



Universidad de Valladolid

Facultad de Derecho

Doble Grado en DADE

**El sistema de Recursos
Propios de la Unión Europea:
Evolución, propuestas de reforma y
participación de España en el mismo.**

Presentado por:

Víctor Vecino Bécares

Tutelado por:

Isabel Rosario Vega Mocoroa

Valladolid, 15 de julio de 2019

Resumen

Los procesos de integración que se han llevado a cabo, a nivel mundial, desde mediados del siglo XX hasta hoy han originado entidades supranacionales que agrupan diversos Estados soberanos con el objetivo de defender los intereses de estos y perseguir metas comunes. Dentro de estas entidades soberanas hay una diferente a todas las demás, tanto por su historia como por sus características sui géneris, la Unión Europea. Desde su creación, la Unión Europea ha ido asumiendo competencias antes pertenecientes a los Estados, de forma que, a fin de financiar los gastos derivados del ejercicio de tales competencias se ha diseñado todo un engranaje presupuestario, basado en el principio de equilibrio entre gastos e ingresos y sobre la base de la existencia de una serie de recursos que, aunque provienen de los Estados Miembros, pertenecen de forma originaria y automática a la UE, el sistema de Recursos Propios.

Este sistema de Recursos Propios ha estado en constante evolución desde que, en 1970 y tras la firma del Tratado de Luxemburgo, se sustituyeran las contribuciones nacionales de los Estados Miembros por recursos propios de la CEE, produciéndose un cambio cualitativo trascendental para la Hacienda Pública Europea, dotándola de autonomía financiera propia. En un primer momento, la CEE se financia a través de los conocidos como Recursos Propios Tradicionales, formados por las exacciones agrícolas y los derechos de aduanas, recursos a los que posteriormente se unen un recurso basado en los ingresos del Impuesto sobre el Valor Añadido de los Estados Miembros y uno basado en la Renta Nacional Bruta de los mismos.

Así, estos Recursos Propios sirven para financiar el presupuesto de la Unión Europea, el cual tiene un peculiar y complejo proceso de aprobación y cuya base jurídica se encuentra, entre otros, en el artículo 314 TFUE, el artículo 106 del Tratado Euratom y el Reglamento Financiero 966/2012 del Parlamento Europeo y el Consejo. Si bien es cierto que el presupuesto de la UE responde al principio de anualidad, no puede obviarse que debe diseñarse siempre dentro de los límites marcados por el Marco Financiero Plurianual o MFP, es decir, la planificación a largo plazo de las finanzas públicas europeas donde se establecen los límites de gasto de la Unión para periodos de al menos cinco

años, si bien los últimos MFP han venido abarcando periodos de hasta siete años.

Hoy, uno de los debates más importantes llevado a cabo en el seno de la Unión Europea es el referente a la reforma del actual sistema de Recursos Propios, que, si bien proporciona ingresos suficientes para cubrir los gastos de la Unión, adolece, según el propio Parlamento Europeo, de una preocupante falta de transparencia y de una excesiva complejidad. Además, el cada vez mayor peso relativo de los recursos considerados como “contribuciones nacionales” dificulta la elaboración del presupuesto y compromete la autonomía financiera de la Unión. Así, y con el objetivo de reducir o eliminar estas deficiencias, se han realizado propuestas por parte de la Comisión y se ha creado un Grupo de Alto Nivel sobre Recursos Propios, donde se ha discutido, por un lado, la posibilidad de avanzar hacia un sistema más simple basado únicamente en “aportaciones nacionales” sobre la base de la Renta Nacional Bruta de los Estados, y, por otro lado, la posibilidad de eliminar los mecanismos de corrección que socaban la transparencia del sistema y la introducción de nuevos recursos genuinamente propios, analizando para ello la idoneidad de varios recursos candidatos.

España, por su parte, está llamada a jugar un papel clave en las negociaciones sobre la reforma del Presupuesto y el Sistema de Recursos Propios, pues ha pasado de ser uno de los países más beneficiado por las políticas de cohesión de la Unión Europea a ser un potencial contribuyente neto al presupuesto de la misma, de forma que las decisiones que a este respecto se tomen pueden tener un notable efecto sobre la economía nacional de forma que la actuación española en este proceso debe ser cautelosa pero aspirando a aumentar su ámbito de influencia en Bruselas con el objetivo de consolidar su posición como uno de los Estados líderes de la Unión.

Abstract

The integration processes carried out worldwide from the second half of the 20th century to now have originated supranational entities where different countries unite with the objective of defending their interest and pursuing common goals. Among those entities the European Union is one of its own kind, both because of its history and its features, given that since its creation, the EU has

assumed a wide range of functions that traditionally belonged to the Member States. Therefore, a whole budgetary system has been designed in order to finance those functions, from of the existence of some economic resources originally and automatically assigned to the EU, the Own Resources.

The Own Resources System has been permanently evolving since its creation in 1970, and more resources have been added to the original Traditional Own Resources (TOR), so today the system is formed by the traditional custom duties and sugar levies, a value added tax-based own resource and a Gross National Income-based own resource.

Nevertheless, one of today's most important debates carried out in the European institution is the possible reform of the current own resource system, due to its lack of simplicity, transparency and the excessive relative importance of the also known as "national contributions", which makes the budgetary negotiations harder and less efficient. Therefore, several proposals have been presented by the Commission, and even a High Level Group on Own Resources has been created in order to study those possible modifications of the system, such as the removal of the current correction mechanism or the introduction of new genuine own resources, including a deep analysis of potential resource candidates.

When it comes to Spain, the country is to be one of the main players in the budgetary reform discussions, since it has become a potential net contributor and the eventual modification of the current system can have an important impact on the national economy situation. However, it can also be a major opportunity to increase the Spanish national influence in Brussels.

Palabras Clave: Unión Europea, Presupuesto, Financiación, Recursos Propios.

Keywords: European Union, Budget, Financing, Own Resources.

Contenido

1.	Introducción	6
1.1.	Objeto y justificación del Trabajo	6
1.2.	Metodología	7
2.	Aproximación a la Política Presupuestaria de la Unión Europea	8
2.1.	La Hacienda Pública de la UE y el federalismo fiscal.	8
2.2.	Evolución del presupuesto y principios presupuestarios	12
2.3.	Aspectos formales y procedimentales del presupuesto	15
2.4.	Marco Financiero Plurianual: el gasto en la UE	20
3.	Sistema de Recursos Propios de la Unión Europea	23
3.1.	Origen	23
3.2.	Evolución.....	24
3.3.	Análisis de los elementos del Sistema	31
4.	Propuestas de Reforma	36
4.1.	Situación actual.....	36
4.2.	La necesidad de una reforma.....	38
4.3.	Reformas planteadas	40
5.	Participación Española en el Sistema de Recursos Propios	49
5.1.	España y la UE	49
5.2.	Transferencias de la UE a España.....	50
5.3.	Aportaciones de España al Presupuesto de la Unión Europea 52	
5.4.	España y la reforma presupuestaria de la Unión Europea	57
5.5.	Perspectivas de futuro	59
6.	Conclusiones	62
7.	Bibliografía.....	64

1. Introducción

1.1. Objeto y justificación del Trabajo

El principal objetivo de este trabajo es realizar un estudio de uno de los elementos clave de la financiación de la Unión Europea, como es el Sistema de Recursos Propios. A tal fin, el trabajo se estructura en un primer capítulo de introducción y presentación del tema, cuatro capítulos donde se estudia pormenorizadamente el tema presentado y un último capítulo donde se recogen unas breves conclusiones al respecto.

Para ello se hace necesaria una primera aproximación a la política presupuestaria de la Unión, analizando en primer lugar el nacimiento de la Hacienda Pública de la UE así como el desarrollo histórico del presupuesto comunitario y los principales aspectos procedimentales y formales del mismo, teniendo en cuenta su inclusión dentro de la programación económica a largo plazo establecida a través de los Marcos Financieros Plurianuales.

Se tratará de analizar, también, el origen y evolución del Sistema de Recursos Propios, estudiando de manera pormenorizada cada uno de los elementos que actualmente conforman el sistema, haciendo una referencia a su desarrollo histórico y a su importancia relativa a día de hoy.

Uno de los aspectos fundamentales que debe señalarse al analizar la financiación de la Unión Europea y concretamente el Sistema de Recursos Propios es la existencia de determinados problemas y defectos en su diseño que limitan su transparencia, equidad y simplicidad, y que han provocado que en los últimos años se haya generado un intenso debate sobre la necesidad de reformar el sistema, de forma que se analizará, también, la situación actual del mismo y las reformas que tanto las instituciones europeas como determinados organismos y grupos ad hoc han propuesto para mejorar la financiación de la Unión y avanzar hacia un sistema más justo, simple y sobre la base de auténticos recursos propios que garanticen la autonomía financiera de la Unión Europea.

Por último, se hará una referencia a la participación Española en el Sistema de Recursos propios, estudiando tanto las aportaciones realizadas

como las transferencias recibidas, así como el papel que España ha de jugar en el diseño del nuevo sistema de financiación comunitario.

Finalmente, el capítulo dedicado a las conclusiones recoge las principales aportaciones que se han realizado al tema objeto del trabajo.

1.2. Metodología

Para la realización del trabajo y la consecuente exposición de los extremos analizados se ha recurrido a las obras literarias enumeradas en la bibliografía, con especial mención a la obra de Isabel Vega Mocoeroa “La integración económica europea: curso básico” y de José María Jordán Galduf “Economía de la Unión Europea”.

Además, a la hora de realizar los análisis cualitativos se ha recurrido a la información ofrecida a través de las páginas web de las principales instituciones Europeas, así como a los informes realizados por diversos organismos, tanto comunitarios como nacionales y a la información elaborada por diferentes Ministerios del Gobierno Español. Especialmente importante ha sido la consulta del Informe realizado por el Grupo de Alto Nivel de Recursos Propios, creado ad hoc para estudiar la posible reforma del sistema de recursos propios y cuyos textos recogen las principales propuestas y posturas frente a la necesidad de rediseñar el sistema de financiación comunitario.

Por último, y con el objeto de analizar tanto la evolución histórica como las novedades más recientes, se han utilizado las Decisiones de Recursos Propios así como otros textos legales elaborados por las instituciones europeas y que recogen la regulación legal del sistema y las definiciones y descripciones de los diferentes elementos del mismo, de forma que su estudio ha sido clave para garantizar la rigurosidad del trabajo.

2. Aproximación a la Política Presupuestaria de la Unión Europea

Tras la II Guerra Mundial, los estados modernos han experimentado un fuerte proceso de internacionalización del sistema económico, siendo uno de los efectos de este fenómeno la creación de nuevas estructuras sociales de relación entre los diferentes grupos políticos, que surgen para dar respuesta a los retos planteados por dicha internacionalización. Así nacen los organismos internacionales, tanto de cooperación, como pueden ser el FMI o la OCDE, como de integración, por ejemplo, la Comunidad Europea. Si bien hay que señalar que dentro de estos procesos de integración se pueden diferenciar diferentes etapas o estadios de integración. Una primera fase sería el establecimiento de una zona de libre comercio, sin aranceles ni cuotas entre los países miembros los cuales mantendrían su propia política comercial, como ocurre en el caso de Mercosur. El segundo estadio de integración sería la unión aduanera, el cual requiere mayores niveles de negociación y acuerdo interno ya que se llevaría a cabo una política comercial exterior común, así como la imposición de aranceles y cuotas comunes con no miembros. En tercer lugar se encontraría el mercado común, que consiste en la creación de un área económica con libre movimiento de mercancías y factores productivos debido a la eliminación de las barreras aduaneras de forma que los países miembros deberían alcanzar acuerdos en materia de legislación laboral, sanitaria o técnica para posibilitar esta libre circulación de factores. La unión económica supondría un paso más en el nivel de integración respecto al mercado común, pues, además de establecerse la libre circulación de mercancías y factores, se procedería a la coordinación de políticas macroeconómicas, como son las políticas fiscal y monetaria. Este cuarto estadio es en el que podría encuadrarse actualmente a la Unión Europea y el nivel de integración que implica hace pertinente el estudio del desarrollo de una Hacienda Pública europea, independiente de los Estados Miembros, así como de las características propias de su proceso presupuestario.

2.1. La Hacienda Pública de la UE y el federalismo fiscal.

El desarrollo de un proceso de integración supranacional suele implicar un traspaso de competencias tradicionalmente ejercidas por los estados

protagonistas del mismo hacia las instituciones, en este caso, europeas, haciendo necesario el desarrollo de una actividad financiera autónoma.

En el caso de la Unión Europea, esta actividad financiera autónoma se canaliza en gran medida a través del presupuesto, aunque no de forma exclusiva, puesto que también se llevan a cabo actividades de empréstito, préstamo y transferencia realizadas fuera del marco presupuestario a través de distintos organismos como el Banco Europeo de Inversiones, el Fondo Europeo de Desarrollo u otros instrumentos creados ad hoc.

Tradicionalmente se ha esgrimido la existencia de fallos de mercado para justificar la intervención pública en la economía, pues estos impiden la asignación completamente eficiente de los recursos, la distribución plenamente equitativa de la renta y la estabilidad económica. De esta forma, con el objetivo de corregir estos fallos se defiende la necesidad de que los poderes públicos intervengan tanto en la definición del marco como en el propio proceso económico.

Así, la intervención pública se basa en el principio de autoridad y se sirve de dos instrumentos fundamentales para alcanzar los objetivos antes mencionados, el presupuesto y la regulación. De esta forma, la actividad presupuestaria consistiría en la movilización de recursos captados fundamentalmente de forma coactiva (mediante tributos) para sufragar la carga de los diferentes bienes y servicios ofrecidos por el sector público, mientras que la actividad reguladora se centraría en la definición del marco general de actuación de los agentes económicos y en el establecimiento de procedimientos de control sobre los mismos.

Este sector público, generalmente, se organiza en torno a tres niveles organizativos, a saber, local, regional y nacional, si bien en el ámbito europeo a estos tres niveles se superpone un cuarto nivel de carácter supranacional, desarrollado a partir de la fundación de las Comunidades Económicas Europeas a mediados del siglo XX. De la misma forma que antes hemos aludido a la justificación económica de la existencia del sector público, esta también sirve para justificar su organización en distintos niveles, incluyendo el supranacional. A este respecto, la mayor parte de los estudios se encuadran en el marco del llamado *federalismo fiscal*, es decir, la centralización de las funciones de redistribución de la renta y la riqueza y de estabilización macroeconómica, junto

a la división de las tareas de asignación (servicios públicos, impuestos y subvenciones, y regulación) entre todos los niveles de gobierno¹.

La teoría del federalismo fiscal tiene sus orígenes en el trabajo de Wallace E. Oates y nace en los años 70 con el objetivo de buscar una forma óptima de asignar los recursos públicos y de gestionar las competencias impositivas entre los diferentes niveles de gobierno en el marco de una federación. Es cierto que existe un consenso mayoritario sobre que la Unión Europea, dado su estado actual de integración, no puede considerarse como un estado federal en el sentido político tradicional, si bien, la redistribución de recursos existente a través del presupuesto europeo así como la actual discusión sobre la posibilidad de dotar a las instituciones europeas de una mayor autonomía financiera reflejan la importancia de las estructuras fiscales en la Unión, las cuales han avanzado hacia formas más similares a una federación fiscal que las que pueden observarse en otro tipo de agrupaciones supranacionales ².

En este contexto, el reparto de competencias y tareas que implica el federalismo fiscal debe hacerse teniendo en cuenta una serie de consideraciones. En primer lugar, la descentralización de determinadas tareas puede ser positiva, pues permite acercar los centros de decisión a los afectados y favorece la capacidad de estos para participar en dichas decisiones, dado que la pluralidad y diversidad de las regiones que componen la “federación” da lugar a una mayor heterogeneidad de las preferencias, según el teorema de la descentralización de Oates. Además, cuando se trata de servicios públicos cuyos usuarios se agrupan a nivel regional, la descentralización de dichos servicios permite cumplir el principio de equivalencia fiscal³, el cual exige la identidad entre pagadores y perceptores del servicio público para garantizar decisiones sin distorsiones en el nivel de gobierno correspondiente. Esto se refleja en el principio de subsidiariedad que inspira las políticas europeas, basado en la teoría de la descentralización y según el cual las decisiones, incluidas aquellas relacionadas con el presupuesto y obtención de recursos,

¹ Jordán Galduf, J. M^a. (2008): “Economía de la Unión Europea”, *Editorial Aranzadi S.A.*, Navarra.

² Dr. Heinemann, F. (2007): “Reform Options for the EU Own Resource System”, *Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung*, pag 156.

³ Olson, M. (1969): “The Principle of Fiscal Equivalence: The division of responsibilities among different levels of government”, *American Economic Review*.

deben tomarse en el nivel de gobierno más bajo posible que permita la eficiencia de las mismas. Sin embargo, un alto grado de descentralización produce, por otro lado, una reducción de la eficiencia, ya que no permitiría aprovecharse de los beneficios de las economías de escala y podría generar importantes externalidades, en cuyo caso la centralización de las decisiones sería una mejor opción. Además, dicha pérdida de eficiencia puede darse también cuando no existe una adecuada relación entre las decisiones relativas a los gastos y las que se refieren a los ingresos, por atribuirse a niveles de gobierno distinto, pues esto provocará que los gastos de uno de los gobiernos se financien mediante transferencias de otro, de forma que el primero tendrá una falta de autonomía financiera, pero también de responsabilidad respecto a los gastos al no tener que obtener los recursos directamente de los ciudadanos.

Teniendo en cuenta esto, la aplicación de la teoría del federalismo fiscal puede ser útil a la hora de determinar una asignación óptima de los recursos propios de la Unión Europea, sin olvidar que la Unión, siendo el nivel de gobierno más alto, no encaja plenamente en la definición de federación, que se identificaría más con sistemas como el Alemán a nivel nacional o el estadounidense.

La aplicación de la teoría del federalismo fiscal y, concretamente, del principio de subsidiariedad, implicarían en el ámbito de la asignación de recursos, que la Unión Europea asume competencias de regulación básica del mercado interior, interviniendo, por ejemplo, en la eliminación de barreras al comercio y circulación de factores, en la defensa de la competencia o de los consumidores. Estas competencias han tendido a incrementarse en los últimos años, si bien no ha ocurrido lo mismo en materia de redistribución, donde las diferencias con los estándares federales es aún mayor, debido a la falta de medios y al desacuerdo entre los Estados Miembros, que siguen reteniendo las competencias a este respecto. Esto implica que, aunque desde la Unión Europea se llevan a cabo políticas de distribución dirigidas a las regiones, no así dirigidas directamente a los ciudadanos.

En resumen, a pesar de que la Unión Europea se ha ido dotando, en determinados aspectos, de características propias de lo que se puede entender como una entidad federal, en otros se encuentra aún a una gran distancia de este nivel de integración, tratándose más bien de un estado “prefederal”, tal y

como se afirma en el informe Mc Dougall. Estas carencias en el proceso integrador pueden observarse, por ejemplo, en el reducido tamaño del presupuesto comunitario, consecuencia de la falta de competencias en materia de prestación directa de servicios públicos y de redistribución de la renta, provocada sobre todo por factores políticos e históricos, en especial la tradicional división del territorio europeo en estados soberanos.

2.2. Evolución del presupuesto y principios presupuestarios

El presupuesto comunitario es el acto de la autoridad presupuestaria por el que se aprueban los ingresos y gastos que se considera necesarios para un determinado ejercicio para el funcionamiento de la Unión Europea, incluyendo las previsiones de dichos ingresos y gastos y respondiendo a una serie de reglas y principios⁴

La institución presupuestaria ha sido, y es, una realidad en constante evolución en la Unión Europea, por lo que un análisis del mismo debe contener necesariamente una breve referencia a su evolución.

Así, una breve narración de la evolución cronológica de la institución presupuestaria de la Unión Europea tiene que arrancar, necesariamente, con una mención a los tratados constitutivos, a saber, el Tratado de París de 1951 y los Tratados de Roma de 1957, tanto el Tratado CEE como el Tratado Euratom, pues en estos textos se definen los mecanismos presupuestarios que estarían en vigor hasta 1970. En este año se marca un punto de inflexión, pues tras la firma del Tratado de Luxemburgo se sustituyen las contribuciones financieras de los Estados Miembros por recursos propios de la CEE, lo cual supone un cambio cualitativo trascendental para la hacienda pública europea, pues permite desarrollar una autonomía financiera propia⁵. Como se verá después, el presupuesto de la CEE pasa a financiarse, en un primer momento, con derechos sobre las exacciones agrícolas, derechos de aduanas, y, posteriormente, con un porcentaje de los ingresos del Impuesto Sobre el Valor añadido de los Estados y un porcentaje del Producto Nacional Bruto de los mismos. En 1975 se produjo

⁴ Fernández Navarrete, D. (2007): "Fundamentos económicos de la Unión Europea", Thomson Editores, Madrid.

⁵ Salinas Sánchez, J. (1998): "La integración económica Europea", Lex Nova, Valladolid. P.276.

una modificación del artículo 203 del tratado de la CEE, reforzando los poderes del Parlamento Europeo sobre el sistema presupuestario, y en 1984 se produjeron los acuerdos de Fontainebleau, que tenían como objetivo superar las dificultades financieras de la CEE corrigiendo los desequilibrios presupuestarios y los problemas que suscitaba la compensación en favor del Reino Unido. Es necesario referirse, también a los paquetes Delors I y II, de 1988 y 1992 respectivamente, los cuales tuvieron un importante impacto a nivel presupuestario y cuyo contenido se encuentra detallado más adelante.

Desde entonces, la historia del presupuesto europeo ha sido notablemente más estable⁶, si bien se han seguido introduciendo cambios en el sistema de Recursos Propios que serán analizados en detalle en los capítulos siguientes.

Es importante hacer una breve referencia a los principios que rigen la institución presupuestaria en el contexto actual de la Unión Europea.

El primero de ellos es el principio de **unidad**, el cual implica que todos los ingresos y gastos de la Unión Europea que se hagan con cargo al presupuesto deben quedar englobados en un solo documento presupuestario. En los primeros años de la Comunidad Europea, la autonomía de las instituciones provocó que hubiera hasta cinco documentos presupuestarios, y, si bien hoy en día el presupuesto incluye todos los ingresos y gastos de la Unión Europea, el principio de unidad no se respeta íntegramente, dado que, por ejemplo, los réditos del Fondo Europeo de Desarrollo (FED) no están recogidos en el presupuesto.

En segundo lugar debemos referirnos al principio de **universalidad**, que engloba otros dos principios, a saber, la no afectación de ingresos o unidad de caja, que supone que todos los ingresos han de recogerse en una caja común, sin que estén asignados de antemano para la financiación específica de ningún gasto (aunque existen algunas excepciones); y la no compensación, que conlleva que los ingresos y gastos deben constar por su importe íntegro, sin poder deducir, por ejemplo, los gastos de recaudación de los ingresos.

⁶ Benedetto, G. y Milio, S. (2012): "European Union Budget Reform", Palgrave Mcmillan.

Es de aplicación, también, el principio de **anualidad**, que básicamente implica que la referencia de las operaciones recogidas en el documento a un ejercicio coincidente con el año natural, si bien es cierto que este principio se aplica con cierta flexibilidad, como ocurre en el caso de los *créditos disociados*. Además, desde 1970 los presupuestos de gastos pueden ser enmarcados en programas de previsiones plurianuales que cubran más de un ejercicio⁷.

Uno de los principios más relevantes es el de **equilibrio**, que exige, a grandes rasgos, que los ingresos consignados en el presupuesto sean iguales a los gastos, imposibilitando, de antemano, la previsión de un déficit o superávit. Sin embargo, es necesario matizar que, mientras que en el momento de elaboración y aprobación del presupuesto debe darse un equilibrio exacto, la ejecución del mismo puede presentar separaciones del documento aprobado y registrarse así superávit o déficit presupuestario. En estos casos, se aprobarían presupuestos rectificativos o suplementarios que resuelven el problema creado por estos desequilibrios, anulando el déficit o el superávit a través de la redistribución de créditos o recursos.

Es de aplicación, también, el principio de **especialidad**, el cual exige que cada crédito esté afectado a un objetivo específico, a fin de evitar toda confusión entre un crédito y otro y garantizar la transparencia del documento, siendo este principio aplicable de igual forma a los ingresos, si bien tanto para una vertiente como para la otra la aplicación práctica de este principio exige una cierta flexibilidad que se concreta en las transferencias de crédito autorizadas por el Reglamento Financiero, para corregir las posibles previsiones inexactas.

Junto a ellos, deben mencionarse por último los principios de **unidad de cuenta**, que supone que el presupuesto se expresa únicamente en euros; y de **publicidad**, que exige que, una vez aprobado, el presupuesto sea objeto de difusión para los agentes económicos y sociales mediante su publicación en el Diario Oficial de la Unión Europea, si bien su entrada en vigor no depende de su publicación.

⁷ Muns, J. (2003): "Lecturas de integración económica: la Unión Europea", *Publicacions de la Universitat de Barcelona*, Barcelona.

2.3. Aspectos formales y procedimentales del presupuesto

El presupuesto de la Unión Europea es, actualmente, un presupuesto de inversión, que pone en común los recursos de los Estados Miembros y que gracias a la generación de economías de escala financia proyectos de inversión que de otra manera no se llevarían a cabo y que, en algunos países, suponen prácticamente la única fuente de inversiones en infraestructuras. Sin embargo, este presupuesto es notablemente diferente de los presupuestos nacionales, y desde el punto de vista formal tiene características propias.

El presupuesto de la Unión Europea se publica en dos volúmenes traducidos a todos los idiomas oficiales de la Unión. Así, la estructura general del presupuesto sería como sigue⁸:

1- Estado General de ingresos

- a. Introducción y financiación general del presupuesto
- b. Estado general de ingresos por línea presupuestaria
 - i. Recursos Propios
 - ii. Superávits y ajustes
 - iii. Ingresos procedentes de personas que trabajan en las instituciones y otros entes de la Unión
 - iv. Ingresos procedentes de las operaciones administrativas de la Unión
 - v. Aportaciones y devoluciones procedentes de programas y acuerdos de la Unión
 - vi. Intereses vencidos y multas
 - vii. Operaciones de préstamo
 - viii. Ingresos diversos
- c. *Establishment plan staff*
- d. Edificios

2- Estado de ingresos y gastos por sección

- a. Parlamento Europeo

⁸ De acuerdo con documento general de presupuesto de la Unión Europea para el ejercicio financiero 2019, disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/budget/data/General/2019/en/GenRev.pdf>

- b. Consejo Europeo y Consejo de la Unión Europea
- c. Comisión Europea
- d. Tribunal de Justicia de la Unión Europea
- e. Tribunal de Cuentas
- f. Comité Económico y Social Europeo (CESE)
- g. Comité Europeo de las regiones
- h. Defensor del pueblo europeo
- i. Supervisor europeo de protección de datos
- j. Servicio Europeo de acción exterior.

Cada una de estas secciones dedica un apartado a los gastos de la institución en cuestión (básicamente administrativos), otro a los ingresos y otro al personal que en ella trabaja, si bien la sección tercera, que establece el presupuesto de la Comisión, tiene una estructura particular. El presupuesto de la Comisión se divide en títulos, capítulos, artículos y apartados, de forma que cada título corresponde a una política desarrollada por la Comisión, por ejemplo, educación y cultura, investigación y desarrollo, agricultura y desarrollo rural o medio ambiente, de forma que el primer capítulo de cada título corresponde a los gastos administrativos, mientras que el resto de ellos se refieren a los gastos operativos.

Desde el punto de vista formal, es importante señalar que los créditos pueden consignarse en el documento presupuestario de hasta tres formas diferentes. La primera de ellas sería su consignación en una línea presupuestaria, siendo esta la situación normal, la segunda de las opciones sería consignarlos en una línea presupuestaria con la referencia P.M (pro memoria), que supone el reconocimiento del principio del gasto pero su supeditación a determinadas condiciones, y por último, su consignación con un mero (-), que supone que la línea de gasto en cuestión ha dejado de ser operativa, pero que es necesario conservarla para poder ultimar la ejecución de algún crédito de pago de ejercicios anteriores.

De esta forma, la gran mayoría de los recursos previstos en el presupuesto de la Unión Europea, hasta el 95 por ciento de ellos⁹, se dedican a

⁹ Comisión Europea (2016): *Structure of the EU budget*, disponible en: http://ec.europa.eu/budget/explained/budg_system/structure/struct_en.cfm

financiar actividades concretas sobre el terreno en el marco de alguna de las muchas políticas que la Unión Europea lleva a cabo, y a la estructura descrita pretende dar una visión general y transparente de los recursos asignados a cada política, ofreciendo además una explicación del nexo entre los objetivos perseguidos y los recursos financieros destinados a los mismos.

Uno de los aspectos más particulares del presupuesto de la Unión Europea es su peculiar procedimiento de aprobación. Para analizar dicho procedimiento debemos, en primer lugar, referirnos al artículo 314 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea y al artículo 106 bis del tratado constitutivo de la Comunidad Europea de la Energía Atómica (Euratom), así como el Reglamento Financiero nº966/2012 del Parlamento Europeo y el Consejo (artículos 36 a 52) y el Acuerdo Interinstitucional entre el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión sobre disciplina presupuestaria de 2013, pues estos documentos constituyen la base jurídica del procedimiento presupuestario. De esta forma, el procedimiento presupuestario engloba la preparación y aprobación del presupuesto de la Unión¹⁰ y determina el importe general y la distribución de los gastos anuales de la misma, así como los ingresos necesarios para hacerles frente.

Hasta 1970, únicamente el Consejo poseía competencias presupuestarias, y el Parlamento desempeñaba un papel meramente consultivo. Sin embargo, los Tratados de 22 de abril de 1970 y de 22 de julio de 1975 otorgaron competencias presupuestarias al Parlamento, pues el primero de ellos concedía al mismo el poder de decisión respecto a los gastos no obligatorios, aunque el Consejo mantenía la última palabra respecto a los gastos obligatorios; y el segundo de ellos reconocía al Parlamento el derecho a rechazar el presupuesto en su conjunto. Sin embargo, el Tratado de Lisboa introdujo importantes novedades, aumentando la sencillez y la transparencia del procedimiento presupuestario; sus principales novedades fueron la eliminación de la distinción entre los gastos obligatorios y los no obligatorios y la simplificación del proceso al requerir una única lectura del proyecto de presupuesto por cada institución.

¹⁰ Parlamento Europeo, Fichas técnicas (2018): *El procedimiento presupuestario*, disponible en: <http://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/10/el-procedimiento-presupuestario>

El ya mencionado artículo 314 TFUE establece las fases y los plazos que deben cumplirse a la hora de elaborar el presupuesto, si bien las instituciones acuerdan un calendario pragmático cada año con tiempo suficiente antes del comienzo del procedimiento, el cual puede dividirse en las siguientes etapas:

1. Primera etapa: Elaboración del proyecto de presupuesto

La Comisión Europea es la encargada de elaborar el presupuesto en base a las orientaciones sobre prioridades presupuestarias establecidas por el Parlamento y el Consejo. Este proyecto debe ser presentado antes del 1 de septiembre tal y como establece el artículo 314.2 TFUE, si bien el calendario pragmático anteriormente mencionado establece que el proyecto se presente a finales de abril o principios de mayo. Este proyecto podrá ser modificado, posteriormente, por la Comisión para tener en cuenta nuevos elementos, pero esta revisión no podrá llevarse a cabo después de la convocatoria del Comité de Conciliación.

2. Segunda etapa: posicionamiento del Consejo sobre el proyecto de presupuesto:

El TFUE establece que el Consejo deberá fijar su posición sobre el proyecto de presupuesto presentado por la Comisión el 1 de octubre a más tardar, si bien el calendario pragmático adelanta este posicionamiento a finales de junio. El Consejo debe informar al Parlamento de las razones por las que ha adoptado su decisión.

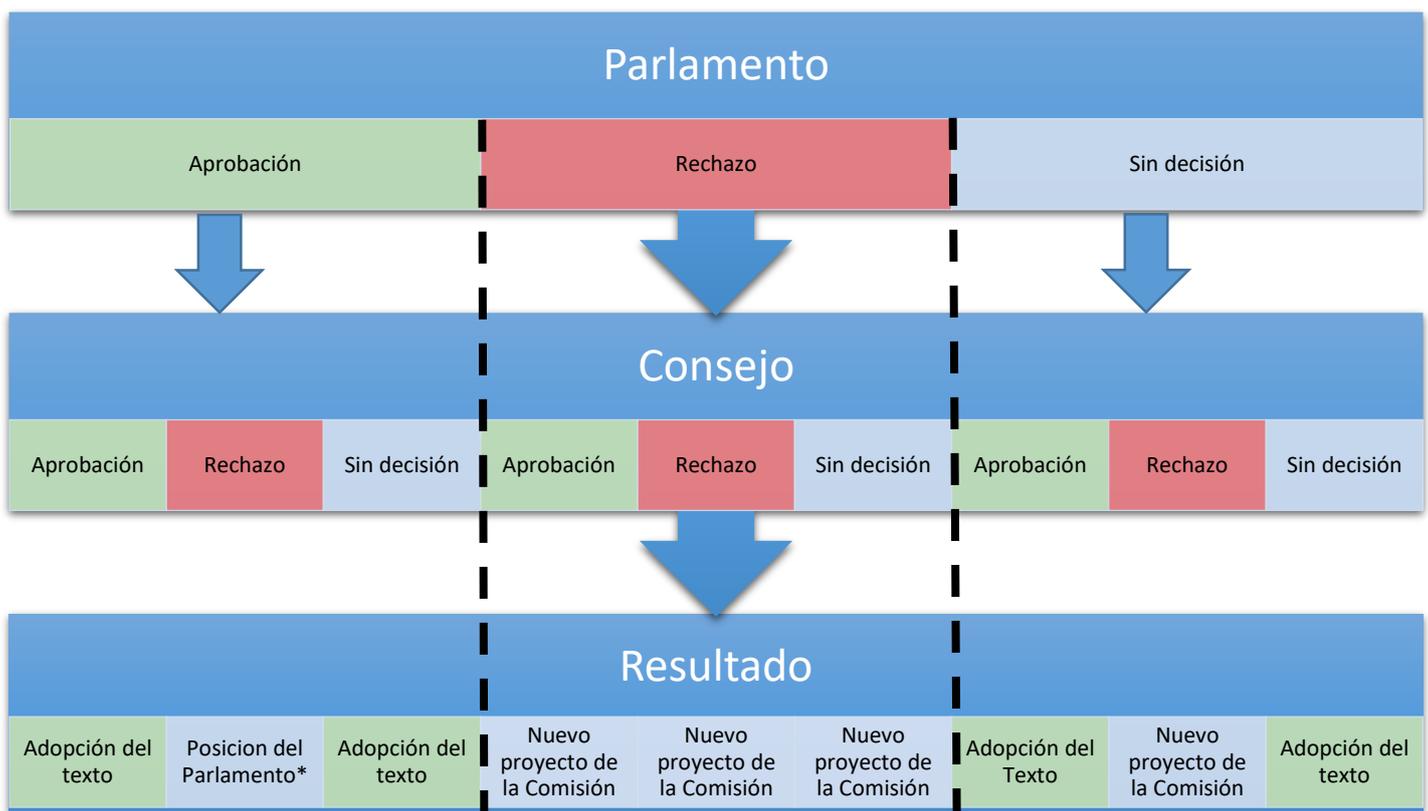
3. Tercera etapa: Lectura en el Parlamento:

El Parlamento tiene un plazo de 42 días para aprobar la posición del Consejo respecto al presupuesto o no pronunciarse, en cuyo caso se considera adoptado el presupuesto, o bien aprobar enmiendas por mayoría simple de sus miembros, en cuyo caso el documento enmendado será transmitido al Consejo y a la Comisión. El Presidente del Parlamento, de acuerdo con el presidente del Consejo, deberá convocar entonces al Comité de Conciliación.

4. Cuarta etapa: Reunión del Comité de Conciliación y adopción del presupuesto

Una vez convocado el Comité de Conciliación, órgano formado por un número igual de representantes de los miembros del Consejo y del

Parlamento, este cuenta con un plazo de 21 días para alcanzar un acuerdo sobre un texto conjunto. Para ello, la decisión debe ser adoptada por mayoría cualificada de los miembros del Consejo o sus representantes y por mayoría de los miembros que representen al Parlamento. En el trabajo de este órgano participará también la Comisión, intentando propiciar un acercamiento entre el Parlamento y el Consejo. Si en el mencionado plazo de 21 días el Comité de Conciliación no consigue adoptar un acuerdo sobre un texto conjunto, la Comisión deberá presentar un nuevo proyecto de presupuesto, mientras que si el comité alcanza un acuerdo, el Parlamento y el Consejo dispondrán cada uno de un plazo de 14 días para aprobar el texto conjunto, abriéndose varias posibilidades:



*Esto sucede si el Parlamento confirma en su totalidad o en parte sus anteriores enmiendas por mayoría de los miembros que lo componen y tres quintas partes de los votos. Si no se alcanza esta mayoría, se adopta la posición acordada en el texto conjunto.

Es importante señalar que, de no haber acuerdo sobre el presupuesto al finalizar el año, se aplicaría un sistema conocido como *doceavas partes provisionales*, previsto en el artículo 315 TFUE y consistente en que cada mes se podría gastar el equivalente a, como máximo, una doceava parte del presupuesto del año anterior o del proyecto del presupuesto de la Comisión, si este es inferior, hasta que se haya aprobado definitivamente el presupuesto.

5. Presupuestos rectificativos y suplementarios

De acuerdo con el artículo 41 del Reglamento Financiero, ante circunstancias inevitables, excepcionales e imprevistas la Comisión puede presentar proyectos de presupuesto rectificativo que modifiquen el presupuesto adoptado para el ejercicio en curso, estando estos sujetos a las mismas normas que el presupuesto general.

2.4. Marco Financiero Plurianual: el gasto en la UE

Hasta ahora se han explicado los aspectos formales y procedimentales del presupuesto anual de la Unión Europea, sin embargo no puede obviarse que estos presupuestos anuales deben establecerse siempre dentro de los límites marcados por el Marco Financiero Plurianual o MFP.

El MFP es, en pocas palabras, la planificación a medio/largo plazo de las finanzas públicas de la UE, el cual establece los límites de gasto de la Unión, tanto en su conjunto como en los distintos ámbitos de actividad de la misma, durante un periodo de al menos cinco años, si bien los últimos MFP han abarcado periodos de 7 años.

El objetivo del Marco Financiero Plurianual es garantizar la evolución ordenada de los gastos de la Unión dentro del límite de sus recursos propios, y como se ha dicho, prevé disposiciones que el presupuesto anual de la UE ha de respetar, por lo que crea unas bases de disciplina financiera. Su base jurídica se encuentra en el artículo 312 TFUE, así como en el acuerdo interinstitucional

de 2013 entre el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión sobre disciplina presupuestaria y en varios reglamentos.

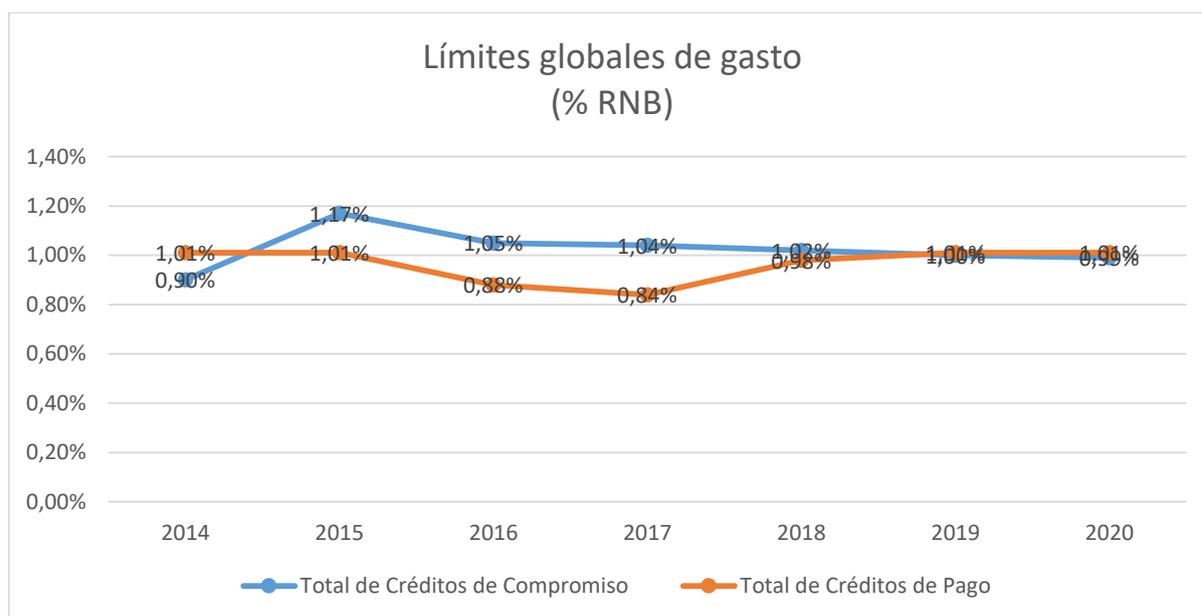
Históricamente, el MFP surge como un intento de apaciguar las tensiones que surgen en la Unión en los años ochenta como consecuencia de un creciente desajuste entre los recursos y las necesidades de esta. Así, el primer Acuerdo Interinstitucional (AI) fue firmado en 1988 y estableció las perspectivas financieras para el periodo 1988-1992, recibiendo el nombre, ya mencionado, de “Paquete Delors I”, y en 1993 se firmó un nuevo Acuerdo Interinstitucional denominado “Paquete Delors II”. El tercer Acuerdo Interinstitucional fue el conocido como “Agenda 2000”, firmado en 1999 y el cual estableció las perspectivas financieras hasta 2006, teniendo que afrontar el reto de garantizar los recursos necesarios para financiar la ampliación de la UE. A este AI le sucedió un cuarto acuerdo relativo a las perspectivas financieras para el periodo 2007- 2013.

Sin embargo, a partir del Tratado de Lisboa se modifica el régimen de los MFP, de manera que pasan de ser acuerdos interinstitucionales a ser actos jurídicamente vinculantes que, además de fijar los límites máximos anuales de créditos para compromisos y para pagos, pueden incluir cualesquiera otras disposiciones adecuadas para el buen desarrollo del procedimiento presupuestario anual.

En cuanto al proceso de aprobación de los MFP, el Consejo desempeña una función fundamental, pues será en este órgano, previa propuesta de la Comisión, donde se acuerde por unanimidad el MFP.

El MFP actual, que cubre el periodo 2014-2020, fue el primero adoptado bajo las nuevas disposiciones del Tratado de Lisboa, y establece que el límite máximo para créditos de compromiso se incrementa hasta el 1,08 por ciento de la RNB, y para los créditos de pago hasta el 1,03 por ciento de la RNB de la Unión, si bien apenas un año después de alcanzado este acuerdo se redujeron estos límites globales hasta el 1,00 por ciento y el 0,95 por ciento, respectivamente.

Grafico 1



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Parlamento Europeo

A efectos de analizar el gráfico 1 y de entender el funcionamiento del MFP es necesario señalar cual es la diferencia entre compromisos y pagos. Los compromisos haría referencia al importe máximo de las obligaciones legales (tales como contratos, subvenciones o decisiones) que la UE puede contraer en un ejercicio determinado y los importes no se tienen que desembolsar necesariamente durante el mismo ejercicio, sino que se pueden distribuir en varios ejercicios; mientras que los pagos se refieren a las cantidades efectivamente gastados en un determinado ejercicio, y se derivan de compromisos jurídicos contraídos con anterioridad por la UE.

El 13 de junio de 2019 la Comisión presentó una comunicación al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo y al Consejo en la que se contenía una hoja de ruta para lograr un acuerdo acerca del siguiente MFP, que cubrirá el periodo 2021-2027, de forma que se espera que dicho acuerdo se alcance finalmente en otoño de 2019.

3. Sistema de Recursos Propios de la Unión Europea

3.1. Origen

Los orígenes del Sistema de Recursos Propios de la Unión Europea se encuentran en el Tratado de París de 1951, que dio lugar a la Comunidad Europea del Carbón y el Acero o CECA, una entidad supranacional del ámbito europeo que regulaba los sectores del carbón y el acero, alentada y promovida por Robert Schumann y Jean Monet y considerada como la semilla de la actual Unión Europea. El artículo 49 del Tratado de París facultaba a las instituciones de la CECA, concretamente a la Comisión, a obtener los fondos necesarios para el cumplimiento de su misión estableciendo exacciones sobre la producción de carbón y acero y contratando empréstitos.

Sin embargo, con la fundación de la Comunidad Económica Europea en 1957, a través del Tratado de Roma de la Comunidad Económica Europea (TCEE) firmado en Roma, la situación cambia. En un primer momento, los países entonces miembros accedieron a financiar las nuevas instituciones y las funciones por ellas llevadas a cabo a través de un sistema de contribuciones nacionales, fijadas en función del tamaño relativo de dichos estados miembros, tal y como preveía el artículo 200 del TCEE. Sin embargo, ya desde el principio, el artículo 201 del clausulado inicial del Tratado de Roma de la CEE contenía un mandato a la Comisión para que esta estudiase en qué condiciones las contribuciones financieras de los Estados Miembros podrían ser sustituidas por recursos propios, presentando propuestas al Consejo para su aprobación. Previsiones similares se contenían en los artículos 171 y siguientes del Tratado de Roma del Euratom.

Sobre esta base, y una vez concluida la Unión Aduanera en 1969, en abril de 1970 se aprobó la Decisión sobre recursos propios, que supuso un cambio de enfoque, al optar por un sistema de recursos propios, originados por actividades supranacionales y directamente asignados al presupuesto de las instituciones europeas. Estos recursos estuvieron compuestos, en un primer momento, por las exacciones reguladoras agrícolas, los derechos de aduanas y una tercera fuente basada en un cálculo armonizado del IVA (VAT) que fue progresivamente implementada hasta el inicio de su recaudación efectiva en

1979, cuando el proceso de armonización de previa de las bases del IVA se culmina con la aprobación de la 6ª Directiva IVA.¹¹ Posteriormente, en 1988, un nuevo elemento es incorporado al sistema, un recurso de carácter complementario introducido por la reforma del sistema financiero comunitario acometida en 1988 y que actualmente se ha convertido en el principal componente del sistema.

3.2. Evolución

La evolución del sistema de recursos propios se puede estudiar mediante el análisis de las múltiples Directivas clave que han ido modificando el sistema y sus recursos y adaptándolo a las necesidades de las instituciones supranacionales europeas a lo largo de los últimos cincuenta años.

Como ya se ha dicho, el nacimiento del Sistema de Recursos Propios de la Unión Europea puede situarse en la Decisión del Consejo de 21 de abril de 1970 relativa a la sustitución de las contribuciones financieras de los Estados por recursos propios de las Comunidades¹² (en adelante Decisión 1970).

En esta Decisión, el Consejo cumple con el mandato del ya mencionado artículo 201 del Tratado de Roma y formaliza la proposición de la Comisión, apoyada por el Parlamento Europeo y el Comité Económico y Social, de reformar el sistema de contribuciones financieras de los Estados Miembros y avanzar hacia un sistema de Recursos Propios, a sabiendas de que esta transformación solo podía realizarse de forma progresiva. El Consejo, consciente de que los ingresos provenientes de las exacciones agrícolas y los derechos de aduanas no eran suficientes para asegurar el equilibrio presupuestario de las Comunidades, concluye que sería recomendable crear un ingreso de tipo impositivo, siendo la medida más adecuada la recaudación de un porcentaje sobre la base de un impuesto sobre el valor añadido determinada de forma uniforme en todos los Estados Miembros.

¹¹ Sexta Directiva 77/388/CEE del Consejo, de 17 de mayo de 1977, en materia de armonización de las legislaciones de los Estados Miembros relativas a los impuestos sobre el volumen de negocios – Sistema Común del Impuesto sobre el Valor Añadido: base imponible uniforme. *Diario Oficial n° L 145 de 13/06/1977 p.001 – 0040.*

¹² 70/243/CECA, CEE, Euratom: Decisión de 21 de abril de 1970, relativa a la sustitución de las contribuciones financieras de los Estados miembros por recursos propios de las Comunidades. *Diario Oficial n° L 094 de 28/04/1970 p. 0019 - 0022*

De esta forma, el artículo primero de la Decisión 1970 establecía que las Comunidades debían reunir sus propios recursos en los términos marcados por la propia Directiva para garantizar el equilibrio de sus presupuestos. En el artículo segundo se establece que las llamadas exacciones agrícolas, formadas por las exacciones, primas y aranceles obtenidos en el marco de la Política Agraria Común, y los derechos de aduanas formados por los aranceles e impuestos obtenidos en el marco del comercio con terceros estados, constituirán los Recursos Propios y deberán integrar el presupuesto de las Comunidades, junto con cualquier otro ingreso creado de acuerdo con las previsiones del artículo 201 de Tratado CEE o del 173 del Tratado Euratom.

La decisión prevé que, desde el comienzo de 1971, todos los ingresos provenientes de las exacciones agrícolas deberían integrarse en el presupuesto de las Comunidades, y del mismo modo los ingresos obtenidos por los derechos de aduanas irían adjudicándose al presupuesto de las instituciones europeas de forma progresiva, mediante una fórmula que establecía que la cantidad a aportar por este concepto por cada Estado Miembro sería igual a la diferencia entre un porcentaje de referencia sobre el total de las exacciones agrícolas y los derechos aduaneros (progresivamente creciente) y el total de las exacciones agrícolas. De esta forma, a partir de 1975 los Estados Miembros estuvieron obligados a aportar el total de la recaudación obtenida por ambos conceptos al presupuesto de la CEE, mientras que en esos años fueron reduciendo paulatinamente sus contribuciones financieras.

Así, el objetivo de la Directiva 1970 era que a partir de 1975 el presupuesto de la CEE estuviese íntegramente financiado por los recursos propios, incluyendo estos tanto las exacciones agrícolas y los derechos aduaneros como una tasa no superior al 1 por ciento sobre el Impuesto del Valor Añadido, cuyas bases debían determinarse de manera uniforme de acuerdo a la normativa comunitaria. Este último recurso fue plenamente recaudado en 1985 pasando a cubrir entonces aproximadamente el 50 por ciento del gasto total de la CEE¹³.

En los años posteriores, la cuota sobre el Impuesto sobre el Valor Añadido, IVA o VAT por sus siglas en inglés, fue aumentada hasta el 1,4 por ciento, y se introdujo la posibilidad de que, en el caso de que el sistema de Recursos Propios

¹³ Cipriani, G. (2010): "Financing the EU Budget". *Rowman & Littlefield International, Ltd.*, Londres.

perjudicase especialmente a un Estado Miembro, este podría beneficiarse de una corrección respecto a las cantidades a ingresar. Así nació la corrección en favor del Reino Unido, también conocida como Cheque Británico, que fue negociado por Margaret Thatcher en 1984 y reducía la cuota a ingresar sobre el VAT recaudado por el Reino Unido, debido a que, por aquel entonces, la mayor parte del presupuesto de la CEE se dedicaba a financiar la Política Agraria Común, de la cual el Reino Unido se beneficiaba muy poco debido a su reducido sector agrícola. Estas modificaciones se introdujeron a través de la Decisión del Consejo 85/257/CEE, Euratom, de 7 de mayo de 1986¹⁴

Durante estos años, las tensiones relativas a la financiación de las instituciones europeas provocaron el rechazo de los presupuestos en 1979, 1982 y 1985 debido a la tendencia decreciente de los ingresos obtenidos por los recursos tradicionales y a la entrada de nuevos Estados Miembros (España y Portugal en 1986), que hacía prever un aumento del gasto y esbozaba un sistema insostenible. Con el objetivo de detener las discrepancias anuales respecto a los presupuestos, en 1988 se dictó una nueva Decisión¹⁵ relativa al sistema de recursos propios, la tercera, que incluía nuevas propuestas promovidas por el entonces presidente de la Comisión, Jacques Delors.

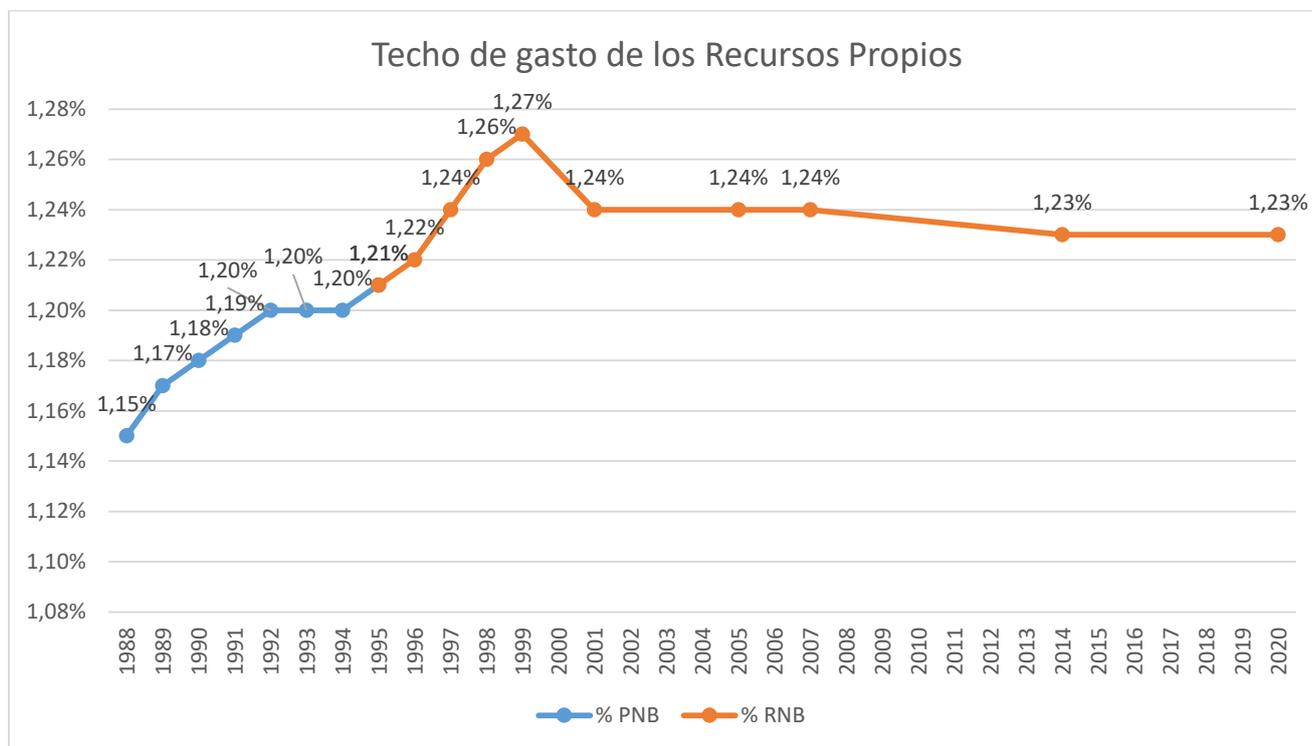
En este nuevo texto se plantea la idea de un presupuesto a largo plazo¹⁶, estableciendo techos de gastos del sistema de Recursos Propios progresivamente crecientes en periodos de cinco años, expresados como porcentaje del total de los productos nacionales brutos del año a precios de mercado (PNB) de los Estados Miembros.

¹⁴ *Diario Oficial* Nº 128 de 14/05/1985 p. 15-17.

¹⁵ 88/376/CEE, Euratom: Decisión del Consejo de 24 de junio de 1988 relativa al sistema de recursos propios de la Comunidad. *Diario Oficial* Nº L 185, de 15/7/1988, p. 24–28.

¹⁶ European Parliament News (2013): *History of own-resources system*. Disponible en: <http://www.europarl.europa.eu/news/en/headlines/eu-affairs/20130723STO17551/history-of-own-resources-system>

Gráfico 2¹⁷



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Decisión 88/376/CEE, Euratom y las Conclusiones del Consejo Europeo reunido en Edimburgo 1992 y otros.

Además, la Decisión 1988 introduce un cambio sustancial en el sistema de Recursos Propios, al incluir en el mismo un cuarto recurso. Este cuarto recurso estaría basado en la aplicación de un tipo sobre la suma de los Productos Nacionales Brutos de los Estados Miembros y pretendía mejorar la relación entre las aportaciones de los países y su situación económica. Con el objetivo de lograr una mayor equidad entre estados, en esta directiva se acordó mantener la cuota del 1,4 por ciento sobre el IVA armonizado, si bien la base sobre la que aplicar dicha cuota se limitó al 55 por ciento del PNB (GNP) en los países en los que dicho indicador no superase el 90 por ciento de la media comunitaria¹⁸. Por último, la Decisión del 88 introdujo un cambio técnico que permitía a los estados

¹⁷ Nótese que la gráfica se refiere al Producto Nacional Bruto de los Estados si bien las Decisiones utilizan como indicador desde 1995 la Renta Nacional Bruta (SEC95).

¹⁸ Dr. Heinemann, F. (2007): "Reform Options for the EU Own Resource System", *Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung*, p. 161.

retener un 10 por ciento de los Derechos de Aduana, posteriormente incluidos en los Recursos Tradicionales (TOR), en concepto de gastos de recaudación, en lugar de recibirlos mediante reintegración de forma posterior, como ocurría anteriormente.

En los años siguientes, los países más pobres de la CE siguieron reclamando una revisión del recurso basado en el IVA, dado su carácter regresivo, de forma que este recurso continuó perdiendo relevancia, reduciéndose la cuota aplicable del 1,4 al 1 por ciento y limitándose la base del mismo al 50 por ciento del PNB para los países más pobres, véase Grecia, Irlanda, Portugal y España, en 1995, y para el resto de los países en 1999. De esta forma, mientras que en 1992 el recurso IVA representaba el 61,6 por ciento del total de los recursos de que disponía la Unión, este porcentaje se redujo hasta el 55 por ciento en sólo 4 años¹⁹ Además, el techo para pagos al que estaba sujeto el sistema de recursos propios se aumentó desde el 1,20 por ciento al 1,27²⁰, con el objetivo de hacer frente a las crecientes necesidades de fondos. Estas medidas se encuentran contenidas en el conocido como Delors II Package, un escrito de Conclusiones de la Presidencia Consejo Europeo reunido en Edimburgo elaborado en diciembre de 1992 donde, además, se insta a la Comisión Europea a estudiar la posibilidad de incluir un quinto recurso en el sistema de recursos propios así como a preparar una nueva Decisión sobre Recursos Propios que contuviese las citadas modificaciones, la que sería la Decisión del Consejo 94/728/CE, Euratom.

Es necesario señalar que en estos años y a través del Reglamento conocido como Sistema Europeo de Cuentas económicas integradas o SEC 95²¹ se actualizó alguno de los conceptos estadísticos más importantes del sistema de Recursos Propios, de forma que el Producto Nacional Bruto (PNB/GNP) se sustituyó por la Renta Nacional Bruta (RNB/GNI).

Así, en 1999, la ya Unión Europea aprobó un paquete legislativo conocido como Agenda 2000, cuyos orígenes se remontaban al Consejo Europeo de Madrid de 1995 y en el que se decidió mantener las grandes líneas del sistema

¹⁹ Comisión Europea (1997): *Agenda 2000*.

²⁰ Ver gráfica 1.

²¹ Reglamento (CE) nº 2223/96 del Consejo de 25 de junio de 1996 relativo al sistema europeo de cuentas nacionales y regionales de la Comunidad.

de Recursos Propios, invitando el Consejo Europeo de Berlín de 1999 a la Comisión a que presentase un proyecto para una nueva decisión de recursos propios. La nueva Decisión del Consejo 2000/597/CE, Euratom vio la luz el 29 de septiembre de 2000 y en ella, además de mantenerse la restricción de la base para la cuota sobre del IVA de los Estados Miembros hasta el 50 por ciento de su PNB, se reduce su tipo máximo de referencia del 1 al 0,75 por ciento en 2002 y 2003, y al 0,50 a partir de 2004, y se simplificaba la descripción del cálculo de la corrección presupuestaria a favor del Reino Unido y se reducía el peso de esta corrección sobre Austria, Alemania, Países Bajos y Suecia al 25 por ciento. Además, la Decisión 2000 permite a los Estados Miembros retener hasta el 25 por ciento del total de los recursos tradicionales en concepto de gastos de recaudación.

Por último, en la Decisión 2000, la Comisión se compromete a emprender, antes de 2006, una revisión general del funcionamiento del sistema de recursos propios acompañada de propuestas sobre la posibilidad de modificar la estructura del sistema.

Así, en junio de 2007 el Consejo aprobó su Decisión 2007/436/CE, Euratom sobre el sistema de recursos propios de las Comunidades Europeas, documento en el cual se decidía, en primer lugar, mantener el techo de gasto en los niveles establecidos en 2001 por la Comisión, es decir, el 1,24 por ciento de la Renta Nacional Bruta total de los Estados Miembros a precios de mercado²². Además, en esta ocasión el tipo uniforme de referencia del Impuesto sobre el Valor Añadido se redujo aún más, hasta el 0,30 por ciento²³ si bien se introdujeron excepciones para Austria, Alemania y Países Bajos²⁴, así como una reducción en la contribución basada en la RNB de 605 millones de euros para estos últimos y de 150 millones de euros para Suecia. Por último, en la Decisión se invita a la Comisión a emprender una revisión global y amplia de todos los aspectos de los gastos de la UE, incluida la PAC, y de los ingresos, incluida la reducción del Reino Unido.

Consecuencia de esta invitación, en mayo de 2014 se aprueba la Decisión del Consejo 2014/335/UE, Euratom sobre el sistema de recursos propios de la

²² Ver gráfico 2

²³ Ver gráfico 4

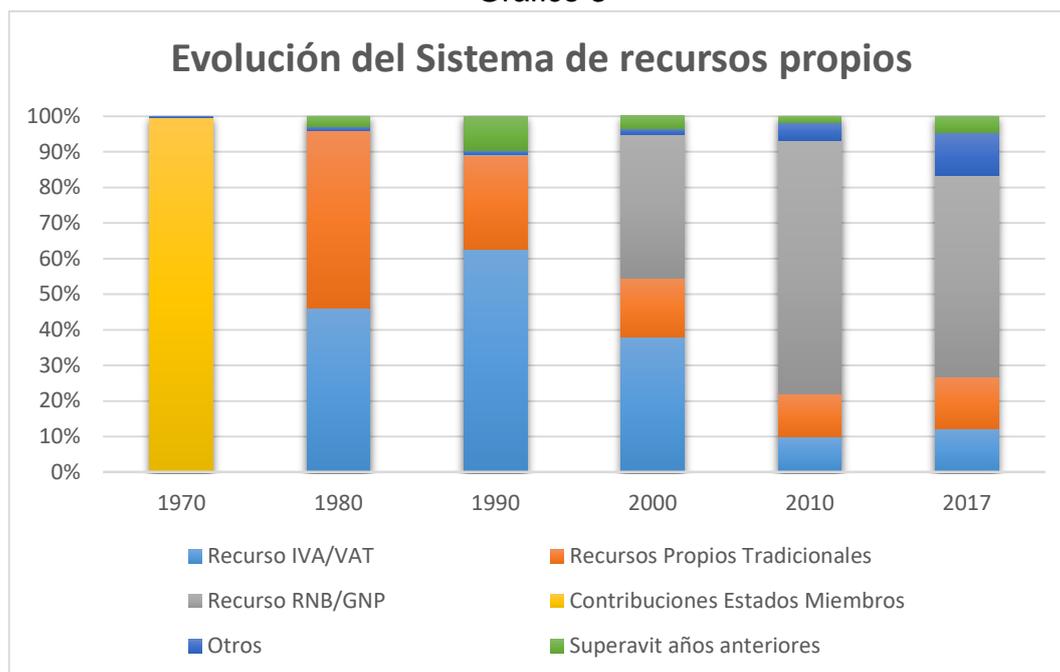
²⁴ Ver gráfico 4

Unión Europea, que se encuentra en vigor a día de hoy. En esta Decisión se acuerda mantener el tipo uniforme aplicable sobre la base del IVA (base que no puede superar el equivalente al 50 por ciento de la RNB de cada Estado Miembros), en el 0,30 por ciento, si bien se establecen tipos reducidos para Alemania, Países Bajos y Suecia, concretamente del 0,15 por ciento²⁵, para el periodo 2014 a 2020. Respecto al recurso RNB, la decisión establece, como se venía haciendo en las anteriores, que se aplicará un tipo uniforme, determinado conforme al procedimiento presupuestario en función de todos los demás ingresos, a la RNB de todos los Estados Miembros, si bien para el periodo 2014-2020 se prevé una reducción en esta contribución de 130 millones de euros para Dinamarca, 695 millones para Países Bajos y 185 millones para Suecia, además de una reducción decreciente para Austria de 30, 20 y 10 millones respectivamente en 2014, 2015 y 2016. Por último, la Decisión 2014 reduce la retención a la que tenían derecho los Estados en concepto de gastos de recaudación del 25 por ciento al 20.

A modo de resumen, en el siguiente gráfico se puede apreciar cómo han ido evolucionando los pesos relativos de cada uno de los recursos que componen el sistema desde 1970 hasta los últimos datos disponibles.

²⁵ Ver gráfico 4

Gráfico 3



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del EU Financial Report 2008 y 2017.

3.3. Análisis de los elementos del Sistema

Los Recursos Propios pueden definirse como los ingresos irrevocablemente atribuidos a la Unión Europea para financiar sus presupuestos y que se encuentran atribuidos a la misma de forma automática, sin necesidad de una decisión específica al respecto por parte de las autoridades nacionales de los Estados Miembros²⁶. Es cierto que la decisión inicial sobre atribuir una determinada vía de ingresos a las instituciones europeas sigue siendo competencia de las autoridades nacionales, pues además de requerirse unanimidad del Consejo es necesaria la ratificación de los Estados de acuerdo con sus respectivos procedimientos constitucionales, sin embargo, una vez superado este trámite, la fuente de ingresos en cuestión pasa a ser propia de la Unión.

Como se ha podido ver en el apartado anterior, el sistema de Recursos Propios ha evolucionado notablemente desde su origen, y nuevos recursos se

²⁶ High Level Group on Own Resources (2016): *Future financing of the UE*, Final report and recommendations of the High Level Group of Own Resources December 2016.

han ido añadiendo con el objetivo de garantizar unos recursos adecuados y suficientes para el correcto desarrollo de las políticas de la Unión. Así, el actual sistema se encuentra compuesto por los conocidos como recursos tradicionales o TOR (Traditional Own Resources), recaudados en el marco de las políticas comunitarias y no procedentes de los Estados Miembros, entre los que estarían incluidos los derechos de aduana y los recursos de origen agrícola; los llamados recursos IVA y el cuarto recurso o recurso complementario, basado en la Renta Nacional Bruta. Junto con estos elementos, las comunidades europeas reciben otros ingresos, como pueden ser los impuestos y exacciones aplicados a los ingresos del personal, los intereses bancarios, contribuciones de terceros países o el saldo del ejercicio anterior en caso de superávit. Además, a la hora de describir el sistema, es importante hacer referencia a la llamada excepción británica, ya mencionada en el apartado anterior y consistente en que, desde 1984 el Reino Unido disfruta de una compensación equivalente al 0,66 por ciento de su saldo neto negativo, compensación cuya financiación se distribuye entre otros Estados Miembros.

Es interesante señalar que amplios sectores de la doctrina consideran que solo los recursos tradicionales pueden definirse como Recursos Propios en sentido estricto, pues provienen de la política común europea y son directamente atribuidos a la Unión Europea, sin perjuicio de que su recaudación se realice a nivel nacional, garantizando altos niveles de autonomía financiera, mientras que los recursos basados en el IVA y la RNB, que se integran primeramente en los presupuestos nacionales como un gasto.

Dicho esto, el análisis de cada uno de los elementos del sistema actual quedaría como sigue:

Recursos Tradicionales (TOR)

Exacciones Agrícolas

El primero de los recursos propios tradicionales está compuesto por las exacciones, primas, montantes suplementarios o compensatorios, importes o elementos adicionales, derechos del arancel aduanero común y otros derechos que hayan fijado o puedan fijar las instituciones de la Unión en los intercambios comerciales con terceros países, derechos de aduana sobre productos regulados por el Tratado Constitutivo de la CECA, ya expirado, así como

cotizaciones y otros derechos previstos en el marco de la organización común de mercados en el sector del azúcar; todo esto según el artículo 2.1.a) de la Decisión del Consejo de 26 de mayo de 2014 sobre el sistema de recursos propios de la Unión Europea.

Estas exacciones se perciben por la importación al territorio de la Unión de productos agrícolas procedentes de terceros países, constituyendo un arancel específico que se introduce para la protección de los productos agrícolas comunitarios frente a aquellos procedentes de terceros estados, que por su especialización o circunstancias socioeconómicas pueden ofrecer precios más competitivos con los que los productores comunitarios no pueden competir. También habría que incluir en este concepto las contribuciones que realizan las empresas del sector del azúcar y la isoglucosa para el mantenimiento de los precios de mercado y de los gastos de almacenamiento de esos productos.

Derechos de Aduanas

Los ingresos por derechos de aduana se derivan de la aplicación del arancel aduanero común al valor en aduana de los productos que se importan desde estados no miembros, así como de otras exacciones que las instituciones europeas pueden imponer a los intercambios con terceros, como pueden ser los derechos antidumping y los derechos antisubvención. Hay que tener en cuenta que la obtención de recursos a través de los derechos de aduana está muy condicionada por las políticas comerciales, tanto propias de la Unión como convencionales, resultado de las negociaciones llevadas a cabo en el seno de la Organización Mundial del Comercio, así como por las preferencias comerciales establecidas para perseguir fines de cooperación al desarrollo y por la evolución de la competitividad de la economía europea respecto a terceros países

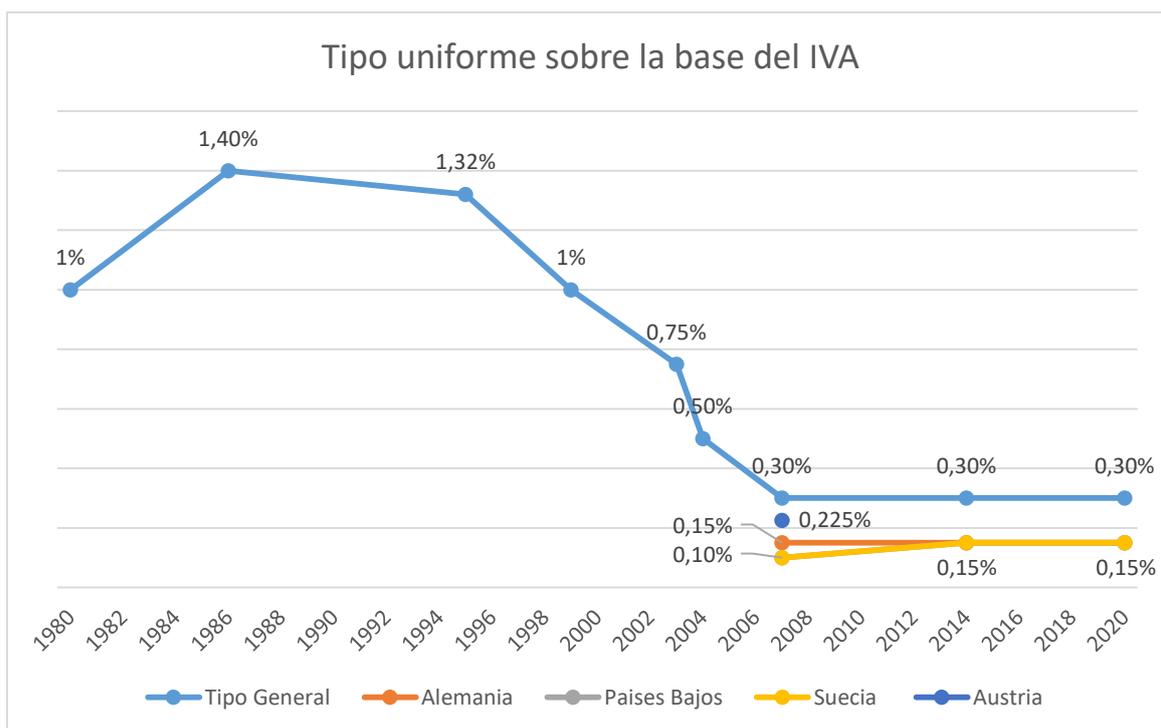
Recurso IVA

El recurso basado en el Impuesto sobre el Valor Añadido o VAT por sus siglas en inglés es un recurso propio de naturaleza financiera que se obtiene de la aplicación de un porcentaje uniforme a la base IVA determinada de manera uniforme en todos los Estados de la UE con arreglo a las normas comunitarias²⁷.

²⁷ Vega Mocoora, I. (2005): "Logros, iniciativas y retos institucionales y económicos: La Unión Europea del siglo XXI", *Lex Nova*, Valladolid.

Este recurso se introduce el 21 de abril de 1979 tras la aprobación de la sexta Directiva sobre la armonización de la base imponible de los impuestos sobre el valor añadido. Es relevante señalar que este recurso no surge de la aplicación de un “sobretipo” sobre los tipos nacionales ya aplicados, sino que resulta de aplicar un tipo uniforme a la base imponible del IVA de cada Estado Miembro. El tipo uniforme aplicable no se ha mantenido constante desde que se comenzó a aplicar en 1980, tras un complejo proceso de armonización de la base aplicable en los Estados Miembros, sino que ha ido cambiando para garantizar la sostenibilidad y suficiencia del Sistema. La evolución del tipo uniforme ha sido descrita en el apartado anterior, si bien, a modo de resumen, en el gráfico siguiente se puede observar la como ha avanzado el mismo.

Gráfico 4



Fuente: *Elaboración propia*

En un primer momento, no existía ningún tipo de límite de la base sobre la que debía aplicarse la cuota correspondiente, sin embargo, y tal y como se ha mencionado al analizar la evolución del sistema, la Directiva sobre Recursos Propios de 1988 estableció que la base sobre la que aplicar dicha cuota no

podría ser superior al 55 por ciento del PNB en los países en los que dicho indicador no superase el 90 por ciento de la media comunitaria. Posteriormente, en 1995, se redujo hasta el 50 por ciento del PNB la base máxima sobre la que aplicar la cuota para los países más pobres de la Unión, extendiéndose a todos los Estados Miembros en 1999.

Recurso RNB

El recurso RNB es un recurso de carácter complementario que se obtiene sobre la base de la Renta Nacional Bruta de los Estados Miembros. Este se utiliza para dotar de financiación a las partidas que no pueden financiarse con el recurso IVA y constituye en la actualidad la principal fuente de financiación del presupuesto comunitario²⁸, pues supera ya a las demás fuentes de financiación, incluidos los recursos tradicionales. Este recurso, introducido en 1988, proviene de la aplicación de un tipo uniforme, fijado anualmente a través de los presupuestos, sobre la base formada por la suma de la Renta Nacional Bruta a precios de mercado. Se trata de un recurso variable, cuya cuantía se fija atendiendo al saldo de gastos no cubierto por los demás recursos y que busca, por tanto, garantizar el equilibrio presupuestario entre ingresos y gastos, asegurando el crecimiento dentro de los márgenes establecidos por la autoridad presupuestaria. Así, la recaudación obtenida a través de este recurso en 2017 fue de 78,6 billones de euros, realizándose pagos mensuales equivalentes a un doceavo de la cantidad total prevista en los presupuestos el primer día hábil de cada mes, estando este pago garantizado por el artículo 11 del Reglamento (CE, EURATOM) N° 1150/2000 del Consejo que establece los intereses a pagar por los Estados que no cumplan con tales pagos²⁹.

Resulta ser un recurso más equitativo que el recurso basado en el IVA, ya que adapta la contribución de cada Estado Miembro en función de su nivel de renta, si bien es cierto que esta equidad se quiebra que en los últimos Marcos Financieros Plurianuales se han concedido reducciones a varios Estados Miembros, como ya se ha mencionado, y que este recurso presenta importantes

²⁸ Calvo Hornero, A. (2014): "Fundamentos de la Unión Europea", *Editorial Universitaria Ramón Areces*, Madrid.

²⁹ High Level Group on Own Resources (2015): "Fiche 2: GNI-Based Own Resources", Bruselas.

problemas relacionados con la posibilidad de comparar los cálculos de la renta nacional bruta de los Estados así como con su fiabilidad.

Es importante señalar, de nuevo, que el Reino Unido disfruta un trato especial en materia de recursos propios, pues se beneficia de una reducción en sus pagos equivalente a casi dos tercios de su contribución neta al presupuesto de la UE, reducción que debe ser financiada por el resto de Estados Miembros en función de su participación relativa en el recurso RNB, si bien es cierto que determinados Estados cuya contribución a través de este recurso es especialmente fuerte, como Alemania o Suecia (entre otros) reciben también un trato especial, pues solo pagan el equivalente a una cuarta parte de su participación en el recurso RNB, siendo las tres partes restantes asumidas por los demás Estados Miembros.

4. Propuestas de Reforma

4.1. Situación actual

Como hasta ahora se ha venido explicando, el sistema de recursos propios de la Unión Europea proporciona financiación al presupuesto comunitario, pues establece tanto las fuentes de ingreso del mismo como las fórmulas para el cálculo de estas.

Se ha señalado también que los ingresos de la Unión se establecen, desde hace años, de acuerdo a un plan multianual conocido como Marco Financiero Plurianual, de forma que el Parlamento Europeo y el Consejo conforman las dos caras de la autoridad presupuestaria, asumiendo diferentes competencias y destacando entre ellas la de establecer las directrices generales del sistema de recursos propios a través de Decisiones por parte del Consejo. Así, el funcionamiento actual del sistema está regido por la Decisión del Consejo 2014/335/EU junto con el reglamento nº 608/2014 UE, EURATOM del Consejo, disposiciones que establecen las reglas generales del sistema para el MFP 2014 – 2020. De esta forma, el presupuesto europeo está limitado por los techos de gasto, a los que ya se ha hecho referencia, y financiado por los tres tipos de recursos propios estudiados en profundidad en el apartado anterior, a saber,

recursos tradicionales (TOR), de los cuales los Estados Miembro retienen actualmente un 20% en concepto de gastos de recaudación; el recurso IVA, sobre la base armonizada de este impuesto y con una cuota uniforme actual del 0,30% (excepto para Alemania, Países Bajos y Suecia que disfrutaban de una cuota reducida del 0,15% durante el periodo 2014 – 2020); y el recurso RNB, cuya cuantía se establece anualmente y que en 2017 fue ligeramente superior al 0,51%³⁰. Estos dos últimos recursos suponen, conjuntamente, entre el 70 y el 80 por ciento de los ingresos anuales de la UE y, están generalmente considerados como muy predecibles, si bien es cierto que en ocasiones han tenido que llevarse a cabo fuertes ajustes anuales en su distribución entre Estados.

Hay que tener en cuenta, además, que el sistema incluye una serie de mecanismos de corrección que aumentan su complejidad y disminuyen su transparencia. Así, el primero y más importante de ellos es el ya mencionado “cheque británico”, una reducción de la contribución al sistema del Reino Unido, acordada en 1984, y que equivaldría a dos tercios de la diferencia entre su contribución (excluidos los recursos propios tradicionales) y lo que recibe del presupuesto. Este primer mecanismo de corrección es financiado por el resto de los Estados Miembros, si bien Alemania, Países Bajos, Austria y Suecia disfrutaban a su vez de una reducción en sus contribuciones para la financiar el cheque británico. Además, a estos cuatro países se les aplicó un tipo de referencia del IVA reducido durante el periodo 2007-2013, y Países Bajos y Suecia disfrutaron de una reducción en sus contribuciones basadas en la RNB durante ese mismo periodo. En lo que a la situación actual se refiere, se mantiene aún vigente el mecanismo de corrección en favor de Reino Unido y su correspondiente financiación, así como los tipos de referencia reducidos del recurso IVA mencionados en las líneas anteriores y las reducciones brutas en la contribución anual basada en la RNB en favor de Dinamarca, Países Bajos, Suecia y Austria, a las que ya se ha hecho referencia en los capítulos anteriores, de forma que estas correcciones aumentan de manera muy importante la complejidad del cálculo de las aportaciones correspondientes a cada Estado Miembro y

³⁰ European Parliament (2018): “Own resources of the European Union, reforming the EU’s financing system.”

socaban enormemente la transparencia y simplicidad que deberían regir el sistema de recursos propios.

Además, la estructura del sistema de recursos propios de la Unión Europea no ha sufrido modificaciones significativas desde finales de los años 80, cuando se introdujo el recurso basado en la Renta Nacional Bruta de los Estados. Así, aunque los componentes del sistema siguen siendo los mismos, si que se han producido importantes variaciones en el peso relativo de cada uno de ellos, de forma que recursos que inicialmente se introdujeron con el fin de estabilizar el sistema se han convertido hoy en la principal fuente de ingresos del presupuesto, acentuando la necesidad de llevar a cabo una reforma del sistema de recursos propios.

Sin embargo, la implementación de reformas que solventen estos problemas resulta tremendamente complicada, pues la unanimidad necesaria para aprobar las Decisiones relativas a los recursos propios ha demostrado ser un obstáculo insalvable pues supone, de facto, un poder de veto de cada Estado Miembro.

4.2. La necesidad de una reforma

En general, el sistema actual de recursos propios proporciona ingresos suficientes como para cubrir los gastos de la Unión Europea, sin embargo, una parte de la doctrina, así como instituciones tales como el propio Parlamento Europeo, han señalado que este sistema adolece de ciertos fallos. Concretamente, suele afirmarse que el sistema actual depende cada vez más excesivamente de las contribuciones de los Estados Miembros, y que esto tiene un impacto negativo en la vertiente del gasto del presupuesto comunitario así como en las posibilidades de reforma.

Así, el Parlamento Europeo ha sido profundamente crítico con la configuración actual del Sistema de Recursos Propios, pues considera que es contraria a las disposiciones del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. Esto se debe a que el artículo 311 TFUE reconoce la autonomía financiera de la Unión, sin embargo, la mayor parte de los ingresos del presupuesto comunitario provienen actualmente de los recursos IVA y RNB, que son normalmente percibidos como contribuciones de los Estados, lo que tiene

efectos negativos sobre la elaboración del Presupuesto ya que propicia que las negociaciones se centren más en el equilibrio presupuestario de los Estados y en la localización geográfica de los gastos que en las políticas donde los recursos comunes de la Unión pueden ser más efectivos y eficientes. Además, el Parlamento ha denunciado en numerosas ocasiones la falta de transparencia que los mecanismos de corrección antes explicados introducen en el sistema. De esta forma, ya desde los años 90, el Parlamento ha llamado en repetidas ocasiones a realizar una reforma profunda del actual sistema con el objetivo de hacerlo más simple, transparente y justo a través de modificaciones como la introducción de nuevos recursos genuinamente propios, la reducción de la importancia relativa del recurso RNB o la eliminación de los mecanismos de corrección. De hecho, el Parlamento ha afirmado que lamenta que en la actualidad el porcentaje total de las contribuciones nacionales al presupuesto de la Unión, calculadas sobre la base de la RNB y a través del recurso IVA, representen alrededor del 83 por ciento³¹ de los ingresos totales de la Unión, pues estas contribuciones son a menudo percibidas como una carga financiera mayor que los beneficios derivados de los ámbitos de gasto de la Unión.

Ya en el año 2011, la Comisión Europea elaboró una propuesta de Decisión del Consejo con el objetivo de mejorar el funcionamiento del sistema, proponiendo la simplificación de este mediante la reforma del actual recurso IVA, la introducción de nuevos recursos y la remodelación del sistema de correcciones. Durante las negociaciones de este paquete de reformas, la mayor parte de los Estados Miembros en el Consejo se mostraron conscientes de la necesidad de simplificar el sistema de Recursos Propios, sin embargo, no todos fueron de la misma opinión y la unanimidad requerida para tomar decisiones a este respecto impidió que se pudieran acometer entonces reformas de importancia.

De esta forma, en el largo debate sobre la necesidad de reforma del Sistema de Recursos Propios se han planteado una gran cantidad de propuestas, si bien se han ido configurando dos modelos claramente diferenciados:

³¹ Propuesta de resolución del Parlamento Europeo sobre la reforma del sistema de recursos propios de la Unión (2017/2053(INI)).

- Un primer escenario en el que el presupuesto de la Unión Europea estaría financiado únicamente a través de un recurso basado en la Renta Nacional Bruta de los Estados Miembros, dando lugar a un sistema considerado por sus defensores más simple y justo, pues la RNB se consideraría como un indicador de la capacidad de contribuir de cada Estado. Sin embargo, los detractores de esta opción afirma que no solucionaría los actuales problemas del sistema, pues la existencia de correcciones puede distorsionar este indicador de capacidad y el hecho de basar los ingresos de la UE en aportaciones de los Estados iría en contra del espíritu y objetivos iniciales de los Tratados de dotar al presupuesto comunitario de recursos genuinamente propios.
- Una segunda opción consistiría, por el contrario, en reducir el porcentaje del presupuesto financiado a través de recursos considerados como contribuciones nacionales y aumentar la importancia relativa de recursos genuinamente propios. La mencionada reforma propuesta por la Comisión en 2011 plateaba avanzar en esta dirección, poniendo sobre la mesa por primera vez la posibilidad de establecer nuevas categorías de recursos propios y eliminar algunas de las ya existentes.

4.3. Reformas planteadas

A raíz de las negociaciones sobre el MFP 2014-2020, se creó un Grupo de Alto Nivel sobre Recursos Propios, HLGOR por sus siglas en inglés, en el que participaban representantes de las tres instituciones principales de la Unión y que estaba presidido por el profesor Mario Monti, con el objetivo de discutir posibles cambios en el sistema de financiación de la Unión Europea.

El Grupo de Alto Nivel llevó a cabo una revisión a fondo del sistema actual, elaborando un informe preliminar en diciembre de 2014, que sirvió de base para la elaboración del informe final en el que se concluía la necesidad de llevar a cabo una reforma del presupuesto comunitario, tanto en su vertiente de ingresos como en la de gastos, para poder afrontar los nuevos retos políticos, económicos y sociales de la Unión. Así, la publicación del informe final del HLGOR en enero de 2017 propició que el debate sobre la reforma del presupuesto de la UE se intensificara, especialmente a partir de la publicación de un “libro blanco” de la

Comisión apenas dos meses después, en cuyos documentos se planteaban propuestas como la eliminación de los mecanismos de corrección o la introducción de nuevos recursos que no solo constituyeran fuentes de ingreso sino también instrumentos para lograr los objetivos políticos comunitarios.

La Comisión Europea, en su ya mencionado libro blanco sobre el futuro de Europa³² de 1 de marzo de 2017, formado por varios documentos, y sobre la base de las conclusiones y recomendaciones del Grupo de Alto Nivel, introdujo propuestas para una nueva decisión de recursos propios con reformas que podrían agruparse en cinco áreas³³:

1. **Simplificación del sistema actual:** El objetivo de diseñar un sistema más sencillo podría conseguirse mediante la reducción de los costes de recaudación del 20 por ciento actual al 10 por ciento original, pues este aumento ha sido en ocasiones calificado como un mecanismo de corrección encubierto en favor de determinados Estados, especialmente de aquellos que son puntos de entrada de mercancías en el mercado único. Además, con el objetivo de hacer más simple el sistema, la Comisión propone simplificar el cálculo de las bases del recurso IVA así como aplicar una cuota uniforme respecto al mismo, si bien una de las medidas más importantes para lograr esta meta sería la de devolver al recurso RNB su carácter original de elemento estabilizador del sistema, reduciendo su importancia relativa en la vertiente de los ingresos del presupuesto.
2. **Eliminación gradual de todos los mecanismos de corrección:** La previsible salida del Reino Unido de la Unión puede suponer una oportunidad para eliminar la corrección concedida en favor de este Estado, si bien la Comisión defiende que otras correcciones en beneficio de otros Estados Miembros como Austria, Dinamarca, Alemania, Países Bajos o Suecia deberían ser también abolidas, pues no estarían ya justificadas. La eliminación de estos mecanismos de corrección debería hacerse, según la Comisión, de forma progresiva,

³² COM(2017)2025

³³ European Parliament (2018): "Own resources of the European Union, reforming the EU's financing system."

con reducciones anuales en la suma total de sus contribuciones a través del recurso RNB entre 2021 y 2025, puesto que, de lo contrario, estos estados experimentarían una subida notablemente brusca de sus contribuciones.

3. **Introducción de nuevos recursos:** En su informe sobre la reforma del Sistema de Recursos Propios, el Grupo de Alto Nivel propuso hasta 9 posibles nuevos candidatos que, en su opinión, podrían contribuir al diseño de un sistema más sostenible, coherente y transparente. Estos recursos “candidatos” son:

a. Exacción sobre las emisiones de CO2 o el precio del carbón:

Este impuesto sobre el ‘precio del carbón se establecería sobre todas las formas de emisión de gases de efecto invernadero, afectaría a los costes y al precio e incentivaría el abandono de los combustibles fósiles, contribuyendo así a la lucha contra el cambio climático y colocando en una situación de ventaja a las energías renovables. Sin embargo, los ingresos procedentes de este posible recurso descenderían a medida que se reducen las emisiones de CO2 en los próximos años, si bien los objetivos presupuestarios son una dimensión secundaria de este tipo de medidas, cuyo principal objetivo es reducir el consumo de combustibles fósiles.

b. Implementación del Régimen Europeo de Comercio de Derechos de Emisión (ETS):

El sistema RCDE ha sido ya introducido en diferentes fases con el objetivo de combatir el cambio climático y reducir las emisiones de efecto invernadero, alcanzando hoy en día hasta el 45% de las emisiones totales, concediendo permisos de emisión a cada Estado Miembro en base a unas cuantías de emisión totales previamente establecidas. La principal debilidad de este recurso es la relativamente reducida cantidad de emisiones a las que se refiere, la falta de estabilidad entre un año y el siguiente y la percepción de que es un recurso menos justo que el recurso RNB.

- c. Exacción sobre el uso de carburantes: Este impuesto ya supone una importante fuente de ingresos para los Estados Miembros, de forma que podría plantearse una transferencia completa de los ingresos obtenidos por los Estados a través de este impuesto o bien el establecimiento de un porcentaje sobre el mismo. Ambas opciones presentan un gran potencial como nuevo recurso propio, dado el alto volumen de recaudación que generan. Este recurso también sería una herramienta para la protección del medio ambiente, si bien el mayor obstáculo que presenta su implantación sería las reticencias que con toda probabilidad plantearían las administraciones nacionales de los Estados Miembros.
- d. Recurso basado en el Impuesto sobre la Electricidad: El impuesto sobre electricidad es un tributo que ya existe en todos los países miembros de la UE, cuyas cuantías se establecen por los gobiernos nacionales, si bien la legislación europea establece niveles mínimos de tributación así como exenciones de carácter obligatorio. Estos impuestos pueden afectar a la producción de electricidad, su transporte o su consumo. El establecimiento de un impuesto o exacción sobre la electricidad a nivel comunitario estaría justificado por la posibilidad de obtener economías de escala en el marco de un mercado integrado, así como por la importante cantidad de ingresos que podría aportar al sistema, si bien habría que tener en cuenta que la producción de energía está mayoritariamente cubierta por el Régimen de Comercio de Derechos de Emisión, y cualquier reforma debería hacerse manteniendo la coherencia del sistema.
- e. Impuesto de Sociedades (CCCTB): Esta es una opción que lleva planteándose desde principios de los años noventa y que supondría la creación de un recurso propio sobre la base de una armonización de los sistemas de fiscalidad de las sociedades a lo largo de toda la UE. Si bien los Estados Miembros se han mostrado siempre reticentes a discutir una posible imposición

directa de este tipo, en los últimos años las posibilidades de establecer un recurso propio de estas características parecen menos remotas debido a la mayor repercusión pública de prácticas llevadas a cabo por algunas grandes multinacionales con el objetivo de evadir sus responsabilidades fiscales. Un nuevo recurso propio basado en un Impuesto de Sociedades armonizado presentaría altos niveles de equidad, eficiencia y transparencia, si bien su idoneidad como nuevo recurso propio es limitada, ya que, el actual diseño de este “candidato” a recursos propio se basa en un registro voluntario de las sociedades con un ingreso anual menor de 750 millones de euros (si bien las compañías con ingresos superiores estaría obligadas a registrarse y, por tanto, sometidas a este impuesto), por lo que habría que ver si esta arquitectura puede garantizar un nivel aceptable de ingresos o por el contrario debe ser objeto de revisión.

- f. Impuesto sobre Transacciones Financieras (ITF): Esta tampoco es una idea novedosa, pues ya fue propuesta por J. M. Keynes en 1936. La Comisión propuso ya en 2011, tras la crisis de 2008, el establecimiento de un impuesto sobre transacciones financieras, así como que un porcentaje de los ingresos recaudados por el mismo se configurase como un nuevo recurso propio. Sin embargo, los Estados Miembros no alcanzaron un consenso a este respecto y las discusiones sobre esta propuesta aún continúan.
- g. Recurso IVA reformado: El Grupo del Alto Nivel sobre Recursos propios ha defendido la necesidad de reformar el actual recurso propio basado en el IVA, dado su gran complejidad y la falta de transparencia y equidad en comparación, por ejemplo, con el recurso RNB. Este recurso se convirtió en la principal fuente de ingresos en 1979, llegando a cubrir más del 60% del gasto de la Unión. Las bases sobre las que se aplican los porcentajes de este recurso, cuya evolución se ha analizado en capítulos anteriores, está actualmente limitada al 50 por ciento de la

Renta Nacional Bruta y se encuentran teóricamente armonizadas, si bien estas bases deben ser ajustadas mediante la aplicación de compensaciones positivas o negativas, dando lugar a un recurso muy complejo y con poca transparencia.

Así, el Grupo de Alto nivel discutió dos posibles reformas de este recurso. La primera de ellas sería similar a la propuesta por la Comisión en 2011, de forma que los ingresos de este recurso provendrían de la aplicación de un tipo uniforme en toda la Unión Europea sobre el valor añadido de los bienes y servicios, aumentando la simplicidad y transparencia del recurso y garantizando la igualdad de trato entre todos los contribuyentes. Así, de llevarse a cabo esta primera propuesta, pasarían a existir dos tramos de IVA, un primer tramo correspondiente a los Estados Miembros y un segundo tramo correspondiente a la Unión Europea. La segunda posibilidad planteada consistiría en aplicar una cuota uniforme sobre una base armonizada más amplia que la actual, que incluiría todos los bienes, servicios y transacciones independientemente de la cuota nacional, de forma que ningún tipo de bien o servicio podría ser excluido de esta base. Es decir, se aplicaría un tipo único europeo, igual para todos los Estados Miembros, sobre la recaudación total de estos por el Impuesto sobre el Valor Añadido.

En cualquier caso, una reforma del recurso IVA que implique la aplicación de una cuota fija y uniforme contribuiría a luchar contra el fraude que se produce por la evasión de este impuesto, y ayudaría a reducir las desigualdades, complejidad y falta de transparencia, así como los costes administrativos.

- h. Señoreaje: Se trataría de ingresos procedentes de la emisión de moneda, generalmente obtenidos de la diferencia entre el valor de las monedas y billetes producidos y el coste de producción de los mismos, así como de los depósitos bancarios del Banco Central Europeo, quien se encarga de recolectar estos ingresos y de distribuirlos después entre los bancos centrales nacionales, después de deducir una parte en

concepto de gastos administrativos y operativos. El principal motivo por el que se ha propuesto que estos ingresos pasen a ser una de las fuentes de financiación del presupuesto de la UE es su carácter equitativo y justo, así como su posible desarrollo futuro dado el carácter del euro de “moneda reserva” a nivel internacional. El problema que se plantea con este candidato a recursos propio es que no todos los Estados Miembro de la Unión Europea tienen el euro como moneda, de forma que la obtención de recursos por esta vía podría distorsionar la equidad del sistema.

- i. Impuesto europeo sobre los envases de plástico no reciclado: Se ha planteado la posibilidad de que los Estados Miembros paguen una contribución al sistema proporcional a la cantidad de residuos procedentes de envases de plástico no reciclado que generen, en línea con el objetivo medioambiental europeo de potenciar la economía circular. Se ha discutido, en particular, que esta aportación sea de 0,80 euros por cada kilo de residuos generado.

Así, la introducción de nuevos recursos propios ayudaría a diversificar las fuentes de ingresos y reducir simultáneamente la importancia relativa del recurso RNB. De entre los candidatos descritos, los que tienen mayores posibilidades de pasar a formar parte del sistema son el recurso basado en el Impuesto de Sociedades, que recaudaría el 3 por ciento de los beneficios de las grandes compañías; el Régimen de Comercio de Derechos de Emisiones, que portaría al presupuesto comunitario el 20 por ciento de lo recaudado; el nuevo recurso basado en el IVA; y, por último, el impuesto sobre envases de plástico no reciclado, de forma que entre estas tres fuentes de ingreso la Comisión calcula que podría obtener hasta el 12 por ciento del total de los ingresos del MFP 2021 – 2027.

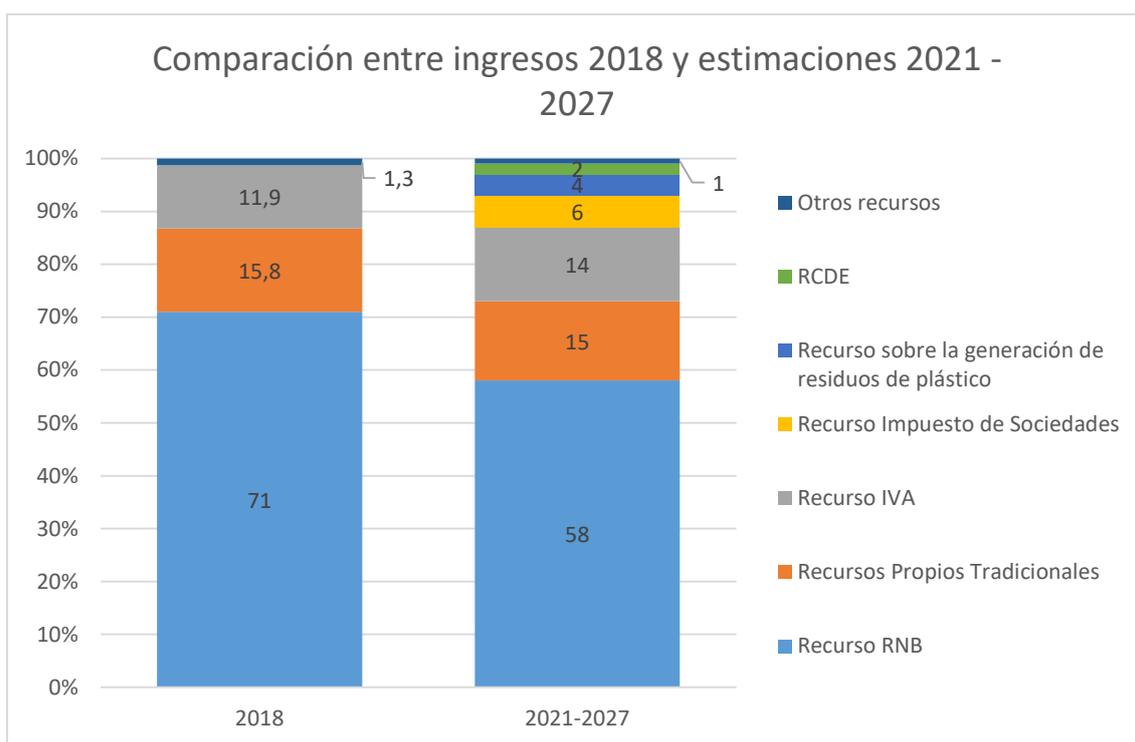
4. **Asignación automática de futuros ingresos procedentes de la política europea al presupuesto:** La Comisión ha propuesto que cualquier otro ingreso procedente de nuevas políticas comunitarias

pasaría, directamente, a integrar el presupuesto de la UE. Como ejemplo se mencionan los posibles ingresos obtenidos por el Sistema Europeo de Autorización e Información de Viajes (ETIAS).

5. **Elevación del 0,09 por ciento de la RNB de los techos de recursos propios:** Así, se incrementaría el techo para pagos hasta el 1,29 por ciento de la RNB europea con el objetivo de compensar los cambios a los que se enfrenta el presupuesto de la Unión, como son el descenso automático en la recaudación como consecuencia del Brexit o el incremento en el uso de instrumentos financieros garantizados por el propio presupuesto. De no producirse este incremento se reduciría el margen entre los techos de ingresos y de gastos, reduciendo las contingencias disponibles para hacer frente a gastos imprevistos que pueden surgir a lo largo del periodo que abarca el MFP.

De esta forma, la aplicación de estas propuestas de reforma modificarían la actual arquitectura del Sistema de Recursos Propios, si bien dada su complejidad la aplicación de las mismas requerirá importantes cantidades de tiempo. En el gráfico 5 puede observarse como cambiaría la estructura de ingresos del presupuesto comunitario en el próximo MFP de aplicarse las reformas propuestas, concretamente la introducción de los nuevos candidatos a recursos propios con más posibilidades de prosperar, en base a las estimaciones elaboradas por la Comisión Europea.

Gráfico 5



Fuente: *Elaboración propia a partir de datos del Servicio de Estudios del Parlamento Europeo y estimaciones de la Comisión Europea*³⁴.

³⁴ COM(2018) 325.

5. Participación Española en el Sistema de Recursos Propios

5.1. España y la UE

La aspiración española de unirse a la Comunidades Europeas, durante años frustrada por el incumplimiento de la condición democrática que se exigía para formar parte las mismas, se vio por fin satisfecha en 1985 con la firma del Tratado de Adhesión de Madrid y la integración efectiva el 1 de enero de 1986. Así, la incorporación de España a las Comunidades Europeas sirvió como estímulo para el mantenimiento de la democracia durante la transición y contribuyó a la consolidación de la misma en los años posteriores.

Apenas tres años después de su adhesión, la moneda nacional española, la peseta, se incorporó al mecanismo de Cambios del Sistema Monetario Europeo, y España reafirmó su compromiso europeo suscribiendo en 1991 el Acuerdo Schengen, que supuso la eliminación de los controles fronterizos entre los Estados Miembros. Por su parte, al firma del Tratado de Maastricht en 1992 dotó a la Unión Europea de su actual denominación y comenzó a diseñar el camino para el establecimiento de una moneda común, y ese mismo año, durante la Cumbre de Edimburgo, se acordó la creación del Fondo de Cohesión europeo, con el objetivo de incentivar y llevar a cabo proyectos de medio ambiente, infraestructura y transporte en países con un nivel de renta inferior al 90 por ciento de la media Europea, de forma que España resultó ser una de las grandes beneficiadas por este Fondo, recibiendo desde entonces un enorme impulso para el desarrollo y la revitalización de sus regiones.

Así, en enero de 2002 se implantó de manera exitosa la moneda común, el “euro”, cuya denominación, por cierto, fue acordada en Madrid en 1995, lo cual supuso la materialización efectiva de un proyecto unificador que aspiraba a la integración económica de todos los Estados Miembros, la Unión Económica y Monetaria.

España ha desempeñado, en general, un papel activo en la construcción del proyecto europeo, pues ha participado en la negociación de tratados como el de Ámsterdam, el de Lisboa o el fallido Tratado Constitucional de 2004. Además,

ha actuado como conexión en las relaciones europeas con América Latina así como con la ribera sur del Mediterráneo, ha ostentado la Presidencia del Consejo hasta en cuatro ocasiones y son varios los españoles que han ocupado altos cargos en las instituciones europeas, entre las que se pueden contar la presidencia del Parlamento Europeo, la alta representación de Política Exterior y de Seguridad Común y comisarios dentro de la Comisión Europea.

En resumen, la adhesión a la Unión Europea ha tenido grandes efectos económicos, sociales, culturales y políticos sobre España, pues ha contribuido a la llegada, desarrollo y consolidación de la democracia española, y la creación del mercado interior, el lanzamiento del euro y la recepción de abundantes fondos estructurales han ayudado de manera fundamental a modernizar la estructura económica y productiva de España, estabilizar su macroeconomía y avanzar en términos de cohesión social. Además, el fenómeno de integración que la participación en la Unión Europea supone ha permitido que España aumente desde su adhesión los flujos comerciales, de servicios, de personas, de capitales e incluso de conocimientos con otros estados, poniendo de manifiesto la necesidad de superar la noción tradicional de Estado-nación para hacer frente a los retos económicos, sociales, medioambientales y de seguridad a los que se enfrentan los países hoy en día.

5.2. Transferencias de la UE a España

La integración de España en la Unión Europea supone, entre otras cosas, la existencia de flujos monetarios bilaterales, pues, por un lado, España contribuye a financiar las políticas de la Unión, y, por otro, recibe fondos en el marco del desarrollo de estas políticas.

En términos generales podríamos clasificar las transferencias que recibe España por parte de la Unión en grandes bloques en función de la política para cuya ejecución se conceden, a saber, política de cohesión, política agraria y pesquera, incluyendo las ayudas de desarrollo rural y otras políticas que incluyen una gran cantidad de fondos e instrumentos dirigidos a materializar las políticas en materia de educación, I+D, inmigración, etcétera. Es necesario señalar, por otro lado, que un porcentaje importante de estas transferencias, especialmente aquellas relacionadas con políticas en materia de educación e I+D, son recibidas

directamente por los beneficiarios, sin pasar por el Tesoro Público, de forma que la Administración del Estado solo recibe información parcial sobre las mismas.

Las inversiones financiadas por el presupuesto de la UE han tenido, sin duda, un elevado impacto macroeconómico desde 1986, pues España ha sido el país que históricamente más se ha beneficiado de las políticas de cohesión, si bien hay que señalar que la participación española en el total del gasto de esta política se ha reducido de forma considerable desde el MFP 2007-2013. Además, España también ha recibido préstamos procedentes tanto del Banco Europeo de Inversiones como del Fondo Europeo de Inversiones.

De esta forma, España es, en el periodo 2014-2020, beneficiaria de los fondos FEDER, FSE, FEAGA, FEADER y FEMP, además de las transferencias correspondientes a la Estrategia 2020 y otros fondos en materia de inmigración o educación. Los importes que España ingrese en este periodo corresponden tanto a proyectos emprendidos en estos años como a proyectos aun en curso correspondientes a periodos de programación anteriores. Hay que tener en cuenta que en el año 2016 la Comisión publicó una reasignación de Fondos en base a la revisión de los importes totales asignados a cada Estado Miembro correspondientes a la política de cohesión contenida en la Decisión de ejecución (UE) 2016/1941. Desde las negociaciones del Marco Financiero Plurianual correspondiente a estos años, la situación de España es especialmente sensible, puesto que se situó entonces entre la situación de mantener la posición de beneficiario neto o convertirse en contribuyente neto.

Así, las transferencias recibidas en 2019 alcanzarán los 12.439 millones de euros, lo que supone un 0,7 por ciento más que las recibidas en 2018. En concreto, los fondos que España recibirá este año procedentes del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) se reducirán hasta los 2.954 millones de euros, un 1,8 por ciento menos, y los procedentes del Fondo Social Europeo (FSE) se reducirán un 13,3 por ciento³⁵.

En lo que a la PAC respecta, la política agraria ha sido siempre especialmente importante para España. En el periodo financiero actual España

³⁵ Europa Press (2019): "España vuelve a ser contribuyente neto de la UE con un saldo negativo de 1.176 millones en 2019". Disponible en <https://www.europapress.es/economia/macroeconomia-00338/noticia-espana-vuelve-ser-contribuyente-neto-ue-saldo-negativo-1176-millones-2019-20190114141110.html>.

es, sólo por detrás de Francia, el segundo beneficiario más importante de la PAC en cifras absolutas, recibiendo transferencias anuales de aproximadamente 6.400 millones de euros. En los últimos MFP se han llevado a cabo notables recortes en los fondos recibidos a través de la PAC, sin embargo, España podría ser uno de los países especialmente beneficiados por las reforma de la PAC para centrarla en la protección del medio ambiente, la competitividad de la pequeñas y medianas empresas agrícolas y la lucha contra el cambio climático y la desertización.

De cara al próximo MFP, que abarcará el periodo 2021-2027, las negociaciones se plantean complicadas debido a la necesidad que tendrán los Estados, entre ellos España, de posicionarse ante una reforma del presupuesto, mientras que los recortes en la PAC y en la política de cohesión seguirán afectando a España. De esta forma, las futuras relaciones de España con el presupuesto comunitario dependerán, en gran medida, del diseño concreto de las políticas redistributivas así como de la futura financiación del presupuesto.

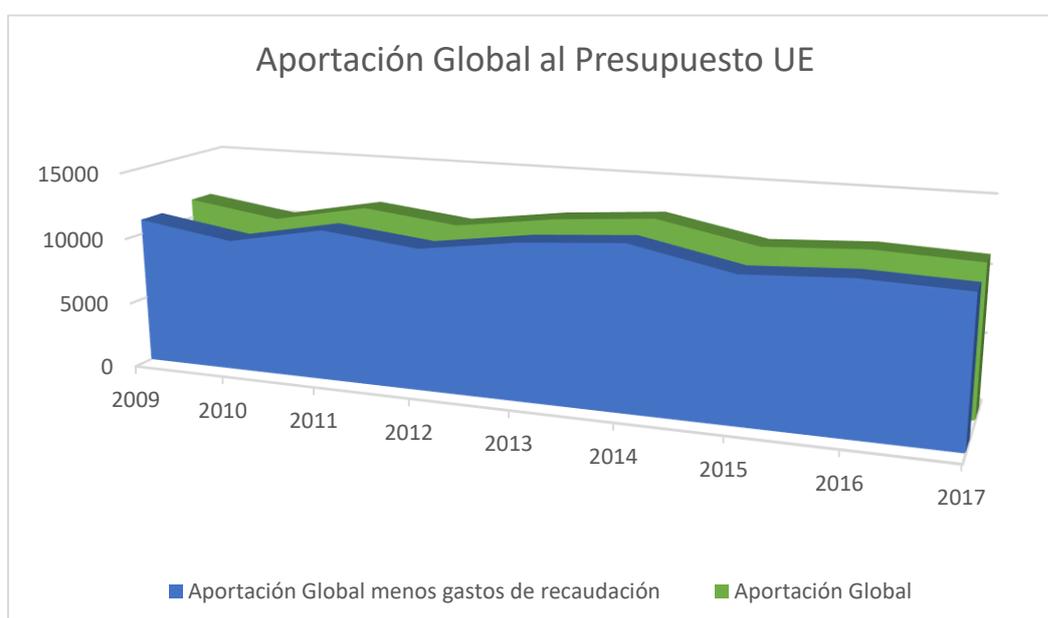
5.3. Aportaciones de España al Presupuesto de la Unión Europea

España, como Estado Miembro de la Unión Europea, contribuye a la financiación de esta a través de aportaciones de recursos, pudiendo dividir tales aportaciones, en términos generales, en aportaciones al presupuesto general, principalmente compuestas por los recursos propios, y las aportaciones al Fondo Europeo de Desarrollo.

Así, las aportaciones de España a la financiación del Presupuesto General se realizarían principalmente a través de sus aportaciones en concepto de recursos propios, pero adicionalmente se realizan también otras transferencias destinadas a financiar los gastos de interpretación de determinadas reuniones del Consejo, abonar indemnizaciones, multas o sanciones que puedan ser impuestas, financiar la participación española en el Fondo de Refugiados para Turquía o atender el pago de gastos financieros por intereses de demora consecuencia de retrasos en la puesta a disposición de recursos propios de la UE.

En términos globales, la aportación española al presupuesto de 2017 alcanzó la cuantía 11.151,18 millones de euros, a lo que habría que restarle la compensación por gastos de recaudación de los TOR. Esta cifra supone una disminución del 2,65 por ciento respecto de la cifra de aportaciones del año anterior, si bien, como puede observarse en el gráfico 5, la cuantía aportada por España durante los últimos años, en términos generales, se ha mantenido bastante constante, sin grandes variaciones interanuales.

Gráfico 6



Fuente: *Elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas*

Es interesante analizar estas aportaciones generales desglosándolas en los diferentes conceptos por los que España realiza aportaciones para financiar el presupuesto comunitario.

En lo que a los recursos propios tradicionales se refiere, la evolución de este concepto viene determinada, por un lado, por el desarrollo de las importaciones y los derechos de aduana, y por otro por el importe a retener en concepto de compensación por los gastos de recaudación. Así, es necesario tener en cuenta la entrada en vigor en 2016 de la nueva Decisión de recursos

propios que modificó, con efectos retroactivos desde 2014, el porcentaje que retienen los Estados Miembros en concepto de gastos de recaudación de los recursos propios tradicionales, reduciendo este hasta el 20 por ciento. Como puede verse en el gráfico 7, las aportaciones de España al Presupuesto en concepto de recursos tradicionales aumentaron un 5,58 por ciento en 2017, superando los 1.989 millones de euros.

Respecto al recurso propio basado en el IVA, la aportación española se incrementó un 17,29 por ciento en 2017 con respecto al año anterior, como consecuencia del incremento de la recaudación en nuestro país. En lo que al recurso basado en la RNB respecta, la aportación española se ve incrementada por la parte que corresponde a España financiar de las compensaciones reconocidas a determinados Estados Miembros, y que, formalmente, constituyen segundos tramos de la aportación por este recurso. De esta forma, se incluyen bajo esta rúbrica los pagos españoles correspondientes a la participación española en la compensación británica, las compensaciones temporales reconocidas a favor de Suecia y Países Bajos (hasta 2013), y, desde 2014, las reducciones brutas anuales temporales reconocidas a favor de Dinamarca, Países Bajos, Suecia y Austria. Así, la contribución española por este concepto alcanzaron en 2017 los 7.137 millones de euros, lo que sin embargo supone una reducción de casi el 8,7 por ciento respecto al ejercicio anterior.

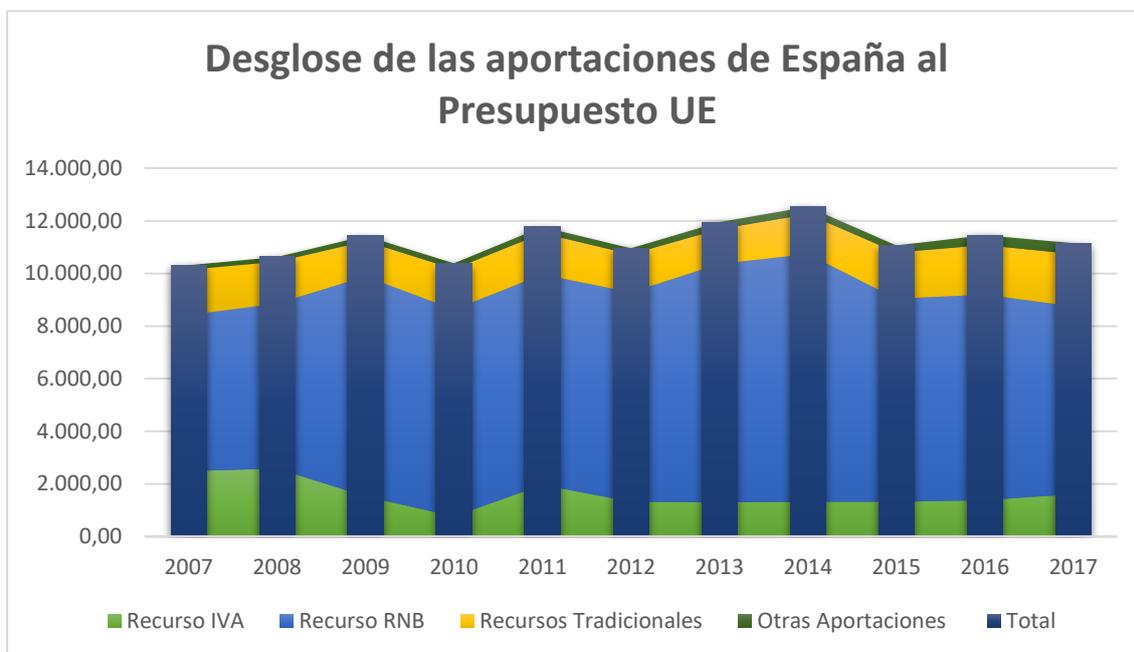
Al margen de las aportaciones por recursos propios, España realiza otras aportaciones cuyos conceptos ya han sido señalados. Entre estos conceptos está el de “prestación de servicios”, donde se incluyen los pagos dirigidos a financiar los gastos del servicio de interpretación, de forma que los Estados que lo deseen pueden sufragar parte del coste derivado del trabajo de los intérpretes. España, por ejemplo, abonó por este concepto 0,83 millones de euros en 2017, si bien en los años 2010 y 2012 no realizó ningún pago a este respecto. Otra partida sería la destinada a recoger las aportaciones para el pago de indemnizaciones, multas y sanciones. Si bien España no ha tenido que abonar sanciones o multas ni en 2015 ni en 2017, en años como 2013 ha llegado a pagar casi 30 millones de euros en este concepto.

En los ejercicios 2016 a 2018, se incluyeron en el presupuesto de la Unión Europea aportaciones al Fondo de Refugiados para Turquía, de forma que

España ha contribuido aportando más de 45 millones de euros en 2016 y más de 67 millones en 2017, a la espera de los datos oficiales relativos a 2018.

Por último habría que hablar del concepto destinado a recoger los intereses de demora que pudieran ser impuestos por el incumplimiento de los plazos a la hora de realizar los pagos que a los Estados correspondan, concepto por el que España ha realizado tradicionalmente aportaciones muy bajas o incluso nulas, si bien en el año 2017 ingresó más de 22 millones por este concepto, como consecuencia de la resolución de expedientes sobre recursos propios tradicionales.

Gráfico 7



Fuente: *Elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas*

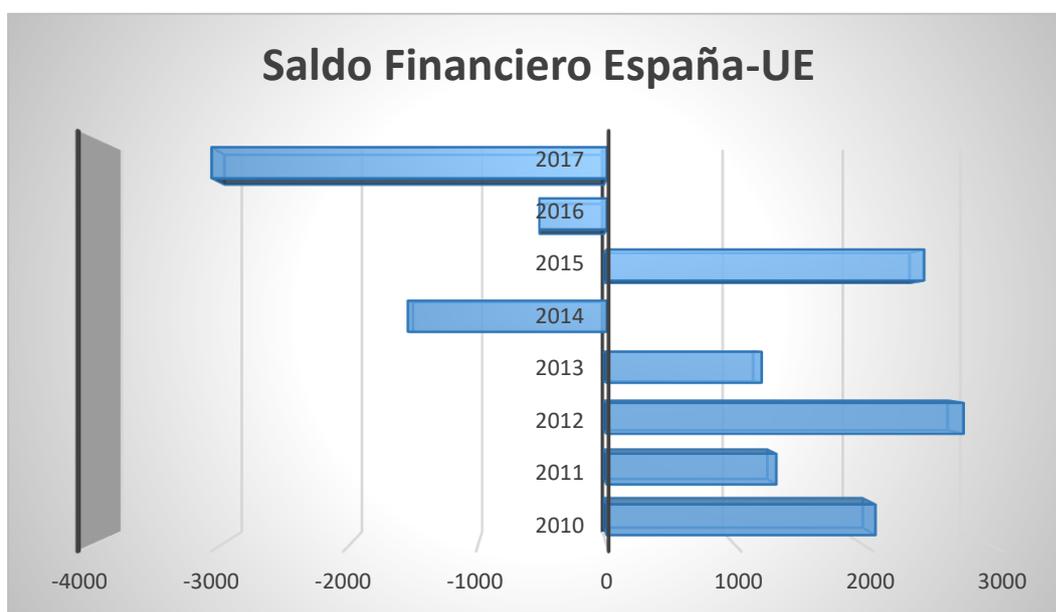
En el gráfico 6 podemos observar cómo han evolucionado las aportaciones de España al presupuesto comunitario en los últimos 10 años así como los cambios en la importancia relativa de los conceptos en que se dividen tales aportaciones, de forma se puede apreciar una tendencia ligeramente creciente en el cómputo total de las aportaciones desde 2007, si bien los

porcentajes correspondientes a cada concepto siguen mostrando una estructura bastante similar.

La existencia de flujos de ingresos y gastos entre la Unión Europea y España nos permite analizar el saldo financiero o presupuestario entre ambos, sin olvidar, por otro lado, que la pertenencia a la UE conlleva otros beneficios que difícilmente pueden cuantificarse en términos financieros o presupuestarios.

Los flujos de ingresos procedentes de la Unión y los pagos realizados por España han sido cambiantes en los últimos años, dando lugar a saldos financieros poco uniformes, con valores tanto positivos como negativos, como puede observarse en el gráfico 7. Así, en 2017 se obtuvo el mayor saldo negativo para España de los últimos años, como consecuencia de una reducción en las transferencias recibidas muy superior a la experimentada en las aportaciones españolas a la Unión.

Gráfico 8



Fuente: *Elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.*

5.4. España y la reforma presupuestaria de la Unión Europea

España está llamada a ocupar un lugar clave en las negociaciones sobre la modificación y reforma del presupuesto comunitario y el sistema de recursos propios, pero esta reforma también puede tener un gran impacto sobre la economía española, pues tales reformas pueden incidir notablemente sobre el saldo financiero con la UE, del que antes se ha hablado.

Como se ha visto, en los últimos años la contribución española al presupuesto ha seguido una tendencia creciente, debido, por un lado, a la recuperación económica tras la crisis de 2008 y al aumento del importe de los mecanismos de corrección por otro.

De esta forma, la postura española ante las propuestas de reforma presupuestaria consistiría, presumiblemente, en insistir en la equidad en los ingresos como principio esencial del sistema de recursos propios, apoyando por tanto la eliminación de los mecanismos de corrección existentes, especialmente ante la eventual salida del Reino Unido, pues esta podría facilitar tanto la supresión del “cheque británico” como del resto de mecanismos de corrección.

En lo que respecta a la distribución de las cargas entre los países europeos, existe una situación de notable falta de equidad, pues ciertos Estados Miembros, como España, realizan aportaciones mucho mayores en relación con su PIB que otros, a pesar de tener niveles de PIB per cápita bastante inferiores. Así se refleja en el Informe Deloitte encargado por el Parlamento Europeo en 2007, según el cual mientras que Reino Unido aporta el equivalente a un 0,54 por ciento de su PIB, Alemania un 0,78 por ciento e Irlanda otro 0,78 por ciento, España aporta hasta el 0,98 por ciento de su PIB, a pesar de tener índices de desarrollo y prosperidad inferiores a los de los Estados referidos. Esto refleja el mayor esfuerzo relativo que determinados Estados Miembros realizan para financiar el presupuesto de la Unión Europea, no estando este mayor esfuerzo directamente relacionado con el grado de desarrollo o con la coyuntura económica y social de los Estados que soportan esta mayor presión relativa en sus contribuciones. Este es un dato que los Estados que dedican un mayor porcentaje de su PIB a aportaciones al sistema de recursos propios deberían esgrimir para aumentar su influencia en la toma de decisiones relativas al

presupuesto, especialmente a su vertiente de gastos y a su eventual reforma, con el objetivo de reducir estas diferencias y aumentar la equidad del sistema.

En el caso concreto de España, como se ha dicho, el porcentaje de su PIB que dedica a financiar el presupuesto comunitario es casi el doble que el dedicado por Reino Unido, lo que unido a su recientemente adquirida condición de contribuyente neto hace necesario que España insista en realizar, en el marco de la reforma presupuestaria, una revisión de las bases actuales del sistema de ingresos para garantizar su equidad.

Por otro lado, en lo que a los gastos comunitarios se refiere, es cierto que, como ya se ha dicho, España se ha beneficiado enormemente de la PAC y de la Política de cohesión de la UE, sin embargo en los últimos años se han reducido notablemente las transferencias recibidas por España en el marco de estas políticas, y no puede obviarse que aún persisten importantes desequilibrios tanto regionales como nacionales que pueden dificultar el desarrollo de la UE como potencia económica competitiva. Así, España debe valorar con mucha cautela una eventual reforma de la PAC.

Teniendo en cuenta, por tanto, los cambios en la situación económica española y su beneficio de las políticas redistributivas europeas, España debería ocupar un lugar clave en las discusiones sobre la reforma del presupuesto y participar activamente en las negociaciones a este respecto con el objetivo de lograr que el eventual nuevo sistema se adapte adecuadamente a la situación española.

Por lo tanto, la postura española en la negociación de las eventuales reformas del presupuesto europeo y del sistema de recursos propios seguiría unas líneas claves, como son la eliminación de los mecanismos de corrección que socaban el principio de equidad que debe gobernar el sistema, la prevención ante una revisión profunda de la PAC por el impacto que esta puede tener sobre la economía Española y la modernización de la política de cohesión. Lo que se pretendería conseguir, por tanto, sería una financiación comunitaria más equitativa y estable, garantizando la suficiencia de los presupuestos pero con una mayor transparencia y eficiencia del sistema.

5.5. Perspectivas de futuro

El futuro tanto del presupuesto de la Unión Europea y del sistema de recursos propios como de la política europea en general va a estar enormemente condicionado por los acontecimientos geopolíticos que pueden desencadenarse en los próximos años. Desde el punto de vista exterior la UE tendrá que enfrentarse a varios desafíos, como son las complicadas relaciones con Rusia, la guerra comercial entre Estados Unidos y China o la ola de inestabilidad en el norte de África y Oriente Medio que se manifiesta a través de fenómenos como el terrorismo o las migraciones masivas. En el ámbito interno, los principales problemas comunitarios serían la creciente debilidad política de los principales gobiernos europeos, el giro euroescéptico de varios Estados Miembros como Italia, Polonia o Hungría y la creciente división entre el este y el oeste de la UE.

Especialmente importante será la eventual salida del Reino Unido, la cual puede suponer un grave problema pues el país aporta alrededor de 16.000 millones de euros al año. Ante esta situación, algunos países defienden el mantenimiento del nivel de aportaciones actuales, lo cual supondría reducir el tamaño total del presupuesto comunitario y por tanto recortar las políticas europeas, mientras que otros prefieren aprovechar la oportunidad para profundizar en la integración europea elevando el presupuesto entre el 1,1 y el 1,9 por ciento³⁶, aunque esto supondría que los distintos Estados tendrían que elevar notablemente sus aportaciones al presupuesto. Así, España tendría que aportar entre 1.300 y 2.600 millones de euros más cada año a la Unión Europea, convirtiéndose en uno de los países que más contribuye al sostenimiento del Presupuesto, manteniéndose como contribuyente neto, lo cual, sin embargo, constituye una oportunidad para reforzar la posición de España en la UE y aumentar su influencia. El vacío que dejaría la salida del Reino Unido del Consejo y el Parlamento Europeo, así como las posibles vacantes dejadas por los altos funcionarios británicos en todas las instituciones constituyen una gran oportunidad para España de reforzar su posición, si bien esta oportunidad estará fuertemente condicionada por el contexto político interno español, pues una dilación excesiva en la constitución de un nuevo gobierno tras las elecciones de

³⁶ El Confidencial (2019): "España tendrá que aportar hasta 2.600 millones más al futuro Presupuesto europeo". Disponible en: https://www.elconfidencial.com/economia/2018-02-27/espana-aportar-mas-presupuesto-union-europea_1527705/

abril de 2019 podría debilitar la posición española en Bruselas y reducir su capacidad de negociación.

Sin embargo, para poder reforzar su influencia en las instituciones europeas, sería clave que el gobierno español elaborase una hoja de ruta con los objetivos y prioridades políticas a lograr en el próximo ciclo económico a nivel europeo, pues contribuiría a reforzar la coherencia de la acción nacional en el marco comunitario y a mantener una actitud más proactiva de España en la propuesta de reformas.

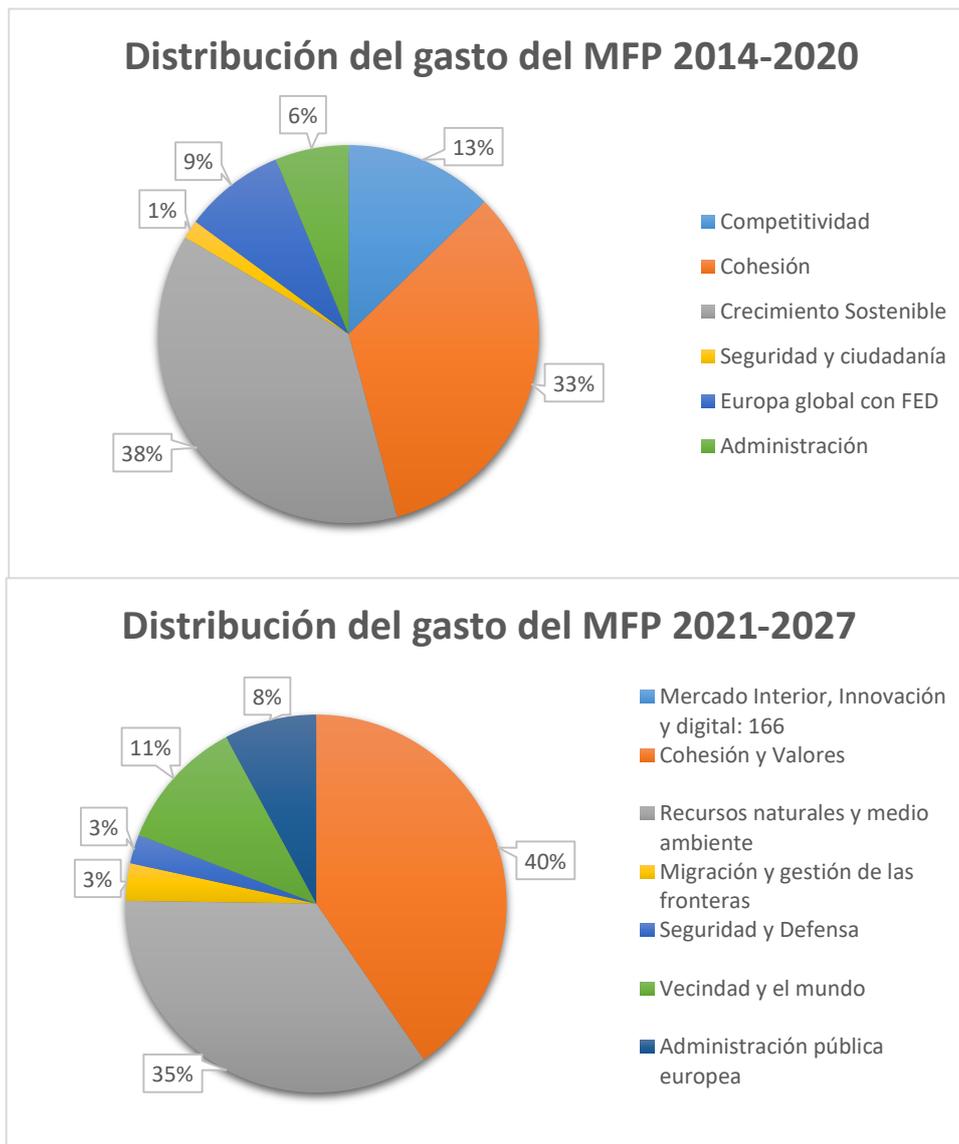
Así, una vez establecidas las prioridades políticas y estratégicas de España, el gobierno nacional debería aprovechar la influencia y visibilidad que el nombramiento de un español, Josep Borrell, como Alto Representante de Asuntos Exteriores y Seguridad, así como vicepresidente de la Comisión Europea, puede dar para hacer valer su posición y defender sus intereses a la hora de diseñar e implementar posibles reformas del sistema de recursos propios y de hacer efectivo el próximo MFP.

Hay que tener en cuenta, por último, desde el punto de vista político, la ausencia de un debate intenso sobre la integración europea y su futuro en la política interna española, pues la cuestión europea no está muy presente en la agenda o discurso de los grandes partidos políticos españoles, de forma que fomentar este debate ayudaría no solo a crear un clima político y una sociedad civil fuertes en temas europeos, sino también a ganar presencia mediática e influencia comunicativa en el marco comunitario.

Desde el punto de vista económico y presupuestario, como ya se ha dicho, las propuestas de la Comisión para el nuevo Marco Financiero Plurianual que abarcará el periodo 2021-2027 se centran sobre todo en aumentar la transparencia, simplicidad y flexibilidad del sistema. Así, la Comisión propone un presupuesto equivalente al 1,1% de la Renta Nacional Bruta de la Unión Europea de los 27, lo cual parece representar un incremento importante de recursos respecto al MFP 2014-2020, si bien hay que tener en cuenta que el Fondo Europeo de Desarrollo no está incluido en el cálculo del techo de gasto del MFP actual pero sí en la propuesta de la Comisión, lo que, unido a la inflación nos permite concluir que el aumento de recursos no es, en realidad, tan destacado como la Comisión señala en su propuesta. Además, los diversos cambios en las

rúbricas o conceptos y programas propuestos, que puede observarse en el gráfico 9, así como las reformas en el cálculo de los beneficiarios dificultan la comparación entre el MFP pasado y el que ha de aplicarse en los próximos años.

Gráfico 9



Fuente: *Real Instituto Elcano con datos del Parlamento Europeo*

6. Conclusiones

Como se ha podido observar a lo largo de este trabajo, la Unión Europea es una entidad supranacional sui generis, con características notablemente diferentes a las de otros organismos internacionales de integración, y el diseño de su sistema presupuestario no hace sino reflejar esta peculiaridad, pues pretende darle a la Unión una autonomía financiera de la que no gozan otras entidades supranacionales. Así, uno de los elementos fundamentales del sistema, y especialmente de esta autonomía financiera, son los Recursos Propios, pues la existencia de una serie de recursos económicos originaria y directamente pertenecientes a la Unión le otorgan a esta, en teoría, una gran capacidad para el ejercicio de sus competencias de manera autónoma, sin una excesiva influencia de los Estados Miembros y sus intereses nacionales.

Sin embargo, como también ha podido observarse, el Sistema de Recursos Propios ha evolucionado hasta estar sostenido mayoritariamente por aquellos recursos considerados como “aportaciones nacionales”, pues recursos como el basado en la Renta Nacional Bruta de los Estados, que debía servir únicamente para equilibrar el presupuesto, son hoy la principal fuente de ingresos del mismo, lo cual hace que las negociaciones presupuestarias estén fuertemente marcadas por la defensa de los intereses nacionales por parte de los Estados Miembros y dificulta el desarrollo de políticas a nivel comunitario, donde el gasto de la Unión Europea podría ser especialmente eficiente.

Así, el sistema de recursos propios adolece actualmente de una importante falta de equidad y transparencia, debida tanto a esta excesiva importancia de los recursos considerados “contribuciones nacionales” como a la existencia de mecanismos de corrección en favor de determinados Estados Miembros y de una excesiva presión contributiva en detrimento de otros, como es España, lo que aumenta las desigualdades entre los Estados y socaba la simplicidad del sistema, comprometiendo la sostenibilidad del mismo.

Como se ha visto, determinados Estados aportan al presupuesto el equivalente a un porcentaje de su PIB mucho mayor que otros, sin que este mayor esfuerzo relativo se base en una mejor situación económica o se traduzca en mayores transferencias en lo que a los gastos se refiere. Esta es, por ejemplo, la situación actual de España, cuyo esfuerzo relativo es, como se ha dicho, casi

el doble que el realizado por el Reino Unido, y, sin embargo, ha visto reducidas las transferencias que recibe hasta convertirse en contribuyente neto.

De esta forma, se hace patente la necesidad de llevar a cabo una reforma profunda de la actual arquitectura del Sistema de Recursos Propios, para avanzar hacia un diseño que garantice la transparencia, equidad y autonomía financiera hoy perdidas, a través de la introducción de nuevos recursos genuinamente propios y de la eliminación de los complejos mecanismos de corrección actualmente vigentes. Sin embargo, los intereses propios de cada país, la necesaria unanimidad para la toma de acuerdos y los complejos retos a los que debe enfrentarse la Unión Europea en los próximos meses, como es la salida del Reino Unido, aunque son una oportunidad para implementar de una vez por todas algunas de las reformas referidas, podrían poner en peligro las negociaciones y desplazar a un segundo plano la discusión sobre una reforma más que necesaria para garantizar el desarrollo de la Unión en los próximos años y evitar el avance de los movimientos políticos euroescépticos.

Como se ha dicho, España puede y debe jugar un papel clave en tales negociaciones pues, el hecho de convertirse en un Estado contribuyente neto hace que la forma en que el presupuesto de la Unión se financie en los años venideros le afecte de forma especialmente directa, y tales negociaciones pueden ser una gran oportunidad para consolidar su posición en Europa, aumentar su influencia en las instituciones de Bruselas y defender sus intereses a la vez que se muestra como uno de los Estados líderes de un proyecto que, con una fórmula de financiación adecuada, aún tiene mucho que ofrecer a los países que de él forman parte.

7. Bibliografía

- Benedetto, G. y Milio, S. (2012): "European Union Budget Reform: Institutions, Policy and Economic Crisis", *Palgrave Macmillan*, Londres.
- Bromley, S. (2001): "Governing the European Union", *SAGE Publications Ltd*, Londres.
- Calvo Hornero, A. (2014): "Fundamentos de la Unión Europea", *Editorial Universitaria Ramón Areces*, Madrid.
- Fernández Navarrete, D. (2007): "Fundamentos económicos de la Unión Europea", *Thomson Editores*, Madrid
- Girón Larrueca, J.A. (2002): "La Unión Europea, la Comunidad Europea y el Derecho Comunitario", *Universidad de Sevilla, Secretariado de Publicaciones*
- Dr. Heinemann, F. (2007): "Reform Options for the EU Own Resource System", *Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung*
- Muns, J. (2005): "Lecturas de integración Económica: La Unión Europea", *Publicacions i edicions de la Universitat de Barcelona*.
- Jordán Galduf, J. M^a. (2013): "Economía de la Unión Europea", *Editorial Aranzadi*, Navarra
- Olson, M. (1969): "The Principle of Fiscal Equivalence: The division of responsibilities among different levels of government", *American Economic Review*.
- Serrano, C. Y Kolling, M (2009): "España y la reforma presupuestaria de la UE", *Documento de trabajo N°12/2009, Real Instituto Elcano*.
- Vega Mocora, I. (1998): "La integración económica europea: curso básico". *Lex Nova*, Valladolid.
- Vega Mocoroa, I. (2005): "Logros, iniciativas y retos institucionales y económicos: La Unión Europea del siglo XXI", *Lex Nova*, Valladolid.

