Universidad Zaragoza
1542

Trabajo Fin de Máster

EL SISTEMA DE FINANCIACIÓN DEL PRESUPUESTO DE LA UNIÓN EUROPEA

Autor

MOULIN Marie-mélissa

Director

Ramón Barberán Ortí

Universidad de Zaragoza

2012

INDEX

A.I.I: Acuerdo Interinstitucional

A.U.E: Acta Única Europea

C.E.E: Comunidad Económica Europea

C.E.C.A: Comunidad Europea del Carbón y del Acero

E.E.U.U: Estados Unidos

E.M: Estado Miembro

EURATOM: Comunidad Europea de la Energía Atómica

I.R.S: Internal Revenue Service

I.T.F: Impuesto sobre Transacciones Financieras

I.V.A: Impuesto Valor Añadido

M.P.F: Marco Pluri Financiero

P.A.C: Política Agraria Común

P.N.B: Producto Nacional Bruto

R.N.B: Renta Nacional Bruta

U.E.: Unión Europea

Contenido

INDEX 2

INTRODUCCION 4

1. El sistema vigente 6

1.1. Características 6

1.2. Cuantificación 8

2. Evolución histórica 10

2.1. Principales hitos históricos: 10

2.1.1. La construcción del sistema de financiación de la Comunidad (1952-1970) 10

2.1.2. La creación del sistema de recursos propios (1971-1987). 12

2.1.3. La reforma del sistema y la introducción del recurso PNB 15

2.2. Cuantificación 22

3. Análisis económico del sistema vigente y perspectivas de evolución 24

3.1. Principales inconvenientes del sistema actual 24

3.2. Perspectivas de evolución del sistema 26

4. El sistema de financiación del presupuesto del Gobierno Federal de los Estados Unidos y de la Unión Europea: un análisis comparativo 30

4.1. El sistema vigente en los Estados Unidos 30

4.2. Evolución histórica del sistema de financiación del presupuesto de los EE.UU 32

4.2.1. Principales hitos históricos 33

4.2.2. Cuantificación 38

4.3. La evolución del sistema de financiación de los Estados Unidos como marco de referencia para la Unión Europea 40

CONCLUSIONES 45

BIBLIOGRAFIA 48

INTRODUCCION

La Unión Europea (UE) representa un grupo de países europeos democráticos, que se han comprometido a trabajar juntos por una Unión de paz y prosperidad, a partir de la puesta en común de un conjunto relevante de políticas de carácter esencialmente económico. Los Estados miembros que la componen han creado instituciones comunes en las que delegan una parte de su soberanía, con el fin de que se puedan tomar democráticamente decisiones sobre asuntos específicos de interés común, a escala europea.

El proceso de integración europea conlleva el traspaso a la UE de competencias tradicionales de cada Estado miembro, creando así una entidad política y jurídicamente distinta e independiente de los Estados que la componen, llamada asimismo a gestionar de forma autónoma e independiente los medios de ingreso, gasto y gestión financiera propia, dirigidos a sostener e impulsar las políticas comunes de la Unión. Para hacer frente a sus necesidades financieras, la Unión Europea dispone de su propio presupuesto.

Mediante el presupuesto general de la Unión Europea se establecen y aprueban los ingresos y gastos previsibles de la Unión que se consideran necesarios para un determinado ejercicio. Para ello debe atenerse, en su establecimiento y ejecución, a los principios de unidad, veracidad presupuestaria, anualidad, equilibrio, unidad de cuenta, universalidad, especialidad, buena gestión financiera y transparencia.

La casi totalidad de la financiación del Presupuesto General de la Unión Europea se realiza a través de los llamados recursos propios. Aunque, en el presente y en la mayor parte de las economías nacionales, los ingresos públicos proceden de impuestos y persiguen distintas clases de finalidades, como las de suficiencia, equidad y eficiencia, los ingresos del Presupuesto General de la UE se han definido con el objetivo básico de financiar las necesidades de gasto de la Unión, en un marco general de ausencia de déficit presupuestarios.

El objetivo de este trabajo consiste en explicar cómo se organiza el sistema de financiación del Presupuesto General de la Unión Europea, cuál ha sido su evolución desde el inicio del proceso de integración hasta la actualidad y cuáles son los principales problemas a los que se enfrenta y cómo se prevé resolverlos. Además, se analiza el sistema de financiación del gobierno federal de los Estados Unidos de América como marco de referencia para evaluar los problemas del sistema de financiación del presupuesto de la Unión Europea y las soluciones propuestas.

Este objetivo es especialmente relevante en el momento actual de profunda crisis económica que está afectando los Estados miembros, en que el Presupuesto de la UE debería servir de motor de crecimiento. Además, esa relevancia se ve acentuada por el hecho de que la UE está, de nuevo, inmersa en un proceso de reforma de su sistema de financiación.

El trabajo se estructura en cuatro capítulos donde se explica el sistema vigente de financiación, se relata y cuantifica su evolución histórica, se identifica los fallos del sistema vigente y sus posibles remedios en sus expectativas, y se hace un análisis comparativo con los Estados Unidos.

En el primero se presenta el funcionamiento del sistema de financiación vigente de la Unión Europea. Como argumento clave, en esta parte del trabajo, se señalan las características de los principales recursos propios y su cuantificación.

El segundo capítulo describe la evolución de los ingresos comunitarios e identifica las fechas más relevantes desde el punto de vista presupuestario. El análisis de la evolución de la financiación comunitaria permite dividir la historia de la hacienda pública comunitaria en tres grandes periodos, dentro de los cuales se resumen los aspectos más sobresalientes. Para su exposición, también se realiza una cuantificación de la evolución histórica de la estructura de los ingresos efectivos.

En un tercer capítulo se analiza económicamente el sistema vigente, donde se identifican ciertos fallos relacionados con la falta de autonomía financiera y responsabilidad fiscal, la falta de equidad en el reparto de las cargas y la complejidad del sistema de financiación. También se examina las perspectivas de evolución del sistema de financiación de la Unión Europea, en entorno a la discusión actual para el marco plurianual 2014-2020.

Se concluye, con una comparación del funcionamiento del sistema de financiación del modelo europeo con el sistema de financiación federal estadounidense. De hecho, se resume en breve el funcionamiento del sistema financiero vigente en los Estados Unidos, la evolución histórica de los ingresos federales y su cuantificación, y por fin las principales reflexiones que pueden hacerse sobre la Unión Europea basándose en la evolución del sistema de financiación del Gobierno federal americano.

1. El sistema vigente [1]

1.1. Características

El presupuesto de la Unión Europea tiene como objetivo dotar a la Unión de los medios necesarios para llevar a cabo sus políticas y representa el instrumento financiero más importante de la UE. Las contribuciones de los Estados miembros se establecen y se aplican en euros desde el año 1999.

El presupuesto de la UE se financia gracias a los recursos propios al 99%, en base a un principio de equilibrio entre ingresos y gastos que comporta mecanismos de compensación. La financiación del Presupuesto General de la UE se basa en las principales fuentes de ingresos representadas por los Recursos Propios Tradicionales (RPT), el recurso basado en Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA), el Recurso basado en la Renta Nacional Bruta (RNB) y otros ingresos.

- LOS RECURSOS PROPIOS TRADICIONALES (RPT)

Los recursos propios tradicionales (RPT) se consideran como recursos propios "por naturaleza", ya que se trata de ingresos recaudados en el marco de las políticas comunitarias y no procedentes de los Estados miembros en concepto de contribuciones nacionales. Los recursos propios actuales proceden de tres fuentes: los derechos de aduana, los derechos agrícolas y las cotizaciones sobre el azúcar.

Los derechos de aduana se aplican a las importaciones procedentes de países extranjeros. Son los ingresos con mayor peso dentro de los recursos propios tradicionales, representando ¾ de ellos.

Los derechos agrícolas son derechos de importación aplicados a los productos agrícolas importados de Estados terceros.

Las cotizaciones sobre la producción de azúcar, isoglucosa y jarabe de inulina se aplican a los productores de azúcar de la Comunidad y no a terceros, contrariamente a los impuestos sobre las importaciones agrícolas.

- EL RECURSO BASADO EN IMPUESTO SOBRE EL VALOR ANADIDO (IVA)

El recurso IVA es un ingreso procedente de transferencias de los Estados miembros, cuya magnitud se estima a partir de la recaudación por IVA en cada Estado. Sin embargo, su cálculo reviste una cierta complejidad por qué se tiene en cuenta una recaudación corregida de cada Estado miembro para que este recurso parezca más equitativo desde el punto de vista de la contribución de los

[1] La descripción del sistema vigente de financiación toma como base los Informes de la Comunidad Europea Aranzadi (1992), la Comisión de las Comunidades Europeas (2007 b) y la Comisión Europea (2011). Después, se cuantifica los ingresos comunitarios según el último Informe del Tribunal de Cuenta (2010).

países. Además incluye la compensación tradicional al Reino Unido y una atención específica a cuatro países (Alemania, Austria, Suecia y Países Bajos) cuyas magnitudes de IVA se reducen un 25% en determinados cálculos. La base del IVA a tener en cuenta por los demás países es limitada al 50% de la RNB de cada Estado miembro. En efecto, se utiliza la Renta Nacional Bruta como base para evitar que los Estados miembros menos prósperos paguen un porcentaje desproporcionado en relación con su capacidad de contribuir, ya que, el consumo (el IVA) tiende a representar un mayor porcentaje de los ingresos nacionales de los países menos prósperos.

- EL RECURSO BASADO EN LA RENTA NACIONAL BRUTA (RNB)

El recurso basado en la RNB constituye la fuente de ingresos la más importante del sistema de financiación. Se utiliza para equilibrar los ingresos y gastos, es decir, para financiar una parte del presupuesto no cubierta por otros ingresos. El recurso se obtiene aplicando un tipo fijado anualmente en el marco del procedimiento presupuestario a una base que representa la suma de las rentas nacionales brutas a precios de mercado[2]. Se trata de un recurso "clave", ya que no solamente financia la mayor parte del presupuesto sino que también determina la nivelación de la base IVA, la distribución de la financiación de la compensación británica y el tope del importe global de recursos que la Unión puede percibir.

- OTROS INGRESOS

El presupuesto no es financiado enteramente por los recursos propios sino que también lo es por los impuestos y exacciones aplicados a los ingresos del personal, por los intereses bancarios, contribuciones de terceros países a determinados programas comunitarios (por ejemplo, en el ámbito de la investigación), reembolsos de ayudas comunitarias no utilizadas, intereses de demora, así como por el saldo del ejercicio anterior.

EL EQUILIBRIO ENTRE INGRESOS Y GASTOS

Al momento de la aprobación del presupuesto anual por el Consejo y el Parlamento, el ingreso total debe ser igual al gasto total. Sin embargo, los ingresos y gastos a menudo se desvían de las previsiones hechas a principios del año. Por lo general, hay un excedente que se utiliza para reducir la contribución de los Estados miembros al presupuesto para el año siguiente.

[2] A efectos del cálculo de los recursos propios y de acuerdo con el Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales (denominado «SEC 95»), el producto nacional bruto (PNB) a precios de mercado equivale a la renta nacional bruta (RNB) a precios de mercado (Decisión 2000/597/CE). Esta equivalencia tiene su lógica, ya que el PNB y la RNB representan las dos caras de una misma moneda, en la medida en que el cálculo del primer agregado se basa en el enfoque de la producción (output approach), mientras que el del segundo se basa en el enfoque de la renta (income approach). El valor de los bienes y servicios producidos ha de ser, por definición, igual a la renta total pagada a los factores que los han producido.
La sustitución del PNB por la RNB en los textos comunitarios empezó a finales de los años noventa, como resultado de la introducción del SEC 95. Pero en la práctica se usan indistintamente ambos indicadores y las siglas correspondientes, a veces incluso en un mismo documento.

LOS MECANISMOS DE COMPENSACIÓN

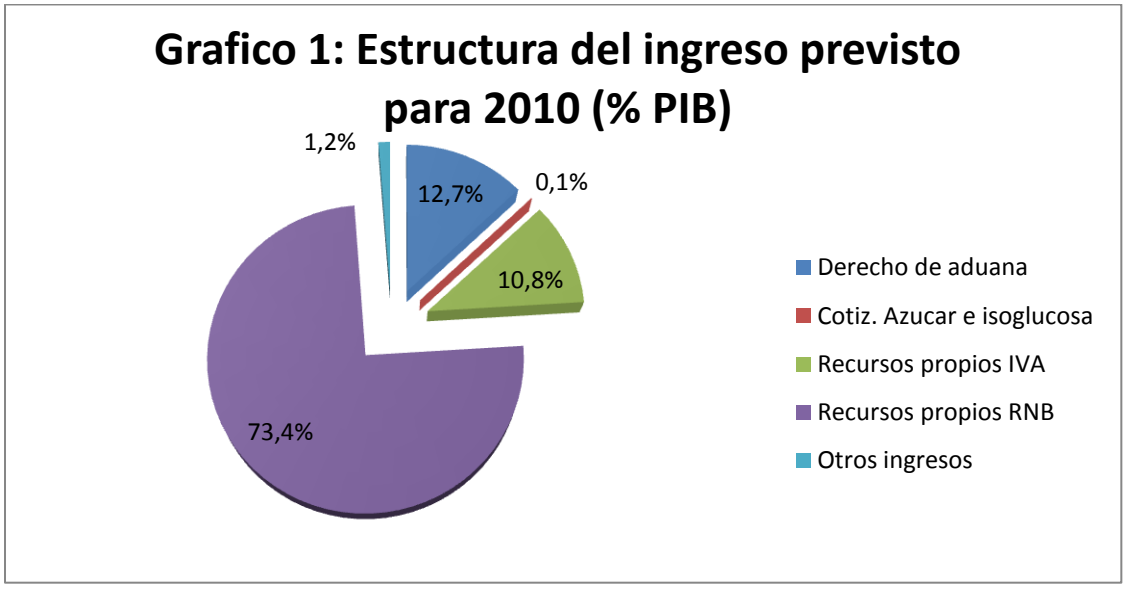
Las diferencias en la contribución al presupuesto entre los Estados miembros se consideraron excesivas por parte de algunos países, considerando que pagaban demasiado. Se han tomado medidas para corregir estos desequilibrios. Existen unos mecanismos de compensación que son:

- "reducción del Reino Unido" acordado en 1984: la diferencia entre lo que el Reino Unido paga y recibe se compensa con el 66%. El cálculo está basado en la RNB y el IVA;
- el pago de una suma global para los Países Bajos y Suecia;
- Reducción de las tarifas de llamadas para Alemania en 1984; los Países Bajos, Suecia y Austria en 1999.

La carga financiera de la reducción del Reino Unido se distribuye entre los Estados miembros en proporción a su participación en el PNB de la UE. El descuento representa unos dos tercios del exceso de la contribución británica.

1.2. Cuantificación

El Informe anual para 2010 del Tribunal de Cuentas de la Unión Europea pone de manifiesto que el presupuesto de la UE tan solo representa alrededor de un 1% de la RNB de la Unión Europea, o sea, 127.795 millones de euros, mientras que los gastos públicos de los Estados miembros varían del 30 al 50% de su PIB. Aunque ese peso parezca poco relevante, el presupuesto comunitario ha ido creciendo de forma prácticamente ininterrumpida hasta la actualidad: en 1960, el presupuesto para los seis Estados miembros de la CEE representaba el 0,03% del PIB comunitario.



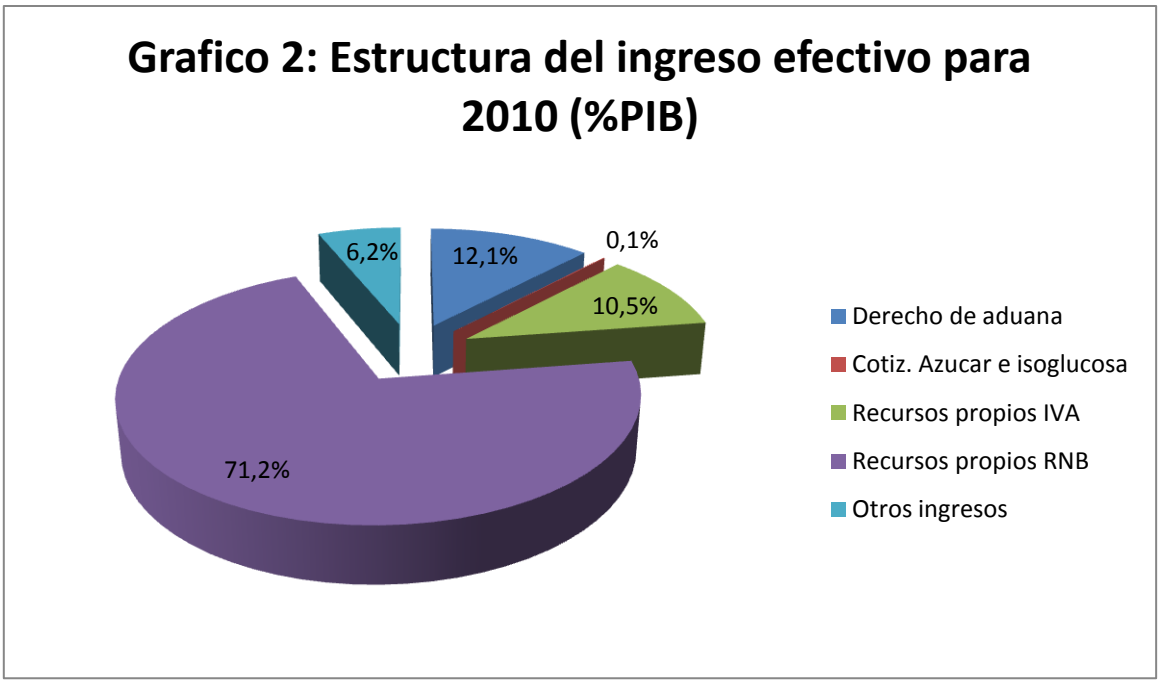
Fuente: Tribunal de Cuenta Europeo. Informe financiero para año 2010. Elaboración propia

En el grafico 1, se recopilan los ingresos del presupuesto general de la UE. No cabe duda que los recursos propios basados en la Renta Nacional Bruta son la principal fuente de financiación, aportando el 73,4% del total, o sea, 90.273,5 millones de euros. En un segundo nivel de importancia, se encuentran los derechos de aduana, perteneciendo a los recursos propios tradicionales, y que representan el 12,7%, o sea, 15.595,8 millones de euros, pero también los recursos propios IVA que representan el 10,5% del ingreso total, sea 13.277,3 millones de euros. Por fin, en el tercer nivel, se sitúan las cotizaciones de azúcar e isoglucosa y los denominados "otros ingresos", con alrededor del 1% cada uno de ellos.

Dentro de la fuente "otros ingresos" existe un variado conjunto de fuentes, entre ellas las siguientes: impuestos y contribuciones aplicados a los sueldos del personal al servicio de la Comunidad, ingresos originados en el funcionamientos administrativo de las instituciones, ingresos procedentes de contribuciones y restituciones en el marco de los acuerdos y programas europeos, intereses de demora y multas, operaciones de préstamo y empréstito y otros ingresos diversos.

Además, existe una fuente de ingresos que no tiene dotación en el presupuesto inicial pero que posteriormente, a lo largo del proceso de ejecución, adquiere una cierta importancia. Corresponden a los excedentes disponibles del ejercicio anterior, que se generan cuando el volumen de gasto ejecutado fue inferior al previsto. Estos excedentes se incorporan, mediante un presupuesto rectificativo y suplementario, al presupuesto final. Esos ingresos no se pueden prever con certidumbre al principio del ejercicio, así que constituyen una fuente de ingresos más elevada al final del ejercicio. En el grafico 2, se especifica la estructura del ingreso efectivo para 2010.

Grafico 2: Estructura del ingreso efectivo para 2010 (%PIB)



Fuente: Tribunal de Cuenta Europeo. Informe financiero para año 2010. Elaboración propia

La estructura del ingreso efectivo muestra que los recursos propios basados en la Renta Nacional Bruta quedan la fuente principal de financiación, pero aportan menos que lo previsto (su ingreso baja de 2,2 puntos porcentuales). En el segundo nivel de importancia, se encuentran todavía los derechos de aduana, que representan el 12,1%, o sea, 0,6% menos y, también los recursos propios IVA que no variaron entre el presupuesto previsto y el efectivo. Sin embargo, los denominados "otros ingresos", que representaban el 1,2% en el ejercicio previsto, incrementaron hasta el 6,2% dándolos mayor importancia, lo que los hacen subir al segundo nivel de fuente principal financiación. Por fin, en el tercer nivel, permanecen las cotizaciones de azúcar e isoglucosa que no variaron.

2. Evolución histórica

Para el estudio de los ingresos comunitarios se pueden establecer diferentes periodos. En concreto, hay dos fechas especialmente destacables sobre cualesquiera otras, que son los años 1971 y 1988. La primera, por ser el año en el que entró en vigor el acuerdo firmado en 1970, conocido como Tratado de Luxemburgo, por el que se modificaba el sistema de financiación de las Comunidades Europeas y se establecía un sistema de "recursos propios"; y el año 1988, por ser el año en que el Consejo Europeo acordó y puso en marcha una reforma significativa del sistema de financiación de recursos propios, por la que se introdujo el recurso basado en el Producto Nacional Bruto.

Por ello, parece conveniente dividir para este estudio la historia de la financiación de las Comunidades Europeas y la posterior Unión Europea en tres periodos: el primer periodo se define entre 1952 y 1970 con una financiación dependiente de los presupuestos nacionales; el segundo periodo, entre 1971-1987, corresponde a la creación del sistema de financiación basado en recursos propios; y el ultimo, que se refiere al periodo 1988-2012, representa la reforma del sistema de financiación y la introducción del recurso PNB.

2.1. Principales hitos históricos[3]:

2.1.1. La construcción del sistema de financiación de la Comunidad (1952-1970)

Los veinte primeros años del sistema financiero comunitario se han caracterizado por diversas etapas de evolución importantes: el movimiento hacia la unificación de los instrumentos presupuestarios, la evolución hacia la autonomía financiera de la Comunidad, el desarrollo de las políticas comunes y la búsqueda de un equilibrio interinstitucional en el ejercicio del poder presupuestario. A través de la evolución del presupuesto, se reflejan las varias etapas de la

[3] Los periodos comentados a continuación se basan en los trabajos de Mitchell (2003 a), Cuenca y Rodriguez (2005), Houser (2011) y los diferentes Informes publicados por las Instituciones Comunitarias.

construcción europea, donde incide los intereses nacionales con las responsabilidades de las instituciones.

La historia del presupuesto de la Unión comienza con **el Tratado de París**, o **Tratado de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero** (CECA), el 18 de abril de 1951, entrando en vigor en 1952 y, que se prevé por una duración de 50 años, o sea, hasta 2002. Reúne a Francia, Alemania, Italia y los países del Benelux en una Comunidad que tiene por objeto organizar la libertad de circulación del carbón y del acero y el libre acceso a las fuentes de producción. Por primera vez los seis Estados miembros de esta organización renuncian a una parte de su soberanía a favor de la Comunidad. La CECA es la primera de las Comunidades europeas que empieza a operar con sus propios ingresos. En particular, su principal fuente de financiación son las denominadas "exacciones sobre la producción del carbón y del acero", pudiendo ser considerada como un verdadero impuesto comunitario.[4]

Con la instauración de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero en julio de 1952, la Europa supranacional da su primer gran paso adelante. Por primera vez, los seis Estados miembros de esta organización renuncian a una parte de su soberanía a favor de la Comunidad. Sin embargo, este primer esfuerzo de integración conoce rápidamente sus límites con el fracaso de la Comunidad Europea de Defensa (CED) en 1954. No obstante, justo después la Conferencia de Mesina de junio de 1955 intenta reactivar el proceso europeo. En abril de 1956, un comité presenta dos proyectos que corresponden a las dos opciones consideradas por los Estados: la creación de un mercado común generalizado y la creación de una comunidad de la energía atómica.

Los **Tratados de Roma,** firmados en 1957, prevén la financiación de la **CEE** (Comunidad Económica Europea) y del **EURATOM o CEEA** (Comunidad Europea de la Energía Atómica) por contribuciones financieras de los Estados miembros. Desde su entrada en vigor en 1958, se financian mediante un sistema completamente diferente a la CECA, es decir, no se establecen impuestos o exacciones, sino que la financiación corre a cargo de las contribuciones de los Estados miembros[5]. A este efecto, representan a unos Tratados menos supranacionales que el de Paris: los recursos no son más ingresos fiscales sino contribuciones estatales, aunque el tratado preveía inicialmente la entrada de "recursos propios".

La existencia de un presupuesto único de las Comunidades se hace realidad con la entrada en vigor en 1967 del **Tratado de Bruselas,** denominado **«Tratado de fusión»** que consigue una

[4] Con la expiración del Tratado de la CECA en el 2002, se desaparece también el mismo año esos ingresos fiscales.

[5] Las contribuciones de cada Estado se estiman a partir de unos coeficientes definidos en el artículo 200 del Tratado de la CEE y el artículo 171 de la CEEA.

refundición paralela de las instituciones financieras. Es firmado el 8 de abril de 1965 por los Estados miembros de las 3 Comunidades Europeas existentes. A esta ocasión, se constituye un presupuesto de funcionamiento único denominado "Presupuesto General de las CEs". En efecto, con la integración del presupuesto de funcionamiento del EURATOM y el presupuesto CECA en el presupuesto general CEE, se considera este Tratado como el principio de lo que en un futuro sería la actual Unión Europea.

La consignación en el presupuesto comunitario desde 1962 de los gastos derivados de la Política Agrícola Común (PAC), impulsa a la Comisión a presentar el 31 de marzo de 1965 al Consejo una serie de propuestas sobre las modalidades de financiación de esta política, el establecimiento de recursos propios y el aumento de poderes del Parlamento Europeo. Esas propuestas han sido rechazadas, en particular, ante la oposición francesa ocasionando la crisis de la "silla vacía". Sin embargo llega el compromiso de Luxemburgo, según el cual, cuando estuvieran en juego intereses fundamentales de uno o varios países, los miembros del Consejo se esforzarían por encontrar soluciones que pudieran ser adoptadas por todos en el respeto de sus intereses respectivos.

El 1 y 2 de diciembre se desarrolla la cumbre de La Haya reuniendo a los Jefes de Estados de los Seis de la CEE y que tiene como objetivo la segunda gran reactivación de la construcción europea después de la conferencia de Mesina. En efecto, con la salida del General de Gaulle en 1969 (representante de Francia) se anuncian nuevas perspectivas para la construcción comunitaria.

En este contexto, el **Tratado de Luxemburgo,** del 21 de abril de 1970, relativo a la introducción del sistema de financiación de recursos propios en el presupuesto general, marca una fecha en la historia presupuestaria. Pasan de contribuciones estatales[6], que son una manera para los Estados Miembros de tener un control sobre las políticas emprendidas por la Comunidades, a una financiación autónoma con los recursos propios, que pueden disponer desde entonces de ingresos a través de exacciones agrícolas, derechos arancelarios y el IVA.

Aunque la recaudación se seguirá llevando a cabo por los Estados miembros, esta medida constituye un paso muy importante en la historia del presupuesto comunitario, ya que permite una transferencia de recursos financieros a la Comunidad.

2.1.2. La creación del sistema de recursos propios (1971-1987).

El segundo periodo se extiende entre los años 1971 y 1987 y se caracteriza por la introducción de un sistema de financiación basado en los ingresos obtenidos por los denominados "recursos propios".

[6] Contribución al presupuesto comunitario, según el artículo 200 del Tratado de Roma: Alemania Federal: 28%; Francia: 28%; Italia: 28%; Bélgica 7,9%; Holanda: 7,9%; Luxemburgo 0,2%.

La decisión de 21 de abril de 1970 introdujo a partir de 1971 el sistema de los recursos propios para el presupuesto general. Se consideran recursos propios, de acuerdo con la publicación "Las Finanzas Públicas en la Unión Europea" (Comisión Europea, 2002, p.17):

-Los derechos de aduana, que pasaron progresivamente a ser percibidos por la Comunidad entre 1971 y 1975.

-Las exacciones reguladoras agrarias percibidas íntegramente por la Comunidad desde 1971.

-Los ingresos IVA con una exacción inicial limitada al 1%[7].

Cabe destacar que desde enero de 1971, el sistema de financiación se basa en la aplicación de un porcentaje de 1% a la base imponible del IVA, pero no se lleva efectivamente a la práctica hasta 1980, debido a los plazos de introducción del IVA y de la armonización de su base imponible.

A partir de 1982, una oposición creciente caracteriza las relaciones entre el Consejo y el Parlamento donde se adoptan difícilmente los presupuestos de los años ochenta. La tensión que produce esta situación da lugar a que las instituciones implicadas (incluso a la Comisión que se queda aprisionada en el conflicto) busquen una vía de conciliación: por fin, se puede realizar un progreso esencial gracias a un acuerdo interinstitucional entre la Comisión, el Parlamento Europeo y el Consejo en 1982, llamado **declaración común**, publicando las nuevas competencias del Parlamento Europeo en la escena institucional comunitaria. Por otra parte, el sistema de recursos propios establecido tras las evoluciones de la década setenta no resiste a la primera ampliación comunitaria[8] que desea una intervención de la Comunidad en otros ámbitos que la P.A.C, aunque los recursos propios se revelan rápidamente insuficientes.

Entre los años 1980 y 1987, no solo se producen continuos intentos para solucionar los problemas financieros derivados de la escasez de ingresos, obtenidos de derechos de aduanas, de exacciones agrícolas y del IVA, sino también para atender a los problemas derivados del reparto de la carga financiera, como se pone de manifiesto con los denominados problemas británico y alemán, que en estos años reclaman una reducción de su contribución a la Comunidad. En efecto, el Reino Unido, con una economía agraria poco beneficiada de las ayudas agrícolas comunitarias y una base contributiva por IVA relativamente elevada respecto a la de otros países comunitarios, se sentía perjudicado por el sistema de financiación comunitario. Esta situación, fuente de conflictos y reclamaciones desde 1974, origina un referéndum en el Reino Unido sobre su continuidad en la CEE. Tras dos intentos de corrección en el Consejo Europeo de Dublín de 1975 y de 1980, se aprueba finalmente en el Consejo de Fontainebleau de 1984 un tercer mecanismo por Decisión del 7 de mayo de 1985 en el que se reducen los pagos en origen (reducción de 1.000 millones de ECU en 1985 y

[7] Los ingresos IVA se fueron desarrollando progresivamente y se basaron en la armonización de la base imponible, lo que no consiguió hasta la aprobación de las Directivas 6· y la 9· en 1979.
[8] Tratado de adhesión de Reino-Unido, Irlanda y Dinamarca en 1972 (vigor 1973).

desde 1986 el Reino Unido deduce de su base IVA 2/3 de su participación). El resto de los Estado miembros pagan esa diferencia en proporción a su contribución por IVA, excepto Alemania. En efecto, Alemania que era el principal contribuyente en la financiación del presupuesto con el recurso IVA, soportaba una carga excesiva. Este problema se atiende, acordando en 1981 una reducción de 1/3 en la financiación que le correspondía.

Además, había también que improvisar soluciones financieras para atender al constante crecimiento de los gastos, ya que no podían ser cubiertos con los ingresos basados en los mecanismos existentes. En la misma cumbre de Fontainebleau de 1984 se acuerda subir el límite IVA, desde el 1% acordado en sus orígenes, hasta 1,4%, aplicándose desde el año 1986. Mientras tanto, se establecen mecanismos de financiación complementarios con anticipos reembolsables (Acuerdo Intergubernamental de octubre de 1984) y acuerdos de anticipos no reembolsables (acuerdo Intergubernamental de abril de 1985). Esto ha permitido una financiación suficiente en 1986, pero en 1987 se vuelven a generar problemas financieros agotando esta vía de financiación.

Con el Consejo Europeo de Fontainebleau en 1984, los recursos propios experimentan sus primeras modificaciones:

- En primero con el mecanismo de compensación a favor del Reino Unido equivalente al 0,66 % de su saldo neto negativo. La financiación de la compensación del Reino Unido se distribuye entre los otros Estados miembros en proporción a su participación, a excepción de Alemania que solo paga 2/3 de su participación normal.

- Un poco más tarde con la segunda decisión sobre los recursos propios, del 7 de mayo de 1985, los ingresos IVA con una exacción inicial limitada al 1% en 1970, aumentaron hasta el 1,4 %, a partir del 1 de enero de 1986, coincidiendo con la ampliación a España y Portugal.

El nuevo impulso político que da a la Comunidad la ampliación de España y Portugal, el 1 de enero de 1986, y más tarde la conclusión **del Acta Única Europea (AUE)** los días 17 y 28 de febrero de 1986, correspondiendo a un tratado comunitario que fija los objetivos a medio plazo de la Comunidad ampliada, permitieron considerar sobre una base política saneada una profundo reforma del sistema financiero de la Comunidad. El Acta Única Europea, firmado por los 12 países miembros de la Comunidad Europea[9] revisa los Tratados de Roma para reactivar la integración europea y llevar a cabo la realización del mercado interior. Modifica las normas de funcionamiento de las instituciones europeas y amplía las competencias comunitarias. Así, los gastos externos de la Comunidad aumentan paulatinamente con la política comercial común. Sin embargo, al mismo tiempo, el sistema establecido con el recurso I.V.A no es suficiente para financiar los gastos de la Comunidad.

[9] Los 12 países miembros eran: Bélgica, RFA, Italia, Luxemburgo, Países Bajos, Reino Unido, Irlanda, Dinamarca, Grecia, España y Portugal.

El A.U.E es objeto de una propuesta global, el "paquete Delors", presentado por la Comisión en febrero de 1987 que formula una serie de propuestas concretas sobre diferentes puntos de la reforma incluyendo: nuevos recursos propios, medidas de disciplina presupuestaria y corrección de los desequilibrios presupuestarios. El Consejo Europeo de Bruselas de los días 11 y 12 de febrero de 1988 aprueba las grandes líneas de la reforma financiera de la Comunidad.

2.1.3. La reforma del sistema y la introducción del recurso PNB

2.1.3.1. El sistema vigente entre el periodo 1988-2012

El tercer periodo, se extiende entre los años 1988 hasta hoy. La fecha de comienzo se caracteriza por modificar el sistema de recursos propios, con la introducción en 1988 del recurso denominado PNB.

El Consejo Europeo de Bruselas de febrero de 1988[10] acuerda asegurar el funcionamiento del sistema de financiación comunitario y evitar, en la medida de lo posible, la inequidad introducida por un sistema en el que dominaban los pagos basados en el IVA. El paquete incluye medidas destinadas a controlar el gasto agrario[11], incrementar los recursos disponibles para la aplicación de las políticas comunes[12] e imponer una mayor disciplina presupuestaria basada en **un Acuerdo interinstitucional** (AII)[13] con una rigurosa programación a cinco años. La reforma tiene el objetivo de proponer una utilización óptima de los diferentes instrumentos de la política comunitaria, con el fin de conciliar los factores de cohesión, convergencia y crecimiento.

Se acuerda que la Comunidad debe contar con recursos apropiados, suficientes, estables y seguros, que harán posible su correcto funcionamiento durante el periodo 1988-1992. Gracias a la incorporación del recurso PNB y una nivelación del IVA pero también gracias al mantenimiento de la corrección del Reino Unido con una menor participación de Alemania en su financiación, esperan que aumentará el volumen del presupuesto en la medida en que se asignan a la Comunidad una serie de responsabilidades en materia de subvenciones, redistribución, estabilización y política exterior, sin llegar a un aumento de la presión fiscal global.

A partir de esta fecha, el importe total de los recursos propios no depende ya de un ingreso concreto (el IVA). Se crea un cuarto recurso, el recurso en base a la Producción Nacional Bruta (PNB) con el objetivo de mejorar el reparto de la carga financiera entre los Estados miembros. Este recurso,

[10] "Las finanzas públicas de la Comunidad Europea. El presupuesto europeo tras la reforma de 1988."

[11] Tras la reforma continuó disminuyendo la participación de los ingresos tradicionales, con una gran caída de las importaciones de productos agrícolas

[12] A este efecto, se creó un nuevo instrumento financiero, « el Fondo de Cohesión » destinado a los Estados miembros con un nivel de vida inferior.

[13] Comisión de las Comunidades Europeas (1992b)

que se fija en un límite máximo global del 1,30% del total del PNB de la Comunidad para 1992 en créditos de compromiso, se define como complementario, y su contribución se fija para cubrir la diferencia entre el resto de los ingresos y la necesidad financieras de gasto. Por otra parte, los créditos de pago, financiando los gastos resultantes de la ejecución de esos compromisos, se fijan a un límite máximo global para 1992 igual al 1,20% del total del PNB de la Comunidad y, para cada uno de los años del periodo 1988-1992, a un determinado porcentaje del total del PNB de la Comunidad[14].

Se racionaliza también el sistema de los recursos propios llamados "tradicionales" integrando los derechos de aduana sobre productos CECA en los derechos de aduana comunes.

Por otra parte, se corrige el ingreso IVA, dada la disparidad de las estructuras económicas (parte relativa del consumo en el PNB de los Estados miembros). En lo sucesivo, los ingresos IVA procederán de la aplicación de un porcentaje válido para todos los EM a la base del impuesto sobre el valor añadido que se determinará de manera uniforme para todos los EM según normas comunitarias. Se acuerda reducir el tipo uniforme de IVA que se aplica a cada Estado del 1,4% al 1% en etapas iguales entre los años 1995 y 1999 , además de limitar la base imponible del IVA, a partir de 1995, al 55% del PNB de cada Estado cuyo PNB por habitante hubiera sido inferior al 90% de la media comunitaria.

En el A.I.I, se decide también adaptar el sistema de Fontainebleau en función del nuevo régimen de recursos propios. El objetivo de la decisión de junio de 1988 consiste en que la situación del Reino Unido sea exactamente la que hubiera correspondido si la decisión de 7 de mayo de 1985 hubiera seguido aplicándose con porcentajes IVA superiores al 1,4%. Técnicamente, el importe de la compensación se calcula del modo siguiente: cálculo del importe con arreglo a la decisión de 7 de mayo de 1985, partiendo del supuesto de una financiación integra del presupuesto mediante un IVA no nivelado; de este resultado se resta el ahorro de financiación del que disfruta el Reino Unido como consecuencia de la nivelación de la base IVA a un 55% del PNB y de la introducción del cuarto recurso. Esta corrección se concede al Reino Unido por reducción de sus pagos por IVA. La financiación de esta compensación ya no se reparte entre los otros once EM proporcionalmente a su base IVA, sino proporcionalmente a su PNB. Alemania continua obteniendo una reducción de un tercio y, en el caso de España y Portugal, los pagos en concepto de compensación del Reino Unido dan lugar a un reembolso decreciente hasta 1991, es decir durante el periodo transitorio previsto en el Acta de adhesión de 1985.

[14] Pasó de 1,15 en 1988, a 1,17 en 1989, 1,18 en 1990, 1,19 en 1991 y por fin 1,20 en 1992.

Esta reforma toma también en cuenta las consideraciones acordado en el Consejo y en el que la Comisión y los Estados Miembros declararon su intención de tener más en cuenta la capacidad contributiva de cada Estado Miembro en el sistema de recursos propios, así como de estudiar la manera de corregir, en beneficio de los EM los menos prósperos, los elementos regresivos existentes en el actual sistema de recursos propios.

En la reforma presupuestaria de 1988, se instauró una nueva categoría de ingresos complementaria basada en el PNB de los Estados miembros y se niveló la base imponible del IVA para corregir los desequilibrios presupuestarios, de manera que el Reino Unido se encontrara en una situación similar al sistema anterior de Fontainebleau.

a) NUEVO LÍMITE MÁXIMO DE LOS RECURSOS PROPIOS: Establecimiento de un límite máximo de recursos propios, ya no se fijó en relación al IVA, sino que se estableció con referencia al PNB.

- *Para los créditos para pagos*: nivelación del IVA con límite máximo global para 1992 igual al 1,20% del total del PNB de la Comunidad y, para cada uno de los años del periodo 1988-1992, a un determinado porcentaje del total del PNB de la Comunidad.

- *Para los créditos para compromisos*: límite máximo global del 1,30% del total del PNB de la Comunidad para 1992

b) LOS RECURSOS PROPIOS:

- **Los RPT**: Racionalización del sistema de recursos propios tradicionales integrando los derechos de aduana sobre productos CECA en los derechos de aduana comunes.

- **Los ingresos IVA:** Ajustes en el reparto de la carga basada en el IVA, adaptándolo a las estructuras económicas, cuya base imponible se pasó a calcular de manera uniforme en todos los EM, de acuerdo con las reglas comunitarias.

- Nueva categoría de ingresos que se basa en el PNB de los EM: Se define como complementario y la contribución se fija para cubrir la diferencia entre el resto de los ingresos y las necesidades financieras de gasto.

c) CORRECCIÓN DE LA COMPENSACIÓN AL REINO UNIDO:

Como consecuencia de la nivelación de la base IVA a un 55% del PNB y de la introducción del cuarto recurso, la financiación de esta compensación ya no se realiza a través de la base IVA, sino proporcionalmente al PNB de los otros once EM.

Al término del periodo fijado, los objetivos son satisfactorios: la actuación de la Comunidad ha ganado en coherencia y transparencia. Los límites máximos de los recursos propios han sido plenamente respetados a pesar de las circunstancias imprevisibles de ámbito internacional (unificación alemana, países de Europa central y oriental, ex URSS, guerra de Golfo, etc.). El Acuerdo interinstitucional por su parte, ha contribuido indiscutiblemente a un mejor desarrollo del procedimiento presupuestario, y a la aprobación de los presupuestos en los plazos previstos. No hay duda de que este éxito se ha visto facilitado por circunstancias favorables, tales como un crecimiento económico mayor del previsto y una moderada evolución del gasto agrario en un primer momento.

Desde 1988, se cuenta con marcos financieros plurianuales[15], también conocido como perspectivas financieras, en los que inscribir el presupuesto anual, lo que ha supuesto dotar de una gran estabilidad a la negociación del presupuesto y acabar con los numerosos conflictos interinstitucionales que caracterizaron la etapa anterior.

El Tratado de Maastricht o Tratado de la Unión Europea[16], ha sido firmado el 7 de febrero de 1992, y modifica los anteriores Tratados fundamentales de las Comunidades Europeas (Tratado de París en 1951, los Tratados de Roma de 1957 y el Acta Única Europea de 1986). A partir de esta fecha, las Comunidades Europeas se denominan como Unión Europea. Constituye un paso tan crucial en el proceso de integración europeo que se sobrepasaba por primera vez el objetivo económico inicial de las Comunidades y se le da una vocación de carácter político. Esta reunificación se basa sobre el "principio de subsidiariedad" en el que se decide que, a partir de este Tratado, todas las decisiones deben tomarse de la forma más próxima posible a los ciudadanos. Es también el Tratado por el que se anuncia la introducción del euro en 1999.

La reforma de Edimburgo, "paquete Delors II"[17] o la asignación de los recursos para el segundo marco plurianual 1993-1999, contribuye a la aplicación del Tratado de Maastricht en sus primeros años, destacando una nueva Decisión sobre recursos propios en 1994, que aumenta paulatinamente el límite de un 1,20% hasta un máximo del 1,27% del PNB comunitario. Asimismo, se renueva entre 1993-1997 el Acuerdo interinstitucional sobre la disciplina y la mejora del procedimiento presupuestario entre las autoridades comunitarias.

Para poder alcanzar los objetivos y prioridades de Maastricht, es necesario dotarse de medios suficientes, con el principio de que cada EM apórtese al presupuesto comunitario en función de su capacidad contributiva, conforme a la reforma de 1988. Además, es necesario estudiar medios para corregir en los Estados miembros menos prósperos los elementos regresivos que existen en el actual sistema de recursos propios. En efecto, el recurso en base IVA tiene un peso importante, ya que en 1992 representa el 55,5% del total de los recursos, frente al 21,9% del recurso PNB y el 22,6% de los recursos propios tradicionales[18]. El carácter regresivo del recurso IVA es el principal motivo de las distorsiones observadas en el sistema de financiación, en la medida en que los EM menos prósperos dedican una gran parte de su PNB al consumo. Un fortalecimiento del recurso PNB tendería a atenuar esta situación. Las medidas que propone la Comisión para disminuir el peso del

[15] Se considera que el marco financiero se debe definir para un plazo no inferior a 5 años y en la actualidad se trabaja con acuerdos sobre marcos financieros para periodos de 7 años si bien existe una propuesta de la Comisión para, a partir de 2013, reducir este período de nuevo a cinco años.
[16] Comisión de las Comunidades Europeas (1992 c).
[17] Comisión de las Comunidades Europeas (1993).
[18] Tribunal de Cuentas (1998).

recurso en base IVA son reducir el límite de la base IVA al 50% del PNB y establecer en el 1% el tipo máximo a aplicar a la base IVA que era de 1,4% en la época. El peso del recurso IVA en el total de recursos propios pasa de 55,5% al 35%. Sin embargo, esta medida se ve compensada con un incremento del recurso PNB con un nuevo techo para 1997 de 1,37%.

La Comisión va a elaborar, siguiendo en esta misma línea, unas nuevas perspectivas financieras para el periodo 1993-1997, con pequeñas variaciones con respecto a las anteriores. El siguiente cuadro 1 contiene las previsiones presentadas por la Comisión en el Paquete Delors II.

Cuadro 1: Perspectivas financieras en miles de millones de ECUs 1992

PERSPECTIVAS FINANCIERAS (En miles de millones de ECUs 1992)			
Concepto	1987	1992	1997
Créditos de compromiso total……	51,0	66,5	87,5
Créditos de pagos necesarios……..	49,4	63,2	83,2
-En % del PNB……..	1,05	1,15	1,34
Límite máximo de los recursos propios en % del PNB	-	1,20	1,37

Fuente: COM 1992 "Paquete Delors II. Aspectos financieros"; Elaboración propia.

La negociación de **la Agenda 2000**[19] se produce en un momento singular dentro de la historia de la integración. Por primera vez la Unión acomete su mayor ampliación a 10 nuevos Estados miembros (Chipre, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta, Polonia, la República Checa, Eslovaquia y Eslovenia), todos ellos de renta per cápita muy baja y con importantes necesidades en cuanto a recepción de ayuda comunitaria. Así el nuevo marco financiero trata de buscar un difícil equilibrio entre estas mayores necesidades de gastos y los nuevos Estados miembros y la disciplina presupuestaria defendida por los principales contribuyentes netos (Alemania, Países Bajos, Suecia y Austria, junto con Reino Unido).

Se aprueba una revisión del sistema de financiación de la Unión sobre la base de la Decisión 2000/597 del Consejo de 29 de septiembre de 2000, relativa al sistema de recursos propios, impulsando la financiación por el recurso PNB y una mayor pérdida de peso relativo del IVA.

[19] Comisión de las Comunidades Europeas (1997).

Conforme a la Decisión 94/728/CE, EURATOM del Consejo, de 31 de octubre de 1994, relativa al sistema de recursos propios de las Comunidades Europeas, el límite de los recursos propios para 1999 se fija en un 1,27% del PNB de las Comunidades a precios de mercado y se fija un límite máximo general del 1,335% del PNB de las Comunidades destinado a los créditos para compromisos. Para seguir teniendo en cuenta la capacidad de cada Estado miembro de contribuir al sistema de recursos propios y corregir los aspectos regresivos del sistema actual para los Estados miembros menos prósperos, el Consejo Europeo de Berlín de 24 y 25 de marzo de 1999 ha llegado a la conclusión de que se debe de modificar del siguiente modo las normas de financiación de la Unión:

> *"El tipo máximo de referencia del recurso del IVA se deberá reducir del 1 al 0,75% en 2002 y 2003, y al 0,5% de 2004 en adelante, deberá continuar restringiéndose la base del impuesto sobre el valor añadido de los Estados miembros hasta un 50% de su PNB."*

Se ratifica también el mantenimiento de la corrección británica con pocas modificaciones y se adapta el límite máximo de los recursos propios al 1,24% de la RNB de la Unión, ya que el Consejo considera conveniente utilizar los conceptos estadísticos más recientes a efectos de los recursos propios y definir el producto nacional bruto (PNB) como equivalente a la RNB. Por lo tanto, desde entonces a efectos de la aplicación de esta Decisión, se entiende por PNB la RNB del ejercicio a precios de mercado, tal como especifica la Comisión.

Europa ya no es la misma que hace 50 años, como tampoco lo es el resto del mundo. Hoy más que nunca, en un mundo globalizado que no deja de cambiar, se debe afrontar problemáticas nuevas: mundialización de la economía, evolución demográfica, cambio climático, abastecimiento energético, nuevas amenazas para la seguridad etc. Como lo indica Pablo Moreno García, se necesitan instrumentos eficaces y coherentes adaptados no sólo al funcionamiento de una Unión recientemente ampliada de 15 a 27 miembros, sino también a las rápidas transformaciones del mundo actual. Esto implica renovar las normas de la vida en común establecidas en los Tratados. Se identifica como ámbito de actuación prioritaria, una mayor inversión en conocimiento e innovación, incluyendo mecanismos de financiación, como elemento central para asegurar el crecimiento a largo plazo de la UE. Además, se introduce una bonificación de cuantía fija a la contribución de los Países Bajos y Suecia por el recurso RNB, al objeto de reducir sus contribuciones netas al presupuesto de la UE. Este es el objetivo del **Tratado de Lisboa** firmado el 13 de diciembre de 2007, entrando en vigor el 1 de diciembre de 2009.

Aprobado en el Consejo Europeo de diciembre de 2005 y adoptado por el Parlamento Europeo y la Comisión mediante la firma del Acuerdo Interinstitucional sobre disciplina

presupuestaria y buena gestión financiera en mayo de 2006, las perspectivas financieras para 2007-2013 se integran en un Reglamento del MFP[20].

El sistema vigente sobre los recursos propios se realiza tras las conclusiones del Informe presentado por la Comisión en Julio de 2004 [COM (2004) 505 final]. De cara a solventar el problema de la opacidad con la que se ha venido calificando al sistema de financiación comunitario, la Comisión aboga por un recurso fiscal visible, pagadero por los ciudadanos de la UE y otros agentes económicos, que podría sustituir en parte a las contribuciones de la RNB que hoy en día es el recurso propio más importante en términos de recaudación. Se pospone al medio plazo la creación de un impuesto fiscal. La Comisión presenta tres hipótesis de impuestos como posibles candidatos a futuros recursos propios fiscales:

- Un impuesto sobre los ingresos de las sociedades
- Un recurso IVA auténtico, es decir la aplicación de un tipo "europeo" a la base IVA nacional
- Un impuesto sobre los recursos energéticos que representa el impuesto sobre los carburantes de automoción utilizados para el transporte por carretera.

Además , a fin de corregir los desequilibrios presupuestarios, la Comisión propone un mecanismo de corrección generalizada destinado a corregir las contribuciones netas superiores a un determinado límite máximo predeterminado de «solidaridad financiera» adecuado, definido como porcentaje del PIB, en función de la prosperidad relativa de los Estados miembros. La introducción del mecanismo de compensación de saldos netos excesivos, amplia así los beneficios del cheque británico a otros contribuyentes netos que tienen una situación comparable al Reino-Unido y que pueden aspirar legítimamente a una compensación. Beneficia a todos los países con un saldo neto negativo superior al 0,35% de su RNB y se asegura que el coste de financiar el mecanismo se mantiene en un nivel razonable. En cualquier caso, el límite máximo de recursos propios para todo el período queda establecido en 1,24%. A diferencia del dispositivo británico, en este mecanismo cada país participa en la financiación de su propia compensación. Este sistema reemplaza la actual compensación a la aportación británica.

[20] Espadas Moncalvillo y Martinez Saez (2008)

2.2. Cuantificación

La Unión Europea se ha financiado a lo largo de su historia mediante dos tipos de sistemas básicos: el sistema de contribuciones nacionales y el sistema de recursos propios.

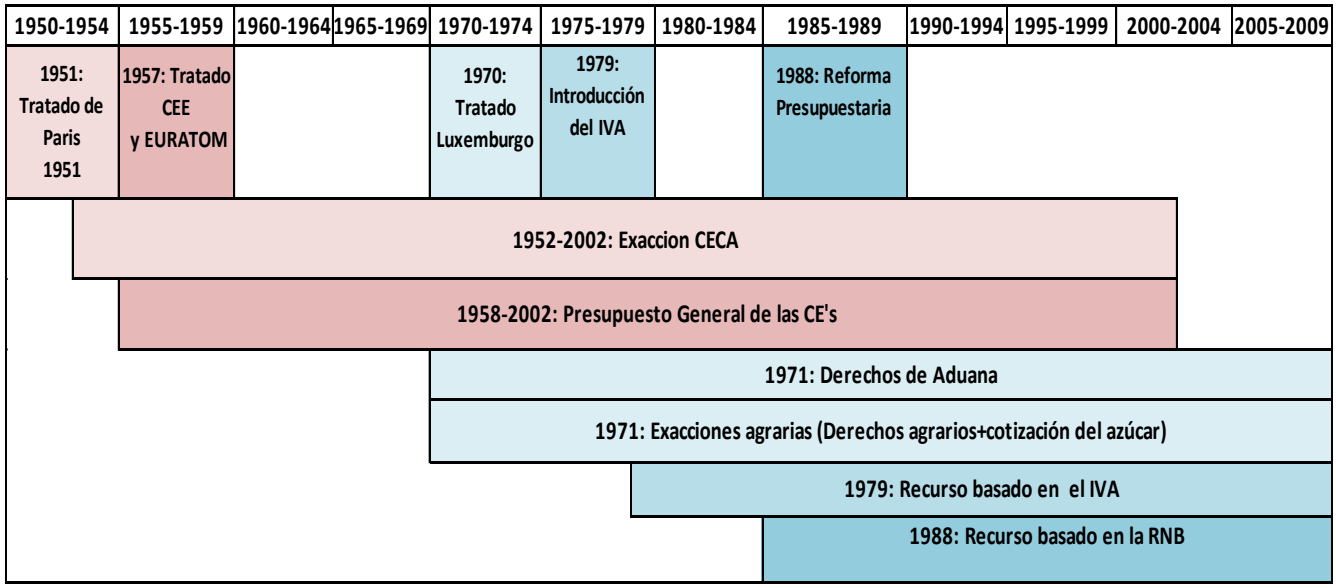
El sistema de contribuciones de los Estados miembros, basadas en la aplicación de determinados coeficientes, constituyeron la parte más relevante de los ingresos de los primeros años (1952-1970). Por otra parte, el sistema de recursos propios se ha aplicado desde la creación del Consejo de 1970, aunque a lo largo del tiempo se han aplicado dos variantes basadas principalmente en los denominados recursos IVA y recursos PNB. Esta evolución puede verse en los cuadros 2 y 3, y en el grafico 3.

Dentro del sistema de recursos propios, se puede observar en el cuadro 3 y grafico 3 que el recurso IVA fue adquiriendo una gran importancia desde su introducción en 1979, suponiendo el 48,7% de todos los ingresos en 1980 y representando la mayor fuente de ingresos en el periodo 1988-92 con un promedio de 62,4%. Sin embargo, con la introducción del recurso PNB en 1988, inexistentes al inicio del periodo y que en 2010 representaba el 75,9% del total, el recurso IVA perdió una gran parte de su importancia recaudatoria: de 1980 hasta 2010, su peso en la estructura se redujo de 37,6 puntos porcentuales. La importancia relativa de las otras fuentes también ha cambiado con el nuevo recurso PNB/RNB: se constata una pérdida de peso de los recursos propios tradicionales con una reducción de 38,3 puntos porcentuales y la casi desaparición de las cotizaciones sobre el azúcar que representaban tan solo 0,1% de los ingresos totales en 2010.

Tales cambios están condicionados en el corto plazo, por las incidencias de la ejecución del presupuesto. En el largo plazo son consecuencia de las decisiones tomadas por la UE sobre su sistema de financiación. Al principio, este se basaba fundamentalmente en los recursos propios tradicionales vinculados a las políticas de la UE, pero la evolución progresiva de los recursos propios basados en el IVA y en el PNB/RNB marcó un cambio hacia una financiación basada principalmente en agregados estadísticos. Además, se destaca el incremento de la retención en concepto de gastos de recaudación de los recursos propios tradicionales[21]. En el caso de estos últimos, muestran también los efectos de la progresiva reducción de los derechos que gravan las importaciones provenientes de terceros países y del incremento del grado de autoabastecimiento de la UE.

[21] Desde la entrada en vigor en 2007 de la Decisión 2007/436/CE, EURATOM los derechos agrarios se integran en los derechos de aduana.

Cuadro 2: Introducción de los ingresos efectivos en el sistema de financiación.



Fuente: Elaboración propia

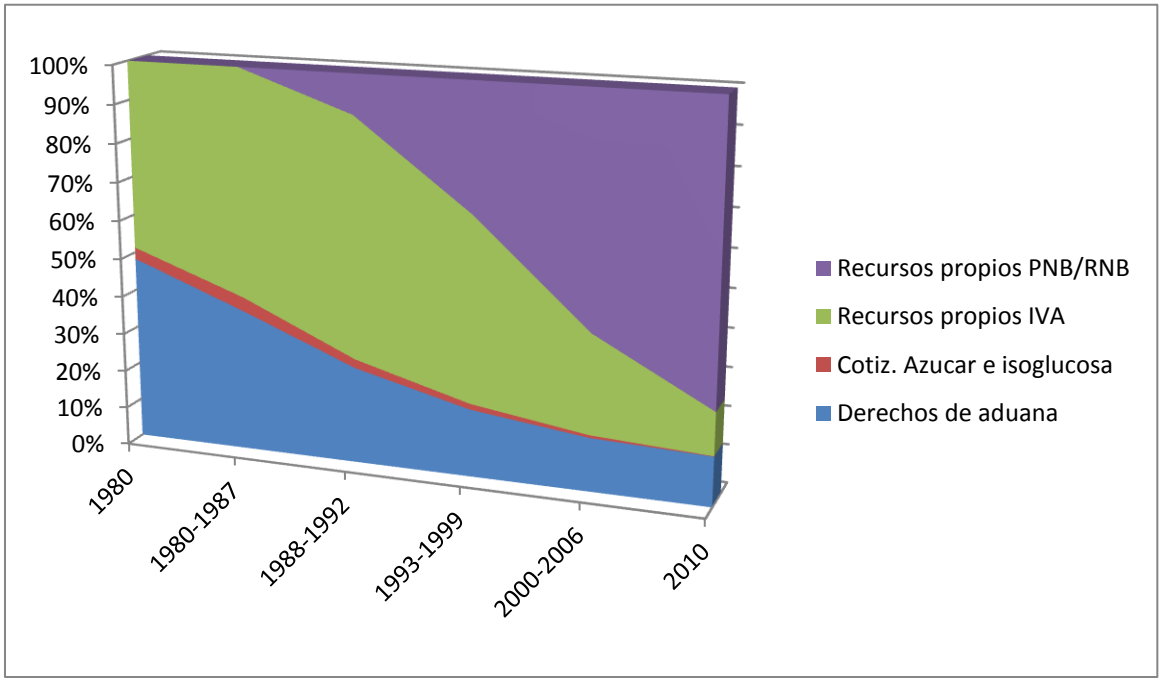
Cuadro 3: Evolución de la estructura de los ingresos efectivos, 1980-2010, según periodos de programación. (% sobre total)

	1980	Media 1980-87	Media 1988-92	Media 1993-99	Media 2000-06	2010	Variación 2010-1980
Derechos de Aduana	38,3	31,3	22,5	16,4	12,7	12,9	-35,4
Derechos Agrarios	10,0	6,0	2,6	1,2	1,2		
Cotizaciones azúcar e isoglucosa	3,0	3,7	2,3	1,5	0,7	0,1	-2,9
Total RPT	**51,3**	**40,9**	**27,4**	**19,1**	**14,6**	**13**	**-38,3**
Recursos propios IVA	**48,7**	**59,1**	**62,4**	**48,4**	**25,8**	**11,1**	**-37,6**
Recursos propios PNB/RNB			**10,2**	**32,5**	**59,7**	**75,9**	**75,9**
Total recursos propios (mill.euros corrientes) %PIBpm	15.427,6 0,62	24.651,3 0,73	47.144,8 0,89	72.471,9 1,02	89.727,9 0,90	119.869 1,00	**104.441,4** **0,38**

Fuente: Barberán (2008) para años 1980-2006 y Tribunal de Cuentas Europeo para año 2010[22]*. Elaboración propia*

[22] La estructura de los ingresos efectivos para el año 2010 se ha recalculado quitando el peso de "otros ingresos".

Grafico 3.- Evolución de la estructura de los ingresos efectivos por recursos propios 1980-2010



Fuente: Barberán (2008) para años 1980-2006 y Tribunal de Cuenta Europeo para año 2010. Elaboración propia

3. Análisis económico del sistema vigente y perspectivas de evolución

3.1. Principales inconvenientes del sistema actual

La Unión Europea representa un grupo de países europeos democráticos que crearon instituciones comunes para tomar decisiones sobre asuntos esencialmente económicos y de interés común con el fin de llegar en un mayor bienestar general de la sociedad. Con el presupuesto comunitario, constituido por la recaudación de los ingresos de sus Estados miembros, la Unión puede intervenir en el mercado con el fin de corregir ciertos fallos que afectan a la distribución equitativa de la renta, a la asignación eficiente de los recursos y a la estabilidad económica. Pero, a su vez, el sistema de financiación de ese presupuesto presenta fallos, en especial una falta de autonomía financiera y de responsabilidad fiscal, una falta de equidad en el reparto de las cargas y una gran complejidad y opacidad del sistema de financiación.

Como ya se ha comentado, el presupuesto de la UE está financiado principalmente por los llamados recursos propios. No obstante, se parecen en la práctica a contribuciones financieras pagadas periódicamente, ya que cada país hace sus aportaciones en función de los criterios y de las estimaciones que se acuerden. No obstante, este sistema de financiación se define por la fijación de una cantidad predeterminada: en el sistema IVA o PNB la financiación tiene un límite, si no se

cambian las condiciones de los mismos. En comparación, otros sistemas basados en contribuciones financieras, como las que se aplican en la financiación de organismos internacionales, definen la financiación en función de unos criterios con coeficientes, pero las aportaciones pueden seguir creciendo a medida de las necesidades. Las instituciones europeas necesitan obtener fuentes de ingresos propias, que les permitan ganar independencia frente a los Estados miembros que operan según aportaciones "personalizadas".

No obstante, para poder asignar recursos propios a las instituciones europeas, hay que considerar un elemento fundamental: los ciudadanos europeos de cada Estado miembro deben sentir que pertenecen a una Unión Europea. En efecto, el actual sistema de financiación aporta ingresos para financiar el presupuesto de la UE pero los Estados miembros tienden a juzgar las políticas fundamentalmente en términos de "rendimientos nacionales" y no tanto en términos del valor añadido de las políticas para los ciudadanos de la UE.

La ausencia de una política redistributiva que sería dirigida directamente a los ciudadanos provoca esta falta de consciencia ciudadana. En efecto, existen acciones financieras dirigidas a apoyar el desarrollo de las regiones menos favorecidas pero hace falta una política redistributiva de dimensión individual, es decir, una redistribución de la renta que podría fomentar el principio de solidaridad. Además, la inexistencia de política redistributiva de carácter personal explica en buena parte el tamaño tan pequeño del presupuesto comunitario.

Con el tiempo, los poderes de la Unión han aumentado, en particular con la asignación de competencias en política exterior y de seguridad, cómo en materia penal. Sin embargo, en el ámbito presupuestario, la UE puede únicamente decidir la afectación de los gastos: el sistema tributario con el poder de asignar los ingresos sigue en manos de los Estados miembros. Si la Unión tiene el poder de decisión sobre los gastos y los Estados tienen el poder de decisión sobre los ingresos, se genera un problema de responsabilidad fiscal donde la Comunidad tiende a gastar más de que lo que haría, dado que no financia sus gastos mediante la imposición sobre sus ciudadanos, sino que a través de los recursos recibidos de los Estados miembros. Por el mismo motivo, los Estados miembros tratan de limitar al máximo los gastos de la Unión, ya que los ciudadanos les piden responsabilidades sobre los propios gastos en relación a los impuestos que pagan.

Repasando la evolución histórica de los recursos entre 1971-1987, se destaca que la creación de un sistema de financiación autónomo tenía el objetivo de obtener recursos suficientes para atender a las necesidades de gasto y crear las bases de una auténtica hacienda pública europea. Sin embargo, este sistema generaba diferencias en las contribuciones de los diversos Estados miembros

y dependía en gran parte de sus decisiones presupuestarias. En consecuencia no proporcionó los recursos necesarios previstos ni la estabilidad deseada.

Aunque se introdujo un sistema que pretendía ser suficiente e independiente de las decisiones de los Estados miembros, no se consiguió todo lo pretendido. Por una parte, no se alcanzó realmente la suficiencia financiera y por otra parte, se presentaron algunos conflictos relacionados con el reparto de la carga entre Estados que solo se solucionaban parcialmente con la introducción de mecanismos de compensación. Además, el dominio del recurso IVA en el total de los ingresos introdujo un cierto carácter regresivo, por el que los países con menor nivel de renta se sentían perjudicados.

En la actualidad, el recurso IVA introduce todavía ciertas complicaciones. En efecto, se obtiene por la suma de las contribuciones de cada Estado miembro y éstas se obtienen mediante la multiplicación de la "base imponible del IVA armonizada" de cada país por el tipo uniforme. Todo ello calculado de acuerdo con los criterios definidos en la Decisión 2007/436/CE, EURATOM del Consejo, de 7 de junio de 2007, relativa al sistema de recursos propios de las Comunidades Europeas. Su cálculo, sencillo en la última fase, lleva un complejo proceso previo. Por un lado, la base imponible del IVA armonizado se obtiene por medio de un laborioso procedimiento y además debe ser corregida para que no supere el 50% del PNB de cada Estado miembro[23]

Otro fallo destacable en el sistema actual son sus diversos mecanismos de descuento, tantos generales a favor de un Estado miembro, especiales como el "cheque británico" o como los descuentos para la financiación de otros descuentos, es excesivamente complejo, carece de transparencia y resulta completamente incomprensible para los ciudadanos europeos. Sin modificaciones en el método de cálculo, la compensación británica va a aumentar un 40% debido a la ampliación. Se considera injusto que Reino Unido, uno de los principales partidarios de la ampliación, no la financiara en la misma medida que el resto de países. Por consecuencia, las perspectivas de evolución del sistema de financiación van hacia cambios radicales.

3.2. Perspectivas de evolución del sistema

Como se acaba de ver, el actual sistema de financiación del presupuesto de la Unión es complejo, poco transparente y presenta varios inconvenientes desde la perspectiva de la autonomía, la responsabilidad y la equidad. La discusión actual para 2014-2020 trata de remediar esos defectos considerando la creación de nuevos recursos y tomando en cuenta la necesidad de una consolidación presupuestaria para superar la actual crisis económica.

[23] Este porcentaje de nivelación de la base del IVA era en 1988 el 55% y ha ido bajando desde entonces hasta alcanzar el 50%.

El 9 de noviembre de 2011, la Comisión propone una Decisión y cuatro reglamentos del Consejo relativos al sistema de recursos propios para el período 2014-2020 en los que establece los principales elementos del nuevo sistema de «recursos propios». El futuro del sistema de financiación se contempla mediante cinco cambios significativos:

1. Eliminación del recurso propio existente basado en el impuesto sobre el valor añadido (IVA) e introducción de un nuevo recurso obtenido de los ingresos generados por el IVA de los Estados miembros,
2. Introducción de un nuevo recurso obtenido de los ingresos generados por el impuesto sobre transacciones financieras (ITF),
3. Reforma de los mecanismos de corrección,
4. Reducción del porcentaje de recursos propios tradicionales (RPT) retenido por los Estados miembros para cubrir gastos de recaudación.

El objetivo de estas propuestas es alcanzar una nueva composición de los recursos que responde a una mayor autonomía financiera y responsabilidad fiscal, una aportación de los Estados miembros al presupuesto de la UE más equitativa y una mejor transparencia del sistema de financiación.

En primer lugar, se eliminaría el actual recurso propio basado en el IVA a partir de 2014. La desaparición de este recurso propio complejo simplificaría considerablemente las contribuciones nacionales y reduciría la carga administrativa tanto para la Comisión como para los Estados miembros.

No obstante, se reemplazaría por la introducción de un nuevo recurso propio que se obtendría de las recaudaciones de IVA de los Estados miembros. La proporción del IVA que debería aportar cada Estado miembro a la Comisión en concepto de recursos propios sería del 1 % del valor neto -determinado de conformidad con la normativa de la Unión- del suministro de bienes y la prestación de servicios, las adquisiciones intracomunitarias de bienes y la importación de bienes sujetos a un tipo estándar del IVA en todos los Estados miembros. Según la Comisión, en 2020 este recurso propio aportaría el 18 % de los recursos propios. El desarrollo de un nuevo recurso basado en el IVA daría un nuevo impulso al desarrollo del mercado interior ya que se reforzaría la armonización de los sistemas nacionales del IVA. La nueva iniciativa incluirá la eliminación de cierto número de exenciones o excepciones que son perjudiciales para el correcto funcionamiento del mercado interior y para las medidas destinadas a reducir el fraude del IVA en la UE.

En segundo lugar, se introduciría un recurso obtenido de los ingresos generados por el impuesto sobre las transacciones financieras de los Estados miembros aplicable en toda la UE a:

- La compra o la venta de un instrumento financiero;
- La cesión, entre entidades de un mismo grupo, del derecho de disposición de un instrumento financiero en calidad de propietario y cualquier operación similar que suponga la cesión del riesgo asociado al instrumento financiero;
- La celebración o modificación de los contratos de derivados.

Según la Comisión, en 2020, la parte del ITF destinada a la UE constituirá el 23 % de los recursos propios. La imposición de las transacciones financieras podría constituir una nueva fuente de ingresos que reduciría las contribuciones actuales de los Estados miembros y contribuiría al esfuerzo general de consolidación presupuestaria. Aunque ya existe un cierto tipo de fiscalidad de las transacciones financieras en un limitado número de Estados miembros, la intervención a escala de la UE podría resultar más efectiva y eficiente que una intervención sin coordinar por parte de los Estados miembros teniendo en cuenta el nivel de la actividad transfronteriza y la elevada movilidad de las bases imponibles. Además, podría desempeñar una función a la hora de reducir la actual fragmentación del mercado interior.

Sin embargo existen riesgos que pueden afectar a las hipótesis sobre los ingresos derivados del impuesto sobre las transacciones: la iniciativa de introducir este impuesto en la UE constituiría un primer paso en la aplicación mundial del ITF. Según las valoraciones, el potencial de ingresos de un ITF nacional es significativo, con una contribución prevista de 37.000 millones de euros al presupuesto de la UE en 2020. Sin embargo, en ausencia de un ITF mundial, el riesgo de deslocalización (traslado de las instituciones financieras para ejecutar operaciones en territorios no pertenecientes a la UE) repercutiría significativamente en la viabilidad de esta hipótesis. Además, los recursos propios basados en el IVA y en la RNB utilizados en el período 2007-2013 cuentan con bases imponibles estables y previsibles; en cambio, un recurso propio obtenido del ITF dependería en buena medida de una actividad económica sujeta a variaciones significativas e imprevisibles. Esta volatilidad podría repercutir en el nivel de recursos propios que pueda obtenerse de dicha fuente.

Como consecuencia, la transferencia de una proporción del ITF recaudado al presupuesto de la UE reduciría en un importe igual las contribuciones basadas en la RNB, por lo que tendría un efecto neutro en las contribuciones al presupuesto anual de la Unión de la Europa de los veintisiete. Sin embargo, la asignación de una proporción del ITF como recurso propio de la UE transformaría significativamente la incidencia de las contribuciones de los Estados miembros al presupuesto anual de la Unión.

En tercer lugar, se evaluaría la corrección del saldo presupuestario con el Reino Unido. En efecto, El Consejo Europeo de Fontainebleau de 1984 señalaba que *«cualquier Estado miembro que registre una carga presupuestaria excesiva en relación con su prosperidad relativa puede beneficiarse de una corrección a su debido tiempo».* Desde entonces, varias decisiones sucesivas relativas a recursos propios han incorporado correcciones para el Reino Unido. Sin embargo, las condiciones objetivas que constituyen la base de los actuales mecanismos de corrección han evolucionado considerablemente desde 1984. La parte de la PAC en el presupuesto de la UE y la financiación basada en el IVA han disminuido significativamente. Mas importante aun, el Reino Unido es en la actualidad uno de los Estados miembros más prósperos de la UE como se puede ver en el cuadro 4.

Cuadro 4: Evolución de los parámetros fundamentales (1984-2011)

	1984	**2005**	**2011**
Porcentaje de la PAC en el presupuesto (% del total)	69%	50%	44%
Contribución basada en el IVA (% del total)	57%	16%	11%
Prosperidad del Reino Unido (RNB per cápita)	93% del EU-10	117% de EU-25	111% de EU-27

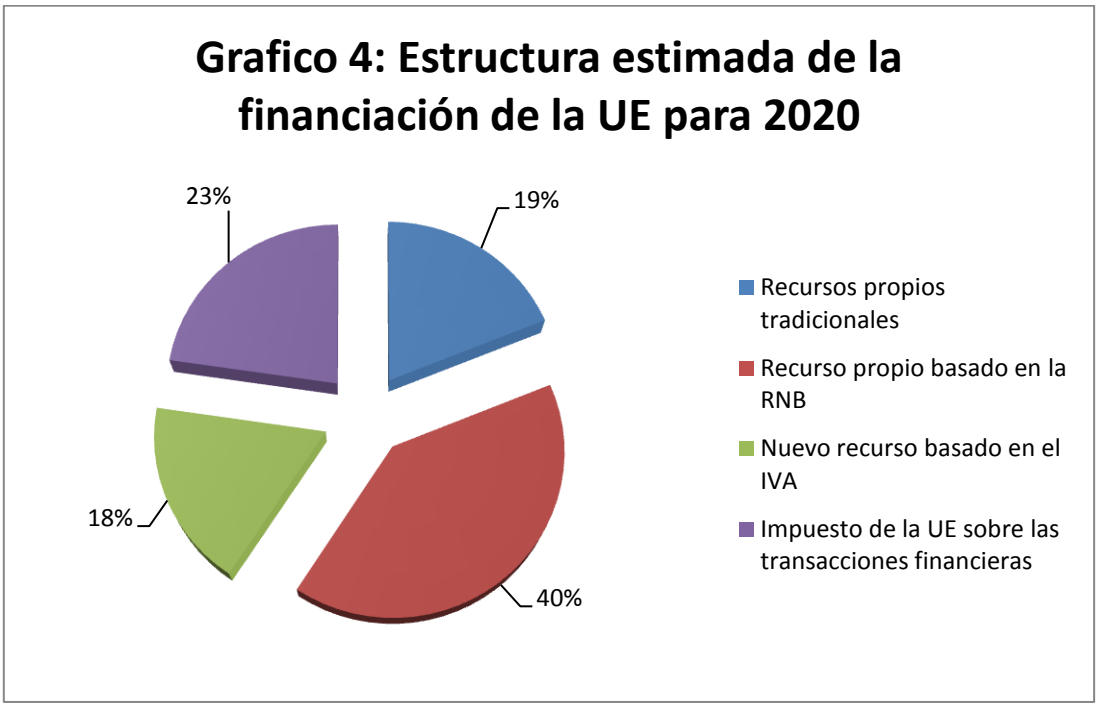
Fuente: Comisión Europea, DG Presupuesto

En consecuencia, se propuse incluir mecanismos correctores temporales a Alemania, los Países Bajos, Austria y Suecia para reducir también sus cargas presupuestarias excesivas. Todas las correcciones vigentes serían sustituidas por correcciones a tanto alzado en los cuatro Estados miembros en los que la Comisión ha valorado que existen dichas cargas (Reino Unido, Alemania, los Países Bajos y Suecia). Estas cantidades a tanto alzado se fijarían previamente y se aplicarían todos los años durante el período 2014-2020. Las correcciones a tanto alzado representarían reducciones brutas de las contribuciones a la RNB de estos cuatro Estados miembros. Esas correcciones son más sencillas, pero no transparentes. Las cantidades a tanto alzado propuestas representarían una mejora relativa para la sencillez y transparencia del sistema de recursos propios debido a que la actual corrección británica es un mecanismo cuya complejidad afecta a su precisión y que presenta errores en su cálculo.

En cuarto lugar y finalmente, se propone la reducción del porcentaje de recursos propios tradicionales que los Estados miembros retienen para cubrir sus gastos de recaudación del 25 % al 10 %. El defecto de este recurso reside en que su retención constituye una corrección encubierta, ya que es probable que supere los gastos reales.

En su propio análisis, la Comisión prevé un incremento de la participación de los recursos propios tradicionales en los recursos propios, que pasaría del 13 % en 2010 al 18,9 % en 2020 y reduciría las contribuciones de la RNB de los Estados miembros. La reducción del porcentaje de retención del 25 % al 10 % contribuiría al logro de dicho incremento. Sin embargo, hay que considerar que los recursos propios tradicionales presentan a largo plazo una tendencia a la baja, debido en gran medida a la política comercial de la UE y a la liberalización del comercio de la Organización Mundial del Comercio, por lo que existe el riesgo de que no produzca el aumento previsto en la proporción de los recursos propios tradicionales.

El recurso propio basado en la renta nacional bruta no se modificará y se prevé que en 2020 represente el 40 % del presupuesto (en 2010 era el 76 %).



Fuente: COM(2011) 510 final. Elaboración propia

4. El sistema de financiación del presupuesto del Gobierno Federal de los Estados Unidos y de la Unión Europea: un análisis comparativo

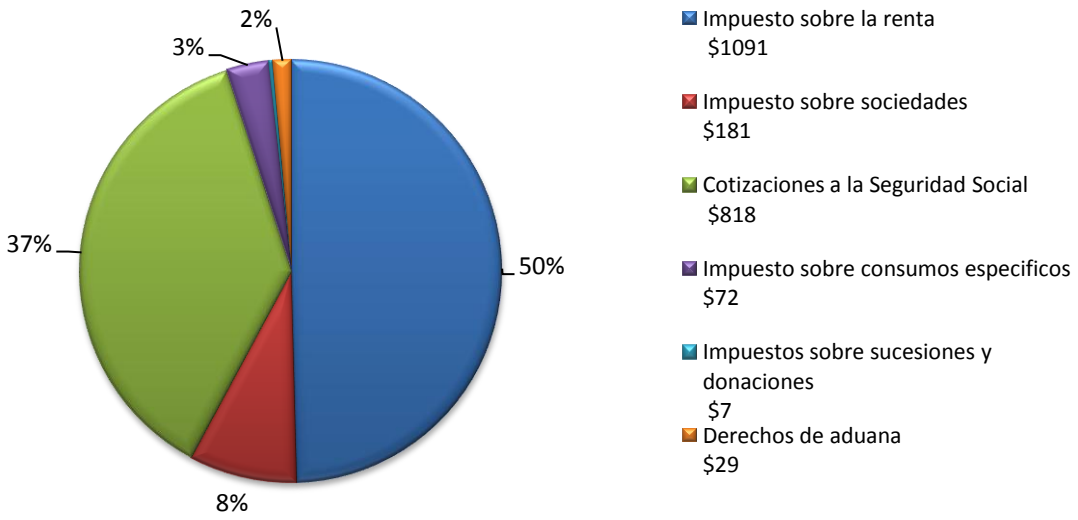
4.1. El sistema vigente en los Estados Unidos

En los Estados Unidos, los impuestos se pagan a nivel local, estatal y federal. El sistema impositivo del Gobierno Federal es de naturaleza progresiva. Es administrado y controlado de manera muy estricta a través del Internal Revenue Service (IRS). Durante el año fiscal 2011, el Gobierno Federal recaudó aproximadamente 2,3 mil millones de dólares en ingresos fiscales,

equivalente al 15,4% de su PIB,[24] siendo su distribución entre los distintos tipos tributarios la que se recoge en el grafico 5.

Según el Código de Ingresos Internos (IRC por sus siglas en inglés), los tributos cuya potestad corresponde al Gobierno Federal incluyen el impuesto sobre la renta personal (50%), las cotizaciones a la Seguridad Social (37%), el impuesto sobre sociedades (8%), el impuesto consumos específicos (3%), y por fin los impuestos sobre sucesiones y donaciones, así como los derechos de aduanas (2%).

Grafico 5
INGRESOS DEL PRESUPUESTO GENERAL DEL SISTEMA FEDERAL AMERICANO- AÑO FISCAL 2011
(en mil millones de dolares)



Fuente: Congressional Budget Office; Office of Management and Budget. Elaboración propia

- Impuesto sobre la Renta Personal (Personal Income Tax)

El impuesto sobre la renta de las personas físicas, es el pilar fundamental del sistema impositivo, por su amplio potencial recaudador y sus implicaciones en las políticas de estabilización y distribución. Según la teoría, su utilización debería corresponder preferentemente al poder central y debería implantarse utilizando tarifas progresivas sobre la renta de base amplia, tomando en cuenta todas las fuentes de la misma con independencia de su origen. El tipo marginal máximo del impuesto federal es el 35% y el mínimo el 10%.

[24] Además, este Gobierno se financia mediante transferencias intergubernamentales o subvenciones y el acceso a crédito o deuda.

- Impuesto sobre Sociedades (Corporate Income Tax)

El impuesto sobre la renta de las sociedades grava a la distribución del dividendo de las sociedades. El tipo marginal mínimo del impuesto federal es el 15% y el máximo el 35%.

- Impuestos sobre Sucesiones(Estate Tax) y Donaciones (Gift Tax)

El impuesto sobre sucesiones es un impuesto sobre la transferencia sobre el patrimonio de un individuo difunto. El impuesto sobre donaciones, grava la transferencia de patrimonio durante la vida de un individuo.

- Cotizaciones a la Seguridad Social (Social Insurance Taxes)

Las cotizaciones a la Seguridad Social corresponden en una cotización que los trabajadores y empleadores deben ingresar al Estado de forma proporcional a los salarios pagados. Estas cotizaciones se destinan a financiar ayudas públicas a personas menos favorecidas, personas con problemas, o personas con menor nivel de renta. También permiten impulsar la integración laboral de ciertos grupos sociales con particulares desventajas.

- Impuestos sobre consumos específicos (Excise Taxes)

Los impuestos sobre consumos específicos son una categoría de la imposición sobre las ventas que se utilizan generalmente sobre bienes cuya demanda es suficientemente inelástica y elevada, como el alcohol, la gasolina y el tabaco, permitiendo obtener rendimientos importantes a las haciendas que los utilizan sin afectar gravemente la actividad económica.

- Derechos de aduana (Custom Duties)

Al igual que los derechos de aduana de la Unión Europea, corresponden a los derechos de aduana netos aplicados a las importaciones procedentes de países fuera de los EE.UU.

4.2. Evolución histórica del sistema de financiación del presupuesto de los EE.UU

El sistema de impuestos federales se destaca por los cambios significativos sufridos con el paso de los años, en respuesta a circunstancias imprevisibles y a cambios en el papel del Gobierno. El tipo de impuestos recaudados, sus proporciones relativas, y la magnitud de los ingresos recaudados han sido muy volátiles durante todo su periodo de existencia. Algunos de esos cambios podían vincularse a eventos históricos específicos, tales como la guerra o la aprobación de la Décimo Sexta Enmienda de la Constitución. Otros cambios fueron más graduales, respondiendo a cambios en la sociedad, en la economía estadounidense, y en los papeles y responsabilidades que el gobierno se ha atribuido.

Por ello, parece conveniente dividir para este estudio la historia de la financiación de los Estados Unidos en cuatro periodos: [25]

I. 1765-1860: La Construcción de una hacienda federal
II. 1861-1928: El impacto de la guerra sobre los ingresos
III. 1929-1980: La Gran Depresión y la II Guerra Mundial: una inconstante estructura de los ingresos
IV. 1981-2011: Reagan o una reforma total de los ingresos

4.2.1. Principales hitos históricos

4.2.1.1. La construcción de una hacienda federal, 1765-1860

Durante los tiempos coloniales, la necesidad que tuvo Inglaterra de pagar sus guerras con Francia la condujo a imponer una serie de impuestos sobre las colonias americanas. En 1765, el Parlamento inglés aprobó la Ley del Timbre, que fue el primer impuesto gravando directamente a las colonias americanas. Un poco más tarde, el Parlamento impuso un impuesto sobre el té.

Cuando la Constitución fue adoptada en 1789, los padres fundadores reconocieron que ningún gobierno podía funcionar si dependía completamente de otros gobiernos. Para sus recursos, pues, se concedió autoridad al Gobierno Federal de establecer impuestos. La Constitución dotó al Congreso con el poder de *"establecer y recaudar impuestos, derechos, impuestos sobre consumos específicos, pagar deudas y proveer a la defensa y bienestar general de Estados Unidos*". Sin embargo, siempre en guardia contra el poder del Gobierno Central, la recaudación de impuestos quedó como responsabilidad de los gobiernos estatales. Así, para pagar las deudas de la Guerra revolucionaria, el Congreso estableció impuestos sobre consumos específicos de licores destilados, tabaco y rapé, azúcar refinada, carruajes, propiedad vendida en subastas, y diversos documentos legales.

Poco después, el Gobierno Federal impuso los primeros impuestos directos a los propietarios de casas, tierras, esclavos, y haciendas. Estos impuestos eran llamados directos porque son impuestos recurrentes pagados directamente al Gobierno por el contribuyente, basado en el valor del artículo que es la razón del impuesto. El tema de los impuestos directos, en oposición a los indirectos, jugó un papel crucial en la evolución de la política impositiva federal en los años siguientes. Cuando Thomas Jefferson fue elegido presidente en 1802, los impuestos directos fueron abolidos y en los siguientes 10 años no hubo ingresos de impuestos internos más que los impuestos sobre consumos específicos.

[25] Burg (2003), Elliot (2004), Engerman y Gallman (1996, 2000a, 2000b), Lillian (1963), Mitchell (2003), Penuelas I Reixach (1989), Rabushka (2008), Ruiz (2002), Stabile (1998) y Stutch (2006).

No obstante, con el fin de allegar dinero para la guerra de 1812, el Congreso impuso impuestos adicionales sobre consumos específicos, elevó ciertos derechos de aduana, y allegó fondos mediante la emisión de bonos de tesorería. En 1818, el Congreso abolió el impuesto sobre consumos y por los siguientes 44 años el Gobierno Federal no recaudó impuestos internos. En su lugar, el Gobierno obtuvo la mayor parte de sus ingresos a través de altos derechos de aduana y la venta de tierras públicas.

4.2.1.2. El impacto de la guerra sobre los ingresos, 1861-1918

Cuando estalló la Guerra Civil, el Congreso aprobó la Ley de Ingresos de 1861, que restauró el anterior impuesto sobre consumos específicos e impuso un impuesto sobre la renta personal. El impuesto dispuso un gravamen de 3% sobre todos los ingresos superiores a $800 al año. Este impuesto sobre la renta personal implicó un cambio sustancial de dirección para un sistema basado principalmente en la imposición sobre consumos y en los derechos de aduana.

Hacia la primavera de 1862 se hizo evidente que la guerra no terminaría rápidamente y con la deuda de la Unión aumentando a un ritmo de $2 millones diarios, fue igualmente evidente que el Gobierno Federal necesitaría ingresos adicionales. El primero de Julio de 1862, el Congreso aprobó nuevos impuestos sobre consumos en artículos como juegos de naipes, pólvora para armas, plumas, telegramas, hierro, cuero, pianos, yates, mesas de billar, drogas, medicinas de patentes, y whisky. Muchos documentos legales fueron también gravados, y se cobraron derechos de licencia sobre casi todas las profesiones y ocupaciones. La ley de 1862 hizo también importantes reformas en el impuesto federal sobre la renta personal, que presagiaban los rasgos más importantes del impuesto actual.

La necesidad de ingresos federales declinó rápidamente después de la guerra, y la mayoría de los impuestos fue abolida. Hacia 1868, la fuente principal de ingresos gubernamentales se derivaba de los impuestos sobre alcohol y tabaco. De 1868 a 1913, casi el 90% de todos los ingresos se obtenía de los impuestos sobre consumos específicos.

Careciendo de los recursos de un impuesto sobre la renta y con una rígida resistencia contra toda otra forma de impuestos internos, desde 1896 hasta 1910 el Gobierno Federal dependía fuertemente de unas altas tasas para su financiación. La Ley de Ingresos de Guerra de 1899 trató de obtener fondos para la guerra Hispano-Americana mediante la venta de bonos, impuestos sobre instalaciones de recreo usadas por los obreros, y prodigó impuestos sobre la cerveza y el tabaco. Sin embargo esta ley expiró en 1902.

En febrero de 1913, 36 Estados ratificaron la Enmienda Constitucional XVI dando al Congreso facultades para establecer y recaudar impuestos sobre la renta personal, sea cual fuere su fuente, sin

prorratearlos entre los diferentes Estados y sin atender a ningún censo o recuento. En octubre el Congreso aprobó un nuevo impuesto sobre la renta con tipos que comenzaban por un 1% y subían hasta un 7% para contribuyentes con ingresos que excedieran $500.000. Menos de un 1% de la población pagaba el impuesto sobre la renta por aquel entonces. El modelo 1040, o Declaración del impuesto federal sobre la renta personal en los Estados Unidos, fue establecido como la declaración normal de impuestos que, aunque cambiada en muchos aspectos formales a través de los años, permanece en uso hoy día.

La entrada de Estados Unidos en la Primera Guerra Mundial incrementó grandemente la necesidad de ingresos y el Congreso respondió aprobando la Ley de Ingresos de 1916. La Ley de 1916 aumentó el tipo superior del impuesto sobre la renta de un 1 a un 2%, y elevó el tipo mayor al 15% para los contribuyentes con ingresos de más de $1.5 millones de dólares.

Impulsado por la Guerra y mayormente financiado por el nuevo impuesto sobre la renta, hacia 1917 el Presupuesto Federal era casi igual al presupuesto total de los años comprendidos entre 1791 y 1916. Con la necesidad de obtener aún más ingresos, la Ley de Ingresos de Guerra disminuyó las exenciones y aumentó grandemente los tipos impositivos. En 1916, un contribuyente necesitaba un ingreso gravable de $1,5 millones para pagar un tipo del 15%. A partir de 1917, un contribuyente con sólo $40.000 afrontaba un tipo del 16% y el individuo con $1,5 millones afrontaba un tipo del 67%.

Otra ley sobre la renta federal fue aprobada en 1918, que una vez más aumentó los impuestos, esta vez elevando el tipo más bajo hasta un 6%, y el más alto a un 77%. Sin embargo, en 1918 sólo un 5% de la población pagaba impuestos sobre la renta, y aún así este impuesto cubría una tercera parte del coste de la guerra.

4.2.1.3. La Gran Depresión y la II Guerra Mundial: una inconstante estructura de los ingresos, 1919-1980

La economía floreció durante los 1920s, a lo que siguieron recaudaciones crecientes del impuesto sobre la renta. Esto permitió al Congreso disminuir los tipos impositivos cinco veces, volviendo finalmente al tipo menor de un 1% y disminuyendo el mayor a un 25%, así como reducir el peso del Presupuesto Federal en el PIB a un 13%. Al disminuir los tipos de gravamen, y declinar las recaudaciones de impuestos, la economía se fortaleció aún más.

En octubre de 1929, el desplome del mercado de valores marcó el inicio de la Gran Depresión. Al contraerse la economía, se redujeron también los ingresos del Gobierno. Ante los crecientes déficits presupuestarios, que alcanzaron $2.700 millones en 1931, el Congreso siguió la prevaleciente sabiduría económica de ese tiempo, y aprobó la Ley de Impuestos de 1932, que

aumentó dramáticamente los tipos impositivos una vez más. Esto fue seguido de otro aumento de impuestos en 1936, que mejoró nuevamente las finanzas gubernamentales al tiempo que debilitaba más la economía. Hacia 1936 el tipo impositivo más bajo había alcanzado un 4% y el máximo un 79%.

El estado de la economía durante La Gran Depresión condujo en 1935 a la aprobación de la Ley de Seguridad Social. La ley proveía pagos conocidos como "compensación por desempleo", a los trabajadores que hubieran perdido sus trabajos. Otras secciones de la ley daban ayuda pública a los ancianos, los necesitados, los incapacitados y a ciertos menores. Estos programas fueron financiados por un impuesto del 2% sobre el salario de los empleados, la mitad del cual sería deducido directamente del salario de los empleados y la otra mitad recaudado a los empleadores.

Aún antes de que los Estados Unidos entraran en la Segunda Guerra Mundial, los crecientes gastos para la defensa y la necesidad de recursos, condujo a la aprobación en 1940 de dos leyes de impuestos que aumentaron los impuestos personales y crearon el impuesto sobre sociedades. Hacia el fin de la guerra, la naturaleza del impuesto sobre la renta había sido cambiada fundamentalmente. La reducción en los niveles de exención significaba que los contribuyentes con ingresos gravados de tan sólo $500 eran gravados con el tipo más bajo que ascendía ya al 23%, mientras que contribuyentes con ingresos de más de $1 millón afrontaban un tipo de un 94%. Esos cambios de impuestos aumentaron las recaudaciones de $8.700 millones en 1941 a $45,200 millones en 1945. Más allá de los tipos y las recaudaciones, otro aspecto que cambió en el impuesto sobre la renta fue el aumento en el número de contribuyentes de 4 millones en 1939 a 43 millones en 1945.

Otro rasgo importante que cambió en el impuesto sobre la renta fue la vuelta a la retención de ese impuesto como se había hecho en la Guerra Civil. Esto facilitó grandemente la recaudación del impuesto tanto para el contribuyente como para la Oficina de Recaudaciones Internas. Sin embargo, también redujo grandemente la percepción del contribuyente de la cantidad de impuesto que estaba siendo recaudada, es decir, redujo la transparencia del impuesto, lo que facilitó el aumento de los impuestos en el futuro.

En 1953, la Oficina de Recaudaciones Internas recibió un nuevo nombre: Servicio de Recaudaciones Internas (IRS). Para 1959, el IRS se había convertido en la organización de contabilidad, recaudación y procesamiento de declaraciones más grande del mundo. En 1961, el Congreso aprobó una ley requiriendo que los contribuyentes individuales usaran su número de seguridad social como una forma de identificar su declaración de impuestos.

El sistema de Seguridad Social se mantuvo esencialmente igual desde su promulgación hasta 1956. Sin embargo, a partir de 1956 la Seguridad Social comenzó una casi continua evolución al irse añadiendo más y más beneficios. En 1958 se extendieron los beneficios a los que dependían de

trabajadores incapacitados. En 1967, los beneficios de incapacidad fueron extendidos a viudas y viudos. Las enmiendas de 1972 proveyeron beneficios automáticos por el incremento del coste de la vida. En 1965 el Congreso promulgó el programa de Cuidados Médicos (Medicare), que proveía para las necesidades médicas de personas de 65 años o más, independientemente de sus ingresos. Las enmiendas crearon también el Programa de Ayuda Médica (Medicaid), que provee asistencia médica para personas de bajos ingresos y recursos.

Por supuesto, la expansión de la Seguridad Social y la creación de Medicare y Medicaid requirieron impuestos adicionales, de forma que el impuesto básico sobre las Cotizaciones Social se aumentó repetidamente a través de los años. Entre 1949 y 1962 el tipo del impuesto ascendió continuamente desde su nivel inicial del 2% a un 6%. Las expansiones de 1965 condujeron a mayores aumentos en el tipo combinado del impuesto sobre las Cotizaciones Social subiendo a un 12.3% en 1980.

4.2.1.4. Reagan o una reforma total de los ingresos, 1981-2011

Comenzando en los finales de los 1960s., y continuando a través de los 1970s., los Estados Unidos experimentaron persistentes y crecientes tasas de inflación, llegando últimamente a un 13.3% en 1979. Combinados con altos tipos impositivos y una pesada carga regulatoria, esta alta carga de impuestos causó que la economía disminuyera seriamente su crecimiento, todo lo cual creó las bases para la rebaja de impuestos de Reagan, también conocida como La Ley de Recuperación Económica de 1981.

La Ley de Recuperación Económica de 1981, representó un cambio fundamental en el curso de la política federal del impuesto sobre la renta. Presentaba una reducción de un 25% en los niveles de los tipos impositivos, implementados en un plazo de tres años, y con correcciones anuales mediante índices de inflación de ahí en adelante. Esto supuso la pérdida de protagonismo de la imposición sobre la renta en beneficio de la imposición sobre consumos específicos.

Siguiendo a la promulgación de los cambios de impuestos en 1981, 1982 y 1984, había un sentimiento creciente de que el impuesto sobre la renta necesitaba de una revisión más fundamental. El Presidente abogó por una reforma total del impuesto sobre la renta, de forma que tuviera una base más amplia y tipos más bajos, y fuera más justo, más simple y más consistente con la eficiencia económica.

La culminación de este esfuerzo fue la Ley de Reformas de Impuestos de 1986, que disminuyó los tipos impositivos del impuesto sobre la renta y sobre las sociedades, al tiempo que elevó las exenciones personales y las deducciones, además de ajustarlas de acuerdo con la inflación, aliviando así a millones de contribuyentes de cualquier carga del impuesto federal sobre la renta. Sin

embargo, la Ley también creó nuevos impuestos mínimos alternativos, personales y de sociedad, que demostraron ser demasiado complicados, innecesarios y económicamente dañinos.

La aparición de déficits federales persistentes, debido a niveles de gasto gubernamental crecientes y a la reducción de los ingresos creó presiones casi constantes para aumentar los impuestos. De forma que en 1990 el Congreso aprobó un significativo aumento de impuestos presentando un tipo impositivo máximo del 31% en el impuesto sobre la renta. Poco después de su elección, el Presidente Clinton insistió en que el Congreso aprobara un segundo gran aumento en 1993, en el cual el tipo impositivo máximo fue elevado al 36% y aun fue añadida una sobrecarga del 10%, dejando el tipo máximo efectivo en un 39.6%.

A pesar de los más altos tipos impositivos, otros aspectos fundamentales de la economía tales como la baja inflación y las bajas tasas de interés, un mejor cuadro internacional con el colapso de la Unión Soviética, y la llegada de informaciones tecnológicas cuantitativamente nuevas, condujeron a fuertes resultados económicos a través de los 1990s.

Hacia 2001, los ingresos totales de los impuestos habían producido un supuesto superávit unificado de presupuesto federal de $281.000 millones. Mucho de este superávit reflejaba una creciente carga impositiva en porcentaje del PIB. En consecuencia, bajo la dirección del Presidente Bush, el Congreso detuvo los proyectados aumentos futuros de la carga impositivo, aprobando la "Ley de Alivio de Impuestos y Reconciliación" de 2001.

De 2001 a 2011, los ingresos tributarios de Estados Unidos tienen una tendencia a la baja. En contraste, a partir del trágico acontecimiento del 11 de septiembre, los gastos de guerra se incrementaron profundamente. Al mismo tiempo la crisis inmobiliaria provocó una recesión severa a partir de 2007, ampliado el subsidio de paro y otros gastos de la red de seguridad. Sin embargo, las decisiones sobre la política impositiva siguieron optando por la reducción de las cargas tributarias.

4.2.2. Cuantificación[26]

Los ingresos tributarios se ven significativamente afectados por la economía. Las recesiones suelen reducir la recaudación de impuestos gubernamentales, cuando la actividad económica se desacelera. Las guerras y el crecimiento económico, por lo contrario, suelen aumentar la colecta. El grafico 6 representa el peso de los ingresos sobre el producto interior bruto de los Estados Unidos entre 1930 y 2010.

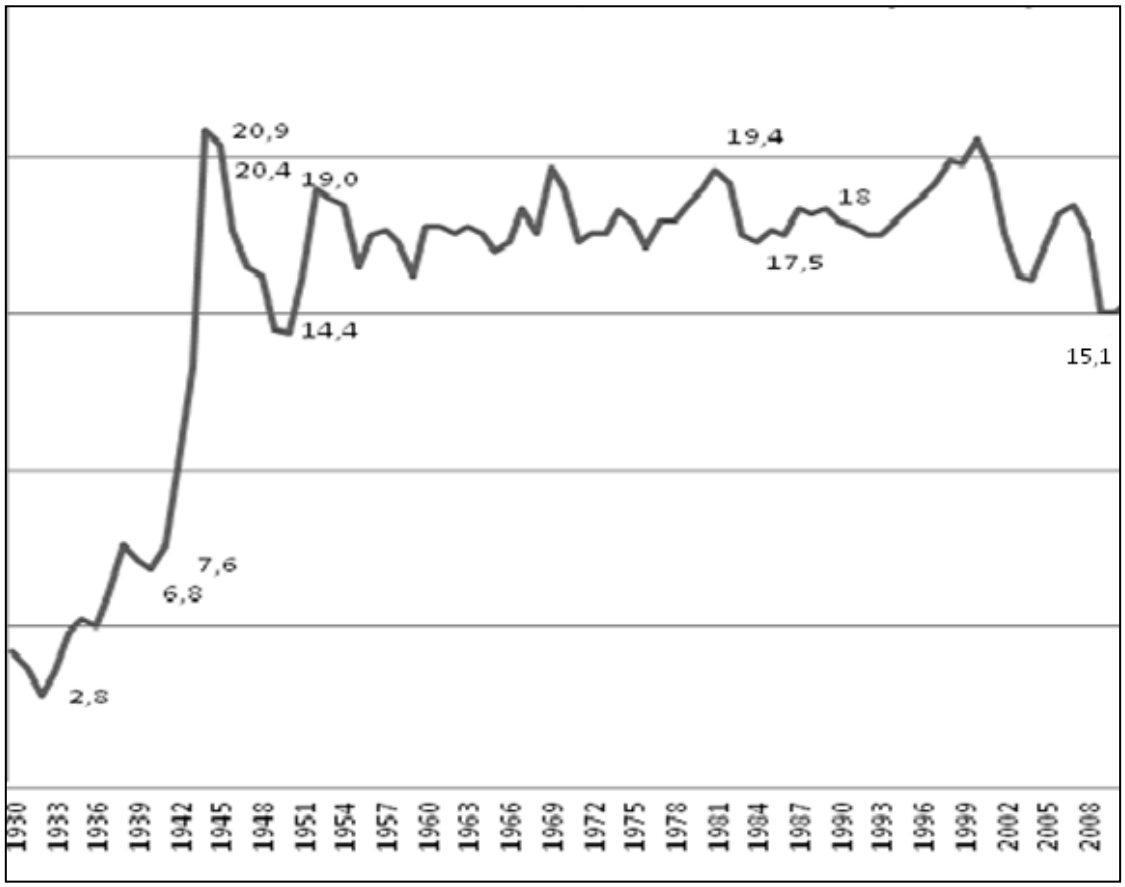
En 1932, tras el inicio de la Gran Depresión, el Gobierno Federal recaudó sólo $1.900 millones (2,8% del PIB), o sea, el porcentaje de ingresos tributarios sobre el PIB más bajo de la

[26] Shah (2007), Tanzi (1995, 2000).

historia de los recursos propios en los Estados Unidos. En comparación, en 1920 los ingresos alcanzaban $6.600 millones. Con una economía estimulada por la producción de tiempos de guerra, los impuestos federales como parte del PIB crecieron de un 7.6% en 1941 a un 20.4% en 1945. Las rebajas de impuestos que siguieron a la Guerra redujeron la carga de impuestos federales, como proporción del PIB, pasando de un máximo histórico de 20.9% en 1944 a un 14.4% en 1950. Sin embargo, la Guerra de Corea creó una necesidad de ingresos adicionales que, combinada con la extensión de la cobertura de la Seguridad Social a personas auto empleadas, significó que para 1952 el peso de los impuestos había regresado a un 19 % del PIB. En 1979, los Estados Unidos experimentaron persistentes y crecientes tasas de inflación. Durante este tiempo el impuesto sobre la renta no se ajustaba según la inflación y, movidos por una inflación creciente, el peso de los impuestos se elevó de un 19.4% del PIB en 1980 a un 20.8% del PIB.

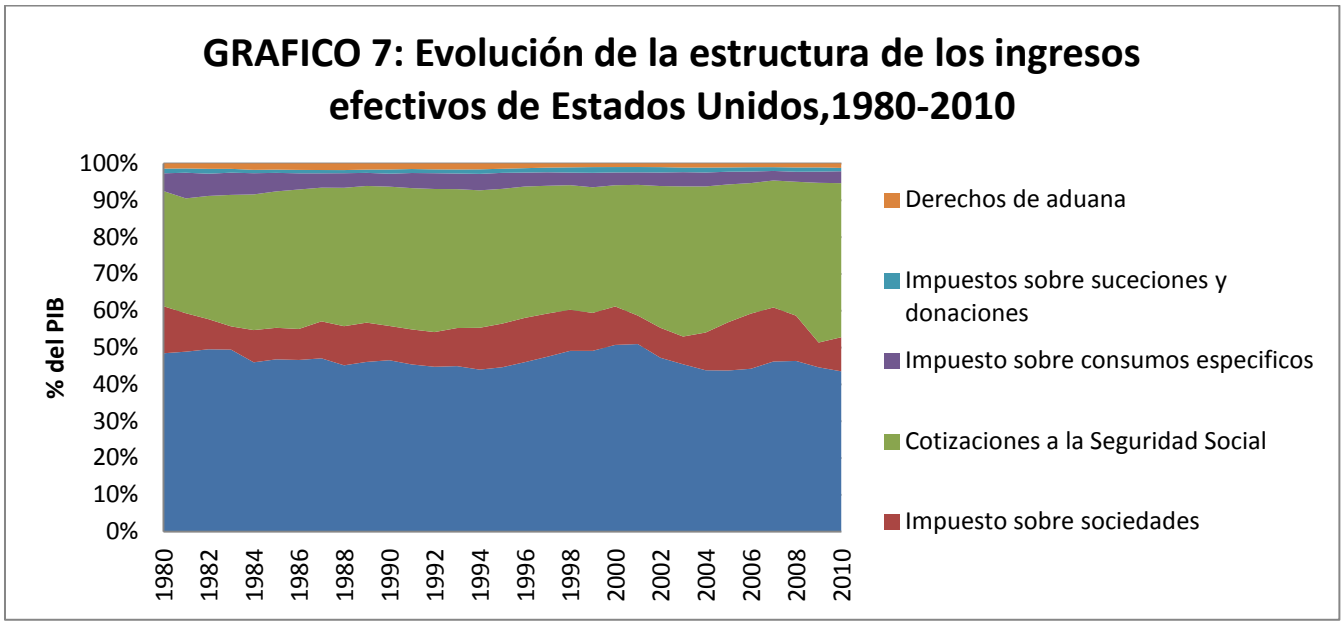
Con la ley de Reformas de Impuestos de 1986, el peso de los impuestos se elevó desde un 17.5% a un 18% entre 1986 y 1990. Posteriormente, los ingresos bajaron del 17,6% (2,5 mil millones $) en 2008 hasta 15,1% (2,1 mil millones $) en 2009, y se mantuvieron a ese nivel en 2010. Con el 15,1% del PIB, 2009 y 2010 representan los años de más bajo peso de los ingresos en los últimos 50 años.

Grafico 6: Ingresos tributarios de Estados Unidos, 1930-2010 (% PIB)



Fuente:Congressional Budget Office; Office of Management and Budget. Elaboración propia

La estructura de los ingresos efectivos por recursos propios de Estados Unidos resulta casi constante durante todo el periodo 1980-2010, como se puede ver en el grafico 7. En cambio, durante el mismo periodo, la Unión Europea sufre cambios radicales a lo largo de esos treinta años (cf cuadro 1 y grafico 1). Sin embargo, se observa que durante los últimos años, los ingresos tributarios de Estados Unidos tienen una tendencia a la baja. A corto plazo, los ingresos fiscales han declinado perceptiblemente debido a una recesión severa y por las decisiones sobre política impositiva a favor de su reducción, mientras que los gastos se han ampliado a causa de las guerras, el subsidio de paro y otros gastos de la red de seguridad.



Fuente: Congressional Budget Office; Office of Management and Budget. Elaboración propia

4.3. La evolución del sistema de financiación de los Estados Unidos como marco de referencia para la Unión Europea

El sistema de financiación en los EE.UU existe desde finales del siglo XIX. En la Unión Europea, su existencia tiene apenas 50 años. El sistema federal estadounidense a lo largo de la historia ha experimentado importantes cambios en su sistema de financiación, pero sobre todo mejoró su sistema a lo largo de esos 200 años. Se cree en la actualidad que la U.E tiene 20 años de retraso en su economía, en comparación a Estados Unidos. Sin embargo, el retraso mayor para Europa reside en su Unión fiscal.

Los Estados Unidos tienen una Unión fiscal donde, a través de Washington, el dinero pasa de los contribuyentes de Connecticut a los desempleados de California con menos alboroto que los fondos que van desde Alemania a Grecia. Además, los trabajadores se mueven libremente entre los 50

estados de los Estados Unidos mientras que en la UE, las diferencias lingüísticas y culturales limitan esta libertad. Sin embargo, al igual que en Europa, los estados de EE.UU. comparten una moneda.

La razón fundamental de la diferencia entre el euro y el dólar, como lo indica Krugman, radica en que la UE no es una verdadera Unión económica, mientras que Estados Unidos si lo es. En teoría la UE tiene libertad de movimientos de bienes, servicios y personas (Unión Comercial), el eurogrupo comparte una moneda, pero el tercer componente fundamental que es la Unión fiscal no se ha iniciado.

Es importante destacar que los EE.UU tienen un sistema fiscal centralizado que, desde los tiempos de Alexander Hamilton[27], ha sido capaz de realizar transferencias efectivas de renta y recursos, la mayor parte provenientes de impuestos federales. Esto supone que cuando un estado de EE.UU ve reducida su actividad económica se producen dos efectos automáticos, paga menos impuestos al Gobierno Federal pero recibe a cambio más transferencia por desempleo, pensiones, subvenciones, etc., lo que equilibra en cierto modo su situación financiera.

La ventaja de tener un sistema fiscal centralizado y establecido desde el final del siglo XVIII permite hoy en día a los EE.UU tener un presupuesto federal que representa el 15% de su PIB. O sea, su peso es 15 veces mayor, en términos de PIB, que el de la U.E. De este hecho se derivan serias consecuencias para la Unión Europea.

En su concepción, los Estados Unidos empezaron por definir un modelo de Unión fiscal y tardó en definir su modelo de Unión monetaria. Al contrario, Europa ha empezado por definir su modelo de Unión monetaria, pero aún hay confusión sobre cuál va a ser su modelo de Unión fiscal, y esta confusión está poniendo en peligro la Unión monetaria. Como nos recuerda Sargent[28], el modelo original, de la Constitución de 1781, era el de una Unión con muy escasa capacidad fiscal y que, por tanto, fue incapaz de resolver el problema de la deuda de los Estados, herencia de la guerra de la independencia. Sin embargo, el triunfo de las ideas federalistas con la Constitución de 1789 supuso una rectificación clave de este modelo: se le dio capacidad fiscal a la Unión federal, que pasó a controlar la política arancelaria, y en 1790 la Unión aprovechó esta fuente de recursos para absorber las deudas de los Estados.

La Comunidad Europea del Carbón y Acero empezó en la buena dirección, con el Tratado de Paris que marcó el primer hito del sistema de financiación europeo y se caracterizó por operar con sus propios ingresos. En particular, su principal fuente de financiación, las denominadas “exacciones

[27] Participó en la Guerra de la Independencia entre 1775 y 1783, y fue secretario y amigo íntimo de George Washington. Es considerado un de los Padres Fundadores de los Estados Unidos.
[28] “United States then, Europe now”. Conferencia de Thomas Sargent, premio Nobel de Economía 2011.

sobre la producción del carbón y del acero", pueden ser consideradas como un verdadero impuesto comunitario. No obstante, las reformas que se tomaron después, se financiaron mediante un sistema completamente diferente a la CECA, es decir, no se establecieron impuestos o exacciones, sino que la financiación corría a cargo de las contribuciones de los Estados miembros, representando a unos Tratados menos supranacionales que el de Paris: los recursos no son más ingresos fiscales sino contribuciones estatales, lejos de los "recursos propios" que hubieran podido dar una capacidad fiscal suficiente que necesita tanto la Unión Europea hoy en día.

Pero la lección de los Estados Unidos no acaba aquí, sino que la historia continúa: el Gobierno Federal no tiene capacidad ni mandato para realizar grandes infraestructuras u otros gastos públicos que se quedan en manos de los Estados. Estos, confiando en que estas inversiones las pagará su crecimiento, se endeudan de nuevo y en los años treinta del siglo XIX se cree un nuevo problema de deuda. Sin embargo, no son deudas de una guerra común, sino deudas de unos Estados que habían tenido fácil acceso a crédito a intereses bajos, ilusionados por la reputación de una Unión que pagaba las deudas de sus Estados miembros. Y así, 50 años más tarde y con la misma Constitución, el problema de las deudas de los Estados tuvo una resolución muy distinta: en 1840 la Unión no las absorbe y varios Estados se colapsan.

Este segundo episodio, y el aumento de la capacidad fiscal de la Unión, con la introducción del impuesto sobre la renta, acaban por definir el modelo americano de Unión fiscal, basado en tres principios. Primero, en la mayoría de Estados, el pago de las obligaciones de la deuda tiene prioridad constitucional sobre otros gastos del Estado (responsabilidad fiscal). Segundo, existe una clara línea divisoria entre lo que son compromisos de la Unión y de los Estados (autonomía financiera). Tercero, el presupuesto federal permite dar protección a los Estados en situaciones de crisis o emergencias (principio de solidaridad financiera).

Para que la Unión Europea alcance los mismos principios y obtenga una capacidad de financiación suficiente, es imprescindible redefinir sus fuentes de ingresos. El Parlamento Europeo ha subrayado en múltiples resoluciones[29] que los ingresos son insuficientes y ha puesto de relieve los problemas del sistema de recursos propios, en particular su excesiva complejidad. La Resolución de 29 de marzo de 2007 sobre el futuro de los recursos propios de la Unión Europea da una señal inequívoca a los Jefes de Estados y de Gobierno para garantizar la autonomía presupuestaria de la Unión y para que la recaudación de ingresos sea más sencilla, más transparente y más democrática.

[29] Por ejemplo, en su Resolución de 11 de marzo de 1999, Resolución de 8 de junio de 2005 sobre los retos políticos y medios presupuestarios de la Unión ampliada 2007-2013 y Resolución de 17 de mayo de 2006 sobre el Acuerdo interinstitucional

No obstante, en lo que pretende ser una “redefinición de las fuentes de ingresos”, la estructura estimada de la financiación de la UE para 2020 (cf grafico 4) sería principalmente financiada por el recurso propio basado en la RNB, los recursos propios tradicionales y el nuevo recurso basado en el IVA, que en realidad, corresponde al mismo recurso existente hasta ahora aunque calculado mediante un sistema menos complejo. Esos tres recursos no son novedosos, más bien, financian el sistema del Presupuesto General desde mucho tiempo atrás. Además los recursos propios IVA y los recursos propios basados en la RNB, presentan numerosas características de las contribuciones nacionales y, a menudo, se perciben como tales por los Estados miembros y por sus ciudadanos. Estos recursos son puestos a disposición por los Tesoros públicos nacionales, presentándose a veces en los presupuestos nacionales como una partida de gastos. De ahí los Estados miembros tiendan a menudo a considerar las políticas e iniciativas comunitarias como algo que supone solamente la ejecución de determinadas políticas europeas, limitando la noción de responsabilidad fiscal y a mayor rango, la solidaridad financiera.

Por otra parte, el cuarto recurso que se utilizaría en el nuevo sistema de recursos propios, hace que el sistema europeo se parezca más al modelo impositivo americano pero presenta serios inconvenientes. El Impuesto sobre las Transacciones Financiera permitiría reducir la contribución de los Estados miembros y contribuir al esfuerzo general de consolidación presupuestaria. Sin embargo, como se comentó anteriormente, en ausencia de un ITF mundial, el riesgo de deslocalización repercutiría significativamente en la viabilidad de este recurso. Además, , un recurso propio obtenido del ITF- que tiene previsto ser la segunda fuente de ingresos en 2020- dependería en buena medida de la actividad económica, sujeta a variaciones significativas e imprevisibles, lo que lo convierte en un recurso inestable y volátil, mucho más que cualquiera de los recursos principales del presupuesto federal americano.

El último punto a destacar son los mecanismos de corrección, permanentes o temporales, que se han establecido en materia de ingresos y que van a ser revisados para el nuevo marco plurianual. Pero esta revisión no representa un avance muy significativo hacia al modelo estadounidense, que no utiliza mecanismo de compensación en su sistema de financiación. Una vez más el mecanismo de compensación se ve corregido cuando debería ser suprimido. En efecto, la existencia de cualquier mecanismo de corrección compromete la simplicidad y la transparencia del sistema de recursos propios y los saldos presupuestarios netos no son buenos indicadores para apreciar las ventajas que se hayan de obtener de las políticas de la Unión, puesto que no tienen en cuenta el efecto multiplicador de dichas políticas.

Una buena planificación financiera significa adoptar los recursos a las necesidades. Partiendo de la base de que los recursos financieros son limitados, las decisiones financieras radican

esencialmente en saber qué opciones deben tomarse y qué prioridades deben fijarse. Sin embargo, la organización del sistema de financiación ha sido uno de los temas más conflictivos y de más difícil solución de la UE. El sistema de financiación del Presupuesto General no consigue resolver sus fallos, en especial la falta de autonomía financiera y de responsabilidad fiscal, la falta de equidad en el reparto de las cargas y la gran complejidad y opacidad del sistema de financiación. Además las perspectivas de evolución no permiten ser demasiado optimistas ya que no se prevén cambios verdaderamente relevantes hacia un sistema equivalente al norteamericano.

CONCLUSIONES

En este trabajo, se han presentado las características del actual sistema de financiación del presupuesto de la Unión Europea, se ha revisado su evolución, se han analizado sus principales fallos y sus perspectivas de evolución y, finalmente, se ha comparado con el sistema de financiación del presupuesto federal de los Estados Unidos como marco de referencia para evaluar los problemas del sistema de financiación europeo y las soluciones propuestas.

La Comunidad Europea del Carbón y Acero (CECA), creada en 1952 mediante el Tratado de Paris, marcó el primer hito del sistema de financiación de las políticas comunitarias. Su principal fuente de financiación, las denominadas "exacciones sobre la producción del carbón y del acero", pueden considerarse como un verdadero impuesto comunitario. Sin embargo, en el caso de la Comunidad Económica Europea (CEE) y la Comunidad Europea de la Energía Atómica (EURATOM), creadas mediante los Tratados de Roma en 1957, se acordó un sistema de financiación completamente diferente al de la CECA. No se establecieron impuestos o exacciones comunitarios, sino que la financiación corría a cargo de las contribuciones de los Estados miembros. Aunque posteriormente el sistema se reformó al objeto de que la financiación del presupuesto comunitario se basase en los denominados "recursos propios", de hecho los instrumentos principales de financiación mantuvieron características más cercanas a las contribuciones nacionales que a unos verdaderos impuestos europeos. La actual Unión Europea ha heredado los mecanismos de financiación de la antigua CEE.

El sistema vigente de financiación del presupuesto general de la UE se basa en los denominados "recursos propios": los "recursos propios tradicionales", los recursos basados en el Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA) y los recursos basados en la Renta Nacional Bruta (RNB). Los recursos propios tradicionales son ingresos recaudados en el marco de las políticas comunitarias e incluyen los derechos de aduana, los derechos agrícolas y las cotizaciones sobre el azúcar, y representan la segunda fuente de ingresos en importancia (el 13% de los recursos propios en 2010). Los recursos basados en el IVA provienen de la aplicación de un tipo uniforme a la base armonizada y nivelada del IVA de los Estados Miembros, y constituyen la tercera fuente de ingresos en importancia (10%). Los recursos basados en la RNB se obtienen aplicando un tipo, fijado anualmente en el marco del procedimiento presupuestario, a la RNB de los Estados miembros y hace posible la garantía del equilibrio presupuestario; constituye la principal fuente de ingresos, ya que aporta casi el 75% de la financiación. Además de los recursos propios existen los llamados "otros ingresos", integrados por un conjunto diverso de recursos que representan apenas el 0,1% de la financiación. Además, existen unos mecanismos de compensación (reducción de sus aportaciones al presupuesto general) a favor del Reino Unido, Alemania, Países Bajos, Suecia y Austria.

Este sistema de financiación limita sustancialmente la autonomía financiera y la responsabilidad fiscal de la Unión Europea, ya que depende en gran parte de las decisiones de los Estados miembros, lo que afecta negativamente a la eficiencia del sistema. Adicionalmente, impide la puesta en marcha de políticas redistributivas de ámbito europeo dirigidas directamente a los ciudadanos y el desempeño de la necesaria función estabilizadora en el conjunto de la Unión, necesarias para superar las limitaciones que afectan a los Estados miembros en el marco de la actual unión económica y monetaria. Además, los mecanismos de compensación de los desequilibrios presupuestarios con los Estados miembros ocasiona una gran complejidad. Así, en su conjunto resulta excesivamente complejo, carece de transparencia y resulta incomprensible para los ciudadanos europeos.

La discusión para el próximo periodo de programación 2014-2020 trata de dar solución a algunos de esos fallos mediante la creación de nuevos recursos y la reforma de los mecanismos de compensación. Al respecto, se prevén cinco cambios significativos. El primero, la eliminación del recurso propio basado en el IVA sustituyéndolo por un nuevo recurso obtenido efectivamente de los ingresos generados por el IVA de los Estados miembros, que contribuiría a armonizar la tributación indirecta y aseguraría la neutralidad fiscal para el comercio intracomunitario. El segundo, la introducción de un nuevo recurso obtenido de los ingresos generados por el impuesto sobre transacciones financieras, que podría constituir una nueva fuente de ingresos reduciendo las contribuciones actuales de los Estados miembros. El tercero, la reforma de los mecanismos de compensación de los desequilibrios presupuestarios con algunos Estados miembros, simplificándolos sustancialmente. El último, la reducción del porcentaje de recursos propios tradicionales retenido por los Estados miembros en concepto de gastos de recaudación, con lo que se fortalecería su contribución al presupuesto general.

La comparación entre los sistemas de financiación del presupuesto general de la UE y del presupuesto del Gobierno Federal de los Estados Unidos desprende la existencia de diferencias esenciales, tanto en su tamaño como en su estructura. El análisis de la evolución del sistema de financiación estadounidense permite comprobar cómo ha cambiado muy sustancialmente desde sus orígenes a finales del siglo XVIII y cómo esos cambios se han visto afectados por los grandes acontecimientos económicos y políticos sufridos por la federación. Así, la participación en conflictos bélicos, desde la propia guerra de independencia y la posterior guerra de secesión, al igual que las crisis económicas profundas, caso de la Gran Recesión de los años veinte del siglo pasado, han contribuidos decisivamente al crecimiento de los gastos federales y, consiguientemente, a la expansión y consolidación del sistema de financiación. El protagonismo del impuesto sobre la renta personal, de las cotizaciones sociales y del impuesto sobre sociedades en un presupuesto federal

cuyo peso equivale al 15% del PIB norteamericano contribuyen a dotarle de la autonomía, la responsabilidad, la capacidad redistribuidora y estabilizadora y la simplicidad y transparencia de la que carece el sistema de financiación del presupuesto general de la UE. Este sistema constituye, sin duda, una referencia a considerar en el diseño de la reforma del sistema europeo desde la perspectiva del largo plazo, más allá de las actuales propuestas para el próximo periodo de programación presupuestaria.

BIBLIOGRAFIA

- ANDERSON, G. (2010). “Fiscal Federalism: A comparative introduction”. Editorial Oxford

- BARBERAN ORTI, R. (2008) “Economía de la Unión Europea”. Capitulo 4. Sexta edición.

- BERND SPAHN, P. (1993) “The Community Budget for an Economic and Monetary Union”

- BIRD, R. (1986). “Federal finance in comparative perspective”

- BLINDENBACHER, R. y OSTIEN KAROS, A. (2007): “Diálogos sobre la práctica del federalismo fiscal: perspectivas comparativas”. Colección de cuadernos, volumen 4.

- BURG, D. (2003) “World History of Tax Rebellions: An Encyclopedia of Tax Rebels, Revolts, and Riots from Antiquity to the Present”.

- Comisión de las Comunidades Europeas (1990) “Las finanzas públicas de la Comunidad Europea. El presupuesto europeo tras la reforma de 1988”. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas. Luxemburgo.

- Comisión de las Comunidades Europeas (1992 a). “ Las finanzas publicas comunitarias en el periodo 1993-1997”. Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo. COM(92)2001 final. 12 de Marzo de 1992

- Comisión de las Comunidades Europeas (1992 b). “Del Acta Única al Post-Maastricht”. COM(92)2000 n° 2317 del 16 al 22 de Marzo de 1992.

- Comisión de las Comunidades Europeas (1992 c). “Financiación del presupuesto CE después de Maastricht” n° 2341 del 12 al 18 de Octubre de 1992.

- Comisión de las Comunidades Europeas (1992 d). “Paquete Delors II. Aspectos financieros” n° 2316 del 8 al 15 de Marzo de 1992.

- Comisión de las Comunidades Europeas (1993). “El Consejo Europeo de Edimburgo. Conclusiones de la Presidencia.” n° 2355 del 1 al 7 de Febrero de 1993.

- Comisión de las Comunidades Europeas (1994) “Decisión 94/728/CE, Euratom del Consejorelativa al sistema de recursos propios de las Comunidades Europeas”31 de octubre de 1994.

- Comisión de las Comunidades Europeas (1997) “Agenda 2000. Por una Unión más fuerte y más amplia”. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas. Luxemburgo.

- Comisión de las Comunidades Europeas (1998). “Financiación de la Unión Europea. Informe de la Comisión sobre el funcionamiento del sistema de recursos propios.” COM (98) 560 final. 07.10.1998

- Comisión de las Comunidades Europeas (2000) “Decisión 2000/597 del Consejo relativa al sistema de recursos propios de las Comunidades Europeas” 29 de septiembre de 2000.

- Comisión de las Comunidades Europeas (2002) “Las Finanzas Públicas en la Unión Europea”.

- Comisión de las Comunidades Europeas (2007 a) “Reformar el presupuesto, cambiar Europea. Consulta pública sobre la revisión del presupuesto en 2008/2009.” SEC (2007) 1188 final. 12.9.2007

- Comisión de las Comunidades Europeas (2007 b) “Decisión del Consejo sobre el sistema de recursos propios de las Comunidades Europeas”. 7 de junio de 2007 (DO, L 163, de 23.6.2007, p. 17).

- Comisión Europea (2011). “Decisión del consejo sobre el sistema de recursos propios de la Unión Europea”. COM (2011) 510 final (29.6.2011)

- Comunidad Europea Aranzadi (1992). “El sistema de recursos propios”. COM(92) 81

- CUENCA, E. y RODRÍGUEZ, J.A. (2005) “Evolución y principales modificaciones del presupuesto comunitario” Boletín económico de ICE N° 2844 del 9 al 15 de mayo de 2005

- ELLIOT, B. (2004). “Federal Taxation in America: A Short History”. Cambridge U.P.

- ENGERMAN, S. y GALLMAN, R. (1996) “The Cambridge Economic History of the United States” Volume I: The Colonial era. Cambridge University Press.

- ENGERMAN, S. y GALLMAN, R. (2000 a) “The Cambridge Economic History of the United States” Volume II: The long nineteenth century. Cambridge University Press

- ENGERMAN, S. y GALLMAN, R. (2000 b) “The Cambridge Economic History of the United States” Volume III: The Twentieth Century. Cambridge University Press.

- ESPADAS MONCALVILLO, L. y MARTINEZ SAEZ, A. (2008) “Perspectivas financieras 2007-2013.Consideraciones sobre la reforma del presupuesto de la Unión Europea”. Presupuesto y Gasto Público 52-(3/2008). Instituto de Estudios Fiscales.

- FERNÁNDEZ MÉNDEZ, A. (2002) “La política fiscal en la unión europea: Prioridades para los próximos años” Revista Galega de Economía, vol. 12, núm. 1 (2003), pp. 1-13

- HOUSER, M. (2011) « Les fondements du budget de l’Union Européenne. Comprendre le fonctionnement des institutions et du droit ». Edition Eska. Tome 1

- Instituto Comunidad Europea (1992) “Del Acta Unica al Post-Maastricht”. Boletin ICE Economico. N°2317 del 16 al 22 de marzo de 1992

- KRUGMAN, P. (2012). “Eurodammerung. El crepúsculo del euro”. El país, domingo 29 de Abril de 2012. Extracto del libro “¡Acabad ya con esta crisis!”.

- Las finanzas públicas de la Comunidad Europea. El presupuesto europeo tras la reforma de 1988.

- LILLIAN D.(1963). “The American Way in Taxation: Internal Revenue, 1862-1963.”

- MELGUIZO, A. (1989) “Federalismo fiscal; Una guía de lectura para un programa de investigación actual” Instituto de Estudios Fiscales. Monografia n°74.

- MITCHELL, B.R. (2003 a) “International Historical Statistics. Europe 1750-2000” pp 781-855. Fifth Edition. Edition Palgrave Macmillan.

- MITCHELL, B.R. (2003 b) “International Historical Statistics. The Americas 1750-2000” pp 633-700; Fifth Edition. Edition Palgrave Macmillan.

- OATES, W (1977) “Federalism Fiscal” Capitulo 1. Instituto de Estudios de Administración Local.Madrid

- PENUELAS i REIXACH, L. (1989) “Poder financiero y federalismo en los Estados Unidos.” Instituto de Estudios Fiscales. Monografía n°72.

- RABUSHKA, A. (2008). “Taxation in Colonial America”. Princeton U.P.

- RUIZ, V. (2002) “El sistema tributario de los estados unidos comparativo.” Panorama Socioeconómico, octubre, número 025, Universidad de Talca, Talca, Chile.

- MORENO GARCIA, P. (2008) “Perspectivas financieras 2007-2013. La agenda de Lisboa renovada en las perspectivas financieras 2007-2013”. Presupuesto y Gasto Público 52-(3/2008). Instituto de Estudios Fiscales.

- SARGENT, T. (2012) “United States then, Europe now” El 1ro de Febrero de 2012

- SHAH, A. (2007) “The Practice of fiscal federalism: Comparative perspectives”. A global Dialogue on Federalism, Volume 4.

- STABILE, D. (1998) “The Origins of American Public Finance: Debates over Money, Debt, and Taxes in the Constitutional Era, 1776-1836”.

- STUTCH, R. (2006) “Historical statistics of the United States”. Volume 3, chapter Ca. Cambridge University Press.

- TANZI V. (2010) “Sistemas fiscales en la OCDE: Evolución reciente, competencia y convergencia. Claves actuales de la fiscalidad del futuro” Papeles de Economía Española, n°125/126, 2010

- TANZI V.(1995) “Taxation in an Integrating World”. Washington, TheBrookings Institution.

- Tribunal de Cuentas (1998). “Informe especial n°6/98 sobre el Balance del sistema de recursos basados en el IVA y el PNB acompañado de las respuestas de la Comisión”. Diario Oficial de las Comunidades Europeas (98/C 241/02) 31.7.98

- Tribunal de Cuentas (2010). Informe anual sobre la ejecución presupuestaria (DO, C326, 10.11.2011).

- Tribunal de cuentas (2012) Dictamen n°2/2012. Diario Oficial de la Unión Europea

- UBIDE, A. (2011) “Estados Unidos versus Eurozona. Dos historias paralelas”. ICE Euro y crisis económica. Noviembre-Diciembre 2011. Nº863.

- V.V A.A (1990)“Public Finance_One Market, One money”. European Economy

- V.V A.A (1993) “Stable Money_Sound Finances. Community public finance in the perspective of EMU.” European Economy n°53 1993