

Antonia Calvo Hornero\*

Pedro Carlos Matarán Serrano\*\*

# ANÁLISIS DE LOS EFECTOS DEL MODELO DE ACTUALIZACIÓN DE LAS CONTRIBUCIONES IVA Y RNB EN EL PRESUPUESTO DE LA UNIÓN EUROPEA

*El modelo de actualización de las contribuciones IVA (impuesto sobre el valor añadido) y RNB (renta nacional bruta) al presupuesto de la Unión Europea es un procedimiento dinámico enmarcado en un sistema de financiación tendente a reajustar las aportaciones que los Estados miembros han efectuado en el pasado. Este artículo analiza el funcionamiento del mencionado modelo en la práctica y explica los efectos que el mismo desencadena en el presupuesto comunitario.*

**Palabras clave:** presupuesto, recursos propios comunitarios, IVA, RNB, saldos, ingresos, contribuciones nacionales, Unión Europea.

**Clasificación JEL:** E10, H25, 057.

## 1. Introducción

El sistema de financiación de la Unión Europea (UE) se erige como uno de los métodos más independientes y autosuficientes que se pueden encontrar en el mundo actual, en el marco de las organizaciones y asociaciones internacionales y supranacionales. Este hecho es una consecuencia lógica de la ausencia de comunidades mixtas en el resto de regiones del planeta desarrolladas

tan profundamente como en la UE, lo cual hace necesario un presupuesto relativamente robusto para su funcionamiento y la aplicación de sus políticas.

Los recursos propios (RP) de la UE y sus otros ingresos diversos han garantizado la realización del mercado único, la creación de una moneda común, la definición de instrumentos para paliar las diferencias regionales y la distorsión de la competencia, las ayudas al exterior, las políticas I+D+i y de protección al consumidor, las políticas en el ámbito de la agricultura, pesca y transportes, entre otras, y han construido una administración de más de 50.000 empleados.

Los ingresos totales de la UE en 2013 ascendieron a 133.000 millones de euros y, como se muestra en el

---

\* Catedrática de Economía Aplicada de la Universidad Nacional de Educación a Distancia, y de Jean Monnet.

\*\* Doctor en Economía.  
Versión de febrero 2013.

**CUADRO 1**  
**PRESUPUESTO DE LA UE 2013 – DISTRIBUCIÓN DE LOS DISTINTOS INGRESOS**  
(Millones de euros)

| Presupuesto UE 2013       |          | % s/total ingresos       |                               | Miles de millones de euros |          |
|---------------------------|----------|--------------------------|-------------------------------|----------------------------|----------|
| Gastos                    | Ingresos | Recursos propios 98,83%  | RPT                           | 14,10                      | RPT 18,8 |
|                           |          |                          | Recursos propios «nacionales» | 84,71                      | RNB 97,5 |
|                           |          |                          | RNB<br>IVA                    | 73,40<br>11,30             | IVA 15,0 |
|                           |          | Ingresos diversos (1,17) | ING. DIV.1,17                 | ING. DIV. 1,5              |          |
| 132.800 millones de euros |          |                          |                               |                            |          |

**FUENTE:** Elaboración propia y Presupuesto de la UE 2013.

Cuadro 1, sus RP alcanzaron el 98,83 por 100 de esa cifra en la fase presupuestaria en 2013. La importancia de cada recurso propio se repartió entre la hegemonía de los recursos considerados como contribuciones nacionales (84,71 por 100), los recursos basados en la renta nacional bruta (RNB)<sup>1</sup> y los procedentes de la base uniforme del impuesto sobre el valor añadido (IVA), y la estabilidad proporcionada por el 14,10 por 100 de los recursos propios tradicionales (RPT).

Los ingresos que no son recursos propios suelen representar alrededor del 1 por 100 de los ingresos, 1,17 por 100 del total en el presupuesto de 2013, pero cuando se muestran las cuentas tras la ejecución presupuestaria, esa cifra puede incrementarse considerablemente. Estas fuentes de financiación se recogen en los capítulos tercero al noveno del presupuesto e incluyen, entre otros, los provenientes de la actualización de las cifras macroeconómicas que se emplearon para calcular los ajustes de los recursos basados en el IVA y en la RNB. La actualización de las cifras de estos

dos recursos es esencial en el sistema de financiación de la UE ya que proporciona, al menos durante cuatro años, la posibilidad de mejorar los datos que sirvieron de base para calcular las contribuciones de cada Estado miembro (EM) a título de estos dos recursos y regularizar la posición financiera de cada EM respecto de la UE.

El propósito de este artículo es analizar el modelo de actualización y regularización anual de las contribuciones nacionales basadas en los RP, IVA y RNB y explicar los efectos que este modelo ejerce en el procedimiento presupuestario de la UE.

## 2. El origen del modelo de actualización de los recursos basados en el IVA y en la RNB

Para calcular la cuota que cada EM ha de aportar a la UE en concepto de los recursos IVA y RNB, la Comisión Europea utiliza estimaciones que se ajustan y mejoran en los años subsiguientes, a medida que los datos reales están disponibles, dando lugar a un recálculo de la contribución individual que ingresa cada EM, de acuerdo con las nuevas cifras y con una deducción de los importes abonados en el pasado.

<sup>1</sup> Las referencias a la RNB deben entenderse hechas al producto nacional bruto (PNB) cuando su valor se refiera a los ejercicios 1989-2001.

Esta situación no se produce con el resto de recursos e ingresos, ya que sus importes son conocidos al final del año o al principio del siguiente. Son ingresos basados en transacciones y operaciones tangibles, resultantes del comercio internacional, como en el caso de los RPT —derechos de aduana, exacciones agrícolas y cotizaciones del azúcar—, de las relaciones laborales —impuestos que gravan el salario de los empleados de las instituciones europeas—, de los ingresos varios —como donaciones o el reciente premio nobel de la paz— y, en general, de los procedentes del funcionamiento de las instituciones —ayudas restituidas e intereses de demora, entre otros—.

Del Cuadro 1 se deduce que los recursos propios representan la fuente principal de financiación de la UE, y se definen como «ingresos de naturaleza fiscal asignados definitivamente a la Comunidad y que le corresponden en derecho sin que deba mediar una decisión ulterior de las autoridades nacionales». Este concepto se deduce, tanto del derecho originario como del derivado, y es clave para desvincular su recaudación de posibles decisiones nacionales de los Estados miembros (EE MM) y asegurar la autonomía financiera de la UE.

Como se ha indicado al inicio de este apartado, los recursos propios basados en la base uniforme del IVA y en el agregado RNB se determinan en base a previsiones, lo que les confiere unas propiedades estadísticas más que fiscales. Sus métodos de cálculo parecen relativamente sencillos, tal como se especifica en la legislación sobre recursos propios de la UE<sup>2</sup>.

En el caso del recurso RNB o recurso de equilibrio, su importe se fija cuando se dispone de la cifra del saldo a financiar (diferencia entre los créditos de pago y los ingresos disponibles) aplicando un porcentaje —determinado en el marco del procedimiento presupuestario— a la suma de la RNB de los EE MM. Este tipo uniforme se sitúa en 2013, en el 0,728846335289908 por 100, y la importancia de este recurso en el total de

ingresos es de un 73,40 por 100. La misión de este recurso es cubrir los gastos que no son financiados por el resto de recursos propios e ingresos diversos, a fin de que el presupuesto esté equilibrado y respetar así los principios presupuestarios de la UE.

En lo que respecta al recurso basado en el IVA, el cálculo teórico de su contribución es similar al de la RNB, con la diferencia de que el tipo a aplicar a la base imponible del IVA es fijo desde 2007. Se trata de un tipo del 0,30 por 100 para todos los EE MM excepto para cuatro, que gozan de un tipo inferior debido a su condición de contribuyentes netos al presupuesto: Austria 0,225 por 100, Alemania 0,15 por 100 y Suecia y Países Bajos 0,10 por 100.

Por tanto, los EE MM aportarán al presupuesto comunitario en concepto de IVA y RNB los importes resultantes de multiplicar los tipos RNB e IVA a sus datos RNB y bases IVA, respectivamente. Sin embargo, como se ha mencionado, se efectúan estos cálculos utilizando unas previsiones que pueden desviarse de la realidad, causando un perjuicio financiero o una ventaja presupuestaria al EM que se encontrara en esa situación. Para remediar este riesgo del sistema de financiación de la UE, se prevé un ajuste de las pasadas contribuciones IVA y RNB de los EE MM a través del modelo de actualización de las estimaciones IVA y RNB de cada Estado miembro. El modelo no contempla un recálculo de la cuota de financiación pasada de cada EM respecto de las demás, sino una regularización de cada EM frente a la UE. Sin embargo, el importe resultante del ajuste total, suma de los ajustes de cada EM frente al presupuesto de la UE, es revertido o retirado de las cuentas de la UE con la consiguiente redistribución entre todos los socios.

### 3. Funcionamiento del modelo de actualización en la práctica

El principio básico para el cálculo del saldo correspondiente a ambos recursos es muy simple: se comparan los importes abonados por cada concepto, en el año anterior, con los importes que resultarían de aplicar

<sup>2</sup> Reglamento (CE, Euratom) n.º 2028/2004 (Reglamento recursos propios).

a los nuevos datos (nueva base final IVA y nueva cifra del agregado RNB, si existen)<sup>3</sup> los tipos vigentes en cada ejercicio del período anterior al año considerado —tipo uniforme IVA y tipo uniforme base complementaria RNB—. Si la diferencia para todo el período abierto o en vigor es positiva, el Estado miembro de que se trate deberá abonar en la cuenta de recursos propios de la Comisión Europea dicho importe, a más tardar el primer día laborable del mes de diciembre. Si es negativa, tiene derecho entonces a hacer un cargo en la misma cuenta y retirar el monto a su favor.

### Cálculo del ajuste para el recurso propio IVA

Una vez que la base final del IVA, estimada para el cálculo de la financiación presupuestaria del año anterior al del cálculo de los saldos, es comparada con la base determinada en función de los ingresos reales obtenidos en ese año y que se conocen con certeza en el primer año del ejercicio de saldos, i.e. un año posterior a su realización, esta cifra es comunicada por cada EM en el estado recapitulativo anual de la base IVA antes del 31 de julio del primer año de saldos, junto con las eventuales nuevas rectificaciones a las bases anuales de ejercicios anteriores. Esta declaración muestra cómo, partiendo de los ingresos en concepto de IVA a los que se les ha aplicado las correcciones o rectificaciones legales oportunas, se obtiene el importe de los ingresos netos a tener en cuenta para el cálculo de la base IVA. Para calcular una base IVA intermedia, preliminar a la base final, se han de dividir los ingresos netos entre el tipo IVA correspondiente. Si un EM aplica diversos tipos impositivos, deberá determinar el tipo IVA medio ponderado o TMP para establecer la base IVA intermedia, a la que se le añadirán y/o deducirán las compensaciones que sean oportunas, en virtud de la legislación en vigor sobre el cálculo de la recaudación de los recursos propios procedentes del IVA —Reglamento (CE, Euratom)

<sup>3</sup> Si no hay disponibles nuevos datos el saldo será obviamente cero.

nº 1553/89 de 29 de mayo de 1989—. De esta forma se alcanzará la base IVA definitiva a la que se le aplicará el tipo uniforme del año correspondiente para calcular la contribución que el EM habría tenido que efectuar al presupuesto comunitario, siempre tomando en consideración el límite del 50 por 100 sobre la RNB.

La distinción entre rectificaciones y compensaciones es sutil pero muy importante. Las primeras solo afectan a los ingresos brutos mientras que las compensaciones solo se aplican a la base intermedia.

Para los años precedentes el cálculo es idéntico, con el matiz de que la Comisión ha de estar de acuerdo con cualquier ajuste que el EM haya efectuado a las bases de dichos ejercicios.

Por otra parte, ese juego de modificaciones puede aplicarse, en principio, durante un período de cuatro años, ya que según estipula el artículo 9.2 del Reglamento 1553/89, «A partir del 31 de julio del cuarto año siguiente a un ejercicio dado, el estado anual... no se podrá modificar...», aunque sería posible, como continúa dicho artículo, para «... aquellos puntos que la Comisión o el EM interesado haya notificado antes de esa fecha». Es decir, si la Comisión o un EM han establecido una reserva sobre algún apartado de los elementos necesarios para el cálculo de la base del recurso IVA de un año concreto, ese componente puede ser alterado a lo largo del tiempo mientras que la reserva no se levante, y por un período indeterminado. Por tanto, una reserva implica que las reglas comunitarias no se están aplicando o que se están aplicando incorrectamente, o que los métodos de cálculo utilizados tienen imperfecciones o que hay ciertos aspectos de los componentes del cálculo que necesitan una aclaración.

A pesar de todo lo anterior y tal como se deduce del Artículo 10.5 del Reglamento 1150/2000<sup>4</sup>, podría suceder

<sup>4</sup> «Las modificaciones de la RNB contempladas en el apartado 7 del presente artículo darán lugar asimismo a un ajuste del saldo de los Estados Miembros cuya base, habida cuenta de las rectificaciones, se hubiere nivelado a los porcentajes determinados en el artículo 2, apartado 1, letra b), y en el artículo 10, apartado 2, de la Decisión 2007/436/CE, Euratom».

también que aun superado el período de cuatro años sin notificación de reserva, siendo imposible por tanto rectificar la declaración anual IVA, un EM cuya base IVA estuviera nivelada se encontrara en la situación inevitable de tener que aumentar o reducir su contribución IVA en diciembre de un año concreto como resultado, respectivamente, de la nueva nivelación superior (o incluso una ausencia de la misma) o de la contracción de la nivelación precedente, como consecuencia de una modificación al alza o a la baja de su RNB para el año de que se trate. De la misma forma, un EM con una base IVA no nivelada podría encontrarse con un importe a su favor, debido a la repentina nivelación fruto de una revisión a la baja de su RNB para ese año específico. Estas alteraciones, manteniendo el valor de la base IVA constante, son posibles por la influencia que el agregado RNB ejerce sobre ella, limitándola en cualquier momento si aquella representa el 50 por 100 del agregado o liberándola, si pasa a significar menos de ese suelo.

Como se ha mostrado anteriormente, hay varios conceptos clave a la hora de determinar el importe debido (o a favor del EM) en el ejercicio de saldos IVA; unos provienen de cada EM, mientras que otros se calculan para todos los EE MM por igual. Los primeros se obtienen de las declaraciones que los EE MM comunican anualmente a la Comisión en el cumplimiento de sus obligaciones reglamentarias: ingresos, rectificaciones, base imponible y compensaciones. En cuanto a los segundos, otro factor común a todos los EE MM, aparte de la nivelación de la base que se establece en la legislación sobre recursos propios, se determina durante el procedimiento del cálculo presupuestario y su expresión máxima es el tipo IVA uniforme. Es decir, aparte de las normas-guía anteriormente mencionadas que los EE MM siguen para determinar su Base IVA definitiva, hay dos conceptos transversales que intervienen para calcular la contribución debida por cada EM en concepto de IVA y de ahí derivar el saldo del ejercicio en los años subsiguientes:

- *Base IVA contributiva* = la menor de las dos siguientes:

- Base IVA uniforme.

- Base IVA nivelada = RNB x % de nivelación del año correspondiente (% sobre la RNB del Estado miembro en cuestión).

- *Contribución IVA anual* = base IVA contributiva x tipo IVA uniforme.

El ajuste IVA o saldo IVA por año procede, finalmente, de la diferencia entre la contribución IVA anual que se puso a disposición de la Comisión en el pasado y la contribución IVA anual actualizada al ejercicio al que correspondan los saldos.

En cuanto a las reglas de nivelación de la base IVA, es decir, los límites impuestos a la base que se han de emplear a efectos del cálculo de la contribución IVA, permanecen constantes y aplicables a lo largo del tiempo. Estos límites se recogen en la Decisión recursos propios de cada horizonte financiero y se fijan como porcentaje sobre la RNB de cada EM, situándose desde 1999 en el 50 por 100 para todos los EE MM.

#### 4. Determinación del saldo del recurso propio RNB

Para obtener el saldo del recurso RNB del ejercicio anterior, se calcula el importe de la contribución teórica de cada EM en función de los nuevos datos comunicados para el año precedente (a los que se aplica el tipo RNB corregido por el empleo efectivo de las reservas), y al importe resultante se le deducen las doceavas partes abonadas por el EM en concepto de RNB durante el año anterior. La diferencia resultante se consignará en la cuenta de la Comisión Europea, a abonar, si es positiva, o a cargar, si es negativa. En el caso de los ejercicios anteriores al último, el tipo RNB es el mismo y solo se comparan las cifras RNB actualizadas con las empleadas en el último ejercicio de saldos.

El agregado RNB comunicado por los EE MM, tanto a efectos presupuestarios como para la determinación del saldo RNB, se elabora en base al SEC 95 (Sistema europeo de cuentas económicas integradas, 1995). No obstante, para los ejercicios hasta 2001, el cálculo se hace siguiendo las normas del SEC 2ª edición, 1979,

que está en vigor para los ejercicios durante los que fue de aplicación la Decisión RP de 1994.

Además, la Directiva 89/130 (CEE, Euratom) del Consejo, de 13 de febrero de 1989 y el Reglamento 1287/2003 (CE, Euratom) del Consejo, de 15 de julio de 2003, establecen las normas a seguir para asegurar la armonización de los agregados PNB pm (precio de mercado) y RNB pm, respectivamente, a efectos de los recursos propios, así como los plazos a respetar para la transmisión de los datos de los agregados para el cálculo de los saldos RNB. Con ambos textos legales se pretendió, y se sigue intentando, asegurar y mejorar la comparabilidad, fiabilidad y exhaustividad de las estimaciones de los EE MM relativas al cuarto recurso.

Uno de los elementos imprescindibles para el cálculo de la contribución en concepto del cuarto recurso es el tipo RNB, que por su naturaleza (recurso de equilibrio presupuestario dependiente del importe a financiar) es variable.

Si algún EM se retrasa en el pago de alguna de estas contribuciones: RPT (recursos propios tradicionales), IVA, RNB o corrección británica, se le cobrará un interés de demora cuya tasa es creciente en función del período de retraso. Este sistema desalienta los posibles retrasos ya que por cada mes el tipo de interés se incrementa en un 0,25 por 100, es decir un 3 por 100 por año. Para el cálculo del tipo de interés total hay que sumar al tipo de interés fijo, del 2 por 100, el citado de demora, del 0,25 por 100, más el base. Este tipo base es el que aplica el Banco Central Europeo a sus operaciones principales de refinanciación de los EE MM de la Unión económica y monetaria (UEM). Para el resto de los países será el tipo aplicado por los bancos centrales respectivos. Para los países que no dispongan de estos tipos de referencia, se aplicará el más equivalente del mercado monetario.

## 5. La trascendencia histórica del modelo de actualización

El Cuadro 2 recoge los ajustes que se han inscrito en la cuenta de la Comisión procedentes del cálculo de

los saldos IVA y RNB, desde 1989 hasta la actualidad. Estas cifras por sí solas no indican nada en concreto, al ser el resultado de la conjunción de saldos individuales (por EM) positivos y negativos que se pueden compensar entre sí, y que varían sin ningún patrón preestablecido en cada año. No obstante, el hecho de que el saldo sea positivo en la gran mayoría de los casos (16 años de los 23 posibles) podría ser un síntoma, *a priori*, de cómo las revisiones alcistas *a posteriori* son mucho más relevantes y frecuentes que las modificaciones a la baja, o dicho de otra forma, de cómo las estimaciones iniciales de los EE MM son algo conservadoras. El mismo cuadro muestra el efecto separado de los saldos IVA y RNB, para discernir la importancia de cada recurso sobre el total.

En diez ocasiones de 23 el saldo IVA ha sido negativo, lo que indica que su comportamiento es más variable e inestable que el de la RNB, donde el signo es frecuentemente positivo; como el importe total (16 años de los 23 analizados), su variabilidad está mucho más acentuada si se considera la circunstancia de que en la mitad de esos diez ejercicios el saldo RNB fue positivo, con el consiguiente efecto incremental sobre las bases IVA niveladas y su contribución por este concepto.

El saldo total que se ha acumulado desde 1989 asciende a 10.630 millones de euros, lo que representa un 8,40 por 100 del total del presupuesto de 2011, una cifra demasiado elevada, ya que a largo plazo debería aproximarse a cero, al no haber motivo alguno para que los saldos de unos ejercicios se compensen con los de otros. El período analizado es suficientemente amplio —23 años— como para poder afirmar que la inclinación del saldo hacia valores positivos es anormal. Por otro lado, el saldo RNB acumulado representa el 85 por 100 del total mientras que el del IVA supone solo un 15 por 100. Estos datos confirman lo mencionado anteriormente respecto de la mayor flexibilidad del saldo IVA frente a la sesgada rigidez del saldo RNB, que implica que el saldo IVA esté próximo a cero mientras que el de la RNB se aleje de dicho valor. De la misma forma, la media registrada por el saldo IVA es

**CUADRO 2**  
**IMPORTE DE LOS SALDOS IVA, RNB Y TOTAL, 1989-2011\***  
 (En millones de euros)

| Año               | Saldos IVA<br>(a) | Saldos RNB<br>(b) | Saldo Total<br>(c) = (a) + (b) |
|-------------------|-------------------|-------------------|--------------------------------|
| 1989.....         | 634,57            | 171,65            | 806,22                         |
| 1990.....         | 1.527,79          | 189,68            | 1.717,46                       |
| 1991.....         | 1.137,16          | 23,40             | 1.160,56                       |
| 1992.....         | 64,69             | 7,10              | 71,79                          |
| 1993.....         | -1.070,11         | -37,80            | -1.107,91                      |
| 1994.....         | -3.095,61         | -780,10           | -3.875,70                      |
| 1995.....         | -521,31           | -269,41           | -790,72                        |
| 1996.....         | 858,17            | -27,04            | 831,12                         |
| 1997.....         | -567,49           | -544,89           | -1.112,38                      |
| 1998.....         | 401,52            | 597,70            | 999,22                         |
| 1999.....         | -49,31            | 500,32            | 451,01                         |
| 2000.....         | 1.004,88          | 327,34            | 1.332,22                       |
| 2001.....         | 624,94            | 418,58            | 1.043,53                       |
| 2002.....         | -150,79           | 97,26             | -53,52                         |
| 2003.....         | -274,77           | 610,85            | 336,08                         |
| 2004.....         | 232,82            | -232,21           | 0,60                           |
| 2005.....         | 399,12            | 2.048,99          | 2.448,11                       |
| 2006.....         | -13,56            | 1.529,97          | 1.516,41                       |
| 2007.....         | 973,08            | 2.857,44          | 3.830,52                       |
| 2008.....         | 1.041,49          | 1.462,25          | 2.503,74                       |
| 2009.....         | -946,46           | -430,72           | -1.377,18                      |
| 2010.....         | -872,11           | 241,58            | -630,53                        |
| 2011.....         | 222,97            | 306,48            | 529,45                         |
| <b>Total.....</b> | <b>1.561,68</b>   | <b>9.068,42</b>   | <b>10.630,10</b>               |

NOTA: \* El resultado de 2012 solo se conocerá a mitad de 2013.

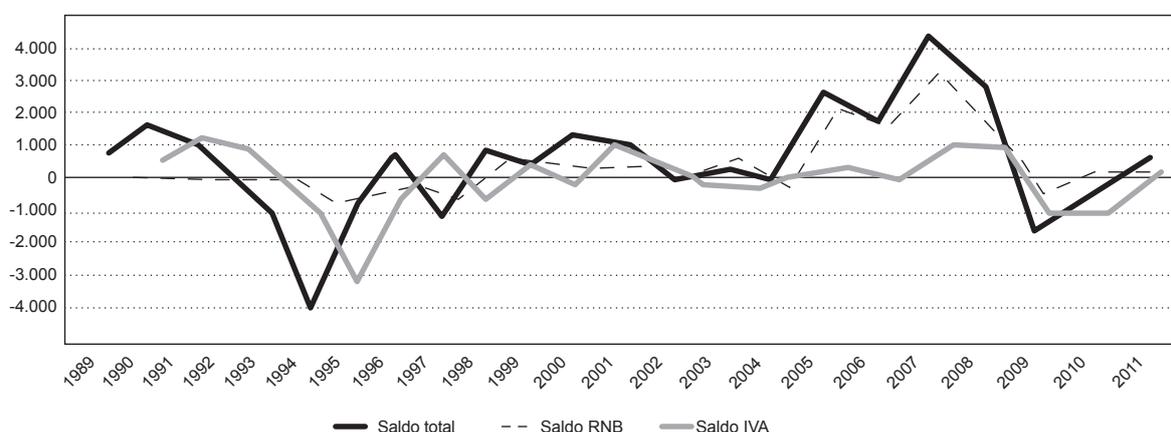
FUENTE: Elaboración propia con datos de la Comisión Europea.

de solo 68.000.000 de euros mientras que la del saldo RNB se acerca a los 400.000.000 de euros anuales.

El Cuadro 2 y el Gráfico 1 muestran la evolución de los saldos IVA y RNB desde 1989 hasta 2010. El Gráfico 1 representa el efecto combinado de los saldos de ambos recursos así como el efecto individual

de los mismos, plasma el comportamiento que el saldo de cada recurso y el total han registrado desde la creación del sistema hasta 2011, y es la representación de los datos recogidos en el Cuadro 2. Este gráfico constata claramente la importancia que cada recurso IVA y RNB han ejercido sobre el total en determinadas fases

GRÁFICO 1  
EVOLUCIÓN DE LOS SALDOS IVA, RNB Y TOTAL, 1989-2011  
(En millones de euros)



FUENTE: Elaboración propia con datos de la Comisión Europea.

del período, siendo el perfil de la curva de cada uno de ellos muy similar al perfil de la línea que representa la evolución de los saldos totales cuando alguno de ellos ha dominado el ajuste total.

El recurso basado en el IVA ha sido la fuente principal de ingresos del presupuesto comunitario hasta 2002, año en que por primera vez la cuota de financiación de la RNB es superior a la del IVA. La lógica nos llevaría a pensar que el peso específico del saldo de cada recurso sobre el total debería estar en función del papel que el recurso mismo juega en la financiación. Pero hay que señalar que se están analizando saldos, es decir, diferencias entre valores de una misma variable y no sus valores absolutos. Así, las modificaciones correspondientes no dependen completamente de la preponderancia de uno u otro recurso en el presupuesto, sino de la precisión de las previsiones aprobadas a los efectos del presupuesto de la UE. Estas previsiones, a su vez, pueden desviarse de la realidad debido a múltiples factores como una profunda y subestimada crisis económica que afecte al consumo y a la producción, de manera mucho más

fuerte que en el escenario más pesimista. Por tanto actualmente, y a pesar de la gran diferencia entre la financiación aportada por uno y otro recurso, los ajustes IVA podrían superar a los producidos por la RNB, como ha sucedido en los dos últimos ejercicios.

Como se deduce del gráfico, se establecen tres diferentes fases en el proceso histórico de los saldos. En una primera etapa, hasta 1996, el saldo total está dirigido por el recurso basado en el IVA; a continuación y, aproximadamente hasta el año 2002, se equilibra el peso específico de cada recurso y; finalmente, a partir de 2003 (con la excepción de algunos años como los dos últimos) los ajustes del resultado del recurso RNB son los que lideran el cambio y dan forma a la curva del saldo total.

La explicación de estas tres fases se encuentra en el protagonismo creciente que la financiación a través de la RNB va ganando a lo largo del tiempo, gracias a las diferentes reformas del sistema de financiación comunitario, mostrando su hegemonía como fuente de financiación en 2002 y reafirmandose en dicha posición con la

última reforma 2007-2013, la cual ha limitado el tipo IVA al 0,30 por 100 o inferior. Sin embargo, en las épocas de crisis económica la disminución en la recaudación en concepto de IVA suele ser muy superior a la estimación de los EE MM, superando la minoración de este recurso la correspondiente a la RNB, incluso cuando la contribución por esta última ha cuadruplicado la del primero. Así, en 2009 el ajuste negativo correspondiente al IVA duplicaba el de la RNB mientras que la cuota IVA en el presupuesto suponía solamente un 12 por 100 frente a un 75 por 100 de la RNB. En 2010 el saldo IVA era cinco veces menor que el de la RNB, mientras que la cuota IVA/RNB en el presupuesto se mantenía en los niveles de 2009. Y en 1993 y 1994, cuando la cuota IVA duplicaba la de la RNB, los ajustes del IVA también cuadruplicaban (en 1994) o multiplicaban por 30 el resultado del ajuste RNB (1993).

## 6. Los efectos del modelo de actualización en el presupuesto de la UE

Cuando se aproxima el punto final del ejercicio de saldos (primer día laborable de diciembre), el importe probable de los saldos puede ser conocido si la Comisión Europea ha decidido inscribirlo en un proyecto de presupuesto rectificativo (PPR). La presupuestación de este ajuste global en el ejercicio en curso, o con el saldo presupuestario en el año siguiente, puede depender de varios factores como el importe en juego, su signo y la situación de tesorería de la Comisión, principalmente.

Es necesario subrayar que el importe de los saldos (positivo o negativo) será imputado, en cualquier caso, al presupuesto de la UE, bien a través de un presupuesto rectificativo (PR) en el mismo año de su determinación, bien a través del saldo global del ejercicio presupuestario (diferencia entre ingresos reales y gastos ejecutados) que se prevé en el siguiente año, tal y como se estipula en el reglamento financiero.

Cuando el saldo IVA/RNB es *positivo*, la cifra de ingresos del presupuesto comunitario es superior a la presupuestada inicialmente, de ahí que los EE MM tengan

derecho a recibir una parte del mismo en función de su participación en el presupuesto del año en curso (si se decide elaborar un PR) o en proporción a su participación en el año siguiente (si se espera al saldo presupuestario) a través de una disminución de su contribución anual en concepto del recurso RNB, ya que el importe a financiar a título de este recurso es menor. En este caso la Comisión devuelve liquidez a los EE MM.

En el caso de que el resultado sea *negativo*, el volumen de ingresos del presupuesto de la UE será inferior al originalmente previsto y los EE MM cubrirán ese desfase, bien en el año en curso, si la Comisión decide incluirlo en un PPR, bien en el año siguiente, a través de un aumento en la contribución del cuarto recurso, a causa de la reducción del resultado presupuestario.

Desde el punto de vista de la UE no importa, en principio, cual sea el resultado, puesto que para su presupuesto el efecto es neutro —salvo las eventuales diferencias de cambio—, ya que según el párrafo tercero del primer apartado del artículo 310 del Tratado de Funcionamiento de la UE (ex párrafo tercero del artículo 268 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea): «El presupuesto deberá estar equilibrado en cuanto a ingresos y gastos». Este mismo principio de equilibrio también se recoge en el reglamento financiero<sup>5</sup> aplicable al presupuesto general de la UE y significa que este nunca debería ser deficitario y, para conseguir este objetivo, se puede solicitar una mayor aportación de los EE MM haciendo uso del recurso de equilibrio RNB —siempre y cuando se respeten los plazos y procedimientos legales.

No obstante, hay que tener en cuenta que si el resultado es negativo y muy elevado; si el nivel de ejecución de gastos es también alto; y si se ha alcanzado el techo de los RP, se podría obtener en el año correspondiente un déficit presupuestario, por otro lado inimaginable, a causa de la mayor necesidad de financiación presupuestaria provocada por los saldos IVA/RNB

<sup>5</sup> Reglamento (UE, EURATOM) n.º 966/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo de 25 de octubre de 2012 sobre las normas financieras aplicables al presupuesto general de la Unión y por el que se deroga el Reglamento (CE, Euratom) n.º 1605/2002 del Consejo.

y una ausencia de reacción por parte de la Comisión Europea. Por tanto, los servicios de la Comisión encargados de este cálculo deberán estar vigilantes y realizar simulaciones sobre el resultado del saldo en base a los datos provisionales de que dispongan, para que llegado el caso, esté preparado a tiempo un presupuesto rectificativo, a fin de evitar el problema potencial del hasta ahora inexistente déficit.

Por otra parte, en la fase previa a la determinación de los saldos, la fase de programación presupuestaria, las estimaciones de los EE MM sobre los recursos IVA y RNB tienen un impacto directo sobre las disponibilidades financieras de la UE. Aunque de la lectura del principio de equilibrio pueda parecer que no hay ninguna posibilidad de que se produzca una escasez de financiación, el techo de recursos propios fijado en cada Decisión RP hace pensar lo contrario. Actualmente dicho techo es del 1,23 por 100 sobre la RNB de la UE y si bien no se suele alcanzar, podría no ser así si las previsiones sobre la RNB de los EE MM fueran muy bajas, ocasionando la imposibilidad de cubrir el importe de créditos de pagos para el año considerado.

Otro efecto delicado que podría afectar a la UE igualmente, deriva de la fecha en que los saldos han de contabilizarse, ya que al coincidir esta con el mes de diciembre, si los EE MM no han calculado o tenido en cuenta su posible saldo a pagar, podrían encontrarse con problemas de tesorería al final del año, con el consiguiente riesgo de trasvase al presupuesto comunitario si dejasen de cumplir con sus obligaciones en tiempo útil. Así, si uno o varios EE MM con un saldo negativo muy elevado decidiesen posponer el pago y no inscribir sus importes en la cuenta de la Comisión el primer día laborable de diciembre, la UE podría enfrentarse a un problema grave de restricción en sus pagos.

## 7. Conclusiones

El modelo de actualización anual de las contribuciones IVA y RNB de la UE es un procedimiento ordinario para sustentar la credibilidad del cálculo de la

financiación del presupuesto de la UE a través de esos dos recursos propios. Este sistema permite recalcular las posiciones financieras de los EE MM respecto de la UE y se ha destacado como un proceso de revisión de las aportaciones basadas en el IVA y en la RNB, pionero y único en su estilo, habiendo posibilitado desde su creación la redistribución de un importe neto cercano a los 11.000 millones de euros.

Ese importe ha sido consecuencia de una adición de ajustes positivos y negativos, desde su creación en 1989 hasta la actualidad, con el pico más alto de +3.830 millones de euros en 2007 y el más bajo de -3.876 millones de euros en 1994, prácticamente a una distancia equidistante.

Si bien el resultado de las actualizaciones IVA y RNB suele tender a ser positivo (más de dos tercios del total) y aunque hasta el momento los resultados registrados durante las más de dos décadas de vigencia del modelo no han ocasionado ninguna situación presupuestaria límite en la UE, las instituciones europeas deben continuar con su función de vigilancia de la evolución de las actualizaciones de los datos correspondientes a la base uniforme del IVA y al agregado RNB de los EE MM, con el objetivo fundamental de reaccionar con premura ante cualquier situación que pudiera considerarse arriesgada para el presupuesto de la UE y evitar los mencionados efectos negativos que el modelo de actualización macroeconómico podría crear.

## Referencias bibliográficas

- [1] CALVO HORNERO, A. (2007). *Organización de la Unión Europea*, Ed. CERA, Madrid. 3ª edición.
- [2] UNIÓN EUROPEA (1977). Reglamento (CEE, EURATOM, CECA) n° 2892/77 del Consejo, de 19 de diciembre de 1977, sobre la aplicación para los recursos propios que provengan del impuesto sobre el valor añadido, de la 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 de la Unión Europea L 336*, de 27 de diciembre de 1977, pp. 8-14.
- [3] UNIÓN EUROPEA (1989). Reglamento (CEE, EURATOM) n° 1553/1989 del Consejo, de 29 de mayo de

1989, relativo al régimen uniforme definitivo de recaudación de los recursos propios procedentes del impuesto sobre el valor añadido. *Diario Oficial de la Unión Europea L 155*, de 7 de junio de 1989, pp. 1-13.

[4] UNIÓN EUROPEA (1989b). Directiva 89/130/CEE, EURATOM del Consejo, de 13 de febrero de 1989, relativa a la armonización del establecimiento del producto nacional bruto a precios de mercado. *Diario Oficial de la Unión Europea L 49*, de 21 de febrero de 1989, pp. 29-32.

[5] UNIÓN EUROPEA (1989-2011). *Cuentas anuales consolidadas, ejercicios 1998-2011*, Luxemburgo, Office for Official Publications of the European Communities (OPOCE).

[6] UNIÓN EUROPEA (2000a). Decisión del Consejo de 29 de septiembre de 2000 sobre el sistema de recursos propios de las Comunidades Europeas (2000/597/CE, EURATOM). *Diario Oficial de la Unión Europea L 253*, de 7 de octubre de 2000, pp. 1-4.

[7] UNIÓN EUROPEA (2002). *European Union Public Finance*, Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities (OPOCE).

[8] UNIÓN EUROPEA (2003). Reglamento (CE, EURATOM) nº 1287/2003 del Consejo, de 15 de julio de 2003, sobre la armonización de la renta nacional bruta a precios de mercado («Reglamento RNB»). *Diario Oficial de la Unión Europea L 18*, de 9 de julio de 2003, pp. 1-3.

[9] UNIÓN EUROPEA (2004). Reglamento (CE, EURATOM) nº 2028/2004 del Consejo, de 16 de noviembre de 2004, por el que se modifica el Reglamento (CE, EURATOM) nº 1150/2000 por el que se aplica la Decisión 94/728/CE, EURATOM relati-

va al sistema de recursos propios de las Comunidades. *Diario Oficial de la Unión Europea L 352*, de 27 de noviembre de 2004, pp.1-7.

[10] UNIÓN EUROPEA (2006). Directiva 2006/112/CE del Consejo, de 28 de noviembre de 2006, relativa al sistema común del impuesto sobre el valor añadido. *Diario Oficial de la Unión Europea L 347*, de 11 de diciembre de 2006, pp. 1-118.

[11] UNIÓN EUROPEA (2007). Decisión del Consejo, de 7 de junio de 2007, sobre el sistema de recursos propios de las Comunidades Europeas (2007/436/CE, EURATOM). *Diario Oficial de la Unión Europea L 163*, de 23 de junio de 2007, pp. 17-21.

[12] UNIÓN EUROPEA (2010). Versiones consolidadas del Tratado de la Unión Europea y del Tratado de funcionamiento de la UE. *Diario Oficial de la Unión Europea serie C 83*, 30 de marzo de 2010, pp. 47-199.

[13] UNIÓN EUROPEA (2012). Reglamento (UE, EURATOM) nº 966/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2012, sobre las normas financieras aplicables al presupuesto general de la Unión y por el que se deroga el Reglamento (CE, EURATOM) nº 1605/2002 del Consejo, serie L, nº 298, de 26 de octubre. *Diario Oficial de la Unión Europea L 362*, de 31 de diciembre de 2012, pp. 1-111.

[14] UNIÓN EUROPEA (2013). Presupuesto de la Unión Europea del ejercicio 2013. *Diario Oficial de la Unión Europea L 66*, de 8 de marzo de 2013, pp. 1-568. Disponible en: <http://eur-lex.europa.eu/budget/data/LBL2013/ES/GenRev.pdf>