I

(Comunicaciones)

TRIBUNAL DE CUENTAS

DICTAMEN Nº 8/99

relativo a una propuesta de Decisión del Consejo relativa al sistema de recursos propios de la Unión Europea

(Presentado en virtud del párrafo segundo del apartado 4 del artículo 248 del Tratado CE)

(1999/C 310/01)

EL TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO,

Visto el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea y, en particular, el apartado 4 de su artículo 248 y su artículo 269,

Visto el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea de la Energía Atómica y, en particular, su artículo 173,

Visto el Reglamento financiero aplicable al presupuesto general de las Comunidades Europeas ([1]), cuya última modificación la constituye el Reglamento (CE, CECA, Euratom) nº 2779/98 del Consejo de 17 de diciembre de 1998 ([2]), y, en particular, su artículo 2 y el apartado 1 de su artículo 4,

Vista la Directiva 89/130/CEE, Euratom del Consejo, de 13 de febrero de 1989, relativa a la armonización del establecimiento del producto nacional bruto a precios de mercado ([3]),

Visto el sistema europeo de cuentas económicas integradas (SEC 1995),

Visto el Reglamento (CE) nº 2223/96 del Consejo, de 25 de junio de 1996, relativo al sistema europeo de cuentas nacionales y regionales de la Comunidad ([4]),

Visto el documento de trabajo de los servicios de la Comisión sobre la modalidad de cálculo de la corrección de los desequilibrios presupuestarios,

Vista la propuesta de Decisión del Consejo relativa al sistema de recursos propios de la Unión Europea ([5]), presentada por la Comisión,

Vista la solicitud de dictamen sobre esta propuesta dirigida por el Consejo al Tribunal de Cuentas el 4 de agosto de 1999, recibida por éste el 9 de agosto de 1999,

Considerando que el Consejo Europeo de Berlín de 24 y 25 de marzo de 1999 decidió modificar el sistema de recursos propios; que señaló que tal sistema debe ser equitativo, transparente, con una relación coste-eficacia satisfactoria y sencillo; que dicho sistema también debe basarse en criterios que traduzcan de la mejor manera posible la capacidad contributiva de cada Estado miembro;

Considerando que el Consejo Europeo estimó útil aumentar del 10 % al 25 % el porcentaje de recursos propios tradicionales que los Estados miembros retienen en concepto de gastos de recaudación;

Considerando que a la Unión Europea le conviene disponer de un sistema de financiación estable en el que todos los Estados miembros participen en la financiación del presupuesto según los mismos principios; que en tal sistema la naturaleza de los recursos elegidos y las modalidades de su recaudación y control deben ser coherentes entre sí;

Considerando que son los efectos de las políticas presupuestarias y no los simples flujos financieros los que proporcionan los signos más claros en cuanto a posibles desequilibrios presupuestarios; que es en el momento de la aprobación de las perspectivas financieras y del presupuesto cuando las autoridades presupuestarias pueden dar una orientación, también geográfica, a los efectos de las financiaciones comunitarias,

([1]) DO L 356 de 31.12.1977, p. 1.
([2]) DO L 347 de 23.12.1998, p. 3.
([3]) DO L 49 de 21.2.1989, p. 26.
([4]) DO L 310 de 30.11.1996, p. 1.

([5]) Documento de la Comisión ref. 99/0139 (CNS) — doc. 10029/99 — COM (1999) 333 final, de 8 de julio de 1999.

HA APROBADO EL DICTAMEN SIGUIENTE:

OBSERVACIONES GENERALES

Reconducción del sistema actual

1. En respuesta a las conclusiones del Consejo Europeo de Berlín la propuesta de Decisión mantiene en esencia el sistema actual de recursos propios, con ajustes que tienen por resultado la modificación del reparto de las cargas financieras entre Estados miembros. En cuanto a lo esencial, dicho sistema sigue siendo el vigente desde 1988. En el pasado, bien el Tribunal de Cuentas ([1]), el Parlamento Europeo, la Comisión, el Comité Económico y Social o el Comité de las Regiones señalaron múltiples problemas, en especial de funcionamiento, incoherencia y falta de transparencia.

Complejidad del sistema

2. Como ya señaló el Tribunal ([2]), la estructura y el funcionamiento del sistema actual, tan detallado como un sistema presupuestario clásico basado en ingresos fiscales, resultan desmesurados en relación con la naturaleza de las contribuciones financieras de los recursos IVA y PNB.

3. Por ejemplo, el mantenimiento simultáneo de los recursos IVA y PNB provoca la consolidación de una estructura complicada y poco coherente. En efecto, la base imponible del recurso IVA, que no se basa directamente en una base imponible declarada por los sujetos pasivos, se ve muy influida por datos estadísticos. Para reducir el peso del recurso IVA en la financiación del presupuesto, el sistema prevé que su base imponible se limite a la parte que no exceda del 50 % del PNB, lo que se ha previsto en el año 2000 para siete Estados miembros ([3]). Las contribuciones basadas en el recurso IVA se establecen, pues, en gran parte a partir de los mismos datos que el recurso PNB.

4. Para resolver el problema de los desequilibrios presupuestarios, el sistema prevé reducir las contribuciones de un Estado miembro mediante una corrección. Su cálculo es complicado y se refiere a varios ejercicios presupuestarios, dado que dicha corrección es objeto primeramente de una previsión, después de una revisión, y finalmente de una aprobación definitiva. Basándose, entre otras cosas, en propuestas anteriores de la Comisión ([4]), la aprobación de esta decisión podría haber sido la ocasión de simplificar el cálculo y la financiación de la corrección, haciendo también que el sistema resulte más transparente.

Desequilibrios presupuestarios

5. El Consejo Europeo reconoció en 1984 ([5]) que todo Estado miembro que soporte una carga presupuestaria excesiva respecto de su prosperidad relativa podrá beneficiarse en su momento de una corrección. También señaló que la política de gastos constituye el principal medio para solucionar en adelante la cuestión de los desequilibrios presupuestarios.

6. Desde entonces, no se ha hallado una solución a dicha cuestión mediante la política de gastos. Por tanto, el principio de una corrección en los ingresos subsiste desde hace quince años.

7. Sigue faltando una definición precisa y objetiva de los conceptos de «carga presupuestaria excesiva» y de «prosperidad relativa» de un Estado miembro, lo que también supone la imposibilidad de implantar un sistema generalizado, dado que en principio todo Estado miembro puede beneficiarse de una corrección de tal tipo.

8. El cálculo de dicha corrección se basa en el saldo entre los ingresos abonados al presupuesto comunitario y los pagos recibidos de la Unión Europea. Tal y como el Tribunal de Cuentas y la Comisión ya han tenido ocasión de señalar ([6]), los saldos presupuestarios conducen a una mala interpretación de las ventajas obtenidas de las políticas comunitarias. Por otra parte, el Consejo Europeo de Berlín ha reconocido que «son varios los factores que inciden directa o indirectamente en los desequilibrios presupuestarios, entre ellos el volumen global del gasto, el contenido de las reformas de principios orientadores, la composición del gasto y la estructura de los recursos propios» ([7]).

OBSERVACIONES PARTICULARES

Artículos 2, 3, 4, 8 y 10

9. La entrada en vigor de la nueva Decisión permitirá la aplicación a los recursos propios del Reglamento (CE) nº 2223/96 del Consejo, de 25 de junio de 1996, relativo al sistema europeo de cuentas nacionales y regionales de la Comunidad (SEC 1995). El texto de la propuesta de Decisión se refiere al producto nacional bruto (PNB). Dicho agregado no figura entre los agregados defi-

([1]) Dictamen nº 8/93 relativo al balance del sistema de recursos propios implantado en 1988 en la perspectiva de su toma en consideración por las conclusiones del Consejo Europeo de Edimburgo (documento no publicado en el Diario Oficial); Informe especial nº 6/98 relativo al balance del sistema de recursos basados en el IVA y el PNB (DO C 241 de 31.7.1998, pp. 58-80).

([2]) Apartado 5.2 del Informe especial nº 6/98.

([3]) Grecia, España, Irlanda, Luxemburgo, Países Bajos, Portugal, Reino Unido. Proyecto de presupuesto general para el ejercicio 2000, volumen 1, cuadro 1.

([4]) Financiación de la Unión Europea y, en especial, el apartado 1.3.1. y el anexo 4; COM(1998) 560 final de 7 de octubre de 1998.

([5]) Consejo Europeo de Fontainebleau de 25 y 26 de junio de 1984.

([6]) Informe especial nº 6/98, apartados 3.29 a 3.33. Financiación de la Unión Europea, COM(1998) 560 final de 7 de octubre de 1998, apartado 2, pp. 17-20.

([7]) Apartado 68 de las Conclusiones de la Presidencia.

nidos por el citado Reglamento, incluso si éste precisa su equivalencia conceptual con la renta nacional bruta [1].

10. Así pues, la referencia al PNB ya no es pertinente en dicho contexto. Sería oportuno, por tanto, que en la propuesta de Decisión se hiciera referencia a la renta nacional bruta, lo que, por otra parte, permitiría evitar que se solicitara posteriormente al Consejo la definición del agregado aplicable a los recursos propios.

Apartado 3 del artículo 2

11. En él se propone aumentar del 10 % al 25 % el porcentaje de los recursos propios tradicionales (derechos agrícolas, cotizaciones de azúcar e isoglucosa y derechos aduaneros) percibidos por los Estados miembros en concepto y por cuenta de la Unión Europea, que aquéllos pueden retener para cubrir los gastos de recaudación, de seguimiento, de lucha contra el fraude y de declaración.

12. Se acepta el porcentaje global del 10 % aplicado actualmente para cubrir los gastos de recaudación de los Estados miembros, sin que tengan que justificarlo. Dicho crédito, que en realidad constituye un gasto, se inscribe en el presupuesto como ingreso negativo, en contra del principio de no compensación entre ingresos y gastos [2].

13. Ante su amplitud y su carácter global e indiferenciado según los Estados miembros, sería necesario explicar mejor el aumento propuesto. Al tratarse en realidad de un gasto de varios miles de millones de euros [3], no puede estar desvinculado de un objetivo preciso y mensurable, de acuerdo con uno de los principios de buena gestión financiera enunciados por el Reglamento financiero [4]. En efecto, ante la falta de una evaluación de la eficacia de las administraciones nacionales y de un procedimiento capaz de verificar los costes reales y los progresos registrados en la recaudación, dicha medida se asemeja más bien a una restitución que a una compensación de los gastos de recaudación.

14. Además, pese a que el Consejo Europeo señaló que dicho aumento pretendía cubrir estrictamente los gastos de recaudación [5], la propuesta de Decisión extiende los motivos a otros campos, como la lucha contra el fraude o bien la salud y la seguridad [6]. Si hay motivos para financiar otros gastos distintos a los directamente relacionados con la recaudación de los recursos propios tradicionales, el único medio regular y transparente de realizarlo consiste en la introducción de líneas presupuestarias de gasto, de conformidad con los principios del artículo 271 CE y de la reglamentación financiera.

15. En lo referente más concretamente a las acciones de lucha contra el fraude, el artículo 280 CE ya constituye para los Estados miembros una obligación de actuación respecto a todo fraude que suponga un perjuicio a los intereses financieros comunitarios, más allá del estricto ámbito de los recursos propios tradicionales.

16. El mantener un porcentaje de retención del 10 % para los importes constatados o que deberían haberse constatado antes del 31 de diciembre del 2000 complica la liquidación de los importes puestos a disposición durante varios años, mientras que la repercusión financiera es menor. Por ello, sería preciso limitar su efecto a un período transitorio, como el de las constataciones del ejercicio 2001 relativas a los años anteriores.

Apartado 4 del artículo 2

17. El cálculo del tipo uniforme del recurso IVA sigue dependiendo de tres factores: el porcentaje máximo previsto en la letra a) del apartado 4 del artículo 2 de la propuesta de Decisión, el importe de la corrección y su financiación. A este respecto, cada año se deduce del tipo máximo una cierta cantidad, denominada «tipo congelado» (*taux gelé*), destinada a cubrir la financiación de la corrección. Tal situación origina complicaciones inútiles y se traduce en cálculos poco transparentes. Como se indica en el apartado 4, habría sido útil tener en cuenta las propuestas de simplificación realizadas por la propia Comisión.

18. En caso de que el apartado 4 se mantuviese tal cual, sería útil que se explicitaran las razones subyacentes a la existencia del «tipo congelado», por ejemplo en un considerando de la propuesta de Decisión.

Apartado 7 del artículo 2

19. El Tribunal se remite a las observaciones contenidas en el apartado 10.

Apartados 1 y 2 del artículo 3

20. Para tener en cuenta la terminología existente, conviene sustituir «créditos de compromiso» por «créditos para compromisos» y «créditos de pago» por «créditos para pagos», así como en el décimo considerando de la propuesta de Decisión.

---

(1) Apartado 8.94 del Reglamento (CE) nº 2223/96 (DO L 310 de 30.11.1996, pp. 243 y 244).
(2) Principio promulgado en el artículo 4 del Reglamento financiero.
(3) Para el ejercicio 1998, se asignaron 1 600 millones de euros a los Estados miembros en concepto de gastos de recaudación de los recursos propios tradicionales. La aplicación en 1998 de un porcentaje del 25 % habría supuesto un importe de 3 900 millones de euros.
(4) Segunda frase del primer párrafo del artículo 2: «Deberán fijarse objetivos cuantificados y efectuarse el seguimiento de su realización».
(5) Punto 71 de las Conclusiones de la Presidencia.
(6) Párrafo tercero del apartado 2 de COM(1999) 333 final de 8 de julio de 1999, p. 4.

Apartado 4 del artículo 3

21. Debería definirse el concepto de «cambio importante» para precisar un umbral o bien para identificar la instancia competente para tomar una decisión sobre este punto.

Artículo 4

22. El Tribunal se remite a las observaciones contenidas en los apartados 4 y 8.

23. Las deliberaciones del Consejo Europeo de Berlín ([1]), que confirman las conclusiones del Consejo de Fontainebleau de 1984, abren a todo Estado miembro la posibilidad de beneficiarse de una corrección de tal tipo. Sería útil, pues, precisar las condiciones en las que un Estado miembro podría invocar dicha posibilidad, sin tener que recurrir a una modificación de la decisión sobre los recursos propios cuya aprobación está sometida a procedimientos nacionales de ratificación.

Letra b) del artículo 4

24. La propuesta de decisión no define los «gastos distribuidos». Conviene, por tanto, precisar los criterios de atribución a los Estados miembros de los gastos comunitarios.

Letra f) del artículo 4

25. El texto propuesto no permitiría neutralizar completamente el efecto en la corrección de los gastos de ampliación. En efecto, el gasto a tener en cuenta para el cálculo de la corrección se limitaría, tras la adhesión, a los gastos del año anterior a la misma. No obstante, según las perspectivas financieras ([2]), el gasto posterior a la adhesión sería en adelante cinco veces más importante que el previo a la misma. El Consejo Europeo de Berlín quiso garantizar que los gastos no sujetos a una compensación permanecieran estables tras la adhesión ([3]). Se plantea la duda de saber si el texto propuesto pretende respetar dicha condición.

Apartado 1 del artículo 5

26. Se propone redactar la primera frase del segundo párrafo de la siguiente manera: «El reparto de la carga se calcula, en primer lugar, en función de la parte respectiva de las rentas nacionales brutas de los Estados miembros en el total de las rentas nacionales brutas de la Unión Europea, exceptuando al Reino Unido; después, se la ajusta ...».

([1]) Punto 68 de las Conclusiones de la Presidencia.

([2]) Acuerdo interinstitucional, de 6 de mayo de 1999, entre el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión sobre la disciplina presupuestaria y la mejora del procedimiento presupuestario (DO C 172 de 18.6.1999, p. 15).

([3]) Punto 72 de las Conclusiones de la Presidencia.

Apartado 2 del artículo 5

27. Para tener en cuenta la práctica actual, convendría precisar aquí que la financiación de la corrección ya se halla inscrita en un capítulo presupuestario específico.

Apartado 3 del artículo 5

28. La propuesta de Decisión, aun previendo que la Comisión efectúe los cálculos necesarios, no define completamente los criterios al respecto, como se señala por ejemplo en el apartado 24, lo que produce una situación ambigua en cuanto a la naturaleza de la tarea confiada a la Comisión. Se presenta la duda de saber si se le confía la realización de un simple cálculo, o bien si es competente para establecer otros elementos necesarios para que sea posible la realización de dicho cálculo.

29. La práctica actual muestra que el servicio competente de la Comisión ha elaborado un «modo de cálculo» para definir las modalidades de cálculo, de revisión y de financiación de la corrección. Dicho documento interno completa de hecho algunos criterios enunciados por la decisión relativa a los recursos propios, incluyendo la definición de «gastos distribuidos».

30. Es comprensible que, especialmente por razones prácticas, se haya preferido precisar posteriormente en otro acto algunos criterios necesarios para el cálculo de la corrección. Dicho acto deberá tener en cuenta las exigencias de transparencia y seguridad jurídica. El Tribunal señala que el apartado 2 del artículo 8 de la propuesta de Decisión pretende facultar al Consejo para adoptar disposiciones de aplicación.

Artículo 6

31. La decisión actual relativa a los recursos propios remite, en una disposición equivalente al presente artículo, a la regla de no asignación de los ingresos a los gastos. Es necesario mantener la referencia a dicho principio.

Primer párrafo del apartado 1 del artículo 8

32. En la penúltima frase, léase «puntos a) **a d)**».

Apartado 2 del artículo 8

33. El apartado 2 del artículo 248 CE confía al Tribunal la tarea de examinar la legalidad, regularidad y buena gestión financiera de los ingresos y los gastos. El segundo párrafo de dicha disposi-

ción prevé que el control de los ingresos se efectuará sobre la base de las liquidaciones y de las cantidades entregadas a la Comunidad.

34. El apartado 2 del artículo 8 de la propuesta de Decisión, en la medida en que interpreta el objeto de las verificaciones y controles del Tribunal, llevaría a la modificación de una disposición del Tratado al margen del procedimiento previsto al efecto.

35. En todo caso, el Tribunal considera que la disposición propuesta no puede conducir a una limitación de los poderes de control que el Tratado le ha conferido.

Artículo 9

36. En 1998 la Comisión ya presentó un informe sobre el funcionamiento del sistema de recursos propios ([1]). Sería útil precisar la naturaleza del examen que ha de realizar sobre los desequilibrios presupuestarios.

Apartado 1 del artículo 10

37. En el tercer párrafo, en la última frase, léase «apartado 3 del artículo 2 y **artículo** 4».

El presente dictamen ha sido aprobado por el Tribunal de Cuentas en Luxemburgo en su reunión de 7 de octubre de 1999.

Por el Tribunal de Cuentas

Jan O. KARLSSON

Presidente

([1]) Financiación de la Unión Europea, COM(1998) 560 final de 7 de octubre de 1998.