



W
—
28
(8931)

Documento de Trabajo

8931

EL "PNBpm" EN EL SISTEMA DE RECURSOS
PROPIOS COMUNITARIOS

Alfonso Utrilla de la Hoz

EL "PNB_{pm}" EN EL SISTEMA DE RECURSOS

PROPIOS COMUNITARIOS.

Alfonso Utrilla de la Hoz
Economista
Universidad Complutense

RESUMEN

El trabajo aquí presentado analiza las líneas generales de la reforma del sistema de recursos propios de la Comunidad Económica Europea, centrándose en el estudio del Producto Nacional Bruto a precios de mercado como nuevo componente del presupuesto de ingresos comunitarios.

AUTOR

Alfonso Utrilla de la Hoz, Licenciado en Ciencias Económicas y Empresariales por la Universidad Complutense y Diplomado en Planificación y Administración de Empresas por la Universidad Politécnica de Madrid, ha trabajado como economista en el Banco Hipotecario de España y en Telefónica. Actualmente es profesor del Dpto. de Hacienda Pública y Sistema Fiscal de la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales de la Universidad Complutense y miembro del Centro de Investigación y Formación Europea.

EL "PNB_{pm}" EN EL SISTEMA DE RECURSOS PROPIOS
COMUNITARIOS.

Alfonso Utrilla de la Hoz
Economista.
Universidad Complutense

SUMARIO.

- I. INTRODUCCION.
- II. EVOLUCION Y PERSPECTIVAS DE LOS RECURSOS COMUNITARIOS.
- III. EL PRODUCTO NACIONAL BRUTO COMO INDICADOR DE LA POTENCIALIDAD ECONOMICA.
- IV. ESPAÑA Y EL CUARTO RECURSO.
- V. CONSIDERACIONES FINALES.

* * * * *

I. INTRODUCCION.

La reciente aprobación de la Directiva del Consejo 99/130/CEE, Euratom, de 13 de febrero, relativa a la armonización del establecimiento del Producto Nacional Bruto a precios de mercado (PNB_{pm}) (1) ha venido a completar la normativa comunitaria en materia de recursos propios, diseñada, en sus aspectos básicos, en la Cumbre de Bruselas de febrero del pasado año.

El compromiso de la Comunidad de articular el mercado interior y fortalecer la cohesión económica y social entre los Estados miembros, en virtud del Acta Unica, requiere la adopción de una serie de medidas que tienen su traducción presupuestaria en mayores necesidades financieras. Estas actuaciones se unen a las tradicionales dificultades comunitarias de mantener el grado de suficiencia financiera necesario para hacer frente a los compromisos de gasto recogidos en sus presupuestos. Todo ello, junto a la pugna interinstitucional en la atribución y delimitación de competencias en materia presupuestaria, a la distinta orientación entre los Gobiernos sobre las funciones de la Hacienda europea y a la falta de mecanismos de control en el crecimiento de determinadas partidas de gasto y, en general, la ausencia de métodos eficaces de gestión, ha hecho del presupuesto un problema permanente.

El Acuerdo interinstitucional sobre la disciplina presupuestaria y la mejora del procedimiento presupuestario (2) alcanzado a partir del Consejo Europeo de Bruselas, la aprobación del Reglamento (CECA, CEE, Euratom) 2049/88 del Consejo (3) por el que se modifica el Reglamento financiero aplicable al presupuesto general de las Comunidades Europeas y la Decisión del Consejo (88/377/CEE) relativa a la disciplina presupuestaria (4), junto con la Decisión del Consejo (88/376/CEE, Euratom) relativa al sistema de recursos propios (5), han establecido las bases del acuerdo sobre el presupuesto comunitario hasta 1992.

El compromiso alcanzado se fundamenta en tres puntos esenciales:

1. La garantía para el desarrollo de las políticas comunitarias, al definirse un marco plurianual con unos límites globales al crecimiento de los gastos, fijándose, para 1992, en el 1,2 por 100 del PNB comunitario para los créditos de pago y en el 1,3 por 100 para los créditos de compromiso. En consonancia con el principio de equilibrio presupuestario, el límite establecido en el pago representa, igualmente, un límite máximo de recursos propios para el ejercicio presupuestario correspondiente.
2. Reorientación del peso de las distintas políticas de la Comunidad reflejadas en sus presupuestos, dotando con mayores recursos a los Fondos estructurales y limitando el crecimiento de la P.A.C..

3. Introducción de un nuevo recurso complementario en función del PNB de cada Estado miembro, intentando establecer elementos redistributivos en el sistema de ingresos comunitarios a la vez que se garantiza la suficiencia financiera.

Estos elementos configuran una Hacienda comunitaria llamada a desempeñar en el futuro un papel más importante como consecuencia de las competencias crecientes asumidas por la Comunidad en el camino de la consecución de la unidad europea. En este contexto, la garantía de la suficiencia financiera a través de un sistema de recursos propios más dinámico y redistributivo constituye una premisa esencial.

II. EVOLUCION Y PERSPECTIVAS DE LOS RECURSOS COMUNI-TARIOS.

El sistema de ingresos de la Comunidad Europea ha ido evolucionando a lo largo de los años transcurridos desde su constitución hasta configurar el actual sistema de recursos propios.

Su magnitud se pone de manifiesto en los gráficos 1 y 2, donde se representan las cantidades absolutas del presupuesto comunitario, equilibrado entre ingresos y gastos, desde 1973 (gráfico 1) y su dimensión respecto al PNB comunitario (gráfico 2).

La financiación originaria de la Comunidad Europea se basó hasta 1974 en un conjunto de contribuciones financieras abonadas por los Estados miembros. La distribución de estas contribuciones entre los Estados inicialmente firmantes del Tratado de Roma no era homogénea, sino que tomaba en consideración su capacidad contributiva y el beneficio obtenido de las políticas comunitarias. La estructura resultante era compleja, como lo prueba la existencia de nueve claves de reparto de las contribuciones en función de las políticas a financiar (6). El gráfico 3 muestra la estructura de financiación del funcionamiento general de la CEE y Euratom (columna 1) y del presupuesto general para asegurar su equilibrio hasta 1974 (columna 2).

La aplicación progresiva del sistema de recursos propios establecido en la Decisión de 21 de abril de 1970 durante los ejercicios presupuestarios comprendidos entre

1971 y 1980 vino a dotar a las instituciones comunitarias de unos recursos estables vinculados directamente a la Comunidad. Estos recursos se basaban en los siguientes ingresos fiscales:

- Las exacciones, primas, sumas suplementarias o compensatorias y los demás derechos establecidos o que se pudieran establecer por las instituciones comunitarias sobre los intercambios con los países no miembros, en el marco de la política agrícola común, así como las cotizaciones y otros derechos previstos en el marco de la organización común de los mercados en el sector del azúcar.
- Los derechos del arancel común y los demás derechos establecidos o que se pudiesen establecer sobre los intercambios con los países no miembros.
- Los recursos provenientes del Impuesto sobre el Valor Añadido obtenidos por un tipo que no podía exceder de un 1 por 100 de una base determinada uniformemente según reglas comunitarias.
- Los ingresos provenientes de otros impuestos, no especificados, que se pudieran instituir en el marco de una política común.

La rigidez a que se sometía al nuevo sistema de recursos propios y el cumplimiento del equilibrio presupuestario real hizo acuciantes las nuevas necesidades de financiación de las políticas de gasto en que incurría la Comunidad, especialmente, los gastos agrícolas, causantes ya de la reforma de 1970. La Decisión del Consejo de 7 de mayo de 1985 relativa al sistema de recursos propios que elevaba hasta el 1,4 por 100 el tipo uniforme sobre la base armonizada del IVA, supuso la suficiencia, momentánea, en el agotado sistema de financiación europea.

El sistema así diseñado, vigente hasta la reforma del pasado año, suponía una aportación de cada Estado miembro variable. Los gráficos 4, 5 y 6 muestran los porcentajes de participación de cada Estado en los recursos propios de la Comunidad en distintos años. La evolución mantenida desde 1980 a 1989, incorporando ya el nuevo sistema de recursos, pone de manifiesto algunos cambios en la estructura de la aportación por países, siendo la más evidente la de Gran Bre-

taña, como consecuencia del sistema de compensación establecido al efecto y al que no vamos a referirnos (7).

Si la distribución por países muestra alteraciones en el periodo considerado, la estructura de los recursos propios presenta modificaciones sustanciales a lo largo de los últimos años.

El gráfico 7 representa el porcentaje de los tipos de ingreso en el conjunto de recursos propios en los mismos años (1980, 1985 y 1989). Hemos agrupado las cotizaciones en el sector del azúcar y de la isoglucosa con las exacciones reguladoras agrícolas y, para 1989, los ingresos por IVA con el cuarto recurso PNB, con objeto de hacer comparables los datos. Como se observa, mientras en 1980 el 13 por 100 de los recursos propios de la Comunidad provenían de los gravámenes agrícolas y cotizaciones de azúcar e isoglucosa, el 38,3 por 100 del arancel de aduanas y el 48,7 por 100 restante del IVA, en 1985 estos porcentajes eran ya del 8,3 el 31,9 y el 59,8 por 100, respectivamente. La estructura sigue la misma pauta evolutiva, y así, en 1989, los porcentajes son del 5,8 por 100 en el primer grupo de ingresos, el 23,4 por 100 en el segundo y el 70,8 por 100 en el tercero.

Estos datos ponen de manifiesto la pérdida de significación de los llamados recursos propios tradicionales, mayor aún si consideramos un periodo más amplio de referencia. Así, si en 1976 estos suponían un 67,8 por 100 de los recursos propios de la Comunidad, en la actualidad sólo representan un 29,2 por 100 de dichos recursos.

La evolución experimentada en el sistema de ingresos muestra un agotamiento de los recursos propios tradicionales, acentuado previsiblemente en el futuro, como consecuencia de la liberalización del comercio exterior de la CEE con la comunidad internacional en el seno del GATT y, especialmente con los países ACP.

Ello ha hecho necesario reformar el sistema de recursos, potenciando aquellas fuentes de ingresos con mayor capacidad recaudatoria y tratando de vincular las aportaciones de los Estados miembros a magnitudes indicadoras del grado de desarrollo de las distintas economías.

Una vez establecidas las previsiones de gastos de la Comunidad y, por lo tanto, determinadas las necesidades de

recursos correspondientes hasta 1992, se ha procedido a modificar y aumentar la composición de los recursos propios, en consonancia con la capacidad contributiva de los Estados miembros. Así, además de incluir en el sistema de recursos los derechos de aduana sobre los productos regulados por el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero, se ha procedido a:

- Fijar en un 1,4 por 100 el tipo máximo que se aplique a la base imponible uniforme del impuesto sobre el Valor Añadido de cada Estado miembro, nivelado en su caso al 55 por 100 de su PNB. En consecuencia, la base imponible tomada en cuenta en cada Estado para su aportación no podrá ser superior a dicho porcentaje.
- Introducir un recurso propio complementario que permita garantizar el equilibrio presupuestario entre ingresos y gastos, basado en la suma de los Productos Nacionales Brutos de los Estados miembros a precios de mercado.

Estas modificaciones finalmente adoptadas difieren de las propuestas del llamado "Plan Delors" que, al margen de otras diferencias relativas al reembolso del 10 por 100 de la recaudación de los recursos tradicionales o la fórmula de contribución a la restitución de la aportación británica, se basaban en el cambio de la base armonizada del IVA por la efectiva, la reducción del tipo aplicable al 1 por 100 y en el cálculo de la base complementaria del cuarto recurso, definida como la diferencia entre el PNB y la correspondiente base del IVA.

La propuesta Delors pretendía garantizar el sistema de financiación comunitario a través de la reducción del tipo nominal aplicado a la recaudación efectiva del IVA, mientras el cuarto recurso basado en el PNB se calcularía por diferencia entre el porcentaje del IVA sobre el mismo y su cuantía total. Con ello, aportarían una menor proporción de recursos por el PNB aquellos Estados con un mayor peso de recaudación del IVA, países que, en términos generales, se corresponden con los menos desarrollados. Las distintas propuestas alternativas (8) encaminadas a reducir el peso del IVA en la financiación comunitaria no prosperaron y el sistema finalmente aprobado en la Cumbre de Bruselas contempla la financiación vía PNB como un mecanismo residual que sirva para equilibrar el presupuesto comunitario en los límites globales establecidos.

El presupuesto actualmente vigente, al igual que el de 1988, incluye el nuevo sistema de recursos. De los más de 44.837 millones de Ecus presupuestados para 1989 aproximadamente el 94,9 por 100 se financia a través de los recursos propios.

El gráfico 9 muestra la estructura de los recursos propios aportados por cada Estado miembro y la media de la Comunidad. En él puede observarse la distinta distribución de los diferentes ingresos entre los países. Hemos agrupado el conjunto de recursos en tres tipos: aportaciones por el IVA, recursos tradicionales propios y cuarto recurso complementario.

Si para el conjunto de la Comunidad el 61,6 por 100 de sus recursos propios son debidos al IVA, Luxemburgo (79,3 por 100) y Francia (70,6 por 100) superan el 70 por 100. Por el contrario, Bélgica (46,5 por 100) y el Reino Unido (49,1 por 100) no alcanzan el 50 por 100 por este concepto.

Los recursos propios tradicionales suponen el 29,2 por 100 del conjunto de recursos comunitarios. La estructura por países muestra que, mientras Bélgica (46,5 por 100), Irlanda (44 por 100), Países Bajos (41,3 por 100) y el Reino Unido (40,7 por 100) aportan porcentajes superiores al 40 por 100, Luxemburgo (11,1 por 100), Francia (20,5 por 100), Italia (22,1 por 100) y España (22,5 por 100) contribuyen con menos del 25 por 100.

La estructura de las aportaciones en virtud del PNB muestra, igualmente, importantes diferencias. Si la media comunitaria es del 9,2 por 100, Italia (11,6 por 100) y Gran Bretaña (10,2 por 100) superan el 10 por 100, mientras Irlanda no supera el 4,6 por 100.

Esta dispersión existente en 1989 no se modifica sustancialmente en las primeras cifras estimativas para el ejercicio de 1990. En consecuencia, los distintos tipos de ingresos que conforman el actual sistema de recursos propios si bien presentan una tendencia homogénea y sostenida a lo largo de los años de mayor protagonismo de los ingresos por IVA, mantienen distinta proporción en el análisis por países miembros de la Comunidad.

La fijación de los techos de crecimiento máximo de ingresos hasta 1992, que se corresponden a los siguientes

porcentajes del PNB comunitario:

- 1988: 1,15 por 100
- 1989: 1,17 por 100
- 1990: 1,18 por 100
- 1991: 1,19 por 100
- 1992: 1,20 por 100.

contribuye a la contención de los niveles de ingresos. Pero, por otro lado, la demanda de políticas de gasto hace previsible el aumento relativo de la importancia del cuarto recurso dentro del sistema de recursos propios de la Comunidad.

III. EL PRODUCTO NACIONAL BRUTO COMO INDICADOR DE LA POTENCIALIDAD ECONOMICA.

Como hemos señalado, el agotamiento del sistema de recursos anteriormente vigente y la búsqueda de una mayor consonancia de los recursos que aporta cada Estado con su capacidad contributiva han llevado a la Comunidad a introducir un recurso complementario en función del Producto Nacional Bruto a precios de mercado. La necesidad de integrar bajo este concepto macroeconómico magnitudes homogéneas que soporten un alto grado de comparabilidad entre los doce Estados miembros ha llevado al Consejo a adoptar, en cumplimiento de la Decisión (88/376/CEE, Euratom), una Directiva relativa a la armonización del establecimiento del PNBpm.

En ella se define el PNBpm, con arreglo al sistema europeo de cuentas económicas integradas (SEC), como la suma del Producto Interior Bruto a precios de mercado (PIBpm) más las rentas recibidas del resto del mundo menos los flujos correspondientes pagados al resto del mundo. A este respecto el PIBpm, que representa el resultado final de la actividad de producción de las unidades productivas residentes, se define con arreglo a tres ópticas:

- Óptica de la producción.

Saldo entre la producción de bienes y servicios y el consumo intermedio, más el IVA que grava los productos y los impuestos netos vinculados a la importación con exclusión del IVA.

- Optica de los gastos.

Suma del consumo final en el territorio económico de las familias, las administraciones privadas sin afán de lucro, las administraciones públicas, la creación bruta de capital fijo, la variación de las existencias y la diferencia entre las exportaciones y las importaciones.

- Optica de las rentas.

Suma de la remuneración de los asalariados, el excedente bruto de explotación de la economía y los impuestos vinculados a la producción e importación una vez deducidas las subvenciones de explotación.

Definido así el PIB, hay que señalar la capacidad relativa de estos indicadores para reflejar la potencialidad de una economía.

La Comunidad Europea está actualmente integrada por un conjunto de economías de dimensión y estructura productiva distinta y con fuertes desequilibrios en los niveles de producción y distribución de la renta. Las diferencias entre los países más desarrollados de la Comunidad y aquellos con un menor nivel de desarrollo, localizados a excepción de Irlanda en el sur de Europa, son evidentes en las principales macromagnitudes analizadas.

El indicador que mejor puede definir el grado de convergencia de las economías comunitarias es el Producto Interior Bruto por habitante. El gráfico 10 representa la evolución del mismo a lo largo de tres décadas en números índices (CEE=100) de los doce países miembros de la Comunidad. Si en 1960 cinco Estados superaban el índice 115: Luxemburgo (137), Gran Bretaña (128,3), Dinamarca (119,6), Países Bajos (118,6) y Alemania (117,9), en 1970 se redujeron a tres: Luxemburgo (123,1), Dinamarca (116,5) y Países Bajos (115,8). Finalmente, en 1980, tan sólo Luxemburgo superaba esa cota (117,2).

Entre los países con menor nivel de desarrollo, España (59,1), Grecia (38,7) y Portugal (38,4) no llegaban en 1960 al 60 por 100 del PIB por habitante de los doce países

actualmente integrantes de la CEE. Una década más tarde sólo Grecia (51,7) y Portugal (48,1) estaban en esa situación y en 1980 todos estos países superaban el 54 por 100 del valor medio comunitario. La desviación absoluta media ponderada había pasado de 20,4 a 12,1 con una fuerte reducción de los desequilibrios entre las distintas economías.

Las estimaciones para 1989 (9) se recogen en el gráfico 11. En él se comprueba las diferencias sustanciales que se han mantenido en la presente década, como lo prueba el aumento en una décima de la desviación absoluta media ponderada.

Sin embargo, pese a estos fuertes desequilibrios subyacentes, las tasas de crecimiento del PIB en las economías más débiles están mostrando un mayor dinamismo, con la excepción de Grecia, tal como queda reflejado en el gráfico 12. España y Portugal están manteniendo unas tasas anuales de crecimiento muy superiores a la media comunitaria, que han contribuido a reducir en 3,1 y 2,5 puntos porcentuales respectivamente sus diferencias con respecto a la media comunitaria desde su adhesión a la CEE.

Este somero análisis constata las diferencias económicas existentes entre los doce Estados miembros de la Comunidad y, en consecuencia, su distinta capacidad en términos relativos para hacer frente a las necesidades presupuestarias del ámbito comunitario.

Ya hemos señalado las características fundamentales del sistema de recursos propios de la Comunidad, plasmadas en el presupuesto para 1989. Vamos a continuación a analizar en función de las aportaciones presupuestadas por países en los distintos conceptos de ingresos, el grado de adecuación del sistema diseñado con la capacidad real de las diferentes economías.

Si las cuatro grandes potencias económicas de la CEE Alemania (26,61 por 100), Francia (20,16 por 100), Italia (15,19 por 100) y Gran Bretaña (14,68 por 100) aportan conjuntamente más de las tres cuartas partes de los recursos comunitarios (76,64 por 100), esta contribución no guarda la misma relación si el análisis se efectúa en términos de Ecus por habitante entre el conjunto de ciudadanos de la Comunidad.

En efecto, la proporción relativa de aportaciones al total de recursos propios comunitarios realizadas por los distintos Estados no se corresponde, por ejemplo, con la capacidad contributiva manifestada a través del PIB por habitante, estimado para el presente año. En este sentido, las diferencias recogidas en el gráfico 13 resultan bien claras.

Como puede observarse, Bélgica, Países Bajos, Luxemburgo, Dinamarca y Alemania son los países que contribuyen al total de recursos propios de la Comunidad en mayor proporción que su posición relativa en el PIB por habitante. Por el contrario, Gran Bretaña, Portugal, Italia, España y Grecia aportan recursos en menor cuantía que su capacidad, expresada en los mismos términos en relación a la media comunitaria.

La dispersión existente no se corresponde con la jerarquía de desarrollo económico entre los doce Estados miembros de la Comunidad. Así, de los cinco países que superan el índice 105 en términos de PIB por habitante, Gran Bretaña contribuye a las arcas europeas en menor proporción. Entre las economías más débiles, Irlanda aporta mayores recursos por habitante que su proporción en el PIB per cápita.

En general, es en los países de desarrollo intermedio donde se producen las mayores divergencias, especialmente entre Bélgica y Países Bajos, con una mayor aportación, e Italia, más favorecida en su contribución al presupuesto de la Comunidad.

PAISES MAS DESARROLLADOS (PIB/H > 105)

ESTADO	PIB/H	REC. P./H
Luxemburgo	124	155
Alemania	113	141
Francia	108	117
Gran Bretaña	108	84
Dinamarca	107	139

PAISES DE DESARROLLO INTERMEDIO (PIB/H > 100)

ESTADO	PIB/H	REC.P./H
Italia	102	86
Países Bajos	102	138
Bélgica	100	139

PAISES DE MENOR DESARROLLO (PIB/H < 100)

ESTADO	PIB/H	REC.P./H
España	75	60
Irlanda	63	75
Portugal	55	36
Grecia	51	40

Total CEE = 100.

Fuente: Elaboración propia.

La introducción del cuarto recurso que fija la contribución en función del Producto Nacional Bruto equilibra sustancialmente las aportaciones de los Estados miembros, eliminando, a excepción del caso británico, las distorsiones producidas en la distribución de los recursos.

Los gráficos 14, 15 y 16 muestran las diferencias existentes entre la aportación de cada Estado al presupuesto de 1989 en virtud del cuarto recurso y el total de recursos propios, los recursos tradicionales y el IVA. Como puede observarse, pese a la mayor racionalidad de la aportación en función del PNB, analizado aquí en términos per cápita, persisten efectos distorsionantes en el conjunto de los ingresos comunitarios.

En el gráfico 14 se pueden observar las diferencias existentes entre los índices del PNB por habitante aportado al presupuesto de este año y los correspondientes al total de recursos propios. Destacan las mayores aportaciones globales de Bélgica, Alemania, Irlanda, Países Bajos y Portugal sobre los índices de su contribución por el PNB. Por el contrario, Italia, Luxemburgo y Gran Bretaña aportan recursos en menor proporción que los que les correspondería en función del PNB, corregido por la población de cada Estado.

Estas distorsiones quedan explicadas en el gráfico 15 y en el 16. El primero muestra la comparación de los índices de aportaciones por PNB y por los recursos propios tradicionales. En él se pone de manifiesto las desigualdades existentes entre ambos tipos de recursos. Así, si Bélgica, Países Bajos, Irlanda y Gran Bretaña contribuyen de forma especialmente importante por los recursos tradicionales, Francia, Italia y Luxemburgo aportan escasos ingresos por este concepto, en relación a la media comunitaria por habitante. Ello es explicable, fundamentalmente, por la localización geográfica del comercio internacional y, en consecuencia, de la renta de aduanas y, en menor grado, por las exacciones reguladoras agrícolas y cotizaciones en el sector del azúcar y la isoglucosa.

El gráfico 16 muestra las diferencias de la recaudación prevista por habitante por el recurso PNB y la principal fuente de ingresos comunitarios: el porcentaje sobre el IVA. Aquí, las mayores distorsiones se producen en Francia, Luxemburgo, Países Bajos, Alemania e Irlanda, que contribuyen en mayor proporción por este concepto. Por el contrario, Gran Bretaña e Italia aportan menos ingresos por habitante proporcionalmente que por el recurso PNB.

En consecuencia, el actual sistema de recursos presenta desigualdades entre los distintos países en relación a su capacidad económica, medida, tanto en términos de PIB por habitante, como en referencia a las aportaciones presupuestadas para el presente año por el recurso PNB.

IV. ESPAÑA Y EL CUARTO RECURSO.

La posición española se ha mostrado desde un principio favorable a la introducción del llamado cuarto recurso (10) dentro del sistema de reforma en los ingresos comunitarios. Las características de nuestra economía justifican por

si solas tanto la pretensión de un presupuesto comunitario más amplio, capaz de abordar los fuertes desequilibrios existentes entre los Doce, como la necesidad de que su financiación se realice a través de recursos que reflejen la capacidad económica de los países miembros.

Dentro del sistema de recursos propios de la Comunidad, nuestro país se rige por los artículos 184 a 188 del Tratado de Adhesión de España y Portugal, donde se establece un periodo transitorio cuyos aspectos más relevantes son los siguientes:

- Exacciones reguladoras agrícolas.

Comprenderán también los ingresos procedentes de cualquier montante liquidatorio sobre las importaciones en los intercambios entre España y los demás Estados miembros y entre nuestro país y terceros.

- Derechos de Aduana.

Se ingresarán hasta finales de 1992 los calculados como si España aplicase el arancel aduanero común desde el momento de la adhesión, en los intercambios con los terceros países, así como los tipos reducidos que resulten de cualquier preferencia arancelaria aplicada por la Comunidad.

Dos excepciones se establecen en el régimen transitorio. En el caso de semillas, frutos oleaginosos y sus productos derivados, este régimen se aplicará desde el momento de la adhesión hasta el 31 de diciembre de 1995. La segunda excepción se refiere a frutas y hortalizas, cuyos ingresos comprenderán los derechos de aduana así calculados desde el primero de enero de 1990 hasta el 31 de diciembre de 1995.

- Recurso sobre el IVA y cuarto recurso sobre el PNB

El artículo 187 del Tratado de Adhesión establece un porcentaje decreciente de restitución de los desembolsos por los recursos propios procedentes

del IVA, con el fin de compensar la no integración plena de nuestro país en las políticas comunitarias hasta que se completase el periodo transitorio. Este porcentaje no podía aplicarse a la aportación española al cheque británico. La Decisión de 24 de junio de 1988 establece en su artículo 9 el mismo mecanismo de restitución decreciente al recurso propio basado en el PNB y a la carga financiera de la corrección debida al cheque británico, con la salvedad de que el porcentaje que deberá aplicarse en un año determinado a la restitución por la participación de España en el cheque británico será el correspondiente al año precedente. Este calendario es el siguiente:

1986	87%
1987	70%
1988	55%
1989	40%
1990	25%
1991	5%

Las aportaciones de nuestro país al conjunto de recursos propios del presupuesto de la Comunidad suponen en 1989 el 7,27 por 100 del total de dichos recursos. El 68,7 por 100 de nuestra aportación corresponde al recurso sobre el IVA, el 15,3 por 100 a los derechos de aduanas, el 8,8 por 100 al PNB, el 5,3 por 100 a las exacciones reguladoras agrícolas y el 1,9 por 100 restante a las cotizaciones en el sector del azúcar y de la isoglucosa. Estos porcentajes son inferiores a la media comunitaria a excepción de la aportación por IVA.

Nuestra contribución por el cuarto recurso PNB supone en 1989, al margen de las devoluciones establecidas por el periodo transitorio, el 0,0924 por 100 del Producto Nacional Bruto español.

El gráfico 17 muestra la relación en números índices de los distintos tipos de ingreso por habitante que realiza España en relación a la media comunitaria. En el destaca la proporción entre el PIB por habitante estimado para 1989 y

el conjunto de aportaciones a los recursos propios. Hay que señalar la sintonía producida entre el nivel relativo de aportación al total de recursos y el correspondiente al PNB.

En consecuencia, la introducción del cuarto recurso no parece alterar sustancialmente nuestra proporción en la contribución al presupuesto comunitario. No obstante, no hay que olvidar la existencia de un régimen transitorio que reduce las aportaciones por los recursos tradicionales propios

El actual ritmo de crecimiento de la economía española y la reducción del diferencial existente en los niveles de PIB por habitante en relación con la media comunitaria hacen previsible el aumento de nuestra aportación por el nuevo recurso comunitario. Por otro lado, la homogeneización contable de las macromagnitudes consideradas en el cálculo del PNB a precios de mercado requerirá la estimación e incorporación de la economía sumergida a esta variable, de importante dimensión en la economía española.

V. CONSIDERACIONES FINALES.

El actual grado de desarrollo del proceso de integración europea requiere unos instrumentos financieros que proporcionen los recursos necesarios para realizar las políticas comunitarias. La creación del mercado interior en 1992 precisa el fortalecimiento de las medidas que, a nivel europeo, favorezcan una mayor cohesión económica y social.

Las políticas comunitarias propias, fundamentalmente la política agrícola común y, en menor medida, dadas sus dimensiones presupuestarias, la de transportes, industrial y de innovaciones tecnológicas, se han de ver complementadas con el reforzamiento de acciones de carácter estructural que aborden problemas fundamentales en el desarrollo económico.

Los desequilibrios espaciales, en la estructura productiva y en el mercado de trabajo hacen especialmente necesaria la adopción e impulso de las políticas estructurales con el fin de homogeneizar los niveles de desarrollo económico que, potencialmente, van a ser alcanzados con la articulación del mercado único.

En consecuencia, la adopción de estas políticas en el ámbito comunitario requiere la aprobación de programas de gasto canalizados a través del presupuesto de la Comunidad.

Igualmente, el propio proceso de integración en todos los ámbitos constituye un elemento determinante a la hora de configurar las funciones a desempeñar por los distintos niveles multijurisdiccionales del sector público (11). En este sentido, el proceso está en sus inicios pero parece evidente que, en un grado u otro (12), va a requerir un mayor dimensionamiento de la Hacienda europea.

Estas circunstancias hacen necesario dotar con un sistema de recursos a la Comunidad que garantice la suficiencia financiera y, si así se considera, introduzca elementos distributivos en los ingresos, de acuerdo con la capacidad de economías con distinto grado de desarrollo. En este sentido, el carácter progresivo de los ingresos del presupuesto comunitario atenuaría, en cierta medida, la necesidad de mezclar las funciones de asignación y de distribución de los gastos (13).

En consecuencia, aunque resulta evidente que el análisis de los efectos distributivos del presupuesto comunitario ha de realizarse conjuntamente entre los ingresos y los programas de gasto, es igualmente cierto que un sistema de recursos propios basado en la capacidad económica fortalecerá dichos efectos distributivos.

La introducción del cuarto recurso basado en el Producto Nacional Bruto garantiza esa suficiencia financiera del presupuesto comunitario a la vez que presenta elementos teóricamente redistributivos en el sistema de ingresos.

En la actualidad la financiación del presupuesto comunitario no parece responder en un grado suficiente a esa orientación redistributiva. El análisis efectuado muestra una mayor sintonía del cuarto recurso con la capacidad económica por habitante de los distintos Estados miembros de la CEE. Sin embargo, la escasa relevancia actual de los ingresos en función del PNB en relación con el conjunto de recursos propios marca, indudablemente, el alcance de la medida adoptada.

Por otro lado, la reforma adoptada no considerará, como se hace en el análisis efectuado, ninguna corrección con

la población existente, con lo que se ha perdido una oportunidad para establecer una fuente de recursos progresiva.

El sistema vigente no parece afectar, salvo en el caso conocido de Gran Bretaña e Irlanda, la distribución ordinal de la capacidad contributiva de los ciudadanos europeos situados en las posiciones extremas. En general, la redistribución comunitaria a través de los ingresos se realiza entre los países de desarrollo intermedio. Bélgica, Países Bajos e Italia presentan las mayores distorsiones, de uno y otro signo, de su actual contribución al sistema de recursos propios con su capacidad económica por habitante.

En el caso español, como hemos señalado, las variaciones porcentuales en los tipos de ingresos son mínimas. De cualquier modo, la existencia del periodo transitorio obliga a matizar valoraciones que reflejan situaciones con un alto grado de provisionalidad.

En definitiva, la introducción del recurso sobre el PNB favorece la inclusión de pautas distributivas en el sistema de ingresos comunitarios, moderadas en la actualidad, tanto por su proporción en el total de recursos como por su propia configuración, pero con unas perspectivas, dado el previsible crecimiento presupuestario, de fortalecimiento de las mismas.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

(1) 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. D.O.C.E. 21-2-89.

(2) Acuerdo interinstitucional sobre la disciplina presupuestaria y la mejora del procedimiento presupuestario. D.O.C.E. 15-7-88.

(3) Reglamento (CECA, CEE, Euratom) N 2049/88 del Consejo, de 24 de junio de 1988, por el que se modifica el Reglamento financiero, de 21 de diciembre de 1977, aplicable al presupuesto general de las Comunidades Europeas. D.O.C.E. 15-7-88.

(4) Decisión (88/377/CEE) del Consejo, de 24 de junio de 1988, relativa a la disciplina presupuestaria. D.O.C.E. 15-7-88.

(5) Decisión (88/376/CEE, Euratom) del Consejo, de 24 de junio de 1988, relativa al sistema de recursos propios de la Comunidad. D.O.C.E. 15-7-88.

(6) Vid. STRASSER, Daniel La Hacienda de Europa Comisión de las Comunidades Europeas. Luxemburgo 1982.

(7) Puede verse en RAMIREZ SANTIN, F. y TORNOS ZUBIRIA, I. "La reforma del sistema de financiación del Presupuesto comunitario" H.P.E. 105/106, 1988.

(8) Las distintas simulaciones están recogidas en RAMIREZ, F. y TORNOS, I. Op. cit.

(9) COMUNIDAD EUROPEA. Informe Económico Anual 1988-1989. Bruselas 1989.

(10) Vid. SEBASTIA ARGUELLES, M. "El acuerdo de Bruselas: alcance del mismo" H.P.E. 105/106, 1988.

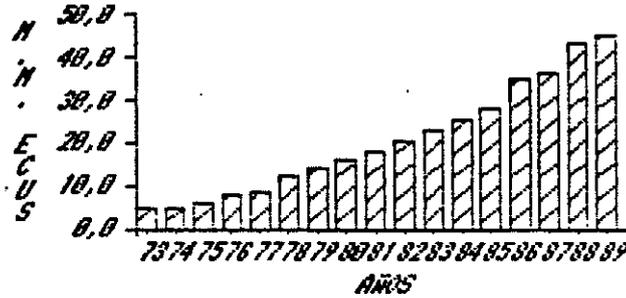
(11) Vid. UTRILLA DE LA HOZ, A. "Aplicación de las teorías del federalismo fiscal a la Comunidad Económica Europea" Documentos de Trabajo n 3. C.I.F.E. 1989.

(12) La distinta dimensión de la Hacienda europea puede verse en MACDOUGALL, D. Rapport du groupe de réflexion sur le rôle des finances publiques dans l'intégration européenne. Bruselas, 1977.

(13) Vid. PADOA SCHIOPPA, T. Eficacia, estabilidad y equidad. Una estrategia para la evolución del sistema económico de la Comunidad Europea. Alianza Editorial, Madrid 1987

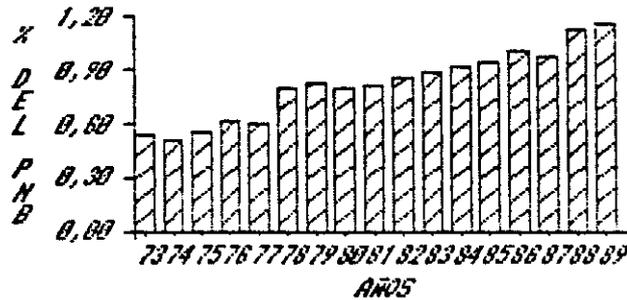
GRÁFICO 1

PRESUPUESTOS COMUNITARIOS



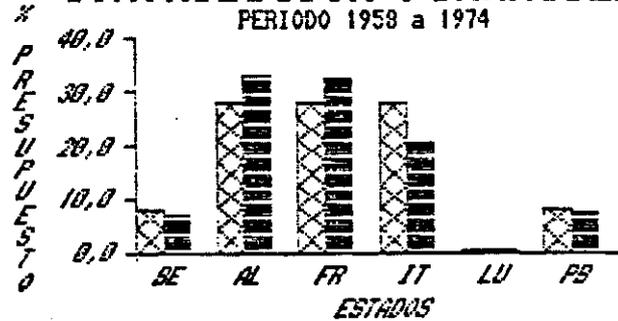
G.2

PRESUPUESTOS COMUNITARIOS



G.3

CONTRIBUCION FINANCIERA



FUENTE: Elaboración propia a partir de datos de la Comisión

G.4



G.5

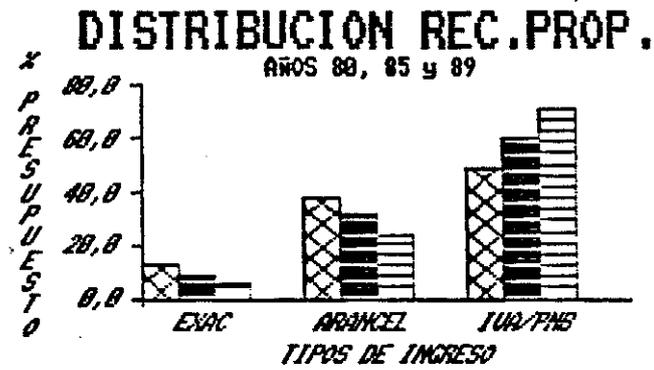


G.6

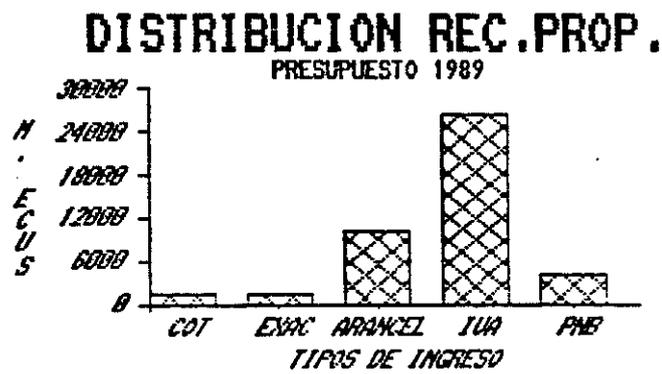


FUENTE: Elaboración propia a partir de datos de la Comisión

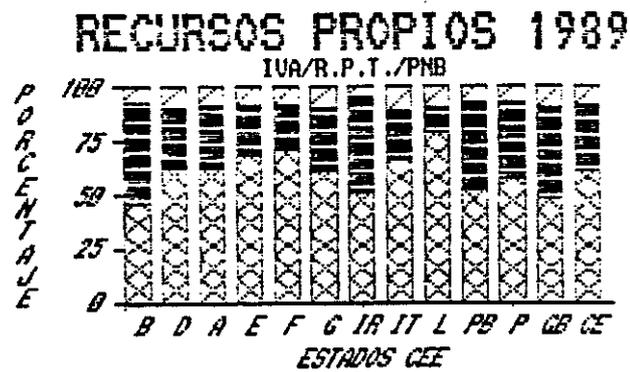
G.7



G.8

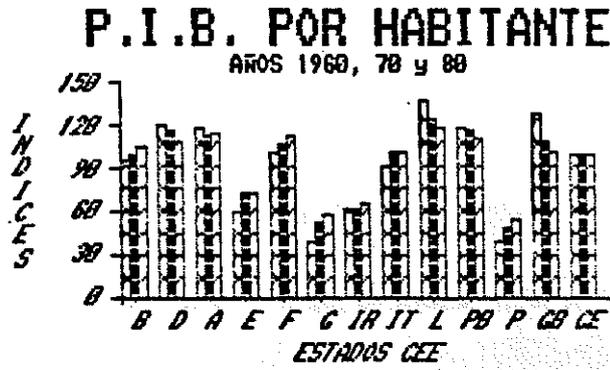


G.9

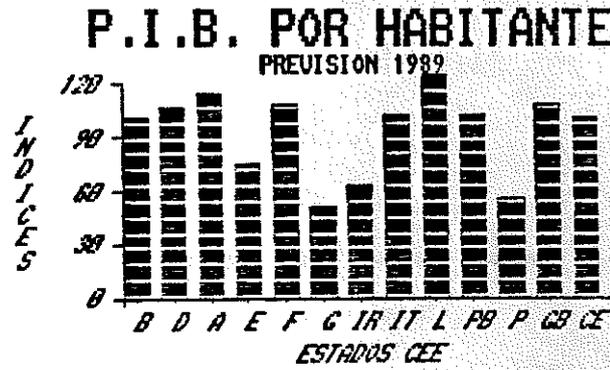


FUENTE: Elaboración propia a partir de datos de la Comisión

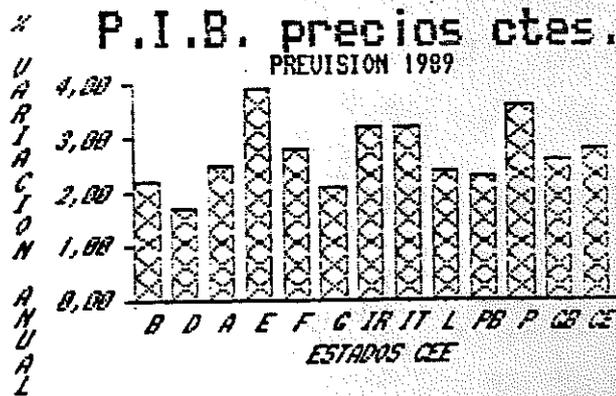
G.10



G.11



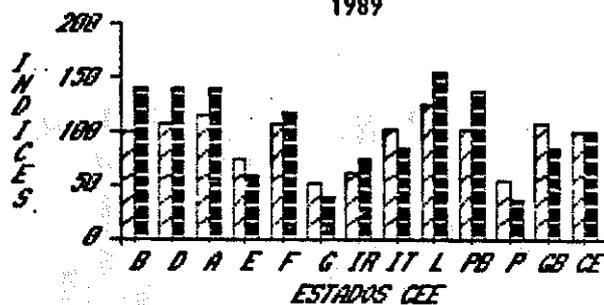
G.12



FUENTE: Elaboración propia a partir de datos de la Comisión

G.13

P.I.B./H. Y REC.PROP.
1989



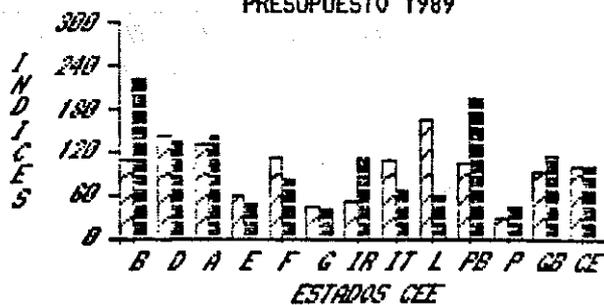
G.14

P.N.B./H. Y REC.PROP.
PRESUPUESTO 1989



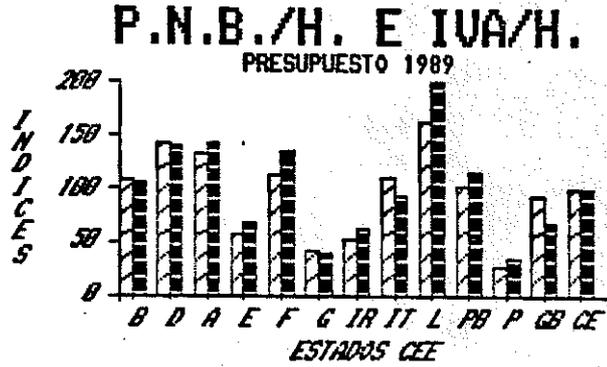
G.15

P.N.B./H. Y REC.TRAD.
PRESUPUESTO 1989

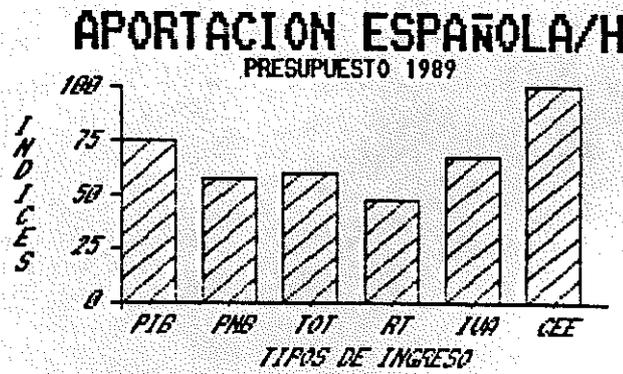


FUENTE: Elaboración propia a partir de datos de la Comisión

G.16



G.17



FUENTE: Elaboración propia a partir de datos de la Comisión