



Josep M<sup>a</sup> Jordán Galduf

“POR UNA REFORMA DEL SISTEMA DE  
FINANCIACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA ”

**Quaderns de Política Econòmica.**

*Revista electrònica. 2<sup>a</sup> època.*

Vol. 2, Enero-Marzo 2003

Edita:



---

Dpto. de Economía Aplicada - Universitat de València  
Av. Tarongers s/n, 46022 Valencia  
FAX: 963828415 - WEB: [www.uv.es/poleco](http://www.uv.es/poleco)

---

ISSN: 1579 - 8151

# POR UNA REFORMA DEL SISTEMA DE FINANCIACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA<sup>1</sup>

**Josep M<sup>a</sup> Jordán Galduf**

Catedrático de Economía Aplicada  
Universitat de València

*RESUMEN: Este artículo sugiere que el debate sobre la reforma institucional de la Unión Europea debería incorporar una reflexión sobre el sistema de financiación actual de la misma. Después de analizar las diferentes fuentes de ingreso del presupuesto comunitario, propone la sustitución de alguna de ellas por una participación de la UE en los impuestos nacionales sobre la renta de las personas físicas. Ello introduciría un elemento más federal, a la vez que dotaría de mayor autonomía y capacidad financiera a la Unión.*

## 1. Introducción

En la tarea llevada a cabo por la Convención para el Debate sobre el Futuro de Europa, en un momento dado se creyó conveniente instituir un Grupo de trabajo sobre la “Gobernanza económica”. Dicho Grupo ha reflexionado sobre el marco general de política económica instaurado por el Tratado de la Unión Europea (UE) y ha realizado algunas propuestas para la mejora del mismo.

En esencia, el Grupo se ha mostrado a favor de que los objetivos económicos y sociales de la Unión queden recogidos en el futuro Tratado Constitucional. Reafirma que la política monetaria europea es competencia exclusiva de la Comunidad, ejercida por el Banco Central Europeo, mientras que la política económica es competencia de los Estados miembros. Ahora bien, el Grupo insiste en que debe mejorarse la coordinación de las políticas nacionales, dado que éstas constituyen una cuestión de interés común. Hay, así, algunas sugerencias sobre el Pacto de Estabilidad y

---

<sup>1</sup> Este Texto se basa en la ponencia presentada por el autor en el Consejo de la Comunidad Valenciana para el Debate sobre el Futuro de Europa.

Crecimiento y sobre el método abierto de coordinación en otras áreas (donde no existen instrumentos de coordinación tan fuertes).

Por otro lado, el Grupo recomienda que se mantengan las competencias actuales de la Unión en el ámbito de la política fiscal, aunque la mayoría de sus miembros está de acuerdo también en que, para mejorar el funcionamiento del mercado interior, se debería producir una aproximación de tipos y el establecimiento de normas mínimas en el campo de los impuestos indirectos y del impuesto de sociedades.

Todo ello, nos parece adecuado. Sin embargo, el Grupo no se ha pronunciado en absoluto sobre el sistema de financiación actual de la UE y la pertinencia de llevar o no a cabo una reforma del mismo. Pensamos que hay aquí una ausencia significativa y es por ello que queremos formular una reflexión en este artículo.

El proceso de integración europea ha supuesto la transferencia a la UE de competencias tradicionalmente ejercidas por los Estados miembros y ha hecho necesario el desarrollo de una actividad financiera autónoma, cuyo instrumento principal es el presupuesto general<sup>2</sup>. Aunque numerosas e importantes intervenciones económicas de la Unión se realizan mediante la regulación, el empleo de recursos presupuestarios resulta preciso para alcanzar los objetivos de algunas políticas comunitarias, tanto en el ámbito de la asignación de recursos como en el de la redistribución.

---

<sup>2</sup> Véase, en este sentido, el trabajo de Ramón Barberán “La Hacienda Pública de la Unión Europea”, capítulo 4 del libro coordinado por J. M. Jordán Galduf *Economía de la Unión Europea*, Cívitas, Madrid, 2002. Dicho trabajo ha sido utilizado ampliamente en la elaboración de esta ponencia.

Tal es el caso, sobre todo, de la política agraria y las intervenciones estructurales que, junto con otras políticas como la de investigación y desarrollo tecnológico y la de ayuda al desarrollo, dan al presupuesto general un carácter claramente operativo. Ahora bien, el presupuesto comunitario es de pequeño tamaño relativo y presenta importantes limitaciones para atender todas las tareas que cabría atribuirle a la Unión, dado el nivel de integración alcanzado con la creación de un mercado interior y una moneda única.

*En consecuencia, el debate sobre la reforma institucional de la UE debería incorporar también una reflexión sobre el sistema de financiación de la misma, considerando si las fuentes de ingreso del presupuesto comunitario son las más adecuadas y aportan unos recursos suficientes para realizar los objetivos deseables.*

En cuanto a los instrumentos de financiación, la Unión no ha dado pasos que le aproximen realmente a los postulados del federalismo fiscal, si se exceptúan las actuaciones en materia de armonización fiscal de la imposición indirecta (que han sido necesarias para hacer viable el funcionamiento del mercado único). La mayor parte de los ingresos del presupuesto comunitario, a pesar de que reciben la denominación de recursos propios, provienen, de hecho, de transferencias de los gobiernos de los Estados miembros, sin que existan impuestos verdaderamente comunitarios.

En la actualidad, el sistema de financiación de la UE se basa, en lo fundamental, en los tres recursos siguientes: 1) los ingresos por derechos de aduana y las exacciones reguladoras agrícolas, que gravan las importaciones de terceros países; 2) el recurso IVA, procedente de la aplicación de un tipo uniforme a la base armonizada del IVA de cada Estado miembro; 3) el recurso PNB, que constituye una aportación de cada país a las arcas comunitarias, en función de su PNB.

En conjunto, si es cierto que *la UE se va dotando, en algunos aspectos, de las características propias de lo que en economía se entiende como una entidad federal*, también lo es que *en otros se mantiene a gran distancia*. Las carencias del proceso de integración tienen su reflejo más evidente en el reducido tamaño del presupuesto comunitario, consecuencia de la falta de competencias en materia de provisión de bienes públicos, de políticas de redistribución de la renta y de política fiscal. Al respecto, *pesan todavía más los factores políticos derivados de la historia europea, sobre todo la tradicional división en Estados soberanos, que las estipulaciones de la teoría del federalismo fiscal*.

## **2. Los instrumentos de financiación de la UE**

Los recursos propios se definen como ingresos de naturaleza fiscal asignados a la Comunidad de forma definitiva para que financie su presupuesto y que le corresponden por derecho propio, sin necesidad de decisión posterior por parte de las autoridades nacionales. De esta forma la Comunidad adquiere uno de sus rasgos característicos: la disposición de medios de financiación propios e independientes de los Estados miembros, lo que le dota de autonomía financiera respecto de éstos. No obstante, los recursos propios son recaudados por cada uno de los Estados miembros de acuerdo con su propia normativa nacional, adaptada en su caso a las exigencias comunitarias, con la obligación de ponerlos a disposición de la Comisión.

Los recursos propios se agrupan distinguiendo entre: 1) los llamados recursos propios tradicionales (derechos de aduana, cotizaciones del azúcar e isoglucosa y exacciones reguladoras agrícolas), 2) el recurso IVA, y 3) el recurso PNB.

1) Los recursos propios tradicionales son recursos propios por naturaleza, ya que en gran medida proceden directamente de la existencia de un espacio aduanero unificado y no es posible su atribución nacional. Se trata de ingresos altamente rígidos,

concebidos con el fin de proteger el mercado comunitario de la competencia de terceros países y cuya evolución se ve afectada significativamente por el desarrollo de determinadas políticas, sobre todo la agraria y la comercial, lo que los hace poco aptos como base de la financiación del presupuesto. Por otra parte, los Estados miembros retienen en concepto de gastos de recaudación el 25 por 100 de los importes que deben ingresar por estos recursos.

a) Las exacciones reguladoras agrícolas son impuestos variables que gravan las importaciones de productos agrarios provenientes de terceros países, aunque también se incluyen en esta rúbrica cualesquiera otros derechos establecidos por la Comunidad para los intercambios con los países no miembros en el marco de la PAC. Su finalidad es contribuir a la protección y regulación de los mercados agrarios comunitarios, ajustando, de acuerdo con el principio de preferencia comunitaria, el precio de entrada de los productos importados al precio interno deseado. Su evolución puede verse afectada por factores muy diversos, entre otros la política de precios agrarios de la Comunidad, la fluctuación de los precios mundiales, la evolución de la cotización euro/dólar o la política comercial comunitaria.

b) Las cotizaciones del azúcar e isoglucosa son exacciones que gravan la producción de estos productos y, en el caso del azúcar, también su almacenamiento, estando obligadas a pagarlas las empresas del sector. Se establecieron con el doble objetivo de reducir los excedentes y cubrir los gastos de regulación y sostenimiento de estos mercados. Su evolución depende directamente del comportamiento de ambos sectores de producción.

c) Los ingresos por derechos de aduana se derivan de la aplicación del arancel aduanero común al valor en aduana de los productos importados de terceros países y de otras exacciones que las instituciones comunitarias pueden aplicar a los intercambios con terceros (como los derechos *antidumping* y los derechos

antisubvención). Su comportamiento está condicionado por la evolución de las políticas comerciales autónoma y convencional de la Comunidad<sup>3</sup>, particularmente por los compromisos alcanzados en las rondas negociadoras de la Organización Mundial de Comercio y por las preferencias comerciales otorgadas con fines de cooperación al desarrollo, además de por la evolución de la competitividad de la economía europea.

2) El recurso IVA procede de la aplicación de un tipo uniforme a la base armonizada del IVA de cada Estado miembro, determinada de modo uniforme con arreglo a normas comunitarias y limitada hasta el 50 por 100 del PNB de cada Estado. El tipo máximo de referencia que se aplica a la base IVA, armonizada y nivelada de acuerdo con los límites vigentes, es del 0,75 por 100; no obstante, los tipos efectivos varían entre Estados miembros como consecuencia de la corrección a favor del Reino Unido, el cual tiene derecho a una reducción de sus pagos por IVA. La crítica más habitual a este recurso es su efecto regresivo sobre la distribución de la carga del presupuesto, ya que, al gravar el consumo y las importaciones, la contribución de los Estados menos prósperos y con menor capacidad inversora y exportadora tiende a ser relativamente mayor. Es precisamente esta crítica la que ha llevado al establecimiento de límites a la base y a la reducción progresiva del tipo uniforme. Sin embargo, estas medidas han tenido como consecuencia indeseable el que se ha debilitado su carácter de recurso propio, ya que la cuantía de los pagos a efectuar por cada Estado queda desvinculada de la recaudación real.

---

<sup>3</sup> Un análisis de estas políticas puede encontrarse en el trabajo de F. Bataller y J. M. Jordán “La dimensión exterior de la Unión Europea”, capítulo 9 del citado libro *Economía de la Unión Europea*, coordinado por J. M. Jordán Galduf.

3) El recurso PNB proviene de la aplicación de un tipo uniforme (fijado durante el procedimiento presupuestario en función de todos los demás ingresos) a la suma de los PNB (establecidos con arreglo a normas comunitarias) de todos los Estados miembros. La cuantía que deben abonar los Estados miembros por este recurso se determina de tal manera que quede garantizado el equilibrio presupuestario entre ingresos y gastos, por lo que se iguala al saldo de gastos no cubiertos por los demás recursos. Se trata, por tanto, de un recurso variable y complementario que dota de estabilidad al presupuesto y garantiza su crecimiento dentro de los márgenes deseados por la autoridad presupuestaria. Resulta más equitativo que el recurso IVA, ya que adecúa la contribución de cada Estado a su nivel de renta, pero presenta importantes problemas relacionados con la comparabilidad y la fiabilidad de las estadísticas de PNB de los Estados miembros, a la vez que su carácter de recurso propio se hace aún más débil.

### **3. Evolución del sistema de financiación comunitario**

La estructura actual de financiación del presupuesto comunitario es el resultado de un continuo proceso de cambio que parte del inicial sistema de contribuciones financieras estatales, vigente hasta 1970. En ese período, únicamente la CECA se financiaba con cargo a sus recursos propios, en tanto que la CEE y el Euratom lo hacían mediante las contribuciones financieras de los Estados miembros. Aunque los Tratados CEE y Euratom preveían la posibilidad de crear recursos propios vinculados al establecimiento de la unión aduanera, su adopción fue conflictiva, destacando al respecto la grave crisis institucional desatada por este motivo a mediados de los años sesenta, conocida como crisis de "la silla vacía".



El acuerdo sobre la sustitución de las contribuciones nacionales por un sistema de recursos propios se alcanzó por los jefes de Estado y de Gobierno de los Estados miembros en la cumbre de La Haya de diciembre de 1969, pero su concreción se consigue a raíz de los trascendentales acuerdos de Luxemburgo de abril de 1970, plasmándose en una Decisión del Consejo. Esta Decisión establecía como recursos propios de la Comunidad las exacciones reguladoras agrícolas, las cotizaciones del azúcar, los derechos de aduana y el recurso IVA. Este último quedaba configurado como un recurso complementario, ya que el tipo a aplicar a la base IVA se determinaba durante el procedimiento presupuestario al objeto de equilibrar los ingresos y gastos del presupuesto, con el límite máximo del 1 por 100.

La plena implantación del sistema de recursos propios no se produjo, sin embargo, hasta 1979, período durante el cual el equilibrio financiero del presupuesto se consiguió mediante contribuciones estatales transitorias: las exacciones reguladoras agrícolas se perciben íntegramente por la Comunidad desde 1971, al igual que las cotizaciones del azúcar, en tanto que las cotizaciones de la isoglucosa se implantan en 1977; los derechos de aduana pasaron progresivamente a ser percibidos por la Comunidad entre 1971 y 1975; y el recurso IVA se establece en 1979, debido a la necesidad de proceder previamente a la introducción del IVA en todos los Estados miembros y a la armonización de su base (que se reguló por la sexta Directiva en 1977).

La evolución de la estructura de los recursos propios de la Comunidad a partir de 1979, que se muestra a grandes trazos en el cuadro 1, evidencia importantes cambios. Estos se concretan en la pérdida de peso de los recursos propios tradicionales (más de 30 puntos porcentuales), compensada inicialmente con el recurso IVA y, tras 1988, con el recurso PNB. Como resultado de este proceso, las exacciones reguladoras agrícolas y las cotizaciones del azúcar e isoglucosa han

quedado reducidas a una posición claramente marginal; en tanto que el recurso PNB se ha hecho con el predominio, aunque sin despegarse de forma clara del recurso IVA (en claro retroceso desde el inicio de la década de los noventa).

**CUADRO 1**  
**Estructura de los recursos propios de la UE**  
 (Porcentajes sobre el total de ingresos)

	1979	1988	2000
Exacciones agrícolas	11,7	3,3	1,2
Cotizaciones azúcar	3,2	3,0	1,2
Derechos de Aduana	36,1	22,8	14,9
Recurso IVA	49,0	60,0	40,0
Recurso PNB	-	10,9	42,7
<b>TOTAL</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Fuente: Ramón Barberán (*op. cit.*).

Este proceso de cambio de la estructura de los ingresos estuvo dominado durante los años ochenta, y especialmente entre 1984 y 1988, por la insuficiencia de los recursos propios para hacer frente a la evolución de las necesidades de gasto de la Comunidad. Junto a la presión de los gastos, la situación se origina también por: el rendimiento decreciente de los recursos propios tradicionales (consecuencia del progresivo desarme arancelario de la Comunidad y del aumento de su grado de

autoabastecimiento en productos agrarios) y por el inadecuado comportamiento de los ingresos IVA (al crecer los gastos de consumo por debajo del PNB).

Las primeras medidas relacionadas con los ingresos, dirigidas a resolver el creciente desajuste entre recursos y necesidades de la Comunidad, se acordaron en el Consejo Europeo de Fontainebleau de junio de 1984 y se plasmaron en una Decisión del Consejo relativa al sistema de recursos propios por la que se amplió desde el 1 hasta el 1,4 por 100 el límite máximo del tipo aplicable a la base IVA; sin embargo el agotamiento de los recursos se produjo ya en 1986, primer ejercicio en el que entró en vigor el nuevo límite. Además, en esta Decisión se da carta de naturaleza permanente al trato especial al Reino Unido en materia de recursos propios mediante un sistema que permite reducir sus pagos por IVA, conocido popularmente como “cheque británico”<sup>4</sup>.

Fue en 1988, en el Consejo Europeo de Bruselas, cuando se abordó con decisión la reforma del sistema de recursos propios, plasmada en una nueva Decisión del Consejo relativa al sistema de recursos propios que introduce como principales innovaciones las siguientes: crea el recurso PNB como recurso complementario; modifica el recurso IVA, cuyo tipo fija en el 1,4 por 100 y cuya base imponible limita al 55 por 100 del PNB de cada Estado miembro (base IVA nivelada); introduce una retención del 10 por 100 en concepto de gastos de recaudación de los recursos propios tradicionales, que hasta entonces se compensaban mediante un reembolso a los Estados miembros; y añade a los derechos del arancel aduanero común los derechos de aduana sobre los productos CECA, que hasta ese momento se percibían

---

<sup>4</sup> El desequilibrio estructural en las relaciones financieras entre la Comunidad y el Reino Unido se convirtió, desde el mismo momento de la adhesión de este país en 1973, en un problema importante que afectó a las finanzas comunitarias y condicionó seriamente la propia dinámica de integración europea. Surge por la poca importancia del sector agrario británico, por la orientación de su consumo de productos agroalimentarios hacia las importaciones de terceros países y por la elevada proporción de su base IVA con respecto al PNB; todo lo cual lleva a que los gastos comunitarios en el Reino Unido sean reducidos y a que su contribución a la financiación del presupuesto de la Comunidad resulte elevada.

por los Estados miembros. Tras esta Decisión, el "cierre" del sistema de recursos propios y la garantía de su suficiencia ya no dependen del recurso IVA, sino del recurso PNB.

Los Consejos Europeos de Edimburgo, en 1992, y de Berlín, en 1999, aprobaron también otras pautas de las nuevas reformas habidas en el ámbito de los recursos. A raíz del primero se adopta una nueva Decisión del Consejo relativa al sistema de recursos propios en la que se reducen el tipo uniforme y el límite máximo de la base armonizada del IVA, de forma escalonada entre 1995 y 1999, hasta el 1 por 100 de la base y hasta el 50 por 100 del PNB, respectivamente. Del mismo modo, fruto del segundo se adopta otra Decisión que prosigue la senda de la anterior, ya que reduce el tipo uniforme del IVA al 0,75 en el año 2002 y al 0,50 en el 2004; además, aumenta hasta el 25 por 100 el porcentaje retenido por los Estados miembros en concepto de gastos de recaudación de los recursos propios tradicionales y modifica el reparto de los costes ocasionados por la reducción de la contribución británica por IVA.

#### **4. Propuestas de reforma**

De los recursos de financiación de la UE, se ha comprobado que el más importante en la actualidad es el recurso PNB. De este hecho se derivan dos graves problemas. Por un lado, dicho recurso no se trata de un verdadero recurso propio, dado que *la UE se financia, en realidad, con cargo a las contribuciones de cada Estado*. En segundo lugar, y como consecuencia de lo anterior, *se generan unas enormes disputas entre los distintos países cada vez que hay que decidir un nuevo marco presupuestario de la UE*.

Para 2006 queda pendiente la revisión general del sistema de recursos propios, algo que se había pretendido hacer con la discusión de la Agenda 2000 y que no se consiguió por falta del acuerdo necesario, pero que parece ineludible para la

profundización del proceso de integración. A lo largo del debate se abrieron distintas posibilidades. Entre otras, la devolución de los recursos propios tradicionales a los Estados miembros (incluso la supresión del recurso IVA), siendo sustituidos por el recurso PNB; o la introducción de nuevos recursos propios, como un recurso IVA modificado (regulado y gestionado directamente por la UE), un impuesto sobre CO<sub>2</sub>-energía, unos impuestos sobre consumos específicos, la participación en el impuesto de sociedades o en el impuesto sobre la renta personal, o nuevos impuestos en el sector de las comunicaciones; finalmente se contempló la introducción de un mecanismo generalizado de correcciones de los desequilibrios que sufren algunos Estados miembros en sus relaciones con el presupuesto general, aunque alternativamente también se barajó la posible desaparición de la compensación británica en el supuesto de llevarse a cabo la sustitución total o parcial de los actuales recursos propios por el recurso PNB, o la posible introducción de correcciones en los gastos del presupuesto, tales como el reembolso parcial –por parte de los Estados miembros- de los gastos de la PAC en ayudas directas a los agricultores.

*La iniciativa que se propone a debate es la posibilidad de sustituir el recurso PNB por otro relativo a una participación en los impuestos nacionales, especialmente en el IRPF (mediante un determinado porcentaje). Dicha participación fiscal otorgaría una mayor autonomía financiera a la UE y crearía una relación más directa entre la misma y el ciudadano contribuyente. Con ello se introduciría un elemento más federal, a través del cual cada europeo contribuiría a las arcas comunitarias según su nivel de renta, y no el de su país.*

*De este modo se podría dotar también de una mayor capacidad financiera a la UE, con el fin de desempeñar mejor las nuevas competencias que se le considere oportuno asignar tras el debate sobre la reforma institucional. Téngase en cuenta, a este respecto, que frente a los Estados de carácter federal en que los gastos no financieros del nivel central de gobierno vienen a representar en torno al 25 por 100*

del PIB, el gasto gestionado a través del presupuesto de la UE se sitúa en el 1 por 100 de su PIB y tiene unas características que lo hacen muy poco apto para desempeñar las funciones estabilizadora y aseguradora<sup>5</sup>, entendiéndose por esta última la que permita contrarrestar los *shocks* asimétricos que pueden afectar a las economías europeas en el nuevo contexto de una unión monetaria.

Por supuesto, no se trata de una propuesta nueva ni original. Ya hemos visto que fue una de las posibilidades contempladas en la discusión de la Agenda 2000 relativa a la revisión del sistema de financiación de la UE. El propio Ecofin analizó por primera vez dicha posibilidad, en julio de 2001, en Bruselas, en base a los estudios que se habían venido haciendo en la última década. Incluso el Presidente del Tribunal Europeo de cuentas, el español Juan Manuel Fabra, ha afirmado ser partidario de cambiar el sistema actual de contribución a la UE e introducir un mecanismo como el referido “para que los ciudadanos fueran más conscientes de lo que aportan”<sup>6</sup>. El tema sólo necesita madurar para sea asumido por los mandatarios europeos y asimilado por los ciudadanos. De ahí la iniciativa que proponemos de que se incorpore dicho mecanismo a los debates de la reforma institucional o, en su defecto, cuando se preparen las próximas perspectivas financieras de la UE, si así se estima más conveniente.

---

<sup>5</sup> En Estados Unidos el gasto correspondiente al gobierno federal a finales de los noventa se situaba en torno al 20 por 100 del PIB y el del conjunto de los distintos niveles de gobierno en el 35 por 100. Además, diversos estudios muestran que el presupuesto federal estadounidense “desempeña un papel relevante en la absorción de las perturbaciones específicas en las regiones norteamericanas” (véase el artículo de O. Bajo y D. Vegara “Federalismo fiscal y unión monetaria europea”, publicado en *Información Comercial Española*, nº 776, febrero 1999). Nada menos que de entre un 15 a un 30 por 100 de esas perturbaciones es absorbida por la función aseguradora de ese presupuesto federal.

<sup>6</sup> Véase *El País*, miércoles 20 de noviembre de 2002, página 56.