



Universidad de Valladolid

Facultad de Derecho

Grado en Derecho

**Los recursos propios de la Unión
Europea**

Presentado por:
Ivan Stanislavov Ivanov

Tutelado por:
Marta Villarín Lagos

RESUMEN

La Unión Europea desde sus orígenes persigue consecución de la autonomía financiera, sin tener que depender de contribuciones de los Estados Miembros. En este trabajo se va a analizar los antecedentes del sistema, los recursos propios que componen el sistema vigente de recursos propios, también se estudiará cada recurso de manera individual y se analizarán las propuestas de cambios contenidas en el actual Marco Financiero Plurianual. El sistema de recursos propios de la Unión Europea se encuentra sumido en una profunda situación de crisis desde hace tres décadas. Sin embargo, nada parece que se esté haciendo para evitar tales problemas. Los recursos propios actuales no son suficientes para cubrir los gastos presupuestarios actuales, por lo que la Unión Europea tiene que acudir a un recurso basado en una contribución nacional para poder acometer los gastos presupuestarios que no se pueden cubrir con el resto de los recursos. Además, la situación se ha visto agravada por la pandemia del COVID 19, con el surgimiento de nuevos gastos y la creación del fondo de recuperación “*Next Generation EU*”. La Unión Europea se enfrenta a una situación crítica con relación al sistema de recursos propios, sumado a los nuevos problemas creados por la pandemia. El resultado es la necesidad de crear nuevos recursos para poder cubrir el nuevo fondo de recuperación, a la par que se añaden nuevos recursos también se debe solucionar el exceso de protagonismo del recurso sobre el RNB. Finalmente se abordan las novedades introducidas en el Marco Financiero Plurianual 2021 – 2027, analizando si se aborda correctamente la financiación del nuevo fondo de recuperación y se da solución al problema del recurso sobre el RNB, con una mención especial a la Hoja de Ruta para el MFP 2021 - 2027

Palabras Clave: Unión Europea, recursos propios, recurso IVA, Recursos Propios Tradicionales, recurso RNB, Marco Financiero Plurianual.

ABSTRACT

The European Union has been seeking financial autonomy since its creation, going through national contributions, to the creation of a system of own

resources, to the current crisis of the system. In this paper we will analyze the background of the system, the taxes that make up the current own resources system, we will study each resource individually and we will analyze the proposals for changes contained in the current Multiannual Financial Framework. The European Union's own resources system has been in a deep crisis for three decades, yet nothing seems to be being done to remedy these problems. The current own resources are not sufficient to cover current budgetary expenditures, so the European Union must resort to a tax based on a national contribution to meet budgetary expenditures, and the situation has been aggravated by the COVID 19 pandemic, with the emergence of new expenditures and the creation of the "Next Generation EU" recovery fund. The European Union is facing a critical situation with the own resources system and new problems, new resources must be created to be able to face the new recovery fund and at the same time solve the excessive prominence of the resource over the GNI. Finally, the novelties introduced in the Multiannual Financial Framework 2021 - 2027 are addressed, analyzing whether the financing of the new recovery fund is correctly addressed and whether a solution is found to the problem of the resource over GNI.

KEY WORDS: European Union, own resources, european VAT tax, traditional own resources, european RNB tax, multiannual financial network

ABREVIATURAS:

CAU: Código Aduanero Común

CECA: Comunidad Europea sobre el Carbón y el Acero

CEE: Comunidad Económica Europea

COM: Comunicación de la Comisión

EUR: Euro

FEOGA: Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola

IVA: Impuesto sobre el Valor añadido

MFP: Marco Financiero Plurianual

PAC: Política Agraria Común

PNB: Producto Nacional Bruto

RNB: Renta Nacional Bruta

RPT: Recursos Propios Tradicionales

TFUE: Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea

TMP: Tipo Medio Ponderado

UE: Unión Europea

ITF: Impuesto sobre las Transacciones Financieras

ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN.....	5
2. EVOLUCIÓN HISTÓRICA DEL CONTEXTO EUROPEO DE RECURSOS PROPIOS	8
2.1 Los orígenes de la Unión Europea y su sistema de recursos propios	9
2.2 La creación e instauración del sistema actual de recursos propios de la Unión Europea	11
2.3 El sistema de recursos propios en la actualidad.....	14
3. LOS RECURSOS PROPIOS TRADICIONALES DE LA UNIÓN EUROPEA (RPT).....	17
3.1 Los derechos o exacciones reguladoras agrícolas	19
3.2 Los derechos aduaneros.....	20
3.3 Las cotizaciones sobre el azúcar y las cotizaciones por la producción de la isoglucosa	23
4. EL RECURSO BASADO EN EL IMPUESTO SOBRE EL VALOR AÑADIDO	24
4.1 ¿Qué es y cómo funciona el Impuesto sobre el Valor Añadido?.....	24
4.2 Evolución histórica del recurso.....	26
4.2.1 Origen del recurso.....	26
4.2.2 Consolidación y modificaciones sobre el recurso IVA	28
5. EL RECURSO SOBRE LA RENTA NACIONAL BRUTA (RNB)	32
5.1 ¿Qué es y cómo funciona el recurso sobre el RNB?	32
5.2 Evolución histórica del recurso.....	36
5.2.1 Orígenes del recurso sobre la RNB.....	36
5.2.2 Progresivo aumento de la importancia, cambio de PNB a RNB y actualidad.....	37
6. RECURSOS SOBRE EL PLÁSTICO	39
6.1 El nuevo recurso sobre el plástico	39
6.2 El nuevo impuesto sobre envases de plástico no reutilizables introducido en la Ley 7/2022.....	41
7. LOS PROBLEMAS DEL SISTEMA DE RECURSOS PROPIOS DE LA UNIÓN EUROPEA Y EL MARCO FINANCIERO PLURIANUAL 2021 – 2027.....	42
7.1 Los problemas de sistema de recursos propios de la Unión Europea	42
7.2 Los diversos intentos de cambio fallidos del sistema de recursos propios	46
7.2.1 Las propuestas del “Grupo Monti” y la Propuesta de Decisión sobre el sistema de recursos propios de la Unión Europea de la COM.....	48
7.3 El Marco Financiero Plurianual 2021 – 2027, la Decisión 2020/2053 del Consejo europeo y los Fondos <i>Next Generation</i>	52
8. CONCLUSIONES.....	56

1. INTRODUCCIÓN

Desde la creación de la Unión Europea se ha buscado conseguir la autonomía financiera respecto de los Estado Miembros, no se quería depender de los Estados Miembros para financiar los gastos presupuestarios. En un principio, la organización comunitaria, dependía totalmente de las contribuciones aportadas por los Estados Miembros, por lo que, en consecuencia, la Unión Europea decidió crear un sistema de recursos propios para conseguir esa ansiada autonomía financiera. Se crearon una serie de recursos propios para cubrir todos los gastos presupuestarios de la Unión Europea. Sin embargo, los gastos presupuestarios cada vez eran mayores y el sistema de recursos propios no se presentaba suficiente para poder cubrir tales gastos en su totalidad. De tal manera, se evidencia la necesidad de reformar el sistema de recursos propios, que lleva a la introducción de nuevos recursos, algunos más polémicos y problemáticos que otros.

Los recursos propios de la Unión Europea a menudo pasan desapercibidos, no se les da la importancia que se les tiene que dar. Hay que tener en cuenta que hay muchos gastos destinados a poder cubrir de manera efectiva las actividades comunitarias realizadas por la Unión Europea, porque la Unión Europea dispone de una multitud de competencias cedidas por los Estados Miembros. Si no se dispone de un sistema de recursos propios que sea efectivo y justo, se corre el riesgo de perjudicar los intereses de los Estados Miembros y de los ciudadanos que forman parte de estos. Estamos hablando de que los recursos propios son uno de los pilares que sostienen todo el complejo entramado de actuaciones comunitarias. Si no hay recursos que financien los gastos presupuestarios, las competencias de la Unión Europea no podrán ser ejercitadas de manera correcta.

Los recursos propios son la herramienta que habilita a la Unión Europea a realizar todos los competencias de las que dispone. El debate sobre los recursos propios comunitarios tiene una larga historia de evolución y cambios, desde la creación de la Comunidad Europea sobre el Carbón y el Acero hasta la Unión Europea que conocemos en la actualidad. Parece que los avances hechos

en relación con los recursos propios a lo largo de las décadas de los años 70 y 80 se han perdido, la autonomía financiera se ha visto relegada y subordinada. A pesar de ser un sistema de recursos propios, que no presenta prácticamente ninguna característica de autonomía financiera, se ha mantenido intacto durante casi treinta años, los Estados Miembros han sido incapaces de llegar a un acuerdo para modificar el sistema de recursos propios. Toda esta compleja situación problemática será analizada en este trabajo.

Ahora, la Unión Europea se enfrenta a un nuevo reto, la crisis provocada por la pandemia de la COVID 19 y la creación del fondo de recuperación “*Next Generation EU*” El Marco Financiero Plurianual y el sistema de recursos propios se encuentra con el problema de tener que financiar el nuevo fondo de recuperación a la par que lidia con el problema de autonomía financiera comunitaria. El fondo de recuperación se financia por vía de recursos propios, por lo que sería el momento perfecto para crear nuevos recursos propios y restar protagonismo el recurso sobre el RNB. Los nuevos cambios que se prevén en los próximos años serán analizados en este trabajo.

Los recursos propios son esenciales para el funcionamiento de la Unión Europea, de ahí su que sea tan interesante su análisis. En este trabajo sobre los recursos propios, además de analizar desde la perspectiva del Derecho Financiero los recursos propios, como, por ejemplo, en respecto al funcionamiento o modo de cálculo de estos. También se aborda el estudio de los recursos propios desde la perspectiva del Derecho Comunitario, ya que los recursos propios comunitarios cumplen objetivos políticos y económicos de la Unión Europea, cuestiones que son típicas del Derecho Comunitario. Además, bajo mi punto de vista, los recursos propios se presentan como un tema interesante porque ofrecen la posibilidad de conocer cómo se financian los presupuestos europeos.

Para la realización de este trabajo, principalmente, se han utilizado artículos publicados por economistas y juristas en distintas revistas. Además, se ha hecho uso de varias tesis doctorales sobre la materia de los recursos propios y presupuestos europeos.

La legislación que se ha usado en este trabajo se centra, principalmente, en Decisiones y Directivas europeas. Asimismo, se ha hecho uso de algunos textos jurídicos comunitarios, como, por ejemplo, el TFUE o el Tratado de Roma.

2. EVOLUCIÓN HISTÓRICA DEL CONTEXTO EUROPEO DE RECURSOS PROPIOS

Las necesidades del contexto sociológico que se han dado en el marco europeo posterior a la segunda guerra mundial, donde se dejó una Europa, además de severamente empobrecida, geográficamente dividida, dieron pie a la necesaria creación del movimiento europeísta. Con los primeros pasos de este movimiento europeísta se vio la expresa necesidad de poner un cierto orden, ya que, a nivel económico, político y social, el contexto europeo estaba sumido en un auténtico caos. La comunidad europea se ha ido consolidando a lo largo de los años, convirtiéndose en un organismo internacional de integración, que viene a implicar la necesaria cesión de competencias de los Estados Miembros que la forman a favor de la Unión Europea. La evolución de la Unión Europea no ha hecho más que extender el ámbito de influencia a cada vez más campos además del que fue propósito inicial por el que fue creada, el campo económico. Ya no solo se centra en un contexto meramente económico, sino que se ha extendido a ramas políticas y sociales provocando así el aumento de gastos e ingresos.

Los ingresos totales que ha tenido la Unión Europea han ido aumentando de manera exponencial, pasando desde los 2.289,4 millones de euros (cantidad en equivalencia) en ingresos en 1971 hasta la cantidad de 144.681 millones en 2018. El crecimiento de los ingresos es coherente con los aumentos de gastos presupuestarios de la Unión Europea y con el gran aumento, a la par, de Estados Miembros que forman parte de esta. El propio aumento de competencias cedidas por los Estados Miembros a favor de la Unión Europea provoca el directo aumento de los gastos e ingresos presupuestarios que se deben hacer cada año. Es en la formación presupuestaria donde entra en juego el sistema de recursos propios que ha creado la Unión Europea, ya que, sin un sistema de recursos eficientes, los gastos aprobados en los presupuestos no podrán acometerse y por tanto las amplias competencias que tiene asignada la Unión Europea no se podrían llevar a cabo. La Unión Europea desde su nacimiento busca conseguir un sistema de recursos propios y no tener que depender de la financiación de los propios Estados Miembros, buscando además que el sistema de recursos

sea verdaderamente eficaz. Esto explica el continuo proceso de evolución y de refinamiento de este sistema de ingresos en busca de los problemas y fallos para encontrar la máxima eficiencia y calidad del sistema de ingresos y poder solventarlos así.

Es a continuación donde se hará un breve repaso histórico sobre cómo ha evolucionado el sistema de recursos por el que se financia la Unión Europea hasta llegar al sistema actual. Se verá la evolución desde los inicios, donde no había un sistema de recursos propios y se financiaba por medio de contribuciones de los Estados Miembros, pasando por la introducción de los recursos que forman el sistema de ingresos de la Unión Europea en la actualidad.

2.1 Los orígenes de la Unión Europea y su sistema de recursos propios

Antes de entrar a profundizar en los primeros pasos de la UE para lograr el sistema de recursos propios, haré una pequeña y breve delimitación para diferenciar entre que son los recursos propios y que no lo son. Los recursos propios se pueden definir como: *“como medios de financiación propios e independientes de los Estados miembros. Se trata de ingresos destinados definitivamente a la Comunidad para financiar su presupuesto y a los que tiene derecho sin que las autoridades nacionales deban aprobarlos”* (EUR-Lex, 2007)¹ Por tanto serán recursos propios de la Unión Europea todo aquel caudal con el que se pueda financiar la Unión Europea que se obtenga con independencia de los Estados Miembros que la forman y a los que tiene derecho la Unión Europea sin que tengan que aprobarlo los propios Estados Miembros. Los recursos propios otorgan a las diferentes instituciones de la Unión Europea ingresos de pleno derecho, esos ingresos corresponden a la UE desde el principio y por tanto los Estados Miembros no deberían incluirlos en sus correspondientes presupuestos o considerarlos como gastos; el Estado solo es el encargado de recaudar el recurso y repercutirlo a la UE. Sin embargo, en la práctica, algunos Estados, como Italia, incluyen estos recursos en sus presupuestos en concepto

¹ Mecanismo de recursos propios [en línea] EUR- Lex, 4 sep. 2007 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=LEGISSUM:I34011> 21 mar. 2023

de gasto. Se da un caso similar también en Francia, incluyen los recursos propios de la UE dentro de su sección de ingresos para después deducirlos de sus presupuestos y entregar la cantidad deducida en concepto de contribución a la Unión Europea.

El origen de lo que hoy conocemos como la Unión Europea data del año 1951, a través de la creación de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA). La CECA era una entidad supranacional europea que se creó con el fin de regular sobre el mercado de acero y carbón en el ámbito europeo, consistía en una cooperación de varios Estados que participan en el mercado de estos sectores. Fue promovida por personas como Robert Schumann o Jean Monet, entre otros, y es considerada como el origen o procedencia de la Unión Europea.

El origen de la actual Unión Europea se debe a la Comunidad Europea del Carbón y del Acero, sin embargo, es un organismo que difiere en gran manera de la Unión Europea que conocemos en el contexto actual. Esta forma primitiva y joven de la UE se financiaba a través de impuestos sobre la producción del carbón y acero, sin que estos impuestos afectaran de manera directa a los presupuestos nacionales de los Estados Miembros que la formaban. La independencia presupuestaria europea estaba recogida en el artículo 49 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea del Carbón y Acero o Tratado de París.

El sistema de recursos propios de la Unión Europea cambió dando un giro radical con el reemplazo de la CECA por la Comunidad Económica Europea (CEE) como he mencionado en el párrafo anterior. El Tratado de Roma de 25 de marzo de 1957 establece un periodo de transición donde CECA pasaría a financiarse en base de contribuciones directas nacionales de los Estados Miembros fijadas en función del tamaño de cada Estado Miembro. Esto, *a priori*, solo era de manera provisional, hasta que se pudiera dar el salto a establecer un sistema de recursos propios. A raíz de la introducción del importante Tratado de Roma de 1957, dentro del marco normativo de este, se incluyeron los principales pilares para poder establecer un auténtico sistema de recursos propios de la Unión Europea. Se introduce la normativa que guía la creación del sistema de

recursos propios dentro de la Unión Europea, cuyo pilar fundamental se encuentra en el marco del artículo 201 del Tratado de Roma que da un mandato a la Comisión para que analice la posibilidad de cambiar las contribuciones de los Estados Miembros por recursos propios.²

Aunque se estableciera el pilar fundamental para dar paso a la creación de un sistema de recursos propios el método por el que se financiaba la CECA no cambió. Los ingresos para financiar los presupuestos de la Unión Europea durante este periodo constan, casi de manera exclusiva, en únicamente contribuciones y aportaciones de los propios Estados Miembros que estaban graduadas en función de los gastos a financiar y del nivel de integración alcanzado, por lo que no se alcanzó ese ansiado sistema de recursos propios. Tenían, por tanto, una forma de financiarse muy diferente a la actual. Empleaban un sistema altamente similar al utilizado por los organismos internacionales. Cada Estado Miembro tenía que aportar un porcentaje en base al tamaño del Estado, con las aportaciones nacionales se cubrían los gastos en su totalidad.

2.2 La creación e instauración del sistema actual de recursos propios de la Unión Europea

El gran paso hacia el objetivo del sistema de recursos propios de la Unión Europea se da a través de la Decisión 70/243 de 21 de abril de 1970, después de varios años de intentos fallidos. Esta Decisión se introduce con el fin de cambiar y sustituir el anterior sistema de financiación por contribuciones de los Estados Miembros por un sistema autentico de recursos propios. Cumple con lo dispuesto en el artículo 201 del Tratado de Roma de 1957 formalizando la proposición de la Comisión, apoyada por el Parlamento Europeo y el Comité

² **Tratado de Roma**, 1957, art. 201: *La Comisión estudiará las condiciones en las que las contribuciones financieras de los Estados miembros previstas en el artículo 200 podrían sustituirse por recursos propios, en particular por ingresos procedentes del arancel aduanero común cuando se haya introducido definitivamente el arancel aduanero común. A tal fin, la Comisión presentará propuestas al Consejo. El Consejo, por unanimidad, podrá adoptar, previa consulta a la Asamblea sobre dichas propuestas, las disposiciones cuya adopción recomendará a los Estados miembros de conformidad con lo dispuesto en el presente Tratado por los Estados miembros de conformidad con sus respectivas normas constitucionales.*

Económico y Social. Se distingue en el marco de esta Decisión la introducción de dos categorías de recursos con los que obtener ingresos dentro del nuevo sistema de recursos propios creado.

- Tenemos por un lado los denominados **Recursos Propios Tradicionales (RPT)**, donde encontramos que forman parte de estos la Tarifa Exterior Común (TEC), las exacciones agrarias y las cotizaciones sobre el azúcar y la isoglucosa.
- Por otro lado, está el recurso europeo sobre el **Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA)**, que fue implementado de manera progresiva en el territorio comunitario. El recurso empezaría a operar de forma efectiva a partir de 1979 con la aprobación de la 6ª Directiva IVA y el recurso se basa en aplicar un tipo porcentual sobre la cantidad recaudada por los Estados Miembros a la hora de aplicar el respectivo IVA en sus territorios, la cantidad resultante de aplicar el tipo porcentual será ingresada a la Unión Europea.

El Consejo Europeo era plenamente consciente que no se podían financiar todos los gastos de la Unión Europea con los Recursos Propios Tradicionales ya que no son suficientes para poder cubrir y asegurar el equilibrio presupuestario. La Comisión, por ende, concluye que es necesario crear un recurso de tipo impositivo para poder cubrir mejor los gastos, considerando más adecuado un recurso sobre la base de un Impuesto sobre el Valor Añadido determinada de forma uniforme para todos los Estados Miembros. El principal objetivo de la Directiva creada en 1970 era que a partir del año 1975 todo el presupuesto de la Comunidad Económica Europea estuviera financiada por recursos propios, así, a partir de 1975 todos los Estados Miembros estuvieron obligados a aportar todo lo que hubieran recaudado por los conceptos de exacciones agrícolas y derechos aduaneros al presupuesto de la CEE. En el caso de que el sistema de recursos propios perjudicase a un Estado Miembro se estableció, de manera especial, la posibilidad de hacer correcciones sobre las cantidades que tiene que ingresar ese Estado Miembro. Fue así como surgió el famoso “Cheque Británico”, negociado por Margaret Thatcher en 1984 reduciendo la cuota que tenía que ingresar el Reino Unido por el recurso IVA. La

reducción se dio porque gran parte del presupuesto de la CEE se dirigía a financiar la Política Agraria Común (PAC) de la cual el Reino Unido prácticamente no hacía uso.

El sistema se encuentra en una renovación constante, fruto de la continua evolución de la Unión Europea. A medida que han ido surgiendo problemas con el sistema de recursos, el propio Consejo de la Unión Europea solucionará los problemas dictando las llamadas “**Decisiones**” que buscan soluciones a los problemas presupuestarios y financieros modificando el sistema de recursos propios. Los cambios se vinculan de manera constante con las continuas ampliaciones de las competencias comunitarias y el gran aumento de Estados Miembros que forman parte de la Unión Europea, que de manera directa se relacionado con el continuo aumento de los ingresos. Estas “Decisiones” buscan resolver los problemas que puedan surgir con el sistema, adoptándose durante un periodo determinado de tiempo. En la actualidad, la promulgación de estas Decisiones se sucede por periodos de siete años.

Dentro de la natural evolución de estas Decisiones cabe destacar la tercera Decisión tomada sobre los recursos propios el 24 de junio de 1988 promovida por el presidente de la CEE en ese momento, Jacques Delors. A través de esta Decisión se viene a instaurar un nuevo recurso para financiar los presupuestos europeos, que, bajo la propia regulación de la Unión Europea, tenía un mero carácter instrumental y complementario porque únicamente entraría en juego cuando no se pudiera financiar los gastos presupuestarios con los ingresos propios que se habían recaudado. Se fundamenta y se orienta en la capacidad contributiva que tiene cada Estado ya que se basa en un recurso que se calcula en torno el PNB de cada Estado Miembro. Es necesario mencionar sobre esto último que, aunque en un principio el recurso para la UE utilizaba como magnitud de referencia del PNB de cada Estado Miembro, hoy en día no se usa esto, ya que se usa la de la Renta Nacional Bruta (RNB). Cambio que fue adoptado en la quinta Decisión del consejo 2000/597/CE, Euratom, adoptada el 29 de septiembre de 2000. En la misma Decisión cabe destacar que se buscó

también una reducción progresiva del peso del recurso IVA en el conjunto total del sistema de recursos propios de la Unión Europea.³

Durante los años próximos a la implementación del recurso sobre el PNB (RNB hoy en día) los Estados Miembros más pobres reclamaban que se revisara el recurso que se basaba en el IVA. De esta forma, se revisó el funcionamiento del recurso IVA, modificándose la cuota aplicable a este recurso del IVA, el tipo máximo se redujo, pasando del 1.4 por ciento de tipo máximo al 1 por ciento de tipo máximo de manera progresiva, haciendo que el recurso perdiera progresivamente relevancia en el conjunto de recursos propios de la Unión Europea. El recurso basado en el IVA pasó de suponer el 61.6 por ciento del total del caudal de los recursos propios de la Unión Europea en 1992 a reducirse hasta el 55 por ciento en tan solo 4 años. Estas medidas fueron adoptadas en el llamado “*Delors II Package*”

En la Decisión del Consejo 2000/597/CE de 2002 se volvería a reducir el tipo máximo de referencia del recurso basado en el IVA, pasando del 1 por ciento al 0.75 por ciento en 2002 y 2003, y al 0.5 por ciento a partir de 2004. Finalmente, en la Decisión 2007/436/CE se redujo aún más el tipo del recurso basado en el IVA, pasando a ser del 0.3 por ciento. Desde la Decisión sobre los recursos propios de 2007 el tipo máximo de referencia se ha mantenido estable en el 0,3 por ciento.

2.3 El sistema de recursos propios en la actualidad

La Decisión (UE, Euroatom) 2020/2053 del Consejo de 14 de diciembre es la más actualizada hoy en día. Esta Decisión introduce varias novedades en el sistema de recursos propios de la Unión Europea, siendo los más destacados la introducción de un nuevo recurso sobre el plástico no reciclado a nivel comunitario y la creación de los llamados fondos “*Next Generation EU*”

³ VECINO BÉCARES, V. (2019) *El sistema de recursos propios de la Unión Europea: Evolución, propuestas de reforma y participación de España en el mismo*, págs. 24 - 30 [Trabajo de Fin de Grado] Universidad de Valladolid

La introducción del nuevo recurso sobre plásticos no reciclados responde a un afán de reducir el uso de plásticos no reciclables y fomentar su reciclaje a través de la aplicación de un gravamen a los Estados Miembros por cada kilogramo de plástico no reciclado. El fondo “Next Generation EU” es un fondo de recuperación adoptado por el Consejo de Europa para mitigar los efectos provocados por la pandemia de la COVID- 19, que ha sido dotado de 750.000 millones de euros. Mas allá de la introducción del nuevo recurso sobre plásticos no reciclados a nivel comunitario, las novedades son escasas. A priori, el nuevo fondo “*Next Generation*” se quería financiar con los recursos propios y sin que la creación del fondo provoque tener que recortar gastos en otras materias de la Unión Europea.

La Decisión (UE, Euroatom) 2020/2053 del Consejo, de 14 de diciembre, no introduce los cambios necesarios al sistema de recursos propios comunitarios. En el contenido de la Decisión no se introducen los cambios necesarios para adaptar el sistema de recursos propios a la financiación del fondo de recuperación.⁴

Analizada muy brevemente la evolución del sistema de recursos europeo se hará el estudio del sistema de recursos propios actual de la Unión Europea. Los ingresos con los que cuenta el sistema actual son los siguientes.

Los recursos propios tradicionales (RPT) entre los que se encuentran los derechos agrícolas y las cotizaciones del azúcar que forman parte del sistema de recursos de la Unión Europeo desde la Decisión promulgada en 1970.

También forman parte de los RPT los derechos aduaneros. Empezaron a formar parte de los recursos propios de la Unión Europea a partir del año 1993 después de un periodo de progresiva eliminación de las fronteras y de los obstáculos de libre circulación de las mercancías entre los Estados Miembros que se inicia en 1986 en el Acta Única Europea. Se buscaba un mercado único

⁴ MARTÍN RODRÍGUEZ J. M. (2021) *Los “nuevos” recursos propios de la Unión Europea. Un paso delante de muchas incógnitas*, pág. 391 [Documentos de Trabajo 8/2022. Retos actuales del Derecho Financiero y Tributario / VII Reunión de profesores de Derecho Tributario y Financiero]

para todos los Estados Miembros de la Unión Europea y, aunque, se suprimen esas barreras de circulación de mercancías entre los Estados se siguen manteniendo las fronteras físicas ⁵

El recurso del **Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA)** no se empezó a recaudar como tal hasta el año 1979, aunque se previó al mismo tiempo que los RPT en la Decisión de 1970. Es una transferencia que hacen los Estados Miembros de un porcentaje que recaudan estos al aplicar el IVA. En el marco de la Decisión adoptada en mayo de 2014, Decisión del Consejo 2014/335/UE, se sigue manteniendo el tipo máximo del IVA en un 0.3 por ciento, tipo máximo que se introdujo en la Decisión de 2007 y que desde entonces se ha mantenido estable. El tipo máximo del recurso del IVA que tenemos en la actualidad es considerablemente menor al tipo existente en los orígenes del recurso, siendo esta una de las razones de la escasa importancia que tiene el recurso dentro del conglomerado de recursos propios de la Unión Europea. Se establecen una serie de tipos reducidos para Alemania, Países Bajos y Suecia del 0,15 por ciento.

Recurso que gira en torno a la **Renta Nacional Bruta (RNB)** que consiste en la transferencia que hacen los Estados Miembros de un porcentaje de su RNB que se fija cada año en los correspondientes presupuestos de la Unión Europea. A priori, se configura como se mencionó con anterioridad, como un mero recurso que se usaría únicamente para cubrir lo que no se puede cubrir con el resto de los recursos, pero, en realidad se configura como el recurso que financia el grueso de los gastos de la Unión Europea.

Recurso que **gira en torno al plástico**. Categoría de recurso introducida en el año 2021 y, por tanto, muy reciente y novedosa. Se calcula en función de la cantidad de envases de plástico que no se reciclen. Se establece un precio a pagar de 0,80 EUR por cada kilogramo de envases de plástico que no hayan sido reciclados por los Estados Miembros.

⁵ GARCÍA GUERRERO, D. (2021). *Estudio de la disciplina aduanero de la Unión Europea*, pág. 81 (Tesis Doctoral) Universidad de Jaén.

Tenemos, además de los anteriores, otros ingresos, como los tributos con los que se grava el sueldo de los funcionarios, contribuciones que hagan países que no sean Estados Miembros, multas a empresas y el saldo que sobre de los presupuestos del ejercicio anterior, pues este se considera como ingreso imputable al presupuesto siguiente.

3. LOS RECURSOS PROPIOS TRADICIONALES DE LA UNIÓN EUROPEA (RPT)

Una vez analizado el contexto histórico de los recursos propios comunitarios se procederá al estudio individual de tales recursos. En primer lugar, vamos a analizar los Recursos Propios Tradicionales del sistema de recursos propios de la Unión Europea, formado por los derechos aduaneros, las exacciones reguladoras agrícolas y las cotizaciones sobre el azúcar y la isoglucosa.

Los recursos propios tradicionales han perdido importancia progresiva en los presupuestos europeos. Una categoría de recursos establecida por la Decisión 243/70, de 21 de abril de 1970, que incluía las exacciones, importes compensatorios, otros derechos y recursos que se pudieran haber establecido en materia de intercambios con países terceros en la política agrícola común y los derechos aduaneros de la aplicación del Arancel Exterior Común (en 1993 sufrió un profundo cambio con la eliminación de las fronteras internas).

La financiación presupuestaria de la Unión Europea por vía de las Recursos Propios Tradicionales ha ido perdiendo peso e importancia dentro del sistema de recursos propios pasando a contribuir en un pequeño porcentaje a los presupuestos europeos. En el momento de creación de estos recursos tradicionales estos eran la principal forma de financiación de los gastos de la Unión Europea ya que eran sus únicos recursos, pero, a raíz de la imposición de los recursos propios basados en el IVA y RNB de los Estados Miembros, que han pasado a ocupar alrededor de cuatro quintas partes de la financiación de los presupuestos, los recursos propios tradicionales han pasado a suponer

aproximadamente un quinto de la financiación de los presupuestos actuales. Para poner en contexto esa reducción de la importancia de los RPT, cabe señalar que en 1989 estos cubrían un 28.7 % de la totalidad de los ingresos europeos, en 1994 su importancia relativa ya bajo al 20.6 % y en 2014 se redujo hasta el 11.4 %.

La reducción de los aranceles en el seno de Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) y de la Organización Mundial del Comercio (OMC), además de los diferentes acuerdos comerciales con Estados terceros a los europeos, hacen que los ingresos que se obtienen por los RPT se reduzcan. La liberalización de los mercados internacionales reduce el peso de estos Recursos Propios Tradicionales provocando que aumente la importancia de los recursos que se basan en transferencias de los Estados Miembros, como es el recurso sobre el RNB. Los Recursos Propios Tradicionales se consideran como recursos propios por naturaleza porque son ingresos que se obtienen por vía de políticas comunitarias y no por vía de contribuciones nacionales de los Estados Miembros.⁶

En un inicio el 10 por ciento de todo lo que recaudaban los Estados en conceptos de los Recursos Propios Tradicionales era retenido por los Estados Miembros, el resto se incorporaba a las arcas comunitarias de la Unión Europea. Este porcentaje se mantendría estable hasta la Decisión del Consejo 2000/597/CE, Euratom. A partir de esta Decisión el porcentaje de la recaudación que retenían los Estados Miembros aumentaría al 25 por ciento, y se mantendría hasta 2014. El aumento del porcentaje de recaudación retenido obedecía a una política de intentar reducir la carga financiera que soportaban algunos Estados de la UE, como Bélgica, o los Países Bajos.

Durante el Consejo Europeo de 2013, donde se aprobaron las perceptivas financieros para el periodo 2014 – 2020, se reduciría la retención de las sumas recaudadas al 20 por ciento, recogido en la Decisión del Consejo 2014/335/UE.

⁶ RAYO, A. O. (2015). *La financiación del presupuesto de la Unión Europea y la necesidad de revisar el sistema de recursos propios*, pág. 14. Revista General de Derecho Europeo - ISSN 1696-9634. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5496596>

La decisión de la reducción de la retención se debió a un acuerdo político entre los Estados Miembros y la Comisión de la Unión Europea. Para la Comisión la retención del 25 por ciento era excesiva y no representaba los gastos reales que soportaban los Estados por la recaudación y gestión de los RTP. La Comisión quería volver al porcentaje de retención del 10 por ciento que estuvo en vigor hasta la Decisión del año 2000.

3.1 Los derechos o exacciones reguladoras agrícolas

Dentro de los derechos agrícolas los más importantes son las llamadas exacciones reguladoras agrícolas que en ocasiones pueden recibir el nombre de “*Prelèvements*” Creadas e instauradas en el año 1962 y puestos en funcionamiento en el año 1970 a través de la Decisión 70/243, de 21 de abril de 1970. Son una serie de impuestos comunitarios en los que el acreedor es la Unión Europea, aunque la función recaudatoria de las exacciones reguladoras agrícolas se encomienda a los Estados Miembros, que recaudaran las correspondientes exacciones por nombre y por cuenta de la Unión Europea y se entregaran las cantidades recaudas a las arcas de los ingresos comunitarios.

Los recursos de agrícolas, en su origen, eran impuestos que variaban en función de los precios del mercado mundial y europeo. Sin embargo, a raíz de una serie de acuerdos multilaterales adoptados en materia de comercio en la Ronda de Uruguay de 1994 dejan de diferenciarse de los derechos aduaneros. Se han convertido en meros recursos que se aplican a determinadas importaciones de productos agrícolas de Estados terceros a la Unión Europea. Se asemejan a los impuestos aduaneros, porque, gravan una serie de importaciones y exportaciones teniendo ambas características idénticas, como, por ejemplo, ser impuestos indirectos e instantáneos.

Las exacciones vienen a cumplir una función de regular el mercado en las importaciones y exportaciones de productos de carácter agrícolas entre la Unión Europea y Estados terceros utilizando técnicas compensatorias. Se busca con ellas fundamentalmente igualar los precios de los productos agrícolas en el ámbito comunitario, protegiendo y estabilizando el mercado agrícola y buscando

precios uniformes para estos productos. Esta protección a los precios comunitarios responde a la finalidad de la Política Agraria Común (PAC) de la Unión Europea, que busca favorecer la producción agrícola comunitaria, dándole una serie de ventajas frente a los productos provenientes de los Estados terceros.

La técnica de la compensación iguala los precios comunitarios a los precios del mercado mundial, es decir, cuando el precio para importar un producto agrícola resulta que es inferior al precio de ese producto en el mercado de los Estados Miembros se gravará el producto con una exacción reguladora, haciendo que el precio que anteriormente era inferior pase a ser un precio superior. Sobre el gravamen a las exportaciones de productos del mercado agrícola hay que mencionar que son de menor aplicación que la aplicación de las exacciones a las importaciones. La aplicación de las exacciones a las exportaciones agrícolas busca garantizar el abastecimiento de la Unión Europea, queriendo disuadir a los productores agrícolas vender en el mercado mundial cuando los precios de venta son superiores en vez de vender en el mercado comunitario ⁷

3.2 Los derechos aduaneros

Los tributos aduaneros de la Unión Europea se dedican a gravar exportaciones e importaciones de mercancías y productos que entren o salgan del territorio comunitario y provengan o se dirijan a territorios de Estados terceros a los de la Unión Europea. Al ser competencia los tributos aduaneros de la Unión Europea, los Estados Miembros no tiene que trasponer ninguna directiva en esta materia, simplemente se limitan a aplicar Reglamentos sobre la materia. Algunos de los Reglamentos más destacados en la materia son, entre otros, el Reglamento (UE) nº 952/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, que establece un Código Aduanero para todo la Unión Europea, o el Reglamento (CEE) nº 2658/87 del Consejo, de 23 de julio de 1987, sobre nomenclatura de

⁷ GUERRERO, L. (2001) *Sistema básico de imposición indirecta*, pág. 114. Cuaderno de estudios empresariales, 11, 87 – 116. <https://doi.org/10.5209/cese.10767>

los aranceles, estadística y establecimiento de un Arancel aduanero común.⁸ Es importante mencionar también el Reglamento de Ejecución 2021/414.

El Código Aduanero (CAU) goza de una gran importancia en el marco de los derechos aduaneros y cumple un gran número de funciones en sus disposiciones. Busca ofrecer una mayor seguridad jurídica y una regulación mucho más uniforme a las empresas europeas que exporten o importen productos. No solo soluciona aspectos oscuros sobre las aduanas a las empresas, sino que también sirve para ofrecer claridad a los funcionarios de aduanas europeos en relación con el servicio y conductas que deben prestar. El CAU también simplifica las normas que se aplican en el derecho y procedimientos aduaneros, dando más importancia a los procedimientos aduaneros rápidos, aumentando así la eficacia de las transacciones que se hacen en las aduanas europeas y adaptándose a las exigencias de la sociedad moderna. Todos estos objetivos del CAU siempre se dan bajo la última finalidad de proteger la economía, el mercado europeo y sus ciudadanos. El Reglamento del que forma parte el CAU ha sido modificado en varias ocasiones, como, por ejemplo, en el año 2016 por la vía del Reglamento (UE) 2016/2339 que establece exenciones para mercancías que abandonen de manera temporal el espacio europeo por vía marítima o aérea; o en el año 2019 por la vía del Reglamento (UE) 2019/474, que modifica el alcance del territorio aduanero de la UE.⁹

Los impuestos aduaneros gravan, con carácter general, la importación de mercancías a los Estados (derechos de entrada), y de manera más ocasional gravan las exportaciones de mercancías (derechos de salida). Regulan el tráfico internacional de las mercancías. Desde la creación de los impuestos aduaneros se han enfrentado dos posturas sobre la necesidad o no de estos. Tenemos por un lado la postura del “*librecambismo*” que defiende la competencia de poder mover mercancía sin ningún tipo de gravámenes o fronteras y, por otro lado, la

⁸ Vista de La Unión fiscal en la UE (una visión general). (s. f.).
<https://revistas.uned.es/index.php/REDUE/article/view/13615/12312>

⁹ EUR-Lex - 12_2 - EN - EUR-Lex. (s. f.).
<https://eur-lex.europa.eu/ES/legal-content/summary/union-customs-code.html>

postura “*proteccionista*” que busca proteger el mercado y producción comunitaria a través de la aplicación de impuestos por importar o exportar mercancías.

La Unión Europea, a través del intervencionismo, aplica estos tributos aduaneros para proteger a las empresas, dentro del territorio comunitario, de las importaciones que se pudieran hacer de Estados terceros de productos conseguidos a un precio inferior, buscando igualar el precio de estos productos importados al precio de los comunitarios por la vía de las imposiciones. Las imposiciones aduaneras no solo sirven para proteger el mercado de las importaciones, sino que también pueden fomentar la exportación de productos de mercancías comunitarias cuando no hay precios competitivos en el exterior, realizando exenciones, devoluciones o subvenciones. Los derechos aduaneros no son recursos propios que tienen solo principalmente una función recaudatoria, pues, como ya se ha dicho anteriormente, es mayor la importancia de la función ordenadora del mercado comunitario.

Sobre el tema de las imposiciones de carácter aduanero, hay que destacar la eliminación de las fronteras internas aduaneras entre los Estados Miembros que se adoptó en 1993. Esta eliminación de las fronteras supuso que se suprimían gran parte de los impuestos aduaneros que se daban hasta la fecha. Al suprimir las aduanas entre los Estados Miembros se eliminan los impuestos que gravan las importaciones y las exportaciones de los productos entre estos Estados. El foco de las imposiciones aduaneras pasó a ser a los sujetos que importaban mercancía de un Estado tercero o los Estados miembros que exportaban mercancías a Estados terceros.

Dentro de las imposiciones aduaneras tenemos por un lado las exacciones agrícolas, que ya han sido tratadas en el apartado anterior, y por otro lado los derechos aduaneros o de aduana. La legislación comunitaria se refiere a los derechos de aduana como “*aranceles aduaneros comunes y otros derechos*”. Es decir, el ámbito de aplicación de los derechos aduaneros será de todo lo que quede fuera de las exacciones reguladoras agrícolas. Las exacciones reguladoras agrícolas se van a encargar de gravar las importaciones

y exportaciones de los productos agrícolas y los derechos aduaneros se encargan de hacerlo en el resto de las mercancías que pasen por las aduanas.

Las clases de derechos aduaneros más importantes son en primer lugar los Derechos a la Importación y en segundo lugar los Derechos antidumping. Los derechos aduaneros de importación, como ya he mencionado anteriormente, buscan ordenar y proteger el mercado comunitario de importaciones de mercancías de Estados no comunitarios. Los derechos antidumping vienen a ser derechos contra la discriminación desleal de precios. El dumping consiste en vender productos en el mercado no comunitario a unos precios inferiores a los que se ofrecen en el mercado comunitario. Es una modalidad de venta que está prohibida a nivel internacional y se lucha contra ella aplicando un gravamen para igualar el precio al normal. Nuestro derecho comunitario tiene una eficaz defensa contra este tipo de prácticas que perjudican la salud del mercado comunitario.¹⁰

3.3 Las cotizaciones sobre el azúcar y las cotizaciones por la producción de la isoglucosa

Son recursos que tiene una escasa importancia dentro de la categoría de los recursos propios tradicionales, por lo que, si ya de por sí, los Recursos Propios Tradicionales tiene una escasa importancia dentro del esquema de los recursos propios, las cotizaciones sobre el azúcar y las cotizaciones para la producción de la isoglucosa suponen un reducido porcentaje de los ingresos de los RPT. Por ejemplo, en los presupuestos del año 2010 de la Unión Europea, según datos oficiales del Tribunal de Cuentas Europeo, los ingresos previstos para las cotizaciones del azúcar e isoglucosa eran del 0.1 por ciento de los ingresos totales.

Las cotizaciones sobre el azúcar gravan la actividad realizada por empresas azucareras de producción y almacenamiento de azúcar. Se aplican a

¹⁰ GUERRERO, L. (2001) *Sistema básico de imposición indirecta*, pág. 115. Cuaderno de estudios empresariales, 11, 87 – 116. <https://doi.org/10.5209/cese.10767>

las empresas productoras de azúcar dentro de los Estados Miembros, no se aplican a Estados terceros.

Las cotizaciones por la producción de la isoglucosa funcionan de una manera similar al gravamen del azúcar, pero, gravan la producción y el almacenamiento de la isoglucosa.

En conclusión, son recursos propios que se encuentran en un estado de casi desaparición, con un papel menos que secundario y unos ingresos proporcionales mínimos.¹¹

4. EL RECURSO BASADO EN EL IMPUESTO SOBRE EL VALOR AÑADIDO

4.1 ¿Qué es y cómo funciona el Impuesto sobre el Valor Añadido?

El recurso comunitario IVA consiste en una transferencia que hacen los Estados Miembros a la Unión Europea y se calcula aplicando un tipo porcentual a los ingresos netos que ha recaudado un Estado Miembro en aplicación del IVA en su respectivo territorio.

Para poder calcular la base del recurso IVA comunitario, el Estado Miembro tiene que dividir el total de los ingresos netos recaudados por el IVA¹² entre el tipo al que se recaudó el IVA ese año.

La base del recurso IVA, en la actualidad, está limitada al 50 por ciento de la Renta Nacional Bruta para los Estados Miembros, con las excepciones de, Austria (limitada al 0,225 %), Alemania (limitada al 0,15 %), Países Bajos

¹¹ DE CASTRO POLO, D. (2022) *Las finanzas comunitarias: estudio del marco financiero plurianual 2021-2027*, pág. 40 [Trabajo de Fin de Grado]. Universidad de Valladolid.

¹² En este apartado se está haciendo referencia al IVA que se aplica en los Estados Miembros y no del recurso comunitario IVA

(limitada al 0,1 %) y Suecia (limitada al 0,1 %) Se calcula aplicando un tipo uniforme a la base imponible de los Estados.¹³

En cada ejercicio presupuestario se hace una estimación de la base final del ejercicio presupuestario del siguiente año. Después, esa estimación hecha el año anterior, se compara con los auténticos ingresos obtenidos por los Estados Miembros aplicando el IVA de ese ejercicio presupuestario, para poder obtener la base final. La cifra de la base será comunicada por cada Estado Miembro antes del 31 de julio sumando las eventuales rectificaciones a las bases anuales de los ejercicios anteriores.

Durante todos los cálculos de la cantidad porcentual del recurso IVA a pagar por los Estados Miembros a la UE hay que tener en cuenta el límite porcentual del 50 por ciento sobre el RNB. Las rectificaciones solo se aplican a los ingresos brutos, mientras que las compensaciones solo se aplican a la base intermedia, por lo que, tienen una diferencia entre ellos sutil y que puede dar pie a equivocaciones.¹⁴

Los Estados Miembros pueden hacer ajustes sobre el modo de cálculo del IVA, sin embargo, el periodo de modificaciones se podrá aplicar, según la regla general, durante cuatro años, según lo estipulado en el artículo 9.2 del Reglamento 1553/89. En este precepto se establece que el cálculo no se podrá modificar a partir del 31 de julio del cuarto año siguiente a un ejercicio dado, aunque, se pueden dar modificaciones sobre los puntos en los que la Comisión o el Estado Miembro hayan notificado antes de esa fecha. El precepto quiere decir que, si un Estado Miembro o la Comisión han establecido una reserva en relación sobre algún aspecto del cálculo del IVA de un año concreto, puede ser alterado ese aspecto durante un tiempo indeterminado y hasta que la reserva no

¹³ HORNERO, M, J, P., & SERRANO, P. (2012) *El sistema de ajustes del IVA y RNB en la Unión Europea*, pág. 61. Cuadernos de información económica, 229, 59 – 68.
https://www.funcas.es/wp-content/uploads/Migracion/Articulos/FUNCAS_CIE/229art10.pdf

¹⁴ Los ingresos de la Unión Europea | Fichas temáticas sobre la Unión Europea | Parlamento Europea (s. f.). <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/27/los-ingresos-de-la-union-europea>

se elimine. También, puede darse la situación, donde, habiendo pasado el periodo de cuatro años sin que se notifique reserva, siendo, por ende, imposible poder rectificar la declaración anual IVA, un Estado Miembro que tenga una base IVA nivelada se encuentre en una situación de tener que aumentar o reducir su contribución por el IVA en diciembre de un año determinado, que se debe a una modificación, ya sea al alza o la baja, de su RNB.

En el cálculo del IVA hay varios conceptos que se deben tener en cuenta y que son esenciales para poder determinar con exactitud cuál es el importe que deben los Estados a favor de la Unión Europea en concepto de IVA. Parte de esos conceptos provienen de los propios Estados Miembros y otra parte de ellos son calculados para todos los Estados de manera equitativa.

Los conceptos que provienen de los propios Estados Miembros son conceptos que surgen de las declaraciones que hacen los Estados a la Comisión de manera anual a la hora de cumplir debidamente sus obligaciones en materia reglamentaria, como, por ejemplo, aplicar los tipos del recurso IVA especificados por la Unión Europea o calcular la base final del recurso IVA, además, solo se aplican al Estado Miembro específico que hizo tal declaración. Por otro lado, los conceptos que se aplican por igual a todos los Estados Miembros, se componen, además de la nivelación de la base que dicte la legislación en materia de recursos propios, por el Tipo uniforme del IVA.¹⁵

4.2 Evolución histórica del recurso

4.2.1 Origen del recurso

El origen del recurso comunitario basado en el IVA data en la Decisión 243/70 de 21 de abril de 1975. En esta Decisión se dispone que desde 1975 entraría dentro del sistema de los recursos propios un nuevo recurso de naturaleza fiscal que se vincula con el Impuesto sobre el Valor Añadido y que

¹⁵ HORNERO, M, J, P., & SERRANO, P. (2012) *El sistema de ajustes del IVA y RNB en la Unión Europea*, pág. 62. Cuadernos de información económica, 229, 59 – 68.
https://www.funcas.es/wp-content/uploads/Migracion/Articulos/FUNCAS_CIE/229art10.pdf

estaba empezando a ser objeto de regulación dentro de la Unión Europea. El recurso responde al aumento del comercio intra e intercomunitario después de la creación de un mercado común europeo. El proceso para llegar a un consenso sobre el sistema del recurso IVA y las bases imponibles del recurso presento mayores dificultades de las que, *a priori*, se esperaban. Debido a estas dificultades la puesta en funcionamiento del recurso no se dio hasta 1980. El recurso, obedecía a la finalidad de añadir un nuevo recurso dentro de los ya existentes Recursos Propios Tradicionales, ya que estos se presentaban insuficientes para poder cubrir todos los gastos presupuestarios.

Dentro de los diferentes recursos que se habían estudiado añadir al sistema para cubrir las insuficiencias de los Recursos Propios Tradicionales, el IVA era el recurso que se presentaba más adecuado para gravar el consumo y adaptarse a las necesidades de desarrollo en la integración comunitaria. El recurso IVA respondía muy bien a las necesidades urgentes de obtener ingresos de la Unión Europea, porque, es un recurso que grava unas bases muy altas y, por tanto, permite obtener una recaudación muy amplia. Hasta el momento de la instauración de este recurso, dentro del territorio comunitario, la tributación indirecta existente estaba formada por una serie de impuestos generales multifásicos sobre el consumo que generaban una serie de problemas y para solventar tales problemas la Comisión encargó la elaboración de una serie de informes para encontrar las fallas de estos impuestos indirectos. A raíz de los informes, se toma en consideración que había que sustituir el amplio catálogo de impuestos indirectos de carácter multifásico por impuestos sobre el valor añadido. En un inicio se fijó un tipo para el recurso IVA que no podía superar el 1 por ciento, con una base imponible que se fijaba para que fuera igual para todos los Estados Miembros.¹⁶

¹⁶ ESCUDERO FERRER, S. L. (2019). *La Unión Europea: Estudio del presupuesto, la evolución reciente, análisis de la situación actual y propuestas del futuro*, págs. 95 - 100 [Tesis doctoral]. UNED.

4.2.2 Consolidación y modificaciones sobre el recurso IVA

Posteriormente a la introducción del recurso basado en el IVA al sistema de recursos propios de la Unión Europea, la Comunidad pasaría a vivir unos años de crisis financiera, especialmente durante los presupuestos de los años 1984 y 1985. La UE sufriría esta profunda crisis financiera principalmente por el aumento del Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola (FEOGA) y por la caída de la cotización del dólar. El FEOGA es un fondo destinado al apoyo del desarrollo rural y el ajuste de las estructuras agrícolas, promueve ayudas a inversiones agrícolas, a instalar jóvenes agrícolas en el sector o formarles profesionalmente.

Ante la crisis financiera el Consejo Europeo ofreció una solución al problema a través de los llamados Acuerdos de Fontainebleau, adoptados en el marco de un Consejo Europeo celebrado en Fontainebleau, durante los días 25 y 26 de julio de 1984. Este acuerdo se concreta en la Decisión adoptada el 7 de junio de 1985.

Los Acuerdos de Fontainebleau realizan una serie de cambios al método de funcionamiento del recurso IVA que se pueden dividir en dos aspectos. El primero de ellos sería a través del aumento del tipo máximo del recurso IVA de la Unión Europea, pasando del 1 por ciento al 1,4 por ciento. El otro aspecto sustancial que se introduce en estos acuerdos es el denominado “cheque británico” El cheque británico era una compensación de la Unión Europea al Reino Unido por el desequilibrio desfavorable que creaban los presupuestos europeos en este Estado y en comparación al resto de la Comunidad Europea. El desequilibrio se debía principalmente a que la Unión Europea destinaba una gran parte de su presupuesto en su política agraria, de la que el Reino Unido prácticamente no se beneficiaba ni hacía uso de ella. Además, el Estado británico, tenía una elevada proporción del consumo respecto al PNB, provocando que tuvieran una aportación aún más alta del recurso IVA. Para la Unión Europea, destinar amplios fondos al sector agrario era esencial, esto se demuestra con la creación de la Política Agraria Común (PAC), una política que destina amplios fondos en conceptos de ayuda al sector agrario. El Reino Unido

es un país que no hacía prácticamente uso de estos fondos y ayudas que se disponían a los Estados Miembros en favor de la agricultura, de ahí que se decidió que el Reino Unido, que tenía una carga presupuestaria excesiva respecto de la prosperidad relativa, podía beneficiarse de una corrección que se denominó “cheque británico”¹⁷

La introducción del cheque británico provoca que se calcule la aportación del IVA por los Estados Miembros en dos tramos diferentes y separados. La compensación que se hace a favor del Estado británico se reparte entre el resto de los Estados comunitarios según su aportación inicial por el recurso IVA con la excepción de Alemania, que se hacía cargo de dos tercios de la parte que le correspondía porque tenía poca participación en los fondos estructurales, es decir, en los fondos destinados a promover y ayudar determinados sectores del comercio, como el FEOGA destinado a la ayuda del sector rural y agrario. La parte sobrante del tercio del que no se hace cargo el Estado alemán lo cubren el resto de los Estados comunitarios, teniendo en cuenta la aportación que tuvieron estos en la compensación del cheque británico. En el cálculo de ambos tramos del recurso IVA siempre hay que tener en cuenta ese porcentaje máximo de 1.4 por ciento de la base imponible del IVA que se aplica en todos los Estados Miembros.

La segunda gran modificación en materia del recurso del IVA se produce en 1988 a través del denominado Paquete Delors I. La Unión Europea volvería a sufrir una profunda crisis financiera, esta vez motivada principalmente por el agotamiento e insuficiencia de los Recursos Propios Tradicionales y el aumento que se estaba produciendo de los gastos en los presupuestos comunitarios.

Los recursos propios europeos se encontraban en una situación de estancamiento, principalmente porque se habían reducido los recursos arancelarios europeos y los ingresos eran incapaces de cubrir los gastos incrementados. La entrada a la comunidad europea de países como Portugal o

¹⁷ ESCUDERO FERRER, S. L. (2019). *La Unión Europea: Estudio del presupuesto, la evolución reciente, análisis de la situación actual y propuesta del futuro*, pág. 98 [Tesis Doctoral] UNED.

España, o la poca flexibilidad que presentaba el sistema de recursos de financiación de la UE, que dependía principalmente del recurso IVA, necesitaba de unos cambios y modificaciones urgentes. Los cambios llegaron a través del anteriormente mencionado “*Paquete Delors I*” aprobado a través de una Decisión el 23 de junio de 1988.

En el marco de este “*Paquete Delors I*” se dan dos modificaciones sobre la materia del recurso IVA. El primer cambio es sobre el método de compensación del cheque británico, pasando ahora a distribuirse según el PNB de cada país. La segunda modificación consiste en la imposición de que la base imponible sobre la que se aplicara el tipo impositivo del recurso IVA no pudiese pasar del 55 por ciento del PNB de los Estados Miembros. Las nuevas limitaciones que se introducen sobre el recurso IVA responden a una política que busca dotar al sistema de una mayor progresividad, limitando el recurso IVA e introduciendo el nuevo recurso basado en el PNB, que actuara como un nivelador del recurso IVA.¹⁸

Obedeciendo a la política europea de la progresiva reducción de los límites aplicados al IVA hay que tener en cuenta el “*Paquete Delors II*” Dentro de este paquete de medidas se aprobaría un nuevo marco financiero de la Unión Europea para el periodo de 1993 hasta 1999 y se volvería a incidir sobre aspectos en el recurso IVA. Así, el Consejo, a través de la Decisión 94/728, de 3 de octubre de 1994, preveía nuevas limitaciones que se pueden organizar en dos grupos diferentes:

- La primera sería una progresiva reducción del límite previsto para el tipo máximo que se aplica la base del recurso IVA para cada Estado Miembro. El tipo máximo pasaría de ser el 1.4 por ciento en 1995 al 1 por ciento en 1999, reduciéndose de manera progresiva durante ese periodo de 5 años, es decir, en 1995 el tipo máximo era del 1.4 por ciento; en 1994 el tipo

¹⁸ ESCUDERO FERRER, S. L. (2019). *La Unión Europea: Estudio del presupuesto, la evolución reciente, análisis de la situación actual y propuesta del futuro*, pág. 101 [Tesis Doctoral] UNED.

máximo se reduce al 1.3 por ciento; en 1993 el tipo máximo se reduce al 1.2 por ciento; en 1992 el tipo máximo se reduce el 1.1 por ciento y finalmente el tipo máximo pasa al 1 por ciento en 1999.

- La segunda modificación consiste en una reducción del límite de la base máxima del recurso IVA, pasando de ser el 55 por ciento del PNB en 1995 al 50 por ciento en 1999. Se usó un mecanismo de reducción progresiva idéntico al usado para reducir el tipo máximo del recurso IVA. No se aplicaba la reducción progresiva en los Estados Miembros cuyo PNB fuese inferior en el año 1991 al 90 por ciento de la media comunitaria. Para estos Estados se aplicaba una restricción directa a partir de 1995 al 50 por ciento del PNB.¹⁹

Las reducciones de los límites se volverían a suceder en las próximas Decisiones adoptadas durante los próximos años. Así, el 29 de septiembre de 2000, bajo directas instrucciones del Consejo Europeo de Berlín, se volvería a reducir el tipo máximo del 1 por ciento al 0,75 por ciento en los años 2002 y 2003, y se volvería a reducir en 2004 y 2005 al 0.5 por ciento.

Las reducciones del tipo máximo seguirían sucediéndose, esta vez, de la mano de la Decisión del 7 de junio de 2007, que estableció para el periodo que data de 2007 hasta 2013 un tipo máximo del recurso IVA del 0.3 por ciento, aunque, algunos Estados tenían un tipo aún más reducido. Entre los Estados de tipo aún más reducido se encuentra Austria, con un tipo máximo del 0,225 por ciento, Alemania, con un tipo máximo del 0,15 por ciento y Países Bajos y Suecia, que tenían un tipo máximo del 0.1 por ciento. Se mantuvieron los mismos límites para el periodo financiero de 2014 al 2020.

Se podría concluir que, a través de todos los cambios que se han ido sucediendo a lo largo de los años en relación con el IVA se ha provocado que el recurso tenga un valor e importancia reducida dentro del sistema de recursos propios. La importancia del recurso IVA dentro del sistema de recursos se ha

¹⁹ RAYO, A. O. (2015). *La financiación del presupuesto de la Unión Europea y la necesidad de revisar el sistema de recursos propios*, pág. 16. Revista General de Derecho Europeo – ISSN 1696 – 9634, 37, 2. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5496596>

visto mermada con el paso de los años, prueba de esto es que el recurso IVA representaba alrededor del 60 por ciento de los ingresos presupuestarios en 1989, mientras que en el ejercicio presupuestario de 2014 únicamente supuso el 12.4 por ciento de los ingresos presupuestarios. En la actualidad la importancia del recurso IVA sigue bajando, situándose la aportación en los ingresos presupuestarios de este recurso en alrededor del 11.1 por ciento de los ingresos totales.

5. EL RECURSO SOBRE LA RENTA NACIONAL BRUTA (RNB)

5.1 ¿Qué es y cómo funciona el recurso sobre el RNB?

Es un recurso creado e instaurado en la Decisión 88/376/CEE del Consejo, de 24 de junio de 1988. El recurso consiste en una transferencia que hacen los Estados Miembros de un porcentaje uniforme de su RNB, que se fija de manera anual en los procedimientos presupuestarios.²⁰ Es un recurso que va a cubrir todos los gastos que no se puedan cubrir con los ingresos provenientes del resto de recursos propios. Los gastos que no puedan cubrir el resto de los ingresos aportados por los RPT y el recurso IVA serán aportados por el recurso RNB. Es un recurso que actúa como una fuente de equilibrio de los presupuestos comunitarios.

El porcentaje que se aplica sobre el RNB de cada Estado Miembro varía cada año, ya que se determina según los ingresos presupuestarios de los que disponga la Unión Europea. Según los ingresos anuales de un ejercicio presupuestario se aplica el tipo uniforme al RNB de cada Estado Miembro, la cantidad que resulte es la transferencia que deben hacer los Estados Miembros.

El procedimiento y funcionamiento del recurso se recogen dentro de los apartados 6 y 7 del artículo 10 del Reglamento 1150/2000. Estos apartados recogen los preceptos que dictan el modo en el que se calcula la cantidad de la

²⁰ Los ingresos de la Unión Europea | Fichas temáticas sobre la Unión Europea | Parlamento Europeo (s. f.). <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/27/los-ingresos-de-la-union-europea>

transferencia que tienen que hacer los Estados Miembros a la Unión Europea. Cabe mencionar que el modo de funcionamiento no radica de un carácter muy distinto al modo de funcionamiento o cálculo del recurso basado en el recurso Impuesto sobre el Valor Añadido comunitario.

El principal elemento para calcular la contribución de los Estados Miembros en concepto del recurso sobre el RNB es delimitar el tipo de RNB a aplicar, que, por su propia naturaleza, es variable. Para poder calcular la cantidad del recurso se tiene que calcular el importe de la contribución teórica de cada Estado Miembro. La contribución teórica se calcula a través de datos que se han comunicado para el año precedente por los Estados Miembros.

La cantidad resultante, si es positiva, se consigna a la cuenta de la Comisión Europea, si es negativa, se carga a la cuenta del Estado Miembro. El recurso RNB se calcula cuando haya conocimiento de los ingresos que hay en un ejercicio presupuestario. Después se aplica un porcentaje al RNB de los Estados Miembros, que se determina en el marco presupuestario anterior. Se aplica un tipo uniforme para todos los Estados Miembros.²¹

El modo de calcular el recurso sobre el RNB se debe, principalmente, a que la finalidad de este recurso es la de cubrir aquellos gastos que no se puedan financiar por los ingresos de los restantes recursos del sistema de recursos propios, haciendo, por tanto, una función equilibradora de los presupuestos europeos. El tipo sobre el RNB que se aplica en un ejercicio determinado no tiene que ser, obligatoriamente, idéntico al tipo sobre el RNB que se haya aplicado en el ejercicio presupuestario anterior, ya que el tipo, como he mencionado anteriormente, se calcula según el importe de los recursos presupuestarios disponibles.²²

²¹ HORNERO, M, J, P., & SERRANO, P. (2012) *El sistema de ajustes del IVA y RNB en la Unión Europea*, pág. 63. Cuadernos de información económica, 229, 59 – 68. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4030323>

²² MATARRÁN SERRANO, P. C. (2012) *La dinámica de los ajustes IVA y RNB de la UE*, págs. 90 - 92 [Tesis Doctoral] UNED.

Es de mencionar el uso del Sistema Europeo de Cuentas Económicas Integradas de 1995 para determinar la cantidad que tiene que aportar en concepto de recurso RNB. También, hay que mencionar dos textos jurídicos sobre la materia; por un lado, la Directiva 89/130 (CEE, Euroatom) del Consejo, 13 de febrero de 1989 y, por otro lado, el Reglamento 1287/2003 (CE, Euroatom) del Consejo, de 15 de junio de 2003. Estos dos textos jurídicos dan una serie de normas que hay que seguir para poder armonizar, de manera correcta, los agregados PNB a precios de mercado y los RNB a precios de mercado, permitiendo, un mejor cálculo de la cantidad que se tiene que aportar por la RNB, por ende, estos textos jurídicos dotan de mayor fiabilidad a las estimaciones que tienen que hacer los Estados Miembros relativos al recurso RNB que van a tener que aportar a la Unión Europea.

El recurso sobre el RNB de los Estados Miembros, como ya se ha mencionado anteriormente, venía a cubrir los gastos que no se podían cubrir con el resto de los recursos propios. Inicialmente, las contribuciones en concepto del recurso sobre el RNB eran de escasa cuantía, es decir, cuando el recurso fue instaurado en la Decisión de 24 de junio de 1988, el tipo que se aplicaba para calcular el recurso RNB era muy reducido, ya que, apenas había gastos que no se podían cubrir por vía de los otros recursos propios. A medida que se han ido sucediendo los años, el tipo RNB que se ha ido aplicando ha incrementado de manera exponencial, así, por ejemplo, en 1988 se había aplicado un tipo RNB de alrededor del 0,14 por ciento, en el año 2000, el tipo RNB ya había incrementado al 0,50 por ciento y en el año 2010 el tipo RNB rozaba el 0,74 por ciento.

Con estos datos podemos observar cómo el recurso RNB ha ganado una importancia exponencial, ya que, los Recursos Propios Tradicionales y el recurso sobre el IVA se han visto desbordados con el aumento de los gastos en los ejercicios presupuestarios actuales. Estos datos, no hacen más que mostrar la clara ineficacia del sistema de recursos propios actual y de las reformas que se han adoptado por el legislador para tratar de mejorarlo.

Hay un determinado plazo por el que los Estados Miembros tienen que transmitir los datos relativos sobre el RNB a la Comisión, tal plazo es hasta el 22 de septiembre de cada ejercicio presupuestario. Estos datos se transmiten a la Comisión por vía del llamado “cuestionario RNB” que dota a la Comisión de herramientas para el mejor cálculo del tipo que se tiene que aplicar el RNB. La Comisión busca a través del Cuestionario dotar de una mayor armonización y consistencias de los datos que aportan los Estados Miembros sobre el RNB.

Es un recurso que permite a la Unión Europea minimizar las posibilidades de déficit o superávit presupuestarios en los que se puede incurrir en un ejercicio presupuestario. Es un recurso, que, en sentido estricto, no es un recurso propio, ya que se trata de una transferencia intergubernamental que hace cada Estado Miembro a las arcas de la UE, es decir, es una contribución nacional. El recurso sobre el RNB permite cerrar los presupuestos europeos proporcionando los ingresos necesarios para equilibrarlos con los gastos, esto es muy importante ya que, los presupuestos de la Unión Europea, son presupuestos de gastos, es decir, son presupuestos que calculan los gastos de manera previa al cálculo de los ingresos necesarios para financiar esos gastos.

Teniendo en cuenta los gastos totales de un ejercicio presupuestario, se deduce los ingresos previstos por los Recursos Propios Tradicionales, se resta el importe del recurso del IVA y el saldo que reste, para nivelar los gastos con los ingresos, es el importe del recurso de RNB que tiene que cubrir en ese ejercicio presupuestario.

El método de actuación de este recurso tiene una serie de ventajas, como, por ejemplo, asegurar en todo momento que los gastos que se prevén en unos presupuestos sean cubiertos, ya que, si se han acordado en unos presupuestos más gastos de los que se podían cubrir, se aumenta la aportación por el recurso de RNB de los Estados Miembros.

5.2 Evolución histórica del recurso

5.2.1 Orígenes del recurso sobre la RNB

El recurso sobre el RNB en su origen, y durante varios años, no utilizaba la Renta Nacional Bruta como medición para determinar la contribución que tenían que soportar los Estados Miembros, ya que se usaba el Producto Nacional Bruto para ello, por tanto, en los inicios de este recurso, me referiré a él como el recurso basado sobre el PNB.

Las modificaciones que se introdujeron en el seno de la Decisión de 7 de mayo de 1985 y que se negociaron durante Consejo de Fontainebleau resultaron no ser suficientes para solucionar la crisis financiera en la que estaba sumida la Unión Europea. Los Recursos Propios Tradicionales, con el paso de los años, se iban deteriorando exponencialmente, en el sentido de que, con el paso de los ejercicios presupuestarios, estos recursos eran incapaces de seguir el ritmo constante de aumento de los gastos presupuestarios. Además, el nuevo recurso IVA que se había implementado, no estaba dando los resultados que se esperaba, ya que se preveía que el recurso crecería a un nivel superior del que realmente lo hizo. Como ya he mencionado anteriormente, esta época de crisis financiera se vio aún más agravada por los grandes gastos que se hacía en relación con la Política Agraria Común y por la adhesión de España y Portugal a la Unión Europea.²³

Todas estas circunstancias llevaron a la Unión Europea a plantearse la necesidad de introducir un nuevo recurso propio, que pudiera actuar a modo de equilibrio en los presupuestos europeos y nivelar, así, los gastos y los ingresos. La Unión Europea, reaccionando ante el problema que se le había planteado, aprueba el recurso basado sobre el PNB (actualmente RNB) en la Decisión de 24 de junio de 1988, que se negoció en el seno del Consejo Europeo de Bruselas que se había celebrado del 11 de febrero al 13 de febrero de 1988. Con la

²³ RAYO, A. O. (2015). *La financiación del presupuesto de la Unión Europea y la necesidad de revisar el sistema de recursos propios*, pág. 5. Revista General de Derecho Europeo – ISSN 1696 – 9634, 37, 2. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5496596>

instauración de este nuevo recurso, la Unión Europea, añade una nueva fuente de ingresos dentro del sistema de recursos propios, con la finalidad de que este recurso equilibrara los presupuestos europeos. El recurso consistía en aplicar un tipo uniforme para todos los Estados Miembros a la suma del PNB respectiva de cada Estado.

5.2.2 Progresivo aumento de la importancia, cambio de PNB a RNB y actualidad

Este recurso, en su periodo inicial, funcionaba aplicando un tipo uniforme al PNB de los Estados Miembros, sin embargo, a partir del año 2002 y a raíz de la promulgación de la Decisión de 29 de septiembre de 2000, la antigua medida del Producto Nacional Bruto se sustituye por la Renta Nacional Bruta. Hoy en día la regulación del procedimiento de cálculo del recurso basado en RNB se contiene en el Reglamento del Consejo 1287/2003 de 15 de julio.

El recurso sobre el RNB en la actualidad se ha convertido en la principal fuente de ingresos del sistema de recursos propios de la Unión Europea. El recurso, a priori, surgió con la finalidad de equilibrar pequeños desbalances entre los ingresos y los gastos de un determinado ejercicio presupuestario, pero, en la actualidad, el recurso no se dedica a solucionar esos desbalances, sino que financia la mayor parte de los gastos de los presupuestos comunitarios.²⁴

Para poner en contexto el exponencial aumento de importancia de este recurso RNB conviene indicar que en 1990 ni siquiera hubo que aplicar un tipo a los Estados Miembros sobre su PNB, ya que los gastos se pudieron cubrir por el resto de los recursos propios. Sin embargo, el recurso sobre el RNB cubrió aproximadamente el 68.8 por ciento de los ingresos presupuestarios de 2014. La residual naturaleza que iba a tener el recurso se ha visto eliminada con el paso de los años. El directo aumento de la importancia del recurso sobre el RNB ha significado la consecuente reducción del peso del recurso IVA en el sistema de

²⁴ MATARRÁN SERRANO, P. C. (2012) *La dinámica de los ajustes IVA y RNB de la UE*, págs. 94 – 95 [Tesis Doctoral] UNED.

recursos propios comunitarios. Durante el periodo de 1989 o 1990 el recurso sobre el IVA financiaba alrededor del 60 por ciento de los ingresos presupuestarios de la Unión Europea y el recurso sobre el RNB, en 1989, financió únicamente el 11 por ciento de los ingresos presupuestarios, hechos que son muy diferentes a los que hay en la actualidad.

En la actualidad, los pesos de ambos recursos se han invertido, es decir, anteriormente el IVA representaba alrededor del 60 o 70 por ciento de los ingresos comunitarios y el recurso sobre el RNB el 10 por ciento de los ingresos, mientras en los ejercicios presupuestarios actuales el recurso RNB representa el 60 o 70 por ciento y el recurso IVA alrededor del 10 por ciento. Los papeles de ambos recursos se han invertido, y el recurso sobre el IVA sufre de una clara regresión dentro de los recursos propios de la Unión Europea.

La importancia de la que goza este recurso sobre la RNB repercute de manera negativa con la autonomía financiera consagrada en el artículo 311 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. Este es un recurso que se basa en contribuciones nacionales de los Estados Miembros, por lo que no representa un modo de obtención de ingresos propio de la Unión Europea. El problema del exceso de importancia de este recurso se ha visto agravado por la falta de reformas y cambios sustanciales del sistema de recursos propios. Si no se introducen nuevos recursos propios que suplan el recurso sobre el RNB la situación, por si sola, no se solucionará.

En la actualidad la situación no ha mejorado, no se han aprobado nuevos recursos propios y el recurso sobre el RNB sigue siendo la fuente principal de ingresos comunitario por mucho. Durante el año 2021 el recurso sobre el RNB cubrió el 63 por ciento de los ingresos comunitarios, un porcentaje que se ha reducido con respecto al año 2020, pero, que sigue siendo preocupante. El nuevo recurso sobre el plástico que se ha introducido recientemente supuso solo el 6 por ciento de los ingresos presupuestarios de la Unión Europea.

En conclusión, es un recurso que sigue siendo la principal fuente de ingresos de la Unión Europea, pero se pretende la reducción urgente de su

importancia, pues se prevé la introducción de nuevos recursos propios a lo largo del Marco Financiero Plurianual 2021 – 2027. Estos nuevos recursos prometen cubrir todos los gastos presupuestarios, para dotar así de una auténtica autonomía financiera al sistema de recursos propios de la Unión Europea. El apartado sobre los nuevos recursos que se quieren aprobar se tratará en su correspondiente capítulo.

6. RECURSOS SOBRE EL PLÁSTICO

6.1 El nuevo recurso sobre el plástico

La idea de establecer un recurso dentro del sistema de recursos propios que grava el plástico surge en el seno de la Comunicación de la Comisión (COM) en Estrasburgo, con fecha de 16 de enero de 2018. Se dispone en esta COM la idea de una estrategia europea para la luchar contra el plástico en una economía circular, que consiste en introducir un gravamen sobre el plástico a nivel europeo, con el objetivo de disuadir y reducir el uso generalizado del plástico a nivel comunitario, además de fomentar el reciclaje de este.²⁵

La propia Comisión hace una clara alegación de los efectos nocivos y negativos que tiene el uso del plástico en nuestro medioambiente y en la naturaleza, sobre todo, con relación a la contaminación del plástico en los mares, ya que es donde mayoritariamente tienen un efecto negativo los residuos restantes del uso de plásticos. Con la aplicación de este recurso, la Comisión, busca crear una producción y uso del plástico que se base en los pilares de la producción sostenible, la cual, respete en todo momento, la reutilización y el reciclado del plástico.²⁶

²⁵ COMISIÓN EUROPEA. (2018). *Una estrategia europea para el plástico en una economía circular*. EUR – LEX. Recuperado el 20 de mayo de 2023 de: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:52018DC0028&from=FR>

²⁶ CORDERO GONZÁLEZ E. V. (2022) *La reforma del sistema de recursos propios de la UE: el recurso sobre los residuos de envases de plástico no reciclados y el proyecto de mecanismo de ajuste en frontera de emisiones de carbono*, pág. 133. Studi Tributari Europei

La producción y uso generalizado del plástico ha aumentado exponencialmente durante las dos últimas décadas. Desde el comienzo del uso del plástico alrededor del año 1960, se ha multiplicado por veinte veces el uso de este, llegando a producir en 2015 una cantidad de 322 millones de toneladas de plástico. Consecuentemente, no cabe duda, de que el plástico es un problema en el territorio comunitario y según la Comisión, este nuevo recurso sobre el plástico que se ha introducido ayudara a la disminución del uso de plásticos.

Inicialmente, el recurso sobre el plástico se introdujo en la propuesta de Decisión de 2 de mayo de 2018 y en la definitiva Decisión de 14 de diciembre de 2020, pero, no se introdujo como un impuesto comunitario, sino que se introdujo como una contribución estatal, que, en sentido estricto, no se puede considerar como un recurso propio. Además, se deja en manos de los Estados Miembros poner en marcha las medidas internas que estimen oportunas para lograr el objetivo que persigue el recurso, es decir, lograr la reducción del uso de los plásticos y fomentar el reciclaje de estos. El recurso entró en vigor desde el 1 de enero de 2021.

La aportación que tienen que hacer los Estados Miembros por esta contribución consiste en aplicar un tipo de 0,8 EUR por kilogramo de plástico que no ha sido reciclado en un Estado.

El cálculo del peso sobre el que aplicar el tipo es muy simple, únicamente al peso total de los residuos que se han producido por un Estado Miembro hay que restar el peso total de los residuos que se han reciclado en los Estados Miembros. Hay que mencionar el Reglamento (UE, Euroatom) 2021/770 del Consejo de 30 de abril de 2021, en atención el cálculo de estos residuos, que remite a la Directiva 94/62/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, sobre envases y residuos envases y a la Decisión 2005/270/CE de la Comisión. Las contribuciones que tienen que hacer los Estados Miembros se calculan conforme a los datos que aporta el Eurostat a la Unión Europea, datos que se comunican en julio del periodo contributivo.²⁷

²⁷ *Recurso propio basado en el plástico.* (s. f.). Comisión Europea. https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/eu-budget/long-term-eu-budget/2021-2027/revenue/own-resources/plastics-ownresource_es

Con la introducción de este nuevo recurso se busca llegar a unos umbrales determinados de reciclaje de residuos plásticos, con fecha a 31 de diciembre de 2025. El objetivo para esta fecha es alcanzar un porcentaje de un mínimo de 50 por ciento de reciclaje del peso los residuos plásticos comunitarios. Además, el objetivo para el año 2030 es llegar al umbral del 55 por ciento de residuos plásticos reciclados en territorio comunitario.

6.2 El nuevo impuesto sobre envases de plástico no reutilizables introducido en la Ley 7/2022

Al mismo tiempo que se introduce en el territorio comunitario el recurso sobre los plásticos, se ha introducido, en el territorio español, un nuevo recurso sobre los envases de plástico que no se pueden reutilizar. La regulación de este nuevo recurso se contiene en la Ley 7/2022, de Residuos y Suelos Contaminados para una Economía Circular, del 8 de abril de 2022, y en concreto, en los artículos 67 al 83 de esta ley.

La Ley entró en vigor el pasado 1 de enero de 2023 y su introducción a nuestro ordenamiento responde a la trasposición de dos Directivas comunitarias, la Directiva (UE) 2018/851, de 30 de mayo de 2018 y la Directiva (UE) 2019/904, de 5 de junio de 2019. Este impuesto viene a cumplir el mismo objetivo que se contiene en el recurso sobre los plásticos a nivel comunitario, reducir el uso de los plásticos, fomentar el reciclaje de estos y evitar el uso de plásticos que no se pueden reutilizar.

El impuesto sobre los envases de plástico no reutilizables es un impuesto indirecto que recae sobre el uso de envases no reusables que contienen plástico, sin importar si el envase está vacío o presenta contenido.²⁸

²⁸ **REF BOE:** BOE-A-2022-5809 (*art. 67*) **1.** El impuesto especial sobre los envases de plástico no reutilizables es un tributo de naturaleza indirecta que recae sobre la utilización, en el territorio de aplicación del impuesto, de envases no reutilizables que contengan plástico, tanto si se presentan vacíos, como si se presentan conteniendo, protegiendo, manipulando, distribuyendo y presentando mercancías.

Se introduce este impuesto para armonizar el nuevo recurso comunitario con los gravámenes aplicables en el territorio español, ya que la recaudación que se haga por vía de este recurso ayudará a recuperar parte de la contribución que se tiene que hacer a la Unión Europeo por el recurso sobre los plásticos. El Estado español busca desincentivar el uso de plásticos en su propia regulación, buscando poner en manos de las empresas y fabricantes la reducción del uso de tales envases no reutilizables.

El impuesto se centra, principalmente, en el gravamen de la fabricación, adquisición, importación e introducción irregular en España de envases no reutilizables. Hay que hacer hincapié en la necesaria característica de no reutilización de tales envases plásticos, ya que, si los envases fueron creados con la intención de ser usados en varias ocasiones, no son sometidos a este gravamen. La base imponible que se aplica en este recurso consiste en la cantidad de plástico que no se recicle, que se expresa en kilogramos y el tipo de gravamen aplicado a la base imponible es de 0,45 euros por kilogramo de plásticos no reciclado.²⁹

7. LOS PROBLEMAS DEL SISTEMA DE RECURSOS PROPIOS DE LA UNIÓN EUROPEA Y EL MARCO FINANCIERO PLURIANUAL 2021 – 2027

7.1 Los problemas de sistema de recursos propios de la Unión Europea

La principal finalidad del sistema de recursos propios es conseguir una autonomía financiera comunitaria. La Unión Europea ha luchado desde sus inicios para conseguir esa independencia y autonomía, con el objetivo de no depender de transferencias de los Estados Miembros a la hora de acometer los gastos

²⁹ CORDERO GONZÁLEZ E. V. (2022) *La reforma del sistema de recursos propios de la UE: el recurso sobre los residuos de envases de plástico no reciclados y el proyecto de mecanismo de ajuste en frontera de emisiones de carbono*, pág. 134. Studi Tributari Europei

presupuestarios comunitarios. Este ambicioso objetivo comunitario, que surge en el seno de la Decisión de la Comunidad Económica Europea en 1970, no se ha alcanzado, inclusive, se ha producido un retroceso en la independencia de los ingresos en los últimos años, ya que las continuas propuestas de reforma del sistema de recursos propios que se han ido lanzando en el Consejo se han visto abocadas al fracaso por la falta de acuerdo entre los Estados Miembros.

El sistema de recursos propios fue instaurado en la Decisión del Consejo de 1970, era un sistema que tenían amplias carencias, como, por ejemplo, no proporcionar ingresos suficientes para cubrir los gastos o la carencia a la hora de introducir nuevos recursos, pero, al fin y al cabo, únicamente se creó como un sistema básico que iría evolucionando y perfeccionándose con el paso del tiempo. Ante las positivas expectativas del Consejo y de la Comunidad Económica Europea, el sistema de recursos propios no fue capaz de evolucionar y acometer de manera efectiva todos los gastos comunitarios. Además, la economía financiera comunitaria se veía envuelta en profundas crisis económicas y financieras que el sistema de ingresos propios no pudo solucionar. La respuesta comunitaria a los problemas del sistema de recursos propios fue la introducción de un nuevo recurso, en concreto, el recurso sobre el IVA, que iba a ayudar a los Recursos Propios Tradicionales, aportando más ingresos y mayor estabilidad a los presupuestos comunitarios.

Aun así, nada más lejos de la realidad, pues la introducción del recurso comunitario sobre el IVA no fue capaz de solucionar los problemas económicos y financieros, ya que los ingresos de los recursos propios seguían siendo insuficientes para cubrir todos los gastos comunitarios. De nuevo, la Unión Europea decidió, ante los continuos problemas de falta de ingresos, introducir un nuevo recurso al sistema de recursos propios, el recurso sobre el PNB (actualmente RNB). Este recurso, como ya he mencionado anteriormente, es un recurso que se previó con el objetivo de cubrir los gastos que no podían ser acometidos por el resto de los recursos propios, por tanto, solo se quería que

actuara como un mero equilibrio entre gastos e ingresos y aportando pequeñas cantidades.³⁰

Sobre la optimista visión del nuevo recurso sobre el RNB, unos años después, el recurso sobre el RNB se convertiría en uno de los mayores problema de la Unión Europea, principalmente, por convertirse en el núcleo de los ingresos europeos, cuestión que, la Unión Europea, no quería que sucediera. La importancia del recurso sobre el RNB supone un claro problema dentro del sistema de recursos propios, ya que las contribuciones nacionales de los Estados Miembros han ganado el terreno de los demás recursos propios comunitarios, perjudicando la autonomía financiera.

Es evidente que el objetivo de introducir un sistema de recursos propios que respete la autonomía financiera no se está cumplimiento, pues los auténticos recursos propios, como los Recursos Propios Tradicionales o el recurso sobre el IVA han sido relegados a un papel secundario. El problema que supone el aumento de importancia de las contribuciones nacionales se anotó en el informe de 1998 de Financiación de la Unión Europea, es decir, la Unión Europea estaba viendo el camino que estaba tomando el sistema de recursos propios y se había percatado de que el aumento de importancia del recurso RNB impediría alcanzar a la Unión Europea la autonomía financiera. El Parlamento Europeo en reiteradas ocasiones ha criticado el sistema de recursos propios, ya que, al depender de manera excesiva de las contribuciones nacionales, es contrario al artículo 311 del Tratado de Funcionamiento Europeo (TFUE) que consagra la autonomía financiera de la Unión Europea.³¹

Hay que mencionar, como otro de los problemas del sistema de recursos propios de la Unión Europea, el inmovilismo a la hora de crear nuevos recursos propios, así como la actitud pasiva de la Unión Europea a la hora de cambiar y

³⁰ MARTÍN RODRÍGUEZ J. M. (2021) *Los “nuevos” recursos propios de la Unión Europea. Un paso delante de muchas incógnitas*, pág. 393 [Documentos de Trabajo 8/2022. Retos actuales del Derecho Financiero y Tributario / VII Reunión de profesores de Derecho Tributario y Financiero]

³¹ TRATADO DE FUNCIONAMIENTO DE LA UNIÓN EUROPEA. Art. 311: (...) *Sin perjuicio del concurso de otros ingresos, el presupuesto será financiado íntegramente con cargo a los recursos propios (...)* <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A12012E%2FTXT>

evolucionar los recursos existentes. Este inmovilismo, a la vez, es una de las razones del aumento de importancia del recurso RNB en el territorio comunitario. A medida que se iban sucediendo las diferentes Decisiones en materia de recursos propios, se iban lanzando propuestas sobre la creación de nuevos recursos, a la par que se creaban informes para estudiar si tal posibilidad de introducción de nuevos recursos era viable. Por muchas propuestas que se hicieran nunca prosperaban, inclusive, determinadas propuestas de nuevos recursos, como, por ejemplo, recursos sobre el CO₂, el tabaco, alcohol o la energía siguen intentándose en la actualidad.

El problema era que la supuesta evolución del sistema que se previa, no se estaba dando. Las Decisiones sobre el sistema de recursos propios eran continuistas, principalmente por la falta de consenso y acuerdo entre los Estados Miembros y por el miedo de los Estados Miembros de perder sus posiciones ventajosas, ya que en los recursos propios comunitarios proliferan las “excepciones” o “arreglos” como la aplicación de los tipos máximos reducidos en el IVA de algunos Estados o el famoso “Cheque Británico”, aunque ya no sea relevante por la salida del Reino Unido de la Unión Europea. Para poder acometer cambios en relación con el sistema de recursos propios se requiere la unanimidad, y tal unanimidad no se ha conseguido en ninguna de las propuestas de cambios que han realizados en el seno del Parlamento o del Consejo europeo. Determinados Estados Miembros han ejecutado un bloqueo a las reformas al sistema de recursos propios, provocando un estancamiento de los recursos propios y una dinámica negativa en relación con la autonomía financiera.

Sumando los tres problemas, la excesiva importancia de las contribuciones nacionales a través del recurso RNB, las continuas excepciones y arreglos sobre los recursos a favor de algunos Estados Miembros y el bloqueo en la negociación de nuevos recursos por lo Estados Miembros por miedo a perjudicar sus posiciones económicas, crean un sistema de recursos propios, que se puede catalogar, como un auténtico fracaso. Como ya se ha mencionado anteriormente, se lleva intentado desde hace 30 años la reforma del sistema de los recursos propios, buscando transformar el sistema en uno más transparente,

simple, justo y, sobre todo, eficiente, que contenga una serie de auténticos recursos propios comunitarios, reduzca la importancia de las contribuciones nacionales, como el recurso sobre el RNB y que elimine la gran cantidad de mecanismos de corrección, exenciones y arreglos.³²

7.2 Los diversos intentos de cambio fallidos del sistema de recursos propios

El sistema de recursos propios vigente evidencia varios problemas que lo desvirtúan y alejan de su objetivo real, que es la consecución de la autonomía financiera de la Unión Europea. Las instituciones de la Unión Europea se percataron de tales problemas rápidamente, destacando los fallos en diferentes informes y Decisiones.

La Unión Europea se limitaba a lanzar propuestas de cambio poco ambiciosas, que nunca llegaban a materializarse en auténticos cambios por la falta de acuerdo entre los Estados. Las pocas propuestas que contenían nuevos recursos o auténticos cambios en los recursos existentes morían rápidamente, de nuevo, por la falta de acuerdo entre los Estados Miembros. Por ejemplo, en el Informe de la Comisión sobre el funcionamiento del sistema de recursos propios (COM/2004/0505 final) se propuso una reforma al sistema de recursos propios que se basaba en introducir nuevos recursos para poder cubrir la mitad de los presupuestos comunitarios. Se quería favorecer la autonomía financiera de la Unión Europea, haciendo que los ciudadanos tengan un vínculo directo con los presupuestos comunitarios, es decir, reducir el papel nacional a la hora de aplicar los recursos propios de la Unión Europea. Tenían en mente tres vías por las que conseguir su objetivo, introduciendo un nuevo recurso basado en la energía, modificar el recurso del IVA comunitario para adaptarlo a tal necesidad o un nuevo recurso comunitario sobre el Impuesto de las Sociedades. Las propuestas que se contenían en este Informe, a priori, parecían sólidas, se daba un objetivo claro y varias vías para conseguirlo. Sin embargo, la Comisión de la

³² MARTÍN RODRÍGUEZ J. M. (2021) *Los “nuevos” recursos propios de la Unión Europea. Un paso delante de muchas incógnitas*, pág. 388 [Documentos de Trabajo 8/2022. Retos actuales del Derecho Financiero y Tributario / VII Reunión de profesores de Derecho Tributario y Financiero]

Unión Europea posponía continuamente su introducción, dando por perdida la introducción de esta propuesta a partir del MFP del año 2007 – 2013.

Llegado el MFP del año 2014 – 2020 se puso, de nuevo, sobre la mesa, revisar el sistema de recursos propios y solucionar los problemas de autonomía financiera. La Comisión propuso tres cambios:

- Eliminación de manera progresiva y paulatina del recurso basado en el IVA.
- Introducir dos nuevos recursos, uno basado en transacciones financieras y el otro basado, de nuevo, en el IVA, pero, adaptado a la autonomía financiera.
- Cambio del sistema de correcciones para hacerlo más transparente y simple, no se buscaba eliminarlo.

Como sucedió con todos las propuestas de modificaciones efectuadas hasta la fecha, la falta de acuerdo entre los Estados Miembros provocó que la Decisión del Consejo de 26 de mayo de 2014 sobre los recursos propios no introdujera ninguna cambio, manteniendo el sistema de recursos propios intacto.

Se puede concluir que estas propuestas mencionadas con anterioridad han tenido una trascendencia e importancia mínimas, no han llegado a influenciar en prácticamente ningún aspecto el sistema de recursos propios de la Unión Europea, al ser desechadas rápidamente.

También ha habido un par de propuestas posteriores con una notoria incidencia o importancia mayor que las anteriores. La primera propuesta está contenida en la Decisión del Consejo de 2014, bajo el nombre de propuestas del “Grupo Monti” o también denominado Grupo de Alto Nivel, a través de su informe “*Future Financing of the EU*”. La segunda se contiene en la Propuesta de

Decisión sobre el sistema de recursos propios de la Unión Europea [COM (2018) 325 final] de 2 de mayo de 2018.³³

7.2.1 Las propuestas del “Grupo Monti” y la Propuesta de Decisión sobre el sistema de recursos propios de la Unión Europeo de la COM

A pesar de las fallidas propuestas con mínima trascendencia e importancia, hubo un par de propuestas comprendidas en el periodo de los años 2016 – 2018 que tuvieron una cierta notoriedad, pareciendo que iban a cambiar el sistema de recursos propios de una vez por todas. Finalmente, ninguna de las dos llegó a aprobarse en su plenitud, pero, influenciaron en gran medida los pocos cambios en el sistema de recursos propios formalizados en la Decisión sobre los recursos propios del año 2020 y la Hoja de Ruta del MFP 2021 – 2027, además, en el caso de que no hubiera existido la crisis provocada por la pandemia del COVID 19, nos podemos llegar a plantear la probabilidad de que la mayoría de los nuevos recursos que se propusieron hubieran sido realmente aprobados.³⁴

Estas propuestas son, por un lado, la propuesta del “Grupo Monti” o también denominado Grupo de Alto nivel, a través de su informe *“Future Financing of the EU”*, y, por otro lado, la Propuesta de Decisión sobre el sistema de recursos propios de la Unión Europea [COM (2018) 325 final] de 2 de mayo de 2018.

El Grupo Monti se constituyó en 2014, con el objetivo de buscar el método para dotar de mayor sencillez, transparencia, equidad y responsabilidad democrática al sistema de recursos propios de la Unión Europea. Este grupo

³³ MARTÍN RODRÍGUEZ J. M. (2021) *Los “nuevos” recursos propios de la Unión Europea. Un paso delante de muchas incógnitas*, pág. 389 [Documentos de Trabajo 8/2022. Retos actuales del Derecho Financiero y Tributario / VII Reunión de profesores de Derecho Tributario y Financiero]

³⁴ La posibilidad de que en caso de no haber una pandemia de por medio gran parte de los nuevos recursos ya estarían en aprobados y puestos en funcionamiento no es más que mera especulación. Los indicios que tenemos hacen indicar que pudo dar con muchas posibilidades, pero, en ningún caso, se puede afirmar con rotundidad.

publicó en 2016 un informe denominado “*Future Financing of the EU*” y lo expondría ante el Consejo y el Parlamento europeo en 2017.³⁵

La principal utilidad que tuvo el informe fue la de analizar y evaluar nuevos posibles recursos propios. El informe, en base de una serie de criterios, evaluaba los candidatos a nuevos recursos, buscando encontrar los más adecuados para financiar la mayor parte de los gastos presupuestarios comunitarios. Se buscaba en los recursos, además de poder aportar una amplia cantidad de ingresos, que contribuyeran a los objetivos de sostenibilidad económica, social y medioambiental.

Hay que tener en cuenta que este informe se publicó antes de que la pandemia afectara la economía comunitaria y de la consecuente creación del fondo de recuperación “*Next Generation*” Se quería reducir de manera progresiva el papel de los anteriores recursos propios para ir introduciendo estos nuevos recursos propios propuestos en el informe por el Grupo Monti. Los recursos que el informe consideró más adecuados se dividen en dos grupos separados.

Por un lado, los recursos propios que tiene una conexión con el mercado **único comunitario y la coordinación fiscal**. En este grupo de recursos se propuso un nuevo recurso IVA, mucho más adecuado con los objetivos europeos y que sustituyese el anterior recurso IVA, un nuevo recurso basado en el Impuesto sobre las Sociedades y un recurso basado en el Impuesto sobre las Transacciones Financieras.

El segundo grupo de recursos tiene conexión con las políticas sobre la **energía, medio ambiente, clima o transporte**. Forman parte de este grupo, un recurso basado en el CO2, un recurso sobre los Impuestos sobre la Electricidad,

³⁵ MARTÍN RODRÍGUEZ J. M. (2021) *Los “nuevos” recursos propios de la Unión Europea. Un paso delante de muchas incógnitas*, pág. 389 [Documentos de Trabajo 8/2022. Retos actuales del Derecho Financiero y Tributario / VII Reunión de profesores de Derecho Tributario y Financiero]

un recurso sobre los combustibles fósiles y un recurso sobre las mercancías producidas en países con altas emisiones de CO2.

Las propuestas contenidas en este Informe del Grupo Monti tuvieron un calado instantáneo en el Parlamento Europeo, ya que en el Informe sobre la reforma del sistema de recursos propios de la Unión (2017/2053(INI)), de 26 de febrero de 2018 y en la Resolución del Parlamento Europeo, de 14 de marzo de 2018 se apoyaba la reforma de sistema de recursos propios a través de la introducción de nuevos recursos, donde muchos de cuales habían sido anteriormente propuestos en el Informe del Grupo Monti. En estos documentos del Parlamento Europeo se propone la introducción de los siguiente recursos:

- Recurso que se basa en los ingresos que se generan por las Bases Imponibles Consolidadas Comunes del Impuesto de Sociedades (BICCS)
- Recurso basado en los ingresos en señoreaje de la emisión de monedas del BCE.³⁶
- Recurso basado en las operaciones de la economía digital.
- Recurso basado en un impuesto sobre el plástico y envases de un solo uso.
- Recurso basado en una parte de los ingresos por las subastas del régimen de comercio de los derechos de emisión (RCDE)³⁷

La propuesta del Grupo Monti, y la del Parlamento Europeo a raíz del Informe *“Future Financing of the EU”* era muy ambiciosa. Incluso, se puede decir que demasiado. En la práctica, únicamente se ha aprobado un solo nuevo recurso de los documentos aportados por el Parlamento europeo en 2018, siendo este el recurso sobre los plásticos y envases de un solo uso. En cuanto el resto de los recursos hay algunos que están pendientes de ser introducidos durante el MFP 2021 – 2027.

³⁶ Las entidades de crédito pagan por los billetes de euro fabricados por el BCE. El pago se hace mediante el pago de su valor nominal. Para acometer estos pagos, las entidades de crédito solicitan préstamos o ceden activos al banco central. El préstamo o los activos cedidos generan intereses o rendimientos, que se denominan “ingresos por señoreaje”

³⁷ Cuando una determinada instalación emite menos del número de derechos que tiene puede vender su exceso, si la instalación emite más derechos que obtiene los debe comprar en el mercado.

La **Propuesta de Decisión** sobre el sistema de recursos propios de la Unión Europea [COM (2018) 325 final], de 2 de mayo, tenía dentro de su contenido la creación de tres recursos propios nuevos, que son los siguientes:

- Un recurso basado en la aplicación de una base imponible consolidada sobre el Impuesto de las Sociedades.
- Un recurso basado en una proporción de los ingresos que procedan de las subastas del régimen de comercio de derechos de emisión.
- Un recurso basado en una contribución nacional que se calcula según la cantidad de envases de plástico que no se reciclen.

Tanto los recursos propuestos por el Grupo Monti, como los recursos contenidos en esta Propuesta de Decisión fueron negociados en un contexto muy diferente al actual. Durante los años 2016 – 2018 la Unión Europea daba por finalizada y superada la crisis económica, por lo que el contexto era favorable para modificar el sistema de recursos propios de una vez por todas. Sin embargo, como ya se ha mencionado, la aparición de la pandemia en 2020 y la consecuente crisis económica aparejada, ha provocado un trastocamiento en los planes de la Unión Europea. Los nuevos recursos propios que se querían introducir fueron negociados en base a un contexto económico favorable.

Se puede, sin embargo, afirmar que, aunque el contexto económico ya no sea el mismo que en el momento en el que se negociaron los nuevos recursos propios, se necesitan más que nunca. Con la creación del nuevo fondo de recuperación “*Next Generation*”, que se nutrirá y financiará con recursos propios de la Unión Europea, se necesitan nuevos recursos para poder afrontar tal tarea. A pesar de la necesidad de nuevos recursos, no se han cumplido las expectativas en la Decisión sobre los recursos propios adoptada en 2020, pero la Hoja de Ruta establecida para el Marco Financiero Plurianual 2021 – 2027 promete la introducción de hasta seis nuevos recursos.³⁸

³⁸ MARTÍN RODRÍGUEZ J. M. (2021) *Los “nuevos” recursos propios de la Unión Europea. Un paso delante de muchas incógnitas*, pág. 391 [Documentos de Trabajo 8/2022. Retos actuales del Derecho Financiero y Tributario / VII Reunión de profesores de Derecho Tributario y Financiero]

7.3 El Marco Financiero Plurianual 2021 – 2027, la Decisión 2020/2053 del Consejo europeo y los Fondos *Next Generation*

El territorio comunitario durante el año 2020 sufriría una profunda crisis económica a raíz de la pandemia del COVID 19, el confinamiento de los ciudadanos y la pausa de determinadas actividades que no eran esenciales ha tenido unos efectos devastadores en la economía comunitaria. Esta crisis económica en la que se sumió la Unión Europea llevo al Consejo Europeo a aprobar un fondo de recuperación el 23 de abril de 2020, un fondo al que se le dio el nombre de “*Next Generation EU*” y se le dotó de un presupuesto de 750.000 millones de euros. El fondo se acordó y aprobó definitivamente en el Marco Financiero Plurianual del periodo de 2021 hasta 2027. Este nuevo fondo de recuperación tenía el objetivo de reparar los daños provocados por la crisis económica provocada por la pandemia global del COVID 19.

El objetivo es que el fondo de recuperación se financie por vía de los recursos propios. Es evidente que para afrontar la financiación de tan amplia cantidad de dinero se necesita de una fuente de ingresos estable y segura. Como he mencionado varias veces, el sistema de recursos propios comunitario depende casi en su totalidad del recurso sobre el RNB, por lo que, si no se crean nuevos recursos propios, el fondo de recuperación se tendrá que cubrir casi en su totalidad por el recurso sobre el RNB. Si no se instauran recursos propios nuevos que reduzcan la importancia del recurso sobre el RNB, la situación de falta de autonomía financiera se verá agravada por el fondo “*Next Generation*”, ya que tendrá que cubrir la falta de ingresos el recurso sobre el RNB.

En este contexto tan importante es donde se aprueba la Decisión 2020/2053 del Consejo europeo. Esta Decisión en vez de transformar el sistema de recursos propios adaptándolo a las nuevas necesidades del MFP 2021 - 2027, es decir, al fondo de recuperación y al esfuerzo que hace la Unión Europea, mantiene prácticamente intacto el sistema de recursos propios. La única gran novedad que se introduce en esta Decisión es el nuevo recurso sobre los plásticos y envases no reciclados. En relación con los derechos aduaneros y al

recurso comunitario aduanero, la Decisión, en vez de reducir la retención de gastos que hacen los Estados Miembros para aumentar los ingresos por vía de este recurso, los aumentó, pasando del 20 por ciento al 25 por ciento. Además, en relación con el recurso comunitario IVA, únicamente se simplifica el modo de determinación de la base para calcular el recurso.

Ante esta situación, se debe plantear la pregunta acerca de donde se encuentran los nuevos recursos propios que se necesitan para poder afrontar y cubrir el nuevo fondo de recuperación. La Unión Europea, como solución a la falta de introducción de nuevos recursos propios en la Decisión de 2020, negoció el Acuerdo Interinstitucional del Parlamento Europeo, el Consejo, y la Comisión, de 16 de diciembre de 2020. En este Acuerdo Interinstitucional se delimita una Hoja de Ruta para crear nuevos recursos propios durante el MFP de 2021 – 2027. La Hoja de Ruta se puede dividir en tres fases:

- Una primera fase en 2021, donde se establece una fecha límite de junio de 2021 para adoptar la propuesta de creación de tres nuevos recursos, que son, un mecanismo de ajuste en las fronteras de las emisiones de carbono (MAFC), un recurso basado en el régimen de comercio de los derechos de emisión (RCDE) y un recurso basado en el impuesto digital.
- Una segunda fase, comprendida entre 2022 y 2023 que prevé la deliberación por el Consejo de los nuevos recursos y su introducción a partir del 1 de enero de 2023.
- Una tercera fase, comprendida entre 2024 y 2026, que comprende la propuesta de nuevos recursos propios a mayores, como un recurso sobre el Impuesto sobre Transacciones Financieras o un recurso sobre el Impuesto de las Sociedades.

Parte de los objetivos en relación con las fechas previstas en este documento no se han cumplido. Sin embargo, se ha dado un paso adelante a la

creación de nuevos recursos propios con la aprobación de la Propuesta de modificación, de 22 de diciembre de 2021, de la Decisión 2020/2053.³⁹

Esta Propuesta de modificación contiene aspectos en relación con la puesta en marcha de varios recursos nuevos, menciona el nuevo recurso sobre los ingresos del Régimen de Comercio de Derechos de Emisión, menciona el mecanismo de ajuste de las emisiones de carbono, menciona el recurso basado en un Impuesto Digital y menciona el recurso basado en un Impuesto sobre Transacciones Financieras.

Todos estos novedosos recursos que pretenden cambiar el sistema de recursos propios para dotar de una auténtica autonomía financiera a la Unión Europea se prevén que se introduzcan en un futuro próximo y a lo largo del MFP 2021 – 2027. La Hoja de Ruta es muy ambiciosa, siendo normal que algunas fechas previstas no se cumplan, pero se prevé que estos nuevos recursos sean capaces de financiar de manera íntegra el esfuerzo hecho por la Unión Europea a la hora de crear el fondo de recuperación por la crisis provocada por la pandemia. El objetivo es que los nuevos recursos reduzcan el peso del recurso sobre el RNB, se busca poder financiar el fondo sin tener que acudir a las contribuciones nacionales a través del recurso sobre el RNB y sin tener que reducir gastos de otras actividades importantes de la Unión Europea. A pesar de que la Decisión 2020/2053 fuera decepcionante en relación con los pocos cambios en el sistema de recursos propios, la nueva Hoja de Ruta se muestra como una sólida posibilidad de introducción de recursos nuevos, con la posibilidad de que vuelvan a dar vida a la ansiada autonomía financiera.

Los nuevos recursos que se quieren introducir se pueden dividir en dos grupos según a la política e ideas a las que obedece su introducción. Tenemos, por un lado, los recursos propios nuevos que se encuentran previstos en la Hoja de Ruta para el MFP 2021 – 2027 que están vinculados a la **política**

³⁹ MARTÍN RODRÍGUEZ J. M. (2021) *Los “nuevos” recursos propios de la Unión Europea. Un paso delante de muchas incógnitas*, pág. 391 [Documentos de Trabajo 8/2022. Retos actuales del Derecho Financiero y Tributario / VII Reunión de profesores de Derecho Tributario y Financiero]

medioambiental de la Unión Europea. Este grupo de recursos, además de aportar ingresos a los presupuestos europeos, ayuda a cumplir los objetivos medioambientales que tiene la Unión Europea. El recurso procedente de los régimen de comercio de los derechos de emisión (RCDE), junto al mecanismo de ajuste en las fronteras de las emisiones de carbono (MAFC), pretende reducir la huella de carbono de las industrias comunitarias, es decir, se quiere conseguir una lenta descarbonización a la par que se obtienen ingresos. Este grupo de recursos al proteger la política medioambiental comunitaria se presentan como los candidatos principales a ser aprobados sin problemas en los próximos años, hay una mayor facilidad de reunir y convencer los Estados Miembros a que adopten un acuerdo en materia de política medioambiental que en materia de política económica.

El otro grupo de recursos están vinculados a la **actividad económica**, por ende, son recursos que conectan con las ideas políticas de los Estados Miembros en relación con la economía. Son recursos que gravan determinadas actividades económicas y que tiene relación directa con las diferentes ideas políticas sobre la economía que tiene cada Estado Miembro, por esta razón, su aprobación en los próximos años se presenta como menos probable o con mayores obstáculos. En este grupo de recursos se encuentran los que gravan la Base Imponible Común Consolidada del Impuesto sobre las Sociedades (BICCIS) o el Impuesto sobre Transacciones Financieras (ITF), entre otros.

8. CONCLUSIONES

Una vez analizado y estudiado el contenido de los recursos propios se pueden sacar una serie de conclusiones sobre cada apartado del trabajo.

En primer lugar, los **Recursos Propios Tradicionales**, como se ha evidenciado a lo largo de todo el trabajo, son recursos que se presentan como ineficaces y, sobre todo, como recursos que aportan muy pocos ingresos. Las principales conclusiones que se pueden sacar sobre este grupo de recursos es que se han quedado anticuados con el paso de los años, tienen un papel secundario dentro del sistema de recursos propios y que no se prevén que se modifiquen en los próximos años.

Los **derechos aduaneros** apenas han sufrido cambios desde que fueron introducidos al sistema de recursos propios, es decir, no han evolucionado para adaptarse a las nuevas necesidades de la Unión Europea. El recurso comunitario aduanero fue introducido con el propósito de cubrir un gran porcentaje de los gastos comunitarios, sin embargo, en la actualidad apenas aporta el 10 por ciento a los ingresos comunitarios. Bajo mi punto de vista, es un recurso que se ha quedado en la sombra con el paso de los años y evidencia la necesidad de un cambio urgente. La conclusión que se puede extraer en relación del recurso comunitario aduanero es que es un recurso con un papel secundario en el sistema de recursos propios, que apenas goza de importancia y que lleva décadas sin ser modificado.

Sobre **las exacciones reguladoras agrícolas** se puede sacar una conclusión parecida a la del recurso comunitario aduanero. Las exacciones reguladoras agrícolas tienen un papel aún menos relevante en los ingresos presupuestario que el recurso comunitario aduanero. Es un recurso que representa un parte ínfima de los ingresos comunitarios. A raíz del estudio de este recurso se puede extraer la conclusión de que es un recurso que no aporta prácticamente nada a nivel de ingresos, que tiene un papel secundario y que no va a solucionar los problemas del sistema de recursos propios. Además, es un

recurso que no se pretende modificar en los próximos años, principalmente, porque es ignorado en la mayoría de las Decisiones sobre recursos propios.

Por último, sobre las **cotizaciones sobre el azúcar e isoglucosa**, hay que mencionar, a modo de conclusión, que ni aportan muchos ingresos a los presupuestos europeos ni parece que vayan a ser modificados en los próximos años.

En segundo lugar, sobre el **recurso comunitario IVA**. El recurso comunitario IVA ha sido objeto de numerosas polémicas entorno al modo de funcionamiento de este. Es un recurso que fue concebido para ser la principal fuente de ingresos de la Unión Europea. Sin embargo, únicamente aporta entorno al 15 o 20 por ciento de los ingresos comunitarios. La principal conclusión que se puede extraer del estudio de este recurso, bajo mi punto de vista, es que es un recurso insuficiente para cubrir gran parte de los gastos presupuestario, como se pretendía en un primer momento. Los presupuestos europeos, con el paso de los años, han ido aumentando los gastos comunitarios, unos gastos que el recurso IVA no puede cubrir por sí solo. El recurso comunitario IVA es un recurso limitado. Es un recurso, que, por su modo de funcionamiento, no puede aportar una cantidad de ingresos exorbitante, ya que hay una serie de tipos máximos que no se pueden superar a la hora de calcularlo. A todo esto, hay que sumar el problema de la aplicación de tipos reducidos y privilegiados a determinados Estados Miembros. La aplicación de estos tipos reducidos reduce los ingresos de este recurso.

En conclusión, el recurso IVA no puede cubrir por sí solo los gastos comunitarios, necesita de otros recursos propios que aporten más ingresos a los presupuestos comunitarios de manera urgente.

Por último, **sobre el recurso RNB**. Este recurso fue concebido como un recurso que tendría la función de cubrir aquellos gastos que no se puedan cubrir con el resto de los ingresos obtenido del resto de recursos propios. En un principio solo iba a funcionar a modo de balanza para equilibrar los gastos con los ingresos. Sin embargo, del estudio de este recurso, se puede concluir que es la principal fuente de ingresos de los presupuestos comunitarios y que es un

recurso que crea muchos problemas. El resto de los recursos propios (recurso IVA y RTP) no aportan los ingresos que se esperan de ellos, por lo que el recurso sobre el RNB tiene que cubrir una cantidad de gastos muy alta. El recurso sobre el RNB se basa en una contribución nacional de los Estado Miembros y al aportar el recurso una cantidad tan alta de ingresos a los presupuestos se vulnera la autonomía financiera consagrada en el artículo 311 del TFUE.

La conclusión que puedo sacar de este recurso es que el resto de los recursos propios no aportan los ingresos necesarios para cubrir los presupuestos comunitarios, por lo que la Unión Europea se han visto obligada a depender de un recurso propio que se basa en una contribución nacional. Es una situación provocada por la ineficacia de los recursos actuales y la pasividad a la hora de introducir nuevos recursos propios.

En cuanto a las conclusiones del estado del **sistema de recursos propios en la actualidad**, el sistema de recursos propios de la Unión Europea se encuentra sumido en una situación negativa, no goza de la autonomía financiera que se consagra en el artículo 311 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, ya que gran parte de los ingresos presupuestarios se cubren por el recurso RNB comunitario, un recurso que se basa en contribuciones nacionales de los Estados Miembros. En este contexto, la Unión Europea ha hecho un esfuerzo histórico habilitando el fondo de recuperación “*Next Generation*” con el objetivo de subsanar la crisis económica provocada por la pandemia global de la COVID 19. La creación del fondo de recuperación provoca la necesidad urgente de crear nuevos recursos propios para cubrir el fondo, son necesarios ahora más que en ningún momento. Estamos hablando de una situación crítica, ya que, si no se introducen nuevos recursos propios, el fondo se tendrá que cubrir mayoritariamente con el recurso RNB, agravando la situación de crisis aún más.

En conclusión, el sistema de recursos propios y los recursos propios que forman parte de este se encuentran en una situación de crisis desde hace muchos años. El recurso sobre el RNB tiene demasiada importancia y el resto de los ingresos propios son insuficientes y poco eficaces. Todo esto lleva a la necesidad urgente de aprobar nuevos recursos propios.

Una vez extraída la conclusión de cada uno de los recursos propios me centraré en dar una conclusión acerca del camino que pretenden seguir en **el futuro los recursos propios y de los nuevos recursos propios** que se quieren aprobar en los próximos años.

Podemos afirmar que la evolución del sistema de recursos propios con el paso de los años ha sido muy escasa, más allá de introducir dos nuevos recursos, como el recurso IVA y el recurso RNB, no se ha hecho mayor evolución en el sistema. La Unión Europea lleva casi tres décadas esperando un cambio en el sistema de recursos propios sin tener éxito, sin embargo, la creación de nuevos recursos propios parece estar más cerca que nunca. La tendencia negativa que llevan arrastrando los recursos propios en los últimos años avoca al pesimismo. Sin embargo, con la introducción de la nueva Hoja de Ruta para el Marco Financiero Plurianual 2021 – 2027 se presenta un contexto donde se prevé aprobar hasta seis nuevos recursos propios. Estos nuevos recursos pretenden financiar la totalidad de los gastos presupuestarios y, sobre todo, cubrir con eficacia el nuevo fondo de recuperación “*Next Generation*”. Los nuevos recursos que se pretenden aprobar en la Hoja de Ruta son:

- Un recurso sobre que grave los ingresos que obtienen los Estados a través del Régimen de Comercio de Derechos de Emisión (RCDE).
- Un recurso basado en un mecanismo de ajuste en frontera de las emisiones de carbono (MAFC).
- Un impuesto digital.
- Un recurso que grave el Impuesto sobre las Transacciones Financieras (ITF).
- Un recurso sobre el Impuesto de las Sociedades.

Además, hay que añadir el nuevo recurso sobre los plásticos no reciclados y envases no reciclables. Este recurso ha sido el primero en aprobarse del amplio grupo de nuevos recursos que se quieren aprobar.

La conclusión que se puede extraer de este Hoja de Ruta prevista para el MFP 2021 – 2027 es muy positiva. Los nuevos recursos propios parecen que están más cerca que nunca de ser aprobados y poder restaurar la autonomía financiera de la Unión Europea. Bajo mi punto de vista, se ha hecho un avance enorme en los últimos años. El recurso sobre el RNB debe perder importancia de manera necesaria y la aprobación de nuevos recursos propios es el mejor método para poder conseguir este objetivo. La Hoja de Ruta da muchos motivos para confiar en el cambio del sistema de recursos propios. El sistema de recursos propios en los últimos años se ha encontrado en un estado pésimo, pero parece que en los próximos años hay una tendencia positiva de que el sistema cambiará de una vez por todas.

BIBLIOGRAFÍA

Legislación

- Art. 311 Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
- Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular

Obras

- CORDERO GONZÁLEZ E. V. (2022) *La reforma del sistema de recursos propios de la UE: el recurso sobre los residuos de envases de plástico no reciclados y el proyecto de mecanismo de ajuste en frontera de emisiones de carbono*. Studi Tributari Europei
- DE CASTRO POLO, D. (2022) *Las finanzas comunitarias: estudio del marco financiero plurianual 2021- 2027* [Trabajo de Fin de Grado]. Universidad de Valladolid.
- ESCUDERO FERRER, S. L. (2019). *La Unión Europea: Estudio del presupuesto, la evolución reciente, análisis de la situación actual y propuestas del futuro*. [Tesis doctoral]. UNED.
- GARCÍA GUERRERO, D. (2021). *Estudio de la disciplina aduanera de la Unión Europea* (Tesis Doctoral) Universidad de Jaén
- GUERRERO, L. (2001) Sistema básico de imposición indirecta. Cuaderno de estudios empresariales, 11, 87 – 116. <https://doi.org/10.5209/cese.10767>
- HORNERO, M, J, P., & SERRANO, P. (2012) El sistema de ajustes del IVA y RNB en la Unión Europea. Cuadernos de información económica, 229, 59 – 68. https://www.funcas.es/wp-content/uploads/Migracion/Articulos/FUNCAS_CIE/229art10.pdf
- MARTÍN RODRÍGUEZ J. M. (2021) *Los “nuevos” recursos propios de la Unión Europea. Un paso delante de muchas incógnitas* [Documentos de Trabajo 8/2022. Retos actuales del Derecho Financiero y Tributario / VII Reunión de profesores de Derecho Tributario y Financiero]

- MATARRÁN SERRANO, P. C. (2012) La dinámica de los ajustes IVA y RNB de la UE [Tesis Doctoral] UNED.
- RAYO, A. O. (2015). La financiación del presupuesto de la Unión Europea y la necesidad de revisar el sistema de recursos propios. *Revista General de Derecho Europeo* - ISSN 1696-9634.
<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5496596>
- VECINO BÉCARES, V. (2019) *El sistema de recursos propios de la Unión Europea: Evolución, propuestas de reforma y participación de España en el mismo* [Trabajo de Fin de Grado] Universidad de Valladolid
- Vista de La Unión fiscal en la UE (una visión general). (s. f.).
<https://revistas.uned.es/index.php/REDUE/article/view/13615/12312>

Recursos de Internet

- Mecanismo de recursos propios [en línea] EUR- Lex, 4 sep. 2007
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=LEGISSUM:l34011>
21 mar. 2023
- EUR-Lex - 12_2 - EN - EUR-Lex. (s. f.). <https://eur-lex.europa.eu/ES/legal-content/summary/union-customs-code.html>
- Los ingresos de la Unión Europea | Fichas temáticas sobre la Unión Europea | Parlamento Europea (s. f.).
<https://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/27/los-ingresos-de-la-union-europea>
- COMISIÓN EUROPEA. (2018). *Una estrategia europea para el plástico en una economía circular*. EUR – LEX. Recuperado el 20 de mayo de 2023 de: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:52018DC0028&from=FR>

- *Recurso propio basado en el plástico.* (s. f.). Comisión Europea.
https://commission.europa.eu/strategyand-policy/eu-budget/long-term-eu-budget/2021-2027/revenue/own-resources/plastics-ownresource_es