

## III

(Actos preparatorios)

## TRIBUNAL DE CUENTAS

## DICTAMEN N.º 5/2018

(con arreglo al artículo 325, apartado 4 del TFUE)

sobre a) la propuesta de Decisión del Consejo sobre el sistema de recursos propios de la Unión Europea [COM(2018) 325 final]; b) la propuesta de Reglamento del Consejo sobre los métodos y el procedimiento de puesta a disposición de los recursos propios tradicionales basados en la base imponible consolidada común del impuesto sobre sociedades, en el régimen de comercio de derechos de emisión de la Unión Europea y en los residuos de envases de plástico que no se reciclan, y sobre las medidas para hacer frente a las necesidades de tesorería [COM(2018) 326 final]; c) la propuesta de Reglamento del Consejo por el que se modifica el Reglamento (CEE, Euratom) n.º 1553/89 del Consejo, de 29 de mayo de 1989, relativo al régimen uniforme definitivo de recaudación de los recursos propios procedentes del impuesto sobre el valor añadido [COM(2018) 328 final]

(2018/C 431/01)

## ÍNDICE

	Apartados	Página
RESUMEN I-IV .....		3
INTRODUCCIÓN .....	1-6	5
PRIMERA PARTE: OBSERVACIONES GENERALES .....	7-12	6
Tipos de referencia de los recursos propios .....	9-10	7
Disposiciones de aplicación .....	11-12	8
SEGUNDA PARTE: COMENTARIOS ESPECÍFICOS .....	13-48	8
Reforma de algunos de los recursos propios existentes .....	14-23	9
Mantener los derechos de aduanas (recursos propios tradicionales), pero con un menor porcentaje de costes de recaudación .....	14-16	9
Mantener el recurso propio basado en la RNB. ....	17-19	10
Simplificación del recurso propio basado en el IVA .....	20-23	10
«Cesta» de nuevos recursos propios .....	24-43	11
Recurso propio basado en la base imponible consolidada común del impuesto sobre sociedades (BICCIS) .....	26-33	11
Recurso propio basado en el Régimen de comercio de derechos de emisión de la Unión Europea (RCDE UE) .....	34-37	12
Recurso propio basado en los residuos de envases de plástico .....	38-43	13
Eliminación gradual de las correcciones .....	44-47	14
Aumento de los límites máximos de recursos propios .....	48	15
TERCERA PARTE: CONCLUSIONES Y MODIFICACIONES PROPUESTAS .....	49-54	15
Recomendaciones para mejorar la reforma propuesta de los recursos propios .....	53-54	15
Anexo I — Modificaciones sugeridas por el Tribunal a las propuestas de la Comisión .....		17
Anexo II — Metodología para calcular el nuevo recurso propio basado en el IVA propuesto .....		19

El TRIBUNAL DE CUENTAS DE LA UNIÓN EUROPEA,

Visto el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFEU), y en particular los artículos 287, apartado 4, y 322, apartado 2,

Vistas las propuestas de la Comisión de 2 de mayo de 2018:

- a) la propuesta de Decisión del Consejo sobre el sistema de recursos propios de la Unión Europea [COM(2018) 325 final];
- b) la propuesta de Reglamento del Consejo sobre los métodos y el procedimiento de puesta a disposición de los recursos propios tradicionales basados en la base imponible consolidada común del impuesto sobre sociedades, en el régimen de comercio de derechos de emisión de la Unión Europea y en los residuos de envases de plástico que no se reciclan, y sobre las medidas para hacer frente a las necesidades de tesorería [COM(2018) 326 final];
- c) la propuesta de Reglamento del Consejo por el que se establecen medidas de ejecución del sistema de recursos propios de la Unión Europea [COM(2018) 327 final];
- d) la propuesta de Reglamento del Consejo por el que se modifica el Reglamento (CEE, Euratom) n.º 1553/89 del Consejo, de 29 de mayo de 1989, relativo al régimen uniforme definitivo de recaudación de los recursos propios procedentes del impuesto sobre el valor añadido [COM(2018) 328 final];

Vistas las solicitudes de la Comisión de un dictamen sobre las propuestas citadas en los anteriores apartados b) y d), recibidas el 15 de mayo de 2018,

Vistas las solicitudes de la Comisión de un dictamen sobre las propuestas citadas en los anteriores apartados b) y d), recibidas el 28 de mayo de 2018,

Vista la solicitud de dictamen sobre la propuesta citada en el apartado a) enviada por el Parlamento Europeo y recibida por el Tribunal el 25 de junio de 2018,

Vista la Decisión 2014/335/UE, Euratom del Consejo, de 26 de mayo de 2014, sobre el sistema de recursos propios de la Unión Europea <sup>(1)</sup>,

Visto el Reglamento (UE, Euratom) del Consejo n.º 608/2014 de 26 de mayo de 2014 por el que se establecen medidas de ejecución del sistema de recursos propios de la Unión Europea, y el Reglamento (UE, Euratom) n.º 609/2014 de 26 de mayo de 2014 sobre los métodos y el procedimiento de puesta a disposición de los recursos propios tradicionales y basados en el IVA y en la RNB y sobre las medidas para hacer frente a las necesidades de tesorería <sup>(2)</sup>, modificado por el Reglamento (UE, Euratom) del Consejo n.º 2016/804 de 17 de mayo de 2016 <sup>(3)</sup>,

Visto el Reglamento (CEE, Euratom) n.º 1553/89 del Consejo, de 29 de mayo de 1989, relativo al régimen uniforme definitivo de recaudación de los recursos propios procedentes del impuesto sobre el valor añadido <sup>(4)</sup>, modificado en último lugar por el Reglamento (CE) del Consejo n.º 807/2003 de 14 de abril de 2003 <sup>(5)</sup>,

Vistos los anteriores dictámenes emitidos por el Tribunal de Cuentas Europeo sobre el sistema de recursos propios de la UE <sup>(6)</sup>,

Visto el documento informativo de auditoría del Tribunal de Cuentas Europeo sobre el futuro de las finanzas de la UE <sup>(7)</sup>,

<sup>(1)</sup> DO L 168 de 7.6.2014, p. 105.

<sup>(2)</sup> DO L 168 de 7.6.2014, p. 29 y 39.

<sup>(3)</sup> DO L 132 de 21.5.2016, p. 85.

<sup>(4)</sup> DO L 155 de 7.6.1989, p. 9.

<sup>(5)</sup> DO L 122 de 16.5.2003, p. 36.

<sup>(6)</sup> Dictámenes n.º 7/2015 (DO C 5 de 8.1.2016, p. 1), n.º 7/2014 (DO C 459 de 19.12.2014, p. 1), n.º 2/2012 (DO C 112 de 18.4.2012, p. 1), n.º 2/2008 (DO C 192 de 29.7.2008, p. 1), n.º 2/2006 (DO C 203 de 25.8.2006, p. 50), n.º 4/2005 (DO C 167 de 7.7.2005, p. 1) y n.º 7/2003 (DO C 318 de 30.12.2003, p. 1).

<sup>(7)</sup> El futuro de las finanzas de la UE: Reforma del funcionamiento del presupuesto de la UE, 15 de febrero de 2018.

Visto el documento informativo del Tribunal de Cuentas Europeo sobre el Marco Financiero Plurianual para el período 2021-2027 <sup>(8)</sup>,

Visto el informe final y las recomendaciones del Grupo de Alto Nivel «Recursos Propios» sobre el futuro de la financiación de la UE, de diciembre de 2016 <sup>(9)</sup>,

Considerando lo siguiente:

- (1) El Consejo Europeo de Berlín de 24 y 25 de marzo de 1999 concluyó <sup>(10)</sup>, entre otras cosas, que el sistema de recursos propios de la Unión debía ser equitativo, transparente, rentable y simple y estar basado en los criterios que mejor reflejen la capacidad contributiva de cada Estado miembro.
- (2) El Consejo Europeo de Bruselas de 15 y 16 de diciembre de 2005 acordó <sup>(11)</sup>, entre otros asuntos, que las disposiciones en materia de recursos propios deben guiarse por el objetivo global de equidad, que por lo tanto dichas disposiciones deberían garantizar que ningún Estado miembro sufra una carga presupuestaria excesiva en relación con su prosperidad relativa y que en consecuencia deberán introducirse disposiciones correspondientes a Estados miembros específicos.
- (3) El Consejo Europeo de 7 y 8 de febrero de 2013 instó al Consejo a seguir trabajando en la propuesta presentada por la Comisión sobre un nuevo recurso propio basado en el IVA con miras a dotarlo de la mayor sencillez y transparencia posibles, a reforzar el vínculo tanto con la política de la UE en materia de IVA como con la recaudación real por este concepto y a garantizar que todos los contribuyentes del conjunto de los Estados miembros reciban el mismo trato <sup>(12)</sup>.
- (4) En diciembre de 2013, el Consejo, el Parlamento Europeo y la Comisión adoptaron una «Declaración conjunta» en la que se afirmaba que la cuestión de los recursos propios requería trabajos suplementarios y que se convocaría un Grupo de alto nivel interinstitucional para emprender una revisión general del sistema <sup>(13)</sup>.
- (5) El Libro Blanco de la Comisión sobre el futuro de Europa <sup>(14)</sup> indica, en el «Escenario 5: Hacer mucho más conjuntamente», que el presupuesto de la UE debería modernizarse y aumentar significativamente, respaldado por recursos propios.
- (6) El documento de reflexión de la Comisión sobre el futuro de las finanzas de la UE <sup>(15)</sup> destacó que el enfoque actual de la financiación es extremadamente complicado, opaco y está plagado de mecanismos de corrección complejos, y que en el futuro el sistema debería ser sencillo, justo y transparente.
- (7) La resolución sobre la reforma del sistema de recursos propios de la UE adoptada por el Parlamento Europeo en marzo de 2018 subrayaba las deficiencias del método actual de financiación del presupuesto de la UE y abogaba por reformas de gran alcance, pidiendo en particular la introducción de nuevas categorías de recursos propios y el abandono de todas las correcciones <sup>(16)</sup>.

HA APROBADO EL SIGUIENTE DICTAMEN:

#### RESUMEN

I. El sistema de financiación del presupuesto de la UE no se ha reformado de manera significativa desde 1988. Las tres categorías principales de ingresos (los recursos propios tradicionales, el recurso propio basado en el Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA) y el recurso propio basado en la Renta Nacional Bruta (RNB) han garantizado durante los últimos 30 años la estabilidad global y la suficiencia de los fondos recaudados. La Comisión Europea ha propuesto modificar el sistema de financiación del presupuesto para el próximo marco financiero plurianual (MFP) 2021-2027 mediante las siguientes medidas:

- la reforma de los recursos propios existentes, que representarán el 87 % de los ingresos de la UE, manteniendo los recursos propios tradicionales, pero con un tipo más bajo de retención en concepto de gastos de recaudación, manteniendo el recurso propio basado en la RNB y simplificando el recurso propio basado en el IVA;

<sup>(8)</sup> Propuesta de la Comisión para el marco financiero plurianual 2021-2027, Documento informativo, 10 de julio de 2018.

<sup>(9)</sup> Informe final y recomendaciones del Grupo de alto nivel sobre recursos propios sobre el futuro de la financiación de la UE, de diciembre de 2016.

<sup>(10)</sup> Véase el Boletín UE 3-1999.

<sup>(11)</sup> Véase el apartado 6 de las conclusiones de la Presidencia (Documento del Consejo 15914/1/05, REV 1, CONC L 3 de 30 de enero de 2006) referente al Documento del Consejo 15914/05 CADREFIN 268 de 19 de diciembre de 2005, y en particular su apartado 77.

<sup>(12)</sup> Conclusiones del Consejo Europeo del 7 y 8 de febrero (Marco financiero plurianual) EUCO 37/13.

<sup>(13)</sup> Declaración conjunta sobre el sistema de recursos propios, Consejo de la Unión Europea: Expediente interinstitucional: 2011/0177 (APP)

<sup>(14)</sup> COM(2017) 2025 final de 1 de marzo de 2017.

<sup>(15)</sup> COM(2017) 358 final de 28 de junio de 2017.

<sup>(16)</sup> Resolución del Parlamento Europeo, de 14 de marzo de 2018, sobre la reforma del sistema de recursos propios de la Unión [2017/2053(INI)].

- la introducción de una «cesta» de tres nuevos recursos propios, que juntos supondrán el 12 % de los ingresos de la UE: uno basado en la base imponible consolidada común del impuesto sobre sociedades (BICCIS), otro basado en el régimen de comercio de derechos de emisión de la Unión Europea (RCDE UE), y otro basado en los residuos de envases de plástico que no se reciclan;
  - la eliminación progresiva de las correcciones que existen en el sistema actual;
  - el aumento de los límites máximos de los recursos propios a fin de superar el impacto del Brexit y la integración del Fondo Europeo de Desarrollo (FED) en el presupuesto de la UE, y cubrir la responsabilidad financiera asociada a los préstamos o los instrumentos financieros garantizados por el presupuesto de la UE.
- II. El nuevo sistema propuesto de financiación de la UE ha tenido en cuenta una serie de principios clave de la reforma, pero no todos. También responde a algunas de las deficiencias identificadas por el Tribunal en sus trabajos anteriores sobre el sistema de recursos propios existente. El Tribunal considera que el sistema de financiación de la UE propuesto sigue siendo complejo.
- III. Tras evaluar las propuestas de la Comisión, el Tribunal señala las siguientes cuestiones principales:
- La reducción propuesta de los costes de recaudación de los recursos propios tradicionales no está justificada mediante un estudio que aporte estimaciones fiables de los costes soportados por las autoridades aduaneras en la recaudación de derechos.
  - El recurso propio basado en el IVA simplificado de la propuesta contiene hipótesis sobre operaciones sujetas al tipo normal que no corresponden a algunos de los cálculos descritos por la Comisión.
  - La aplicación del recurso propio basado en la base imponible consolidada común del impuesto sobre sociedades está sujeta a la aprobación de la Directiva de dicho impuesto por el Consejo y a su incorporación en el Derecho de los Estados miembros. Como muy pronto, no comenzará a introducirse hasta varios años después del inicio del nuevo MFP.
  - El régimen de comercio de derechos de emisión de la Unión Europea (RCDE UE) es un instrumento importante para la aplicación de las políticas climáticas y medioambientales. Sin embargo, el recurso propio propuesto basado en este régimen no crea un incentivo adicional para que los Estados miembros reduzcan sus emisiones de gases de efecto invernadero. Además, no es un recurso estable dada la alta volatilidad de los precios de las subastas de los derechos de emisión.
  - El recurso propio basado en los residuos de envases de plástico constituye un incentivo para que los Estados miembros aumenten el reciclaje de plástico. No obstante, el Tribunal observa que es necesario mejorar la calidad de los datos utilizados para calcular este recurso.
  - La supresión gradual de las correcciones representa un paso adelante en la aplicación de un sistema más transparente y menos complejo. Según la propuesta de la Comisión, las correcciones cesarán en 2026.
  - En cuanto a los nuevos recursos propuestos, pueden imponerse restricciones a las competencias de auditoría del Tribunal con respecto a los basados en la base imponible consolidada común del impuesto sobre sociedades (BICCIS) y en los residuos de envases de plástico, y existe el riesgo de que ello afecte a la auditabilidad y, por ende, a la rendición de cuentas.
- IV. El Tribunal recomienda que los órganos legislativos soliciten a la Comisión que emprenda cuanto antes las siguientes acciones:
- a) Revisar las propuestas legislativas; por lo que respecta a los recursos propios, la Comisión debería:
    - evaluar detenidamente la probabilidad de aplicar el recurso propio basado en la BICCIS durante el próximo período presupuestario;
    - aclarar en su propuesta que el recurso basado en el RCDE UE no crea un incentivo adicional para que los Estados miembros reduzcan las emisiones de gases de efecto invernadero y analizar las repercusiones derivadas de su naturaleza volátil;
    - estudiar atentamente cómo pueden reducirse los importes que se espera recaudar a través del recurso propio basado en los residuos de envases de plástico, debido a cambios en la conducta de los hogares y de los operadores económicos;
  - b) reconsiderar la propuesta de un recurso propio basado en el IVA simplificado y, si decide mantenerlo, modificar la propuesta.

## INTRODUCCIÓN

1. El sistema de financiación del presupuesto de la UE no se ha reformado de manera significativa desde 1988. Las tres categorías principales de ingresos (los recursos propios tradicionales, el recurso propio basado en el Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA) y el recurso propio basado en la Renta Nacional Bruta (RNB) han garantizado durante los últimos 30 años la estabilidad global y la suficiencia de los fondos recaudados. No obstante, también han perpetuado la percepción de que las contribuciones nacionales al presupuesto de la UE constituyen un mero factor de coste para los Estados miembros, lo que ha permitido que algunos de ellos negocien correcciones y descuentos a fin de reducir sus desequilibrios presupuestarios.

2. En 2011, la Comisión propuso simplificar el recurso propio basado en el IVA y crear un nuevo recurso propio basado en un impuesto sobre las transacciones financieras (ITF). La propuesta fue respaldada por el Parlamento Europeo. Aunque hubo un amplio consenso sobre la necesidad de una reforma, los Estados miembros no pudieron alcanzar un acuerdo por unanimidad para aprobar la propuesta.

3. El Grupo de Alto Nivel «Recursos Propios», se creó como parte del acuerdo final sobre el Marco Financiero Plurianual (MFP) para el período 2014-2020. Su informe final de 2016 recomendaba la introducción de nuevas categorías de recursos propios con un vínculo más estrecho con las políticas de la UE y el abandono de los mecanismos de corrección. El documento de reflexión de la Comisión sobre el futuro de las finanzas de la UE establece los principios clave para los recursos propios reformados, teniendo en cuenta las recomendaciones del Grupo de Alto Nivel sobre Recursos Propios:

- a) transparencia;
- b) simplicidad;
- c) estabilidad;
- d) coherencia con los objetivos de las políticas de la UE;
- e) impacto en la competitividad y el crecimiento sostenible;
- f) distribución equitativa entre los Estados miembros.

4. La propuesta de la Comisión para el MFP del período 2021-2027<sup>(17)</sup> brinda la oportunidad de modernizar el marco financiero de la UE por varias razones. La UE se encuentra ante la necesidad de financiar nuevas políticas que no pueden ser ejecutadas por los gastos nacionales con eficacia y eficiencia. Por otra parte, las consecuencias presupuestarias de la retirada del Reino Unido de la UE necesitarán una reforma de la parte correspondiente a ingresos del presupuesto.

5. En opinión de la Comisión, el gasto de la UE crea bienes públicos europeos que benefician a todos los Estados miembros. Los beneficios resultantes de la estabilidad, la paz, los valores comunes y el mercado único no se ven en los cálculos del balance presupuestario neto. El futuro MFP debería regirse por el principio del valor añadido europeo. Además, en un presupuesto bien concebido y moderno, todos los Estados miembros deberían ser beneficiarios<sup>(18)</sup>.

6. Como se prevé en la exposición de motivos de la propuesta de Decisión del Consejo sobre el sistema de recursos propios, la Comisión ha propuesto, para el período 2021-2027:

- a) Reformar algunos de los recursos propios existentes:
  - i) Manteniendo los derechos de aduanas (RPT), pero con un menor porcentaje de costes de recaudación.
  - ii) Manteniendo el recurso propio basado en la RNB.
  - iii) Simplificando el recurso propio basado en el IVA.
- b) Introduciendo una «cesta» de tres nuevos recursos propios:
  - i) Recurso propio basado en la base imponible consolidada común del impuesto sobre sociedades (BICIS);

<sup>(17)</sup> Propuesta de Reglamento del Consejo por el que se establece el Marco Financiero Plurianual para el período 2021 a 2027 [COM (2018) 322 final de 2 de mayo de 2018].

<sup>(18)</sup> Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo «Un marco financiero plurianual nuevo y moderno para una Unión Europea que cumpla de manera eficiente con sus prioridades posteriores a 2020» [COM (2018) 98 final de 14 de febrero de 2018].

- ii) Recurso propio basado en el régimen de comercio de derechos de emisión (RCDE UE);
- iii) Recurso propio basado en los residuos de envases de plástico
- c) Eliminación gradual de las correcciones.
- d) Aumento de los límites máximos de recursos propios.

#### PRIMERA PARTE: OBSERVACIONES GENERALES

7. La propuesta de la Comisión de reforma de la financiación de la UE hace referencia al informe final del Grupo de Alto Nivel sobre Recursos Propios y a los principios fundamentales establecidos en el documento de reflexión de la Comisión sobre el futuro de las finanzas de la UE (véase el apartado 3). No obstante, para la preparación de esta propuesta no se efectuó una evaluación de impacto exhaustiva, documentada y publicada <sup>(19)</sup>.

8. La Comisión estima que los cambios propuestos para el presupuesto futuro de la UE tendrán el impacto siguiente en comparación con el sistema actual (véase la **ilustración 1**):

- reducirá el recurso propio basado en la RNB en 13 puntos porcentuales;
- creará tres nuevos recursos propios (basados en la BICIS, el RCDE UE y los residuos de envases de plástico), que ascenderán al 12 %;
- aumentará ligeramente el recurso propio (simplificado) basado en el IVA;
- los demás recursos propios (RPT y otros ingresos) permanecerán estables.

Las contribuciones nacionales <sup>(20)</sup> representarán alrededor del 84 % (según las estimaciones de la Comisión) de los ingresos, al igual que en el actual sistema de financiación de la UE (83 % en el presupuesto de 2018).

Ilustración 1

#### Estimación de la Comisión de los cambios propuestos al futuro presupuesto de la UE comparados con el actual

Recursos propios	Presupuesto de 2018			Media anual estimada 2021-2027		
	miles de millones EUR	% del total de ingresos		miles de millones EUR	% del total de ingresos	
RPT	23	16		26	15	
Recurso propio (simplificado) basado en el IVA	17	12	Contribuciones nacionales 120 000 millones de euros (83 % del total de ingresos)	25	14	Contribuciones nacionales: 150 000 millones EUR (84 % del total de ingresos)
Recurso propio basado en la RNB	103	71		103	58	
Recurso propio basado en la BICIS	—	—		12	6	
Recurso propio basado en el RCDE UE	—	—		3	2	
Recurso propio basado en los residuos de envases de plástico	—	—		7	4	
<b>Recursos propios totales</b>	<b>143</b>	<b>99</b>		<b>176</b>	<b>99</b>	

<sup>(19)</sup> De conformidad con las Directrices para la mejora de la legislación [SWD(2017) 350 final de 7 de mayo de 2017], es necesaria una evaluación de impacto cuando es probable que el impacto económico, medioambiental o social de la acción de la UE sea significativo (página 15).

<sup>(20)</sup> Las contribuciones nacionales son los pagos efectuados directamente con cargo a los presupuestos de los Estados miembros, e incluyen todos los recursos propios excepto los RPT.

Recursos propios	Presupuesto de 2018			Media anual estimada 2021-2027		
	miles de millones EUR	% del total de ingresos		miles de millones EUR	% del total de ingresos	
Ingresos distintos de los recursos propios	2	1		2	1	
<b>Total de ingresos</b>	145	100		178	100	

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, basado en la propuesta de Decisión del Consejo sobre el sistema de recursos propios de la Unión Europea.

### **Tipos de referencia de los recursos propios**

9. En el sistema actual, el tipo de referencia <sup>(21)</sup> aplicable al recurso propio basado en el IVA se establece en la Decisión del Consejo. No hay un tipo de referencia para los recursos propios tradicionales, y el tipo de referencia efectivo para el recurso propio basado en la RNB se determina cada año para garantizar el equilibrio del presupuesto.

10. Para permitir modificar la combinación de recursos propios durante el período del MFP sin solicitar una modificación de la Decisión del Consejo sobre el sistema de recursos propios, la Comisión prevé dos series de tipos de referencia para cada categoría de recursos propios, excepto la RNB (véase la **ilustración 2**): un nivel máximo en su propuesta de Decisión del Consejo y un tipo de referencia que se aplicará (a un nivel más bajo) en su propuesta de Reglamento del Consejo por el que se establecen medidas de ejecución de la anterior Decisión (véanse los apartados 21, 27, 35 y 39). Este enfoque aporta flexibilidad adicional al modo en que se financia el presupuesto de la UE.

#### *Ilustración 2*

#### **Tipos de referencia máximos y tipos de referencia aplicables**

Recurso propio	Tipo de referencia máximo Según se indica en la propuesta de Decisión del Consejo sobre el sistema de recursos propios de la Unión Europea.	Tipos de referencia aplicables Según se indica en la propuesta de Reglamento del Consejo por el que se establecen medidas de ejecución del sistema de recursos propios de la Unión Europea.
<b>Recurso propio basado en el IVA (simplificado)</b> % aplicable a la base IVA de tipo normal	2	1
<b>Recurso propio basado en la BICCIS</b> % aplicable a la proporción de beneficios imponibles atribuida a cada Estado miembro	6	3
<b>Recurso propio basado en el RCDE UE</b> % de ingresos generados por los derechos de emisión por subasta y el valor de mercado de los derechos de emisión gratuitos transitorios para la modernización del sector energético.	30	20

<sup>(21)</sup> El tipo de referencia es el tipo unitario (expresado en porcentaje o en valor) que se aplica a los agregados utilizados como base para el cálculo de los recursos propios.

Recurso propio	Tipo de referencia máximo Según se indica en la propuesta de Decisión del Consejo sobre el sistema de recursos propios de la Unión Europea.	Tipos de referencia aplicables Según se indica en la propuesta de Reglamento del Consejo por el que se establecen medidas de ejecución del sistema de recursos propios de la Unión Europea.
<b>Recurso propio basado en los residuos de envases de plástico</b> Aplicable al peso de los residuos de envases de plástico que no se reciclan	1 EUR por kg	0,80 EUR por kg

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de las propuestas de la Comisión.

### Disposiciones de aplicación

11. La propuesta de Reglamento del Consejo sobre los métodos y el procedimiento de puesta a disposición de los recursos propios tradicionales basados en la base imponible consolidada común del impuesto sobre sociedades, en el régimen de comercio de derechos de emisión de la Unión Europea y en los residuos de envases de plástico que no se reciclan, y sobre las medidas para hacer frente a las necesidades de tesorería se suma al Reglamento (UE, Euratom) n.º 609/2014 del Consejo<sup>(22)</sup>, que seguirá aplicándose a los recursos propios ya existentes.

12. Esta propuesta contiene varias referencias al citado Reglamento (UE, Euratom) n.º 609/2014, y los requisitos actualizados implican que habrá dos reglamentos diferentes sobre recursos propios. El Tribunal considera que el sistema sería más simple y transparente con un único reglamento en el que se recogiera una serie global de disposiciones sobre recursos propios (véase el **anexo I**).

### SEGUNDA PARTE: COMENTARIOS ESPECÍFICOS

13. A continuación se presentan las observaciones específicas del Tribunal sobre el sistema de financiación reformado. En particular, el Tribunal ha evaluado:

- el grado de complejidad de los sistemas de gestión de la Comisión;
- la calidad de los datos y modelos utilizados como base para las propuestas;
- la estabilidad de los fondos que se han de recaudar;
- la transparencia en el cálculo anual de las contribuciones de los Estados miembros;
- la posibilidad que tiene el Tribunal de ofrecer garantías sobre la base de un trabajo de auditoría suficiente (auditabilidad).

La **ilustración 3** presenta un resumen de la evaluación del Tribunal con respecto a los criterios arriba citados.

Ilustración 3

#### Evaluación efectuada por el Tribunal de la idoneidad de los distintos recursos propios contenidos en la propuesta de la Comisión

Criterios:	Grado de complejidad	Calidad de los datos y modelos	Estabilidad de los fondos	Transparencia	Auditabilidad
Recursos propios basados en:					
IVA simplificado	Bajo	Baja (véase el apartado 22)	Alta	Alta	Media

<sup>(22)</sup> Reglamento (UE, Euratom) n.º 609/2014 del Consejo, de 26 de mayo, sobre los métodos y el procedimiento de puesta a disposición de los recursos propios tradicionales y basados en el IVA y en la RNB y sobre las medidas para hacer frente a las necesidades de tesorería (DO L 168 de 7.6.2014, p. 39).



Crterios:					
Recursos propios basados en:	Grado de complejidad	Calidad de los datos y modelos	Estabilidad de los fondos	Transparencia	Auditabilidad
Régimen de comercio de derechos de emisión de la UE	Bajo	Alta	Baja (véase el apartado 37)	Media	Alta
BICCIS	Medio	Baja (véase el apartado 33)	Alta	Media	Media (véase el apartado 30)
Residuos de embalajes de plástico	Medio	Baja (véase el apartado 40)	Media	Alta	Media (véase el apartado 41)
Recursos propios tradicionales	Bajo	Media (véase la nota a pie de página 24)	Alta	Alta	Media
RNB	Medio (véase el apartado 18)	Media (véase el apartado 18)	Alta	Media	Media (véase la nota a pie de página 49)

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, teniendo en cuenta el trabajo realizado por el Grupo de Alto Nivel sobre Recursos Propios (véanse los apartados 3 y 7).

### **Reforma de algunos de los recursos propios existentes**

#### **Mantener los derechos de aduanas (recursos propios tradicionales), pero con un menor porcentaje de costes de recaudación**

14. Los recursos propios tradicionales son derechos de aduana recaudados sobre las importaciones de productos procedentes de países no pertenecientes a la UE, y representan el 16 % del presupuesto de la UE en 2018. Según las estimaciones de la Comisión, se espera que su contribución al presupuesto de la UE se mantendrá estable: una media del 15 % del presupuesto anual de la UE (26 000 millones de euros) para el período 2021-2027. Los Estados miembros recaudan estos derechos en nombre de la UE y los ponen a disposición del presupuesto de esta, tras deducir un 20 % de gastos de recaudación. Este porcentaje osciló entre el 10 % y el 25 % en las versiones anteriores del sistema de recursos propios.

15. La Comisión estima que los costes de recaudación pueden considerarse más elevados de lo que sería realmente necesario como incentivo adecuado para una recaudación diligente de los derechos de aduana. También señala que los importes recaudados y la intensidad de los controles varían significativamente entre los Estados miembros y que los importes retenidos en concepto de costes de recaudación no siempre apoyan actividades aduaneras<sup>(23)</sup>. En consecuencia, la Comisión propone reducir el tipo a su nivel inicial del 10 %.

16. Los recursos propios tradicionales son un verdadero recurso propio y constituyen una fuente fiable de ingresos de la UE<sup>(24)</sup>. No obstante, el Tribunal observa que la Comisión no ha justificado el tipo del 10 % mediante un estudio que aporte estimaciones fiables de los costes soportados por las autoridades aduaneras de los Estados miembros en la recaudación de derechos<sup>(25)</sup>.

<sup>(23)</sup> El elevado porcentaje retenido en concepto de gastos de recaudación se percibió como un descuento oculto efectuado a algunos Estados miembros, como también indica el Grupo de Alto Nivel sobre Recursos Propios en su informe final, página 40.

<sup>(24)</sup> La evasión de derechos de aduana afecta a la recaudación de los recursos propios tradicionales. El Tribunal examinó la cuestión de la «brecha aduanera» (es decir, la diferencia entre los ingresos aduaneros esperados y los efectivamente recaudados) en su informe especial 19/2017 — Regímenes de importación: las insuficiencias en el marco jurídico y una aplicación ineficaz afectan a los intereses financieros de la UE. Véase asimismo el informe anual del Tribunal relativo al ejercicio 2017.

<sup>(25)</sup> En su Dictamen n.º 2/2012, el Tribunal ya observó que no había ningún estudio a escala de la UE que facilitara estimaciones fiables de los costes reales soportados por las autoridades aduaneras en la recaudación de derechos y la puesta a disposición de los recursos propios tradicionales.

### Mantener el recurso propio basado en la RNB.

17. El recurso propio basado en la RNB es actualmente la principal fuente de ingresos (103 000 millones de euros, o el 71 % del presupuesto de la UE en 2018). Según las estimaciones de la Comisión, se espera que su contribución al presupuesto de la UE se reducirá a una media del 58 % del presupuesto anual de la UE (26 000 millones de euros) para el período 2021-2027. Se calcula aplicando un tipo uniforme a las RNB de los Estados miembros. El tipo se determina como porcentaje de la previsión anual de la RNB de modo que abarque plenamente la parte del presupuesto no financiada por los recursos propios tradicionales, el recurso propio basado en el IVA y otros ingresos. Por consiguiente, el recurso propio basado en la RNB constituye el componente de equilibrio del presupuesto de la UE.

18. En anteriores dictámenes<sup>(26)</sup>, el Tribunal ha puesto de relieve los altos riesgos relacionados con la complejidad que supone la elaboración de los agregados estadísticos de la RNB y los correspondientes sistemas de gestión, así como la falta de transparencia en el cálculo de este recurso propio. Debido al ciclo de verificación plurianual de la Comisión y a la gestión de las reservas, lleva mucho tiempo revisar los datos RNB utilizados para calcular los recursos propios. Por lo tanto, las contribuciones nacionales todavía pueden ser objeto de correcciones más de diez años después del año de que se trate, lo que representa una incertidumbre presupuestaria para los Estados miembros<sup>(27)</sup>.

19. El Tribunal reconoce que el recurso propio basado en la RNB garantiza la estabilidad global del sistema de financiación de la UE. Sin embargo, en sus informes anuales de 2016 y 2017, el Tribunal señalaba que era necesario realizar trabajos adicionales para garantizar que determinados fenómenos relacionados con la globalización (como la reubicación de empresas multinacionales) se reflejaran correctamente en las cuentas. La Comisión reconoció esta observación en sus propuestas y admitió que la evolución económica reciente plantea dificultades a las autoridades nacionales para medir la RNB de manera adecuada, y por este motivo las contribuciones basadas en la RNB de los Estados miembros se calculan utilizando datos que pueden no ser totalmente fiables en este sentido.

### Simplificación del recurso propio basado en el IVA

20. En el sistema actual, el proceso de armonización de las bases del IVA de los Estados miembros da lugar a numerosas correcciones y compensaciones. El cálculo del tipo medio ponderado (TPM) también resulta complejo. Este recurso propio representa el 12 % del presupuesto de la UE en 2018 (17 000 millones de euros) y, según las estimaciones de la Comisión, se espera que su contribución aumente a una media del 14 % del presupuesto anual de la UE (25 000 millones de euros) en el período 2021-2027.

21. La simplificación propuesta consta de tres pasos:

- a) concentración en las entregas al tipo normal;
- b) simplificación del procedimiento de cálculo de la base imponible del IVA utilizando hipótesis simplificadas basadas en la recaudación al tipo normal;
- c) aplicación de un tipo uniforme de referencia a la base imponible al tipo normal<sup>(28)</sup> para obtener el recurso propio.

22. El examen realizado por el Tribunal de la metodología propuesta revela que las hipótesis asumidas por la Comisión para calcular las contribuciones de IVA simplificadas no se ajustan a los pasos a) y b). El **anexo II** presenta un examen detallado del sistema actual y el nuevo sistema propuesto para calcular el recurso propio basado en el IVA<sup>(29)</sup>.

23. Como se señala en el Dictamen n.º 2/2012 del Tribunal, en varias ocasiones, este ha criticado el recurso propio basado en el IVA por la complejidad de su cálculo<sup>(30)</sup> y su falta de vinculación directa con la base imponible. La nueva propuesta de la Comisión para el recurso basado en el IVA simplifica el cálculo, pero sigue sin facilitar un vínculo directo con la base imponible. Sin embargo, tal vínculo podría obtenerse aplicando un tipo de referencia directamente a los ingresos por IVA<sup>(31)</sup>.

<sup>(26)</sup> Véase la nota 6.

<sup>(27)</sup> Véanse el Informe Especial n.º 11/2013 «Corrigiendo los datos sobre la renta nacional bruta (RNB): un enfoque más estructurado y preciso mejoraría la eficacia de la verificación de la Comisión» y el Informe Anual relativo al ejercicio 2014.

<sup>(28)</sup> Un uno por ciento es el tipo uniforme indicado en la propuesta de Reglamento del Consejo por el que se establecen medidas de ejecución del sistema de recursos propios de la Unión Europea. La propuesta de Decisión del Consejo sobre el sistema de recursos propios de la Unión Europea indica que el tipo de referencia efectivo no excederá del 2 %.

<sup>(29)</sup> Según la Comisión, esta metodología para calcular el nuevo recurso propio tenía que utilizarse debido a la falta de datos disponibles sobre el desglose de los ingresos por tipo de IVA.

<sup>(30)</sup> En su informe anual relativo a 2017, el Tribunal notificó insuficiencias en la verificación efectuada por la Comisión del recurso propio basado en el IVA, en particular en relación con el cálculo del tipo medio ponderado.

<sup>(31)</sup> La evasión del IVA afecta al cálculo del recurso propio basado en este agregado, tanto el actual como el propuesto. El Tribunal examinó este déficit recaudatorio del IVA en el Informe Especial n.º 24/2015 — Lucha contra el fraude del IVA intracomunitario: es necesaria una acción más enérgica.

**«Cesta» de nuevos recursos propios**

24. La Comisión ha propuesto introducir una «cesta» de tres nuevas fuentes de ingresos. El enfoque basado en una «cesta» tiene por objeto introducir recursos propios verdaderos que están vinculados a políticas esenciales de la UE, como el cambio climático, la política medioambiental, la estrategia en materia de plásticos, la economía circular y el mercado único. Sin embargo, las nuevas fuentes de ingresos propuestas constituyen esencialmente contribuciones nacionales y solo dos (la base imponible consolidada común del impuesto sobre sociedades (BICCIS) y la basada en los residuos de envases de plástico que no se reciclan) de las tres podrían tener algún impacto en la aplicación de las políticas de la UE (véanse los apartados 26 y 43).

25. Según la Comisión, la aplicación del sistema reformado no supondrá la utilización de créditos presupuestarios ni recursos de personal adicionales, en particular por lo que se refiere a los nuevos recursos propios. Sin embargo, esta valoración no está justificada por ningún estudio detallado.

**Recurso propio basado en la base imponible consolidada común del impuesto sobre sociedades (BICCIS)**

26. La globalización y el papel cada vez más importante de las empresas digitales plantea dificultades para las autoridades fiscales nacionales. En los últimos años, el aumento de los activos inmateriales ha facilitado la movilidad del capital y el debate se ha desplazado a la inadecuación de los marcos impositivos nacionales para abordar adecuadamente esta evolución. Las conversaciones en el Consejo sobre el proyecto de introducir la BICCIS comenzaron en 2011 y la Comisión, en su plan de acción de junio de 2015 <sup>(32)</sup>, propuso un planteamiento gradual hacia un sistema de imposición de las sociedades para toda la UE. La Comisión efectuó dos propuestas legislativas simultáneas en octubre de 2016:

- a) para el primer paso, una propuesta de Directiva del Consejo sobre un sistema de imposición de las sociedades <sup>(33)</sup> para garantizar el cálculo adecuado de la base imponible para empresas y establecimientos permanentes en la UE;
- b) para el segundo paso, una propuesta de Directiva del Consejo sobre la BICCIS <sup>(34)</sup>, para abordar de manera apropiada el proceso de consolidación y otras cuestiones conexas <sup>(35)</sup>.

27. Si las citadas propuestas legislativas son adoptadas por el Consejo y ratificadas en los Estados miembros, la imposición basada en la BICCIS será obligatoria para grandes empresas que cumplan determinados requisitos en cuanto a su forma jurídica, fiscalidad y consolidación del umbral para entidades y grupos (unos ingresos de 750 millones de euros durante el año anterior al ejercicio de que se trate). El nuevo recurso propio propuesto basado en este impuesto se calcula aplicando el tipo de referencia del 3 % <sup>(36)</sup> a los beneficios imponibles de empresas o grupos de empresas multinacionales.

28. Las empresas que no cumplan todos estos criterios podrán, de manera voluntaria, optar por estar sujetas a este impuesto en lugar de otros impuestos sobre sociedades nacionales de los Estados miembros. No obstante, el valor de sus ingresos se excluirá de la base utilizada para calcular el recurso propio.

29. La propuesta de Directiva del Consejo sobre la BICCIS indica que la base imponible consolidada debería ser compartida entre las entidades del grupo de sociedades de los distintos Estados miembros al final del ejercicio, mediante una fórmula que da la misma ponderación (es decir, un tercio) a tres factores: ventas, mano de obra (nómina y número de empleados) y activos.

30. El Tribunal observa, no obstante, que la capacidad de los distintos Estados miembros para verificar la correcta asignación de los ingresos de un grupo depende de la cooperación de otros Estados miembros en cuanto a la transmisión de datos sobre las filiales y empresas matrices. El acceso del Tribunal y la Comisión a información de gestión detallada sobre empresas privadas puede verse sujeto a restricciones.

---

<sup>(32)</sup> Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo, de 17 de junio de 2015, sobre un sistema de imposición de las sociedades justo y eficaz en la Unión Europea: cinco ámbitos de actuación fundamentales [COM(2015) 302 final].

<sup>(33)</sup> Propuesta de Directiva del Consejo relativa a una base imponible común del impuesto sobre sociedades [COM(2016) 685 final de 25 de octubre de 2016].

<sup>(34)</sup> Propuesta de Directiva del Consejo relativa a una base imponible consolidada común del impuesto sobre sociedades [COM(2016) 683 final de 25 de octubre de 2016].

<sup>(35)</sup> Por ejemplo, reorganizaciones de grupos, el tratamiento de pérdidas y las ganancias de capital no realizadas, y el método de distribución para asignar la base imponible entre los Estados miembros.

<sup>(36)</sup> Este es el tipo uniforme indicado en la propuesta de Reglamento del Consejo por el que se establecen medidas de ejecución del sistema de recursos propios de la Unión Europea. La propuesta de Decisión del Consejo sobre el sistema de recursos propios de la Unión Europea indica que el tipo de referencia efectivo no excederá del 6 %.

31. La Comisión ha propuesto, con respecto a la BICCIS y los residuos de envases de plástico, que después del 31 de julio del sexto año siguiente a un determinado ejercicio, ya no se tendrá en cuenta ninguna posible modificación del cálculo de estos recursos propios<sup>(37)</sup>. Este período durante el cual pueden revisarse las contribuciones de los Estados miembros correspondientes a un ejercicio determinado se denomina «período de caducidad».

32. El Tribunal observa que este período es superior al aplicado a los recursos basados en el IVA y la RNB, que es solo de cuatro años, y lo mismo sucede con el período de conservación de documentos justificativos<sup>(38)</sup>. Dado que tanto la Comisión como los Estados miembros pueden ampliar el período de caducidad mediante la emisión de reservas, no existen riesgos financieros para el presupuesto de la UE en relación con los nuevos recursos basados en la BICCIS y los residuos de envases de plástico (véase el **anexo I**).

33. Puesto que, dos años después de la presentación de las propuestas, las directivas sobre la base imponible común del impuesto sobre sociedades (BICIS) y la BICCIS no han sido aprobadas, como muy pronto, no comenzará a introducirse progresivamente hasta varios años después del inicio del nuevo MFP. Se espera que el nuevo recurso propio basado en la BICCIS financiará una media del 6 % del presupuesto anual de la UE (12 000 millones de euros) para el período 2021-2027<sup>(39)</sup>.

### Recurso propio basado en el Régimen de comercio de derechos de emisión de la Unión Europea (RCDE UE)

34. En el contexto del Acuerdo de París adoptado en diciembre de 2015, la UE se comprometió a reducir sus emisiones de gases de efecto invernadero en al menos un 40 % antes de 2030 (con respecto a los niveles de 1990). El RCDE UE es uno de los principales instrumentos<sup>(40)</sup> para lograr los objetivos de reducción de emisiones. Con el RCDE UE, la UE ha impuesto un límite a las emisiones totales de algunos sectores de abastecimiento de energía, industrias de gran consumo de energía y vuelos internos del Espacio Económico Europeo (EEE), además de crear un mercado de derechos de emisión que ha permitido «poner precio» a las emisiones de carbono. Establece un límite sobre las emisiones, y las empresas reciben o compran derechos de emisión, con los que pueden comerciar. El **recuadro 1** presenta una visión general del RCDE UE<sup>(41)</sup>.

#### Recuadro 1 — Visión general del RCDE UE

El RCDE UE funciona siguiendo el principio de limitación y comercio. El volumen global de gases de efecto invernadero que puede ser emitido en un período plurianual por centrales eléctricas, fábricas y otras empresas cubiertas por el régimen está sujeto a un límite establecido para toda la UE. Dentro de este límite, las empresas reciben o compran derechos de emisión, con los que pueden comerciar si así lo desean.

En el período 2013-2020, el límite a las emisiones de centrales eléctricas y otras instalaciones fijas ha ido reduciéndose en un 1,74 % cada año. A partir de 2021, el porcentaje de reducción anual será del 2,2 %.

La subasta de derechos de emisión proporciona ingresos a los Estados miembros, que recaudaron 21 300 millones de euros durante el período 2013-2017. Con arreglo a la Directiva RCDE UE, al menos el 50 % de estos ingresos debe destinarse a fines relacionados con el clima. Según la Comisión, la parte de los ingresos del RCDE destinados a estos fines es de alrededor del 80 %.

35. Este nuevo recurso propio propuesto se calcula aplicando el tipo de referencia del 20 %<sup>(42)</sup> a los ingresos procedentes de la subasta de derechos, que se valoran al precio de adjudicación de la subasta y están distribuidos a todos los Estados miembros sobre la base de las emisiones del período 2005-2007<sup>(43)</sup>. Los precios y volúmenes de la subasta se publican diariamente en las plataformas pertinentes.

<sup>(37)</sup> Artículo 13, apartado 4, de la propuesta de Reglamento del Consejo [COM(2018) 326 final].

<sup>(38)</sup> En el régimen de comercio de derechos de emisión de la UE, el período de conservación de los documentos es de al menos tres años.

<sup>(39)</sup> Debido a la limitación de los datos, este cálculo se basa en información de 2012 e incluye a todos los grupos multinacionales (incluso los que no superan el umbral de ingresos, como se indica en el apartado 28).

<sup>(40)</sup> Las emisiones procedentes de sectores que quedan fuera del ámbito del RCDE UE están cubiertas por objetivos vinculantes de emisiones nacionales.

<sup>(41)</sup> El Tribunal publicó un informe sobre el RCDE de la UE (informe Especial n.º 6/2015 — Integridad y aplicación del régimen de comercio de derechos de emisión de la UE). Próximamente publicará nuevos documentos sobre este ámbito.

<sup>(42)</sup> Este es el tipo uniforme indicado en la propuesta de Reglamento del Consejo por el que se establecen medidas de ejecución del sistema de recursos propios de la Unión Europea. La propuesta de Decisión del Consejo sobre el sistema de recursos propios de la Unión Europea indica que el tipo de referencia efectivo no excederá del 30 %.

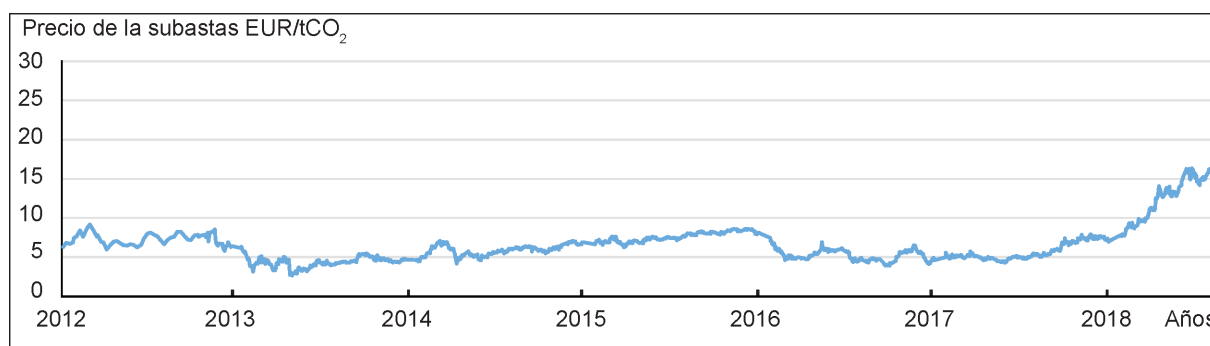
<sup>(43)</sup> Véase el artículo 10, apartado 2 de la Directiva 2003/87/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de octubre de 2003, por la que se establece un régimen para el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero en la Comunidad y por la que se modifica la Directiva 96/61/CE del Consejo (DO L 275 de 25.10.2003, p. 32), modificada por la Directiva (UE) 2018/410 del Parlamento Europeo y del Consejo de 14 de marzo de 2018 (DO L 76 de 19.3.2018, p. 3) (la Directiva RCDE UE).

36. El RCDE UE es un instrumento importante para la aplicación de las políticas climáticas y medioambientales. Sin embargo, el recurso propio propuesto basado en este régimen no crea un incentivo adicional para que los Estados miembros reduzcan las emisiones de gases de efecto invernadero.

37. La Comisión estima que el nuevo recurso propio basado en el RCDE UE financiará una media del 2 % del presupuesto anual de la UE (3 000 millones de euros) para el período 2021-2027. Como indica la **ilustración 4**, el precio de adjudicación de la subasta<sup>(44)</sup> de los derechos de emisión es volátil. Sin embargo, esto no pondrá en peligro la estabilidad del presupuesto, ya que el recurso propio basado en el RCDE UE solo representa una pequeña proporción de los ingresos de la UE.

Ilustración 4

#### Precios de las subastas de derechos de emisión entre enero de 2012 y septiembre de 2018



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, basado en la información disponible al público en el sitio web de la plataforma de subastas (www.eex.com).

#### Recurso propio basado en los residuos de envases de plástico

38. Los envases de plástico representan alrededor del 60 % de los residuos de plásticos postconsumo de la UE. La Comisión ha propuesto el objetivo de reciclar al menos el 50 % de todos los envases de plástico de la UE de aquí a 2025, y más de la mitad para 2030. También ha establecido el objetivo, para 2030, de que todos los envases de plástico comercializados en el mercado de la UE sean fácilmente reciclables o reutilizables<sup>(45)</sup>.

39. La contribución de cada Estado miembro de este nuevo recurso propio al presupuesto de la UE será directamente proporcional a la cantidad de residuos de envases de plástico que genera y que no se reciclan. Se calculará aplicando el tipo de referencia de 0,80 euros por kg<sup>(46)</sup> a esta cantidad.

40. El **recuadro 2** ilustra la fuente y la calidad de los datos utilizados por la Comisión para calcular el recurso propio basado en los residuos de envases de plástico.

<sup>(44)</sup> Las modificaciones a la Directiva sobre el RCDE introdujeron mecanismos para conferir más estabilidad a los precios de las subastas. No obstante, dichos precios dependen de los resultados de las subastas.

<sup>(45)</sup> Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, el Consejo, el Comité Económico y Social y el Comité de las Regiones «Una estrategia europea para el plástico en una economía circular» [COM(2018) 28 final de 16 de enero de 2018] y — Revisión del presupuesto de la UE, p. 8, y Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre un marco de seguimiento para la economía circular [COM(2018) 29 final de 16 de enero de 2018].

<sup>(46)</sup> Este es el tipo uniforme indicado en la propuesta de Reglamento del Consejo por el que se establecen medidas de ejecución del sistema de recursos propios de la Unión Europea. La propuesta de Decisión del Consejo sobre el sistema de recursos propios de la Unión Europea indica que el tipo de referencia efectivo no excederá de 1,00 euros por kg.

**Recuadro 2 — Fuente y calidad de los datos sobre los residuos de envases de plástico**

Los datos sobre generación y reciclado de envases ya se comunican a la Comisión (Eurostat) de conformidad con el artículo 12 de la Directiva 94/62/CE del Consejo, de 20 de diciembre de 1994, relativa a los envases y residuos de envases <sup>(47)</sup>.

La Comisión propone que, respecto de algunos Estados miembros, los datos sobre el reciclado de envases de plástico deben mejorar aún más. Espera lograr este objetivo mediante la nueva legislación sobre residuos, que introduce normas de cálculo estrictas y armonizadas. Esta legislación fue aprobada en mayo de 2018 <sup>(48)</sup> y modificaba la Directiva arriba citada. Las modificaciones a la Directiva, que introducen cálculos estrictos y armonizados, deben incorporarse a la legislación nacional a más tardar en julio de 2020.

41. El Tribunal señala que, debido al secreto estadístico <sup>(49)</sup>, no ha podido establecer una pista de auditoría completa que documente la elaboración de los datos estadísticos utilizados como base para calcular este recurso propio. Se espera que la verificación por la Comisión de esta fuente de ingresos se someta a un proceso de control plurianual, como en el caso del recurso propio basado en la RNB (véase el apartado 18).

42. Se prevé que el recurso propio basado en los residuos de envases de plástico constituya un incentivo para que los Estados miembros reduzcan los residuos de envases de plástico. Este cambio en la conducta puede, a largo plazo, reducir la base del cálculo. El Tribunal observa que, al igual que en el recurso propio basado en la BICIS, el período de caducidad no se ajusta a los de los recursos propios basados en el IVA y la RNB (véanse los **apartados 31 y 32**, y el anexo I)

43. La Comisión estima que el nuevo recurso propio basado en los residuos de envases de plástico financiará una media del 4 % del presupuesto anual de la UE (7 000 millones de euros) para el período 2021-2027. Estas estimaciones asumen que todos los Estados miembros cumplirán los objetivos de reciclado fijados en las Directivas. Sin embargo, no tienen en cuenta el cambio potencial en la conducta arriba mencionado.

**Eliminación gradual de las correcciones**

44. La Cumbre Europea celebrada en Fontainebleau en junio de 1984 llegó a la conclusión de que los Estados miembro que soporten una carga presupuestaria excesiva en relación con su prosperidad relativa podrán beneficiarse de una corrección. Desde entonces, el sistema de recursos propios ha introducido algunos mecanismos de corrección que favorecen a una serie de Estados miembros, lo que ha conferido a la financiación del presupuesto de la UE una complejidad excesiva y le ha restado transparencia, crítica en la que ha insistido el Tribunal en anteriores dictámenes <sup>(50)</sup>.

45. Los mecanismos de corrección existentes son: la corrección en favor del Reino Unido <sup>(51)</sup>, las correspondientes «correcciones de la corrección» del Reino Unido para Alemania, los Países Bajos, Austria y Suecia, las reducciones a tanto alzado al recurso propio basado en la RNB para Dinamarca, los Países Bajos, Austria y Suecia, y los tipos de referencia del IVA reducidos para Alemania, los Países Bajos y Suecia.

46. Un cambio propuesto por la Comisión en su reforma del sistema de financiación de la UE era la eliminación gradual de estas correcciones (excluida la corrección del Reino Unido, pero incluidas las correcciones de la corrección del Reino Unido) entre 2021 y 2025. Los importes de referencia de todas las correcciones para los cinco Estados miembros <sup>(52)</sup> en cuestión se basará en su cálculo para el ejercicio 2020 en el marco del sistema actual (estimado en un total de 5 800 millones de euros). Todas las correcciones se convertirán en importes a tanto alzado y se reducirán gradualmente en tramos iguales (17 % cada año).

<sup>(47)</sup> DO L 365 de 31.12.1994, p. 10.

<sup>(48)</sup> Directiva (UE) 2018/852 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2018, por la que se modifica la Directiva 94/62/CE relativa a los envases y residuos de envases (DO L 150 de 14.6.2018, p. 141).

<sup>(49)</sup> El secreto estadístico significa «la protección de los datos confidenciales relativos a unidades estadísticas individuales que se obtienen directamente con fines estadísticos o indirectamente de fuentes administrativas u otras, lo que implica prohibir la utilización con fines no estadísticos de los datos obtenidos y su revelación ilegal». Véase el artículo 2, apartado 1, letra e), del Reglamento (CE) n.º 223/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de marzo de 2009, relativo a la estadística europea y por el que se deroga el Reglamento (CE, Euratom) n.º 1101/2008 relativo a la transmisión a la Oficina Estadística de las Comunidades Europeas de las informaciones amparadas por el secreto estadístico, el Reglamento (CE) n.º 322/97 del Consejo sobre la estadística comunitaria y la Decisión 89/382/CEE, Euratom del Consejo por la que se crea un Comité del programa estadístico de las Comunidades Europeas (DO L 87 de 31.3.2009, p. 164).

<sup>(50)</sup> En sus dictámenes n.º 2/2012 y n.º 2/2006, el Tribunal manifestó su preocupación por la complejidad y falta de transparencia de los sistemas actual y anterior de recursos propios para la financiación del presupuesto de la UE.

<sup>(51)</sup> Según la propuesta, la corrección del Reino Unido existirá hasta el final de las contribuciones del Reino Unido al presupuesto de la UE (2020).

<sup>(52)</sup> Dinamarca, Alemania, Países Bajos, Austria y Suecia.

47. Según la Comisión, la supresión inmediata de las correcciones con efecto a partir de 2021 podría dar lugar a un incremento repentino de las contribuciones de los Estados miembros que se habían beneficiado previamente de dichas correcciones. El Tribunal considera que la eliminación gradual constituye un paso adelante hacia un sistema más transparente y menos complejo que el existente (véanse los **apartados 44 y 45**). Según la propuesta de la Comisión, las correcciones cesarán en 2026.

#### ***Aumento de los límites máximos de recursos propios***

48. El límite máximo actual de los recursos propios para financiar créditos de pago anuales está fijado en el 1,20 % de la suma de todas las RNB de los Estados miembros y, para los créditos de compromiso, el límite es del 1,26 %. Teniendo en cuenta el impacto de la retirada del Reino Unido de la UE y la incorporación del Fondo Europeo de Desarrollo (FED) al presupuesto de la UE, así como la necesidad de cubrir la responsabilidad financiera asociada a los préstamos o los instrumentos financieros garantizados por el presupuesto de la UE, la Comisión ha propuesto aumentar los límites a un 1,29 % y un 1,35 % respectivamente de las RNB de los veintisiete Estados miembros.

#### **TERCERA PARTE: CONCLUSIONES Y MODIFICACIONES PROPUESTAS**

49. La Comisión ha propuesto las siguientes modificaciones al sistema actual para la futura financiación de la UE: reducir el recurso propio basado en la RNB en 13 puntos porcentuales, introducir una «cesta» de tres nuevos recursos propios (basados en una base imponible consolidada común del impuesto de sociedades (BICCIS), el régimen de comercio de derechos de emisión de la UE (RCDE UE) y los residuos de envases de plástico), que juntos supondrán el 12 % de los ingresos de la UE, aumentar ligeramente el recurso propio basado en el IVA simplificado, y mantener las otras fuentes (recursos propios tradicionales y otros ingresos) a los mismos niveles globales. Asimismo, ha propuesto eliminar progresivamente las correcciones existentes en beneficio de algunos Estados miembros e incrementar los límites máximos de los recursos propios.

50. El documento de reflexión sobre el futuro de las finanzas de la UE establece los principios clave para esta reforma, teniendo en cuenta las recomendaciones del Grupo de Alto Nivel sobre Recursos Propios. La propuesta ha tenido en cuenta algunos de ellos, pero no todos. Además, esta reforma solo responde a algunas de las deficiencias identificadas por el Tribunal en sus trabajos anteriores sobre los recursos propios existentes. En su opinión, el sistema de financiación de la UE propuesto sigue siendo complejo.

51. El Tribunal observa que, para la preparación de esta propuesta, no se efectuó una evaluación de impacto exhaustiva, documentada y publicada (véase el apartado 7).

52. En su examen del sistema reformado, el Tribunal ha identificado las siguientes cuestiones:

- El recurso propio basado en el IVA simplificado de la propuesta contiene hipótesis sobre operaciones sujetas al tipo normal que no corresponden a algunos de los cálculos descritos por la Comisión (véase el apartado 22).
- Puesto que la aplicación del recurso propio basado en la BICCIS está sujeta a la aprobación de la Directiva sobre este impuesto por el Consejo y a su incorporación a la legislación nacional en los Estados miembros, como pronto, no comenzará a aplicarse progresivamente hasta varios años después del inicio del nuevo MFP (véanse los apartados 26, 27 y 33).
- El RCDE UE es un instrumento importante para la aplicación de las políticas climáticas y medioambientales. Sin embargo, el recurso propio propuesto basado en este régimen no crea un incentivo adicional para que los Estados miembros reduzcan las emisiones de gases de efecto invernadero. Por otra parte, no es un recurso estable debido a la volatilidad de los precios de las subastas de derechos de emisión (véanse los apartados 36 y 37).
- El recurso propio basado en los residuos de envases de plástico constituye un incentivo para que los Estados miembros aumenten el reciclaje de plástico. Sin embargo, la calidad de los datos utilizados para calcular este recurso propio tiene que mejorar (véase los apartados 40 y 42).
- La supresión gradual de las correcciones representa un paso adelante hacia un sistema más transparente y menos complejo. Según la propuesta de la Comisión, las correcciones finalizarán en 2026 (véase el apartado 47).
- En cuanto a los nuevos recursos propuestos, pueden imponerse restricciones a las competencias de auditoría del Tribunal con respecto a los basados en la base imponible consolidada común del impuesto sobre sociedades (BICCIS) y en los residuos de envases de plástico, y existe el riesgo de que ello afecte a la auditabilidad y, por tanto, a la rendición de cuentas (véanse los apartados 30 y 41).

**Recomendaciones para mejorar la reforma propuesta de los recursos propios**

53. El Tribunal recomienda que los órganos legislativos soliciten a la Comisión que emprenda cuanto antes las siguientes acciones:

**Recomendación 1: Revisar sus propuestas legislativas**

La Comisión debería revisar sus propuestas legislativas por lo que respecta a los nuevos recursos propios:

- a) Recurso propio basado en la base imponible consolidada común del impuesto sobre sociedades (BICIS) — la Comisión debería evaluar detenidamente la probabilidad de que este recurso se establezca durante el próximo MFP y las implicaciones de cualquier retraso.
- b) Recurso propio basado en el Régimen de comercio de derechos de emisión de la Unión Europea (RCDE UE) — la Comisión debería aclarar en su propuesta que este recurso no crea un incentivo adicional para que los Estados miembros reduzcan sus emisiones de gases de efecto invernadero. Asimismo, debería analizar la incidencia de la volatilidad asociada a esta fuente de ingresos.
- c) Recurso propio basado en los residuos de envases de plástico — la Comisión debería analizar en qué medida pueden reducirse los importes que se recaudarían de este recurso debido a cambios en la conducta de los hogares y los operadores económicos.

**Recomendación 2: Reconsiderar su propuesta sobre el recurso propio basado en el IVA simplificado**

La Comisión debería reconsiderar su propuesta sobre el recurso propio basado en el IVA simplificado. Si decide mantener esta fuente de ingresos, podría:

- aclarar que las simplificaciones propuestas no dan lugar al cálculo de las contribuciones de IVA basadas en bases imponibles al tipo normal, o
- introducir una nueva fuente de ingresos basada únicamente en los ingresos en concepto de IVA.

54. El **anexo I** presenta las modificaciones y comentarios sobre las propuestas de la Comisión comentadas en las partes primera y segunda.

El presente Dictamen ha sido aprobado por el Tribunal de Cuentas en Luxemburgo en su reunión del 9 de octubre de 2018.

*Por el Tribunal de Cuentas*

Klaus-Heiner LEHNE

*Presidente*



## ANEXO I

## MODIFICACIONES SUGERIDAS POR EL TRIBUNAL A LAS PROPUESTAS DE LA COMISIÓN

**Propuesta de Decisión del Consejo sobre el sistema de recursos propios de la Unión Europea [COM(2018) 325 final]**

Referencia	Sugerencia del Tribunal/cambio propuesto	Observaciones
Introducción	Visto el dictamen del Tribunal de Cuentas Europeo;	Puesto que el Parlamento Europeo ha solicitado el dictamen del Tribunal de Cuentas Europeo, debería hacerse esta referencia.
Artículo 2, apartado 1, letra b)	Suprimir «derivada de las entregas o prestaciones gravadas al tipo normal» y reconsiderar su propuesta tal y como se describe en la <b>Recomendación 2</b> .	El método propuesto por la Comisión no aísla las entregas o prestaciones gravadas al tipo normal (véase el apartado 22).

**Propuesta de Reglamento del Consejo sobre los métodos y el procedimiento de puesta a disposición de los recursos propios tradicionales basados en la base imponible consolidada común del impuesto sobre sociedades, en el régimen de comercio de derechos de emisión de la Unión Europea y en los residuos de envases de plástico que no se reciclan, y sobre las medidas para hacer frente a las necesidades de tesorería [COM(2018) 326 final]**

Referencia	Sugerencia del Tribunal/cambio propuesto	Observaciones
Artículo 2, apartado 1, y artículo 13, apartado 4	Sustituir «sexto año» por «cuarto año».	Seis años pueden ser un lapso de tiempo excesivo para dejar los datos abiertos, y puede suponer incertidumbre presupuestaria para la Comisión y los Estados miembros (véanse los apartados 31 y 32, y 42). El Tribunal hace esta propuesta a fin de alinear los dos nuevos recursos propios (basados en la BICIS y en los residuos de envases de plástico) con los recursos propios basados en la RNB y el IVA.
Artículo 4	—	En aras de la claridad, esta disposición debería formar parte de una modificación al Reglamento (UE, Euratom) n.º 609/2014 (véanse los apartados 11 y 12).

**Propuesta de Reglamento del Consejo por el que se modifica el Reglamento (CEE, Euratom) n.º 1553/89 del Consejo, de 29 de mayo de 1989, relativo al régimen uniforme definitivo de recaudación de los recursos propios procedentes del impuesto sobre el valor añadido [COM(2018) 328 final]**

Referencia	Sugerencia del Tribunal/cambio propuesto	Observaciones
Considerandos 1, 2 y 3; Artículo 1, apartados 2, 4, 6 y 7	Suprimir «al tipo normal» y reconsiderar su propuesta tal y como se describe en la <b>Recomendación 2.</b>	El método propuesto por la Comisión no aísla las entregas o prestaciones gravadas al tipo normal (véase el apartado 22).

## ANEXO II

## METODOLOGÍA PARA CALCULAR EL NUEVO RECURSO PROPIO BASADO EN EL IVA PROPUESTO

**El sistema contable:**

El método aplicado para calcular los recursos propios basados en el IVA de los Estados miembros se basa en una base IVA teóricamente armonizada. Esto se hace para evitar que las opciones, por los Estados miembros, de combinaciones de tipos de IVA (dentro de los límites establecidos en la Directiva del IVA) influyan en las cantidades que deben pagarse. Este método complejo toma como punto de partida el importe de IVA recaudado por cada Estado miembro (sus ingresos) y, una vez aplicadas todas las correcciones y compensaciones necesarias, divide dicho importe por el tipo medio ponderado (TMP). El TMP es el resultado de un complejo análisis estadístico de la combinación de entregas de bienes y prestaciones de servicios y los tipos de IVA aplicados en todos los Estados miembros. A continuación, la base IVA teóricamente armonizada se multiplica por un tipo de referencia fijo para obtener la contribución de cada Estado miembro.

Este cálculo queda ilustrado por la siguiente fórmula, que se aplica a cada Estado miembro:

$$\text{Recurso propio basado en el IVA} = \frac{\text{Total de ingresos por IVA (ajustado)}}{\text{TMP}} \times \text{Tipo de referencia}$$

**Nuevo sistema propuesto:**

Debido a la complejidad del cálculo del TMP, la Comisión propone suprimir estos pasos en favor de un planteamiento simplificado. El nuevo sistema propuesto por la Comisión se basa en operaciones gravadas al tipo normal, lo que significa que los bienes y prestaciones sujetos a otros tipos de gravamen quedan excluidos.

La Comisión analizó los datos correspondientes al período 2011-2015 y constató que, por término medio, las entregas de bienes y prestaciones gravadas al tipo normal representaban alrededor de un 74 % de las operaciones. Esta proporción oscilaba entre el 46 % y el 99 % aproximadamente, dependiendo del Estado miembro. La Comisión llegó a la conclusión de que el 45 % era el porcentaje común de la UE de entregas sujetas al tipo normal.

El primer paso del cálculo propuesto por la Comisión es aplicar este tipo del 45 % a los ingresos totales por IVA de cada Estado miembro, debido a la falta de disponibilidad de datos sobre el desglose de las entregas por tipo de gravamen. La Comisión asume que esta multiplicación proporcionará los **ingresos a tipo normal** de los Estados miembros. En opinión del Tribunal, esta metodología no es sólida. El resultado de la multiplicación utilizando un tipo del 45 % no excluye los ingresos recaudados procedentes de otros tipos de IVA. El resultado solo nos da un 45 % de los ingresos totales (45 % de las entregas gravadas al tipo normal más el 45 % de las entregas no gravadas al tipo normal), que no es lo mismo que los ingresos al tipo normal.

El segundo paso es dividir los ingresos al tipo normal de cada Estado miembro por su tipo normal de IVA. Según la Comisión, esta división proporciona **la base imponible a tipo normal**. De ese modo, «la base imponible a tipo normal» representa una combinación de ingresos derivados de distintos tipos, pero divididos por un único tipo normal, lo que tiene poco sentido práctico.

Por último, la Comisión propone aplicar un tipo de referencia (de un 1 % hasta un máximo del 2 %) a la base imponible a tipo normal.

Estos pasos pueden resumirse en la fórmula siguiente:

$$\text{Recurso propio basado en el IVA} = \frac{45 \% \times \text{Total de ingresos por IVA}}{\text{Tipo normal de IVA}} \times \text{Tipo de referencia}$$

Esto puede reformularse desde un punto de vista puramente matemático del modo siguiente:

$$\text{Recurso propio basado en el IVA} = \frac{\text{Total de ingresos por IVA}}{\text{Tipo normal de IVA}} \times \text{Tipo de referencia} \times 45 \%$$

Así, se pueden obtener exactamente las mismas cifras con solo dividir los ingresos por IVA por el tipo normal y aplicar un tipo de referencia del 0,45 % (1 % del 45 %).

Por lo tanto, el Tribunal llega a la conclusión de que la Comisión ha sustituido el complejo TMP por un tipo normal sencillo en el proceso de cálculo. No obstante, las hipótesis asumidas por la Comisión para calcular las contribuciones de IVA simplificadas no se ajustan a algunos de los pasos del cálculo descritos en la propuesta.

---