

La solidaridad europea requiere impuestos de la Unión Europea

Justo antes de Pascua, los ministros de finanzas de la Unión Europea llegaron a un acuerdo sobre un paquete de 540.000 millones de euros para luchar contra la crisis del COVID-19. La supervivencia de la Unión en esta enésima crisis no fue motivo de alegría o júbilo. Afortunadamente, el acuerdo permitió disponer de dinero para las necesidades más inmediatas de la crisis sanitaria y sus consecuencias económicas.

Pero la cuestión de cómo reconstruir la economía de la Unión y los Estados miembros a largo plazo sigue sin resolverse. Si nada cambia, la única perspectiva es que en algún momento habrá otra crisis que nos ponga nuevamente al borde del abismo, y, en este momento, la Unión podría salir adelante una vez más o quizás no. Las apuestas están abiertas. En una década hemos vivido la crisis del euro, la del coronavirus, y muchas mini-crisis entre ambas. Como académicos, especialistas en fiscalidad, hemos llegado a la conclusión de que el actual proceso de toma de decisiones en la Unión Europea es un callejón sin salida. La causa del bloqueo en la toma de decisiones es la división, con líneas muy marcadas, entre los ciudadanos europeos sobre la forma de financiar la Unión Europea.

Algunos ciudadanos europeos apuestan por mantener un control nacional íntegro sobre la financiación de los ingresos que se ponen a disposición del presupuesto de la Unión Europea. Los principales argumentos para mantener ese control nacional pleno son: (1) el argumento del riesgo moral, en el sentido económico ('moral-hazard'), esto es, el temor a un gasto incontrolado por parte de la UE y los Estados miembros, acreditado por los persistentes y, en ocasiones, excesivos déficits presupuestarios de los Estados miembros que reclaman el apoyo de la UE y de otros Estados miembros; (2) el argumento de la responsabilidad democrática, de la rendición de cuentas necesaria para la aprobación de los tributos y el presupuesto por un Parlamento elegido democráticamente, que en opinión de este grupo de ciudadanos europeos es un parlamento nacional; y, (3) la falta de transparencia de las medidas adoptadas por el Banco Central Europeo y el Mecanismo Europeo de Estabilidad, que da lugar a un escepticismo generalizado en contra de la solidaridad europea.

Otros ciudadanos europeos desean que la Unión avance más en la integración económica y social, haciendo hincapié en la solidaridad global en la EU y en la puesta en común de recursos financieros en el ámbito y a nivel de la Unión Europea. Los principales argumentos de este enfoque son: (1) la necesidad de una política económica y monetaria común eficaz para el euro, fortaleciendo la UE en su conjunto en un contexto de competencia con otras grandes potencias económicas del mundo; (2) la expectativa de que esta solidaridad ayude a los Estados miembros más débiles de la UE a superar sus desventajas económicas y sociales estructurales; y (3) la necesidad de una mayor democratización de la UE mediante la transferencia de un mayor poder de decisión en materia tributaria y presupuestaria a las instituciones de la UE, reforzando de esta forma su legitimidad.

Estos dos enfoques opuestos han bloqueado en los últimos años el proceso de toma de decisiones en la UE. El resultado de este bloqueo ha sido una política económica

uniforme para toda la UE, y limitada a la vigilancia por parte de la Comisión de los presupuestos nacionales de todos los Estados miembros, sobre la base de criterios similares. Sin embargo, no ha existido ningún proyecto o marco de política común destinado a una integración económica y social más profunda y efectiva entre los Estados miembros. El actual presupuesto de la UE no lo permite. Representa alrededor del 1% del PIB total de la UE, mientras que el presupuesto nacional anual de la mayoría de los Estados miembros representa entre el 40 y el 50% de su PIB nacional. Está claro que, en comparación con los presupuestos nacionales de los Estados miembros, el peso del presupuesto de la UE es demasiado pequeño para tener un impacto significativo en una política económica y/o social común que sea efectiva a nivel de la UE.

A pesar de todas las crisis anteriores es posible reconciliar las diferencias entre posiciones reconociendo al mismo tiempo (1) la validez de ambos enfoques, y (2) la inadecuación del presupuesto de la UE en su nivel actual del 1% del PIB de toda la UE para avanzar en la integración económica y social de los estados miembros. En el momento presente, el presupuesto de la UE se nutre, en una pequeña parte, de los aranceles aduaneros exteriores (hasta 2018, también de las exacciones sobre el azúcar), que pueden ser consideradas como auténticos tributos de la UE. La parte principal de la financiación, sin embargo, consiste en contribuciones de los Estados miembros calculadas como un porcentaje de la base imponible nacional del IVA y contribuciones de los Estados miembros calculadas como un porcentaje de los ingresos nacionales brutos. Esta forma de financiación es inadecuada para desarrollar una política más ambiciosa de integración económica y social en la UE.

El argumento del riesgo moral debería ser reconocido (1) estableciendo un límite cuantitativo estricto al tamaño del presupuesto europeo, expresado como un porcentaje del PIB de la Unión en su conjunto, aunque teniendo en cuenta la magnitud de la tarea de una mayor integración económica y social de la Unión; (2) fijando un límite cualitativo a la naturaleza de los impuestos que se necesitan para financiar un presupuesto de la UE reforzado; y, finalmente, (3) cerrando las puertas traseras del gasto deficitario a través de los presupuestos laterales de la UE, excepto para la financiación de la deuda en emergencias absolutas como la del COVID-19.

Dentro de estos límites, el argumento de la solidaridad también debería ser plenamente reconocido, mediante una transferencia incondicional a la UE de la competencia tributaria para establecer impuestos específicos y de gasto de la recaudación que de ellos se obtenga, a través de un presupuesto aprobado por las instituciones democráticas de la Unión. Esto sólo será posible si los mecanismos actuales de financiación son reemplazados por un auténtico instrumento Europeo que asegure la solidaridad también europea con ciertos límites y de acuerdo con un principio común de capacidad económica. La transferencia de poderes no debiera ser un cheque en blanco a favor de los Estados miembros para gastar libremente, sino un voto de confianza en las instituciones democráticas europeas, con la finalidad de que puedan gravar y gastar de forma justa en interés de la Unión, y en beneficio de todos los Estados miembros.

Si, después de más de 60 años, los Estados miembros no tienen la suficiente confianza en las instituciones de la Unión Europea para afrontar este desafío, incluso si éste se encuentra limitado de forma estricta a unos pocos puntos porcentuales del total de sus ingresos fiscales nacionales, el futuro de la zona euro y, quizás, de toda la UE, sería incierto, o incluso podría encaminarse hacia la desintegración completa.

Como especialistas en la materia tributaria somos conscientes de que el cambio propuesto comporta muchos detalles de naturaleza técnica, que deben ser desarrollados de forma más extensa y elaborada. En la historia de la UE han existido muchos estudios sobre qué tributos deben financiar el presupuesto de la UE. Sin embargo, nuestra propuesta no pretende un aumento de la carga tributaria, sino, fundamentalmente, un trasvase limitado de los ingresos tributarios desde los Estados miembros a la Unión.

Somos también conscientes de que una reforma de este calado no puede realizarse de golpe, sino, más bien, en un proceso gradual, durante un período de transición, como aconteció con el establecimiento de la unión aduanera de 1957 a 1968. Para mantener la UE unida necesitamos elementos que aglutinen una solidaridad mínima auténticamente europea, nada más, pero tampoco nada menos.

Frans Vanistendael, Universidad KU Leuven (Bélgica),

Gianluigi Bizioli, Universidad de Bergamo (Italia),

Irene Burgers, Universidad de Groninga (Países Bajos),

Francisco Alfredo García Prats, Universitat de València (España),

Daniel Gutmann, Universidad Paris-1 Panthéon-Sorbonne (Francia),

Peter Essers, Universidad de Tilburg (Países Bajos),

Werner Haslehner, Universidad de Luxemburgo (Luxemburgo),

Georg Kofler, Universidad JKU Linz (Austria),

Hanno Kube, Universidad de Heidelberg (Alemania),

Adolfo Martín Jiménez, Universidad de Cádiz (España),

Włodzimierz Nykyel, Universidad de Lodz (Polonia),

Pasquale Pistone, Universidad de Salerno (Italia) y WU Vienna (Austria),

Ekkehart Reimer, Universidad de Heidelberg (Alemania),

Edoardo Traversa, Universidad Católica de Lovaina (Bélgica).