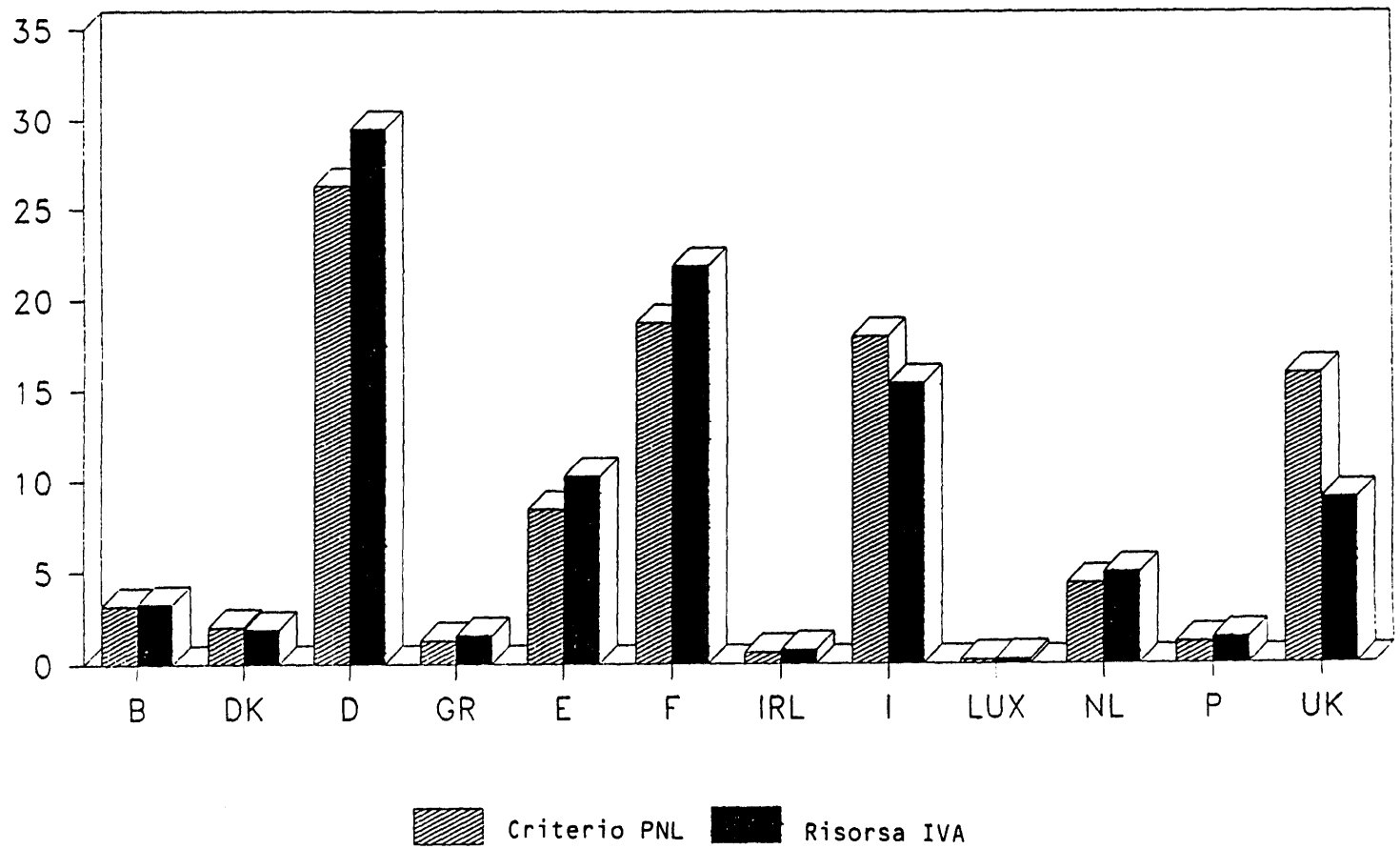


FIGURA 7

DISTRIBUZIONE PER STATO MEMBRO DELLA
RISORSA IVA (INCLUSA COMPENSAZIONE A FAVORE DEL REGNO UNITO)

- Indice pro capite nel 1991 (CE = 100) -



Ulteriori problemi in materia di risorsa IVA sono connessi agli effetti dell'economia sommersa. La base IVA è deformata in senso favorevole a un paese se questo ha un sistema di riscossione poco efficiente. Può anche essere distorta dall'uso di metodi statistici inadeguati come indagini statistiche superate, ecc.

3.1.3 Risorsa PNL

La quarta risorsa è costituita da contributi proporzionali al PNL. Si preferisce utilizzare il PNL piuttosto che il PIL in quanto il primo rispecchia meglio il grado di prosperità del paese in questione.

La figura 8 mostra la distribuzione dei contributi a titolo del PNL per paese. Come si può vedere, i contributi effettivi sono proporzionali al PNL, a parte gli effetti della modesta quota della compensazione a favore del Regno Unito che viene imputata alla risorsa PNL per paesi con basi IVA modeste.

La risorsa PNL può venire distorta rispetto alla prosperità relativa a seconda dei metodi utilizzati per tener conto dell'attività economica nascosta (l'economia sommersa), la quale può avere in alcuni paesi un peso maggiore che in altri. E come avviene per la risorsa IVA, l'uso di metodi statistici inadeguati può falsare le cifre PNL che servono per stabilire la base.

Si potrebbe affermare che per misurare la capacità contributiva relativa dei vari paesi sarebbe meglio utilizzare il PNL in termini di standard di potere d'acquisto (SPA). Questo metodo cerca di stabilire il grado di prosperità sulla base di un paniere di merci, piuttosto che in termini monetari. In effetti esso esclude le variazioni dei tassi di cambio che non sono compensate da differenziali di inflazione. La figura 9 raffronta il criterio PNL attualmente utilizzato per la quarta risorsa col criterio PNL in SPA. Essa dimostra che se lo standard SPA può essere considerato un migliore strumento di misura, l'attuale base PNL è tuttavia più progressiva, in quanto è generalmente inferiore al PNL in SPA per gli Stati membri meno ricchi e superiore ad esso per quelli più ricchi.

FIGURA 8

DISTRIBUZIONE PER STATO MEMBRO DELLA
RISORSA PNL (INCLUSA COMPENSAZIONE A FAVORE DEL REGNO UNITO)

- Indice pro capite nel 1991 (CE = 100) -

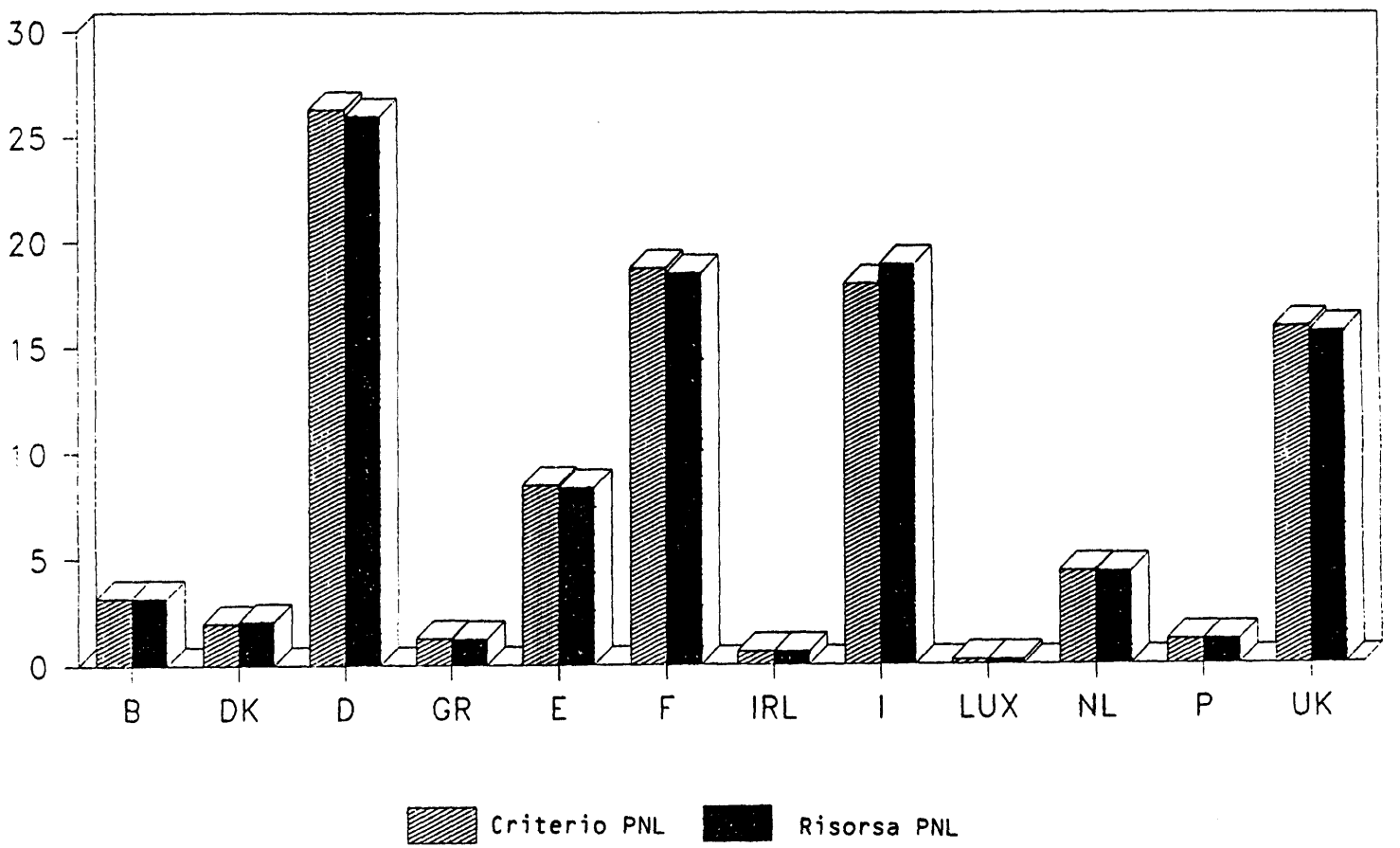
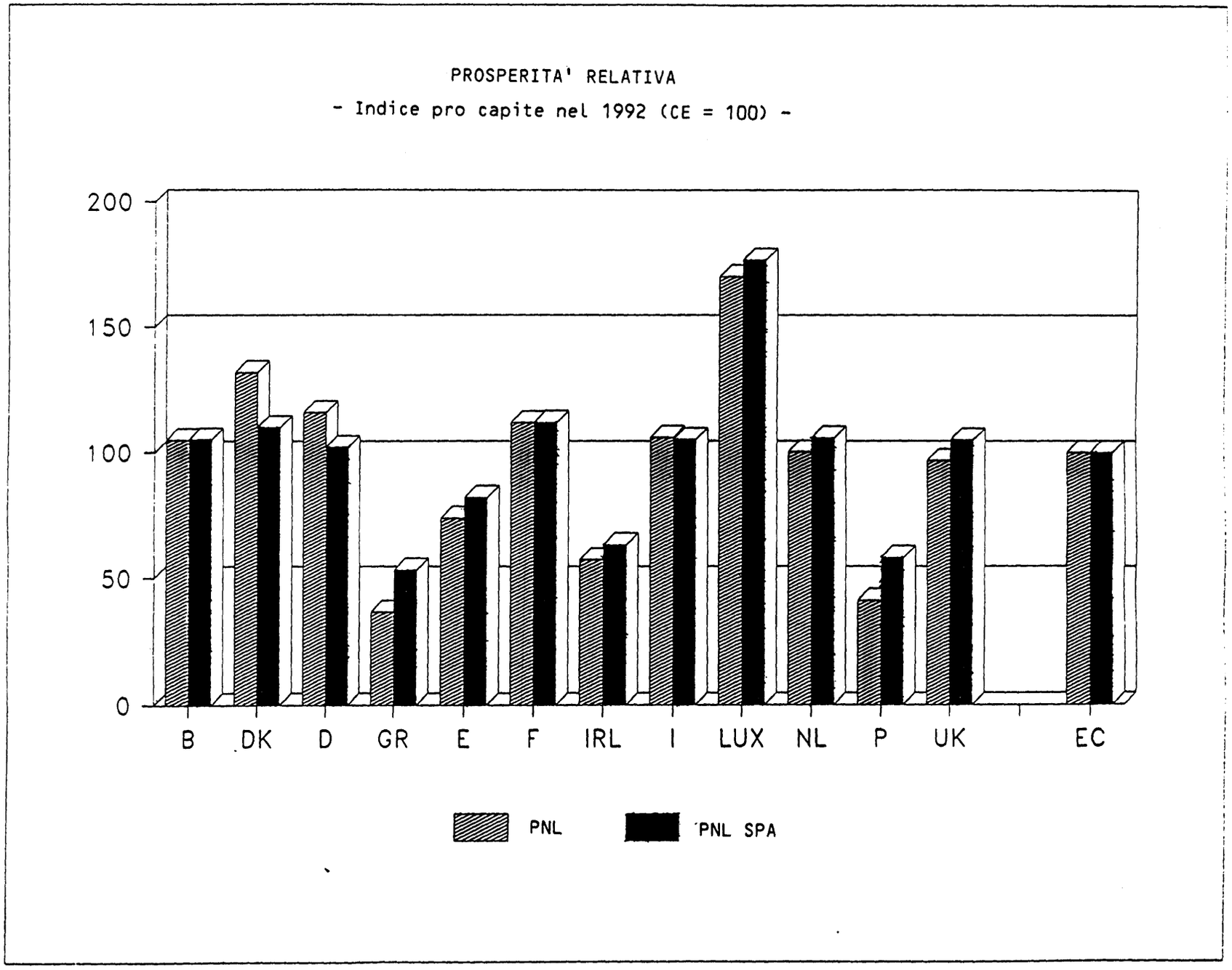


FIGURA 9


PROSPERITA' RELATIVA
- Indice pro capite nel 1992 (CE = 100) -
200
150
100
50
0
B
DK
D
GR
E
F
IRL
I
LUX
NL
P
UK
EC
PNL
PNL SPA

3.2 Gli sviluppi registrati dal 1988 ad oggi

I principali elementi di ridistribuzione della riforma di bilancio del 1988 derivavano dagli effetti del raddoppio dei fondi strutturali (che per loro natura sono fondamentalmente distributivi), dall'introduzione della quarta risorsa propria basata sul criterio PNL, dalla limitazione dell'IVA e dalla prosecuzione del sistema di compensazione a favore del Regno Unito accompagnata da una riduzione della quota della Germania nel suo finanziamento. Ma dal 1988 ad oggi i fattori determinanti, per quanto riguarda il problema della ridistribuzione, hanno subìto un'evoluzione.

La dimensione del bilancio comunitario è cresciuta in misura considerevole. Oltre alla dimensione, è aumentato anche il suo potenziale ridistributivo, in misura tale da avere effetti macroeconomici nei paesi relativamente piccoli o poveri. Questa crescita del bilancio continuerà probabilmente con l'ulteriore sviluppo della Comunità. E' quindi importante assicurare che sia finanziata in maniera equa.

Bisogna però dire che solo ora comincia a farsi sentire nel bilancio l'impatto ridistributivo della riforma del 1988. La quarta risorsa nel 1992 rappresenterà ancora soltanto poco più del 20% delle risorse proprie mentre il livello dei fondi strutturali non è ancora stato raddoppiato.

3.3 L'evoluzione della prosperità relativa

Le tabelle 3 e 4 mostrano l'evoluzione della prosperità relativa nella Comunità a partire dal 1980: la tabella 3 si basa sul PNL espresso in ECU, la tabella 4 sul PNL in termini di standard di potere di acquisto (SPA).

Se si esamina la tabella 3, i paesi che hanno registrato un notevole miglioramento delle loro posizioni dal 1988 sono la Spagna e il Portogallo e, in minor misura, l'Italia, passando rispettivamente dal 60%, 28% e 98% della media comunitaria al 74%, 41% e 106% previsti nel 1992. Le posizioni della Grecia e dell'Irlanda, invece, sono leggermente migliorate. Le posizioni relative di Danimarca, Germania (anche senza contare gli effetti dell'unificazione), Francia, Paesi Bassi e Regno Unito hanno tutte registrato un certo calo dal 1988.

La tabella 4 indica la prosperità relativa espressa in SPA. Con l'eccezione del Lussemburgo, usando l'indicatore SPA sia i paesi ricchi che quelli poveri risultano più vicini alla media comunitaria di quanto avvenga stando all'indicatore ECU. La prosperità dei Paesi Bassi e del Regno Unito è superiore alla media comunitaria se espressa in SPA, ma inferiore se espressa in ECU.

TABELLA 3

PRODOTTO NAZIONALE LORDO PRO CAPITE A PREZZI DI MERCATO CORRENTI

21/11/1991

(WD = Germania occidentale)

ECU; EUR12 = 100

	B	DK	WD	GR	E	F	IRL	I	L	NL	P	UK	EUR12
1980	120.7	128.0	134.6	43.5	57.7	125.7	55.2	81.6	153.9	121.2	26.7	96.8	100.0
1981	112.5	125.6	128.5	45.4	56.4	125.2	58.8	83.5	153.0	114.8	29.0	105.5	100.0
1982	103.2	126.9	129.4	48.8	56.7	122.9	61.6	85.7	159.6	116.9	28.1	104.9	100.0
1983	100.9	132.2	134.1	45.0	50.6	119.9	60.4	91.3	165.9	116.5	25.8	102.6	100.0
1984	100.7	134.1	133.4	44.9	53.2	118.6	59.5	94.7	168.1	113.3	24.6	100.8	100.0
1985	101.4	138.3	130.8	42.0	54.0	120.1	59.8	94.0	169.4	110.9	25.5	102.9	100.0
1986	103.7	143.1	136.3	36.1	54.9	122.1	58.8	96.9	172.9	111.3	27.2	91.5	100.0
1987	105.2	144.2	138.1	34.2	56.4	119.4	57.1	98.3	168.8	108.7	27.5	90.6	100.0
1988	102.5	139.2	133.6	35.6	59.7	115.9	55.4	97.7	165.6	104.1	28.3	98.8	100.0
1989	102.2	133.3	130.4	35.9	65.1	114.4	56.6	100.3	169.0	100.9	30.5	98.1	100.0
1990	103.6	132.7	130.8	35.2	68.0	114.0	58.4	101.2	168.0	101.0	33.0	94.1	100.0
1991	102.5	129.0	131.2	35.6	70.5	110.7	56.6	102.4	166.9	100.0	37.0	93.8	100.0
1992	102.3	128.4	130.5	35.6	71.9	109.2	55.9	103.4	166.2	97.6	40.0	94.1	100.0
1993	102.2	127.9	128.7	35.2	73.4	107.8	55.1	104.5	164.8	96.2	41.8	95.3	100.0

DS: 1 0 92 112 B7VGNOR

(D = Germania unificata)

	B	DK	D	EL	ES	F	IRL	I	L	NL	P	UK	EC
1991	105,8	133,2	115,0	36,7	72,7	114,2	58,4	105,7	172,7	103,2	38,2	96,8	100
1992	105,1	131,8	116,1	36,6	73,8	112,1	57,4	106,2	170,2	100,3	41,1	96,7	100
1993	104,6	130,9	115,8	36,0	75,1	110,4	56,4	107,0	168,9	98,4	42,8	97,6	100

PRODOTTO NAZIONALE LORDO PRO CAPITE A PREZZI DI MERCATO CORRENTI

21/11/1991

(WD = Germania occidentale)

PPS EUR12; EUR12 = 100

	B	DK	WD	GR	E	F	IRL	I	L	NL	P	UK	EUR12
1980	103.2	105.0	114.0	60.0	73.5	112.0	61.5	102.6	143.9	110.6	53.5	101.1	100.0
1981	102.5	104.0	114.3	59.5	72.5	113.1	62.6	103.2	148.2	109.5	53.4	100.4	100.0
1982	102.9	106.0	112.9	58.8	72.7	114.4	61.5	102.7	164.9	107.2	53.0	101.8	100.0
1983	101.8	107.5	113.7	57.1	72.4	112.7	59.3	102.0	168.3	107.0	51.9	104.3	100.0
1984	102.0	109.2	115.5	56.6	71.9	111.3	58.9	102.6	169.4	107.3	49.0	104.0	100.0
1985	100.3	111.3	115.5	56.5	71.9	110.4	58.2	102.7	173.3	107.6	49.3	104.9	100.0
1986	99.5	112.5	115.1	55.4	72.4	110.0	56.9	102.5	173.7	106.0	50.8	106.1	100.0
1987	99.4	110.1	114.0	53.8	74.3	109.0	58.4	102.9	166.5	103.6	52.4	107.4	100.0
1988	100.1	107.0	113.4	54.1	75.2	108.6	57.2	103.2	168.5	101.7	52.7	108.0	100.0
1989	100.3	104.7	113.3	53.7	76.5	108.7	58.6	103.0	175.5	102.2	54.0	107.0	100.0
1990	101.3	104.1	114.3	52.6	77.4	108.7	61.7	102.2	169.5	103.2	55.5	105.3	100.0
1991	102.0	105.4	115.8	52.2	78.7	108.9	61.8	102.3	170.6	104.1	56.4	101.8	100.0
1992	102.4	107.1	114.7	51.8	79.6	109.0	61.5	102.3	171.2	103.0	56.5	102.2	100.0
1993	102.7	108.8	113.2	51.6	80.4	109.1	61.6	102.6	173.1	102.3	56.4	102.9	100.0

DS: 1 0 212 212 B7VGNOR

(D = Germania unificata)

	B	DK	D	EL	ES	F	IRL	I	L	NL	P	UK	EC
1991	105,5	109,0	101,7	54,0	81,3	112,6	63,9	105,8	176,5	107,6	58,3	105,2	100
1992	105,4	110,3	102,3	53,3	82,0	112,2	63,3	105,4	176,8	106,0	58,2	105,2	100
1993	105,5	111,6	102,0	52,9	82,6	112,0	63,2	105,3	177,7	105,0	58,0	105,6	100

III. FATTORI CHE IN FUTURO INFLUIRANNO SUL VOLUME E SULLA STRUTTURA DELLE RISORSE PROPRIE

L'evoluzione della dimensione del bilancio si deciderà nel contesto del rinnovo dell'Accordo interistituzionale. Tuttavia è già ora possibile discernere una serie di fattori che avranno una loro influenza.

1. La dimensione del bilancio

Il contesto economico e politico nel quale funziona la Comunità è notevolmente cambiato nell'arco degli ultimi anni e verosimilmente subirà ulteriori mutamenti. In particolare, il bilancio comunitario nei prossimi cinque anni dovrà essere visto nel contesto dei passi compiuti in direzione dell'Unione economica e monetaria e dell'Unione politica europea.

Per quanto riguarda l'aspetto economico, ciò significa che si può dare per certa la realizzazione di un mercato unico, anche se sicuramente con talune imperfezioni; che i tassi di cambio intracomunitari resteranno stabili e che le politiche di bilancio saranno coordinate. Tuttavia, anche con una completa applicazione del principio di sussidiarietà, si può prevedere che verranno attribuite alla Comunità nuove responsabilità economiche in materia di assegnazione delle risorse, coesione e stabilizzazione. E' probabile che tutto questo costituirà un ulteriore elemento di pressione sulle risorse del bilancio comunitario.

Per quanto riguarda l'aspetto politico, crescerà il ruolo della Comunità in politica estera e ciò avrà probabilmente ripercussioni anche sul bilancio.

. Alcuni esempi

A titolo di esempio, vediamo quali risorse addizionali verrebbero alla Comunità in varie ipotesi di massimale della risorse proprie globali in percentuale del PNL, e di aumento potenziale massimo della spesa effettiva (vale a dire senza stanziamenti di impegno) consentito da tali massimali.

Basandosi su una crescita annua del PNL del 2,5% (ai prezzi del 1992) il totale delle risorse proprie potrebbe registrare la crescita indicata nella seguente tabella:

3. La struttura delle entrate

3.1 Possibili effetti della trattativa GATT.

Nell'attuale struttura della PAC, le entrate provenienti dai prelievi agricoli dipendono dall'andamento dei prezzi internazionali e dei tassi di cambio e possono quindi subire notevoli variazioni nell'arco di un determinato periodo. La riduzione del livello di protezione agricola attualmente in discussione in sede GATT e la conversione dei prelievi in aliquote tariffarie soggette a riduzioni analoghe a quelle proposte per i prodotti industriali, avranno certamente come conseguenza una riduzione del gettito di questa fonte di entrate. Il grado di elasticità nel settore non è probabilmente tale da poter compensare la suddetta riduzione attraverso un aumento del volume delle importazioni, a meno che non si verifichi un calo della produzione comunitaria.

Vi può essere invece una discreta elasticità nel settore delle importazioni di prodotti non agricoli, dove quindi eventuali riduzioni tariffarie potrebbero essere parzialmente compensate da volumi di importazione più elevati.

Nell'attuale trattativa GATT, la Comunità ha prospettato una riduzione delle tariffe di circa il 30%, portando l'aliquota media ponderata dal 5,19% al 3,63%. Tale riduzione avverrebbe in un periodo transitorio della durata da cinque a otto anni ripartendo in tal modo sullo stesso periodo l'incidenza sui flussi commerciali e sui livelli di crescita. Tale riduzione avrebbe certamente un notevole impatto sulla struttura delle risorse proprie, provocando un aumento del tasso della risorsa basata sul PNL.

3.2 Possibili effetti della riforma della PAC.

La riforma della PAC mira a riportare sotto controllo sia la spesa che l'eccesso di offerta riducendo il sostegno ai prezzi nell'agricoltura.

E' ancora prematuro avanzare stime precise dell'incidenza della riforma della PAC sui prelievi agricoli. Attualmente il commercio dei cereali fornisce circa il 40% del totale dei prelievi. A titolo di esempio, una riduzione dei prezzi dei cereali del 35% e dei prezzi dei prodotti della zootecnia del 15% ridurrebbe i prelievi di circa 680 Mio di ECU. Perciò non è escluso che i prelievi agricoli, attualmente circa 1,2 Mrd di ECU, possano essere più che dimezzati e accrescere così la necessità di ricorrere ad altre risorse.

IV. POSSIBILI MODIFICHE ALL'ATTUALE SISTEMA DELLE RISORSE PROPRIE

In questo capitolo si esaminano delle modifiche di struttura che potrebbero essere apportate al sistema delle risorse proprie, lasciando per il momento da parte il problema del massimale globale. Anzitutto si discute la questione dell'equità del sistema, soprattutto alla luce del protocollo di Maastricht sulla coesione economica e sociale nel quale la Commissione e gli Stati membri dichiarano la loro intenzione di tenere maggiormente conto della capacità contributiva dei singoli Stati membri nel sistema delle risorse proprie, e di esaminare i mezzi atti a correggere per i paesi meno ricchi gli elementi di regressività esistenti nel sistema attuale. Alla sezione 2 si avanzano delle proposte. Poi, alla sezione 3, si studiano le possibilità di una quinta risorsa propria.

1. L'equità nel sistema delle risorse proprie

Come già indicato nella sezione II.3, l'attuale distribuzione dei versamenti di risorse proprie al bilancio comunitario non corrisponde ai valori del PNL, anche escludendo gli effetti delle risorse proprie tradizionali e della compensazione a favore del Regno Unito.

Tuttavia, il bilancio deve essere visto come un tutto unico e non solo sotto l'aspetto delle risorse. Nelle pagine che seguono si esaminano perciò i vari argomenti pro e contro l'uso del bilancio preso nel suo insieme come strumento per una ridistribuzione.

Nel considerare il problema dell'equità del bilancio comunitario in generale, è necessario tenere ben presenti le difficoltà di ordine metodologico che ostacolano un giudizio oggettivo sulla reale ripartizione dei costi e benefici derivanti dall'appartenenza alla Comunità. Infatti, non solo si pongono i problemi di rilevazione ricordati sopra (sezione II.3), nel caso delle risorse proprie di bilancio, ma per quanto riguarda la spesa, non bisogna dimenticare che molti dei vantaggi provenienti dalle politiche comunitarie assumono la forma di trasferimenti di risorse non legati direttamente alla spesa (a causa ad esempio di tariffe, norme e regolamenti che hanno un'incidenza regionale diversa). Inoltre, da politiche come la liberalizzazione degli scambi, derivano anche consistenti vantaggi non di bilancio, dei quali si dovrebbe pur tener conto dato che possono favorire alcuni Stati membri in misura maggiore rispetto ad altri.

1.1 Le opinioni del passato

Sulla funzione distributiva del bilancio della Comunità sono state espresse opinioni divergenti. La relazione MacDougall dell'aprile 1977 conteneva una serie di considerazioni su elementi chiaramente a favore di una ridistribuzione fra gli Stati membri della Comunità, in particolare:

- l'obiettivo politico esplicito della convergenza economica;

- il desiderio di evitare una migrazione generale eccessiva dalle aree più povere;

- il desiderio di evitare un migrazione eccessiva di manodopera caratterizzata da maggiore mobilità e altamente qualificata;

- il pericolo, col procedere dell'integrazione economica, di un aumento delle pressioni dirette ad ottenere una eguaglianza salariale reale nonostante le differenze di produttività;

- la creazione di un grado di convergenza nei livelli di produttività e di compensazione automatica per le variazioni relative a breve termine del reddito.

Per il gruppo MacDougall, la preoccupazione della Comunità era più quella di aiutare gli Stati membri economicamente deboli e con gravi problemi economici (disoccupazione, bilancia commerciale, tassi di cambio e bilancio) che di ridurre le differenze a lungo termine nei livelli di vita. Il gruppo giungeva pertanto alla conclusione interlocutoria che gran parte dei pagamenti fatti agli Stati membri doveva essere verosimilmente condizionata. Esso intravedeva una certa possibilità di ridistribuzione incondizionata in un meccanismo, ad esempio, di uguagliamento di tipo federale.

La relazione Padoa-Schioppa dell'aprile 1987 ha espresso invece il parere che dato che la Comunità costituisce un'entità politica il cui contenuto è principalmente di natura economica, è inevitabile che il suo interesse sia orientato all'equilibrio generale dei vantaggi economici che essa offre agli Stati membri (punto 13.1, p. 115). Inoltre, "le riforme di bilancio dovrebbero, fra l'altro, essere dirette ad assicurare nella maggior misura possibile un bilancio comunitario automaticamente equo" (punto 13.6, p. 136). E ancora: "La progressività in materia di entrate del bilancio comunitario attenuerebbe alquanto la necessità che la funzione di spesa del bilancio mescoli caratteristiche di assegnazione e caratteristiche di distribuzione" (punto 13.6, p. 136).

1.2 In che misura il bilancio comunitario dovrebbe avere una funzione ridistributiva?

Le riforme di bilancio del 1988 (vedi capitolo II) riconoscevano implicitamente che il bilancio della Comunità doveva avere effetti ridistributivi. Principale strumento di ridistribuzione era il raddoppio dei fondi strutturali. Ma i fondi strutturali, sebbene orientati verso la ridistribuzione, sono gestiti attraverso il meccanismo di assegnazione del bilancio, che è il più efficiente per promuovere la convergenza economica auspicata. L'introduzione della quarta risorsa propria basata sul PNL e il livellamento dell'IVA non dovevano servire a ridistribuire in senso progressivo l'onere della risorse proprie, ma a tenere maggiormente conto della capacità contributiva degli Stati membri andando verso un sistema proporzionale capace di eliminare in parte la mancanza di equità del sistema delle risorse proprie. Analogamente, la compensazione a favore del Regno Unito era chiaramente diretta a correggere un'evidente mancanza di equità, piuttosto che a fungere da effettivo meccanismo di ridistribuzione. Le riforme del 1988, dunque, riconoscevano implicitamente il ruolo di ridistribuzione, ma solo in senso ristretto.

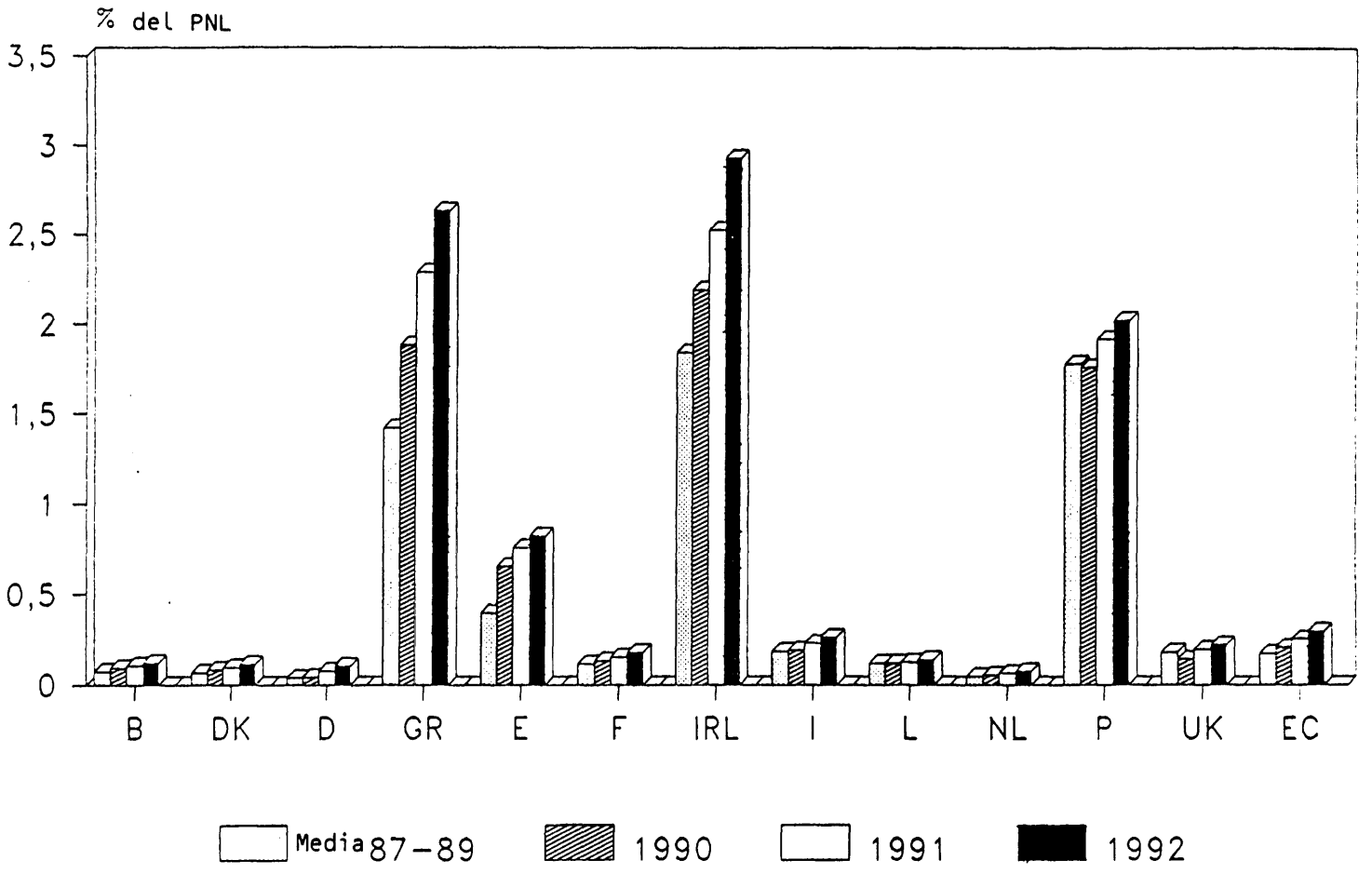
Mentre le federazioni già collaudate tendono ad avere bilanci centrali fortemente ridistributivi, la Comunità, anche nella prospettiva dell'Unione economica e monetaria, non ha fatto dei passi verso livelli comparabili di centralizzazione istituzionale e politica e di solidarietà fra i privati. Sarebbe quindi erroneo utilizzare tali esempi come argomenti per adeguare il bilancio comunitario secondo simili orientamenti.

D'altro canto, il volume del bilancio comunitario cresce continuamente e sempre di più emerge la necessità di una coesione economica e sociale man mano che la Comunità progredisce. Entrambi questi fattori rendono sempre più importante correggere ogni difetto di equità ravvisabile nel bilancio comunitario. Questa necessità è stata esplicitamente riconosciuta nel protocollo di Maastricht sulla coesione economica e sociale.

I principali effetti ridistributivi del bilancio dovrebbero aversi attraverso la funzione assegnativa delle politiche comunitarie. Gli sforzi di ridistribuzione dovrebbero perciò concentrarsi sull'attività di spesa di bilancio. In tal modo la Comunità può contribuire direttamente agli sforzi degli Stati membri per migliorare la loro posizione economica. Molte politiche comunitarie sono orientate verso una coesione economica e sociale, ad esempio i fondi strutturali, ed esse danno alle finanze comunitarie un notevole grado di equità. La figura 10 mostra il contributo fornito dai fondi strutturali al PNL degli Stati membri in termini di trasferimento di risorse a partire dal 1987. Il nuovo Fondo di coesione rafforzerà tali sforzi. Il carattere progressivo di questa spesa è indubbio.

FIGURA 10

DISTRIBUZIONE PER STATO MEMBRO DEI
FONDI STRUTTURALI
(in % del PNL, 1987-1992)



Nella parte risorse, la compensazione a favore del Regno Unito e la riduzione della quota tedesca del suo finanziamento già costituiscono esempi di adeguamento del bilancio comunitario per motivi di ridistribuzione. Il loro scopo è rettificare gli esistenti squilibri di bilancio piuttosto che effettuare una ridistribuzione ex ante.

2. Proposte di modifiche al sistema delle risorse proprie

Il problema principale, in fatto di mancanza di equità nel bilancio, è la natura regressiva della risorsa IVA. I paesi meno prosperi pagano generalmente l'IVA più del giusto. La Spagna, la Grecia, l'Irlanda e il Portogallo la pagano al tasso livellato del 55%. In particolare, la Danimarca, l'Italia e il Belgio pagano meno. Come già osservato (capitolo II), ciò va ascritto sostanzialmente alla tendenza dei paesi meno ricchi a consumare più dei paesi ricchi in proporzione al PNL.

Tale mancanza di equità è stata implicitamente riconosciuta nel Protocollo di Maastricht sulla coesione economica e sociale. Conformemente al Protocollo, la Commissione propone quindi di aumentare il ricorso alla risorsa PNL al fine di tenere maggiormente conto della capacità contributiva degli Stati membri. Essa propone inoltre di ridurre le distorsioni della risorsa IVA al fine di correggerne l'incidenza regressiva.

2.1 Maggior ricorso alla risorsa PNL

Al fine di armonizzare meglio il sistema delle risorse proprie con la capacità contributiva degli Stati membri la Commissione propone di aumentare il ricorso alla risorsa PNL a scapito della risorsa IVA. Ciò è già inerente all'attuale sistema delle risorse proprie, dal momento che il massimale IVA è dell'1,4% e gli aumenti in bilancio relativi alla base IVA sono finanziati tramite la risorsa PNL; una distribuzione più equa dell'onere dei pagamenti di risorse potrebbe tuttavia essere conseguita attraverso una riduzione del tasso IVA di 0.4 punti percentuali. Con ciò il massimale IVA scenderebbe dall'1,4% all'1,0%.

Siffatta misura ridurrebbe le entrate annuali provenienti dalla risorsa IVA di circa 11 Mrd di ECU. Il calo delle entrate IVA sarebbe compensato da contributi PNL più elevati. Fondamentalmente, ciò accrescerebbe l'onere finanziario dei paesi la cui parte di PNL comunitario supera la loro parte nella base IVA livellata. Pertanto, il Belgio, la Danimarca e l'Italia vedrebbero aumentare il loro contributo totale di risorse proprie, mentre questo diminuirebbe per altri Stati membri (cfr. figura 11). Inoltre una riduzione del tasso IVA porterebbe a un calo della compensazione a favore del Regno Unito.

FIGURA 11

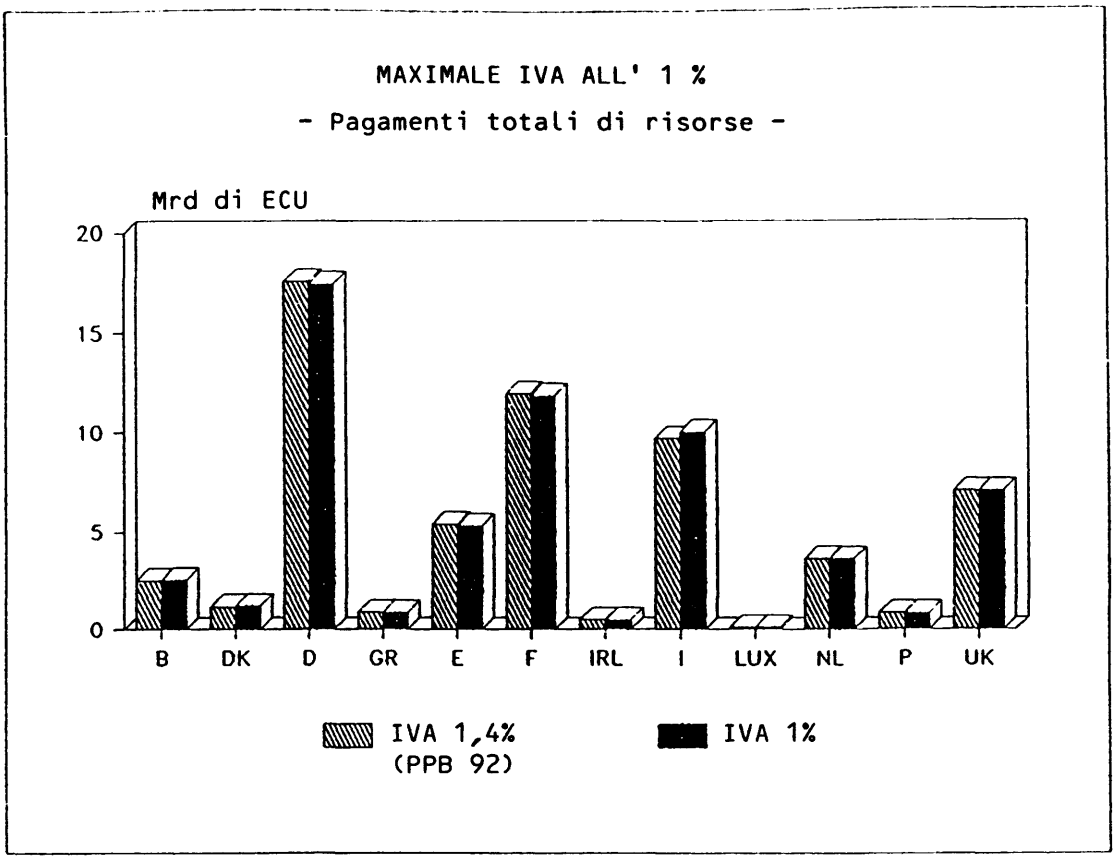


TABELLA 5: PAGAMENTI TOTALI DI RISORSE (Mio di ECU)

Stati membri	IVA 1,4 %	IVA 1 %	Differenza
B	2525	2551	26
DK	1160	1196	36
D	17601	17457	-144
GR	883	869	-14
E	5414	5315	-99
F	11975	11861	-114
IRL	495	488	-7
I	9708	10052	344
LUX	116	114	-2
NL	3636	3624	-12
P	855	842	-13
UK	7073	7073	0

2.2 Limitazione della base IVA a un livello inferiore

La Commissione propone inoltre di rettificare ulteriormente la distorsione regressiva inerente alla base IVA limitando quest'ultima al 50% del PNL invece dell'attuale 55%. Va notato che il 50% è all'incirca la quota media di PNL delle basi IVA ridotte per la Comunità (cfr. precedente tabella 2). Un limite al 50% collegherebbe la terza risorsa alla base PNL per la Francia, la Germania e i Paesi Bassi, in aggiunta ai cinque Stati membri la cui base è già limitata.

Esso ridurrebbe il gettito IVA di 1,1 Mrd di ECU, il che verrebbe controbilanciato da un maggior contributo PNL. Avrebbe inoltre l'effetto di spostare l'onere finanziario su quegli Stati membri la cui quota relativa di PNL supera la loro quota nella base IVA ridotta al 50%, e si tratta degli stessi tre Stati per i quali una riduzione del tasso IVA ha un'incidenza sfavorevole, più i Paesi Bassi (cfr. figura 12). Analogamente alla riduzione del tasso IVA, questa misura ridurrebbe la dimensione della compensazione a favore del R.U.

FIGURA 12

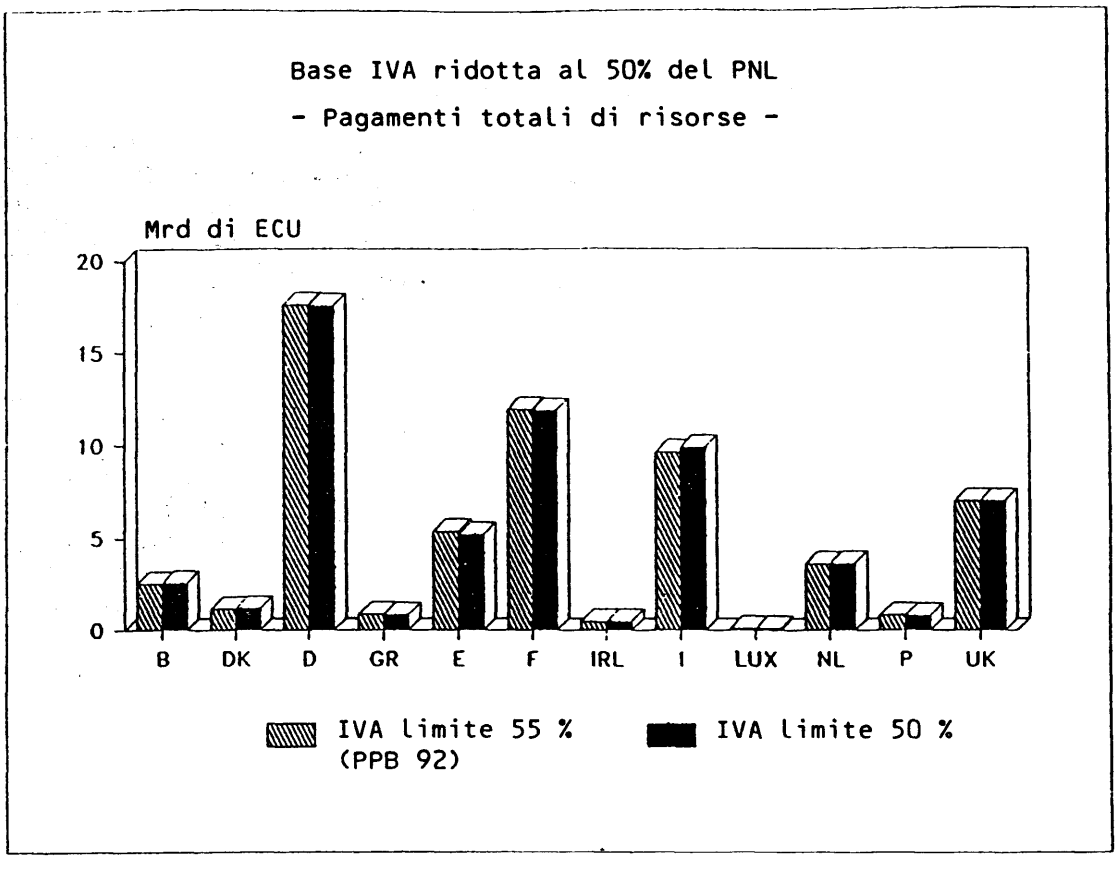


TABELLA 6: PAGAMENTI TOTALI DI RISORSE NEL 1992 (Mio di ECU)

Stati membri	IVA limite 55%	IVA limite 50%	Differenza
B	2525	2568	43
DK	1160	1187	27
D	17601	17540	-61
GR	883	858	-25
E	5414	5239	-175
F	11975	11919	-56
IRL	495	483	-12
I	9708	9960	252
LUX	116	112	-4
NL	3636	3669	33
P	855	832	-23
UK	7073	7073	0

3. Una nuova quinta risorsa propria comunitaria?

A più lungo termine sarebbe preferibile per la Comunità essere responsabile per le sue risorse nei confronti dei contribuenti che doversi basare sui contributi nazionali come avverrà sempre di più in futuro. Questo modo di vedere riscuote i consensi dell'opinione pubblica, se è vero che, stando a una recente indagine (Eurobarometro 22-29 maggio 1991), il 58% dei cittadini della Comunità è favorevole all'imposizione diretta CE (il 14% non ha espresso un'opinione). Tale riforma dovrebbe essere collegata ad un incremento nelle responsabilità del Parlamento europeo.

3.1 La percezione politica delle risorse proprie negli Stati membri

Le due classi di risorse proprie esistenti sono politicamente percepite negli Stati membri in modo nettamente diverso. Le risorse proprie "tradizionali" (dazi doganali, prelievi agricoli e contributi zucchero) sembrano essere effettivamente accettate come autentiche risorse proprie nel senso che non sono viste come un contributo nazionale al bilancio comunitario. Ciò è probabilmente dovuto sia al ragionamento economico che sottende la scelta di queste risorse, sia al fatto che esse vengono prelevate direttamente presso gli operatori economici. Sul piano del bilancio, le risorse proprie tradizionali sono spesso trattate in modo diverso dalle risorse IVA o PNL a livello nazionale.

Per converso, la risorsa propria PNL ma anche la risorsa IVA, benché trattate in modo simile alle risorse proprie tradizionali nel diritto comunitario, sono generalmente percepite dai governi e, soprattutto, dai parlamenti nazionali come semplici contributi di bilancio da parte degli Stati membri.

3.2 Necessità di vere risorse proprie comunitarie

Una situazione in cui il bilancio verrebbe finanziato in misura ancora più ampia da quelli che sono visti come contributi nazionali sarebbe insoddisfacente da un punto di vista comunitario. Politicamente, ciò ridurrebbe la Comunità ad essere finanziariamente dipendente dai governi nazionali, e pertanto finanziariamente responsabile nei confronti di questi piuttosto che nei confronti dei contribuenti. Il bilancio comunitario tenderebbe pertanto a dipendere più dalle priorità nazionali di bilancio che da considerazioni comunitarie. I governi degli Stati membri vengono resi politicamente responsabili nei confronti dei loro contribuenti per la loro parte di spesa comunitaria, ma questa non è interamente sotto il loro controllo.

A lungo termine questa situazione malsana comporta il rischio di ostacolare lo sviluppo delle politiche comunitarie. Essa rende più rigida la gestione delle finanze comunitarie. Questo fatto è illustrato dalle difficoltà istituzionali in materia di ricorso, dal 1988, a risorse supplementari, ricorso che, si è mantenuto notevolmente al di sotto del massimale globale delle risorse proprie.

Va notato che una eventuale nuova quinta risorsa propria comunitaria non è primariamente necessaria per aumentare l'entità del bilancio comunitario, poiché l'attuale quarta risorsa PNL fornisce i fondi extra occorrenti entro i limiti del massimale delle risorse proprie. Ma poiché la dimensione del bilancio comunitario va comunque crescendo, la necessità di autentiche risorse proprie diventerà più impellente.

3.3 Criteri per una eventuale quinta risorsa propria

Una nuova quinta risorsa propria dovrebbe essere giudicata in base alla sua rispondenza ai seguenti criteri:

- Una nuova risorsa propria dovrebbe essere basata su criteri di equità dal punto di vista della capacità contributiva degli Stati membri.

- L'imposta da cui attingere una nuova quinta risorsa propria dovrebbe avere una base armonizzata concretamente (e non solo teoricamente) e un'aliquota uniforme. Questa armonizzazione, che deve avere una giustificazione di ordine economico, garantirà che l'effetto economico dell'applicazione di una simile imposta non provochi distorsioni della concorrenza e del funzionamento del mercato interno.

- Una nuova risorsa propria dovrebbe essere collegata ad una politica comune in un settore in cui la Comunità svolge un ruolo ben riconosciuto. Ciò non soltanto corrisponde al disposto dell'articolo 2.2 della decisione sulle risorse proprie, ma contribuirebbe a far sì che l'aumento dei fondi comunitari appaia giustificato agli occhi del pubblico e dei dirigenti politici. Ovviamente, ciò non significa che i proventi della quinta risorsa debbano essere imputati a un settore particolare dell'azione comunitaria.

- Vi è poco interesse a creare una nuova quinta risorsa propria se non vi sono probabilità che essa dia luogo in maniera prevedibile e affidabile a un gettito notevole e che il suo prelievo non sia troppo costoso (un'imposta esistente può essere meno costosa di una nuova, un'accisa è verosimilmente meno costosa da gestire di un'imposta indiretta o diretta).

- Una grande "visibilità" grazie a un rapporto diretto con i contribuenti, è importante per la credibilità democratica. Ciò implica che:

  - l'imposizione dovrebbe essere ad ampio raggio, in modo da coinvolgere il maggior numero possibile di operatori economici;

  - dovrebbero contribuire anche i privati piuttosto che soltanto le imprese;

  - l'aliquota marginale di imposizione dovrebbe essere chiara ai contribuenti.

3.4 Le condizioni per una quinta risorsa propria

Ai fini dello sviluppo istituzionale e finanziario della Comunità, sarebbe auspicabile introdurre una nuova quinta risorsa propria. Ciò contribuirebbe a correggere l'attuale insoddisfacente situazione in cui le risorse proprie tradizionali stanno diminuendo d'importanza. Inoltre, non solo il PNL, ma anche le risorse IVA sono attualmente percepite dai governi e, soprattutto, dai parlamenti nazionali come contributi nazionali, piuttosto che come autentiche risorse proprie comunitarie.

È importante che una nuova risorsa propria abbia caratteristiche di equità. Inoltre essa dev'essere un'imposta comunitaria autentica e provenire quindi da una base armonizzata. Tale armonizzazione deve avere una giustificazione di ordine economico. Inoltre, dal punto di vista politico, una quinta risorsa dovrebbe essere collegata a maggiori responsabilità in materia di bilancio del Parlamento europeo.

La Commissione ha esaminato varie possibilità relative a imposte nazionali le cui entrate potrebbero essere ripartite con la Comunità. Tuttavia si è constatato che, per il momento, non esistono imposte nel sistema fiscale degli Stati membri con una base sufficientemente armonizzata.

A medio termine, lo sviluppo politico della Comunità renderà necessaria una nuova risorsa propria. La Commissione farà ogni sforzo per promuovere le condizioni necessarie che consentano la creazione di tale risorsa.

ISSN 0254-1505

COM(92) 81 def.

DOCUMENTI

IT **01**

N. di catalogo : CB-CO-92-098-IT-C

ISBN 92-77-41847-8

Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità europee
L-2985 Lussemburgo