

GRUPO DE ALTO NIVEL “RECURSOS PROPIOS”

Resumen y Recomendaciones



Mario Monti, Chairman

Daniel Dăianu

Clemens Fuest

Kristalina Georgieva

Ivailo Kalfin

Alain Lamassoure

Pierre Moscovici

Ingrida Šimonytė

Frans Timmermans

Guy Verhofstadt

Resumen

Origen y mandato del Grupo de Alto Nivel «Recursos Propios» y primer informe de evaluación

El Grupo de Alto Nivel «Recursos Propios» se creó con el objetivo de estudiar la manera de aumentar la sencillez, la transparencia, la equidad y la responsabilidad democrática de los ingresos del presupuesto de la UE.

El primer informe de evaluación del Grupo, presentado a finales de 2014, analiza a fondo el sistema de recursos propios vigente, con especial atención a sus aspectos positivos y a las importantes mejoras necesarias, tanto en materia de gastos como de ingresos.

Se estableció un conjunto de criterios a efectos de la evaluación comparativa de los avances realizados y se formularon preguntas para orientar el ulterior examen. Estas no se limitaron al análisis técnico ordinario de las distintas fuentes de ingresos, sino que también abordaron las repercusiones jurídicas y de procedimiento y las interdependencias políticas e institucionales.

En el transcurso de las deliberaciones del Grupo que tuvieron lugar en 2015 y 2016, múltiples crisis pusieron de relieve la urgencia y pertinencia de este examen y sirvieron para llamar la atención sobre la necesidad de una cooperación mucho más estrecha a escala de la UE: la crisis de refugiados evidenció claramente las deficiencias del espacio Schengen de libre circulación; los numerosos atentados terroristas de 2015 y 2016, y en particular los ocurridos en Francia, pusieron de manifiesto la imperiosa necesidad de una actuación más cooperativa con vistas a garantizar la seguridad interior y exterior de los Estados miembros; por último, pero no menos importante, los riesgos existenciales ligados al cambio climático mundial nos recuerdan que la UE es una comunidad con un destino compartido a largo plazo y que, cuando esta comunidad habla con una sola voz y se compromete a lograr objetivos comunes, puede influir en la consecución de soluciones mundiales. La UE ha tenido grandes dificultades para hacer frente a estos desafíos y reorientar su capacidad de actuación a lo largo de los últimos años, lo que viene a confirmar la importancia fundamental que han adquirido los recursos financieros en la resolución de problemas acuciantes tanto interna como externamente.

La introducción y la primera parte del informe explican por qué resulta esencial garantizar la funcionalidad del presupuesto de la UE y abogan por una profunda reforma que comprenda la modificación de los ingresos en el marco de una reconfiguración más amplia del marco financiero plurianual (MFP). El informe señala asimismo los aspectos del sistema actual que funcionan correctamente y que deben mantenerse.

Características específicas del presupuesto de la UE, del MFP y del sistema de recursos propios con respecto a los sistemas nacionales

La observación de que el presupuesto de la UE es un instrumento *sui generis* no constituye una argucia para encubrir sus complejidades. Los debates celebrados por el Grupo de Alto Nivel «Recursos Propios» pronto dejaron al descubierto que gran parte de las duras críticas, la desconfianza y en ocasiones hasta decisiones desacertadas partían de la premisa errónea de que el presupuesto de la UE es «simplemente» un vigésimo noveno presupuesto «para Bruselas». Esta percepción no tiene en cuenta que la mayoría de las decisiones que se toman con respecto al presupuesto de la UE son a medio plazo.

El presupuesto de la UE es fundamentalmente un presupuesto de inversión con algunas funciones redistributivas entre los Estados miembros. Su finalidad principal es sufragar las políticas y objetivos comunes de la UE, contribuyendo al avance del acervo de la Unión sobre una base plurianual, y proporcionar capital inicial para inversiones de medio a largo plazo. El grado de flexibilidad e influencia para intervenciones a corto plazo en situaciones de crisis sigue siendo un punto débil que evidentemente debe abordarse. El presupuesto es demasiado reducido para lograr una verdadera estabilización económica anticíclica y una redistribución sustancial, que constituyen los pilares de los presupuestos nacionales, o para lo que, a juicio de los ortodoxos, exigiría un presupuesto a «nivel federal».

Por último, el presupuesto aprobado siempre debe ser equilibrado, lo que condiciona el sistema de ingresos. A causa de este requisito, los ingresos han de ser los precisos para cubrir los gastos que votan cada año el Parlamento Europeo y el Consejo (previamente en función del nivel de los créditos de pago). Así pues, el presupuesto de la UE no registra un déficit anual, no se financia contrayendo préstamos en los mercados financieros y, por tanto, no incrementa la deuda pública. A fin de nivelar las cambiantes necesidades de gasto y los imponderables de los ingresos, el porcentaje uniforme de la contribución residual equilibradora basada en la renta nacional bruta (RNB) se reajusta periódicamente para responder a las necesidades exactas.

Este último aspecto resulta esencial para entender qué supondría una reforma de los recursos propios con arreglo a las recomendaciones formuladas por el Grupo de Alto Nivel. Los ingresos extraordinarios derivados, por ejemplo, de las multas por motivos de competencia o de una recaudación superior a la prevista en concepto de derechos de aduana no aumentan las posibilidades de gasto, sino que se restan de las contribuciones basadas en la RNB. El nivel de los créditos autorizados anualmente y los límites máximos del MFP y de los recursos propios constituyen garantías vinculantes de la disciplina presupuestaria. El presente informe se centra en los aspectos modificables del marco institucional vigente, teniendo en cuenta que las competencias fiscales corresponden a los Estados miembros, y dentro de los límites generales del principio de neutralidad presupuestaria, de modo que la reforma de los recursos propios propuesta no imponga una carga fiscal suplementaria a los ciudadanos de la UE.

Conceptos y definiciones, valor añadido europeo y saldos netos

El informe esclarece una serie de cuestiones conceptuales y nociones básicas, principalmente al objeto de explicar las diferencias entre un «impuesto europeo», los recursos propios (algunos más «auténticos» que otros) y otras fuentes de ingresos. Los Tratados no confieren a la UE la facultad de establecer impuestos, pero la dotan de

«recursos propios» para alcanzar sus objetivos (artículo 311 del TFUE) dentro del respeto de las prerrogativas fiscales de los Estados miembros.

Por desgracia, los recursos propios de la UE se interpretan de formas muy diversas en los presupuestos nacionales. Esto hace que sea prácticamente imposible efectuar comparaciones entre los Estados miembros y genera un sesgo conceptual por el que algunos recursos propios son considerados, de hecho, una transferencia nacional o una partida de «gastos» en lugar de un recurso «propiedad» de la UE. Así pues, un primer paso hacia una mayor transparencia sería reconocer los recursos propios como lo que son y presentar de forma clara y normalizada las contribuciones a la UE en los presupuestos nacionales.

Por otro lado, el informe analiza de qué modo la noción de valor añadido europeo, entendido como el valor resultante de una intervención de la UE que viene a sumarse al valor que se habría generado de haber actuado los Estados miembros en solitario, puede orientar las futuras decisiones presupuestarias en materia de gastos. Habida cuenta de las últimas tendencias y novedades en las políticas de la UE, del análisis se desprende que el presupuesto de la UE no está tan anticuado como cabría pensar, pues ha experimentado considerables cambios, pero sigue sin centrarse lo suficiente en las actividades que podrían generar un mayor valor añadido europeo.

Lo sorprendente e insostenible es que este valor añadido se ignore por completo en los datos básicos empleados por cada Estado miembro para definir su posición en las negociaciones presupuestarias, es decir, su saldo presupuestario. Los saldos presupuestarios se calculan simplemente deduciendo de las contribuciones nacionales de un Estado miembro el importe de los gastos asignados a este último. Según dicho método, cada euro gastado en un determinado país se considera un «coste» para las demás partes, por lo que se pasa por alto todo valor añadido europeo derivado de las políticas de la UE que benefician a varios o a todos los Estados miembros. Con esto no se pretende censurar el cálculo del «beneficio» propio a partir del presupuesto de la UE, pues se trata de un anhelo natural o, al menos, inevitable; lo que resulta engañoso y perjudica a la UE y a los propios Estados miembros es que un indicador limitado y sesgado se convierta en la única medida de una relación coste-beneficio.

El informe sostiene que debe buscarse un indicador más amplio que permita medir el beneficio colectivo de las políticas de la UE, las sinergias económicas, los efectos transfronterizos y las externalidades positivas. Esta medida no solo sería más precisa, sino que, con suerte, resolvería el dilema del «justo retorno» que ha transformado el presupuesto de la UE, y por extensión la UE, en un juego de suma cero en lugar del acuerdo beneficioso para todas las partes que se espera que sea. Puesto que este método se introdujo para calcular la corrección en favor del Reino Unido, la salida de este país de la UE y la suspensión de la «corrección británica», así como de «las correcciones de la corrección», brindan una oportunidad única para revisar el método de medición de los costes y beneficios efectivos de la Unión.

En la segunda parte se analizan los elementos básicos de una reforma integral y se examinan las posibles opciones

El Grupo ha utilizado siempre un conjunto de criterios para evaluar y comparar los distintos tipos de fuentes de ingresos. La mayoría de estos criterios no son objeto de controversia y se aplican universalmente a los ingresos públicos por impuestos, como, por ejemplo, la eficiencia, la suficiencia y la estabilidad de las fuentes de ingresos. Otros, como la equidad, son más difíciles de entender a escala de la UE a causa de otra diferencia esencial con los presupuestos nacionales: en el marco del sistema vigente, los únicos contribuyentes al presupuesto de la UE son los Estados miembros, no los 510 millones de ciudadanos de la Unión, que solo contribuyen de forma indirecta. Esto explica por qué los Estados miembros suelen apoyar decididamente el recurso propio basado en la RNB, que se considera el parámetro de referencia a efectos del reparto equitativo de la carga. Sin embargo, tal como se aplica actualmente, junto con las correcciones y reducciones otorgadas a determinados Estados miembros, da lugar a un sistema «regresivo», lo que resulta problemático en lo concerniente a la responsabilidad democrática. Si se examinara el presupuesto de la UE desde el punto de vista del ciudadano contribuyente, o del consumidor del mercado único, afloraría una noción distinta de «equidad» que conduciría a nuevas formas de equivalencia fiscal.

Algunos criterios son más específicos de la UE, como el valor añadido europeo y la subsidiariedad, que exigen que las bases imponibles más móviles se traten al más alto nivel de gobernanza europea, ya que los Gobiernos nacionales las abordan cada vez con menor eficiencia por temor a la competencia fiscal. Sin embargo, esta imperiosa lógica fiscal no es tan fácil de trasladar al sistema de recursos propios.

Por último, el informe presenta firmes argumentos a favor de nuevos recursos propios que ayudarían a fortalecer algunas políticas de la UE y contribuirían a la consecución de sus objetivos, sobre todo la sostenibilidad económica, social y medioambiental. A escala nacional se ha reconocido desde hace tiempo la utilidad de determinados impuestos o gravámenes destinados, por ejemplo, a combatir el cambio climático o a fomentar la eficiencia energética, como instrumentos para promover preferencias políticas a través de la fiscalidad. A escala de la UE se podría adoptar un planteamiento similar mediante la introducción de un tributo coordinado en los Estados miembros y la imputación de parte de la recaudación obtenida al presupuesto de la Unión, de modo que pueda enmarcarse en una de sus políticas. Nos hemos acostumbrado a que la mayoría de las opciones políticas a escala de la UE se expresen a través de gastos y subvenciones. Esta tendencia podría corregirse mediante la mejora del vínculo existente entre los recursos propios (u otros ingresos) y las políticas comunes.

El informe confirma las conclusiones anteriores de que no existe una única opción ideal, sino solo una serie de opciones adecuadas

Además de los elementos del sistema actual que funcionan correctamente y deben mantenerse, y aquellos que deberían descartarse, el Grupo examinó en profundidad varias posibles nuevas fuentes de ingresos que también han sido identificadas por la mayoría de los analistas y académicos. En este sentido, una reforma integral y viable del sistema de recursos propios podría basarse en una combinación de nuevos recursos procedentes de las políticas de producción, consumo y medio ambiente. Por el momento, parece más constructivo presentar una amplia variedad de fuentes de ingresos que

dispongan de los atributos pertinentes en lugar de provocar una resistencia innecesaria a una determinada opción.

– Entre los posibles nuevos recursos propios relacionados con el mercado único y la coordinación fiscal figuran un recurso propio procedente del IVA reformado (que sustituya al actual), un impuesto europeo sobre sociedades, un impuesto sobre las transacciones financieras e impuestos sobre otras actividades financieras. Estas opciones tendrían la ventaja de contribuir a un mejor funcionamiento del mercado único y, concretamente en el caso del IVA y del impuesto sobre sociedades, promover una fiscalidad más equitativa y ayudar a combatir el fraude o la elusión fiscales, aparte de financiar el presupuesto de la UE.

– Las opciones relacionadas con las políticas sobre la Unión de la Energía medio ambiente, clima o transporte comprenden un impuesto sobre el CO₂, los ingresos procedentes del régimen de comercio de derechos de emisión de la UE, un impuesto sobre la electricidad, un impuesto sobre los carburantes (o impuestos especiales sobre los combustibles fósiles en general) e impuestos indirectos sobre las mercancías importadas producidas en terceros países con elevadas emisiones. Estas opciones también contribuirían al mejor funcionamiento del mercado único si limitan la proliferación de tales impuestos de manera no concertada y crearían un vínculo entre la financiación del presupuesto de la UE y las políticas de la Unión.

Por último, los recursos propios no son la única fuente posible de ingresos de la UE. Si bien en estudios anteriores no se ha prestado atención a la categoría de «otros ingresos», esta podría convertirse en un elemento complementario de la bolsa de financiación. Dichos ingresos proceden directamente de la legislación secundaria de la UE y podrían estar relacionados con el control fronterizo, el mercado único digital, la protección del medio ambiente o la eficiencia energética (como, por ejemplo, las primas por exceso de emisiones de los turismos que ya se prevé introducir). Algunos de los posibles nuevos recursos propios arriba mencionados también podrían incluirse en la categoría de «otros ingresos», dependiendo de la concepción jurídica prevista y del posible compromiso político.

La tercera parte analiza fórmulas para seguir avanzando, como la diferenciación, y seguidamente expone los posibles componentes de una reforma financiera europea global, aplicable tanto a los gastos como a los ingresos.

Desde que surgieron las primeras nociones de diferenciación hace más de veinte años, ha ido adquiriendo aceptación general la idea de que las políticas prospectivas que aún no estuvieran en condiciones de aprobarse a escala de la UE podrían ser adoptadas por una coalición de Estados dispuestos a ello. «Diferenciación» se refiere normalmente a una política aplicada por un grupo central de Estados miembros que pueden y están dispuestos a dar un paso más, presuponiendo que otros Estados miembros se les unirán más adelante.

Lógicamente, esto repercute en los ingresos, en los que ya existe cierto grado de diferenciación para los países que se acogen a una cláusula de exclusión voluntaria o para

aquellos que disfrutaran de una bonificación. Así pues, el Grupo ha procedido a examinar este aspecto para definir posibles opciones futuras.

El Grupo reconoce que los mecanismos unificados, universales y coherentes de financiación del presupuesto deben seguir siendo la norma y que la fragmentación del presupuesto de la UE entraña numerosos riesgos, sobre todo en materia de responsabilidad democrática y eficacia. Por consiguiente, toda desviación de estos mecanismos debe constituir una excepción, estar claramente justificada y evaluarse con respecto a la financiación habitual de las políticas de la UE de conformidad con el Tratado, que supone que todos los Estados miembros participan, que se mantienen la unidad y la universalidad del presupuesto y que las decisiones se toman con arreglo al método de la Unión y dentro del respeto de las características concretas del MFP y de la Decisión sobre los recursos propios.

A continuación, el informe analiza las circunstancias que podrían justificar dicha diferenciación. Los Tratados brindan a los Estados miembros pioneros la oportunidad de lograr avances mediante las disposiciones relativas a las cooperaciones reforzadas. Un buen ejemplo en este sentido es el impuesto sobre las transacciones financieras, que en un principio fue rechazado por la Europa de los Veintiocho y ha sido llevado adelante por un grupo de diez Estados miembros. Otro ejemplo podrían ser los nuevos avances de los miembros de la zona del euro, a cuyo respecto el informe señala determinadas fuentes de ingresos que resultarían pertinentes. Por tanto, cabría contemplar la inclusión de cierto grado de diferenciación en el futuro conjunto de medidas transaccionales generales.

A modo de conclusión, el informe propone los posibles componentes de una reforma financiera europea global, aplicable tanto a los gastos como a los ingresos:

- la reestructuración del MFP con más gastos públicos de interés común, centrada en incrementar el valor añadido europeo y acorde a la naturaleza de los desafíos que se plantean;
- la introducción de nuevos recursos propios que complementen los recursos propios tradicionales y los basados en la RNB, que cumplan los criterios clásicos de suficiencia y estabilidad, así como los aspectos verticales y horizontales de la «equidad», y aborden los objetivos estratégicos;
- el estudio de otras fuentes de ingresos derivadas de las políticas y programas de la UE, que se incluirían en el presupuesto de la UE como ingresos simples, en lugar de como recursos propios;
- la aplicación de unas mínimas reformas de procedimiento;
- la inclusión de elementos de diferenciación, como las cooperaciones reforzadas, si están debidamente justificados.

Las negociaciones pendientes sobre el próximo MFP tendrán lugar en un contexto único marcado por un escepticismo sin precedentes en torno a la UE (y, por primera vez, la inminente salida de uno de sus Estados miembros), el creciente desfase entre los principales ámbitos de actuación de la UE y las expectativas de sus ciudadanos, y la necesidad de tomar medidas en nuevos ámbitos que hasta ahora no figuraban entre las prioridades de la Unión.

Si bien, a primera vista, la mayoría de estos desafíos parece afectar al capítulo de los gastos del presupuesto de la UE, o a ámbitos que podrían abordarse mediante reglamentación en lugar de con programas de gasto, el hecho de haber desatendido desde hace tiempo los mecanismos de financiación de la UE también explica por qué resulta tan difícil en la actualidad abordar los retos que se nos plantean. Algunos sostienen que el firme apoyo —en particular por parte de los Estados miembros— del mantenimiento del *statu quo* de la estructura de financiación de la UE es una mera consecuencia inevitable de la aplicación de políticas de gasto inadecuadas. Otros defienden lo contrario, es decir, que las deficiencias de las políticas se deben a un sistema de financiación estancado. Ha llegado el momento de abordar este dilema.

La reforma de los ingresos no es ni un fin en sí misma ni la panacea para curar todos los males presupuestarios. Debe entenderse como un elemento básico de los esfuerzos en curso para restablecer la confianza en la actuación de la UE y su legitimidad a través del aumento de la sencillez, la transparencia, la equidad y la responsabilidad democrática del sistema de recursos propios de la Unión.

Recomendaciones

En cumplimiento de su mandato, el Grupo formula a continuación sus recomendaciones dirigidas a los presidentes del Parlamento Europeo, del Consejo de la Unión Europea y de la Comisión Europea. Dichas recomendaciones se basan en su primer informe de evaluación, en el estudio externo que encargó y en los debates mantenidos con los Parlamentos nacionales en el marco de la Conferencia sobre la futura financiación de la Unión Europea, celebrada los días 7 y 8 de septiembre de 2016.

1) Es necesaria una reforma de los ingresos del presupuesto de la UE, que debería acompañarse de una reforma de los gastos con el fin de abordar las nuevas prioridades actuales.

La eficacia del presupuesto general de la UE depende de la capacidad —y de la percepción que los ciudadanos tienen de ella— de abordar las **prioridades de la UE** y de ayudar a superar los desafíos económicos, geopolíticos, sociales, culturales o de seguridad a que se enfrentan nuestros ciudadanos en su vida cotidiana.

El sistema de financiación vigente no contribuye a este esfuerzo, pues se ha convertido progresivamente en un régimen de contribuciones nacionales en el que el presupuesto de la UE se percibe como un juego de suma cero entre «contribuyentes netos» y «beneficiarios netos». Además, dicho sistema podría generar una relación insostenible entre pagos y compromisos que debe ser objeto de un estrecho seguimiento.

Un sistema reformado de recursos propios debería contribuir a alcanzar nuestros objetivos estratégicos y al mismo tiempo desempeñar adecuadamente su función de financiar el presupuesto de la UE, así como facilitar la aprobación del mismo. Los ciudadanos de la UE se merecen un presupuesto que responda de lleno a estos desafíos siempre que sea necesaria la adopción de medidas a escala de la UE. Están a punto de comenzar los preparativos del próximo marco financiero plurianual (MFP). Estos se desarrollarán en un contexto único que podría ayudar a superar los obstáculos que tradicionalmente han dificultado la reforma de los ingresos. El próximo MFP brindará la oportunidad de evaluar de nuevo cómo puede el presupuesto de la UE prestar un apoyo más eficiente y eficaz a los Estados miembros y a los ciudadanos europeos, y es fundamental aprovecharla al máximo. A tal efecto, convendría examinar los ingresos y la cuantía y composición de los gastos con vistas a cumplir los objetivos y las exigencias del presupuesto de la Unión.

2) La reforma debería regirse por los siguientes principios:

- **Valor añadido europeo:** En momentos en los que escasean los recursos públicos pero las necesidades financieras van en aumento, es preciso que el presupuesto de la UE se centre en ámbitos que aporten el mayor «**valor añadido europeo**», o en bienes públicos europeos para los que la actuación a escala de la UE sea no ya pertinente, sino indispensable, o en aquellos casos en los que las posibilidades de financiación nacional sean insuficientes para lograr nuestros objetivos europeos. La Comisión debe demostrar

con ejemplos concretos que una utilización específica y selectiva de un presupuesto central podría generar economías de escala, aumentar la eficiencia y abordar mejor los asuntos exteriores.

- **Subsidiariedad:** Los cambios introducidos en la composición de los recursos propios de la UE deben respetar las competencias decisorias de las autoridades nacionales a este respecto; en cuanto a los gastos, toda reforma debe incluir una **prueba de subsidiariedad** que permita determinar el nivel en el que es preferible que se asuman los gastos: subnacional, nacional o europeo.
- **Neutralidad presupuestaria:** La cuantía del presupuesto queda determinada, en primer lugar, por el límite máximo de los recursos propios y, en segundo lugar, por el MFP, que afecta a los gastos. La estructura de la financiación de la UE no incide en sí misma en el volumen del presupuesto de la Unión. Por tanto, la introducción de nuevos recursos propios o de otros tipos de ingresos conllevaría —en ausencia de otros cambios— la reducción de las contribuciones basadas en la RNB y, de este modo, podría crear cierto margen de maniobra en los presupuestos o las políticas fiscales nacionales.
- **Carga fiscal global:** Los nuevos recursos propios no tienen por objeto incrementar la carga fiscal impuesta a los contribuyentes de la UE. Al contrario, una reducción de las contribuciones nacionales, combinada con una mejor orientación de los gastos de la UE hacia las políticas que aporten un mayor valor añadido como las relativas a la seguridad de las fronteras exteriores o la defensa, pueden mejorar también la gobernanza europea y generar ahorros en los presupuestos de los Estados miembros.
- **Sinergias:** Debido a las limitaciones del presupuesto de la UE y a las presiones que pesan sobre el gasto público en general, la mayoría de los objetivos europeos deberían perseguirse mediante la complementariedad entre los niveles nacional y europeo. Conviene prestar más atención a las sinergias entre el presupuesto de la UE y la financiación nacional en los ámbitos que aporten un mayor valor añadido europeo o en aquellos casos en los que las posibilidades de financiación nacional no sean suficientes para lograr un determinado bien público europeo. Este enfoque resulta fundamental para restablecer la legitimidad de la UE y del gasto público en general.
- **Unidad del presupuesto:** Es preciso explicar y preservar la unidad del presupuesto de la UE, así como limitar los presupuestos «satélites» a casos debidamente justificados y someterlos a un adecuado control parlamentario.
- El presupuesto de la UE y su financiación deben ser más **transparentes y comprensibles para los ciudadanos** a fin de hacer visibles los beneficios de la UE y no solo sus costes. Esto mejoraría la rendición de cuentas general del presupuesto de la UE.
- Los recursos propios no deben utilizarse únicamente para financiar el presupuesto de la UE de manera suficiente, estable y equitativa, sino que también conviene concebirllos como un instrumento de **apoyo a las políticas de la UE** en los principales ámbitos de competencia de la Unión: el refuerzo del mercado único, la protección del medio ambiente y la acción por el clima, la Unión de la Energía y la reducción de la heterogeneidad fiscal en el mercado único.

Además de estar plenamente justificada, una reforma fundamentada en estos principios rectores tendría las ventajas de establecer un vínculo visible con las políticas y prioridades de la UE, mejorar la coherencia presupuestaria general a escala nacional y de la UE y promover un sistema de financiación sostenible.

3) Algunos elementos del sistema actual funcionan correctamente, son sencillos, equitativos y eficientes y deben mantenerse:

- el principio de equilibrio del presupuesto de la UE, esencial para garantizar la disciplina presupuestaria, junto con el límite máximo de los recursos propios y el MFP;
- los recursos propios tradicionales (derechos de aduana), que constituyen un ejemplo de auténticos ingresos de la UE y cuyo proceso de recaudación es satisfactorio;
- un recurso propio basado en la RNB, siempre que se utilice realmente como recurso residual equilibrador.

4) Opciones más adecuadas de nuevos recursos propios.

El Grupo llevó a cabo un examen minucioso de las posibles opciones con vistas a proponer una mejor combinación de ingresos que reuniese todos los atributos pertinentes de un sistema de recursos propios eficaz, estable, transparente y equitativo. El Grupo concluyó que se podía llevar a cabo una reforma integral y viable del sistema de recursos propios basada en un conjunto de nuevos recursos procedentes de las políticas de producción, consumo y medio ambiente. Las mejores opciones para establecer un vínculo con los objetivos de la UE y el valor añadido europeo abordarían los siguientes aspectos:

- a) el mercado único y la coordinación fiscal: un recurso propio procedente del IVA reformado (que sustituya al actual), un recurso propio basado en el impuesto sobre sociedades, un impuesto sobre las transacciones financieras o impuestos sobre otras actividades financieras ofrecerían la ventaja de mejorar el funcionamiento del mercado único; asimismo, concretamente en el caso del IVA reformado y del impuesto europeo sobre sociedades, promoverían una fiscalidad más equitativa y ayudarían a combatir el fraude o la elusión fiscales, al ser el IVA el único impuesto ya comprendido en el Derecho de la Unión;
- b) políticas sobre la Unión de la Energía, medio ambiente, clima y transporte: el impuesto sobre el CO₂, la inclusión de los ingresos procedentes del régimen de comercio de derechos de emisión de la UE, un impuesto sobre la electricidad, un impuesto sobre los carburantes (impuestos generales o especiales sobre los combustibles fósiles) o impuestos indirectos sobre las mercancías importadas producidas en terceros países con elevadas emisiones.

Con el próximo MFP se podrían introducir nuevos recursos propios, o bien de manera progresiva, o bien previo cumplimiento de determinadas condiciones, como una armonización suficiente de la base imponible o una transición equitativa al nuevo sistema.

El Grupo de Alto Nivel «Recursos Propios» considera que la finalidad de una futura reforma debería ser financiar la mayor parte de los gastos de la UE con auténticos recursos propios¹.

5) Examen de otros posibles ingresos ligados a las políticas de la UE.

Aparte de los recursos propios, existen otros ingresos que también pueden financiar el presupuesto de la UE y que deberían estudiarse. Por ejemplo, los ingresos procedentes de las subastas u otros ingresos derivados de competencias o políticas de la UE, como el control fronterizo, el mercado único digital, la protección del medio ambiente o la eficiencia energética (por ejemplo, las primas por exceso de emisiones de los turismos), en principio deberían incorporarse al presupuesto de la UE, bajo el control del Parlamento Europeo y del Consejo. Estos ingresos son visibles y sencillos porque se encuentran directamente relacionados con las políticas de la UE. Su utilización tendría que decidirse caso por caso y se destinarían o bien a un fin específico, o bien a la financiación del presupuesto general con el mero objeto de reducir las contribuciones nacionales o crear una reserva en los gastos.

6) Orientación hacia una noción más completa y precisa de «costes», «beneficios» y «saldos netos».

La actual percepción del presupuesto de la UE como un juego de suma cero no refleja el valor añadido europeo que aportan las políticas de la UE y tiende a favorecer la preasignación de gastos por los Estados miembros en detrimento de las políticas vigentes o futuras de la UE con un claro valor añadido europeo, como las relativas a la seguridad interior y exterior, la lucha contra el cambio climático, la investigación y la defensa. Por supuesto, no tiene en cuenta los beneficios, que tampoco son medibles, como la participación en el mayor mercado único del mundo o la pertenencia a uno de los pesos pesados del comercio mundial y de las negociaciones climáticas.

El Grupo recomienda abordar este problema de dos formas. La primera consiste en introducir fuentes alternativas de ingresos que no se perciban como contribuciones nacionales, sino como recursos directamente relacionados con la dimensión europea.

La segunda es analizar con espíritu crítico la actual metodología de saldos netos, que se introdujo para calcular la corrección en favor del Reino Unido, y desarrollar otros indicadores o instrumentos complementarios que trasciendan del cálculo de saldos netos y que permitan efectuar una valoración más exhaustiva de los costes y beneficios de las intervenciones presupuestarias de la UE. Es preciso que dicha metodología e indicadores complementarios plasmen mejor los beneficios colectivos de los gastos de la UE, así como los costes y beneficios por Estado miembro, que comprenden los flujos financieros desencadenados por las intervenciones presupuestarias de la UE en los Estados miembros (como las inversiones ligadas a instrumentos financieros de la UE) o por otras formas de ayuda financiera de la Unión. De este modo, se demostrará que el beneficio

¹ Un miembro del Grupo opina que, en el contexto del actual marco institucional de la UE, la supresión del recurso propio procedente del IVA y la simplificación del sistema de correcciones nacionales mejorarían considerablemente el sistema financiero de acuerdo con los criterios pertinentes, mientras que los argumentos a favor de la introducción de nuevos recursos propios son mucho menos convincentes.

de un Estado miembro no tiene por qué suponer un coste para los demás. Se recomienda encargar un estudio a tal efecto.

7) Correcciones

La salida del Reino Unido de la UE conlleva la suspensión del mecanismo de corrección en favor de dicho país y de «las correcciones de la corrección» conexas. Esto, a su vez, resta fundamento a gran parte de las razones que justifican el actual recurso propio sobre el IVA basado en la.

En términos más generales, se debería suprimir de los ingresos todo mecanismo de corrección. Ha de alcanzarse tal grado de equilibrio entre los recursos propios que no sea necesario adoptar ningún mecanismo de corrección. En el supuesto de que alguno de los recursos propios imponga una carga excesiva a un Estado miembro, esta podría atenuarse con una compensación específica de duración e importe determinados, calculada preferiblemente en forma de cantidades a tanto alzado. Este enfoque dotaría al sistema de recursos propios de una mayor sencillez y equidad.

8) Revisión de la coherencia vertical de los presupuestos nacionales y de la UE en el contexto del Semestre Europeo.

Se recomienda reforzar el vínculo existente entre el presupuesto de la UE y el marco general de gobernanza de la política fiscal a fin de crear sinergias y reducir al mínimo la carga fiscal cuando sea posible.

En lo que respecta a los gastos, la coherencia de los gastos presupuestarios nacionales y de la UE sería un aspecto fundamental de cualquier reforma, teniendo en cuenta una serie de principios, a saber, la necesidad de que los gastos se asuman en el nivel adecuado (UE o nacional), la identificación de los objetivos comunes de los presupuestos nacionales y de la UE y la calidad de las finanzas públicas (gastos favorables al crecimiento).

En cuanto a los ingresos, conviene establecer mejores canales de información con respecto a los procedimientos presupuestarios nacionales, el procedimiento presupuestario de la UE y el Semestre Europeo, de modo que se entiendan y anticipen claramente las contribuciones nacionales al presupuesto de la UE y se alineen mejor los objetivos compartidos. Un primer paso en este sentido sería una presentación presupuestaria y contable comparable de los recursos propios en los presupuestos nacionales, lo que facilitaría el control parlamentario.

9) Concesión de cierto grado de diferenciación («geometría variable»).

Los principios presupuestarios fundamentales de unidad y universalidad de los ingresos deberían seguir siendo el punto de partida de cualquier reforma y no verse comprometidos. La diferenciación por el lado de los ingresos sólo sería una solución factible en el supuesto de que algunos Estados miembros desearan dar un paso más en determinados ámbitos de integración de la UE, en particular:

– para favorecer el desarrollo de la zona del euro. La **asignación** de tales fuentes de ingresos a partidas específicas de gastos también sería más fácil de justificar en este contexto; algunas de las opciones examinadas por el Grupo podrían resultar adecuadas para la zona del euro, como el impuesto sobre las transacciones financieras, las posibles contribuciones bancarias o los ingresos del señoreaje procedente del Banco Central Europeo;

– para las políticas objeto de **cooperaciones reforzadas** cuando exista una coalición de Estados pioneros (nuevas políticas como la de defensa).

El Grupo de Alto Nivel «Recursos Propios» considera que estas recomendaciones son compatibles con los Tratados europeos vigentes y podrían aplicarse en el marco del próximo MFP. Cuando el informe aborde ideas progresistas que solo puedan llevarse a cabo mediante una modificación de los Tratados, se indicará explícitamente. En cualquier caso, procede recordar que la Decisión sobre los recursos propios solo puede modificarse por acuerdo unánime de los Estados miembros, previa consulta al Parlamento Europeo, y su posterior ratificación con arreglo a los procedimientos nacionales.