

El sistema de ajustes IVA y RNB en la Unión Europea

Antonia Calvo Hornero*

Pedro Carlos Matarán Serrano**

1. Introducción

Para su funcionamiento y el desarrollo de sus políticas, la Unión Europea (UE) dispone de unos recursos para la financiación del presupuesto comunitario. Este se calcula en base a previsiones que los Estados Miembros (EEMM) someten a la Comisión Europea en lo que respecta a los recursos propios comunitarios¹ y, a medida que el tiempo pasa, esas estimaciones se van afinando al darse a conocer nuevos elementos y mejorar los datos de base. Los recursos propios se dividen en: Recursos Propios Tradicionales (RPT) y otros recursos propios basados en el Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA) y en la Renta Nacional Bruta (RNB)².

En cuanto a los RPT, compuestos por los derechos de aduana, las exacciones agrícolas y las cotizaciones del azúcar, su realización y, por tanto, su importe real es conocido al principio del año siguiente a su ejecución. Sin embargo, los recursos basados en el IVA y en la RNB —que representan actualmente más del 80 % del total de los

ingresos— son revisados durante un mínimo de cuatro años, a fin de intentar obtener los valores más próximos a la realidad. En ambos casos, IVA y RNB, no solo datos, procedimientos estadísticos, fuentes y métodos, sino también consideraciones legales en la aplicación de la legislación comunitaria, afectan al resultado obtenido en cada año.

En este artículo se explica en detalle el ejercicio que anualmente se lleva a cabo a fin de que cada primer día laborable de diciembre los EEMM de la UE puedan regularizar su posición financiera respecto de ejercicios anteriores, todavía abiertos, a través de la inscripción (positiva o negativa³) en la cuenta recursos propios de la Comisión Europea⁴, mostrando al mismo tiempo, la evolución del sistema a lo largo del tiempo, con el objetivo de evaluar su relevancia dentro del conjunto del sistema financiero de la UE.

2. Las fuentes de ingresos del presupuesto de la Unión Europea

Los recursos propios comunitarios son la fuente principal de financiación de la UE. El vademécum presupuestario

* Catedrática de Economía Aplicada (UNED) y catedrática Jean Monnet.

** Economista.

¹ Los recursos propios comunitarios son la fuente principal de financiación que, dependiendo del ejercicio presupuestario, representan alrededor del 99% de los ingresos totales. El resto de ingresos (1%) procede de una serie de fuentes diversas como los impuestos sobre los sueldos del personal de la UE, intereses de demora, multas, y otros.

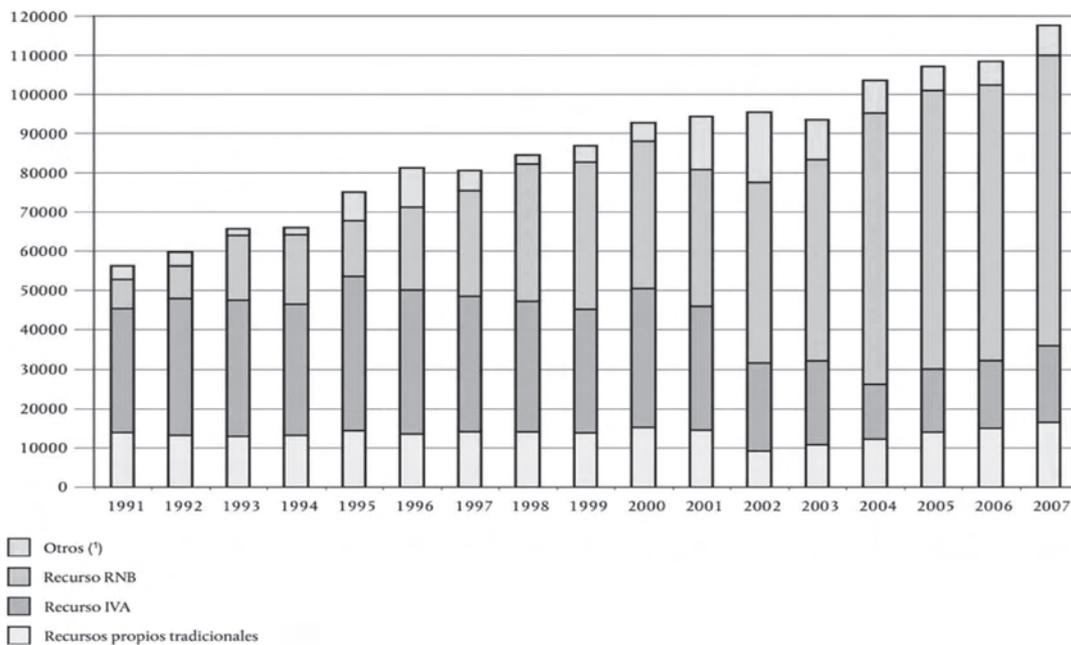
² Las referencias a la RNB deben entenderse hechas al PNB (Producto Nacional Bruto) cuando su valor se refiera a los ejercicios anteriores a 2001.

³ Una inscripción positiva significa un pago por parte del EM en la cuenta recursos propios de la Comisión y una negativa un reembolso a favor del EM.

⁴ Es necesario especificar que el ejercicio anual de saldos de los recursos IVA y RNB se relaciona con la comparación entre previsiones de ingresos, antiguos y actuales, y que, por tanto, no se refiere al cálculo del saldo del ejercicio (déficit o superávit del presupuesto de la UE), que refleja la diferencia entre ingresos y gastos del año.

Gráfico 1

EVOLUCIÓN DE LAS FUENTES DE INGRESOS EFECTIVOS 1991-2007 (Millones de euros)



(1) Contiene excedentes del ejercicio anterior e ingresos varios.

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, 2008. Fuentes: Eurostat y Markit Economics Ltd.

de la Comisión Europea los define como “ingresos de naturaleza fiscal asignados definitivamente a la Comunidad y que le corresponden en derecho sin que deba mediar una decisión ulterior de las autoridades nacionales”. Este concepto se deduce tanto del derecho originario (Tratado sobre el funcionamiento de la Unión Europea) como del derivado (Decisión y Reglamento Recursos Propios) y resalta la relevancia de estos recursos para garantizar las finanzas de la UE y, por tanto, su autonomía.

Aparte de los recursos propios, las Comunidades disponen de otra gama de ingresos que se recogen en los títulos 3 a 9 del presupuesto de la UE⁵: excedentes, ajustes y saldos de ejercicios anteriores, ingresos procedentes de las personas vinculadas a las instituciones y a otros organismos comunitarios, así como los provenientes del funcionamiento administrativo de las instituciones, contribuciones y restituciones en el marco de los acuerdos y

programas comunitarios, intereses de demora y multas, empréstitos y préstamos, y otros ingresos varios.

Como se mencionó anteriormente, alrededor de cuatro quintos de los ingresos de la UE provienen de los recursos propios IVA y RNB; el primero se calcula aplicando un tipo uniforme a la base imponible del IVA de cada EM, armonizada según la legislación comunitaria sobre este impuesto. A efectos de su determinación, la base imponible está limitada al 50% de la RNB de cada EM, y el tipo está fijado desde 2007 en el 0,30% (con la excepción de Austria 0,225%; Alemania 0,15%; Países Bajos y Suecia 0,10%). Según el presupuesto 2012, el peso que este recurso tiene sobre el total de los ingresos es del 11,23%.

En cuanto al recurso basado en el agregado RNB, o recurso de equilibrio, se establece después de conocer el saldo a financiar (diferencia entre los créditos de pago y los ingresos disponibles) aplicando un porcentaje -determinado en el marco del procedimiento presupuestario- a la suma de la RNB de los EEMM. Este tipo uniforme se sitúa en 2012 en el 0,713726325290795%, y el protagonismo de este recurso en el total de ingresos es de un

⁵ La estructura de ingresos del proyecto de presupuesto de la UE en 2013, y de los presupuestos anteriores hasta 2007, se puede consultar en Presupuesto en línea en la siguiente dirección web: <http://eur-lex.europa.eu/budget/www/index-es.htm>

72,60%. El objetivo de este recurso es cubrir los gastos que no son financiados por el resto de recursos propios e ingresos diversos, a fin de que el presupuesto esté equilibrado y respetar así los principios presupuestarios de la UE.

Si algún EM se retrasa en el pago de alguna de estas contribuciones, RPT (recursos propios tradicionales), IVA, RNB, se le cobrará un interés de demora cuya tasa es creciente en función del período de retraso. Este sistema desalienta los posibles retrasos ya que por cada mes el tipo de interés se incrementa en un 0,25%, es decir un 3% por año. Para el cálculo del tipo de interés total hay que sumar al tipo de interés de base (tipo aplicado por el Banco Central Europeo a sus operaciones principales de refinanciación para los EEMM de la UEM (Unión Económica y Monetaria) y, para el resto, el tipo aplicado por los bancos centrales respectivos a sus operaciones principales de refinanciación, o para los que no dispongan de estos tipos, el tipo más equivalente aplicado en el mercado monetario de los mismos) un 2% fijo y el 0,25% mensual mencionado más arriba.

En lo que respecta a los RPT, denominados así por constituir la primera fuente de ingresos propia de las CE, se clasifican en derechos de aduana, derechos agrícolas y cotizaciones del azúcar e isoglucosa. Suponen el 14,95% del total de ingresos presupuestados en 2012, mientras que en los años setenta eran el único recurso propio de las Comunidades.

Los EEMM se encargan de la recaudación de estos derechos y reciben (deducen en origen) por este concepto un 25% del total; igualmente deben transmitir a la Comisión una declaración detallada de los derechos constatados cada mes.

El gráfico 1 muestra la evolución y distribución de los recursos propios –así como del resto de ingresos diversos– desde 1991 hasta 2007, donde destaca claramente la importancia que el recurso basado en la RNB ha ido ganando desde sus primeros años hasta la actualidad en que representa más del 70% (72,60% en 2012) del total de ingresos comunitarios. Por su parte, el recurso IVA se ha estabilizado en un porcentaje similar al que suponen los RPT, aunque actualmente (2012) ya es inferior al mismo (11,23% *versus* 14,95%).

En cuanto a los ingresos diversos, éstos permanecen básicamente constantes durante ese período salvo en los ejercicios 2001 y 2002, cuando el excedente presupuestario del ejercicio anterior, fue muy elevado.

3. El sistema de ajuste anual de los recursos propios IVA y RNB de la Unión Europea

El principio básico para el cálculo del saldo correspondiente a ambos recursos es muy simple: se comparan los importes abonados por cada concepto en el año anterior con los importes que resultarían de aplicar a los nuevos datos (nueva base final IVA y nueva cifra del agregado RNB –si existen⁶) los tipos vigentes en cada ejercicio del período anterior al año considerado –tipo uniforme IVA y tipo uniforme base complementaria RNB. Si la diferencia para todo el período abierto o en vigor es positiva, el EM de que se trate deberá abonar en la cuenta recursos propios de la Comisión Europea dicho importe, a más tardar el primer día laborable del mes de diciembre. Si es negativa, tiene derecho entonces a hacer un cargo en la misma cuenta y retirar el monto a su favor.

3.1. Recurso basado en el IVA

La base final del IVA, estimada para el cálculo de la financiación presupuestaria del año anterior del cálculo de los saldos, se compara con la base determinada en función de los ingresos reales obtenidos en ese año y que se conocen con certitud el primer año del ejercicio de saldos, i.e. un año posterior a su realización. Esta cifra es comunicada por cada EM en el estado anual de la base IVA antes del 31 de julio del primer año de saldos junto con las eventuales nuevas rectificaciones a las bases anuales de ejercicios anteriores. Esta declaración muestra cómo, partiendo de los ingresos en concepto de IVA a los que se les ha aplicado las correcciones o rectificaciones legales oportunas, se obtiene el importe de los ingresos netos a tener en cuenta para el cálculo de la base IVA. Para calcular una base IVA intermedia preliminar a la base final, se dividen los ingresos netos entre el tipo IVA correspondiente. Si un EM aplica diversos tipos impositivos, deberá determinar el tipo IVA medio ponderado (TMP) para establecer la base IVA intermedia, a la que se le añadirán y/o deducirán las compensaciones que sean oportunas, en virtud de la legislación en vigor sobre el cálculo de la recaudación de los recursos propios procedentes del IVA⁷. De esta forma se alcanzará la base IVA definitiva a la que se le aplicará el tipo uniforme del año correspondiente para calcular la contribución que el EM habría tenido que efectuar al

⁶ Si no hay nuevos datos disponibles el saldo será obviamente cero.

⁷ Reglamento (CE, Euratom) n.º 1553/89 de 29 de mayo de 1989.

Recuadro 1

$$\text{Ingresos Netos IVA} = \text{Ingresos brutos IVA} + \text{Rectificaciones positivas} - \text{Rectificaciones negativas}$$

$$\text{Base IVA intermedia} = \text{Ingresos Netos IVA} \div \text{Tipo IVA (o TMP en su caso)}$$

$$\text{Base IVA definitiva} = \text{Base IVA intermedia} + \text{Compensaciones positivas} - \text{Compensaciones negativas}$$

presupuesto comunitario, siempre tomando en consideración el límite del 50% sobre la RNB (ver recuadro 1).

La distinción entre rectificaciones y compensaciones es sutil pero muy importante, la primera sólo afecta a los ingresos brutos mientras que las compensaciones sólo se aplican a la base intermedia.

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

Por otra parte, ese juego de modificaciones puede aplicarse, en principio, durante un período de cuatro años, ya que según estipula el artículo 9.2 del Reglamento 1553/89, "A partir del 31 de julio del cuarto año siguiente a un ejercicio dado, el estado anual... no se podrá modificar...", aunque sería posible, como continúa dicho artículo, para "... aquellos puntos que la Comisión o el EM interesado haya notificado antes de esa fecha". Es decir, si la Comisión o un EM han establecido una reserva sobre algún apartado de los elementos necesarios para el cálculo de la base del recurso IVA de un año concreto, ese componente puede ser alterado a lo largo del tiempo, mientras que la reserva no se elimine y por un período indeterminado. Por tanto, una reserva puede implicar: 1º que las reglas comunitarias no se están aplicando, 2º que se están aplicando incorrectamente, 3º que los métodos de cálculo utilizados tienen imperfecciones, o 4º que hay ciertos aspectos de los componentes del cálculo que necesitan una aclaración.

A pesar de todo lo anterior y tal como se deduce del Artículo 10.5 del Reglamento 1150/2000⁸, podría suce-

⁸ "Las modificaciones de la RNB contempladas en el apartado 7 del presente artículo darán lugar asimismo a un ajuste del saldo de los Estados miembros cuya base, habida cuenta de las rectificaciones, se hubiere nivelado a los porcentajes determinados en el artículo 2, apartado 1, letra b), y en el artículo 10, apartado 2, de la Decisión 2007/436/CE, Euratom."

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

3.1.1. Principales conceptos para determinar la contribución IVA debida

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

Recuadro 2

Base IVA contributiva = la menor de las siguientes dos:

-Base IVA uniforme

-Base IVA nivelada = RNB x % de nivelación del año correspondiente⁹ (% sobre la RNB del EM en cuestión)

Contribución IVA anual = Base IVA contributiva x Tipo IVA uniforme

cada EM en concepto de IVA y de ahí derivar el saldo del ejercicio en los años subsiguientes (recuadro 2):

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

3.1.2. Reglas de nivelación de la base IVA

En cuanto a las reglas de nivelación de la base IVA, es decir, los límites impuestos a la base que se han de emplear a efectos del cálculo de la contribución IVA, permanecen constantes y aplicables a lo largo del tiempo. Estos límites se recogen en la Decisión Recursos Propios de cada horizonte financiero y se fijan como porcentaje sobre la RNB de cada EM.

El cuadro 1 muestra dichos máximos desde que se

Cuadro 1

TECHO DE NIVELACIÓN DE LA BASE UNIFORME IVA 1988-2003

	¿RNB1991 EM < media UE?	
	Sí	No
1988-1994	55%	
1995	50%	54%
1996	50%	53%
1997	50%	52%
1998	50%	51%
1999-2013	50%	

Fuente: Elaboración propia.

⁹ Consultar cuadro 1.

creó este concepto. El límite ha sido siempre el mismo para todos los EEMM, salvo durante el período 1995-1998 en el que los EEMM cuya RNB en 1991 era inferior al 90% de la media comunitaria (Grecia, España, Irlanda y Portugal) se beneficiaron de un máximo fijo, mientras que al resto se les aplicaba un porcentaje decreciente más alto.

Estos techos significan que si la base uniforme del IVA de un EM en un año concreto es superior al resultado de aplicar el porcentaje correspondiente de ese año a su cifra de la RNB o base nivelada, la base a tener en cuenta a efectos del cálculo de su contribución al presupuesto comunitario, no será su base uniforme sino su base nivelada. Así, para un EM cuya base final del IVA en 2003 hubiese sido 150.000 millones de euros y cuya RNB ascendiera a 250.000 millones de euros, el importe que se consideraría en el marco del procedimiento de determinación de su contribución IVA para la financiación del presupuesto habría sido de 125.000 millones de euros (recuadro 3):

Recuadro 3

Base final IVA = 150.000 M€ > Base IVA nivelada
125.000 M€ (50% sobre 250.000 M€)

Es decir, la base IVA del EM en cuestión ha sido nivelada (limitada) y ha alcanzado un tope, sobre el que se calculará la contribución del EM al presupuesto comunitario, en este caso de 125.000 millones de euros. La razón principal de esta nivelación estriba en el intento de evitar penalizar a los EEMM con rentas más bajas, en los cuales la importancia de su consumo (gravado por el IVA) en términos de riqueza es mucho más importante que en los países con rentas altas.

Antes de comenzar con la RNB y para finalizar este apartado, hay que subrayar, que la contribución IVA de

cada EM se establece en función de su base, para evitar que la decisión o interpretación nacional sobre la aplicación de la Directiva IVA¹⁰, en lo que respecta a los tipos, no afecte a su contribución al presupuesto de la UE. En efecto, no da igual resultado aplicar un tipo al importe recaudado en concepto de IVA en un EM, que aplicarlo a la base utilizada para el cálculo de la recaudación. El primer enfoque sería muy negativo para los EEMM cuyos tipos IVA son superiores, ya que por fuerza registrarían una recaudación proporcionalmente superior a aquellos cuyos tipos IVA son inferiores. Recordemos que la Directiva IVA contiene numerosas exenciones y excepciones que los EEMM pueden libremente decidir aplicar. Tampoco fija un tipo uniforme en todos los EEMM, sino que al tratarse de un instrumento legislativo, cuya aplicación no es directa en los EEMM, estos pueden elegir la forma de hacerlo.

3.2. Recurso basado en el agregado RNB

En lo que respecta al recurso basado en la RNB, los apartados 6 y 7 del artículo 10 del Reglamento 1150/2000 recogen el procedimiento a seguir para el cálculo de su saldo, que no difiere en mucho del recorrido para el recurso IVA. Uno de los elementos imprescindibles para el cálculo de la contribución en concepto del cuarto recurso, y por ende del saldo RNB, es el tipo RNB que por su naturaleza (recurso de equilibrio presupuestario dependiente del importe a financiar) es variable.

Para determinar el saldo del recurso RNB del ejercicio anterior, se calcula el importe de la contribución teórica de cada EM en función de los nuevos datos comunicados para el año precedente y al importe resultante se le deducen los doceavos abonados por el EM en concepto de RNB durante el año anterior. La diferencia resultante se consignará en la cuenta de la Comisión Europea, abonándola, si es positiva, o cargándola, si es negativa. En el caso de los ejercicios anteriores al último, el tipo RNB es el mismo y sólo se comparan las cifras RNB actualizadas con las empleadas en el último ejercicio de saldos.

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

¹⁰ Directiva 2006/112/CE del Consejo, de 28 de noviembre de 2006, relativa al sistema común del impuesto sobre el valor añadido.

europeo de cuentas económicas integradas de 1979— que está en vigor para los ejercicios durante los que la Decisión Recursos Propios de 1994 fue de aplicación¹¹.

4. La trascendencia del sistema de saldos

El ejercicio anual de saldos de los recursos IVA y RNB no se refiere al cálculo del saldo del año que nos daría el déficit o superávit del presupuesto comunitario, sino al ejercicio que cada año se realiza para que los EEMM puedan actualizar su posición financiera respecto de ejercicios anteriores.

En el cuadro 2 se recogen los ajustes que se han inscrito en la cuenta de la Comisión procedentes del cálculo de los saldos IVA y RNB desde 1989 hasta la actualidad. Esas cifras por sí solas no indican nada en concreto, al ser el resultado de la conjunción de saldos individuales (por EM) positivos y negativos que se pueden compensar entre sí, y que varían sin ningún patrón preestablecido en cada año. No obstante, el hecho de que el saldo sea en la gran mayoría de los casos positivo podría ser un síntoma, a priori, de cómo las revisiones alcistas a posteriori son mucho más relevantes y frecuentes que las modificaciones a la baja, o dicho de otra forma, de cómo las estimaciones iniciales de los EEMM son algo conservadoras. El mismo cuadro muestra el efecto separado de los saldos IVA y RNB para discernir la importancia de cada recurso sobre el total.

En diez de las 22 ocasiones analizadas, el saldo IVA ha sido negativo, lo que indica que su comportamiento es más variable e inestable que el de la RNB, donde el signo e importe total son frecuentemente positivo, y su variabilidad es mucho más acentuada si se considera la circunstancia de que en la mitad de esos diez ejercicios el saldo RNB fue positivo, con el consiguiente efecto incremental sobre las bases IVA niveladas y su contribución por este concepto.

¹¹ Además, la Directiva 89/130 (CEE, Euratom) del Consejo, de 13 de febrero de 1989 y el Reglamento 1287/2003 (CE, Euratom) del Consejo, de 15 de julio de 2003, establecen las normas a seguir para asegurar la armonización de los agregados PNB pm, y RNB pm respectivamente, a efectos de los recursos propios, así como los plazos a respetar para la transmisión de los datos de los agregados para el cálculo de los saldos RNB. Con ambos textos legales se pretendió, y se pretende, asegurar y mejorar la comparabilidad, fiabilidad y exhaustividad de las estimaciones de los EEMM relativas al cuarto recurso.

Cuadro 2

IMPORTE DE LOS SALDOS IVA Y RNB (1989-2010)

Año	Saldos IVA (Mill. €) (a)	Saldos RNB (Mill. €) (b)	Saldo Total (Mill. €) (c) = (a) + (b)	Saldo total / Presupuesto del año (%)
1989	634,57	171,65	806,22	1,80
1990	1.527,79	189,68	1.717,46	3,66
1991	1.137,16	23,40	1.160,56	2,07
1992	64,69	7,10	71,79	0,12
1993	-1.070,11	-37,80	-1.107,91	-1,66
1994	-3.095,61	-780,10	-3.875,70	-5,67
1995	-521,31	-269,41	-790,72	-1,05
1996	858,17	-27,04	831,12	1,01
1997	-567,49	-544,89	-1.112,38	-1,35
1998	401,52	597,70	999,22	1,20
1999	-49,31	500,32	451,01	0,53
2000	1.004,88	327,34	1.332,22	1,49
2001	624,94	418,58	1.043,53	1,11
2002	-150,79	97,26	-53,52	-0,06
2003	-274,77	610,85	336,08	0,36
2004	232,82	-232,21	0,60	0,00
2005	399,12	2.048,99	2.448,11	2,32
2006	-13,56	1.529,97	1.516,41	1,41
2007	973,08	2.857,44	3.830,52	3,36
2008	1.041,49	1.462,25	2.503,74	2,16
2009	-946,46	-430,72	-1.377,18	-1,22
2010	-872,11	241,58	-630,53	-0,51
TOTAL	1.338,71	8.761,94	10.100,65	8,21

Fuente: Elaboración propia con datos de la Comisión Europea.

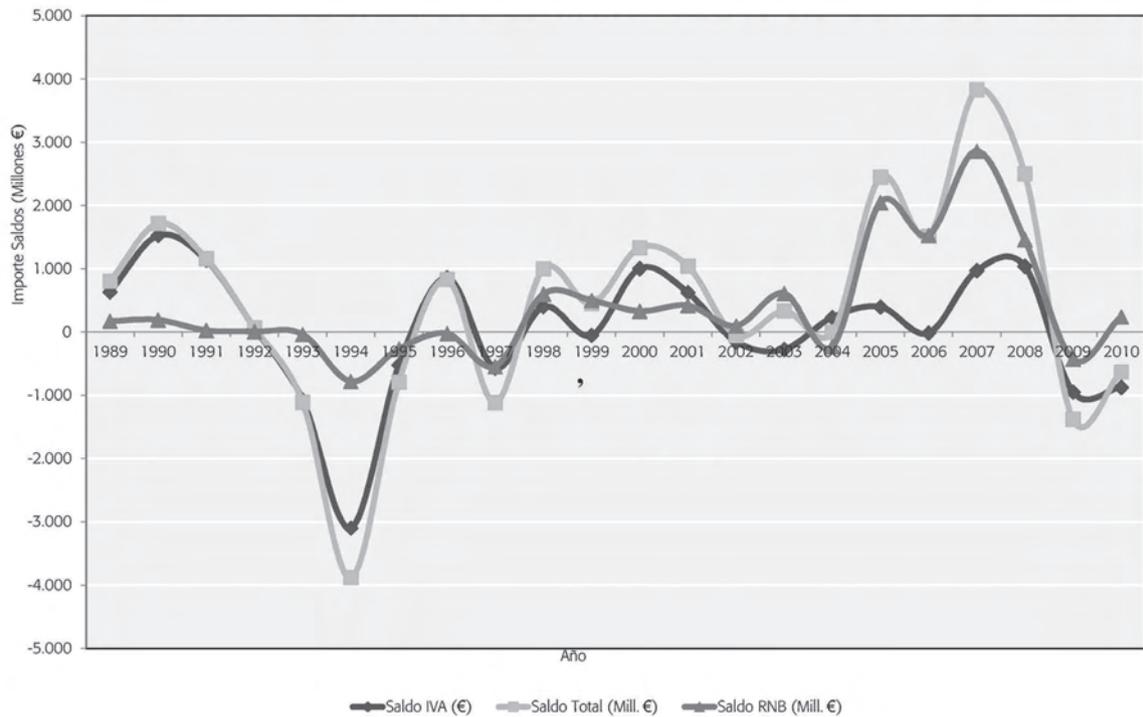
El saldo total que se ha acumulado desde 1989 asciende a algo más de diez mil millones de euros, lo que representa un 8,21% del total del presupuesto de 2010, una cifra demasiado elevada ya que a largo plazo debería aproximarse a cero al no haber motivo alguno para que los saldos de unos ejercicios no se compensen con los de otros. El período analizado es suficientemente amplio, 22 años, como para poder afirmar que la tendencia del saldo hacia valores positivos es anormal. Además, el saldo RNB acumulado representa el 83% del total, mientras que el del IVA supone sólo un 13%. Estos datos confirman lo mencionado anteriormente respecto de la mayor flexibilidad del saldo IVA frente a la sesgada rigidez del saldo RNB, que implican que el saldo IVA esté próximo a cero mientras que el de la RNB se aleje de dicho valor.

Sin embargo, cuando se produce un saldo global negativo, este puede ser muy alto ya que, mientras que el mayor saldo positivo que se ha contabilizado no ha superado el 3,66% del presupuesto de ese mismo año (1990), el mayor importe negativo registrado ha alcanzado un -5,67% (1994), situándose el saldo total en la mitad de las ocasiones por encima del 1%.

Los datos del cuadro 2, representados gráficamente en el gráfico 2, muestran el efecto combinado de los saldos de ambos recursos, así como el efecto individual de los mismos, y plasman el comportamiento que el saldo de cada recurso y total han registrado desde la creación del sistema hasta 2010. Este gráfico constata claramente la importancia que cada recurso IVA y RNB ha ejercido sobre el total en determinadas fases del período, siendo el perfil de la curva de cada uno de ellos muy similar al de

Gráfico 2

EVOLUCIÓN DE LOS SALDOS IVA Y RNB (1989-2010)



Fuente: Elaboración propia con datos de la Comisión Europea.

la línea que representa la evolución de los saldos totales cuando alguno de ellos ha dominado el ajuste total.

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

financiación aportada por uno y otro recurso, los ajustes IVA podrían superar a los producidos por la RNB como ha sucedido en los dos últimos ejercicios.

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

La explicación de estas tres fases se encuentra en el protagonismo creciente que la financiación a través de la RNB va ganando a lo largo del tiempo, gracias a las diferentes reformas del sistema de financiación comunitario, mostrando su hegemonía como fuente de financiación en 2002 y reafirmandose en dicha posición con la última reforma 2007-2013, la cual ha limitado el tipo IVA para

todos los Estados al 0,30% de su base imponible –con la excepción de cuatro EEMM, Austria 0,225%, Alemania 0,15% y Suecia y Países Bajos 0,10%, cuyo tipo es aún más bajo–. Sin embargo, en las épocas de crisis económica la disminución en la recaudación en concepto de IVA suele ser muy superior a la estimación de los EEMM, superando la minoración de este recurso la correspondiente a la RNB, incluso cuando la contribución por esta última ha cuadruplicado la del primero. Así, en 2009, el ajuste negativo correspondiente al IVA duplicaba al de la RNB, mientras que la cuota IVA en el presupuesto suponía solamente un 12% frente a un 75% de la RNB. En 2010 el saldo IVA era cinco veces menor que el de la RNB, mientras que la cuota IVA/RNB en el presupuesto se mantenía en los niveles de 2009. Y en 1993 y 1994, cuando la cuota IVA duplicaba la de la RNB, los ajustes del IVA también cuadruplicaban (en 1994) o multiplicaban por 30 el resultado del ajuste RNB (1993).

5. Conclusiones

El sistema de saldos de los recursos propios IVA y RNB de la UE es un mecanismo, previsto en la legislación comunitaria, para corregir los problemas derivados de los datos de base que se emplean en el proceso de cálculo de la financiación del presupuesto de la UE a través de esos dos recursos propios. Con este método, se actualizan las cifras que se usaron en el pasado y se restablecen las posiciones financieras de los EEMM respecto de la UE. Aunque el sistema de saldos no recalcula la financiación de los ejercicios pasados afectados por las actualizaciones de las cifras de IVA y RNB de los EEMM, que sería en teoría lo más lógico, se ha convertido en un sistema de revisión de las aportaciones basadas en el IVA y en la RNB novedoso e inteligente, resultando en una recuperación para el presupuesto de la UE, y por ende de todos los EEMM gracias a la redistribución del saldo en el presupuesto, de 10.100 millones de euros en el período 1989-2010, una cifra nada desdeñable que se habría evaporado en el sistema de financiación de cualquier otro organismo supranacional o de no existir en este.

Recalcular la distribución de la financiación de los años presupuestarios afectados por las actualizaciones se presenta como una opción teórica más lógica, pero implica serios inconvenientes. El método de cálculo sería demasiado complejo y podría entorpecer la planificación financiera de los EEMM al depender el resultado individual de cada EM de las cifras actualizadas de los demás. Actualmente, el sistema es estanco y los resultados de cada EM sólo dependen de sus cifras (ya que se lleva a cabo una regularización EM-UE y no de los EEMM entre sí), pero si se recalculara la distribución de la financia-

ción de los ejercicios afectados, cualquier modificación en las cifras de un solo EM, para un año cualquiera, desencadenaría, invariablemente, un desequilibrio positivo o negativo en el resto de miembros.

El sistema de saldos es un concepto clave en la mejora de la equidad distributiva de las cuotas de financiación de los EEMM de la UE y un complemento necesario del sistema de financiación de la UE que asegura el uso de cifras de la mayor calidad posible, incluso pasados muchos años. Sea cual sea la forma que adopte, con recálculo de la distribución de la financiación o sin él, es un mecanismo que se debería preservar y mejorar en la medida de lo posible.

Bibliografía

CALVO HORNERO, ANTONIA (2007), *Organización de la Unión Europea*, Ed. CERA, Madrid. 3.ª edición.

– (2000), *La Unión Europea: Mecanismos Financieros y Moneda Única*, Edit. Pirámide.

COMUNIDADES EUROPEAS (2000), *Vademécum presupuestario*, OPOCE, Luxemburgo.

DIARIO OFICIAL DE LA UNIÓN EUROPEA (2012), *Aprobación definitiva del presupuesto general para el ejercicio 2012*, DOCE L 56, 29 de febrero.

– (2010), *Versiones consolidadas del Tratado de la Unión Europea y del Tratado de funcionamiento de la UE*, serie C, número 83 de 30 de marzo.

– (2008), *Informe anual del Tribunal de Cuentas de las Comunidades Europeas sobre la ejecución presupuestaria relativo al ejercicio 2007*, serie C, n.º 286 de 10 de noviembre.

– (2007), *Decisión del Consejo de 7 de junio de 2007 sobre el sistema de recursos propios de las Comunidades Europeas (2007/436/CE, Euratom)*, serie L, n.º 163 de 23 de junio.

– (2006), *Directiva 2006/112/CE del Consejo, de 28 de noviembre de 2006, relativa al sistema común del impuesto sobre el valor añadido*, serie L, n.º 347 de 11 de diciembre.

– (2004), *Reglamento (CE, Euratom) n.º 2028/2004 del Consejo, de 16 de noviembre de 2004, por el que se modifica el Reglamento (CE, Euratom) n.º 1150/2000 por el que se aplica la Decisión 94/728/CE, Euratom relativa al sistema de recursos propios de las Comunidades*, serie L, n.º 352 de 27 de noviembre.

- (2003), *Reglamento (CE, Euratom) n.º 1287/2003 del Consejo, de 15 de julio de 2003, sobre la armonización de la renta nacional bruta a precios de mercado ("Reglamento RNB")*, serie L, n.º 181 de 19 de julio.
- (2002), *European Union Public Finance, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg.*
- (2000a) *Decisión del Consejo de 29 de septiembre de 2000 sobre el sistema de recursos propios de las Comunidades Europeas (2000/597/CE, Euratom)*, serie L, n.º 253 de 7 de octubre.
- (2000b) *Reglamento (CE, EURATOM) n.º 1150/2000 del Consejo de 22 de mayo de 2000 por el que se aplica la Decisión 94/728/CE, Euratom relativa al sistema de recursos propios de las Comunidades*, serie L, n.º 130 de 31 de mayo.
- (1989-2011), *Cuentas anuales consolidadas, ejercicios 1998-2011*, OPOCE, Luxemburgo.
- (1997) *Decisión de la Comisión de 10 de febrero de 1997 sobre el establecimiento de una metodología para el paso del Sistema Europeo de Cuentas Económicas Integradas (SEC 2a edición) al Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales de la Comunidad (SEC 95) (97/178/CE, Euratom)*, serie L, n.º 75 de 15 de marzo.
- (1989) *Reglamento (CEE, EURATOM) n.º 1553/1989 del Consejo de 29 de mayo de 1989 relativo al régimen uniforme definitivo de recaudación de los recursos propios procedentes del impuesto sobre el valor añadido*, serie L, n.º 155 de 7 de junio.
- (1989b), *Directiva 89/130/CEE, Euratom del Consejo de 13 de febrero de 1989 relativa a la armonización del establecimiento del producto nacional bruto a precios de mercado*, serie L, n.º 49 de 21 de febrero.
- (1977), *Reglamento (CEE, Euratom, CECA) n.º 2892/77 del Consejo, de 19 de diciembre de 1977, sobre la aplicación, para los recursos propios que provengan del impuesto sobre el valor añadido, de la Decisión de 21 de abril de 1970 relativa a la sustitución de las contribuciones financieras de los Estados miembros por recursos propios de las Comunidades.*