

Nuevos recursos para financiar la Unión Europea. Una cuestión de  
nueva ingeniería presupuestaria

*New resources to finance the European Union. A question of new  
budgetary engineering*

Pablo PODADERA RIVERA

Titular de la Cátedra Jean Monnet de Economía Europea  
Departamento de Economía Aplicada (Política Económica)  
Universidad de Málaga (España)  
ppodadera@uma.es

Recepción: Octubre 2011

Aceptación: Diciembre 2011

## RESUMEN

La propia evolución del sistema de financiación del presupuesto de la Unión Europea, ha puesto de manifiesto una serie de problemas (agotamiento de recursos propios para hacer frente a gastos crecientes, falta de equidad, problemas institucionales, entre otros) que han impulsado sucesivas reformas sobre el mismo. De forma específica, este trabajo aborda y analiza el actual debate sobre las propuestas de nuevos recursos para su financiación a partir del proceso de revisión del presupuesto comunitario abierto en 2007 por la Comisión Europea. En su parte final, las conclusiones destacan la necesidad de una revisión en profundidad del sistema a partir de una nueva ingeniería presupuestaria sobre la base de una mayor autonomía financiera comunitaria, neutralidad, simplicidad, visibilidad y transparencia.

Palabras Clave: presupuesto comunitario, nuevos recursos propios, financiación de la UE.

Clasificación JEL: H61, F36.

## ABSTRACT

The own evolution of the system to financing of the budget of the European Union, it has revealed a series of problems (depletion of own resources to face increasing expenses, lack of equity, institutional problems, etc.) that have stimulated successive reforms on the same one. Specifically, this work approaches and analyzes the current debate on the offers of new resources for his financing from the process of review of the community budget opened in 2007 by the European Commission. Finally, the conclusions emphasize the need of a review in depth of the system from a new budgetary engineering on the base of a major financial community autonomy, neutrality, simplicity, visibility and transparency.

**Keywords:** Community budget, new own resources, financing of the EU.

**JEL Classification:** H61, F36.



## 1. INTRODUCCIÓN

La actual crisis económica y financiera nos ha enseñado que la Unión Europea aun no está preparada para convulsiones de este tipo. No obstante, la lectura optimista y, sobre todo, constructiva, es que al tratarse de un proceso vivo, dicha situación de crisis ha debido servir como estímulo de retroalimentación para emprender las reformas necesarias en aquellos sistemas, instrumentos, mecanismos que van quedando obsoletos o que, sencillamente, no son adecuados para encarar con firmeza y, sobre todo, de forma proactiva, posibles situaciones adversas en el proceso de integración de la Unión. Esta labor de renovación y también de innovación instrumental e institucional se vuelve fundamental para la gobernanza de la UE, no sólo en el área económica, sino en cualquiera de los ámbitos, social, medioambiental, comercial, etc. que la integran. En este sentido, en el marco económico, financiero y fiscal ya se han puesto en marcha nuevos instrumentos como son: el semestre europeo, en materia de coordinación presupuestaria; la reforma del pacto de estabilidad, en materia de coordinación económica; o la política e instrumentos de rescate, en materia de solidaridad.

El presente trabajo trata sobre el debate abierto en torno a la necesidad de nuevos recursos para financiar la Unión, y sobre lo cual, mientras se escriben estas líneas, la Comisión Europea presenta dos propuestas: una sobre el próximo Marco Financiero Plurianual (MFP) y otra sobre un nuevo sistema de recursos propios.

53

Desde estas consideraciones y sin ánimo de ser exhaustivo, el trabajo se estructura en tres partes: en primer lugar se exponen brevemente dos aspectos básicos del presupuesto comunitario, en torno a los cuales gira el debate actual sobre la futura reforma del mismo: los nutrientes del presupuesto comunitario, y la relación entre el presupuesto y los Estados miembros; luego, se analiza la evolución del sistema de financiación del presupuesto, lo que conduce a plantear el debate sobre las diferentes propuestas de nuevos recursos y el estado de la cuestión; finalmente, se exponen las principales conclusiones extraídas y se plantean algunos retos en torno a una nueva ingeniería presupuestaria para la financiación de la Unión Europea

## 2. EL PRESUPUESTO COMUNITARIO. LOS NUTRIENTES Y LOS ESTADOS MIEMBROS

### 2.1. Los nutrientes del presupuesto comunitario

Como es sabido, los principales nutrientes del Presupuesto Comunitario pueden estructurarse en dos bloques: Recursos propios y otros ingresos.

### Recursos propios

Los recursos propios se componen, a su vez, de recursos propios tradicionales, los recursos IVA y los recursos PNB/RNB.

a) Los recursos propios tradicionales (1971-75) se derivan de la existencia de un espacio aduanero unificado. Varían con los cambios en determinadas políticas (agraria y comercial) y son poco aptos como base de financiación del presupuesto. Se trata de:

- Exacciones reguladoras agrícolas: impuestos variables que gravan las importaciones de productos agrarios.
- Ingresos por derechos de aduanas.
- Cotizaciones s/ azúcar e isoglucosa (al establecerse la OCM del azúcar con el objeto de cubrir el coste de mercado de la producción de remolacha). Lo recaudan los Estados miembros (EE.mm., en adelante) de acuerdo con sus propias normas internas, quedándose con un porcentaje de la recaudación (desde 2001 es de un 25%).

b) Los recursos propios IVA (1979) provienen de la aplicación de un porcentaje uniforme a la base armonizada de IVA de cada Estado miembro. Es regresivo y su peso se ha ido reduciendo. Se entiende como un recurso propio y no como una aportación del país. El máximo que se ha aplicado ha sido un 1.4%, aunque la tendencia es a que no supere el 1%. Desde 2004 se aplica el 0,50%, no obstante, para 2007-2013 se fijó una tasa máxima de un 0,30%<sup>1</sup>. El límite de la base imponible uniforme sobre la que se aplica el mencionado % no puede superar el 55% de la RNB de cada uno de los EE.mm. Dicha reducción de la participación del recurso IVA en el presupuesto comunitario se ve compensada con un aumento por la contribución por PNB.

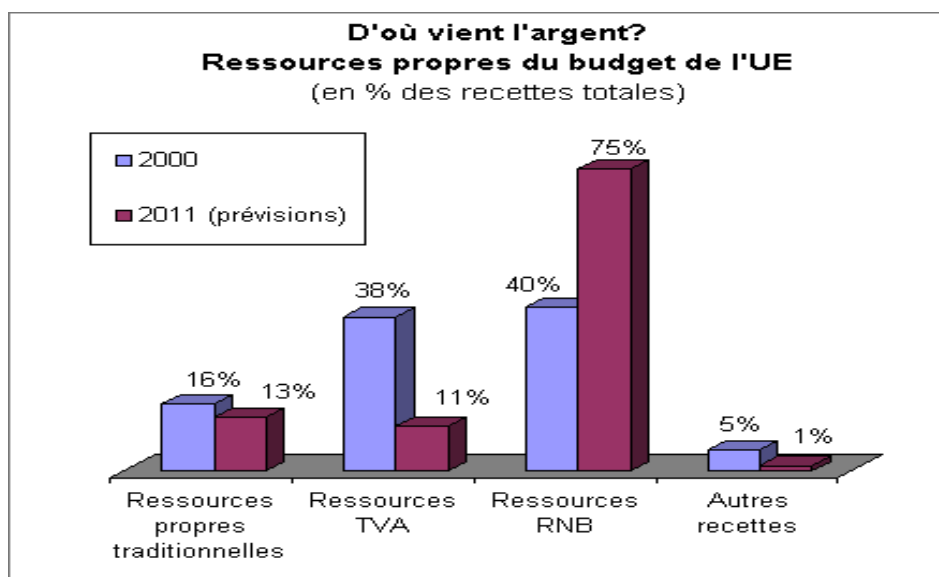
c) Los recursos propios PNB/RNB (1988) provienen de la aplicación de un porcentaje (fijado ad hoc en función del resto de ingresos) a la suma de los PNB/RNB de los EE.mm. Garantizan el equilibrio presupuestario y tiene en cuenta la capacidad de pago de los Estados miembros, por tanto es menos regresivo que el IVA. Para el período 2007-2013 se aprobó una reducción de pago por este concepto a Países Bajos y Suecia (605 y 150 millones de euros constantes del año 2004, respectivamente), financiado por el conjunto de los EE.mm, incluidos Países Bajos, Suecia y Reino Unido, pues son otorgados después del cálculo de la corrección británica y no tiene ninguna incidencia sobre el cálculo de esta última.



### Otros ingresos

Esta partida tiene poca importancia cuantitativa y se refieren a ingresos por retenciones sobre los salarios de los funcionarios de las instituciones comunes (impuestos y cotizaciones sociales), sanciones, intereses de demora y, en su caso, remanentes de ejercicios anteriores. La principal fuente de financiación del presupuesto comunitario está constituida en estos momentos por la contribución basada en la RNB de los EE.mm. El sistema de recursos propios ha evolucionado de tal manera que en 1988 el recurso RNB representaba menos de un 11% de la financiación comunitaria frente al 28% de los recursos tradicionales y al 57% del recurso IVA. En 2013, según datos de la Comisión Europea, el recurso RNB financiará el 74% de los recursos comunitarios frente al 13% de los recursos tradicionales y al 12% del recurso basado en el IVA.

Figura 1: Evolución de los recursos propios del presupuesto de la UE

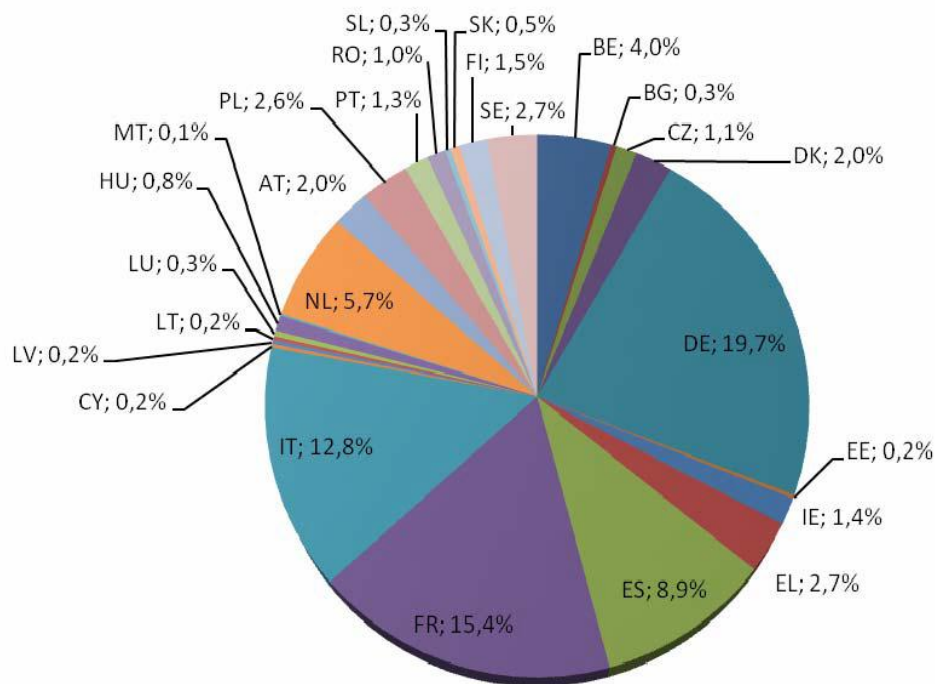


Fuente: Comisión Europea

## 2.2. El presupuesto y los Estados miembros

Cuando se habla del presupuesto de la Unión Europea y de las aportaciones de los Estados miembros al mismo, es necesario destacar la existencia de los mecanismos de compensación. Estos mecanismos consisten en la corrección de los desequilibrios presupuestarios a favor de Reino Unido (cheque británico)<sup>2</sup> y en las reducciones en el tipo de IVA para Austria, Alemania, Países Bajos y Suecia, así como en las contribuciones por la RNB para Suecia y Países Bajos. Por ello se habla de contribuyentes netos y perceptores netos. Y es que, aunque técnicamente se habla de recursos.

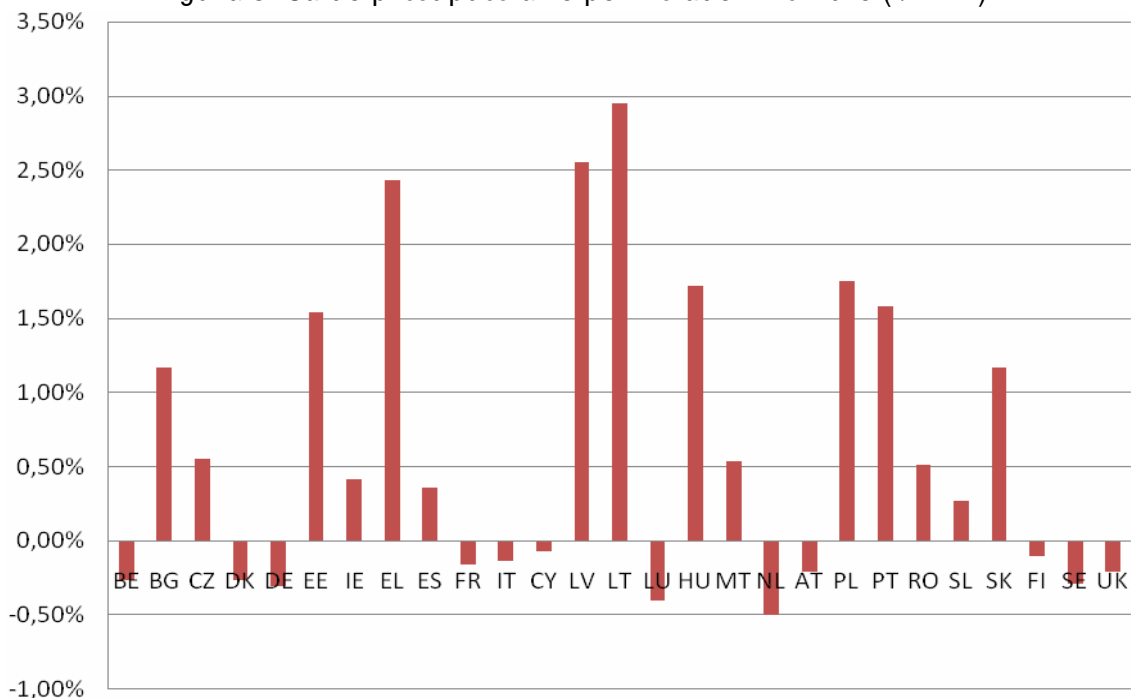
Figura 2: Financiación del presupuesto por Estado miembro (% PIB)



Fuente: (Serrano y Kölling, 2009: 3-5)

56

Figura 3: Saldo presupuestario por Estado miembro (% PIB)



Fuente: (Serrano y Kölling, 2009: 6-8)



recursos propios, realmente se trata de contribuciones estatales, lo cual hace que los Estados se preocupen por su saldo financiero con la UE; o lo que es lo mismo, de los balances fiscales, o diferencia entre lo que aportan y lo que reciben del presupuesto comunitario. En términos absolutos, los mayores contribuyentes netos hasta el presente son: Alemania, Reino Unido, Holanda y Suecia; y los mayores perceptores netos: España, Grecia, Portugal e Irlanda. No obstante, en términos per cápita, los mayores contribuyentes netos no son los que más cargas fiscales soportan. Es decir, un alemán paga menos al presupuesto común que un luxemburgués o un belga.

### 3. EVOLUCIÓN DEL SISTEMA DE FINANCIACIÓN DEL PRESUPUESTO. EL DEBATE SOBRE LAS DIFERENTES PROPUESTAS DE NUEVOS RECURSOS Y EL ESTADO DE LA CUESTIÓN

#### 3.1. Evolución

Se han sucedido varias reformas en el presupuesto comunitario que han pretendido dar respuesta a problemas como:

- El agotamiento de recursos propios para hacer frente a unos gastos crecientes derivados de una mayor integración europea; reducción de exacciones agrícolas (ampliaciones, normas GATT), reducción de base IVA al disminuir el consumo en momentos de crisis económica.
- La falta de equidad; sistema de recursos regresivo (mala distribución de los recursos tradicionales, pues al recaudarse en puerto de entrada se penaliza a países con puertos más importante, aunque el consumo no se realizara dentro de sus fronteras-“efecto Rotterdam” e IVA regresivo, pues los países menos prósperos son los que tienen una mayor propensión a consumir. También falta de equidad en los gastos; en el caso de la PAC, los gastos del presupuesto beneficiaban más a los países ricos de gran producción agrícola; y en el caso de los Fondos Estructurales, se favorecía más a regiones pobres de países más prósperos, con mayor gasto adicional para cofinanciación. También en la I+D o los programas de EURATOM favorecían más a países más desarrollados en virtud del “principio de excelencia”.
- Los problemas institucionales: El ciclo presupuestario ponía de manifiesto la falta de diálogo entre el Consejo y el PE, lo que restaba flexibilidad a la actuación presupuestaria.

57

El contenido de las mencionadas reformas puede verse, de forma esquemática en el cuadro 1.

Cuadro 1: Reformas en el presupuesto comunitario

<p>Reforma de Bruselas, 1988 (Delors I)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Introducción del Acuerdo Interinstitucional entre Consejo y Parlamento.</li> <li>➤ Perspectivas Financieras 1988/92.</li> <li>➤ Ampliación y reforma del <u>sistema de recursos propios</u>:             <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Introducción del cuarto recurso (PNB)</li> <li>▪ fijación de un límite global a los recursos propios en el 1.2% del PNB/CEE en 1992</li> <li>▪ Elevación del tipo uniforme del IVA al 1,4% y limitación de la base nacional por este recurso al 55% del PNB del Estado miembro, con el fin de disminuir la regresividad del recurso.</li> <li>▪ Introducción de una tasa de corresponsabilidad agraria para frenar los gastos de la PAC y limitación del crecimiento de los gastos del FEOGA-G al 74% del incremento del PNB.</li> </ul> </li> </ul>
<p>Reforma de Edimburgo, 1992 (Delors II)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Perspectivas financieras 1993/99.</li> <li>➤ Prioridad del gasto en la política de cohesión económica y social (de la convergencia nominal a la convergencia real).</li> <li>➤ Potenciación de la financiación a la política de I+D, a las acciones exteriores y a países de Europa Central y del Este; Reforma de la PAC ("Mac-Sharry) con descenso de precios agrícolas a cambio de ayudas directas a rentas de agricultores.</li> <li>➤ <u>Medidas sobre ampliación de ingresos</u>:             <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Límite máximo de recursos propios en créditos de pagos de un 1,27% del PNB comunitario en 1999 (que no se alcanzó, cuando la propuesta inicial fue de un 1,37%).</li> <li>▪ Potenciación del cuarto recurso (PNB).</li> <li>▪ Límite de la base del cálculo de IVA al 50% del PNB para los países cohesión, a partir de 1995.</li> <li>▪ Reducción del tipo aplicable a la base IVA del 1,4% al 1%.</li> </ul> </li> </ul>
<p>Agenda 2000</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Ampliación países del Este.</li> <li>➤ Principio de disciplina presupuestaria (el límite presupuestario se mantiene en 1,27% del PNB comunitario).</li> <li>➤ Perspectivas financieras 2000-2006.</li> <li>➤ Principio de estanqueidad: separación de gastos para la UE15 de los gastos de adhesión durante todo el período.</li> </ul>





## Nuevos recursos para financiar la Unión Europea. Una cuestión de nueva ingeniería presupuestaria

	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Se continúa en la misma línea con la PAC y los Fondos Estructurales (que ahora se concentran en sólo tres objetivos).</li> <li>➤ <u>Tímida reforma en los recursos propios:</u> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Saldos netos: se acuerda otorgar descuentos a los principales países contribuyentes netos (Alemania, Países Bajos, Suecia, Austria) en su financiación al cheque británico.</li> <li>▪ Reforma del cheque británico con el objeto de tener en cuenta los efectos de la ampliación sobre el mismo.</li> </ul> </li> </ul>
<p>Comunicación de la Comisión Europea (2004) sobre las Perspectivas Financieras 2007-2013</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Nuevo acuerdo interinstitucional.</li> <li>➤ Nueva estructura de gastos (cinco categorías: Desarrollo sostenible; Gestión sostenible y Protección de Recursos Naturales; Ciudadanía, Libertad, Seguridad y Justicia; UE como socio global; Gastos administrativos).</li> <li>➤ <u>Recursos propios:</u> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Propuesta de la Comisión de un límite de recursos propios del 1,24% PNB comunitario, que incluiría el FED (con una participación del 0,03% del PNB comunitario) y el Fondo de Solidaridad (0,01% del PNB comunitario). La inclusión del FED no fue aprobada.</li> <li>▪ Reducción de gastos hasta un total de gasto del 1,045% de PNB UE; en créditos de pago se alcanza el 0,99% PNB UE.</li> <li>▪ Intento de creación de un mecanismo generalizado de corrección de saldos netos excesivos (MGC) para sustituir el cheque británico y demás bonificaciones, que no prosperó.</li> <li>▪ Fijación del tipo máximo de IVA en el 0,30% y los tipos reducidos de 0,225% a Austria, 0,15% a Alemania y 0,10% a Suecia y Holanda.</li> <li>▪ Se limita el crecimiento del cheque británico, que con la ampliación hubiera pasado de 5000 a 8000Meuros de 2007-2013. De esta manera, Reino Unido participará a partir de 2013 en los costes de financiación de la ampliación (excepto en pagos directos, gastos de mercado y gastos de desarrollo rural).</li> </ul> </li> </ul>
<p>El proceso de revisión (“Budget Review”) del presupuesto comunitario (“Reformar Europa, cambiar Europa”), 2007</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ En 2007 la Comisión adopta el documento “Issues Paper” que abre el proceso de revisión.</li> </ul>

Fuente: elaboración propia

### 3.2. El debate sobre las propuestas de nuevos recursos. El proceso de revisión

El anexo al Acuerdo Interinstitucional (AII)<sup>3</sup> recoge una cláusula de revisión del sistema presupuestario de la UE, revisión que debía comenzar antes de que terminase el actual marco financiero 2007/2013 y que debía presentarse en 2008/2009<sup>4</sup>.

El 12 de septiembre de 2007 la Comisión adoptó el documento *“Reformar el Presupuesto, Reformar Europa. Consulta Pública para la Revisión del Presupuesto 2008/2009”*, en este sentido, con la intención de realizar un amplio proceso de consulta a todas las partes interesadas, a todos los niveles administrativos, que estimulase un debate abierto sobre las finanzas de la Unión<sup>5</sup>.

En el documento se establecen una serie de retos (progreso científico y tecnológico, competitividad e innovación, sociedad del conocimiento, cambios estructurales, consecuencias del cambio climático, progresiones migratorias y fronteras exteriores, etc.) y propuestas para que el presupuesto pueda responder a estos retos. Además, se analizan los ingresos del presupuesto en torno a la duda sobre el mantenimiento de los actuales mecanismo de corrección\_o compensatorios. Un tema también tratado es el de la complicada definición del criterio del valor añadido (beneficios monetarios y no monetarios) de las actuaciones de gasto comunitario, con el objetivo de priorizar las actuaciones comunitarias.

60 Ciñéndonos al aspecto de los recursos, y siguiendo el anexo técnico del documento de revisión del presupuesto de la UE (COM, 2010, 700 final) sobre la consulta de la reforma del presupuesto, podemos destacar seis opciones<sup>6</sup> (véase cuadro 2).

Cuadro 2: Análisis cualitativo y cuantitativo de los nuevos recursos propuestos

Recurso	Contexto	Evaluación cualitativa	Evaluación cuantitativa
Impuestos sobre el sector financiero	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ COM(2010)549</li> <li>✓ Impuesto sobre transacciones financieras (FTT): acciones ordinarias, obligaciones, divisas...</li> <li>✓ Impuestos sobre actividades financieras (FAT): El impuesto grava a cada participante financiero del mercado</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ FTT: impuesto armonizado internacional; altos riesgos de reubicación que reduciría la capacidad de generar ingresos; escaso acuerdo global; pequeña tarifa sobre base amplia; respeto a la capacidad de pago; altos gastos de explotación y de control; Posibles desafíos a normas OMC; irregularidad en los flujos de ingresos y desequilibrios por concentración de mercados</li> <li>✓ FAT: Distribución geográfica del ingreso y no concentrado como el FTT; Mejor opción en términos de</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Con una tarifa FTT del 0,1% se recaudarían aprox. 20 mil millones euros/año para Europa (UE+Noruega+Suiza); una tarifa del 0,005 reportaría aprox. 14 mil millones euros al año</li> <li>✓ Con una tarifa del 5% FAT se generarían aprox. 75 mil millones euros/año en las 22 economías consideradas desarrolladas en el informe FMI; Par el caso de la UE27, se generarían aprox. 25 mil millones euros/año</li> </ul>



Nuevos recursos para financiar la Unión Europea.  
Una cuestión de nueva ingeniería presupuestaria

		consolidación del presupuesto; habría que analizar la carga económica y fiscal sobre el usuario	
Subastas de concesiones de emisión de gas invernadero	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Marco de negociación de emisiones de la UE (ETS)</li> <li>✓ Bajada del techo de emisiones entre 2014-2020 para la UE</li> <li>✓ El subastado de concesiones podría ser transferido al presupuesto UE, menos la parte transferida a los EE.mm., para mantener la redistribución según legislación</li> <li>✓ El nuevo recurso se podría utilizar en temas medioambientales y prioridades energéticas (50%)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Conforme al ETS, se procedería sobre una base armonizada UE y el ingreso se vincularía al gasto de una política UE concreta</li> <li>✓ Se trata de un precio por contaminación (no es fiscal)</li> <li>✓ El coste total de la administración sería inferior y una plataforma común está en línea con la regulación reciente</li> <li>✓ El ingreso dependería de la variación del precio del carbón y su variación sería compensada con el recurso residual (PNB)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ El ingreso podría suponer aprox. 20 mil millones en 2020, después de la transferencia del 12% a los EE.mm.</li> <li>✓ Los ingresos irían creciendo conforme la UE se repone de la crisis</li> </ul>
Tasa UE transporte aéreo	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Impuesto de aviación aplicado a la entrada de vuelos de carga y pasajeros, funcionamiento y/o la petición de información de vuelos en la Región Europea</li> <li>✓ La cantidad del impuesto dependería de las características técnicas del avión (los más eficientes pagarían menos)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ El impuesto coadyuvaría objetivos de la UE como el de la lucha contra la contaminación o contra la distorsión de la competencia en el sector transporte</li> <li>✓ El impuesto cumpliría criterios de equidad vertical (consumidores con ingresos más altos) y de equidad horizontal (el mismo para todo el territorio de la UE)</li> <li>✓ Gastos administrativos bajos (creación de un Eurocontrol responsable de su recaudación)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Con un impuesto de 1 Euro por Kilómetro (repartido entre vuelos de pasajeros y de carga), la recaudación sería importante, teniendo en cuenta las previsiones de la Comisión sobre el crecimiento del transporte aéreo</li> </ul>

IVA de la UE	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Tasa de IVA combinada tarifa nacional+tarifa UE</li> <li>✓ Tarifas diferentes a categorías diferentes de bienes y servicios</li> <li>✓ Deja de ser una contribución nacional</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ El IVA es una fuente importante y estable</li> <li>✓ Visibilidad de un nuevo recurso, aunque posible percepción del ciudadano de una nueva carga fiscal (1-2%) en lugar de una sustitución de contribución nacional</li> <li>✓ Difícil preparación técnica en la práctica (bienes con tasa cero, diversos tipos...)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Aplicando un 1% de IVA Europeo, la recaudación estimada sería de 41 mil millones de euros</li> </ul>
Impuestos UE sobre la energía relativa al transporte	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Los impuestos existentes (hasta un nivel mínimo) pasarían a convertirse en recursos propios del presupuesto comunitario</li> <li>✓ O dichos impuestos serían sustituidos por un impuesto europeo sobre las emisiones CO2/energía</li> <li>✓ Los EE.mm podrían gravar emisiones por encima del nivel mínimo europeo</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Viabilidad práctica (pues ya existe el impuesto con un alto grado de armonización)</li> <li>✓ El impuesto se vincularía a políticas UE afines (Mercado interno, Energía, Transporte, Medioambiente...)</li> <li>✓ Requiere de una alta armonización de la tasa combinada (nivel UE+sobrecarga nacional) y una reforma paralela a la de los recursos propios del presupuesto comunitario</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Una imposición de 330€/1000litros de carburante (tarifa mínima) recaudaría 109.8 mil millones €</li> </ul>
Impuesto UE sobre la renta de las sociedades (EUCIT)	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Un EUCIT requeriría una base común</li> <li>✓ Una pequeña y uniforme tasa común se aplicaría sobre la base común</li> <li>✓ Los EE.mm podrían seguir aplicando una tarifa nacional a la base común o el EUCIT podría ser un porcentaje de cada impuesto nacional</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Una base común puede conducir a beneficios de eficacia sustanciales (menores distorsiones fiscales en decisiones de inversión)</li> <li>✓ Distribución “más clara” para bases tributarias de multinacionales a través de los EE.mm</li> <li>✓ Reducción del gasto de cumplimiento a empresas que operan en el mercado interno fronterizo</li> <li>✓ Desafíos considerables en un contexto fiscal tan diverso</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Supondría una cuantía importante para la financiación del presupuesto comunitario, aunque sería difícil de predecir</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia a partir de COM (2010) 700 final



En 2004, la Comisión ya realizó una propuesta sobre la reforma del sistema de financiación del presupuesto comunitario, basado en la introducción de nuevos recursos propios con tres opciones: IVA de la UE, Impuesto UE sobre la energía e Impuesto UE sobre la renta de las sociedades. Posteriormente, en Marzo de 2007, la Comisión realizaba otra propuesta, sobre la base del “Informe del Parlamento Europeo sobre el futuro de los recursos propios de la UE”<sup>7</sup>, con cuatro opciones: Impuesto UE sobre la energía, Impuesto sobre la renta de las sociedades, Impuesto sobre el tabaco e impuesto sobre el alcohol.

Los criterios de valoración de ambas propuestas han sufrido pocas variaciones. En este sentido, si se realiza un simple análisis cualitativo de correlación entre la propuesta de nuevos recursos propios y los criterios de valoración de la Comisión de Marzo de 2007, obtendríamos la siguiente tabla con los siguientes resultados (Haug, J. et Al, 2010).

Cuadro 3: Análisis cualitativo de nuevos recursos propuestos según criterios valoración

	Impuesto sector financiero	Subastas de concesiones de emisión de gas invernadero	Tasa UE transporte aéreo	IVA de la UE	Impuestos UE sobre la energía relativa al transporte	Impuesto UE sobre la renta de las sociedades (EUCIT)
Suficiencia	**	***	**	***	***	***
Estabilidad	*	**	**	***	***	*
Visibilidad y Simplicidad	***	***	***	***	***	**
Eficiente asignación de recursos	*	***	***	**	***	***
Equidad vertical	***	--	***	***	**	***
Equidad horizontal	***	***	***	**	**	**
Contribución imparcial	**	**	***	**	***	*
Bajo coste administrativo	**	***	***	***	***	**

Fuente: (Haug, J. et al, 2010)

\*\*\*: Correlación alta; \*\*: correlación media; \*: correlación baja; --: sin correlación

Donde:

- ✓ Suficiencia: Capacidad del nuevo recurso para proporcionar ingresos suficientes en el largo plazo para financiar el presupuesto de la UE.
- ✓ Estabilidad: persistencia del nuevo recurso para proporcionar ingresos suficientes para financiar el presupuesto de la UE.
- ✓ Visibilidad y simplicidad: Claridad y fácil entendimiento para los ciudadanos europeos del nuevo recurso.
- ✓ Eficiente asignación de recursos: Riesgo sobre el cambio de comportamiento de los operadores económicos debido al cambio fiscal y desequilibrio geográfico en la distribución de las inversiones en la UE o, en su caso ánimo en el comportamiento de los individuos.
- ✓ Equidad vertical: Implicación del nuevo recurso en la redistribución del ingreso.
- ✓ Equidad horizontal: igual impacto en los contribuyentes de los diferentes EE.mm.
- ✓ Contribución imparcial: aumento fiscal en relación con el desarrollo económico
- ✓ Bajo coste administrativo: Grado de implicación en gastos excesivos con la implantación y recaudación del nuevo recurso.

64

Las principales observaciones sobre el análisis son:

- La mayor viabilidad de los nuevos recursos propuestos recae sobre el IVA de la UE, al que le sigue, en este orden, las subastas de concesiones de emisión de gas invernadero, los impuestos UE sobre la energía relativa al transporte, el impuesto en el sector financiero y, finalmente, el impuesto UE sobre la renta de las sociedades y el establecimiento de una tasa UE al transporte aéreo.
- Lógicamente, la opción sobre nuevos recursos se basará además sobre criterios de naturaleza política, que, por otro lado, requiere de la unanimidad del Consejo.
- Un posible escenario podría caracterizarse por el incremento de los recursos existentes a través de un IVA europeo; Un IVA europeo es favorable frente a muchos de los criterios de evaluación, lo que hace que el IVA europeo sea la opción principal alrededor de la cual podría ser estructurada la reforma del sistema de financiación, aunque con los matices en contra ya apuntados: percepción de una nueva carga fiscal (aunque en la realidad no lo sea, pues



con una tarifa del 1% se produce una reducción sustancial sobre la carga actual con base en el PIB nacional) y compleja preparación técnica.

- Otro posible escenario podría contemplar nuevos recursos que complementen al recurso IVA. Se trataría del impuesto ambiental europeo y el impuesto sobre transacciones financieras. El impuesto ambiental europeo se refiere a un impuesto sobre el carbón tipo Pigou (basado en el principio de quien contamina paga y sobre la filosofía de interiorizar el coste marginal social de la actividad económica). Este impuesto es más generalizado que cualquier impuesto parcial, como el de las concesiones de emisiones o sobre el de energía basado en el transporte, que cobran sólo una parte de la contaminación industrial. La puesta en práctica consistiría en la imposición tanto a importaciones, como la producción de combustibles, gas y carbón. Cumpliría completamente los diferentes criterios de valoración. En lo que respecta al impuesto sobre transacciones financieras, parece también un serio candidato por el propio contexto de la crisis financiera y económica pagada injustamente por los ciudadanos. Supondría un elemento de regulación financiera a la vez que contribuiría a la eficacia y estabilidad de los mercados financieros, así como para reducir su volatilidad. Podría incluso tratarse como un impuesto Pigouviano, en el sentido de interiorizar los costes marginales de las actividades del sector financiero. Sería una buena fuente de ingresos (25.000 millones de euros al año). No obstante, cabría el peligro de deslocalización de las inversiones financieras a otros mercados no sujetos a este tipo de impuestos. Incluso podría sustituir a los recursos propios tradicionales.
- El escenario final sería el siguiente: IVA UE (tarifa entre 1%-5%), más un 0,05% de transacción financiera sobre obligaciones. Después del actual sistema ETS sobre emisiones de CO<sub>2</sub>, quedan disponibles 2.4 mil millones de toneladas para poderle implementar impuestos, con un potencial de recaudación de 48 mil millones de Euros y con el añadido de alcance del objetivo de reducción de emisiones de la estrategia 2020. A esto se le sumaría la abolición del cuarto recurso.
- Tomando como ejemplo el presupuesto de 2011, con 126.5 billones de crédito de pago y considerando los supuestos anteriores, el documento citado obtiene dos posibles escenarios (véase cuadro 4).

Cuadro 4: Posibles escenarios de nuevos recursos propios

IVA EU+ IMPUESTO CARBÓN+FINAL RECURSO RNB	
	Billones de Euros
Recursos propios existentes	18
IVA EU (1%)	57
1% sobre consumo	60
5% coste de recaudación	-3
Impuesto sobre el carbón	48.5
Remanente año anterior	3
TOTAL	126.5
% PIB UE-27 gasto	1.01
% PIB UE-27 compromiso	1.13
IVA EU+ IMPUESTO CARBÓN+ABOLICIÓN RECURSO RNB+ IMPUESTO TRANSACCIONES FINANCIERAS	
	Billones de Euros
Recursos propios existentes (tradicionales y otros ingresos)	18
IVA EU (1%)	57
1% sobre consumo	60
5% coste de recaudación	-3
Impuesto sobre el carbón	38.5
Impuesto sobre Transacciones Financieras*	10
Remanente año anterior	3
TOTAL	126.5
% PIB UE-27 gasto	1.01
% PIB UE-27 compromiso	1.13

66

Fuente: (Haug, J. et al, 2010)

\*Compensación parcial al impuesto sobre el carbón. Aunque otra propuesta es sustituir a la totalidad de los recursos propios tradicionales existente.





### 3.3. El estado de la cuestión

En 2010 se creó en el Parlamento Europeo la “Comisión Especial sobre los retos políticos y los recursos presupuestarios para una Unión Europea sostenible después de 2013” (Comisión SURE), a propuesta de la Conferencia de Presidentes, bajo la presidencia de la socialista alemana Jutta Haug y con el ponente de opinión Salvador Garriga a la cabeza, con el cometido de definir la posición del Parlamento Europeo para las negociaciones del nuevo presupuesto 2014-2020.

El 3 de marzo de 2011, se presentaba el proyecto de informe titulado “Sobre invertir en el futuro: un nuevo marco financiero plurianual para una Europa competitiva, sostenible e integradora” (2010/2211(INI)).

Dicho informe realiza una propuesta de resolución del Parlamento Europeo estructurada en 6 partes:

- En la primera parte, se recoge una breve exposición de los que considera que son los retos clave para la UE, destacando: Una Sociedad basada en el conocimiento; el desafío de la demografía; desafíos climáticos y recursos; seguridad interior y exterior y libertades personales; la participación activa de Europa en el Mundo; buena gobernanza.
- En la segunda parte, se analiza el papel del presupuesto de la UE en torno a elementos como el valor añadido europeo, la eficiencia del presupuesto, su capacidad para impulsar inversiones, y la buena gestión financiera.
- En la tercera parte, se examinan las prioridades políticas. Aquí se destaca la necesidad de que el presupuesto suponga un apoyo a la Estrategia 2020 y a la gobernanza económica, así como un empuje a la inversión en el conocimiento para el crecimiento y el empleo (investigación e innovación, industria y pymes, Agenda Digital, Cielo y Espacio, educación, movilidad y aprendizaje permanente), el desarrollo sostenible (política agrícola común, pesca), cambio climático y eficiencia energética, conectividad de la UE (redes transeuropeas de energía y de transporte), cohesión para el crecimiento y el empleo, ciudadanía, espacio de libertad, seguridad y justicia, una Europa global (Servicio Europeo de Acción Exterior-SEAE), lucha contra la pobreza (responder a situaciones de crisis), y Administración.
- La cuarta parte está dedicada a la organización y estructura del marco financiero. En ella se destaca la necesidad de una estructura que refleje las prioridades; propone, en este sentido, la siguiente estructura para el próximo Marco Financiero Plurianual (MFP):

1. Un crecimiento inteligente, sostenible e integrador (Europa 2020).
  - 1a. Conocimiento para el crecimiento y el empleo. Incluye investigación e innovación, educación y aprendizaje permanente, mercado interior y políticas sociales.
  - 1b. Desarrollo sostenible. Incluye agricultura, pesca, medio ambiente, cambio climático, energía y políticas de transporte.
  - 1c. Cohesión para el crecimiento y el empleo. Incluye la política de cohesión (económica, social y territorial).
2. Ciudadanía. Incluye cultura, juventud, comunicación y libertad, seguridad y justicia.
3. Una Europa global. Incluye las acciones exteriores, las políticas de vecindad y desarrollo.
4. Gobernanza financiera. Incluye un vínculo con el mecanismo de estabilidad financiera.
5. Administración.

Una estructura flexible, que responda a las circunstancias cambiantes (con revisiones intermedias, revisiones de límites) y que mantenga el actual sistema de mecanismos de flexibilidad (Instrumento de Flexibilidad, Fondo Europeo de Adaptación a la Globalización, Fondo de Solidaridad de la UE, Reserva de Ayuda de Emergencia).

68

En cuanto a la duración del Marco Financiero Plurianual (MFP), el informe considera que la mejor opción es la de 7 años, para establecer un claro nexo con la Estrategia 2020 y porque de menor duración no es efectivo.

- La quinta parte, destaca la necesidad del vínculo entre los gastos y la reforma de la financiación de la UE. En este sentido, destaca la necesidad de recursos presupuestarios suficientes para realizar las prioridades políticas, por lo que se muestra en contra de una congelación del presupuesto a partir de 2013, como proponen algunos EE.mm (Francia, Reino Unido, Países Bajos, Alemania y Finlandia). Ello conlleva a la necesidad de recursos adicionales, por lo que considera que el límite máximo de recursos propios en créditos de pago establecido por unanimidad por el Consejo en el 1,23% del total de la RNB de los EE.mm es suficiente para afrontar los retos. Al mismo tiempo, el informe aboga por un sistema de financiación más simple y más justo, que elimine gradualmente los mecanismos de corrección y similares y que se redirija a un verdadero sistema de recursos propios (reducción de contribuciones nacionales). En este sentido, toma nota de los nuevos recursos propios apuntados por la Comisión en su comunicación sobre el proceso de revisión presupuestaria (y que hemos analizado más arriba) hasta la nueva propuesta legislativa de la Comisión antes del 1 de julio de 2011.



- En la sexta parte, referida a la negociación interinstitucional, se recoge la invitación a las partes para realizar todo el esfuerzo necesario para alcanzar de forma fluida y eficiente acuerdos sobre un método práctico para el proceso de negociación del MFP.

En junio de 2011, tal y como estaba previsto, tras más de mil enmiendas al proyecto de informe referido, el Parlamento Europeo fijaba su posición sobre el presupuesto comunitario, rechazando congelar el presupuesto a partir de 2013 (con 468 votos a favor, 134 en contra y 54 abstenciones) y proponiendo un incremento del presupuesto en comparación con el de 2013, de un 5% para el período 2014-2020, lo cual representaría un 1,11% de la Renta Nacional Bruta total de la UE (comparado con el 1,06% previsto para 2013).

Asimismo, dicha posición contempla la necesidad de una reforma del sistema de recursos propios para realinear la financiación del presupuesto con los objetivos del Tratado, que suprima cualquier mecanismo de corrección, excepción o de descuento, existentes, y que reduzca la carga de las arcas nacionales.

En la vertiente de los gastos, referido a las dos rúbricas más importantes (política de cohesión y PAC), el informe propone, en cuanto a política de cohesión, que se mantengan los importes asignados durante el presupuesto 2007-2013 a la política de cohesión, además de crear una categoría intermedia para las regiones con PIBpc entre el 75% y el 90% que ahora quedan en una situación poco definida (caso español de Andalucía, Castilla-La Mancha o Galicia). En lo que se refiere a Agricultura se apunta que, igualmente, se mantengan las partidas asignadas en el anterior y que se lleve a cabo una reforma de la PAC que garantice una distribución justa entre EE.mm., regiones y agricultores, de los pagos directos.

69

El 29 de junio de 2011, la Comisión presentó dos propuestas presupuestarias<sup>7</sup>: una sobre el MFP y otra sobre los recursos propios para, posteriormente comenzar las negociaciones.

### 3. CONCLUSIONES Y RETOS PARA EL FUTURO: ¿HACIA UNA NUEVA INGENIERÍA PRESUPUESTARIA PARA LA UE?

En general, el presupuesto comunitario no está acorde con un área de unión monetaria<sup>8</sup> y con un modelo de desarrollo que exige la aplicación de una política económica cada vez más unificada, quizá uno de los errores se encuentre en el mal uso del principio de subsidiariedad que en lugar de utilizarlo bajo criterios económicos (relación coste-beneficio; eficacia y eficiencia de los programas) se ha utilizado, en mayor medida, bajo criterios políticos.

En cuanto a los recursos propios:

- Necesidad de una *revisión en profundidad del sistema de recursos propios*, que no se adapta a las nuevas circunstancias de una UE a 27 miembros con nuevas necesidades y retos. Se requiere una mayor equidad, simplicidad y transparencia, lo cual demanda la eliminación de factores distorsionantes (mecanismos de descuentos y compensaciones) definidos en el marco de una Unión de nueve Estados y que hoy altera, de forma desproporcionada la relación entre las contribuciones y la riqueza relativa de sus contribuyentes<sup>9</sup> y, por tanto, el marco financiero de una Unión con 27 Estados.
- Es injusto e inadmisibles, sobre todo en el modelo de construcción de la UE invocar *el justo retorno*, es decir, recibir del presupuesto común la misma proporción que se aporta. Además, esto crea un efecto dominó de reclamo por parte de otros países contribuyentes netos (propuesta que se rechazó sobre un mecanismo generalizado sobre corrección de saldos (MGC) o una postura a favor de la reducción del presupuesto común, lo cual es totalmente incongruente con el futuro del proceso de construcción europea.
- *Los saldos netos* no reflejan la magnitud de los costes o beneficios que cada Estado miembro soporta o recibe por su pertenencia a la UE (es necesario tener en cuenta efectos estáticos y dinámicos).
- El sistema actual de recursos propios garantiza la suficiencia financiera, pero limita la *autonomía financiera de la UE frente a los EE.mm.* y no muestra la suficiente visibilidad para los ciudadanos.
- El *peso de los recursos tradicionales* ha ido descendiendo hasta convertirse en una cifra casi testimonial; mínima protección a las importaciones y menor crecimiento en términos relativos que los demás rubros. Esto ha hecho que el mayor peso recaiga sobre las aportaciones nacionales: IVA y PNB.
- Como porcentaje sobre el PIB (esfuerzo fiscal), el orden de los EE.mm. en cuanto a *la carga fiscal soportada* por las contribuciones al presupuesto comunitario cambia radicalmente. Por tanto:
  - a) El sistema de recursos propios no parece adecuado para lograr la equidad en el reparto de la financiación del presupuesto.
  - b) El sistema de recursos propios tiene un escaso papel redistributivo.
- En este sentido, la introducción de nuevos recursos debe realizarse con cautela, intentando cumplir las premisas de equidad, simplicidad,



transparencia y neutralidad. Tras los estudios técnicos realizados parece que *un escenario viable* sería: IVA UE (1%)+recurso propio adicional (Impuesto UE sobre carbón)+compensación parcial de un Impuesto sobre transacciones Financieras (0,05% sobre obligaciones) y abolición del recursos RNB. Tanto el impuesto sobre el carbón como el de transacciones financieras interiorizan las externalidades negativas potenciales de emisiones de CO2 y de la excesiva actividad financiera; además, ambos encajan en dos importantes objetivos de la UE: reducción de emisiones de CO2 y la regulación del sector financiero.

- En este escenario, no se añade carga sobre los ciudadanos europeos y no se mina la *soberanía fiscal de los EE.mm.* Además, estos últimos recortarán gasto público. Igualmente, con este sistema, la financiación del presupuesto comunitario dejaría de presionar los fondos nacionales públicos, lo cual acabaría con el debate sobre el “justo retorno” y con los mecanismos de corrección y compensación.

Después de todas estas conclusiones, parece que lo más sensato no es siquiera cuestionarse la búsqueda de más recursos para la UE, sino cuestionarse el sistema de recursos propios en sí mismo y plantearse *una nueva ingeniería presupuestaria para la UE* sobre la base de estas premisas: autonomía financiera comunitaria (lo cual requiere de fuentes de financiación propias), neutralidad, simplicidad, visibilidad y transparencia.

71

## BIBLIOGRAFÍA

COMISIÓN EUROPEA (2007): “Reformar el presupuesto, cambiar Europa”. *Consulta pública sobre la revisión del Presupuesto en 2008/2009*, SEC (2007) 1188 final.

COMISIÓN EUROPEA (2010): “Fiscalidad del Sector Financiero”, COM (2010) 549 final, SEC (2010) 1166 final.

COMISIÓN EUROPEA (2010): “Revisión del presupuesto de la UE”, SEC (2010) 7000 final.

EUROPEAN COMMISSION (2011a): “A Budget for Europe 2020”, COM (2011) 500 final Part I, SEC (2011) 867, 868 final.

EUROPEAN COMMISSION (2011b): “A Budget for Europe 2020-Policy Fiches”, COM (2011) 500 final Part II, SEC (2011) 867, 868 final.

EUROPEAN COMMISSION (2011c): Proposal for a Decision of the European Parliament and of the Council, COM (2011) 226 final.

EUROPEAN PARLIAMENT (2007): “Report on the future of the European Union’s own resources, 2006/2205 INI”, *Committee on Budgets* (Rapporteur: Alain Lamassoure).

HAUG, J., LAMASSOURE, L. and VERHOFSTADT, G. (2010): “Europe for growth for a Radical Change in Financing the EU”.

PARLAMENTO EUROPEO (2011): “Sobre invertir en el futuro: un nuevo marco financiero plurianual para una Europa competitiva, sostenible e integradora, 2010/2211 (INI)”, *Comisión especial sobre los retos políticos y los recursos presupuestarios para una Unión Europea sostenible después de 2013* (Ponente de opinión: Salvador Garriga Polledo).

SERRANO, C. y KÖLLING, M. (2009) “España y la Reforma Presupuestaria de la UE”, *Documento de Trabajo nº 12, Real Instituto Elcano*.

## REFERENCIAS

- 1 Un 0.225% para Austria, un 0,15% para Alemania y un 0,10% para Países Bajos y Suecia; son las llamadas tasas reducidas.
- 2 Introducido en 1985 como resultado de los acuerdos de Fontainebleau del año anterior, aunque ha sido modificado en varias ocasiones. Su cálculo se efectúa de la siguiente manera: tomando como base el presupuesto del año precedente, se calculan las aportaciones del RU al presupuesto común por los conceptos de IVA y PNB y se deducen los retornos que recibe del mismo. El saldo de la operación anterior se multiplica por 0,66. La cuota resultante se reparte entre los restantes Estados según la proporción de sus respectivos PNB en el total comunitario y de ahí se obtiene la parte con la que debe contribuir cada Estado al Cheque Británico. La parte que corresponda a Alemania, Austria, Holanda y Suecia se reduce en un 75%, lo cual se vuelve a redistribuir, de acuerdo con el criterio anterior, entre los Estados.
- 3 EUROPEAN COMMISSION (2011c).
- 4 La cláusula no dice nada acerca de que los resultados se tengan en cuenta en las negociaciones del próximo marco financiero que comienza en 2014, pero seguro que orientarán su contenido.
- 5 La contribución del Gobierno Español destaca la necesidad de reflexión sobre la base de tres principios: paralelismo entre ingresos y gastos; equidad en los ingresos y calidad de gasto. En cuanto al debate sobre el “valor añadido comunitario”, aboga por elementos como: la capacidad de contribución de las políticas comunes a los objetivos de la Unión; externalidades positivas sobre seguridad de abastecimiento, seguridad exterior, funcionamiento del mercado interior; generación de efectos multiplicadores de la inversión nacional, entre otros. En lo que se refiere a la introducción de nuevos recursos, apunta que la simplicidad, transparencia, equidad y neutralidad presupuestaria, deben ser los principios de la reforma de los recursos propios. Por parte española han habido otras contribuciones como: Consejería de Hacienda de la Junta de Castilla-León; Principado de Asturias, por parte del sector público gubernamental; Confederación Empresarial Española de Economía Social (CEPES), como ejemplo del sector privado; además de ONGs, Universidades y ciudadanos individuales.



- 6 Los criterios utilizados por la Comisión para esta selección son (HAUG, J. et al, 2010): a) vinculación de los acuerdos con los objetivos de la UE, b) Sistema que cubra el Mercado Interior y de naturaleza fronteriza, c) calculado sobre una base armonizada, d) Recaudado directamente por la UE, fuera de presupuestos nacionales, e) De aplicación equitativa, f) Teniendo en cuenta el impacto sobre sectores particulares, g) Evitar responsabilidades administrativas nuevas y complejas, en términos de recaudación, para la UE.
- 7 Report of the European Parliament (Rapporteur: Alain Lamassoure) on the future of the European Union's own resources, adopted on 29 March 2007, P6\_TA(2007)0098.
- 8 EUROPEAN COMMISSION (2011a, 2011b).
- 9 La propia disciplina de la UEM impone a los EE.MM reglas severas en cuanto a déficit presupuestario y deuda pública.
- 10 Ver informe "Future Own Resources" también conocido como "informe Deloitte", encargado por el Parlamento sobre el Sistema de Ingresos Comunitarios. A este respecto, Estados como España y Portugal son los primeros contribuyentes en porcentajes de su PIB (0,98% y 0,96%, respectivamente), mientras que otros Estados más prósperos como Reino Unido y Alemania, como consecuencia del actual sistema de correcciones y descuentos, aportan el 0,54% y el 0,76% de su PIB, respectivamente.

