



TESIS DOCTORAL

AÑO: 2019

Título

**LA UNIÓN EUROPEA: ESTUDIO DEL
PRESUPUESTO, LA EVOLUCIÓN RECIENTE,
ANÁLISIS DE LA SITUACIÓN ACTUAL Y
PROPUESTAS DE FUTURO.**

Autor

SALVADOR LUIS ESCUDERO FERRER

**PROGRAMA DE DOCTORADO EN UNIÓN EUROPEA
UNIVERSIDAD NACIONAL DE EDUCACIÓN A DISTANCIA**

Director

JOSÉ HUMBERTO LÓPEZ MARTÍNEZ

A. ÍNDICE DE CONTENIDOS

1. INTRODUCCIÓN

2. ESTUDIO DE LA TEORÍA DE LA HACIENDA PÚBLICA

2.1 Definición de Hacienda Pública.

2.1.1. ¿Hacienda Pública o Economía Pública?

2.1.2. Evolución de la Hacienda Pública.

2.1.3. La distinción entre Hacienda Pública normativa y Hacienda Pública positiva.

2.1.4. La Hacienda pública normativa o del bienestar: el estado individualista y el papel del sector público.

2.2. Hacienda Pública Internacional.

2.3. Definición de Presupuesto.

2.3.1. El presupuesto.

2.3.2. Presupuesto desde el punto de vista de la Hacienda Pública, Economía Pública o Economía del Sector Público.

2.3.3. Presupuesto en Situaciones de Crecimiento Económico y en Épocas de Crisis

2.3.4. La Unión Europea. Presupuesto e Integración.

3. EL SISTEMA POLÍTICO DE LA UNIÓN EUROPEA Y EL PRESUPUESTO COMUNITARIO.

3.1. El Sistema Político de la Unión Europea.

3.1.1. La Unión Europea. Consecución Histórica.

-
- 3.1.2. Sistema Político de la Unión Europea.
 - 3.1.3. Gobernanza de la Unión Europea.
 - 3.1.4. Evolución de la Gobernanza en la Unión Europea.

3.2. El Presupuesto Comunitario.

- 3.2.1. El presupuesto de la UE, Introducción. Evolución Histórica.
 - a. Recursos propios tradicionales.
 - b. Recurso IVA.
 - c. Los Acuerdos de Fontainebleau (1985-88).
 - d. El Paquete Delors I (1989-92).
 - e. El Paquete Delors II (1993-99).
 - f. La Agenda 2000 (2000-06).
 - g. Evolución de los ingresos comunitarios.
 - i. Decisión del Consejo de 21 de abril de 1970.
 - ii. Decisión 88/376 del Consejo, de 1988.
 - iii. Decisión 94/728, de 1974.
 - iv. Decisión 2014/335/UE, de 2014.
 - v. Evolución cuantitativa de los Ingresos Comunitarios
 - h. Los gastos comunitarios. Evolución.
 - i. Los Gastos Comunitarios desde la CEE (1958-69)
 - ii. El Gasto en la década de los setenta.
 - iii. El gasto comunitario en la década de los ochenta.
 - iv. El gasto comunitario en el "Paquete Delors I" (1988-92).
 - v. El gasto de la Unión Europea en el "Paquete Delors II" (1993-99).
 - vi. El gasto comunitario en el siglo XXI.

3.2.2. Principios Presupuestarios.

3.2.3. Los ingresos.

-
- 3.2.3.1. Tipos de Recursos.
 - 3.2.3.2. Mecanismos de corrección actuales.
 - 3.2.3.4. Mecanismo RNB
 - 3.2.3.3. Papel del Parlamento Europeo

3.2.4. Los gastos.

- 3.2.4.1. Crecimiento sostenible
- 3.2.4.2. Conservación y gestión de los recursos naturales. La política de medio ambiente: principios generales y marco básico.
- 3.2.4.3. Ciudadanía, libertad, seguridad y justicia.
- 3.2.4.4. La Unión Europea como socio global.
- 3.2.4.5. Administración.
- 3.2.4.6. Compensaciones.

3.2.5. Las perspectivas financieras. Nuevas prioridades presupuestarias.

3.2.6. Propuestas financieras para el período 2007-2020.

- 3.2.6.1. Marco Financiero Plurianual 2007 a 2013.
- 3.2.6.2. Marco Financiero Plurianual 2014 a 2020.

3.2.7. Reforma del Cuadro Gastos de la Unión Europea.

3.2.8. Revisión del marco financiero.

3.2.9. El procedimiento presupuestario.

3.2.10. Presupuesto de la Unión Europea. Periodicidad y cuantía.

- 3.2.10.1. El presupuesto de la UE en cifras.
- 3.2.10.2. Gasto del presupuesto en términos generales.
- 3.2.10.3. Principales capítulos de gasto.

3.2.10.4. Desglose del presupuesto de la UE en las principales líneas Presupuestarias.

3.2.10.5. Programas de la Unión Europea.

3.2.10.6. Desarrollo y Cooperación en la Unión Europea.

3.2.10.7. Costes de funcionamiento.

3.2.10.8. Presupuesto del año 2017.

3.2.10.9. Presupuesto del año 2018.

3.2.10.10. Presupuesto del año 2019.

3.3. Medidas Presupuestarias orientadas a la competitividad y cohesión del crecimiento económico y el empleo.

3.3.1. Crecimiento y empleo.

3.3.2. Cohesión económica, social y territorial.

3.3.3. Agricultura y desarrollo rural.

3.3.4. Seguridad y ciudadanía.

3.3.5. Patrimonio Cultural.

3.4. Análisis crítico de la estructura del Presupuesto de la Unión Europea. Propuestas de Reforma.

3.4.1. Presupuesto Común como Objetivo Prioritario.

3.4.2. Aspectos relevantes que condicionan la consecución del Presupuesto Común.

3.4.2.1. Presupuesto y Crecimiento económico.

3.4.2.2. Reformas estructurales a implementar.

3.4.2.3. Posibles cambios en el Gasto.

3.4.2.4. Consideraciones destacables sobre Financiación.

3.4.2.5. Crisis económicas y su influencia en el Presupuesto.

3.4.2.6. Políticas Comunes a poner en marcha.

3.4.2.7. Plan de Reforma Propuesto del Eje Franco Alemán.

3.5. El Control Presupuestario de la UE.

3.5.1. Base Jurídica.

3.5.2. Objetivos.

3.5.3. Resultados.

3.6. Los Problemas del Control Presupuestario de la UE.

3.6.1. Conceptuales.

3.6.2. Estructurales.

3.6.3. Operativas.

3.6.4. Políticas.

3.7. Conclusiones: Control Presupuestario de la UE. Procedimiento de Aprobación de la Gestión.

4. POLÍTICA ECONÓMICA: POLÍTICA FISCAL Y POLÍTICA MONETARIA EN LA UNIÓN EUROPEA.

4.1. Impuestos y cambios para la política económica de la Unión Europea. El Presupuesto y la Fiscalidad Europea: Visión General.

4.2. Análisis de la Problemática actual del Presupuesto y la Fiscalidad. Análisis de Propuestas llevadas a cabo.

4.3. La Política Fiscal de la Unión Europea: Evolución reciente de los impuestos y su incidencia en los ingresos comunitarios.

4.3.1 Impuestos Indirectos

4.3.1.1. Impuesto sobre el valor añadido

4.3.1.2. Impuestos especiales.

4.3.2. Impuestos Directos

4.3.2.1. Impuesto sobre sociedades.

4.3.2.2. Impuesto sobre la renta de las personas físicas.

4.4. La Política Fiscal Europea Armonizadora: Incidencia en el Presupuesto. Propuestas de la Comisión Europea.

4.4.1. Papel de la Política Fiscal en el Marco de la Unión Económica y Monetaria de la Unión Europea.

4.4.1.1. Obstáculos.

4.4.1.2. Evolución económica reciente.

4.4.1.3. Desafíos presentes y futuros.

4.4.1.4. Desempeño económico deficiente y diversidad estructural.

4.4.1.5. Los Nuevos Estados y la problemática de la ampliación de la eurozona.

4.4.1.6. Mecanismos alternativos de ajuste macroeconómico.

4.4.1.7. Conclusiones.

4.4.2. Soluciones y Medidas necesarias para impedir la erosión fiscal.

4.5. Correlación de la Política Fiscal y el Presupuesto de la Unión Europea. Principales Desafíos.

4.5.1 Estabilización de los ingresos fiscales de los Estados miembro.

4.5.2. Nuevos Aspectos de la Fiscalidad y su Reflejo en el Control Presupuestario de la UE.

4.6. La Unión Europea y los Impuestos Comunitarios.

4.7. Impuesto de Sociedades Armonizado y sus Consecuencias. Efecto Dumping.

4.8. Relación con la política monetaria europea.

5. UN PRESUPUESTO FEDERAL PARA LA UNIÓN EUROPEA.

5.1. La Teoría de la Hacienda Pública y la Unión Europea.

5.2. Presupuesto en los Estados Modernos y en la Unión Europea.

Definición.

5.3. Unión Europea: Presupuesto o Control de Ingresos y Gastos.

5.4. ¿Qué se puede hacer para el Presupuesto de la Unión Europea actúe como Presupuesto Federal?

5.5. Comparativa con el Presupuesto de Instituciones intergubernamentales, como la ONU o la OCDE.

5.5.1. La Organización de Naciones Unidas.

5.5.2. La OCDE. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.

5.5.3. Comparativa entre Presupuestos.

5.6. Presupuesto hasta la Crisis Financiera de 2008.

5.7. El presupuesto de la Unión Europea: ¿instrumento capaz de afrontar las crisis económicas?

5.8. Política Presupuestaria y Estabilización Fiscal en la Eurozona.

5.9. La Difícil Cohesión de la Unión Europea.

5.10. Integración para el Desarrollo de la Unión Europea.

5.11. Presupuesto para la Eurozona en la Unión Europea.

5.12. Nuevos Caminos en Política Presupuestaria Económica Europea.

6. CONCLUSIONES Y PERSPECTIVAS FUTURAS.

7. BIBLIOGRAFÍA.



1. INTRODUCCIÓN

El actual proceso económico de la Unión Europea viene acompañado de una integración económica y monetaria que provoca numerosos y profundos interrogantes en su análisis. El papel que juega en este nuevo contexto la Unión Europea, como gobernante supranacional, es el primero de un largo listado de aspectos diversos a analizar entre los que se encuentran la configuración de las instituciones, la distribución de las competencias, la ampliación de los Estados miembro y, sobre todas ellas, el papel que juega el Presupuesto en la gobernanza europea y la capacidad de redistribución del mismo.

La importancia del Presupuesto en las políticas europeas se ha puesto de manifiesto desde los orígenes de los procesos de creación de la Unión Europea. Su incidencia en la construcción del Mercado Único ha promovido iniciativas de compensación de déficits y crecimiento económico. A lo largo de la última década, es una cuestión que preocupa de un modo creciente, habida cuenta de la necesidad de armonizar gastos e ingresos para dar un verdadero sentido de unidad al Mercado Único Europeo. Aspecto que enlaza directamente con la Política Monetaria Europea y con la estabilidad de la moneda única.

El Presupuesto de la Unión Europea superó el año 2019 los 165.000 millones de euros, con una estructura del gasto, en general, inspirado por la *Estrategia Europa 2020*, que es un conjunto de acciones que tienen como objetivo esencial promover el crecimiento económico. Sin embargo, la política de austeridad en tiempos de crisis económica, de contención del déficit público nacional hasta límites peligrosos y a una velocidad excesiva, ha evidenciado el estrangulamiento del crecimiento económico de Europa, provocando una recesión en un gran número de estados de la Unión.

Hasta el día de hoy, su estudio se ha enfocado desde el punto de vista de la teoría de las áreas monetarias óptimas, se ha examinado a partir de las uniones monetarias constituidas en otros estados (Estados Unidos y Canadá), y su capacidad de repartición territorial. Sin embargo, nuestro objetivo es analizar las características del Presupuesto desde la Teoría de la Hacienda Pública, así como desde un punto de vista económico y normativo. Partiremos del hecho de que la Unión Europea es una administración pública supranacional y estudiaremos si está preparada para realizar una adecuada distribución presupuestaria. Analizaremos su verdadero rol a la hora de aprobar las distintas partidas del Presupuesto y si éstas le permiten obtener los objetivos fijados y el bienestar de todos los ciudadanos que habitan en su territorio.

Esta tesis también analiza, desde una perspectiva teórico-normativa, si la Unión Europea debe asumir como propia la misión de redistribución, examinando el *verdadero alcance del Presupuesto Comunitario* y su asimilación a las experiencias desarrolladas en instituciones internacionales, en sus presupuestos y en su modo de buscar la redistribución del mismo para el bien de toda la comunidad que engloba. Para ello estudiaremos la teoría del *Federalismo*, la *Armonización Fiscal* y su incidencia en la Unión Europea, entendida como entidad de carácter supranacional fundamentada en la consecución de estándares altos de satisfacción en los ciudadanos.

Estudiaremos el marco general del Presupuesto de la Unión Europea y sus propuestas de cambio como contestación a los problemas derivados de otra posible futura crisis financiera y de deuda soberana. Propuestas orientadas a un mejor funcionamiento de la UE en su conjunto, que alientan a la creación de un presupuesto en la Eurozona conducente a una estabilidad macroeconómica, que se comporte como una herramienta adecuada para afrontar reformas estructurales y sea soporte fiscal para la unión bancaria. Mediante una metodología descriptiva analizaremos los hechos y argumentos orientados a la consecución de estos cambios.

La tesis se estructura en cuatro partes que engloban cinco capítulos, aparte de esta introducción. La **primera parte** se corresponde con los capítulos segundo y tercero. El **capítulo segundo** describe los rasgos esenciales de la Teoría de la Hacienda Pública y las características del Presupuesto atendiendo a las distintas escuelas. Para buscar una mayor concreción, delimitamos y encuadramos el sistema político de la Unión Europea, su evolución actual y su gobernanza, entendida como sistema de gestión política actual.

El **capítulo tercero** analiza la evolución histórica del Presupuesto de la Unión Europea y sus aspectos destacados, comparándolo con los principios que la Teoría de la Hacienda Pública considera esenciales. Asimismo, se realiza un análisis crítico de la estructura del Presupuesto de la Unión Europea y se buscan propuestas de reforma. Definiremos el marco normativo y examinaremos los instrumentos que la Unión Europea emplea para lograr el bienestar de la comunidad. Se tratará de encontrar el mejor modo de equiparar a los distintos estados, siempre bajo la perspectiva del Presupuesto, entendido como punto de partida de todas las políticas económicas comunitarias, que inevitablemente afectarán a la distribución personal y familiar de la renta, analizando la desigualdad que pueden acarrear estas políticas.

La segunda parte de la tesis estudia la evolución reciente de la tributación, su incidencia en los ingresos comunitarios y en la política económica y fiscal dentro del marco de la unión económica y monetaria de la Unión Europea, así como su reflejo en el Presupuesto, los ingresos y los gastos comunitarios. Se aportan soluciones para impedir la erosión fiscal y alcanzar la estabilización de los ingresos. Además, se investiga acerca de la necesidad de la implementación de control presupuestario, de impuestos armonizados y corrección de aspectos nocivos para la recaudación de ingresos de la Unión y para su política monetaria, como el denominado Efecto Dumping. Analizaremos la problemática que plantea la incorporación de nuevos estados a la Unión, las disparidades territoriales en la gestión de impuestos y su repercusión en

presupuesto comunitario, atendiendo a las aportaciones de la Teoría del Federalismo Fiscal. Engloba el capítulo cuatro.

En la tercera parte de la tesis se lleva a cabo una revisión de la política presupuestaria de los estados modernos y establece una comparativa con la política de la Unión Europea y con el presupuesto de instituciones intergubernamentales como la ONU (Organización de Naciones Unidas) y la OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos). Se estudiará la capacidad del Presupuesto de la Unión Europea para redistribuir los ingresos y los gastos, así como su posibilidad real de actuar como presupuesto federal. Analizaremos los nuevos caminos en política presupuestaria económica, tratando de encontrar vías de integración y desarrollo para la UE. Se indagará acerca de la difícil cohesión comunitaria y la capacidad del presupuesto comunitario para afrontar las crisis económicas. Finalmente, se analizarán las propuestas recientes acerca de un Presupuesto para la Eurozona. Engloba el capítulo quinto.

En la *cuarta y última parte*, se realizará una recapitulación del trabajo de investigación en su totalidad y se presentarán las principales conclusiones que derivan de su confección. Deseamos señalar que las aportaciones de esta tesis en el campo de la investigación económica son, entendemos, tres.

En primer lugar, análisis de los sucesos y pensamientos a lo largo de la historia económica en Europa, que han dificultado la cohesión de la UE y han mostrado la escasa *capacidad financiera del presupuesto* y la necesidad de dirigir todas las políticas y reglamentación hacia una mayor integración. Los estudios de las propuestas de teóricos notorios en este ámbito nos permiten evidenciar la inevitable revitalización del Presupuesto para el logro de los objetivos esenciales de la Unión Europea. En segundo lugar, examen de las propuestas de destacados economistas y políticos, como Macron y Merkel, que han planteado la necesidad de alcanzar una política fiscal y presupuestaria

renovada. En tercer lugar, sondeo de los nuevos caminos en política presupuestaria económica europea.

En definitiva, la presente tesis estudia el presupuesto de la Unión Europea con la *finalidad de comprobar si puede ser un instrumento que permita afrontar las crisis económicas*. Si la estructura del Presupuesto y su habitual funcionamiento resulta instrumentos eficaces para favorecer políticas de desarrollo económico. Buscando, desde un punto de vista académico, un nuevo enfoque para abundar en el debate que aborda y reprocha la tendencia al inmovilismo de la Unión Europea y la poca capacidad de adaptación a situaciones de dificultad económica.

2. ESTUDIO DE LA TEORÍA DE LA HACIENDA PÚBLICA.

2.1 Definición de Hacienda Pública.

El *Sector Público* de forma autónoma se justifica por sus especiales características. La *rama de la Economía encargada de su estudio es la Hacienda Pública*. Existen numerosas formas de denominar la Hacienda Pública, sin embargo, para *Santiago Álvarez* un rasgo que se repite en todas ellas es delimitar su ámbito a las actividades presupuestarias de **ingresos y gastos públicos**.¹

Podemos citar como antecedente de la Hacienda Pública al Libro V de La Riqueza de las Naciones de *Adam Smith*², que estudia los aspectos económicos que podríamos dar el carácter de públicos. Divide los gastos públicos en ingresos públicos y deudas públicas.

Pigou, en su trabajo pionero *Un estudio de las finanzas públicas*, ya definía la Hacienda Pública como: "La autoridad pública, central o local, tiene funciones y deberes cuya naturaleza en detalle varía según el lugar que ocupe. Entre estos deberes se incluye el gasto, y en consecuencia precisa también recaudar ingresos³."

En su obra clásica Teoría de la Hacienda Pública, *Richard Musgrave* coincide con la definición de Pigou: "Al conjunto de problemas que se centran en torno al proceso de ingreso-gasto del Estado se le denomina tradicionalmente Hacienda Pública⁴", que no es más que la plasmación de su idea de que los

¹ **Álvarez García, Santiago. (2004).** "Estudio de la Teoría de la Hacienda Pública". Hacienda Pública: Enfoques y Contenidos. Instituto de Estudios Fiscales y Universidad de Oviedo. ISSN 1578-0244, N.º. 2, 2004, pp. 1-37.

² **Smith, Adam. (1776).** La Riqueza de las Naciones. Puede consultarse en: <http://ceiphistorica.com/wp-content/uploads/2016/04/Smith-Adam-La-Riqueza-de-las-Naciones.pdf>

³ **Pigou, A. C. (1928),** A Study in Public Finance. Edit. Macmillan, Londres (versión castellana de la tercera edición (1947) del Instituto de Estudios Fiscales, Madrid pp. 47.

⁴ **Musgrave, Richard (1969).** Teoría de la Hacienda Pública. Edición Castellana de edit. Aguilar. pp 3.

estados contemporáneos deben tratar de mejorar la asignación de los recursos productivos, estabilizar la coyuntura mediante el manejo discrecional de los ingresos y los gastos públicos, y redistribuir la renta a favor de los grupos menos favorecidos⁵.”

En cualquier caso, hemos de recalcar que la Hacienda Pública, aunque se emplee en el estudio de problemas financieros, tiene como *campo de estudio los problemas económicos reales*. *Pigou* lo expone diciendo que "aunque el dinero es siempre, en la práctica, el medio de que se vale la Hacienda Pública, no constituye la materia de que se ocupa en realidad⁶.”

En la misma línea se manifiesta *Musgrave*: "Aun cuando las operaciones del erario público suponen flujos monetarios de ingresos y gastos, los problemas básicos no son cuestiones financieras. *No se ocupa de dinero, liquidez o mercados de capital*. En lugar de ello son problemas de asignación de recursos, de distribución de renta, de pleno empleo, de estabilidad de nivel de precios y de desarrollo⁷.”

El objeto de estudio de la Hacienda Pública para la mayoría de economistas es el estudio de las actividades públicas relativas a los ingresos y los gastos públicos. Así, en palabras de *Due y Friedlaender* tiene como objetivo la búsqueda de la *respuesta a cuatro cuestiones* fundamentales: "El estudio de la actividad gubernamental es, en esencia, el de la política impositiva y de gastos con el fin de obtener respuesta a las cuatro preguntas formuladas:

- 1) ¿Por qué es necesaria la actividad del gobierno?
- 2) ¿Qué determina su dimensión y nivel adecuados?
- 3) ¿Cómo ha de definirse esa actividad?

⁵ *Ibíd.*, pp. 3

⁶ *Pigou, A. C.*, op. cit., (1974), pp. 48.

⁷ *Musgrave, R.*, op. cit., (1969), pp. 3.

4) ¿Cuáles son las consecuencias de tal actividad?”⁸

El *Presupuesto del Sector Público*, en palabras de **Colm**, “es el nexo de unión entre las dos vertientes de la actividad financiera del sector público: El *Presupuesto representa un programa nacional*”. Concepto unificador.⁹

El **profesor Fuentes Quintana**, define la Hacienda Pública “como el estudio de la actividad financiera del Sector Público, entendiendo como tal el conjunto de elecciones económicas que comporta la realización de ingresos y gastos del Estado y la mutua relación existente entre ellos.”¹⁰

2.1.1. ¿Hacienda Pública o Economía Pública?

Considerar a la Hacienda Pública como el análisis económico de los procesos de ingreso y gasto realizados por el Sector Público es un punto de partida importante. A partir de la década de los 60 los planteamientos teóricos amplían su campo al análisis de los derechos de propiedad, los efectos sobre el bienestar de las desviaciones introducidas por los impuestos, los efectos de las normativas de carácter público o la problemática de la toma de decisiones públicas.

Algunos particulares aspectos, como los aranceles, tienen innegable relevancia presupuestaria, aunque usualmente no se les presta atención desde la Hacienda pública, sin embargo, sí son estudiados detenidamente en los manuales de Economía Internacional.

Se puede reconocer, por todo esto, la aparición de un concepto más amplio, el de Economía Pública, dentro del cual la Hacienda Pública se consideraría

⁸ **Due, J. F. y Friedlaender, A. F. (1977)**, Análisis Económico de los Impuestos y del Sector Público. Edición Castellana de edit. Ateneo, Buenos Aires pp. 3

⁹ **Colm, G. (1976)**, Ensayos sobre Hacienda Pública y Política Fiscal. Edición castellana del Instituto de Estudios Fiscales, Madrid. pp. 26.

¹⁰ **Fuentes Quintana, E. (1990)**, Hacienda Pública. Imprenta Rufino García Blanco, Madrid, tomo 1, pp. 16.

simplemente una parte. De este modo se ha manifestado **Bernard Herber**: "El término *Hacienda Pública* no es del todo idóneo respecto al contenido de esta obra. *Hacienda* como tal sugiere la existencia de lujos monetarios plasmados en las actividades de recaudación de ingresos y de realización de gastos derivados del proceso presupuestario público. Sin duda dichos lujos monetarios son un componente importante, sin embargo, las funciones económicas básicas del Sector Público son aquellas que influyen la asignación de recursos, la distribución de la renta y la riqueza y poder político de voto, el quehacer macroeconómico y la tasa de crecimiento económico. En esto consisten los resultados directos de la actividad económica del Sector Público. De aquí que el término **Economía del Sector Público** sería una representación más exacta del contenido de la obra que el término *Hacienda Pública*¹¹."

Al respecto, el **profesor Fuentes Quintana** escribió: "¿Nos hallamos ante los problemas clásicos de una vieja disciplina, para cuyo tratamiento se ofrece sólo un nuevo título? O, por el contrario, ¿el cambio de nombre supone un cambio de enfoque o de método de análisis de los viejos, difíciles y mal resueltos problemas que han planteado desde Von Justi a Neumark, desde Ricardo a Musgrave, el estudio de los programas de ingresos y gastos públicos?¹²."

Álvarez García¹³ argumentó "que nos encontramos con *dos interpretaciones de lo que es la Economía Pública*:

En un **sentido amplio** sería el análisis económico del sector público, análisis que abordan distintas disciplinas económicas en la actualidad siendo la Hacienda Pública una parte de ella.

¹¹ **Herber, B. P. (1967)**, Modern Public Finance; the Study of Public Sector Economics Hardcover. pp. 25-26.

¹² **Fuentes Quintana, E. (1970)**. Prólogo a la obra de Johansen, L. Economía Pública. Edición Castellana de edit. Vicens Vives. pp. 7 y 8.

¹³ **Álvarez García, Santiago.**, op. cit., (2004). pp. 11.

En una **visión más restrictiva** la Economía Pública sería una Hacienda Pública Moderna que solo se diferencia de la clásica o tradicional en un cambio en el énfasis temático y en la introducción de las modernas técnicas de análisis económico, matemático y econométrico”.

El profesor **Fuentes Quintana** defendió el modo tradicional de denominación explicando que “dado que el análisis económico de los procesos de ingresos y gasto público continúa siendo el eje central, aunque no exclusivo, los estudios que se denominan de Economía Pública o de Hacienda Pública nos atenderemos a la visión restrictiva, lo que nos permitirá seguir manteniendo la denominación tradicional de nuestra disciplina”.

2.1.2. Evolución de la Hacienda Pública.

La Hacienda Pública ha estado siempre ineludiblemente unida a la idea de **Gestión Pública de los Ingresos y Gastos del Estado y su plasmación en un documento que dé oficialidad al Presupuesto**, entendido como modo de sintetizar y distribuir los ingresos y gastos de un estado o colectividad humana.

Debemos recordar que la Hacienda Pública surge como disciplina científica en 1776, de la mano del catedrático escocés *Adam Smith*, que investigó la naturaleza de las causas que permitieron obtener su fortuna a los estados de ese tiempo. Su obra “*Las riquezas de las Naciones*” muestra por primera vez, el funcionamiento del sistema económico y de la actividad del Sector público.

Los *escritores mercantilistas* (s. XVI a XVIII) siguen en esta línea, formaron una corriente de pensamiento en la que sus ideas económicas más características es la concepción de la riqueza como la acumulación de oro y plata (creencia denominada “*bullonismo*” o “*buillonismo*”¹⁴), obtenida del

¹⁴ **Bullonismo**” o “**buillonismo**: Sistema monetario estrictamente metálico, que no permita la emisión de papel moneda con libertad por el banco emisor, sino que refleje fielmente la existencia en metal precioso que lo respalde, y de esta forma impedir la inflación.

excedente de su balanza comercial (el *saldo entre las exportaciones y las importaciones de mercancías*), y con la *defensa de la intervención del Estado* (por ejemplo, estableciendo aranceles a la importación) para fomentar y proteger la producción local en los mercados frente a la competencia exterior. Como mercantilistas más destacables pueden citarse el español *Tomás de Mercado*, los ingleses *Thomas Mun y Petty* y el francés *Montchrestien* (a quien se considera como el primer autor que utilizó la expresión Economía Política). *Mills*¹⁵, *Screpanti y Zamagni*¹⁶, destacan la falta de homogeneidad en sus ideas.

Los miembros de la *Escuela de los Cameralistas*, variante del mercantilismo (Alemania. s. XVII y XVIII), toman su denominación de la palabra alemana "kammer" (cámara), referido a los cuartos donde se guardaba el tesoro del Estado y se discutían los asuntos públicos. Surgió como un *conjunto de prácticas relativas a la buena administración de las finanzas reales* y llegó a constituir una disciplina universitaria, *antecedente de los modernos estudios de Administración Pública*; los cameralistas atribuyeron al *Estado un papel relevante* en la actividad económica y defendieron el fortalecimiento del Estado para procurar el interés general en el contexto del Despotismo ilustrado de la época. El principal referente del Cameralismo fue el alemán *Johann Heinrich Gottlob von Justi*.

La escuela de los *fisiócratas* (Francia-s. XVIII) argumentó la existencia de un *derecho natural* que regía el comportamiento económico y social (fisiocracia es el gobierno de la naturaleza) que aseguraría por sí mismo el *buen funcionamiento de la economía sin la intervención del Estado*, por lo que rechazaban el pensamiento mercantilista respecto a la participación pública en

¹⁵ *Mills, (2002)*. A critical History of Economics. Nueva York: Palgrave Macmillan. pp. 51.

¹⁶ *Screpanti y Zamagni (2005)*. An Outline of the History of Economic Thought. Nueva York: Oxford University PressInc pp 32.

el sistema económico; también los fisiócratas argumentaron que la riqueza de una nación depende de su capacidad de producción de mercancías y no de la acumulación de metales preciosos derivada del comercio internacional; para la mayoría de los fisiócratas, *la agricultura era la única actividad productiva capaz de generar riqueza*, y la riqueza nacional se asimilaba al excedente de la producción agrícola. Destacaron el médico *Quesnay* (autor de la obra “La tabla económica”, en la que se defendía el sistema económico como una estructura interconectada), el jurista *Turgot* y otro escritor importante fue el comerciante *Gournay* autor de la expresión: “*Dejad hacer y dejad pasar, el mundo va solo*”, una idea que fue adoptada por Adam Smith, en cambio este rechaza que la riqueza no está solo en la agricultura.

Con su síntesis y superación de las ideas económicas apuntadas por otros autores, *Adam Smith* se convirtió en el principal ideólogo de la Revolución Industrial, el *padre de la doctrina del Liberalismo económico y el fundador de la escuela clásica del pensamiento económico (David Ricardo, Say y Malthus* fueron miembros de esta escuela). La hipótesis fundamental sobre el que Adam Smith elaboró su concepción de la actividad económica derivó en la denominada *Ley de Say* (inicialmente denominada "Ley de los mercados"). Este teorema estudió la actividad económica en su Tratado de Economía Política (1803) que puede resumirse en "*toda oferta crea su propia demanda*". Conforme a la Ley de Say, la crisis económica por *sobreproducción es imposible* en el Sistema de la libertad natural (denominación utilizada por Adam Smith para referirse al naciente sistema económico, que posteriormente Marx llamaría "*Capitalismo*" y otros autores "Economía de mercado"), pues todos los productores u oferentes de mercancías y de factores de producción tienen garantizadas sus ventas, bastando para ello con moderar sus pretensiones de precios o de salarios. Así, toda mercancía producida tiene unos costes (por los factores o recursos utilizados para su elaboración) que el productor debe pagar, lo que implica que alguien está obteniendo así unos ingresos o rentas

(salarios, alquileres, intereses o beneficios) que acabará gastando en comprar mercancías.

Como conclusión de esta hipótesis o teorema ("*si todo lo que se ingresa, finalmente se gasta; y si todo lo que se produce, al final se vende*"), **las crisis económicas siempre son pasajeras**, pues las situaciones de exceso de oferta de mercancías y de desempleo de los recursos únicamente pueden darse de manera temporal y serán causadas por los propios oferentes de recursos en paro (por pretender cobrar rentas más altas que las que los demandantes pueden pagar) y por los precios. A medio plazo, la "mano invisible" del mercado permitirá recobrar el equilibrio del sistema en todos los mercados, por lo que, el mercado se autorregula y no hace falta que intervengan las autoridades públicas.

Adam Smith estudió las actividades económicas del Estado, en el Libro V de La Riqueza de las Naciones, titulado "De los ingresos del Soberano o de la República"¹⁷, **reflexionó sobre la actuación económica del Estado**. Ya en el Libro IV anunció que "*según el Sistema de la libertad natural, el Soberano tiene tres deberes que cumplir: defender a la sociedad contra la violencia e invasión de otras sociedades; establecer una recta administración de justicia; y mantener ciertas obras públicas cuyo sostenimiento no pueden interesar a un individuo, porque las utilidades no compensan los gastos que pudiera haber hecho una persona o un grupo de éstas...*".

En el Libro V, **Adam Smith** "argumentó que la actuación económica del Estado debía limitarse a establecer un marco institucional que favoreciera la iniciativa de los agentes privados. Como consecuencia, planteó que las actividades económicas del **Soberano o de la República debían reducirse a las siguientes**:

¹⁷ **Smith, Adam. (1776)**. La Riqueza de las Naciones Autor: Versión simplificada del Prof. Carlos Rodríguez Braun. Editor digital: Titivillus ePub base r1.2. Información obtenida en la página web: <http://ceiphistorica.com/wp-content/uploads/2016/04/Smith-Adam-La-Riqueza-de-las-Naciones.pdf>

1º *Defensa exterior*, lo que comprendía: el mantenimiento de una fuerza militar, el dictado de leyes de navegación, la producción de armamento y útiles militares, el mantenimiento de embajadas y representaciones diplomáticas.

2º *Administración de Justicia o Gobierno civil*, lo que comprendía no sólo los tribunales de justicia sino las actividades de policía (la protección de la propiedad y la seguridad de las personas).

3º *Obras e instituciones de interés público* no atendidas por los agentes privados, entre las cuales mencionó:

- Las que sirvieran para *facilitar el comercio*, la construcción y el mantenimiento de *carreteras, canales de navegación, puentes, puertos*, la acuñación de monedas; el establecimiento de los patrones de pesas y medidas; la regulación básica de los contratos; el mantenimiento de los servicios de correos, la pavimentación, el alumbrado público, el alcantarillado, etc.

- Las *educativas* o que promovieran la instrucción del pueblo. Para ello, era necesario crear escuelas para enseñar a toda la población a leer, escribir y contar, ya que toda persona debería pasar un examen para poder ejercer una profesión liberal; y el estimular las actividades de diversión y entretenimiento del pueblo como la danza o el teatro.

4º *Gastos de representación* para sostener la dignidad del Soberano o de la República.

5º *Recaudar ingresos públicos* para afrontar las actividades de gasto del Soberano o de la República. Entre esos recursos para la financiación pública, incluyó las *contribuciones coactivas* (impuestos y tasas) y *excluyó la emisión de deuda pública, que solo* podía ser emitida cuando fuera utilizada para financiar inversiones públicas, que generasen rendimientos para que, con esos beneficios, se pudieran devolver el capital y los intereses del préstamo solicitado.”

David Ricardo, Malthus, James Mill, Jean-Baptiste Say y John Stuart Mill, siguieron las teorías de Adam Smith sobre el funcionamiento del Sistema

de la *libertad natural*. Estas teorías fueron compartidas y completadas por otros economistas que formaron la Escuela clásica del pensamiento económico o Economía clásica (nombrada así por Marx).

Se denomina Hacienda clásica al pensamiento de los economistas clásicos sobre las funciones económicas del Estado, sintetizada por **John Stuart Mill**, el último de los economistas clásicos, en su obra “*Principios de Economía Política*” (1848)¹⁸, vinculada a un conjunto principios económicos, políticos y contables: “Los cinco principios presupuestarios económicos clásicos:

1. ***El principio de gestión pública mínima*** (o principio del *laissez faire* económico): las funciones económicas del Estado debían consistir en fijar el marco institucional para el buen funcionamiento de la iniciativa privada y en limitarse a desarrollar el listado de actividades señalado por Adam Smith en el libro V de La riqueza de las Naciones. Así, **John Stuart Mill** decía en los Principios de Economía Política: La práctica general debe ser *laissez faire*; toda desviación de este principio, a menos que se precise por algún bien, es un mal seguro.

2. ***El principio de equilibrio económico presupuestario anual***, según el cual el gasto público debería financiarse normalmente cada año con ingresos ordinarios (es decir, tributos: impuestos, tasas, precios públicos y contribuciones especiales) y **no** emitiendo **deuda pública**, pues este último es un recurso extraordinario al que **sólo debería acudirse excepcionalmente**.

Un **presupuesto está equilibrado formal o contablemente cuando los gastos son igual a los ingresos**, que ha de suceder siempre. El equilibrio económico o material del presupuesto consiste en que el total de gastos sea igual al total de ingresos ordinarios. Si los ingresos ordinarios cubren todos los gastos, el presupuesto estará equilibrado formal y materialmente.

¹⁸ **Mill, John Stuart, (1948)**. “Principios de Economía Política”. pp. 927-931. Obtenido en la página web: <https://www.sintesis.com/data/indices/9788497565431.pdf>

Pero si los ingresos tributarios no alcanzan a cubrir todos los gastos, el presupuesto estará económicamente desequilibrado, es decir, habrá déficit presupuestario, y será necesario acudir a ingresos extraordinarios (la emisión de deuda pública o la venta de patrimonio público) para mantener el equilibrio del presupuesto público.

3. ***El principio de autoliquidación de la deuda pública***, según el cual la ***deuda pública***, solamente debería emitirse para financiar aquellos gastos que fueran capaces de generar recursos suficientes como para que, con esos ingresos, ***se pudiera autoliquidar el préstamo*** (devolver el capital principal y los intereses de la deuda pública emitida).

4. El ***principio de neutralidad impositiva***, según el cual los ***impuestos no deberían frenar el crecimiento económico*** y deberían establecerse sin discriminar entre agentes de condiciones similares; por tanto, deberían evitarse los impuestos que gravasen los fondos disponibles para la inversión y no deberían concederse exenciones fiscales o tratos de favor a unos particulares o empresas, discriminando a otros.

5. El ***principio de equidad en el reparto de las cargas tributarias***. Toda ***la ciudadanía debería contribuir equitativamente al sostenimiento de los gastos públicos***, los tributos deberían establecerse atendiendo a criterios justos. Para los economistas clásicos deberían aplicarse ***dos criterios de equidad*** diferentes: el ***criterio de la capacidad de pago*** (es decir, que cada persona debe aportar al Estado según la riqueza o renta que tenga); y el ***criterio del beneficio*** (es decir, que cada persona debe aportar al Estado en función del beneficio particular que reciba del Estado).“

La **tesis hacendística clásica gozó de una gran aceptación por los académicos y los políticos desde el siglo XVIII hasta comienzos del siglo XX**, recibiendo en ese tiempo muchas aportaciones de los economistas y muchas ***críticas de otros autores***, como los ***socialistas utópicos***, los ***historicistas alemanes y, en especial, de Marx***, coautor del “Manifiesto del

Partido Comunista” y de “El Capital”. Marx se centra en las leyes del capitalismo con un enfoque positivo.

Según **G.D.H. Cole**¹⁹ en la obra *Historia del pensamiento socialista* argumentó que "Marx pensaba dar al “socialismo científico” su forma definitiva y magistral, en su obra *La economía marxista*, concebida como un sistema y un enfoque económico diferente de la economía ortodoxa de fines del siglo XIX. Los economistas ortodoxos sólo trataron de examinar el funcionamiento del sistema capitalista, mientras que Marx se propuso atacarlo, demostrar su relatividad histórica y poner de manifiesto sus “contradicciones” inherentes, que inevitablemente habrían de producir su destrucción ”.

La *decadencia política y académico de la doctrina de la Hacienda clásica comenzó en 1936* con la publicación por el político, profesor universitario, y empresario inglés **Keynes**²⁰ de su *Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero*, un ensayo escrito con la intención de salir de la crisis económica acaecida desde 1929, la "Gran Depresión". **Keynes trató de reinterpretar la actividad económica en general y revisar radicalmente el pensamiento económico clásico y neoclásico.** El cambio consistió en *negar la validez universal de la Ley de Say*, y como consecuencia, por lo que se rechazó la *idea de la "mano invisible"* encargada de corregir todos los desequilibrios que se pudieran presentar en el funcionamiento del sistema económico. A diferencia del pensamiento clásico, **Keynes sostiene que la demanda es la que tira de la oferta y no la oferta de la demanda**, cuestiona los principios clásicos

¹⁹ **G.D.H. Cole (1953).** *Historia del pensamiento socialista.* pp 262-278. Se puede consultar en la página web:

https://eva.udelar.edu.uy/pluginfile.php/848381/mod_resource/content/2/Cole-Historia-Del-Pensamiento-Socialista-I-1789-1850.compressed.pdf

²⁰ **Keynes, John Maynard, (1936).** *Teoría General de la Ocupación, l Interés y el Dinero.* pp 19-49. Se puede consultar en la página web: <https://es.scribd.com/doc/127079500/Teoria-General-de-La-Ocupacion-El-Interes-y-El-Dinero-John-Maynard-Keynes>

y defiende que si el sector privado (el mercado) no es capaz de autorregularse para corregir los desequilibrios económicos, el sector público debe intervenir.

Keynes dedujo que el *desempleo no era resultado de la libre elección de los parados, por negarse a aceptar salarios más bajos*. Puso en cuestión los cimientos teóricos de la Escuela clásica, y *dejó sin fundamento su doctrina de la gestión pública mínima, del equilibrio económico presupuestario anual, de la deuda pública autoliquidable y de la neutralidad impositiva*, pues si el sector privado no es capaz de autorregularse para corregir los desequilibrios económicos, ese papel debería asumirlo el Sector público para evitar “la destrucción total de las formas económicas existentes, según el propio Keynes. Indica la importancia de establecer *ciertos controles estatales en asuntos*. El Estado ha de ejercer una influencia orientadora sobre la propensión a consumir a través del sistema fiscal y fijando el tipo de interés.

Keynes plantea la por primera vez posibilidad de que el sector privado no pudiera siempre corregir por sí solo los desequilibrios económicos relacionados con la falta de demanda, genera la *necesaria intervención del Sector público para estimular la demanda de mercancías y la creación de empleo y de empresas mediante el gasto público, financiado con emisiones de deuda pública cuando fuera preciso*.

Condujo a un *cambio radical en las ideas de los países occidentales acerca del papel económico del Estado, abandonándose por tanto las doctrinas clásicas y neoclásicas*. Ese cambio de paradigma económico, en el que se plantea que el Sector público debe *estimular la actividad económica en épocas de recesión y restringir la demanda en periodos de auge, es conocido generalmente como "revolución keynesiana"*.

Durante los años 1933 y 1935 el economista polaco *Michal Kalecki*²¹, de formación marxista, publicó diversos artículos, que plasmó en su obra *Teoría de la Dinámica Económica*, en los que desarrolló el principio de la demanda efectiva y formalizó científicamente la propuesta de *remediar el desempleo de los países industrializados por medio del gasto público, anticipándose a la publicación de esas mismas ideas por Keynes* en 1936, sin embargo, se denomina como "revolución keynesiana".

Kalecki esboza los principios de la política keynesiana del empleo. En *condiciones de libre empresa, una economía industrial se debilita normalmente, las plantas funcionan por debajo de su capacidad y existe subempleo de la fuerza de trabajo. Esto puede remediarse mediante el gasto público. Pero este gasto no ha de conducir necesariamente a un déficit presupuestario*. En principio, podría cubrirse mediante el gravamen de los beneficios que genera. Tampoco es necesario que se dedique a las llamadas "obras públicas". Para **Kalecki** el *principal vehículo para la política de empleo en los Estados Unidos* (y, por tanto, en el mundo capitalista) ha *sido el gasto en armamento*. Hoy en día, la mayor parte del llamado "desarrollo" se basa en la llamada "defensa", que *incrementa la pobreza en lugar de aliviarla*".

En contraposición a los principios económicos clásicos, los *elementos básicos de la Hacienda keynesiana fueron en síntesis los siguientes:*

1. *El Estado funcional y el Estado del bienestar*. Además de establecer el marco institucional para el buen funcionamiento de la iniciativa privada, como defendieron los economistas clásicos, el *Estado debería participar activamente en el sistema económico asumiendo como funciones propias la corrección de las ineficiencias en el comportamiento de los agentes privados,*

²¹ **Kalecki, Michal** (1952). *Teoría de la Dinámica Económica*. Editada por Fondo de Cultura Económica. Mejico. pp. 47-62. Información obtenida en la página web: <https://es.scribd.com/doc/39759019/Michal-Kalecki-1956-Teoria-de-La-Dinamica-Economica>.

la *reparación de los desequilibrios* en el funcionamiento de los mercados y la *compensación de las desigualdades sociales*.

Este planteamiento propició, *tras la Segunda Guerra Mundial, la formalización del llamado pacto social keynesiano y el desarrollo del moderno Estado del bienestar (Welfare State)*, una concepción del Estado en la cual la sociedad asume colectivamente la responsabilidad del bienestar socio-económico de todos sus miembros de manera que, a través de los poderes públicos, se asegura a la población el acceso a ciertos bienes y servicios considerados esenciales:

- ✓ La cobertura de riesgos como por fallecimiento, maternidad o enfermedad.
- ✓ La garantía del acceso a ciertos niveles mínimos de bienes y servicios considerados preferentes como la educación, la salud y la vivienda.
- ✓ El establecimiento de normas de protección de los trabajadores en las relaciones laborales.
- ✓ La promoción de la igualdad de derechos económicos de la ciudadanía con independencia de su edad, su sexo, su orientación sexual y su etnia.
- ✓ La asunción de la consecución del pleno empleo como uno de los objetivos estratégicos del Sector público (implementación de políticas activas de creación y mantenimiento del empleo).

Estos derechos económicos y sociales se incluyeron en la *Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948*, lo que luego se ha denominado Derechos humanos (*Karel Vasak*)²². Aunque el nacimiento del Estado del bienestar se da al final de la Segunda Guerra Mundial (1945), existen varios *antecedentes históricos*, como las *leyes de pobres inglesas y galesas (Poor laws)*, la *Constitución española de 1812*, o la *Ley alemana que en 1883 creó*

²² **Karel Vasak**,(1977). "Human Rights: A Thirty-Year Struggle: the Sustained Efforts to give Force of law to the Universal Declaration of Human Rights", UNESCO Courier 30:11, Paris: United Nations Educational, Scientific, and Cultural Organization, November 1977.

la Seguridad Social. Por otra parte, el Estado del bienestar es una construcción social e histórica que ha sido objeto de desarrollos muy diferentes en los distintos países, por lo que pueden encontrarse muchos modelos con distintos grados de participación pública.

2. La *deuda pública como un recurso extraordinario*, pero *no excepcional*, que se fundamenta en la necesidad de *implicar a las generaciones futuras en las inversiones* públicas realizadas en el presente y en la conveniencia de *movilizar el ahorro privado para reactivar la actividad económica* en situaciones de depresión.

3. El *principio de equilibrio presupuestario a medio y largo plazo*, según el cual la *deuda pública* emitida durante los años de depresión económica *debería ser amortizada durante los años de auge*, aprovechando el superávit presupuestario.

4. El *principio de política económica*, según el cual el *Sector público debe compensar y corregir las deficiencias, desequilibrios y desigualdades derivados del funcionamiento de los mercados mediante la aplicación de instrumentos reguladores, monetarios* (actuar sobre la cantidad de dinero en circulación), *presupuestarios* (realizar ingresos y gastos públicos) *y de empresas públicas*.

Así, frente al principio clásico de neutralidad impositiva, la propuesta keynesiana plantea la *utilización de las subvenciones financieras y las exenciones fiscales como incentivos* para dirigir el crecimiento.

5. El *principio de progresividad impositiva*, según el cual la equidad en la imposición se corresponde con el criterio de que cuanta mayor sea la capacidad económica, mayor debe ser el tipo de gravamen en los impuestos directos, y se defienden que los *impuestos indirectos no son progresivos*, por lo que la *financiación pública debe realizarse mediante impuestos directos, al ser regresivos*.

Durante el **siglo XX la interpretación keynesiana** del funcionamiento de la actividad económica se mantuvo como referencia básica del pensamiento hacendístico ortodoxo y como doctrina inspiradora de las políticas económicas, aunque tuvo *desarrollos muy distintos en los sistemas comparados y rechazos doctrinales desde las escuelas de pensamiento neoliberal*.

En la segunda mitad del siglo XX, la aparición del Estado protector durante los **años 50 y 60 deriva en una alianza entre política económica y política social** en los países industrializados con economía de mercado intervencionista. Pero, **en los años 80, los progresos sociales que pueden alcanzarse están limitados por los medios económicos**. El Estado protector tiene como función esencial asegurar a todos los ciudadanos una protección mínima contra los riesgos sociales. El mayor problema es determinar a qué nivel se sitúa este mínimo.

Los **factores que han influido en la crisis de la Hacienda keynesiana** que comenzó en los años ochenta del siglo XX, son:

- El enorme *crecimiento del tamaño del Sector público* experimentado desde la Segunda Guerra Mundial en los países desarrollados, que no ha estado vinculado al desarrollo de mecanismos para gestionar eficazmente los recursos públicos y para evitar la corrupción.
- El extraordinario *crecimiento de la deuda pública acumulada* en los países desarrollados y *las dificultades que el "ciclo político" ha supuesto para su amortización en los periodos de auge*, lo que ha significado el incumplimiento del principio de equilibrio presupuestario a medio y largo plazo; y las subsiguientes crisis nacionales de financiación pública.
- La *progresiva autonomía y supremacía de los poderes ejecutivos* frente a los legislativos existente en los Estados democráticos, que

solamente en los últimos años parece que comienza a ser contrarrestada con la inevitable democratización de los medios de comunicación.

- La general asunción del *Desarrollo Sostenible como derecho humano de tercera generación*, lo que representa nuevas actividades económicas relacionadas con la protección del *medio ambiente y el uso racional de los recursos*, pero también la necesidad de reconvertir muchos procesos industriales contaminantes que dan empleo a muchas personas.
- La expansión del nuevo fenómeno de la Globalización, sin que existan todavía instituciones supranacionales con capacidad para contrarrestar sus efectos indeseables.
- La *gran explosión económica experimentada por los países emergentes como China, Brasil, o India*, lo que representa cambios importantes en la dinámica económica mundial.

Los posicionamientos doctrinales más destacados respecto a la crisis de la Hacienda keynesiana y la necesaria formulación de un nuevo paradigma oscilan entre:

- ✓ El *pensamiento neoliberal que defiende el regreso a muchos de los criterios hacendísticos clásicos, centrándose en recuperar el principio de equilibrio económico presupuestario anual* (estabilidad presupuestaria) *y a limitar el tamaño y los ámbitos de la actividad económica pública;*
- ✓ El *pensamiento nekeynesiano* que busca las soluciones en la *mejora de la gestión pública, el aumento de la transparencia administrativa* (para luchar contra la corrupción), *la extensión de la participación ciudadana* (como control de las decisiones públicas), *el fomento de la responsabilidad y solidaridad social o el establecimiento de*

correctivos a la globalización financiera (como la guerra a los paraísos fiscales).

Joseph Stiglitz economista y profesor estadounidense nacido en 1943, argumenta en *La Economía del Sector Público*: "En las *economías mixtas, la actividad económica es llevada a cabo tanto por la empresa privada como por el Estado*. Los economistas y otros pensadores se han dado cuenta de las *importantes limitaciones de la capacidad del sector privado para satisfacer ciertas necesidades sociales básicas*. El intento de corregir estos fallos ha aumentado el papel del Estado en la economía de mercado. Sin embargo, el *Estado no es necesariamente la solución para resolver los fallos del sector privado*".²³

Para **Ritt Bjerregaard**, política danesa, miembro de la Comisión Europea entre 1995 y 1999, en representación de Dinamarca: "*Desde un punto de vista político, el sistema de servicios sociales trata de resolver los contrastes y las tensiones que aparecen en la sociedad. Si la política social se describe a veces como socialista, es únicamente en razón de una etimología popular. En los países capitalistas, las políticas sociales y los sistemas de protección social constituyen el medio más aceptable de asegurar la paz y el orden social. La política social no es el único medio de asegurar el buen funcionamiento de una sociedad desarrollada, pero es la menos costosa*".²⁴

La evolución de la Hacienda Pública en los últimos 50 años ha sido destacable. Los manuales de la disciplina y su contenido han cambiado, se han visto alterados los temas de estudio, su importancia relativa y también las técnicas con las que estos se analizan.

²³ **Stiglitz, Joseph.** (2000), *La Economía del Sector Público*. pp. 12-13. Ed. Bosch. Se puede consultar en la página web: http://www.institutodeestudiosurbanos.info/dmdocuments/cendocieu/0_Gestion/Economia_Sector_Publico-Stiglitz_J-2000.pdf#page=3&zoom=auto,-194,252

²⁴ **Bjerregaard, Ritt,** (1981). *El Estado protector en crisis*, Ed. OCDE, 1981. pp. 15.

Sherwin Rosen²⁵ “hizo referencia a las características principales de la investigación actual en la Hacienda Pública que podemos sintetizar en las siguientes:

- ✓ *La práctica desaparición en los manuales modernos de los aspectos macroeconómicos de la actividad pública.*
- ✓ La *realización* de actividades de ingresos y gastos por arte el sector público va a *tener influencia en aspectos tanto microeconómicos como macroeconómicos.*
- ✓ El *establecimiento* de un impuesto, por ejemplo, va a incidir en tres aspectos distintos:
 1. Va a tener **efecto en la asignación de recursos**, el impuesto sobre la renta personal permite que los **individuos decidan cambiar la asignación de su tiempo entre renta y ocio**; la introducción de impuestos selectivos sobre el consumo de determinados bienes puede desincentivar su consumo y aumentar el de otros bienes sustitutivos.
 2. Se produce un **efecto de naturaleza distributiva**. Algunos **individuos van a soportar impuestos relativamente mayores que otros.**
 3. Puede producirse un **efecto sobre la demanda agregada de la economía** p.e.: un impuesto sobre la renta supone una disminución de la renta disponible) y afectar al tipo de interés, nivel de precios, volumen de ahorro etc.

Los primeros **aspectos, asignativo y distributivo**, son de carácter microeconómico, mientras que el **tercero tiene naturaleza macroeconómica.**

²⁵ **Rosen, Sherwin. (1979).** “Wage-Based Indices of Urban Quality of Life.” In Current Issues in Urban Economics, editado por Mahlon R. Straszheim and Peter M. Mieszkowsk. pp. 74–104. Baltimore: Johns Hopkins University Press.

Los manuales de Hacienda Pública, sin embargo, se centran en la actualidad en los dos primeros aspectos, relegando el tercero.”

Atkinson y Stiglitz ²⁶ reconocen “que constituyen una parte esencial del estudio del papel global del Sector Público en la Economía. Sin embargo, hay una dualidad, una diferenciación analítica entre micro y macroeconomía que hace que su estudio se haya desdoblado en dos bloques independientes:

- ✓ La Hacienda Pública Microeconómica, que estudia los efectos sobre el bienestar de los programas de ingresos y gastos públicos.
- ✓ La Hacienda Pública Macroeconómica dedicada al estudio de los efectos de la cuantía de estos ingresos y gastos públicos sobre la actividad económica general.

Que la Hacienda Pública Moderna se haya centrado en el primero de estos campos, el estudio en profundidad de ambos excedería las dimensiones de un manual o de un curso académico. *Atkinson y Stiglitz* así lo reconocen en la primera lección de su libro: *La estrategia de las editoriales ha cambiado desde los tiempos en que Musgrave pudo dedicar 210 páginas de su Teoría de la Hacienda Pública a la política de estabilización económica.*”

Richard Abel Musgrave

Capítulo destacado merece este autor, cuya aportación ha sido fundamental para la evolución de la Teoría de la Hacienda Pública de la segunda mitad de siglo XX. Su personal evolución se evidencia si analizamos su obra “*Teoría de la Hacienda Pública*”, y la contrastamos con la escrita posteriormente con su esposa: “*Hacienda Pública Teórica y Aplicada de Musgrave y Musgrave*” ²⁷.

²⁶ **Anthony B. Atkinson y Joseph E. Stiglitz. (1944).** Lectures on Public Economics. pp 2-5. Editions published by Princeton University.

²⁷ **Musgrave. (1991).** Hacienda Pública Teórica y Aplicada. Pp. 46-48. Editor: McGraw Hill Editorial (20 de noviembre de 1991). Se puede consultar en la página web: <https://es.scribd.com/doc/113030555/40385052-Hacienda-Publica-Teorica-y-Aplicada-Musgrave-Richard>

En su obra primera dedica una tercera parte del texto a aspectos macroeconómicos y al estudio de la Hacienda Pública compensatoria, mientras que en la obra publicada posteriormente no supera la décima parte del texto lo escrito acerca de aspectos de estabilización.

Musgrave “*pone de manifiesto la inserción de lo que denomina doctrina fiscal en la economía cuando dice que la historia de la doctrina fiscal (...) refleja el progreso de la economía analítica, un enriquecimiento en la caja de herramientas en palabras de Joan Robinson, que después pueden aplicarse a la solución de los problemas fiscales. Como veremos, las principales herramientas fiscales fueron fraguadas por un conjunto de grandes teóricos generales, y no por especialistas fiscales.*”

Musgrave afirma que “en la Hacienda Pública no se puede negar su *carácter fronterizo con otras ciencias sociales*. Destaca que hay algo más que herramientas de análisis económico, pues es sensible a los cambios en las instituciones económicas y sociales. Los cambios que se producen en los valores y las filosofías sociales también le influyen”.

Julio López Laborda y Jorge Onrubia Fernández²⁸, en su artículo *El Padre de la Hacienda Pública Moderna*, publicado en la *Revista Libros de Economía y Empresa*, nos dicen que “Teoría de la Hacienda Pública (*The Theory of Public Finance*) de *Richard Abel Musgrave*²⁹ transformó en 1959 el estudio de la Hacienda pública. Esta obra inicia la transformación de la Hacienda pública en Economía pública, al ampliar el ámbito de la disciplina y el marco analítico. Musgrave actuó como puente entre las tradiciones continental europea y anglosajona. Por primera vez, los contenidos acerca de las actuaciones del

²⁸ **López Laborda, Julio y Onrubia Fernández, Jorge. (2007).** El padre de la Hacienda pública moderna. Revista: Libros de Economía y empresa. Web: <http://librosdeeconomiyempresa.com/r006/articulo15.aspx>

²⁹ **Musgrave, R.A. (1969).** Teoría de la Hacienda Pública. Edición Castellana de edit. Aguilar.

sector público fueron sistematizados reconociendo tres tipos de funciones que iban a facilitar el análisis de las intervenciones públicas:

- ✓ Función asignativa.
- ✓ Función distributiva.
- ✓ Función de estabilización, esta última de índole macroeconómica.

Esta división resultó muy útil para el análisis del papel del sector público en la economía, permitía aislar los objetivos de sus intervenciones, dando pleno sentido al enfoque de la “teoría de los fallos del mercado” propuesta por Bator (1957) para explicar las correcciones del libre funcionamiento del sistema de precios. En relación con estos “fallos del mercado”, Musgrave en su artículo en *Finanzarchiv*, “*A multiple theory of budget determination*”(1957)³⁰, habló de la controvertida categoría de los “bienes de mérito o preferentes” (*merit goods*) y, en sentido contrario, “las necesidades indeseables” (*de-merit goods*) que servirían para justificar algunas restricciones de la soberanía del consumidor, como las relacionadas con el consumo de tabaco o alcohol. **Musgrave** tuvo la oportunidad de incorporar prácticamente todas sus aportaciones publicadas hasta el momento sobre teoría de la incidencia impositiva, medición de la progresividad, bienes públicos, federalismo fiscal, efectos de la imposición sobre la asunción de riesgos y, en la vertiente macroeconómica, el **papel de la política fiscal en la estabilización.**”

Julio López Laborda y Jorge Onrubia Fernández, en su artículo, “destacan el hecho de que en 1958 Musgrave accedió a una plaza en la John Hopkins University, aunque su estancia en Baltimore iba a ser corta, pues en 1961 se incorporaba a la recién creada *Woodrow Wilson School of Public Affairs*, en la Universidad de Princeton. En este periodo, su labor investigadora se centró en

³⁰ **Musgrave, R.A. (1957).** “A multiple theory of budget determination”, pp 333-343. Artículo en *Finanzarchiv*. Se puede consultar en la página web: https://www.jstor.org/stable/40909134?seq=1#page_scan_tab_contents

los efectos económicos de la política fiscal: *“On measuring fiscal performance” en The Review of Economics and Statistics*, 1964. Su regreso a la Universidad de Harvard se produjo en 1965, en la que permanecería hasta su retiro en 1981. En Harvard ocupó simultáneamente cátedras en el Departamento de Economía y en la Law School, obteniendo en 1969 la distinción H. H. Burbank Professor, así como la dirección del Comité de Estudios Afroamericanos. De 1969 a 1975 fue editor del *Quarterly Journal of Economics*.

En los años sesenta, Musgrave trabajó también como consultor para el Tesoro, el Comité de Gobernadores de la Reserva Federal, el Comité de Asesores Económicos del Presidente, el Departamento de Vivienda y Desarrollo Urbano, así como para el Banco Mundial. Actuó como asesor en materia de política fiscal y tributaria para los gobiernos de Chile, Japón, Corea del Sur y Taiwán, y dirigió sendos proyectos de reforma tributaria en Bolivia y Colombia. Todas estas experiencias, junto con su profundo conocimiento de la economía de la imposición, le permitieron elaborar otro excelente manual, *Fiscal Systems, en 1969*, una completa guía sobre la estructura y el comportamiento del sector público en las economías desarrolladas, destacando su perspectiva “visionaria” acerca de la incipiente globalización económica y sus implicaciones de coordinación respecto de las políticas tributarias”.

El citado artículo menciona que “en 1973, vio la luz una nueva versión de su manual de 1959, en coautoría con su esposa, la también prestigiosa hacendista *Peggy Boswell Musgrave*, El título de la publicación: *Public Finance. In Theory and Practice*, en el que se *incorporaban nuevos contenidos* ofrecidos por la literatura hacendística de esos últimos años, y cuyas sucesivas ediciones actualizadas han sido traducidas a varios idiomas”.

Julio López Laborda y Jorge Onrubia Fernández “enfatan la importancia de su trabajo académico al aludir a la publicación en 1999, en coautoría con el

Premio Nobel de Economía **James M. Buchanan**, de un extraordinario volumen en el que ambos sometían a confrontación sus distantes, o no, concepciones del papel del sector público, bajo el título *Public Finance and Public Choice. Two Contrasting Visions of the State*³¹. La posición de Musgrave queda perfectamente recogida en este pasaje: *el interés propio no es lo único que importa, ni una buena sociedad puede basarse sólo en él. Un concepto útil de libertad reclama la existencia de limitaciones impuestas por la preocupación por los demás*".

Como señaló **Martin S. Feldstein** en su obituario en *The New York Times*³², *"Musgrave contribuyó de forma determinante a la transformación de la Economía en la década de los años cincuenta y sesenta del pasado siglo, incorporando al terreno de la Hacienda pública los fundamentos de la teoría micro y macroeconómica, lo que permitió abandonar el enfoque esencialmente descriptivo imperante hasta ese momento"*.

Su propia esposa, **Peggy Brewer Musgrave**, argumentó que su marido consideró que el gobierno tiene un papel económico importante y desarrolló una teoría sobre la forma en que los impuestos y otros factores interactúan en áreas donde los bienes y servicios - carreteras, escuelas, tribunales y defensa nacional, por ejemplo - son mejor proporcionados por el gobierno.

³¹ **James M. Buchanan & Richard A. Musgrave, (1999)**. "Public Finance and Public Choice: Two Contrasting Visions of the State," MIT Press Books, The MIT Press, edition 1, volume 1, number 0262024624, March. Pp 29-30.

³² **Martin S. Feldstein (2007)**. Obituario de Richard Musgrave en The New York Times. Información obtenida en la página web: <https://www.nytimes.com/2007/01/20/business/20musgrave.html>

2.1.3. La distinción entre Hacienda Pública normativa y Hacienda Pública positiva.

Presenta la Hacienda Pública implicaciones jurídicas, sociológicas, políticas éticas y contables, lo que la convierte en *una de las más fascinantes de las que integran la ciencia económica, pero a la vez posibilita diferentes enfoques* en su análisis científico.

González Páramo y Contreras³³ consideran “que la actuación económica del Sector Público en una economía de mercado delimita el campo de estudio de la hacienda pública, que debe responder a cuatro cuestiones fundamentales:

- a) ¿Cuál es la justificación de la intervención pública en una economía de mercado?
- b) ¿Cuáles son los criterios con arreglo a los cuales podemos juzgar la racionalidad de los distintos programas de ingresos y gastos públicos?
- c) ¿Cuáles son los efectos de estos programas sobre el comportamiento económico de los agentes privados?
- d) ¿Cuáles son los criterios que permiten explicar la adopción de estos programas y predecir condicionalmente la evolución de gastos e ingresos públicos en el tiempo?

¿Cuáles son los enfoques que se pueden adoptar para responder a estas cuestiones? Podemos decir que son, fundamentalmente, tres: el enfoque histórico, el enfoque de los grandes temas de la Hacienda Pública y el enfoque positivo-normativo.”

Esta distinción supone simplemente la traslación de la división entre economía positiva (lo que es) y normativa (lo que debería ser) realizada por **J. N. Keynes**. “La ***Hacienda Normativa*** pretende justificar las intervenciones del Sector Público en la actividad económica, al mismo tiempo que diseña las políticas

³³ **González Páramo, JM. y Contreras, C. (1987)**. La traslación intergeneracional de la carga de la deuda pública. pp 33. Papeles de Economía Española.

más eficaces para alcanzar los objetivos que se plantean en dichas intervenciones.

Por otro lado, el *enfoque positivo de la Hacienda Pública* *está dedicado al estudio de los criterios que guían la toma de decisiones públicas y a los efectos de las intervenciones públicas sobre la actividad económica.* A partir de este enfoque positivo-normativo podemos enumerar los contenidos de la Hacienda Pública, sus áreas de estudio.”

Siguiendo a **Tresch**³⁴ podemos distinguir “*cuatro bloques dentro de la Hacienda Pública Normativa:*

- a) El primero hace referencia a los **campos de la actividad económica en que puede intervenir el Sector Público.** Se plantea, por lo tanto, la legitimidad de las intervenciones públicas.
- b) Una vez que se ha establecido cuándo debe producirse la intervención pública, la segunda cuestión es **cómo debe realizarse esta intervención,** cuáles son las reglas de decisión a seguir en cada área de intervención.
- c) Las intervenciones del Sector Público van a comportar la realización de una serie de actividades que suponen unos gastos. La tercera cuestión relevante es la de determinar **cómo se deben financiar estos gastos.**
- d) La última cuestión es la relativa a la **definición del nivel de gobierno que debe intervenir en cada uno de los campos.”**

Tresch subraya que “el primer bloque se corresponde con los fundamentos de la intervención pública, el segundo con la teoría normativa de los gastos públicos, el tercero con la de los ingresos públicos y el último con la teoría del federalismo fiscal.

³⁴ **Tresch, R. W. (1981):** Public Finance. A normative theory. Plano (Texas), Business Pub. Inc. and ... Madrid, Instituto de Estudios Fiscales. Temas Universitarios Horacio Capel: Filosofía y ciencia en la Geografía. pp 242.

Por otro lado, la **Hacienda Pública positiva**, tiene por objeto estudiar dos cuestiones fundamentales:

- a) El **comportamiento del Sector Público en la práctica**.
- b) La **incidencia sobre los agentes económicos privados de las políticas de ingresos y gastos públicos.**"

2.1.4. La Hacienda pública normativa o del bienestar: el estado individualista y el papel del sector público.

E. J. Mishan en su *Tratado sobre Economía Normativa*³⁵, define la "*Economía normativa o del bienestar como el estudio de los criterios para ordenar situaciones económicas alternativas de mejor a peor.*"

En la misma línea un sector de hacendistas distinguió entre las dos ramas que la componen, la economía del bienestar teórica y la economía del bienestar aplicada: La rama del saber que estudia lo referente a los distintos criterios posibles de organización y acción social recibe el nombre de **economía normativa o del bienestar**. Aunque raramente suele hacerse esta distinción de forma clara y explícita, nos resultará conveniente distinguir entre:

- ✓ **Economía normativa teórica**, a la que corresponde la selección de criterios de acción y organización social, así como la definición del óptimo y sus propiedades (...).
- ✓ **Economía normativa aplicada**, a la que corresponde el diseño de las instituciones y políticas que satisfacen las propiedades del óptimo."

³⁵ **Mishan, Ezra J.**(1985). Introduction to normative economics. Pp 30 y ss. New York Oxford University.

En esta segunda rama, economía normativa aplicada, es donde se mueve la hacienda pública normativa. **Se podría clasificar la hacienda pública como economía del bienestar aplicada.**

2.2. Hacienda Pública Internacional.

Es incuestionable la creciente importancia de las relaciones económicas internacionales, sin embargo, la Economía Pública internacional tiene unas características distintivas achacables al hecho de que no existe ningún mecanismo de decisión global.

La Economía Pública Internacional difiere de la Teoría del Federalismo Fiscal, pues se analizan en el ámbito de la fiscalidad internacional aspectos diferentes, aunque es en el área de la evitación de la doble imposición internacional y de la coordinación internacional en materia impositiva en la que se han producido mayores avances.

El comercio internacional, la movilidad internacional, la existencia de Áreas de Libre Comercio y la consolidación de la UE han llevado **a los estados a establecer un conjunto de medidas destinadas a ordenar y favorecer los intercambios internacionales.**

J.M. González Páramo destaca que “la **Economía está cada vez más internacionalizada** en prácticamente todos los aspectos. El comercio Internacional de bienes y servicios es cada vez más importante, hasta el punto de que puede **suponer entre un 20 y un 70 por ciento del PIB**. El flujo internacional de personas que cruzan las fronteras para trabajar o realizan trabajos transfronterizos es cada vez mayor y, sobre todo, el flujo internacional de capitales financieros es de una magnitud apabullante”.

“La **teoría convencional de la hacienda pública** se ocupa, según nos dice **J.M. González Páramo**, exclusivamente, de estudiar los procesos de

asignación y distribución de recursos a los que da lugar la intervención pública mediante programas de ingresos y gastos, siempre dentro de una economía nacional. El sujeto de estudio aparece delimitado como una unidad de tipo político-institucional con características propias y cierta uniformidad en cuestiones como el idioma, las leyes, las costumbres y la moneda. A medida que las **economías nacionales incrementan su grado de interdependencia**, crecen las corrientes comerciales y **se desarrolla la movilidad internacional de factores. Paralelamente a todo ello, el contexto nacional de análisis pierde relevancia**. El bienestar de los ciudadanos de un país, inevitablemente, pasa a depender de las políticas seguidas por otros estados. Asimismo, cuando existe comercio internacional en bienes y factores, las políticas fiscales deseables en condiciones de aislamiento o autarquía dejan de serlo.”³⁶

González Páramo “reitera la importancia de las consideraciones internacionales a la hora de evaluar los ingresos, los gastos públicos y el diseño de políticas es valorada y reconocida por todos los ámbitos de la economía y la política **desde la finalización de la Segunda Guerra Mundial**”.

Richard A. Musgrave encabezó la defensa de estas consideraciones que no han sido, sin embargo, suficientes para generar un cuerpo integrado y con coherencia de construcciones teóricas que puedan agruparse bajo el título general de *Teoría de la Hacienda Pública Internacional*. **González Páramo** alude a algunas justificaciones a este silencio:

“En primer lugar, la no existencia de un gobierno mundial efectivo. Hasta este momento histórico, a pesar del poder político de organismos como la ONU, el FMI y el Banco Mundial, pudieran exhibir para activar programas de ingresos y gastos que pudieran corregir problemas internacionales de distribución de rentas, externalidades, limitaciones del comercio, monopolio,

³⁶ **González Páramo, J.M. (1987)**. Teoría Pura de la Hacienda Pública Internacional. Revisión y Síntesis. Pp. 7. Se puede consultar en la página web: <http://eprints.ucm.es/21615/1/8731.pdf>

etc. no podemos hablar de la existencia de una autoridad efectiva. Ello restó interés a los estudios e investigación acerca de los sistemas óptimos de ingresos y gastos públicos.

En segundo lugar, se puede asegurar que la *Teoría de la Hacienda Pública convencional* cuenta con *bloques analíticos aplicables por analogía al contexto internacional*, de entre ellos podemos destacar la teoría del federalismo fiscal. Si en lugar de definir el bienestar social sobre las necesidades de los nacionales de un país la hiciéramos sobre el bienestar de todos los ciudadanos de una suma de países o de la totalidad del planeta, la teoría normativa convencional de la hacienda pública sería de aplicación.”

González Páramo destacó la aportación realizada por **Breton** (1965)³⁷ “acerca de la *provisión de bienes públicos internacionales* (p.e. programas de investigación en materia tecnológica, tribunales de justicia, acuerdos de defensa y cooperación programas de lucha contra ciertas enfermedades), la *intervención en casos de efectos externos* (p.e. cooperación en la lucha contra ataques al medio ambiente, tales como la contaminación de las aguas y la "lluvia ácida", así como programas de concienciación internacionales que permitieran educar a la ciudadanía), *la constitución de organismos que permitan reducir el riesgo de bancarrotas nacionales prolongadas* (p.e. Fondo Monetario Internacional, Banco Mundial) y el *establecimiento de programas de redistribución de renta entre naciones* (p.e. Dosser, 1963). A la vista de estas afirmaciones, podemos asegurar que la Teoría de la Hacienda Pública, los conceptos y los resultados que aporta a la sociedad pueden ser aplicados, sin temor, al contexto internacional. Rasgo que comparten en general los bloques teóricos de la imposición eficiente y los efectos económicos de la imposición.”

³⁷ **Raymond Breton, (1965).** "An Economic Theory of Social Movements." American Economic Review 59: pp. 198-205.

Finalmente, González Páramo “creyó poder asegurar que el principio de división interdisciplinar y su aplicación al análisis de la política de estabilización, de atención preferente para los hacendistas, expone que, en la práctica, el *campo de la hacienda pública internacional se haya reducido al diseño de un conjunto de normas de coordinación internacional en materia impositiva*, Musgrave (1969).³⁸ De igual manera, el fuerte desarrollo de la *teoría pura del comercio internacional*, analizada por *Bhagwati y Srinivasan en 1983*³⁹, se ocupó de estudiar los *efectos de aranceles e impuestos sobre el bienestar y los flujos de comercio*, también a establecer *reglas para su configuración óptima* (p.e.: *Dixit y Norman*, 1980⁴⁰)”.

Para **Frenkel y Mussa**, 1985, “la teoría monetaria de la economía internacional se ha venido desarrollando como continuación de la teoría macroeconómica convencional, centrándose en el estudio de los efectos de las *políticas estabilizadoras* (p.e.: la política fiscal bajo escenarios alternativos de movilidad de capitales, sustituibilidad de activos y flexibilidad de precios salarios y tipos de cambio)⁴¹.”

Podemos afirmar que atribuir **un contenido propio y exclusivo a la Teoría de la Hacienda Pública Internacional es poco riguroso.**

Santiago Álvarez escribe que es posible incluir, como dice *González-Páramo*, en este amplio concepto un conjunto de “*áreas problemáticas susceptibles de*

³⁸ **Musgrave, Richard. (1969):** Teoría de la Hacienda Pública. Edición Castellana de edit. Aguilar.

³⁹ **M. A. Oommen. (1993)** Bhagwati-Srinivasan Report on Economic Reforms. Economic and Political Weekly. Vol. 28, No. 40 (Oct. 2, 1993), pp. 2116-2118.

⁴⁰ **Dixit, A.K. and Norman, V. (1980)** Theory of International Trade: A Dual General Equilibrium Approach. Cambridge University Press, London. Información obtenida en la página web siguiente:

<https://doi.org/10.1017/CBO9780511628627>

⁴¹ **Frenkel, J.A. and M.L. Mussa. (1985)** Asset Markets, Exchange Rates, and the Balance of Payments. R.B. Jones and P.B. Kenen (eds.). Handbook of International Economics. Vol. 2. North Holland. Amsterdam.

integrarse en esta rama de la teoría hacendista utilizando tres criterios metodológicos:

1) **Individualismo metodológico;** los individuos, agrupados en naciones, son las unidades primarias de análisis y toman decisiones asignativas de forma racional, maximizando su bienestar;

2) **Especialización instrumental;** la división del trabajo científico en economía y la homogeneidad en el tratamiento de los problemas estudiados recomienda dar prioridad a los aspectos microeconómicos de la hacienda pública -asignación y distribución-dejando el desarrollo de las cuestiones institucionales y macroeconómica a otros cursos o disciplinas, así como excluir aquellas intervenciones públicas que no impliquen la realización directa de ingresos y gastos públicos.

3) **Diferenciación de los enfoques positivo y normativo** (regla de trabajo tan difícil en la práctica como recomendable desde el punto de vista lógico). La aplicación estricta de estos principios al abanico de problemas relacionados con la utilización de ingresos y gastos públicos en economías abiertas ofrece una subdivisión natural de lo que podría denominarse "Teoría pura de la hacienda pública internacional": Tipología de los instrumentos de intervención de la hacienda pública en una economía abierta, Teoría positiva de la hacienda pública internacional y Teoría normativa de la hacienda pública internacional⁴²."

La teoría de la hacienda pública internacional debe tener un carácter diferenciado, éste ha de venir determinado por el reconocimiento de que

⁴² **Álvarez García, Santiago. (2004).** "Estudio de la Teoría de la Hacienda Pública". Hacienda Pública: Enfoques y Contenidos. Instituto de Estudios Fiscales y Universidad de Oviedo. ISSN 1578-0244, N.º. 2, 2004, pp. 1-37.

la apertura de una nación al exterior puede alterar la deseabilidad y los efectos de políticas de gastos e ingresos públicos utilizados en economías cerradas.

Esta apertura al exterior da lugar a flujos de transacciones en bienes y servicios y movimientos de factores de producción. Un criterio natural para ordenar los instrumentos de intervención de la hacienda pública en este contexto se sustentaría en la distinción entre aquéllos que afectan directamente a estos movimientos de recursos y aquéllos que lo hacen indirectamente.

Los Instrumentos de Intervención tienen un papel relevante en las relaciones entre estados. Atendiendo a la enumeración y estudio del profesor **González Páramo**⁴³, estos instrumentos son::

“El **arancel** es un *impuesto que grava las importaciones de bienes cuando éstas traspasan las fronteras nacionales, introduciendo una cuña entre los precios internacionales de los bienes importables y los precios nacionales de los bienes sustitutivos de las importaciones*. Es la restricción más ampliamente utilizada sobre el comercio exterior.

Los **impuestos sobre las exportaciones**, por su parte, establecen una cuña entre los precios nacionales de los bienes exportables y los precios internacionales de los bienes exportables.

En la mayoría de los casos, a menos en los que se refiere a los países desarrollados, **aranceles e impuestos a la exportación son aplicados con el fin de proteger a la industria nacional** productora de sustitutivos de importables. Para otros fines, como aumentar la competitividad y los mercados

⁴³ **González Páramo, J.M. (1987)**. Teoría Pura de la Hacienda Pública Internacional. Revisión y Síntesis. pp. 7. Se puede consultar en la página web: <http://eprints.ucm.es/21615/1/8731.pdf>

exteriores, diferentes **subsídios** a la exportación pueden ser utilizados: *créditos o rebajas impositivas créditos "blandos" a la exportación o subsidios sobre costes de transporte*.

Impuestos y subsidios sobre las exportaciones o importaciones de capital tienen, asimismo, una doble finalidad proteccionista y recaudatoria”.

González Páramo “resume los instrumentos de intervención en el siguiente listado:

a) Intervención directa:

1. Gasto público en bienes y servicios públicos internacionales.
2. Transferencias públicas internacionales en bienes y servicios.
3. Inversiones públicas internacionales.
4. Transferencias públicas internacionales de capital.
5. Aranceles (subsídios) a la importación de bienes.
6. Impuestos (subsídios) a la exportación de bienes.
7. Impuestos (subsídios) a la exportación de capital y trabajo.
8. Impuestos (subsídios) a la importación de capital y trabajo.

b) Intervención indirecta:

1. Gasto público interior
2. Impuestos (subsídios) sobre la producción.
3. Impuestos (subsídios) sobre el consumo.
4. Impuestos (subsídios) sobre el uso del capital.
5. Impuestos (subsídios) sobre el uso del trabajo”.

Esta exhaustiva clasificación lleva aparejados algunas acotaciones del autor: “Primero, los gastos públicos realizados por un país en otro conjunto de países, que normalmente no los contempla ni en la teoría de la hacienda pública ni en la teoría de comercio internacional, tienen como finalidad el deseo de atender **metas asignativas y distributivas análogas** a las dominantes en economías

cerradas, más que a la intención explícita de afectar las corrientes de comercio en bienes y factores de producción.

Segundo, debemos mencionar que el deseo de atender metas asignativas y distributivas análogas a las de economías cerradas, mencionado en el párrafo anterior, es el **rasgo característico de los aranceles, los impuestos y los subsidios sobre la importación y la exportación de bienes, servicios y factores.**

Tercero, el gasto público interior **sólo afectará a las corrientes de comercio en la medida en que complementa o sustituye bienes comercializables.**

Cuarto, se debe incidir en el hecho de que los impuestos y subsidios sobre la producción, el consumo y el uso interior de factores, pese a incidir de forma indirecta sobre las transacciones internacionales, pueden **afectar al patrón de especialización de un país, las ganancias en bienestar debidas al comercio y el volumen de intercambios con el exterior**".

2.3. Definición de Presupuesto.

2.3.1. El presupuesto.

El presupuesto puede ser definido, así lo hace Neumark, como el *“resumen sistemático, confeccionado en periodos regulares, de las previsiones, en principio obligatorias, de los gastos proyectados y de las estimaciones de los ingresos previstos para cubrir dichos gastos”*.

A la vista de la definición se puede **concluir que se presupuesta para tener bajo control los gastos y establecer cómo los financiamos.** Un presupuesto público constituye un documento político en el que un gobierno expresa sus intenciones de gastos e ingresos cuantificándolos monetariamente para un horizonte temporal que, generalmente, es de un año.

Un presupuesto público debe plantear las políticas económicas que la autoridad gubernamental tiene previsto realizar y su financiación.

El **Presupuesto público** es entendido por *Enrique Fuentes Quintana* como “un **documento jurídico, político, contable y económico** que se elabora periódicamente, se presenta formalmente equilibrado, establece el límite máximo autorizado de gastos públicos y la estimación de ingresos públicos a realizar durante un ejercicio económico y expresa el programa de actuaciones de política presupuestaria del grupo político gobernante para ese período”.⁴⁴

Entre las **características** del Presupuesto Público que *Enrique Fuentes Quintana* menciona, podemos decir que “es un **documento jurídico**, se aprueba mediante una norma dictada por la **máxima asamblea legislativa** del correspondiente nivel de gobierno. Su elaboración, aprobación y ejecución están sometidas a control de legalidad.

Es un ***documento político***, expresa el plan anual de actividades del Sector Público decididas por el grupo político gobernante que, en teoría en una hacienda democrática, supone la plasmación anual de su programa electoral.

Es un documento contable. Su confección está sometida a criterios contables, su estructura es sistemática y su contenido está cifrado.

Es un ***documento económico***. Contiene la definición de las políticas anuales de ingresos y gastos del Sector Público decididas por el grupo político gobernante

Se presenta **equilibrado formalmente**. El total de ingresos y el total de gastos deben coincidir necesariamente (ya que se aplica el método de contabilidad de partida doble).

⁴⁴ **Enrique Fuentes Quintana**. (1987). Hacienda Pública: Introducción y Presupuesto. Editorial del Autor.

Es un documento **prospectivo**. Contiene una previsión de gastos e ingresos futuros. Una vez cerrado el ejercicio presupuestario y liquidados los gastos e ingresos, se transforma en **Cuenta General**, documento retrospectivo que contiene el detalle de los gastos e ingresos públicos efectivamente realizados durante un ejercicio.”

*Fuentes Quintana*⁴⁵ destaca que “contiene una **previsión normativa de los gastos** a realizar. En principio, los créditos para gastos deben ejecutarse conforme fueron aprobados por el Poder legislativo. Esto representa cinco ámbitos de vinculación:

- ✓ La cuantía máxima a gastar en cada crédito no puede ser sobrepasada.
- ✓ El concepto en el que gastar cada crédito no puede ser alterado.
- ✓ La función para la cual está destinado cada crédito no puede ser cambiada.
- ✓ El órgano con capacidad para gastar el crédito no puede ser sustituido por otro.
- ✓ El ejercicio en el cual debe ser gastado cada crédito no puede ser pospuesto.

Asimismo, contiene una **estimación de los ingresos** esperados (excepto para los ingresos por endeudamiento público, cuya cifra constituye una previsión normativa). Con carácter general, el estado de ingresos presupuestarios únicamente tiene carácter informativo. Los errores al realizar las estimaciones de ingresos no provocan responsabilidad jurídica, aunque sí política.

Su vigencia es **temporal**. Cada presupuesto se encuentra referido a un ejercicio económico (que, en la mayoría de los países, coincide con el año natural). Existe un ciclo presupuestario dentro del cual cada documento es elaborado, aprobado, ejecutado y controlado”.

⁴⁵ **Fuentes Quintana, E.** (1990): Hacienda Pública. Imprenta Rufino García Blanco, Madrid, 2 tomos.

El Presupuesto público nace en el siglo XVIII, en Inglaterra, y a lo largo del siglo XIX llegó a los Estados europeos de manera inseparable al parlamentarismo democrático que fue invadiendo la geografía europea. Puede ser considerado la plasmación del principio democrático de soberanía popular: como instrumento del Poder legislativo para ejercer un control de la capacidad del Poder ejecutivo en lo concerniente a **fiscalidad**. Más tarde, esta inicial función fue tornándose en una tarea encaminada a dirigir de toda actividad del Sector Público: aprobación anual del presupuesto, representación popular mayoritaria toma ahora el mando decidiendo y ordenando al Ejecutivo todo su plan de actuaciones para ese periodo.

Desde una perspectiva socio-económica, hoy es el instrumento que dibuja las políticas presupuestarias anuales del grupo político que dispone del poder ejecutivo. Desde una perspectiva jurídico-política, el Parlamento se sirve del presupuesto para **orientar** el trabado del gobierno y para ejercer control de su actividad.

El presupuesto es un documento temporal cuyo **ciclo de vida atraviesa cuatro fases**: elaboración, aprobación, ejecución y control.

La **elaboración** del presupuesto corresponde al Poder ejecutivo. Es un proceso político y técnico que plasma los objetivos políticos del gobierno, se especifican los instrumentos y se precisa una propuesta ante el Parlamento para posteriormente ser aprobados.

La **aprobación** es otorgada al Poder legislativo. Es un proceso político que autoriza o reprueba, según la normativa, la propuesta anual del ejecutivo. La soberanía de los Parlamentos se ha menoscabado a causa de Gastos previamente prometidos, mecanismos de veto del Gobierno, prórroga en caso de no aprobación, técnicas de modificación presupuestaria.

La **ejecución** del presupuesto corresponde al Poder ejecutivo. Mediante este proceso se efectúan los ingresos y gastos. Esta fase comienza al tiempo que el

ejercicio presupuestario, aunque puede extenderse a otros ejercicios posteriores. Para atribuir los gastos e ingresos a un ejercicio determinado pueden seguirse dos criterios contables alternativos: *Según el criterio del devengo*, las operaciones presupuestarias se imputan al ejercicio en el cual el Sector Público contrae la obligación de pagar (gastos) o el derecho a cobrar (ingresos). *Según el criterio de caja*, las operaciones presupuestarias se imputan al ejercicio en el cual el Sector Público efectivamente liquida la obligación (gastos) o el derecho (ingresos).

El ciclo presupuestario se cierra con el **control**, que presenta varias modalidades: Control por el propio Poder ejecutivo; Control por el Poder judicial; Control por el Poder legislativo.

2.3.2. Presupuesto desde el punto de vista de la Hacienda Pública, Economía Pública o Economía del Sector Público.

El economista *Lionel Robbins* “sintetizó el *concepto moderno de economía al entenderla como la ciencia que estudia el comportamiento humano, como una relación entre fines y medios, que son escasos, y que admiten usos alternativos*. Se trata, por tanto, de la ciencia de las elecciones humanas cuando éstas se enfrentan a situaciones de escasez. Esto es lo que define el ámbito de *lo económico*.”⁴⁶

Para *Lionel Robbins* “los desarrollos recientes de la *Teoría Económica* hacen conveniente distinguir *dos aspectos básicos del análisis económico y presupuestario* que, a su vez, nos ayudarán a ordenar los problemas que atañen al sector público:

⁴⁶ **Robbins, L. (1979)**, On Latsis’s Methods and Appraisal in Economics: a Review Essay, *Journal of Economic Literature*, 17, pp. 996-1004.

-
- El ***problema asignativo***: consiste en el estudio de las decisiones racionales sobre los **recursos a utilizar para mejor alcanzar unos fines**. Se refiere a qué y a cuánto utilizar. Nos conduce al estudio del mercado, éste es, a la teoría neoclásica de análisis del sistema de precios. El instrumental teórico se refiere a funciones de utilidad y funciones de producción que se transforman en funciones de demanda y de oferta, las cuales conjuntamente determinan el funcionamiento de los mercados.
 - El ***problema organizativo***: se refiere al cómo, a la **manera de coordinar e incentivar a los agentes que intervienen en la producción y distribución**, es decir, al proceso para alcanzar los fines productivos y distributivos. Aquí el ámbito de estudio es el de las relaciones que se producen estrictamente fuera del mercado, aunque resulten fundamentales para el funcionamiento de éste, es la economía de las instituciones. Por ello, el instrumental teórico tiene otros referentes: los contratos, los derechos de propiedad, los costes de transacción, los valores, las normas, las relaciones de agencia y las instituciones en general.”

Como ya hemos visto en anteriores epígrafes, la ***Hacienda Pública es la parte de la Teoría Económica que tiene como función el estudio de la intervención del Estado en la economía, analizando los ingresos y gastos públicos, que fundamentan la actividad financiera del Estado y que se ve dibujada en el Presupuesto.***

La ***Hacienda Pública*** tiene la misión de lograr que se comprenda la fundamentación lógica de las actuaciones del Sector Público, entre las que se encuentra la presupuestaria, en sus dos tareas primordiales del análisis

económico: los problemas asignativo y organizativo y sus consecuencias aparejadas para el sistema económico.

La disciplina de la Hacienda Pública no está dirigida exclusivamente a los impuestos, como los ciudadanos suelen creer, pues alcanza a otros ámbitos. Este es el motivo por el que algunos economistas no hablan de *Hacienda Pública* término que surgió en la *Escuela Italiana de Estudio de las Finanzas Públicas*), si no de *Economía del Sector Público o Economía Pública*, designación preferida en el ámbito anglosajón.

Es incuestionable la trascendencia de la Hacienda pública en áreas que únicamente pueden ser abordadas por el Estado, como argumentaba Richard Musgrave. La *presencia del Sector Público en nuestras propias vidas* tiene un trasfondo económico, pues se necesitan unos recursos económicos para hacer frente a aquellas prestaciones que los ciudadanos esperan recibir del Estado. *El gasto de los hospitales y centros sanitarios públicos*, donde nacemos y son atendidas nuestras enfermedades, *las escuelas* que nos proporcionan la educación básica, *la universidad* que nos forma profesionalmente, las *ayudas al desempleo* a que el trabajador despedido tiene derecho, *las pensiones* de nuestros ancianos, *las carreteras* por las que nos desplazamos, *los impuestos*, etc. son una muestra de la presencia pública en la actividad económica.

Cada año los gobiernos de todos los estados han de presentar el *Proyecto de presupuestos para el año siguiente*, que indefectiblemente ha de ir acompañado de un debate político. En él se detallan con cifras pormenorizadas las líneas de actuación del Gobierno: *el gasto en sueldos de los empleados públicos, el gasto social (educación, sanidad, empleo y pensiones) o en infraestructuras (carreteras, puertos, aeropuertos, etc.), los impuestos a afrontar por los ciudadanos, las transferencias a las entidades territoriales.*

El debate ha de tratar *en esencia si las cifras que aluden al gasto van a permitir dar respuesta a las exigencias coyunturales* (de crecimiento, de

estancamiento o de recesión) y a las *necesidades económicas estructurales* (las diferencias respecto a los países del entorno europeo en lo referente a: equipamiento en infraestructuras, productividad del trabajo, competitividad económica, calidad de vida, gasto social per cápita, etc.).

Según la orientación adoptada, esto es, dependiendo de los objetivos o factores que se consideran prioritarios desde las perspectiva de la acción pública se **criticará: la falta de austeridad** presupuestaria, o sea, el exceso de gasto público, que derrocha recursos y desequilibra a la economía; las **pocas inversiones** en infraestructuras, cuyas carencias lastran el crecimiento y la modernización económica; **o la escasez del gasto social**, que merma la calidad de vida y coloca a grandes colectivos sociales en situación de indefensión. Es frecuente que haya **críticas más técnicas** en las que, por ejemplo, se pone en cuestión las **previsiones económicas sobre las que se asientan los cálculos presupuestarios**, la tendencia más habitual es que las previsiones sean demasiado optimistas: **se prevea un crecimiento económico que no sea realista** por lo que los cálculos de recaudación impositiva están sobrevalorados y los gastos de transferencia por el seguro de desempleo se encuentren por debajo de lo que es más razonable.

2.3.3. El Presupuesto en Situaciones de Crecimiento Económico y en Épocas de Crisis.

Algunos periodos de *crisis en la economía han sido provocados por diversas circunstancias, históricamente la más recurrente ha sido el aumento de los costos de los productos obtenidos del petróleo*. En épocas no muy lejanas hemos visto la influencia que ha tenido el incremento de la demanda de petróleo provocada por la pujanza de las nuevas economías emergentes (China e India), y de las limitaciones que el medio natural nos impone en la producción, las políticas estratégicas y de incremento de su producción.

Todo ello ha venido acompañado de conflictos sociales, lo que ha provocado un debate social acerca de la *conveniencia o no de adaptar el presupuesto a las circunstancias adversas de un momento determinado, sobre si es adecuado de recortar los gastos o incrementar los impuestos que gravan a estos productos*, habida cuenta de sus repercusiones en los sectores más sensibles a dichas subidas de precios (transportistas, pescadores, agricultores, etc.).

Reciente Crisis Financiera.

Debe ser analizado el rol que desempeña el presupuesto y los gobiernos de los estados en crisis económicas, como la que se desencadena a nivel internacional a partir de 2007.

La Crisis Financiera fue provocada por **una correlación de factores que se manifestó en la escasez de crédito y que tuvo su origen en los productos financieros basados en hipotecas de alto riesgo**. Paralelamente, después un largo ciclo de crecimiento especulativo del mercado inmobiliario en numerosos países y, de forma notable, en España, se produjo **una crisis inmobiliaria derivada del crecimiento de los precios de determinadas materias primas y del petróleo, consecuencia del incremento de la demanda causada por la incorporación plena de China e India** a los mercados internacionales.

En este ambiente de confusión, ni los **gobiernos de los estados ni los bancos centrales** fueron capaces de conocer previamente el verdadero alcance y la duración de aquella situación.

Las **decisiones** que fueron adoptadas en tales circunstancias obedecieron más a la urgencia y la improvisación que a estrategias reflexionadas y certeras para todos los estados afectado:

- ✓ **Controlar la inflación.**

-
- ✓ **Proporcionar liquidez** para evitar la quiebra del sistema económico.
 - ✓ **Adoptar medidas para favorecer la reactivación económica y el cambio en el modelo** de crecimiento económico, edificado sobre el sector inmobiliario.
 - ✓ **Viabilidad financiera del sistema público de pensiones**, pues las previsiones demográficas apuntan dificultades en la financiación al momento en que se modifiquen las proporciones entre población activa y ocupada y población jubilada. El **fraude en las subvenciones públicas** (p.e.: en las ayudas a la formación ocupacional) y, en general, el problema de la corrupción en el Sector Público (ligada a licencias urbanísticas, a contratos de servicios y suministros públicos, a concesiones administrativas, etc.).
 - ✓ El **crecimiento prácticamente insostenible del gasto en la sanidad pública** y en los capítulos de gasto en personal sanitario y productos farmacéuticos.
 - ✓ La polémica sobre la **conveniencia de las privatizaciones de empresas públicas y sobre la forma en que se han realizado**. Todo ello se une al debate sobre los procesos de liberalización de determinadas actividades económicas (energía, telecomunicaciones, servicios, etc.), sobre cuya necesidad insisten las instituciones europeas e internacionales, pero que afrontan en la práctica muchas resistencias, a lo que se añade que el diseño, gestión y resultados reales, no siempre responden a lo previsto.

2.3.4. La Unión Europea. Presupuesto e Integración.

La gran mayoría de los estudios sobre la Teoría del Presupuesto parten del hecho de la existencia de un gobierno, de un Estado Nación, en cualquiera de sus versiones de organización territorial y política. Sin embargo, las

organizaciones internacionales y las supranacionales también tienen o pueden tener un presupuesto. El devenir histórico de estas organizaciones nos indica que el **presupuesto es de tipo, podríamos decir, "pasivo"; no pretende otra cosa que tener fondos suficientes para cubrir los gastos corrientes y poco más.** Para ello los **Estados miembro deben hacer aportaciones** que financian los gastos.

La **Unión Europea desde sus orígenes (Comunidades Europeas) elaboró un presupuesto de carácter "activo",** tenía el propósito de desarrollar políticas económicas activas sobre las economías de los Estados miembro. En sectores específicos como el carbón y el acero o sobre ámbitos más amplios como el medio ambiente, el transporte o la agricultura.

Los recursos del presupuesto se orientan en su mayor parte a financiar la política agrícola, la política pesquera y las políticas estructurales; así, los fondos agrícolas, regional y de cohesión son los que disponen de los mayores porcentajes de recursos sobre el total. No obstante, **las normas para su utilización son bastante estrictas y se fijan para cada marco presupuestario plurianual.**

El **proceso de integración europeo siempre ha estado muy ligado al presupuesto.** Las políticas comunes y las acciones de **política económica llevadas a cabo por las instituciones supranacionales de gobierno europeo han dependido, indudablemente, de su plasmación presupuestaria.**

Daniel Strasser⁴⁷ nos dice “que la lucha por el presupuesto y su control ha sido siempre indicativa de la profundización del proceso de integración. El control ejercido por el Parlamento Europeo es muestra de que los representantes de los ciudadanos son quienes, en un "nivel europeo", aprueban

⁴⁷ **Strasser, D. (1990).** “Les finances de l’Europe: le droit budgétaire et financier des communautés européennes”. L.G.D.J.

los gastos. Además, el progresivo incremento de los poderes de esta institución indica la profundización en la democracia del proceso. El **contenido del presupuesto revela el nivel de competencias que los Estados miembro están dispuestos a trasladar a las instancias supranacionales**".

Las **competencias de la UE se han incrementado** a lo largo de los años y de las reformas de los tratados, desarrollándose, principalmente, en el terreno económico, al menos **hasta el Tratado de Maastricht, en 1992**. Estas competencias supranacionales actúan sobre las economías nacionales, **buscando el crecimiento económico y el incremento del bienestar de los ciudadanos de la Unión**.

Este objetivo estuvo siempre remarcando en los tratados europeos. En el Tratado de Lisboa, en su artículo 3 (antiguo artículo 2 del TUE), punto 3 dice:

“La Unión establecerá un mercado interior. Obrará en pro del desarrollo sostenible de Europa basado en un crecimiento económico equilibrado y en la estabilidad de los precios, en una economía social de mercado altamente competitiva, tendente al pleno empleo y al progreso social y en un nivel elevado de protección y mejora de la calidad del medio ambiente. Asimismo, promoverá el progreso científico y técnico.

La Unión combatirá la exclusión social y territorial y promoverá la solidaridad entre los Estados miembro.

La Unión respetará la riqueza de su diversidad cultural y lingüística y velará por la conservación y el desarrollo del patrimonio cultural europeo”.

Para **José Humberto López** “**la redacción de este artículo y sus anteriores versiones, evidencian que existe un mandato para desarrollar y aplicar una política económica europea**; la cuestión estaba y está en el reparto de las competencias en cada caso entre las instituciones europeas y los gobiernos de los Estados miembro. No obstante, parece claro que un **conjunto de acciones de política económica siempre ha estado presente en los textos**

constitucionales de la Unión Europea, así como la forma de financiarlas: a través de unos presupuestos aprobados por el Parlamento Europeo”.⁴⁸

Las políticas y recursos financieros, que han de ser implementados por las **autoridades económico-políticas europeas, encuentran la dificultad de que para ser llevadas a la práctica están sometidas a un mandato legal que limita fuertemente su libertad para actuar.** Los Estados miembro tienden a hacer que las instituciones europeas **actúen de una manera intergubernamental** en vez de promover una actuación supranacional.

⁴⁸ **López Martínez, José Humberto (2014).** Análisis crítico de la estructura del presupuesto de la Unión Europea. Propuestas de reforma.. Catedrático Europeo Jean Monnet en Economía y Comercio Comunitarios. Revista del Instituto de Estudios Fiscales ISBN 1578-0244, nº 76, documento nº 3/2014, págs. 119-140.

3. EL SISTEMA POLÍTICO DE LA UNIÓN EUROPEA Y EL PRESUPUESTO COMUNITARIO.

3.1. El Sistema Político de la Unión Europea.

3.1.1. La Unión Europea. Consecución Histórica.

En primer lugar, debemos considerar el hecho de que la Unión Europea es un logro destacable. Es el resultado de un **proceso voluntario de integración de los países de Europa, una consecución de alto valor histórico y estratégico** para la economía y la política europeas.

José Manuel Lozano, historiador centroamericano, considera que “la Unión Europea ha desarrollado un **sistema jurídico y político, el comunitario europeo, único en el mundo**, que se rige por mecanismos y procedimientos de funcionamiento interno complejos, que se han extendido y evolucionado a lo largo de su historia hasta conformar, en la actualidad, un sistema híbrido de gobierno transnacional difícilmente homologable que combina elementos próximos a la cooperación multilateral, si bien fuertemente estructurada e institucionalizada, con vocación netamente supranacional, regidos ambos por una dinámica de integración comunitaria muy acentuada”.⁴⁹

Para *Enrique Linde Paniagua y Pilar Mellado Prado*, “la Unión Europea desemboca en una **peculiarísima comunidad de Derecho**, cuya naturaleza jurídica y política es muy discutida, si bien sus elementos fundacionales y su evolución histórica, todavía abierta, apuntan, en el presente, a una especial forma de moderna confederación o gobernanza supranacional, acusadamente

⁴⁹ **Lozano Fuentes, José Manuel.** (2016). Historia Universal Contemporánea. Editorial: Grupo Editorial Patria. México D.F. Pag. 154.

institucionalizada y con una inspiración histórico-política de vocación federal, un federalismo internacional nuevo, no de un Estado federal clásico, que se detecta con cierta claridad en ámbitos como la ciudadanía europea, los principios de primacía y efecto directo que le son aplicables a su ordenamiento jurídico en relación con los ordenamientos nacionales, el sistema jurisdiccional o la unión monetaria (el sistema del euro).

El marco institucional de la Unión Europea es único para toda ella y común a todos sus procedimientos decisorios, si bien en cada ámbito político y jurídico el papel de cada agente institucional varía, y deviene así más o menos relevante. **Cada institución, no obstante, encarna un interés distinto y ejerce una función diferente a las demás**; el objetivo de esta estructura institucional es el de que todos los intereses dignos de protección pública que se integran en la Unión Europea participen de sus decisiones de modo tal que estas sean fruto de un consenso lo más amplio posible que facilite su posterior aplicación. Tanto la integración y conciliación institucionalizada de intereses diversos como los mecanismos consensualistas de ejercicio del poder que se dan en el sistema político europeo son los propios del método comunitario.”⁵⁰

Enrique Linde y Pilar Prado “estructuran el **marco institucional en tres niveles**, conformados según criterios combinados de importancia política y constitucional, de independencia orgánica y de interrelación jerárquica:

- ✓ Las **Instituciones de la Unión**, que componen la cúspide del sistema, representan a los intereses y principios más relevantes políticamente en el marco institucional común;
- ✓ **Los órganos (el Comité Económico y Social y el Comité de las Regiones)** son estructuras político-administrativas que tienen atribuidas funciones consultivas originarias, esto es,

⁵⁰ **Linde Paniagua, Enrique y Mellado Prado, Pilar (1999)**. El Sistema Político de la Unión Europea. Editorial Pirámide. ISBN 9788436814064.

constitucionales, pero cuya relevancia política no justifica su institucionalización;

- ✓ **Los organismos**, que *integran diversas unidades administrativas y políticas y constituyen complejos administrativos con funciones políticas concretas y generalmente delegadas.*”

Las instituciones de la Unión:

Araceli Mangas Martín y Diego Nogueras “consideran que las Instituciones de la UE constituyen el máximo grado de representación y protección jurídica de intereses públicos legítimos. Su catálogo, su número y la denominación de los cuerpos que la integran han sufrido modificaciones a lo largo de la historia. Concretamente, **tras la reforma introducida por el Tratado de Lisboa, las modificaciones son siete**”.⁵¹

El **Parlamento Europeo**, para *Enrique Guillén*, “es la *institución legislativa y de control* que encarna el principio democrático en el funcionamiento político de la Unión Europea, y único cuerpo directamente electo por los ciudadanos de la Unión, ante los que responde por medio de elecciones en sufragio universal, directo, libre y secreto cada cinco años. Ejerce los *poderes legislativo y presupuestario, conjuntamente con el Consejo*, y las de *control político y consultivas* que le correspondan. El Parlamento Europeo elige, en los términos fijados por los Tratados, al Presidente de la Comisión Europea, e inviste a todo el Colegio de Comisarios.

Está **compuesto por 750 políticos** que representan a los ciudadanos de la Unión Europea, provenientes de todos los Estados en escala proporcional decreciente a su población, con un mínimo de 6 escaños y un máximo de 96

⁵¹ **Martín, A. M., & Nogueras, D. J. L.** (2017). *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*. Tecnos.

por Estado miembro. Sus reuniones plenarias se celebran en Estrasburgo, su sede principal, aunque sus oficinas de trabajo se encuentran en Bruselas, donde se celebran también algunos plenos extraordinarios, y su Secretaría General se ubica en Bruselas.”⁵²

Araceli Mangas Martín y Diego Noguerras opinan “que instituciones de la UE como el Consejo Europeo de Bruselas, el Consejo de la UE o Consejo de Ministros, la Comisión Europea o el Tribunal de Justicia han evolucionado hacia la consecución de una verdadera integración de la Unión Europea.

Consejo Europeo de Bruselas, la institución de impulso político que **convoca cada tres meses**, al más alto nivel, a los representantes de los Estados miembro de la Unión; está **integrada por los Jefes de Estado o de Gobierno de los Estados más su propio Presidente y el Presidente de la Comisión**.

Se trata de un cuerpo político con **enorme influencia práctica en la vida política** presupuestaria comunitaria, si bien sus funciones constitucionales son únicamente de impulso político y orientación estratégica, además de algunas competencias de intervención y moderación institucional; le está expresamente vedada toda actividad legislativa. Su sede se encuentra en la ciudad de Bruselas.

Consejo de la Unión Europea o Consejo de Ministros, la institución legislativa donde se encuentran más activamente representados los intereses nacionales, por lo que introduce en el proceso de toma de decisiones, junto con el Consejo Europeo, el llamado principio de representación nacional, si bien su más continuado funcionamiento y su gruesa estructura administrativa lo convierten en el foro preferente de defensa del interés nacional, donde después de un complejo proceso se define el interés común.

⁵² **Guillén López, Enrique** (2005). Revista de Derecho Constitucional Español, número 3. Pp.. 57-85.

Ejerce las funciones legislativa y presupuestaria junto con el Parlamento Europeo, y asegura asimismo la *definición y la coordinación de determinadas políticas de sesgo más intergubernamental (fundamentalmente la Política Exterior y de Seguridad Común, PESC)*. Las decisiones del Consejo se adoptan por una mayoría cualificada que compromete a un mínimo del 55% de los Estados miembro que representen a un mínimo del 65% de la población de la Unión.

Está compuesto por representantes de los Estados miembro con rango ministerial, y actúa por medio de *distintas formaciones sectoriales* (Asuntos Generales, Asuntos Exteriores, Asuntos Económicos y Financieros, Justicia y Asuntos de Interior, Medio Ambiente, Agricultura y Pesca, etc....) en las que cada Estado está *representado por el ministro del ramo*. Su sede está en el *Edificio Justus Lipsius de Bruselas*.

La Comisión Europea, institución ejecutiva responsable de velar por el interés comunitario o general, esto es, de la Unión Europea como tal y en su conjunto.

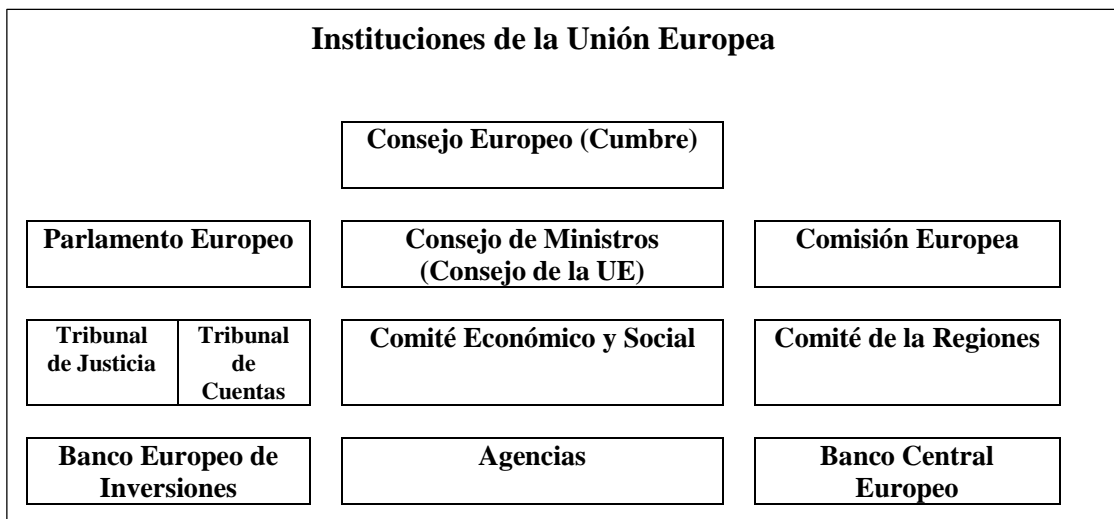
La Comisión Europea es la *guardiana de los Tratados*, vela por la efectiva aplicación del Derecho de la Unión, *ejerce casi en exclusiva la iniciativa legislativa; ejecuta el presupuesto comunitario y gestiona los programas*; desempeña *funciones ejecutivas, de gestión y de coordinación de las políticas*; asume, salvo en lo referente a la política exterior y de seguridad común, la representación exterior de la Unión.

Los comisarios que la componen, uno por Estado, juntos integran el **Colegio de Comisarios**, y sus miembros se deben únicamente al servicio de Europa y son independientes de los gobiernos nacionales que los proponen. Sólo responden políticamente de su gestión de manera colegiada ante el Parlamento Europeo, que tras cada elección elige al Presidente de la Comisión e inviste solidariamente a todo el Colegio; de este modo el mandato de la Comisión y el

del Parlamento coinciden en el tiempo (5 años). Su sede se ubica en el *Palacio Berlaymont de Bruselas*.

El Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) es la institución judicial que incardina en el marco de la Unión Europea el interés social en la aplicación jurisdiccional del Derecho, esto es, la máxima expresión posible del principio de legalidad.

El Tribunal de Justicia constituye un *auténtico poder judicial en la Unión Europea: es el supremo intérprete de los Tratados constitutivos y de todo el Derecho comunitario, se pronuncia sobre la constitucionalidad o adaptación a aquéllos de la legislación* de la Unión o de la de sus Estados miembro, y aplica las sanciones que en Derecho correspondan por la infracción de la legalidad presupuestaria comunitaria.”



- Fuente: Creación propia.

Las instituciones garantes de la justicia y del equilibrio económico en el ámbito de la Unión, así denominados por *Araceli Mangas Martín y Diego Nogueras*, los constituyen:

“El Tribunal de Justicia de la Unión Europea está integrado por:

- ✓ Un **Tribunal de Justicia (TJ)**, que conoce de los recursos en apelación y de ciertas cuestiones de mayor importancia.
- ✓ Un **Tribunal General (TG)** que conoce de los asuntos en primera instancia, y los diversos Tribunales especializados que por ley se creen. Cada uno de estos órganos judiciales está compuesto por jueces seleccionados por un comité de nombramientos a propuesta de los Estados miembro. Su sede se encuentra en Luxemburgo.”

El **Tribunal de Cuentas de la Unión Europea**, en opinión de *Manuel Luis Pérez*, “es la institución *fiscalizadora que supervisa la efectividad del principio de responsabilidad financiera*, que es el reverso que sigue necesariamente a la existencia y la gestión por la Unión de sus recursos propios cuya disposición viene fijada en su presupuesto.

El **Tribunal de Cuentas** *controla el buen uso de los recursos públicos de la Unión y su gestión eficaz, conforme con los mandatos contenidos en el presupuesto comunitario* y con la normativa contable europea, tanto por sus instituciones como por los Estados miembro que los puedan aplicar. Su autoridad y jurisdicción son de naturaleza administrativa, no judicial, por lo que sus dictámenes y decisiones son *susceptibles de ulterior recurso ante el Tribunal de Justicia*.

El **Tribunal** de Cuentas está compuesto por un nacional de cada Estado miembro, y sus miembros deben ejercer sus funciones con plena independencia y en interés exclusivo de la Unión. Su sede se encuentra en Luxemburgo.”⁵³

El **Banco Central Europeo (BCE)** es la máxima autoridad monetaria de la Unión, Manuel Luis Pérez destaca que “sirve y *atiende esencialmente al principio de estabilidad de los precios y define la política monetaria de los Estados miembro cuya moneda es el euro* (Eurozona).

El **BCE** es la única autoridad facultada para *autorizar la emisión del euro*, y ejerce asimismo funciones consultivas y de apoyo en el ámbito de las políticas económicas de la Unión. Ejerce sus poderes bajo premisa de absoluta independencia.

El **BCE** está dirigido por un *Consejo de Gobierno* formado por los gobernadores de los bancos centrales nacionales de la Eurozona y los miembros del Comité Directivo del BCE. El *Comité Directivo* desempeña la gestión ordinaria del BCE y está compuesto por el Presidente del BCE, sus vicepresidentes y otros cuatro miembros, elegidos todos por el Consejo Europeo, que se pronunciará por mayoría cualificada, por un período de 8 años. El BCE y los bancos centrales nacionales constituyen el Sistema Europeo de Bancos Centrales, pero sólo el BCE y los bancos centrales de los Estados miembro cuya moneda es el euro constituye el Eurosistema. El Banco Central Europeo tiene su sede en la Eurotorre Fráncfort.”

3.1.2. Sistema Político de la Unión Europea.

La **Unión Europea** es un **sistema político singular que ha permitido la integración de Estados soberanos que, por otro lado, comparten o han**

⁵³ **Pérez García, Manuel Luis.** (2017). Doctor en Derecho. Asesor técnico del Tribunal de Cuentas de España Revista española de control externo, ISSN 1575-1333, Vol. 19, Nº 55, 2017, págs. 81-111

transferido sus poderes y competencias a las instituciones de la Unión en un porcentaje que hubiera sido una utopía hace no muchas décadas. Sin embargo, no se puede decir que sea un proyecto cerrado y finalizado, es necesario seguir trabajando en ello y buscando la mejor manera de desarrollar este sistema político, habida cuenta del continuo cambio de circunstancias que van sucediendo.

La **actual Unión Europea** ha de gestionar los sectores en los que se alcance un resultado más eficaz mediante acciones comunes a todos los estados miembro, podemos mencionar como tales los trabajos realizados en el ámbito de la moneda, cohesión social y económica, seguridad exterior, política de empleo, etc. Este proceso se marca como objetivo la **integración comunitaria, que tiene su fundamento ideológico en dos corrientes de pensamiento:**

- **Federalismo.** Esta visión, liderada por *Altiero Spinelli*, federalista italiano, propugnaba la obtención, a través del diálogo, de una mayor complementariedad entre los diversos niveles administrativos europeos (local, regional, nacional e internacional).
- **Funcionalismo.** En su aportación a la integración europea, tiene como principal fundamento la cesión de soberanía por parte de los Estados hacia instituciones comunitarias. Esta perspectiva estuvo liderada por *Jean Monnet*, economista, financiero y político francés que inspiró el plan Schumann, por el cual se creó Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA).

La **integración** europea en sus inicios afrontó en primer lugar la cuestión que generaba mayor inestabilidad política y que podía dar lugar a un nuevo conflicto bélico: el carbón y el acero. El **9 de mayo de 1950**, el **ministro francés de asuntos exteriores de Francia, Robert Schumann**, proponía la **puesta en común de los recursos de carbón y acero de Francia y la República Federal de Alemania mediante un acuerdo de colaboración**

abierto a otros Estados europeos. Esta propuesta de reconciliación y cooperación franco-alemana, llevó a la **constitución de la CECA el 18 de abril de 1951**, fecha en que se firmó el **Tratado de París**, al que se adhirieron también Italia, Luxemburgo, Bélgica y Países Bajos.

Este sistema común supranacional de planificación, organización y comercialización de un sector económico en el viejo continente, tuvo continuidad con el **Tratado de Roma, firmado por los mismos estado el 25 de marzo de 1957**, por el cual se crearon la **Comunidad Económica Europea (CEE)**, que ampliaba la integración europea a toda la economía, y la **Comunidad Europea de la Energía Atómica (EURATOM)**, que tenía como objetivo la explotación y control de las industrias nucleares.

Estos tres organismos, denominados **Comunidades Europeas**, conformaron un área de libre comercio entre los países firmantes, basada en la progresiva supresión de aranceles aduaneros y en la libre circulación del trabajo y del capital. La década siguiente se logró prescindir totalmente de los derechos industriales y aduaneros, lo que dinamizó el mercado interior.

El **Tratado de Roma** contemplaba la **ampliación de los acuerdos a nuevos países mediante acuerdo por unanimidad en 1957**. El éxito alcanzado por los seis Estados fundadores, y el *fracaso comparativo de la Asociación Europea de Libre Comercio (EFTA), impulsado por el Reino Unido, favoreció que el propio Reino Unido, Noruega y Dinamarca, integrantes de éste organismo, solicitaran su ingreso en las Comunidades Europeas*. Tras un doble veto del general De Gaulle en los años 1961 y 1967, el Reino Unido ingresó finalmente en la CEE en 1973, acompañado por Dinamarca e Irlanda. Noruega, tras el resultado negativo en un referéndum, no culminó el proceso de adhesión.

Nuevas ampliaciones se produjeron en 1981 (Grecia), 1986 (España y Portugal) y 1995 (Austria, Finlandia y Suecia), conformando la unión de

quince Estados. La caída del telón de acero provocó, durante la última década del siglo XX, un aluvión de solicitudes de adhesión y ampliación del espacio económico y social europeo hacia Europa oriental mediante la incorporación en dos fases de nuevos Estados (Eslovenia, Estonia, Polonia, República Checa, Hungría y Chipre en la primera, y Rumania, Bulgaria, Lituania, Eslovaquia, Letonia y Malta en la segunda).

La CEE, paralelamente a su ampliación, consolidó su actividad mediante la definición de políticas sectoriales (agrícola, comercial, social, regional, medioambiental, etc.), la creación de un sistema monetario europeo destinado a favorecer la convergencia de las economías de los Estados miembro.

González y Mascareña afirman que “el relato monetario europeo desde el final de la Segunda Guerra Mundial hasta la puesta en marcha del Sistema Monetario Europeo y el ECU se muestra en un contexto donde los estados componentes de la CEE, siendo conscientes de su necesidad de una mayor unión económica, al mismo tiempo, se resistían a ceder soberanía en el terreno monetario. Los desajustes provocados por esta paradoja, ponía en peligro la viabilidad del proyecto europeo. Para paliarlo en alguna forma surgían continuamente ideas sobre unidades de cuenta europeas muchas veces auspiciadas por el mundo privado y que luego se veían reflejadas en el ámbito público, aunque desde el Tratado de Roma siempre se mostró que el camino llevaba a una moneda única.”⁵⁴

“En marzo de 1972, escribió *Asunción Valdés* en el diario *El País*, los países de la Comunidad Económica Europea decidieron establecer un acuerdo monetario, a fin de mantener relaciones estables entre sus divisas. El margen de fluctuación de una moneda con respecto a otra se limitaba al 2,25 por 100 a

⁵⁴ **González, Sara; Mascareñas, Juan (2019).** Los aspectos monetarios en el relato de Europa: 1948-1978. Pasado y Memoria. Revista de Historia Contemporánea, 19, pp. 205-222 <https://doi.org/10.14198/PASADO2019.19.08>

cada lado del tipo de cambio central. Es decir, la oscilación total que puede haber en la paridad de las monedas del acuerdo es del 4,50 por 100. Nació así la *serpiente europea* como un instrumento de doble finalidad. Después del abandono del sistema de paridades fijas -acordado en 1944, en Breton Woods, la CEE quiso preservar los tipos de cambios fijos -aunque con cierto margen de fluctuación- en el interior de la zona comunitaria, y al mismo tiempo, establecer un tipo de cambio flexible, pero coordinado, con las monedas del exterior. Cuatro años después, el mecanismo comunitario ofrece dudas sobre su eficacia y, las diferencias en el seno de los países que firmaron el acuerdo son evidentes.”⁵⁵

Klaus-Dieter Borchardt, en su obra *El ABC del Derecho de la Unión Europea*, patrocinada por la *Oficina de Publicaciones de la UE*, “destaca que en 1979 este mecanismo fue sustituido **por el Sistema Monetario Europeo**, reuniones regulares del Consejo Europeo, **constitución del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER)** y la consolidación del Parlamento Europeo como órgano de representación ciudadana mediante la elección de sus representantes por sufragio universal. Paralelamente, la Comunidad estableció acuerdos comerciales con los países **ACP (África, Caribe y Pacífico)** mediante los cuatro **Convenios de Lomé**, firmados entre 1975 y 1989. A continuación, actuó como un solo organismo en las **negociaciones de la Ronda Uruguay del GATT** para la liberalización del comercio. En otros acuerdos internacionales, como la eliminación de barreras aduaneras con terceros países, las cumbres sobre el calentamiento del planeta, o la negociación de los cupos de pesca, son también realizadas en conjunto”.

⁵⁵ **Valdés, Asunción. Diario El País. (1996).** Artículo publicado el 19/9/1976. Título: Aumentan las dificultades de la "serpiente" monetaria europea. Información obtenida en la página web: https://elpais.com/diario/1976/09/19/economia/211932008_850215.html

Asimismo, *Klaus-Dieter Borchardt* alude a que **“la relación de la Unión Europea y la Europa del Euro tuvo su origen en un informe presentado en 1985 por el entonces presidente de la Comisión de las Comunidades Europeas, el francés Jacques Delors. Estas propuestas pretendían la consecución del gran mercado europeo antes del fin de siglo. En la siguiente cumbre del Consejo Europeo, diciembre de 1985, en Luxemburgo, los diez Estados miembro acordaron una revisión del Tratado de Roma, que se concretaría en el Acta Única Europea, la cual entraría en vigor el 1 de enero de 1987, y en la definición del ‘Objetivo 1992’, año considerado como inicio de la creación de un gran espacio económico europeo. Podemos considerar esta como la primera etapa de la Unión Económica y Monetaria (UEM), con libre circulación de capitales y puesta en marcha de programas de convergencia económica por parte de los Estados miembro como paso previo para la adopción de una moneda única.**

La **caída** del muro de Berlín, la posterior unificación alemana, y el proceso de democratización de los países del Este, hicieron patente la necesidad de una nueva reforma que profundizara la unión de los Estados miembro y garantizara mecanismos de soberanía compartida con los que completar la UEM. La negociación del nuevo tratado se completó en **1992 con la firma del Tratado de Maastricht, que fijaba el calendario definitivo de la UEM, definía nuevas políticas comunes** (política exterior y de seguridad común, seguridad interior, etc.), **y establecía el nombre de Unión Europea en sustitución de las Comunidades Europeas”**.⁵⁶

⁵⁶ **Borchardt, Klaus-Dieter.** (2016). El ABC del Derecho de la Unión Europea. Derecho y publicaciones de la UE. En la actualidad es autor es el Director General Adjunto responsable de la coordinación de la política energética, la Unión de la Energía y la política exterior en Dirección General de "Energía" (ENER). Pp 11-25. Web: <https://publications.europa.eu/es/publication-detail/-/publication/5d4f8cde-de25-11e7-a506-01aa75ed71a1>

Para **Klaus-Dieter Borchardt** , “en relación con la marcha hacia la **moneda única**, el Tratado de Maastricht fijaba el 1 de enero de 1993 como fecha de establecimiento del mercado único, y el 1 de enero de 1994 para el inicio de la segunda fase de la UEM, estableciendo los siguientes **criterios de convergencia para el paso a la tercera etapa**:

- Estabilización de precios. La tasa de inflación no podía superar en más del 1,5% el promedio de los tres Estados con las tasas más bajas.
- Tipos de interés. Debían ser no más de un 2% superiores a la media de los tres Estados que tengan los tipos de interés a largo plazo más bajos.
- Déficit. Para garantizar la estabilidad presupuestaria, el déficit debía ser igual o inferior al 3% del PIB.
- Deuda. Debía ser inferior al 60% del PIB, o encontrarse en tendencia descendente hacia ese nivel.
- Tipos de cambio. Las monedas nacionales debían mantenerse en una banda de fluctuación del 2,25% sin haber sufrido devaluaciones durante los dos años anteriores.

En 1995, los jefes de Estado y de gobierno decidieron denominar euro a la nueva moneda, y en mayo de 1998 se aprobó la lista de países que, habiendo solicitado la adopción de la moneda única, cumplían los requisitos antes señalados: Alemania, Austria, Bélgica, España, Francia, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Portugal y Países Bajos (Grecia se incorporó con posterioridad), fijando las paridades irreversibles entre las monedas participantes. La **tercera fase de la UEM, que se desarrolló entre el 1 de enero de 1999 y el 1 de enero de 2002, contemplaba la creación del Banco Central Europeo**, con sede en Frankfurt y competencias para adoptar la política económica del conjunto de Estados que participan en el euro, y la definitiva sustitución de las monedas de cada Estado por la moneda única”.

La **Comisión Europea** en su publicación *La historia de la Unión Europea* reitera que “simultáneamente, y en cumplimiento del principio comunitario de libertad de circulación de personas, la mayoría de los Estados miembro de la Unión Europea acordaron la supresión de los trámites de aduanas para los ciudadanos comunitarios, poniendo en práctica el **Convenio de Schengen, que entró en vigor en 1995**.”

El **Tratado de Ámsterdam**, firmado el 2 de octubre de **1997**, incorpora los Acuerdos de Schengen, asigna nuevas competencias al Parlamento Europeo para reforzar su función legislativa, y modifica algunas de las políticas y acciones de la Unión Europea, en especial en los ámbitos de política exterior, cooperación judicial y salud pública”.⁵⁷

La **Comisión Europea** defiende que “**la implantación del euro como moneda única** ha supuesto una transformación política y económica sin precedentes en Europa, sin embargo, los Estados miembro de la Unión Europea todavía deben afrontar nuevos objetivos, entre los que destacan:

- la **ampliación** efectiva hacia Europa central y oriental.
- la **reforma** de las **instituciones** de la Unión Europea, que fueron diseñadas medio siglo antes y que, inevitablemente, generaron tensiones entre Estados que dificultaban la adopción de acuerdos.
- la **incapacidad** para ejercer un papel de liderazgo en política exterior, demostrada en la crisis de Oriente Medio, donde los enviados de la Unión Europea fueron ninguneados en los intentos de mediación; y

⁵⁷ **Unión Europea. La historia de la Unión Europea.** La firma de sucesivos tratados y la aplicación de renovadas políticas han permitido crear la UE actual, caracterizada por ser una zona de paz y estabilidad económica y social. Información obtenida en la página web: https://europa.eu/european-union/about-eu/history_es

-
- las **reformas** de la política agrícola común y las políticas estructurales planteadas.”⁵⁸

3.1.3. Gobernanza de la Unión Europea.

En la estructura constitucional clásica, el legislativo decide, el ejecutivo aplica y el judicial enjuicia. Sin embargo, los gobiernos modernos hacen algo más que aplicar la ley. Sus poderes o facultades tienen dos aspectos: político y administrativo.

Francesc Morata afirma que “los gobiernos usan su *poder político* para orientar a la sociedad en una dirección determinada mediante propuestas de política y de legislación. Usan sus *poderes administrativos* para aplicar la ley, repartir los ingresos públicos y aprobar normas y reglamentos de rango secundario y terciario. Algunos sistemas concentran estos poderes en manos de un conjunto de funcionarios. Otros sistemas, como *la Unión Europea, dividen estas tareas entre distintos actores y órganos*”.⁵⁹

Francesc Morata destaca que “los gobiernos de los *Estados miembro de la Unión Europea han delegado importantes facultades a la Comisión en cuanto a liderazgo político, aplicación de las políticas y regulación*. Las responsabilidades políticas se comparten entre el Consejo y la Comisión. Esta separación de poderes institucionalizada (“*ejecutivo dual*”), puede a veces conducir a un punto muerto. Sin embargo, el *consenso y la estabilidad se*

⁵⁸ **Comisión Europea. Dirección General de Comunicación.** (2016) Publicaciones de la UE: La Unión Económica y Monetaria.

⁵⁹ **Morata, Francesc.** (2002). Gobernanza multinivel en la Unión Europea.VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 8-11 Oct. 2002. Departamento de Ciencia Política Universitat Autònoma de Barcelona. Información obtenida en la página web:
<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/clad0044413.pdf>

garantizan mediante una división del trabajo por la cual el *Consejo se encarga de los asuntos a largo plazo* y la *Comisión* sobre los de *corto plazo*”.

Para *Abel Romero*, “la integración europea, inevitablemente representa, a la vez, el efecto directo de la inadecuación del Estado y una de las causas esenciales de su transformación. Desde sus inicios, el proceso de *integración ha significado la progresiva transformación de la soberanía estatal en una soberanía compartida entre los Estados miembro y las instituciones supranacionales* y, en algunos casos, totalmente transferida a estas.

A lo largo de los años, la *Unión Europea ha ido asumiendo muchas de las funciones tradicionales del Estado:*

- Administra un presupuesto.
- Convoca elecciones.
- Regula el mercado y la moneda.
- Genera todo tipo de políticas públicas.
- Funciones en los ámbitos judiciales y policiales.
- También dispone de una política interior y exterior.
- Pronta posibilidad de disponer de una fuerza militar de intervención.”⁶⁰

Francesc Morata defiende que “la integración europea ha comportado la europeización de las políticas y de las administraciones de los Estados miembro. También conviene recordar que el *derecho comunitario es jerárquicamente superior* y, por lo tanto, se impone al de los Estados miembro.

⁶⁰ **Romero Junquera, Abel. (2013).** Las Capacidades Militares de la Unión Europea. ¿Hacia una Europa de la Defensa? pp. 3-5. Fuente: IEEE.ES. Información obtenida en la página web: <https://www.esup.edu.pe/descargas/boletines/julio/22%20las%20capacidades%20militares%20de%20la%20union%20europea.pdf>

La *Unión Europea no es un Estado*, porque carece de los atributos fundamentales de la democracia, pero *tampoco es una simple organización internacional. Es una nueva forma de gobernanza política* en la que:

- ✓ No existe un único centro de decisión, sino muchos.
- ✓ No hay partidos políticos europeos capaces de expresar las preferencias de los ciudadanos.
- ✓ No dispone de un gobierno responsable elegido por la mayoría y ni siquiera un programa de gobierno.
- ✓ Tampoco existen los derechos inherentes a la ciudadanía.
- ✓ La legitimidad de la Unión no es democrática, sino funcional porque se basa en su capacidad de resolución de problemas colectivos a través del consenso.

La *gobernanza europea se expresa a través de una red compleja de actores, estructuras, regulaciones, competencias y responsabilidades*. La metáfora de las redes se adapta particularmente al proceso de decisión comunitario en el que la *falta de un liderazgo claro produce una combinación de procedimientos formales e informales* de mediación entre los diversos intereses públicos y privados implicados.

El resultado es la *falta de transparencia de las decisiones*, negociadas en el seno de los comités y de los grupos de trabajo de la Comisión y del Consejo de Ministros formados por funcionarios, expertos y representantes de grupos organizados.

El *proceso de integración solo es concebible sobre la base de responsabilidades compartidas* entre los distintos niveles de gobierno y entre estos y la sociedad. Al mismo tiempo, la interdependencia y la transversalidad propias de las sociedades modernas solo pueden ser afrontadas mediante un sistema de redes multinivel. Ese es uno de los rasgos más característicos de la UE, lo que quizá la diferencia más de los Estados. De lo que *se trata es de*

introducir mayores dosis de democracia y de transparencia para hacerla más visible y accesible.

El gran reto de la gobernanza europea consiste pues en adaptar adecuadamente su sistema con objeto de *combinar de forma eficiente la representación general con la representación territorial* (Estados y regiones) dando espacio a la sociedad civil organizada. La participación articulada a través de las organizaciones de la sociedad civil permite obtener información y conocimiento especializado y cercano de los temas sobre los que la Unión tiene competencia y ha de permitir aproximar las decisiones presupuestaria comunitarias a los propios ciudadanos.

La consecución de estos objetivos pasa por garantizar la aplicación de los principios de buena gobernanza a las organizaciones de la sociedad civil. Además, se deben establecer unas normas claras que rijan la participación de las regiones y los otros actores subestatales.

Finalmente, la *gobernanza* puede conferir nuevas legitimidades a la Unión Europea, diferentes de la legitimidad democrática entendida en sentido clásico, puesto que no se trata de un Estado. *Puede garantizar que los ciudadanos europeos se sientan más cercanos y la vean más accesible facilitando el acceso de los diferentes intereses a las decisiones (legitimidad de origen); puede proporcionar resultados más eficaces (legitimidad de resultado) y, además, puede facilitar una mejor rendición de cuentas gracias a la transparencia y la participación.*”⁶¹

3.1.4. Evolución de la Gobernanza en la Unión Europea.

Es necesario poner el acento en que *la crisis económica sucedida en el actual siglo y de la que han quedado evidentes secuelas* en el ámbito económico de

⁶¹ **Morata, Francesc.** (2004). Gobernanza multinivel en la Unión Europea. ISBN: 9788484561064 Editorial: Editorial Tirant lo Blanch. Fecha de la edición: 2004. Pp 20-30.

la Unión Europea, ha llevado a analizar determinados aspectos como el modo en que se ha realizado el gasto y, como parte de éste *el gasto social*.

Laura Gómez, en su obra *El Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza dentro del nuevo marco condicional de cohesión social en la Unión Europea*⁶², alude a “*estudios realizados con perspectiva americana* del problema europeo, han puesto el acento en el *exceso de gasto que supone el mantenimiento de los costosos Estados de Bienestar europeos*; mientras, las *teorías que siguen la idea alemana* de ortodoxia económica *enfatizan la necesidad de mantener déficits controlados* y deudas limitadas y sitúan en el *incumplimiento de este deber el origen de todos los males económicos*”.

La conexión entre crisis económica y *recorte del gasto ha provocado* un fuerte *impacto en el modelo de cohesión social de la Unión Europea*. Paralelamente, al profundizar en el modelo en sí, comprobamos que se han producido determinadas novedades en política económica y se han dictado medidas legislativas como reacción a la crisis económica.

Laura Gómez explica que “los datos económicos de los países de la eurozona nos permiten afirmar que los miembros que sufrieron mayores dificultades no son ni los que más gastaban en porcentaje sobre su PIB en sus Estados de Bienestar, ni todos los que tenían déficits muy elevados (Irlanda y España tenían al comienzo de la crisis superávits). No obstante, todos esos países estaban inmersos en unas reglas de juego marcadas por la pertenencia a la

⁶² **Gómez Urquijo, Laura. (2012).** El Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza dentro del nuevo marco condicional de cohesión social en la Unión Europea. Revista de Derecho Comunitario Europeo, ISSN 1138-4026, Año nº 16, Nº 42, 2012, págs. 521-541. Este trabajo se fija en las aportaciones del TCEG, situándolo y explicándolo dentro de todo un conjunto de decisiones de política económica que han marcado las pautas de gobernanza y las soluciones planteadas a la crisis desde su estallido. Todo ello es posible dentro de la elección de un determinado marco económico, el de la Unión Económica y Monetaria, marco peculiar e incompleto al carecer de política fiscal común. Nuestro planteamiento es que todo ello lleva a un cambio en el modelo de solidaridad y cohesión social de la Unión Europea, lo que se acompaña con otras novedades que en ese ámbito está impulsando la Comisión para contrarrestar los efectos de la crisis. Información obtenida en la página web: [Dialnet-ElTratadoDeEstabilidadCoordinacionYGobernanzaDentr-4085200.pdf](#)

Unión Económica y Monetaria, que establece las expectativas y soluciones aplicables”.

En *primer lugar, la Unión Europea optó por políticas de austeridad*, en especial el *Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza (TSCG)*, firmado el 2 de marzo de 2012 y observado como una pieza fundamental de un nuevo marco condicional para la cohesión económica y social.

La formulación inicial, confirma *Laura Gómez*, “de la *Unión Económica y Monetaria (UEM)* se centró en la *convergencia económica, con la creencia de que la convergencia social sería una consecuencia natural de la misma*. La UEM opta por una política económica de fijar su atención en unas *finanzas públicas saneadas*, que permitan manejar la economía con *tipos de interés bajos, que estimulen de la inversión y la actividad* económica. Se creyó que vendría acompañado de creación de empleo, generando ingresos estatales a través de los pagos de impuestos que reducirían el déficit y permitirían el mantenimiento de la economía tal y como estaba concebida. Parece evidente que mayor dinamismo en la economía conlleva un mejor Estado de Bienestar, pero no es garantía de que los Estados tengan mejores sistemas de salud, educación o transferencias sociales a los ciudadanos. Además, es una previsión asociada a una coyuntura económica favorable. *Los posibles mecanismos de refuerzo de la cohesión social en una coyuntura económica desfavorable quedan limitados por el propio modelo*; evitando políticas económicas derivadas de la participación en la Unión Económica y Monetaria, que *impide los tradicionales recursos al incremento del gasto público para estimular la economía, el endeudamiento para obtener financiación o la devaluación para recuperar competitividad*”.

Como se ha visto, la *política económica de los Estados de la eurozona tiene su base en la política fiscal*. El gasto social es parte fundamental del gasto público de los Estados europeos. El *protagonismo de esta política fiscal*

complica la consecución de una mayor cesión de soberanía en la Unión Europea, y lleva a los países a cuestionar la conveniencia de pertenecer a la Unión Europea y provoca el *surgimiento de grupos políticos antieuropeístas*.

La aplicación de *medidas de estímulo o austeridad*, habitual en la economía, alcanza especial fuerza en la crisis de la Unión Europea. Las políticas de estímulo fiscal se orientan a incentivar la demanda y el empleo, pero paralelamente contradicen el fundamentos del modelo económico defendido por los Estados Miembros al incrementar el déficit y la deuda, generando dudas en los mercados financieros. Estas circunstancias *provocan que la Comisión, el Consejo y el Banco Central Europeo opten por la austeridad: si el recorte corrige un déficit muy elevado, esto puede favorecer la actividad económica al ganar confianza y reducir la prima de riesgo*.

Laura Gómez “opina que la *crisis de deuda ayudó a abrir los ojos de los países miembros de la Unión Europea, que comprobaron que la decisión de dar una respuesta colectiva implica un paso más allá en la gobernanza de la eurozona*, siendo imperativa una disciplina colectiva. La opción por la austeridad, impulsada por la política alemana, está presente en las orientaciones de política económica, en las recomendaciones del Consejo y la Comisión y en los planes de ajuste que se extienden por la Unión Europea, con especial incidencia en los Estados miembro cuya solvencia genera más desconfianza en los mercados (no significando necesariamente de cifras de déficit elevadas). Así, inmediatamente *después de la creación, (como “medida de urgencia”), del Fondo de Estabilización, la Comisión impulsa un compromiso que va más allá de garantizar a corto plazo la estabilidad del sistema financiero y del euro; y propone reforzar la gobernanza económica dentro de la Unión con medidas a medio y largo plazo*”.

“Las *novedades en la gobernanza económica llevan aparejada tensión entre el seguimiento estricto de las normas y la necesaria efectividad institucional,*

causando importantes cambios en el funcionamiento de determinadas instituciones. La gobernanza económica se sitúa en el centro de la regulación y vamos a asistir a una *proliferación de medidas heterogéneas y de distinto rango y encaje legislativo*. *Ruffert*⁶³ argumenta que las *medidas adoptadas chocan con el Derecho de la Unión, en particular con el artículo 125(1) del TFUE*⁶⁴. Las reformas planteadas, conforme a la Estrategia 2020 y al Tratado de Lisboa, dan un salto hacia el refuerzo de la coordinación de las políticas económicas de los Estados miembro y la supervisión de su ejecución. Era lógico que la reforma comenzase por ahí, tras la fallida puesta en práctica del Pacto de Estabilidad, con un largo debate detrás sobre el cumplimiento de unas reglas autoimpuestas por los Estados y el ECOFIN y sobre la laxitud de sus mecanismos”.

*El llamado “Six pack”, compuesto por cinco Reglamentos y una Directiva*⁶⁵, *en vigor desde diciembre de 2011, constituye un marco normativo para un*

⁶³ **Ruffert, M.,(2011)**. “The European Debt Crisis and European Union Law” en *Common Market Law Review*, 48, 2011, pp. 1783-1786.

⁶⁴ **El Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE)** es uno de los cuatro documentos que configuran la constitución material de la Unión Europea, junto con el Tratado de la Unión Europea (TUE), el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea de la Energía Atómica (Tratado Euratom) y la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea (CDF). El TFUE es, junto al Tratado Euratom, el más antiguo de los tratados que fundamentan jurídicamente la actual Unión. Fue firmado en Roma en 1957 como Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea, y desde entonces ha sobrevivido con diversas reformas y distintas denominaciones (hasta 1992 Tratado CEE y de 1992 hasta 2009 "Tratado constitutivo de la Comunidad Europea"; finalmente, y desde la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, la actual) hasta nuestros días. Hoy en día es el texto en que se contiene con mayor detalle el marco jurídico en que se desarrollan las distintas políticas y acciones de la Unión en todos sus ámbitos y los principios constitucionales que los rigen, con excepción de la política exterior y de seguridad común y de su política común de seguridad y defensa, excepcionalmente ubicadas en el TUE.

⁶⁵ **Six Pack** regulado en:

Reglamento (UE) n° 1173/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de noviembre de 2011, sobre la aplicación efectiva de la supervisión presupuestaria en la zona del euro; Reglamento (UE) n° 1174/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de noviembre de 2011, sobre medidas de ejecución para corregir los desequilibrios macroeconómicos excesivos en la zona del euro; Reglamento (UE) n° 1175/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de noviembre de 2011, por el que se modifica el Reglamento (CE) n° 1466/97 del Consejo relativo al reforzamiento de la supervisión de las situaciones presupuestarias y a la supervisión y coordinación de las políticas económicas; Reglamento (UE) n° 1176/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de noviembre de 2011, sobre la prevención y corrección de los desequilibrios

gobierno económico más restringido y vigilado. La planificación fiscal será plurianual y condicionada a objetivos a medio plazo establecidos para cada país y a requisitos mínimos en la fijación de sus marcos presupuestarios. La supervisión se fortalece con un procedimiento por déficit excesivo más estricto, extensivo al límite de deuda, con sanciones progresivas y con un sistema de prevención y corrección de desequilibrios macroeconómicos y de competitividad (lo que abre, al menos, la vigilancia a otros indicadores distintos al déficit y la deuda).

3.2. El Presupuesto Comunitario.

En el ejercicio anual que es el presupuesto de la Unión Europea, los **ingresos son determinados por el Consejo** tras la ratificación de los parlamentos de los Estados miembro, mientras que los **gastos presupuestarios son aprobados conjuntamente por el Consejo y el Parlamento.**

El **objetivo de estos presupuestos es proporcionar cierta autonomía financiera a la Unión Europea** dentro de los límites marcados por la disciplina presupuestaria.

El **Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea reitera la intención original de que el presupuesto de la UE se financie íntegramente con cargo a los recursos propios.** Los ingresos de la Unión Europea provienen fundamentalmente de las exacciones agrícolas, derechos de aduanas, cuota sobre el IVA y una cuota en relación del PIB de los Estados miembro. Hay otros recursos, de carácter testimonial, como son impuestos sobre los salarios de los empleados de la UE.

macroeconómicos; Reglamento (UE) n° 1177/2011 del Consejo, de 8 de noviembre de 2011, por el que se modifica el Reglamento (CE) n° 1467/97 relativo a la aceleración y clarificación del procedimiento de déficit excesivo; Directiva 2011/85/UE del Consejo, de 8 de noviembre de 2011, relativa a los requisitos de los marcos presupuestarios de los Estados miembros.

Los **gastos de la Unión Europea se dividen en dos grandes bloques**, y estos a su vez se dividen en diferentes partidas. Los dos bloques principales son los **gastos de funcionamiento**, donde se incluyen todos los gastos de la Unión, y **los gastos de Operaciones**, que incluyen los gastos de las diferentes políticas comunitarias.

El presupuesto comunitario sigue los **principios generales** de unidad, exactitud presupuestaria, anualidad, equilibrio, unidad de cuenta (el euro), universalidad, especificidad de los gastos (cada crédito se asigna a un gasto específico), buena gestión financiera y transparencia, según los artículos 3 a 30 del Reglamento Financiero de 2002.

El **presupuesto permite a la Unión Europea hacer frente a las necesidades financieras de los programas y proyectos** que ejecuta en los distintos ámbitos políticos. Para financiar sus gastos, la UE dispone de recursos propios: derechos de aduana, derechos agrícolas, impuesto sobre el valor añadido (IVA), recurso basado en la renta nacional bruta (RNB).

Las normas aplicables a la elaboración y a la ejecución del presupuesto general de la UE son las siguientes: El **Reglamento (CE, Euratom) n.º 1605/2002 del Consejo, de 25 de junio de 2002**, por el que se aprueba el Reglamento Financiero aplicable al presupuesto general de las Comunidades Europeas, sustituye al Reglamento Financiero de 1977 con el fin de satisfacer las exigencias de simplificación legislativa y administrativa y de rigor en la gestión de las finanzas europeas.

El Reglamento Financiero se limita a precisar los grandes principios y las normas básicas que regulan el presupuesto europeo.

José Humberto López afirma que, “además de las normas básicas de la gestión presupuestaria y financiera, este Reglamento establece las normas relativas a la gestión de la contabilidad y a la rendición de las cuentas, la adjudicación de contratos públicos y la concesión de subvenciones. Determina las normas

relativas a la responsabilidad de los ordenadores, los contables y los auditores internos. También se establecen las modalidades del control externo y del procedimiento de aprobación de la gestión presupuestaria. Por último, el Reglamento establece las disposiciones particulares aplicables al Fondo Europeo Agrario de Garantía, los Fondos Estructurales, la investigación y las medidas exteriores”.⁶⁶

3.2.1. El presupuesto de la Unión Europea. Introducción. Evolución Histórica.

El presupuesto de la Unión Europea *puede ser considerado la expresión de las políticas de la Unión y la base de sus actividades políticas*. Precisa las opciones financieras de acción y muestra la voluntad real de desarrollar los objetivos de la Unión Europea.

El presupuesto es el *instrumento esencial para la intervención directa de la Unión Europea. La consecución de sus objetivos se fundamenta en él*. Sin embargo, aún tiene limitaciones cuantitativas, *su peso en el conjunto de la economía europea es escaso, sobre todo en algunos países o regiones* y también en determinados sectores económicos.

Es un *presupuesto de carácter operativo*, la mayor parte del gasto comunitario son transferencias *que tienen como finalidad subvencionar las acciones presupuestarias comunitarias*. El **80%** de las acciones no son *gestionadas directamente* por las instituciones comunitarias, sino que son realizadas por los *Estados miembro*.

⁶⁶ **López Martínez, José Humberto, (2014)**. Catedrático Europeo Jean Monnet en Economía y Comercio Comunitarios. Análisis crítico de la estructura del presupuesto de la Unión Europea. Propuestas de reforma. Presupuesto y Gasto Público 76/2014: 119-140 Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos. 2014, Instituto de Estudios Fiscales.

*Nadia Calviño*⁶⁷ destaca que es “característica del presupuesto comunitario la **complejidad del procedimiento**, participan todas las instituciones en el mismo, compartiendo la **autoridad presupuestaria el Consejo y el Parlamento**. **También es de reseñar el hecho de que existe una restricción constitucional consistente en prohibir que la Unión Europea incurra en déficits públicos**, el presupuesto deberá estar equilibrado en lo referente a ingresos y gastos.

Podemos concluir diciendo que el Presupuesto de la Unión Europea es el **principal instrumento de intervención directa de que dispone la Unión Europea** para implementar sus políticas. A pesar de sus limitaciones cuantitativas, apenas alcanza el **1,10% del PIB comunitario frente al 50% aproximadamente de las operaciones que realizan las administraciones públicas de los Estados miembro**, tiene esencial trascendencia en determinados países, regiones y sectores económicos”.

*Marta Espasa*⁶⁸, destaca que “**las características que definen al Presupuesto Comunitario son las que se detallan a continuación:**

✓ **Complejo procedimiento.**

La primera característica del presupuesto comunitario es **su complejo procedimiento. En él participan todas las instituciones, teniendo, además, la**

⁶⁷ **Calviño, Nadia. (2016).** “Presupuesto de la UE centrado en los resultados”. La **iniciativa de BFOR**. La Directora General de la DG de Presupuestos, presentó los avances y los retos de esta iniciativa durante la 7ª Conferencia Europea de Evaluación “La orientación a los resultados: La política de cohesión en acción”. La conferencia, organizada por las Direcciones Generales de Política Regional y Urbana y de Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión de la Comisión Europea, reunió a las autoridades de gestión, los expertos en evaluación, el mundo académico y las partes interesadas de toda Europa para debatir y poner de relieve los beneficios de la elaboración de políticas basadas en pruebas. (junio, 2016).

Información obtenida en la página web: http://ec.europa.eu/budget/budget4results/useful-info/news/news_en.cfm?id=26

⁶⁸ **Espasa Queralt, Marta. (2000).** Doctora en Ciencias Económicas y Empresariales por la Universidad de Barcelona. Tesis Doctoral: El poder redistributivo del presupuesto de la Unión Europea. Análisis a través de los flujos fiscales regionales. Pp 17-32.

Se puede consultar en página web:

https://www.tdx.cat/bitstream/handle/10803/1499/01.MEQ_1de5.pdf?sequence=1

singularidad de que la autoridad presupuestaria está compartida por el Consejo y el Parlamento.

✓ *Obligatoriedad de equilibrio.*

En segundo lugar, destacar la *restricción constitucional* consistente en *prohibir que la Unión Europea incurra en déficits públicos*, por lo que el presupuesto siempre deberá estar equilibrado en cuanto a ingresos y gastos”.

Para la profesora *Marta Espasa* “la evolución histórica del actual *sistema de financiación de la Unión Europea es el resultado de un proceso de continuas reformas* que se han ido sucediendo desde la creación de las Comunidades Europeas hasta nuestros días. Este continuo proceso de transformación responde a la *necesidad de adaptar los ingresos comunitarios a las exigencias generadas por el proceso de integración económica*, estando, *a su vez, condicionado al mandato constitucional de equilibrio presupuestario* según el cual los ingresos comunitarios deben cubrir la totalidad de los gastos⁶⁹. Parece oportuno sistematizar las principales reformas según un criterio cronológico y las consecuencias más destacables para poder estudiar y analizar con mayor rigor el actual sistema de financiación y sus consecuencias distributivas”.

Strasser explica “que los Tratados constitutivos de la *Comunidad Económica Europea (CEE) y del EUROATOM optaron por establecer un sistema de financiación comunitario* basado en un sistema de *contribuciones financieras aportadas por los distintos países* miembros, *regulando las claves de reparto* de dichas contribuciones”.

La profesora *Espasa* recalca que “se trataba de un sistema altamente *similar al utilizado por los organismos internacionales*. Cada país aportaba un porcentaje preestablecido de los ingresos necesarios para cubrir la totalidad de

⁶⁹ Art. 199 del Tratado de Roma y art. 171 del Euroatom.

los gastos comunitarios. Se establecieron varias *claves de reparto distinguiendo los gastos de carácter administrativo y los de carácter operativo*. Para los primeros los *porcentajes de participación de cada país eran idénticos para la CEE y el EUROATOM, mientras que las claves de reparto de los gastos operativos presentaban ciertas diferencias*. En concreto, el artículo 200 del Tratado de Roma establece que los ingresos del presupuesto comprenderán, aparte de otros ingresos, las contribuciones financieras de los Estados miembro, determinadas con arreglo a la clave de reparto siguiente: Bélgica 7,9; Alemania 28; Francia 28; Italia 28; Luxemburgo 0,2; Países Bajos 7. No obstante, las contribuciones financieras de los Estados miembro destinadas a sufragar los gastos del Fondo Social Europeo se determinarán con arreglo a la clave de reparto siguiente: Bélgica 8,8; Alemania 32; Francia 32; Italia 20; Luxemburgo 0,2; Países Bajos 7. Y así se establecieron diferentes baremos en aspectos diversos.”

Marta Espasa destaca “que el presupuesto administrativo de la CECA era el único que *se financiaba mediante un recurso claramente impositivo como era la exacción sobre la producción del carbón y el acero*. Por su parte, el *presupuesto operacional* de dicha Comunidad financiaba sus actividades a través de las *rentas generadas por la colocación de sus fondos propios y por otros ingresos diversos como multas y recargos por demora*.

A partir de 1978 se financió, también, con aportaciones de los Estados miembro en forma de *contribuciones financieras*. Las claves de reparto de las contribuciones financieras estaban condicionadas a factores políticos, aunque también a la capacidad contributiva de cada país miembro y el beneficio obtenido por las distintas políticas de gasto. Así, los *gastos administrativos son distribuidos del mismo modo por las dos Comunidades, mientras que los gastos operacionales (Fondo Social Europeo y el presupuesto de inversión e investigación del EUROATOM) presentan claves específicas indicativas del diferente interés mostrado por los Estados firmantes a su respecto*.

En el caso del *Fondo Social Europeo*, se trataba de *favorecer a Italia que estaba teniendo graves problemas en el campo de la formación profesional* y de compensarle por la aportación realizada para sufragar los gastos administrativos que en términos de su nivel económico resultaban excesivos.

En el del presupuesto de inversión e investigación del EUROATOM se trataba de destacar el distinto interés que presentaban los países según su nivel de desarrollo científico e industrial.

Otra peculiaridad del sistema residía en que a pesar de que las claves de reparto de los gastos administrativos fuesen distintas a las utilizadas para distribuir los gastos operacionales, *Luxemburgo participaba en todos los gastos comunitarios con el mismo porcentaje (el 0,2%).*

Por su parte, la *importancia política y económica ejercida por Alemania y Francia* se puso también de manifiesto en la estructuración de las claves de reparto al participar en todos los presupuestos de gastos con los porcentajes más elevados. Estos *oscilaban entre el 28% establecido para financiar los gastos administrativos de la CEE y el 32% para sufragar los gastos del Fondo Social Europeo*. Además, para salvaguardar la voluntad expresada y aceptada de que estos dos países mantuvieran la misma paridad, *participaban por igual en la financiación de los distintos presupuestos.*

Las claves de reparto para los países del *Benelux (Holanda y Bélgica)* son *idénticas para la financiación de los gastos administrativos, mientras que para los operacionales Holanda presenta unos menores porcentajes*. Esta diferencia puede explicarse como una compensación a favor de este país por no haber obtenido la sede de las principales instituciones europeas.

El sistema de *contribuciones financieras proporcionaba a la Comunidad los recursos suficientes para cubrir el total de los gastos* por lo que quedaba garantizado el equilibrio presupuestario. *No obstante*, un sistema de

financiación basado única y exclusivamente en transferencias procedentes de otros niveles de gobierno *limita al máximo la autonomía financiera.*”

Concluye la profesora *Marta Espasa* “que los *Tratados Constituyentes han reconocido a lo largo de la historia el carácter provisional de este sistema*, previendo que una posible transformación en un sistema de recursos propios basado en impuestos más acordes con la economía comunitaria como los impuestos arancelarios”.

En concreto, el *artículo 201 del Tratado de Roma señalaba: "La Comisión estudiará en qué condiciones las contribuciones financieras de los Estados miembro previstas en el artículo 200 podrán ser sustituidas por recursos propios, especialmente por ingresos procedentes del arancel aduanero común, tras el establecimiento definitivo de éste"*.

Por su parte, el *artículo 173 del Tratado Constitutivo del EUROATOM* establecía: "*Las contribuciones financieras de los Estados miembro previstas en el artículo 172 podrán ser sustituidas, total o parcialmente, por el producto de las exacciones (acción y efecto de exigir impuestos) percibidas por la Comunidad en los Estados miembro*".

Sistema de recursos propios (1970-85).

Marta Espasa “recuerda que se requirieron *cinco años para superar las oposiciones y adoptar un nuevo sistema de financiación*. En 1970 el Consejo Europeo aprobaba en Luxemburgo la *Decisión del 21 de abril*, mediante la que adoptaba un *sistema de recursos propios, convirtiéndose éste en el embrión del actual sistema de financiación*. Se dotaba a las *Comunidades Europeas de "autonomía financiera"*, atribuyéndoles *verdaderos ingresos fiscales y se establecía en forma de transferencia progresiva*, de manera que dichos recursos se fueron atribuyendo a la Comunidad de forma gradual.

Esta Decisión atribuía a la Comunidad dos grandes categorías de ingreso:

-
- ✓ Los **Recursos Propios Tradicionales (RPT)**: *Tarifa Exterior Común (TEC)*, las *exacciones reguladoras agrarias* y las *cotizaciones sobre el azúcar y la isoglucosa*.
 - ✓ **El recurso IVA**, que se configuró como el recurso nivelador del presupuesto.”

Strasser define recurso propio como "un impuesto (o tributo) soportado directamente por el contribuyente europeo, que se inscribe dentro de los ingresos en el presupuesto general de las Comunidades Europeas y no aparece en el presupuesto de los Estados que constituyen estas Comunidades".

a) **Los recursos propios tradicionales (RPT)**

La profesora *Espasa* explica “que los recursos propios tradicionales son *recursos de naturaleza presupuestaria comunitaria, ya que resultan del propio funcionamiento de las políticas presupuestaria comunitarias*.

En el caso concreto de los *impuestos arancelarios* *es preciso que la Unión Europea tuviera plena capacidad fiscal sobre estos tributos, garantiza de inmediato la armonización arancelaria y evita problemas de competencia fiscal*.

Por otro lado, el *traspaso de soberanía fiscal sobre los ingresos arancelarios hacia la Unión evita posibles problemas de eficiencia vinculados a la alteración de los trayectos óptimos de las mercancías*.

En este sentido, dado que la UE actúa como una entidad supranacional que preserva y ampara el mercado común es altamente razonable que dicha entidad tuviese **plena soberanía fiscal sobre estos tributos.**”

Otra justificación en la atribución del rendimiento generado por los impuestos arancelarios a la UE es *evitar el denominado "Efecto Rotterdam", que se*

produce a pesar de la existencia de una plena armonización arancelaria. Los países destinatarios de las importaciones soportan una carga impositiva por el consumo de tales importaciones, pero los recursos generados por los aranceles forman parte de los ingresos del país de entrada de la mercancía. Se produce, de este modo, una falta de equivalencia fiscal entre los ciudadanos que soportan el impuesto y el país que se beneficia de los rendimientos generados por tales impuestos. El ejemplo más evidente es el caso del puerto de Rotterdam, principal puerto de Europa y por el que la Administración Tributaria holandesa recauda un importante volumen de recursos.

En el caso de las *exacciones reguladoras agrícolas, impuestos sobre la importación de productos agrarios, además de fines proteccionistas, existe una razón adicional para su atribución a nivel comunitario.* Se trata de conseguir la denominada "*preferencia presupuestaria comunitaria*", lo que significa que se *primase el consumo de productos de los países miembros* de la Unión respecto a productos agrarios procedentes de países terceros. Las **exacciones reguladoras agrícolas se traspasaron de manera automática a la Comunidad en 1971** cuando se instauró el sistema de recursos propios que atribuía poder fiscal a esta entidad.”

b) Recurso IVA

Su asignación a la Comunidad obedeció, según *Marta Espasa*, a la *“necesidad de instaurar dentro del sistema de recursos propios un ingreso con un potencial recaudatorio capaz de sufragar el total de los gastos comunitarios,* ya que el nivel de recaudación de los recursos propios tradicionales era bastante limitado y se pronosticaba una tendencia decreciente por los compromisos

adquiridos ante el GATT⁷⁰. En este sentido, el IVA es un impuesto que *grava una base muy amplia y, por tanto, permite obtener unos altos niveles de recaudación*. Además, *el IVA era el impuesto indirecto sobre el consumo que mejor se adaptaba al desarrollo del proceso de integración comunitario al posibilitar la neutralidad interna y externa*, tanto si se aplicaban criterios de tributación en destino como en origen. *Hasta entonces la tributación indirecta existente en los países de la Unión Europea se fundamentaba en impuestos generales multifásicos sobre el consumo. La falta de determinación del coste fiscal que provocaban los impuestos multifásicos en cascada dificultaba la realización de los ajustes fiscales en frontera necesarios en la aplicación del criterio de tributación en destino.*

Ante esta realidad, la *Comisión encargó una serie de Informes para analizar los problemas que la tributación indirecta generaba sobre el comercio intracomunitario. La conclusión a la que llegaron estos informes fue la necesidad de sustituir la gran variedad de impuestos generales sobre el volumen de ventas de carácter multifásico existentes por una tributación basada en impuestos sobre el valor añadido*. De este modo se facilitaría el proceso de integración económica y se mejorarían los intercambios comerciales comunitarios al preservarse la eficiencia en el trato de las operaciones de comercio exterior.”

Señala *Strasser* que “la aportación por IVA aparece "camuflada" bajo la forma de recurso propio, ya que en cierto modo se asemeja más a una contribución financiera. Además, los desembolsos se efectúan por doceavas partes del

⁷⁰ **Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio. (General Agreement on Tariffs and Trade)**, se basa en las reuniones periódicas de los estados miembros, en las que se realizan negociaciones tendientes a la reducción de aranceles, según el principio de reciprocidad. Las negociaciones se hacen miembro a miembro y producto a producto, mediante la presentación de peticiones acompañadas de las correspondientes ofertas.

montante inscrito en el Presupuesto, lo que confirma su carácter prestablecido y su poca relación con la realidad cotidiana⁷¹.

La base impositiva sobre la que se establece es la base armonizada que surge de la ***Sexta Directiva del IVA de 1977***. Esta Directiva, además de establecer la base uniforme para el IVA en los países comunitarios, regula las operaciones gravables y exentas, los sujetos pasivos, la territorialidad y el cálculo del IVA a pagar teniendo en cuenta las deducciones. Al mismo tiempo que se diseñan regímenes especiales para pequeñas empresas, sector agrícola, transporte de personas, etc. De ***esta manera se consigue asegurar un trato fiscal igualitario para todos los países, pues la base sobre la que se aplica el tipo impositivo es idéntica***. Las **consecuencias inmediatas de este nuevo sistema fueron que se pasaba de un presupuesto de gastos a un presupuesto de ingresos**. Se dota a la Comunidad de un cierto poder fiscal, aunque muy limitada.”

El recurso IVA estaba limitado a un ***tipo máximo del 1%***, por lo que no se garantizaba la suficiencia financiera y, en consecuencia, ***podían surgir desequilibrios presupuestarios***.

c) **Los Acuerdos de Fontainebleau (1985-88)**.

La profesora *Espasa* alude a que “en los años ***1984 y 1985 el presupuesto de la Comunidad padeció importantes crisis financieras motivadas por el fuerte aumento del FEOGA-Garantía como consecuencia de la caída de la cotización del dólar***. Para solventar esta situación la ***Comisión propuso que los Estados miembro dotasen de líneas crediticias a la Comunidad***. Pero, tanto ***Alemania como el servicio jurídico de la Comunidad se manifestaron en contra*** de esta propuesta por entender que se violaba el mandato

⁷¹ **Strasser, D. (1990):** “Les finances de l’Europe: le droit budgétaire et financier des communautés européennes”. L.G.D.J.

constitucional según el cual la Comunidad *no podía financiarse mediante endeudamiento*.

La *solución elegida consistió en la aportación por parte de los Estados miembro de anticipos en concepto de recursos propios correspondientes al siguiente año*. De este modo se evitaba el coste financiero que podía suponer cualquier tipo de crédito. *Se entró así en una profunda crisis financiera*. El 29º Consejo Europeo celebrado en Fontainebleau, 25 y 26 de junio de 1984, ofreció una solución en el marco de un paquete de acuerdos (los *Acuerdos de Fontainebleau*), que se concretó en la Decisión del 7 de junio de 1985.

Mediante esta Decisión se introdujeron dos importantes modificaciones al sistema de recursos propios: Se ampliaba el tipo máximo del recurso IVA del 1% al 1,4%. Y se establecía el denominado "cheque británico".

El *cheque británico* era una *compensación que se otorgaba al Reino Unido* por su desfavorable desequilibrio presupuestario con la Comunidad como consecuencia de *su escasa participación en los fondos agrarios y de su elevada proporción del consumo respecto al PNB*, lo que provocaba una alta aportación por el recurso IVA.

De tal manera que el cálculo de la aportación por IVA realizado por cada país miembro se basaba en *dos tramos*:

- El primero se correspondía propiamente con el recurso IVA, resultado de aplicar el tipo resultante del procedimiento presupuestario para equilibrar los ingresos y los gastos comunitarios a la base imponible uniformada.
- El segundo tramo, se correspondía con la compensación al Reino Unido por el establecimiento del cheque británico. La compensación se repartía entre el resto de países en función de su aportación inicial por IVA (IVA primer tramo) a excepción de Alemania que, alegando su escasa participación en los fondos estructurales, sólo se hizo cargo de 2/3 de su

parte correspondiente. El tercio restante se distribuyó entre el resto de países en función de su aportación por la compensación británica (IVA segundo tramo). El IVA total aportado por cada país miembro (IVA primer y segundo tramo) *no podía superar el 1,4% de la base imponible del IVA*.

d) El Paquete Delors I (1989-92).

*Andreu Olesti*⁷², en la misma línea que *Marta Espasa*, destaca que “en 1988 se generó, de nuevo, un grave problema financiero debido al agotamiento de los recursos propios y al aumento de los gastos comunitarios por **Estancamiento de los recursos propios, consecuencia de la disminución de los recursos arancelarios**, los gastos tras la firma del **Acta Única Europea en 1986 causa mayores cotas de integración**, la entrada de *España y Portugal* y la **falta de flexibilidad de un sistema de financiación poco equitativo, fundamentado en el recurso IVA**, cuya distribución territorial constata que los *países con menores niveles de renta soportan una mayor presión fiscal*, debido a la existencia de una relación negativa entre la propensión marginal al consumo y el nivel de renta, tanto a nivel personal como territorial. Las nuevas tensiones financieras llevan al Consejo a aprobar el denominado “**Paquete Delors I**” a través de la **Decisión del 23 de junio de 1988**. El nuevo sistema de financiación comunitario surgido de esta Decisión pretende adecuarse a las nuevas necesidades de gasto derivadas del Acta Única Europea y de la ampliación de países como España y Portugal, al mismo tiempo que intenta aportar mayor equidad y flexibilidad.

En este sentido, se aprobaron *cuatro grandes modificaciones*:

⁷² **Olesti Rayo, Andreu**. (2015). Catedrático de Derecho Internacional Público (Derecho Comunitario Europeo). La Financiación del Presupuesto de la Unión Europea y la Necesidad de Revisar el Sistema de Recursos Propios. Universidad de Barcelona. Revista General de Derecho Europeo 37 (2015) Pp 5-6.

-
- En primer lugar, se establece que los *Estados miembro retuviesen en origen el 10% de los recursos propios tradicionales en concepto de gastos de recaudación*.
 - La segunda modificación *afectaba al IVA y tenía como finalidad reducir sus efectos regresivos*. En concreto, *se cambió el sistema de compensación del cheque británico, pasándose a distribuir según el PNB de cada país*.
 - Se instauró la *"decrestación de la base imponible" del IVA al 55% del PNB* a precios de mercado. Ello significa que la *base imponible sobre la que se aplica el tipo impositivo no podía superar el 55% del PNB de cada país miembro*.
 - Por último, la *principal novedad de esta Decisión fue la creación del denominado "cuarto recurso" o "recurso PNB"*, que se configuró como el *elemento nivelador* del sistema y, por tanto, como el garantizador del equilibrio presupuestario.

No obstante, se estableció *un límite global al montante total de los recursos propios. Éstos no podían sobrepasar un determinado porcentaje del PNB comunitario, que se fijó en el 1,15% el año 1988*, aumentando anualmente de forma progresiva hasta llegar a alcanzar el *1,20% en el año 1992*. La interpretación de este *límite global atrajo un importante número de controversias*. Tal y como puede observarse el sistema de financiación surgido *hizo necesaria la armonización del cálculo del PNB* a precios de mercado por lo que *se creó el Sistema Europeo de Cuentas (SEC)*. “

Delors I intenta dotar al sistema de una mayor progresividad al limitar el recurso IVA y, sobretodo, introduciendo el recurso PNB como elemento nivelador.

e) **El Paquete Delors II (1993-99).**

La *Cumbre de Edimburgo*, “celebrada el 10 de diciembre de 1992, debatió las implicaciones presupuestarias y financieras que comportaba el Tratado de la Unión, y aprobó el *nuevo marco de financiación de la Unión Europea para el periodo 1993-99*. La Comisión formuló tres novedades importantes:"

-La *primera consistía en reducir el tipo máximo aplicado al IVA del 1,4% al 1%* de manera automática en 1993.

-El segundo cambio hacía igualmente referencia al recurso IVA y pretendía *reducir el tope de la base imponible máxima del IVA del 55% al 50% del PNB* también de manera inmediata en 1993.

-El tercero, se proponía *aumentar el porcentaje del total de los recursos propios sobre el PNB comunitario de manera progresiva hasta alcanzar el 1,37% en 1997*.

El Consejo adoptó las siguientes medidas:

- Reducción del tipo impositivo del *IVA del 1,4% al 1% durante el periodo 1995-99 de manera gradual*, tal y como sigue: 1995 (1.4%), 1996 (1.3%), 1997 (1,2%), 1998 (1,1%), 1999 (1,0%).
- Reducción de la *base imponible máxima del IVA del 55% al 50% del PNB* de manera *progresiva durante el período 1995-99*, pero aplicándose de manera inmediata el año 1995 en estados con PNB inferior al 90% de la media. Para el resto: 1995 (55%), 1996 (54%), 1997 (53%), 1998 (52%), 1999 (50%)
- Los *límites máximos de recursos propios sobre el PNB comunitario resultaron inferiores a la propuesta de la Comisión y a lograr en plazo mayor de tiempo, disminuyendo el crecimiento total presupuestario*. Entre 1993 y 1999 = 1,20% 1,20% 1,21% 1,22% 1,24% 1,26% 1,27%.

f) La Agenda 2000 (2000-06).

Marta Espasa Queralt “analiza el *sistema de recursos propios propuesto por la Comisión* de la Agenda 2000. Estudia el Informe sobre el funcionamiento de los mismos y las modificaciones aprobadas por el *Consejo Europeo de Berlín*.

La *Comisión europea presentó en 1998 un Informe sobre el funcionamiento de los recursos propios* conforme la aplicación de lo establecido en la Decisión de recursos propios. Las *principales conclusiones* a las que llegó fueron que el *sistema de financiación cumplía los principios de suficiencia financiera y equidad* en términos de contribuciones territoriales por países, pero que continuaban existiendo *graves problemas de autonomía financiera* (la mayor parte de los recursos provenían de transferencias de los Estados miembro: IVA y PNB), problemas de costes de administración de los impuestos arancelarios y una importante *falta de transparencia y sencillez que dificultaban la percepción ciudadana del mismo*”.⁷³

Para solventar estos problemas, la Comisión propuso:

- ***Simplificación del sistema de financiación*** con objeto de corregir la falta de transparencia y la inadecuada relación coste/eficacia.

Para ello propuso tres alternativas:

- a) Retomo de los recursos propios tradicionales a los Estados miembro.
- b) Aplicación de un tipo fijo al recurso IVA (hasta este momento variaba en función del importe de la compensación británica).

⁷³ **Espasa Queralt, Marta. (2000).** Doctora en Ciencias Económicas y Empresariales por la Universidad de Barcelona. Tesis Doctoral: El poder redistributivo del presupuesto de la Unión Europea. Análisis a través de los flujos fiscales regionales. Pp. 38-39. Se puede consultar en página web: https://www.tdx.cat/bitstream/handle/10803/1499/01.MEQ_1de5.pdf?sequence=1

c) Que se estableciera un sistema basado única y exclusivamente en el recurso PNB.

- ***Creación de nuevos recursos como medio para mejorar la autonomía financiera, entre los que se señalaban la modificación del recurso IVA, con el establecimiento de tipos comunitarios sobre los tipos nacionales, y la creación de otros recursos, como un impuesto sobre las emisiones de CO₂, impuestos sobre consumos específicos, impuestos en el sector de las comunicaciones, etc.***

- ***Introducción de mecanismos de progresividad en el sistema de aportaciones. Además, y ante las presiones ejercidas por los países contribuyentes netos al presupuesto comunitario (Alemania, Suecia, Austria y Holanda), que solicitaban la aplicación de un mecanismo similar al cheque británico, la Comisión propuso un sistema de cofinanciación del gasto agrícola, correspondiente a ayudas directas a los agricultores, por parte de los Estados miembro.***

Por último, destaca **Marta Espasa**, “la **Comisión consideró que el límite sobre los recursos propios del 1,27% del PNB comunitario era suficiente** para hacer frente a los dos grandes retos de la Unión Europea: El coste de la ampliación de nuevos estados y la reforma de las grandes políticas de la Unión Europea, en el marco de un profundo proceso de integración económica y monetaria, podían cubrirse de manera suficiente con el 1,27% del PNB comunitario. Ello suscitó **numerosas críticas, tanto por lo endeble de alguna de las hipótesis** subyacentes a la Agenda 2000 (crecimiento del PNB del 2,5% interanual acumulativo y ampliación según la fórmula del "5+1"), como por el trato de ausencia de incertidumbre con el que se aborda la ampliación”.

Destaca la profesora **Marta Espasa** las decisiones adoptadas por las instituciones comunitarias:

“El *Consejo Europeo de Berlín, reunido en esta ciudad los días 24 y 25 de marzo de 1999, llegó a un acuerdo global sobre la Agenda 2000*. En materia de recursos propios se acordó:

- El límite de recursos propios de la UE permanecería constante en el **1,27% del PNB** durante todo el periodo.
- **En cuanto a los desequilibrios presupuestarios** denunciados por algunos países, no se adoptaron ninguna de las propuestas formuladas, es decir, **ni la cofinanciación del gasto agrícola ni la extensión del cheque británico** a los países contribuyentes netos al presupuesto comunitario.

El Consejo aprobó, además, las siguientes modificaciones:

- Reducción del porcentaje a aplicar a la base imponible del **IVA desde el 1% al 0,75%** en el año 2002 y al **0,5% en el 2004**.
- El **porcentaje de recursos propios tradicionales que retienen los Estados miembro** en concepto de gastos de recaudación se aumentará **desde el 10% al 25%** a partir del año 2001.
- Se **mantiene la compensación británica, pero se modifica el método de cálculo para** neutralizar las ventajas que obtiene el Reino Unido.
- **Se modifica la distribución entre los Estados miembro de la financiación de la compensación británica.** Tras un primer reparto entre los catorce Estados en proporción a su PNB, se deduce el 75% de la parte que corresponde a Alemania, Austria, Países Bajos y Suecia que vuelve a repartirse de nuevo entre los diez Estados miembro en proporción a su PNB.”

De todo ello podemos observar que, como afirma **Marta Espasa**, “las modificaciones establecidas por el Consejo en 1999 al sistema de financiación **pretendían satisfacer las demandas de todas las partes** que intervienen en la negociación. Por un lado, y a fin de garantizar la equidad territorial en el sistema de recursos propios, **se reducía la importancia del IVA** al disminuir el

porcentaje a aplicar del 1% actual al 0,5% en el año 2004. De este modo *se conseguía tener más en cuenta la capacidad contributiva de cada Estado miembro y se corregía, para los Estados miembro menos prósperos, los aspectos regresivos* del actual sistema. En este sentido, al limitar el recurso IVA se estaba potenciando, de manera indirecta, el recurso PNB, ya que éste era el responsable de equiparar los ingresos a los gastos comunitarios. Opción reclamada, tal y como se ha expuesto, por la Comisión.

En cuanto al problema de los **elevados costes de recaudación** que ponía de manifiesto la Comisión, el **Consejo optó por aumentar su cuantificación al 25% del total recaudado**. Ello suponía reconocer los costes administrativos que conllevaba la lucha contra el fraude, las irregularidades y la interposición de litigios en una materia tributaria tan extensa y complicada como son los impuestos arancelarios. Esta medida beneficiaba principalmente a los Países Bajos, ya que este país realizaba la mayor aportación en términos relativos de recursos propios tradicionales.

Finalmente, se **mantuvo la corrección a favor del Reino Unido**, aunque teniendo en cuenta las reclamaciones ejercidas por el resto de países contribuyentes netos. La distribución de la parte correspondiente al Reino Unido se llevaba a cabo entre todos los países con una "rebaja" para los cuatro grandes contribuyentes netos, esto es Alemania, Suecia, Austria y Holanda.”

g) Evolución de los ingresos comunitarios.

Se pueden distinguir, en lo concerniente a los ingresos comunitarios, periodos bien delimitados desde el nacimiento de las Comunidades Europeas hasta la actualidad. Las importantes reformas efectuadas, así como las propuestas que han venido planteando **distintas tendencias e hipótesis económicas** para su implementación, dibujan un panorama atractivo para el estudioso de esta materia.

i. **Hasta la Decisión del Consejo de 21 de abril de 1970.**

Las tres comunidades existentes, afirma *Juan Carlos Graciano*, “poseían plena personalidad jurídica, también era distinto el sistema de financiación de cada una de ellas. Las acciones financiadas a cargo del **Presupuesto Operacional CECA** se nutrían fundamentalmente de las “exacciones CECA” (art. 49 TCECA), consistentes en la **aplicación de un tipo sobre la base del valor medio de la producción de carbón y acero** de las empresas del sector, **sin que el tipo pudiera superar el 1%**. Asimismo, pero con un carácter marcadamente secundario, se mencionaban como ingresos los **saldos netos de las operaciones anuales (intereses de los préstamos sobre fondos propios y rendimientos de las reservas y provisiones recogidos en el balance); multas y recargos** por demoras en el pago; donaciones e ingresos extraordinarios procedentes del presupuesto general de las Comunidades.

Por su parte, el **Presupuesto único de la CEE y el doble de la CEEA** (de funcionamiento y de investigación e inversiones) se nutrían de las contribuciones financieras de los Estados miembros. Las contribuciones financieras se establecían en función de claves de reparto (superficie, población, producto interior, etc.) establecidas por los propios Tratados, si bien podían ser modificadas por el Consejo. No obstante, los Tratados preveían sustituir este sistema por el *Mecanismo de Recursos Propios*⁷⁴ a fin de garantizar la autonomía financiera a las Comunidades Europeas en relación a los Estados miembros. Así, estos recursos se definen y caracterizan como medios de carácter fiscal, asignados a la Comunidad de forma definitiva para que financie su presupuesto y que le corresponden por derecho propio, sin

⁷⁴ **Mecanismo de recursos propios.** La decisión de 1970 sobre los recursos propios distingue a las Comunidades de las otras organizaciones internacionales, cuya financiación se basa en contribuciones de los Estados miembros. Se regula este mecanismo en art. 201 TCEE y art. 173 TCEEA. Información obtenida en la página web siguiente: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=LEGISSUM:I34011&from=ES>

necesidad de decisión posterior por parte de las autoridades nacionales. Asimismo, **esta Decisión distingue entre los recursos propios por naturaleza, que son los derivados de las exacciones reguladoras agrícolas y los derechos de aduana (llamados recursos propios tradicionales), y los recursos propios derivados del IVA.**⁷⁵”

ii. **Decisión 88/376 del Consejo, de 1988.**

Juan Carlos Graciano afirma que “se tradujo en una reforma trascendental en relación a los recursos propios pues se **creó un cuarto recurso: el recurso PNB**, cuyo fin era el de **garantizar la completa financiación del presupuesto comunitario que, hasta entonces, todavía se complementaba por aportaciones de los Estados miembros**. Este se basaría en la aplicación de un porcentaje sobre el PNB de cada Estado miembro. Podemos resumir el escenario diciendo que los recursos propios en principio fueron tres. Los dos primeros se califican de tradicionales, si bien, a partir de la reforma de 1988 se introduce un nuevo recurso”⁷⁶:

- Las **exacciones reguladoras agrícolas**.

Dentro de éstas se incluyen los *cobros reguladores agrícolas en sentido estricto*, las cotizaciones del azúcar y las cotizaciones de la isoglucosa. *Juan Carlos Graciano* los califica de “*impuestos que recaen sobre las importaciones de productos agrícolas de terceros países* ajenos a la Comunidad. Los productos que originan esta exacción se encuentra regulados por una organización común de mercado (OCM). Se basan en el principio de la preferencia comunitaria y su *finalidad es compensar la diferencia de*

⁷⁵ **Graciano Regalado, Juan Carlos.** (2001). Presupuesto de la UE. Impacto Presupuestario de las Ampliaciones y Perspectivas Financieras. Instituto de Estudios Fiscales. Universidad Complutense de Madrid. Doc. número 3/05.

⁷⁶ **Graciano Regalado, Juan Carlos.** (1996). Los Ingresos y los gastos de la UE. Evolución y Perspectivas. Boletín de la Facultad de Derecho, números 10 y 11. Pp 177.

precios existente entre el exterior y el interior de la Comunidad (más bajos en el exterior de la Comunidad). Como es obvio, se trata de un procedimiento de *protección de la Comunidad frente al exterior* y en este sentido se puede decir que las exacciones reguladoras agrícolas son el equivalente del gasto materializado a través de las restituciones a la exportación, que tienden a proteger la concurrencia de los productos comunitarios en el exterior, cuya cuantía se discute y establece en los foros internacionales en esta materia: fundamentalmente el GATT. **Las cotizaciones del azúcar** se prevén en el seno de la organización común del azúcar, consistiendo en pagos que realizan las empresas de este sector *para cubrir los gastos de sostenimiento de los mercados* (cotizaciones por la producción), *o su comercialización estable* (cotizaciones por almacenamiento). **Las cotizaciones por la producción de isoglucosa** tienen igual función que las del azúcar, aunque no sean productos agrarios, por lo que se puede realizar una equiparación entre las mismas a efectos de recurso comunitario”.

- **Derechos de Aduana,**

Son ingresos que provienen de la aplicación del Arancel Aduanero Común, o Tarifa Exterior Común (TEC). **Juan Carlos Graciano** aclara que “a diferencia de las exacciones reguladoras, en este caso lo que se grava son las importaciones de productos no agrícolas provenientes de terceros Estados, tomando como referencia su valor en aduana. Como en el caso anterior, el importe de estos derechos también se debate en el entorno del GATT.

No obstante, como señala **Nieto Solís**⁷⁷ “**existen distintos regímenes y excepciones en la aplicación del arancel de aduanas de la CE frente a**

⁷⁷ **Nieto Solís, José Antonio.** (2001). Unión Europea. Una nueva etapa en la integración económica de Europa. Ediciones Pirámide. Madrid. Pag. 161.

terceros países. En principio, los derechos establecidos en el arancel de aduanas se dividen en:

- **Derechos autónomos** (los que se aplican a países no miembros del GATT o países con los que la CE no tenga acuerdos que incluyan la cláusula de nación más favorecida) y
- **Derechos convencionales** (aplicables a mercancías de países del GATT o con los que se aplique la cláusula de nación más favorecida).
- Pero existen también otros derechos adicionales y especiales, como, por ejemplo, la Comunidad puede imponer **derechos antidumping o de subvención en su país de origen**, siempre que pueda causar perjuicios importantes en los mercados **comunitarios**".

Sin embargo, **Juan Carlos Graciano** recalca que "tanto este recurso, como el derivado de las exacciones reguladoras agrícolas presentan la particularidad de que, a pesar de que la Decisión 88/376 les otorga naturaleza de auténticos recursos fiscales, **en el fondo están concebidos más como instrumentos para proteger los mercados comunitarios**".

- **Recurso IVA:** "Recurso de naturaleza fiscal por excelencia, según **Strasser**⁷⁸, sin la finalidad de constituir un mecanismo protector de determinados mercados. Es la aplicación de un tipo, que en principio no podía superar el 1%, sobre una base imponible determinada de manera uniforme para todos y cada uno de los Estados miembros y constituye, desde

⁷⁸ **Strasser, D. (1993):** "La Hacienda de Europa: el Derecho presupuestario y financiero de las Comunidades Europeas". IEF. pp. 105. Strasser cuestiona esta afirmación: *A pesar de que habitualmente se le denomine como tal, «(...) no puede ser un verdadero recurso propio por razones existenciales (...) En primer lugar, si el tipo que la Comunidad puede percibir (...) -es un determinado porcentaje como máximo de la base armonizada- (...) este tipo no se añade al tipo determinado en el plano nacional. Su producto de hecho se deduce de los ingresos nacionales por IVA de cada Estado miembro y se retrotrae a la Comunidad. Puede decirse, haciendo un juego de palabras, que el -el recurso-IVA se percibe sobre el contribuyente europeo, pero no es percibido por éste, ya que no se da cuenta de él (...)*».

su implantación, el recurso más importante de la Comunidad. Aunque fue instaurado por la **Decisión 70/243**, no pudo aplicarse hasta 1979 por razones de índole legislativa. Las razones apuntadas se centraban fundamentalmente en la falta de armonización en la forma de determinar la base imponible del IVA en los distintos Estados miembros”. La **Directiva 77/388/ CEE**⁷⁹ (denominada usualmente “Sexta Directiva”, por ser su orden entre las dictadas en esta materia), en palabras de **Ruiz-Huerta Carbonell**, “fue aprobada por la Comunidad con objeto de fijar un conjunto de normas básicas para la determinación de las bases imponibles de los impuestos nacionales, ante la necesidad de destinar un pequeño porcentaje de dichas bases a la financiación de las actividades de las instituciones y políticas comunitarias. Ello ha permitido que las disparidades entre los impuestos vigentes en los países que hoy integran la Comunidad no sean excesivamente grandes en lo que se refiere a la estructura básica del tributo”.⁸⁰

La base del IVA se establece en los Estados miembros siguiendo el llamado “**método de los ingresos**” (también denominado “**base sobre base**”) que se regula en el **Reglamento n.º 1.553/89**⁸¹ y es el que se impone como preceptivo. Como recogen **Díaz y Romero**: “La Base Imponible Teórica, se compone de los gastos en bienes y servicios realizados por:

- ✓ Familias

⁷⁹ **Directiva 77/388/CEE del Consejo, de 17 de mayo de 1977**, en materia de armonización de las legislaciones de los Estados miembros relativas a los impuestos sobre el volumen de negocios-sistema común del Impuesto sobre el valor añadido: base imponible uniforme (DOCE n.º L 145/77, de 13 de junio).

⁸⁰ **Ruiz-Huerta Carbonell, Jesús, (2011)**. Tendencias de la fiscalidad en Europa. La armonización fiscal y el futuro de la Unión. Información Comercial Española, ICE: Revista de economía, ISSN 0019-977X, Nº 863, 2011 (Ejemplar dedicado a: Euro y crisis económica), pp. 73-79.

⁸¹ **Reglamento n.º1.553/89, de 29 de mayo**, relativo al régimen uniforme definitivo de recaudación de los recursos propios procedentes del Impuesto sobre el Valor añadido (DOCE n.º L 155/89, de 7 de junio).

-
- ✓ Sectores Exentos
 - ✓ Administraciones Públicas
 - ✓ Determinadas operaciones de los sujetos pasivos del impuesto.

En todas estas operaciones, el adquirente de los bienes y servicios soportaba IVA que no se puede deducir, siendo el resultado de la agregación de todas estas partidas la Base Teórica o Base Uniforme de IVA. Posteriormente se distribuía la Base Teórica entre los diferentes tipos legales obteniéndose como resultado el Tipo Medio Ponderado Teórico”.

La **Decisión de 24 de abril de 1988** “regula que la base que se toma en consideración para cada Estado miembro **no puede ser superior al 55% de su PNB** a precios de mercado (mecanismo conocido como “**descrestamiento de la base del IVA**”), destaca *Juan Carlos Graciano*. Pretendía eliminar la regresividad que se predicaba de este recurso. La finalidad perseguida con esta reforma fue equilibrar las aportaciones por este recurso ante la desproporción entre la base del IVA y el PNB de algunos países. La **suma de las bases IVA de los Estados miembros permite obtener la base comunitaria**, cuyo importe real se conoce con un año de diferencia con respecto al ejercicio generador (es decir, la práctica usual es que la Comisión pida previsiones por este concepto a los Estados miembro⁸². Por ello, el nivel del recurso IVA comunitario depende del importe de los ingresos netos nacionales que dependen de la actividad económica y de la eficacia de las administraciones fiscales nacionales a la hora de controlar y recaudar el impuesto. Las aportaciones fueron graduales, de hecho, hubieron de transcurrir 7 años para que tal decisión pudiera hacerse efectiva. Finalmente, dio lugar a que el **porcentaje uniforme para los recursos propios procedentes del IVA** se situaran en un nivel inferior al

⁸² Reglamento n.º1.553/89, de 29 de mayo. Artículo 8.

1,4 % (p.ej.1,2465% en 1990) y que, además, fuera distinto según los países (p.ej. en 1990 fue del 0,72% para el Reino Unido; del 1,33% para la R.F.A; de 1,39% para Francia, ...).”

La refundición de la **Sexta Directiva, Directiva 2006/112 / CE del Consejo, de 28 de noviembre de 2006, relativa al sistema común del impuesto sobre el valor añadido**, retuvo todas las disposiciones legales de la Sexta Directiva, pero también incorporó las disposiciones sobre el IVA que se encuentran en otras Directivas al tiempo que reorganiza el orden del texto para que sea más legible. Además, la Directiva de refundición codificó algunos otros instrumentos, incluida una decisión de la Comisión de 2000 relativa a la financiación del presupuesto de la UE con un porcentaje del IVA recaudado por cada Estado miembro.

No obstante, estos tres recursos reflejaban una situación económica precaria, los ingresos resultaban exiguas para la gestión de los doce Estados miembros y cuyo límite tipo del IVA imposibilitaba lograr el principio de equilibrio presupuestario. Todo ello llevó a crear el llamado “cuarto recurso” o recurso PNB.

- **El recurso en base al PNB** es la novedad más importante introducida por la **Decisión 88/376 del Consejo, de 24 de junio de 1988** relativa al sistema de recursos propios de la Comunidad, aunque también se producen otras reformas. *Juan Carlos Graciano* “las resume en la alteración de la naturaleza de la prima del 10% de la recaudación por recursos propios tradicionales que, hasta ese momento, venían percibiendo los Estados miembros en concepto de gastos de recaudación (prima de cobranza⁸³); se

⁸³ En relación a la **Prima de Cobranza** es preciso hacer algunas puntualizaciones: Inicialmente se consideraban un gasto y como tal se incluían en el estado de gastos de la Comisión. La **Decisión 88/376, de 24 de junio de 1988**, considera que esta llamada prima de cobranza es una retención, por lo que su lugar es el estado de ingresos de la Comisión. Por esta razón, desde el presupuesto de 1988, se incluye una rúbrica en dicho estado que lleva como título «Ingresos negativos» que recoge el 10% de la prima de cobranza. Por consiguiente, se puede decir que a pesar

incluyen en el arancel aduanero común los productos CECA (que hasta entonces percibían directamente de los Estados miembros); **se introduce la ya mencionada corrección en la base del IVA que no podría superar un porcentaje del PNB ni superar un tipo máximo en tanto por ciento.** Consiste en aplicar un tipo uniforme determinado con arreglo al procedimiento presupuestario a una base adicional que es el PNB de cada Estado miembro a precios de mercado, como dicta el Reglamento n.º 1552/89.⁸⁴”

Strasser puntualiza “que el tipo está en función de los ingresos complementarios necesarios en cada ejercicio presupuestario para cubrir las necesidades de la Comunidad. A diferencia del recurso IVA, en este caso **las previsiones las establece la Comisión con el Comité Consultivo de recursos propios.** En cualquier caso, este recurso es residual respecto a los recursos propios tradicionales más importantes. Por tanto, su característica esencial es la de ser un **recurso variable y complementario cuyo fin es garantizar el equilibrio presupuestario.**”⁸⁵

iii. **La Decisión 94/728 del Consejo, de 31 de octubre de 1994. Relativa al sistema de recursos propios de las Comunidades Europeas.**

de que la Decisión 88/376 aluda expresamente a su supresión, en el fondo el sistema ha permanecido vigente. La única diferencia radica en que esta partida se consideraba un gasto antes de dicha Decisión, mientras que después de su adopción ha pasado a considerarse un ingreso (negativo). La razón parece encontrarse en el respeto del principio de universalidad (principio de no compensación). En relación a la prima de cobranza es preciso hacer algunas puntualizaciones: Inicialmente se consideraban un gasto y como tal se incluían en el estado de gastos de la Comisión.

⁸⁴ **Reglamento n.º 1552/89 del Consejo, de 29 de mayo de 1989.** (DOCE n.º 1155, 7 de junio). Art. 21.

⁸⁵ **Strasser, D.(1993)**, La Hacienda de Europa: el Derecho presupuestario y financiero de las Comunidades Europeas”. IEF. pp. 107. Para Strasser estamos ante un recurso que «(...) Se le califica como recurso propio de las Comunidades Europeas, pero no lo es, puesto que se trata de una contribución financiera fundada en el PNB (...)».

Derogó el sistema de recursos propios vigente. Las novedades que introdujo no afectaron a la estructura, aunque sí incorporó algunas. Los recursos propios, no los únicos, estaban constituidos por los ingresos procedentes de:

- Las exacciones reguladoras agrícolas, primas, montantes suplementarios o compensatorios, importes o elementos adicionales y otros derechos que se pudieran fijar por las instituciones comunitarias en los intercambios con países no miembros en el marco de la PAC; así como las cotizaciones y otros derechos previstos en el marco de la organización común de mercados en el sector del azúcar.
- Los derechos del arancel aduanero común y otros derechos que se hubieran fijado o se pudieran fijar por las instituciones comunitarias en los intercambios con países no miembros, así como los derechos de aduana sobre los productos regulados por el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero.
- La aplicación de un tipo uniforme válido para todos los Estados miembros a la base del IVA, determinada de manera uniforme para los Estados miembros con arreglo a las normas comunitarias.
- La aplicación de un tipo, a fijar en el marco del procedimiento presupuestario en función de todos los demás ingresos, a la suma de los PNB de todos los Estados miembros”.

Juan Carlos Graciano “destaca como principales novedades:

- i. Los tipos uniformes a aplicar a la base del IVA difieren según el año considerado. Para cada año se fija un porcentaje. Compensación británica, se establece un nuevo mecanismo para calcular su importe.
- ii. En caso de que no se apruebe el presupuesto se prevé la aplicación de los tipos IVA y PNB vigentes hasta ése momento.

-
- iii. La recaudación total por recursos propios no podrá exceder de los determinados porcentajes referidos al PNB de los Estados miembros en el período de referencia.
- iv. De la recaudación total en concepto de recursos propios no podrá destinarse más de un porcentaje del PNB de los Estados miembros a créditos para pagos. Por su parte, los créditos para pagos no podrán suponer más de un porcentaje del total del PNB de los Estados miembros, debiendo seguir hasta entonces una evolución ordenada”.⁸⁶

iv. La Decisión 2014/335/UE⁸⁷, Euratom del Consejo, de 26 de mayo de 2014, sobre el sistema de recursos propios de la Unión Europea.

Establece las normas para la asignación de los recursos propios de la Unión, de acuerdo con el artículo 311 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), con objeto de garantizar la financiación del presupuesto anual de la Unión.

El artículo 2, dicta las Categorías de recursos propios y métodos específicos para su cálculo:

“Constituyen recursos propios consignados en el presupuesto de la Unión, los siguientes ingresos: Los recursos propios tradicionales consistentes en exacciones, primas, montantes suplementarios o compensatorios, importes o elementos adicionales, derechos del arancel aduanero común y otros derechos

⁸⁶ **Graciano Regalado, Juan Carlos, (1996).** Doctor en Derecho. Dpto. de Economía Aplicada. Facultad de Derecho. Universidad Complutense de Madrid. Los Ingresos y Gastos de la UE: Evolución y Perspectivas. Boletín de la Facultad de Derecho, núms. 10-11. Se puede consultar en la página web: <http://e-spacio.uned.es/fez/eserv/bibliuned:BFD-1996-10-11-2EFD0601/PDF>

⁸⁷ **Decisión 2014/335/UE**, Euratom del Consejo, de 26 de mayo de 2014, sobre el sistema de recursos propios de la Unión Europea. Información obtenida en la página web: http://noticias.juridicas.com/base_datos/Fiscal/530963-decision-2014-335-ue-auratom-de-26-may-sistema-de-recursos-propios-de-la.html#a2

que hayan fijado o puedan fijar las instituciones de la Unión en los intercambios comerciales con terceros países, derechos de aduana sobre los productos regulados por el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero, ya expirado, así como cotizaciones y otros derechos previstos en el marco de la organización común de mercados en el sector del azúcar.

Aplicación de un tipo uniforme válido para todos los Estados miembros a las bases imponibles del IVA armonizadas, determinadas conforme a las normas de la Unión. La base imponible que deberá tenerse en cuenta a estos efectos no excederá del 50 % de la renta nacional bruta (RNB) para cada Estado miembro, tal y como se define en el apartado 7;

Aplicación de un tipo uniforme -que se determinará con arreglo al procedimiento presupuestario en función del total de todos los demás ingresos a la suma de las RNB de todos los Estados miembros.

Constituirán, además, recursos propios, que deberán consignarse en el presupuesto de la Unión, los **ingresos procedentes de cualquier otro gravamen que se establezca**, en el marco de una política común, con arreglo al TFUE, siempre y cuando se hubiere seguido el procedimiento establecido en el artículo 311 del mismo.

Los Estados miembros retendrán, concepto de gastos de recaudación, el 20 %. El tipo uniforme del RNB se fijará en un 0,30 % y se aplicará a la RNB de cada Estado miembro.

Únicamente para el período 2014-2020, el tipo máximo de referencia del recurso del IVA para Alemania, los Países Bajos y Suecia se fijará en el 0,15 %.

Durante el período 2014-2020, Dinamarca, los Países Bajos y Suecia gozarán de reducciones brutas en sus contribuciones anuales basadas en la RNB de 130 millones EUR, 695 millones EUR y 185 millones EUR, respectivamente. Austria gozará de una reducción bruta en su contribución anual basada en la

RNB de 30 millones EUR en 2014, 20 millones EUR en 2015 y 10 millones EUR en 2016. Todas estas cantidades serán medidas a precios de 2011 y ajustadas a precios corrientes aplicando el último deflactor en euros del PIB de la UE, proporcionado por la Comisión, que esté disponible al elaborar el proyecto de presupuesto. Estas reducciones brutas se concederán una vez calculada la corrección en favor del Reino Unido y la financiación de la misma. Las reducciones brutas serán financiadas por todos los Estados miembros.

En el supuesto de que no se hubiere aprobado el presupuesto al iniciarse el ejercicio presupuestario, los tipos de referencia existentes del IVA y de la RNB seguirán siendo aplicables hasta la entrada en vigor de los nuevos tipos.

La RNB hará referencia a una RNB anual a precios de mercado, proporcionada por la Comisión en aplicación del Reglamento (UE) n° 549/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo (“SEC 2010”).

En caso de que las modificaciones del SEC 2010 impliquen cambios importantes en la RNB, el Consejo decidirá por unanimidad, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo, si han de aplicarse dichas modificaciones a los efectos de la presente Decisión.⁸⁸

*Límite máximo de los recursos propios (Artículo 3: La cantidad total de recursos propios asignados a la Unión para financiar créditos para **pagos anuales no podrá rebasar el 1,23 % de la suma de todas las RNB de los Estados miembros.**)*

El artículo 3 nos dice que “la cantidad total de los créditos de compromiso anuales consignados en el presupuesto general de la Unión no podrá rebasar el 1,29 % de la suma de todas las RNB de los Estados miembros”.

⁸⁸ **Reglamento (UE, Euratom) n° 609/2014 del Consejo, de 26 de mayo de 2014**, sobre los métodos y el procedimiento de puesta a disposición de los recursos propios tradicionales y basados en el IVA y en la RNB y sobre las medidas para hacer frente a las necesidades de tesorería (Refundición) («D.O.U.E.L.» 7 junio).

En definitiva, más que ante un nuevo sistema de recursos propios, estamos ante la consolidación del anteriormente vigente con las novedades que las últimas decisiones introducen.

v. Evolución cuantitativa de los ingresos comunitarios.

Los *ingresos totales* de la Unión Europea han pasado de los 2.289,4 millones de unidades de cuenta en 1971 a los 80.547,7 millones de ecus en 1997 y a los **144.681 millones de euros en 2018**. La tendencia creciente es coherente con la evolución de la Unión, que ha visto aumentar el número de estados miembro (en 1971 la CEE la componían 6 países, en 1995 los estados eran 15 y en **2018 alcanza los 28 miembros**). Al tiempo, ha pasado de constituirse como una unión aduanera a convertirse en un mercado interior en 1993 y en una unión económica y monetaria en 1999. El *PIB comunitario, paralelamente, muestra una propensión al crecimiento, si bien de menor importancia que los conceptos antes aludidos*: en 1972 representaba el 0,41% del PIB, en 1997 el 1,14% , en 2018 el 1%, todo ello representa una tasa de crecimiento anual acumulativo del 4,17%.

El crecimiento de los **recursos propios ha sido más notable**. En el año 1971 alcanzó los 1.296 millones de unidades de cuenta, en 1997 los 75.292,9 millones de ecus y **144.680 millones en 2018**. Los recursos propios suponían en 1972 el 0,23% del PIB, en 1997 el 1,07%, en 2018 el 1%, con una tasa de crecimiento anual acumulativo del 6,34%. El punto de inflexión en el crecimiento lo marca la implementación del recurso IVA en 1979.

El IVA es el principal recurso de la Unión Europea, alcanza el 50% del total de los ingresos. En 1979, con 4.737,7 millones de unidades de cuenta supuso un 39,3% de los recursos propios. Entre 1986 y 1988 el 66%. El *Paquete Delors I* aminoró su importancia al crear el recurso PNB. En 1993, las restricciones de su base imponible y la reducción de su tipo impositivo máximo le restó

capacidad de ingreso, aunque siempre se mantuvo por encima del 50% del total, salvo en 1997. **En 2018, inferior al 50%, es del 49.77 %.**

El mayor porcentaje de ingresos de la UE lo aporta el *recurso PNB*. En 1997, el 35,7% del total de los recursos propios y en **2018, del 50.33%.**

Los **recursos propios tradicionales han guardado una estabilidad constante:** 1.296 millones de unidades de cuenta en 1971, en 1997 alcanza los 14.172,2 millones de ecus y **142.832 millones de euros en 2018.**⁸⁹

h) **Los gastos comunitarios. Evolución.**

Históricamente, podemos decir **que resultaba tremendamente difícil estudiar la evolución de los mismos hasta 1988, pues el presupuesto de gastos no existía como tal, simplemente se realizaba una adición del coste de las políticas a aplicar por la Unión Europea.** El presupuesto ha visto modificada su composición y estructura, también los mecanismos de disciplina presupuestaria creados.

Es importante recalcar el hecho de que los primeros años de actividad de las Comunidades Europeas se pusieron en marcha cinco presupuestos para las tres Comunidades: La CECA y el EUROATOM disponían de presupuestos de funcionamiento y operativos. En 1965 emergieron voces en defensa de la **unificación presupuestaria**, uniéndose los tres presupuestos administrativos de las tres comunidades en uno. En 1971 se les incorporó el presupuesto de inversiones e investigaciones del EUROATOM, siendo dos instrumentos presupuestarios: el presupuesto general y el presupuesto operacional de la CECA. ***El Presupuesto General de la Unión Europea es el resultado de la fusión de todos ellos.***

⁸⁹ **Presupuesto de la Unión Europea 2018.** Datos obtenidos de la página web: <http://eur-lex.europa.eu/budget/data/General/2018/es/GenRev.pdf>

i. **Los Gastos Comunitarios desde la CEE (1958-69).**

Los tres primeros años de existencia de la *CEE (1958-1960)*, *el presupuesto general de gastos era reducido* y tenía *carácter funcional*. Atendía gastos administrativos, pero las políticas presupuestarias comunitarias modificaron la estructura del presupuesto.

En *1961*, por primera vez hace su aparición en el presupuesto una política común: *la política social*. Su principal instrumento de intervención es el *Fondo Social Europeo (FSE)*, fondo estructural, destinado al apoyo de la formación profesional y a la reinserción de la mano de obra en paro. A partir de 1961 se le otorga una línea presupuestaria poco importante, sin embargo, a partir de 1971, cuando se aprobó la Decisión 71/66, se consolida definitivamente.

El Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola (FEOGA) surge el año 1962 para desarrollo de la **política agraria común (PAC)**. En 1965 tuvo su reflejo en el presupuesto por vez primera. Podemos afirmar sin miedo a equivocarnos que la PAC es la *principal política presupuestaria comunitaria*, El Tratado de Roma, artículo 38, declara que "*el funcionamiento y desarrollo del mercado común para los productos agrícolas deberán ir acompañados del establecimiento de una política común entre los Estados miembro*". Sin embargo, fue la **Conferencia de Stressa** la que dictó sus puntos esenciales (basados en organizaciones comunes de mercados (OCM). Ratificados con la creación de la FEOGA en 1962. Concebido como un fondo que se bifurcaba en dos secciones: una de garantía y otra de orientación.

En 1966, por vez primera se dota en el presupuesto, escasamente, la **Política Exterior Común**. La base jurídica de la política de cooperación se encuentra establecida en el *artículo 130 del propio Tratado de Roma* "*donde se especifica que en el marco de sus respectivas competencias, la Comunidad y*

los Estados miembro cooperarán con los terceros países y las organizaciones internacionales competentes...".

El incremento de los gastos comenzó a ser importante. En 1967 y 1968 el crecimiento alcanzó el 280% y el 197% con respecto al ejercicio anterior. Las causas de este incremento se han de fijar en la aceptación social de la PAC, que hizo posible la duplicación de las cosechas y la aparición de excedentes. También se ha de destacar que por primera vez se aplicaron los precios comunes (OCM).

En 1968 se hace realidad el *Tratado de Fusión del Presupuesto de 1965*. Los presupuestos, administrativos, de la CECA y del EUROATOM se unen al de la CEE. De todos modos su importancia es escasa.

En 1968, el "**Plan Mansholt** surge para *modernizar las explotaciones agrarias, rejuvenecer la empresa agraria, establecer mejoras en la formación profesional de los agricultores, reducir la superficie agrícola útil y reducir drásticamente el censo ganadero*". Vino acompañado de controversia y solo alguna de sus propuestas fueron adoptadas. El objetivo inicial no se consiguió, el gasto agrícola mantuvo su tendencia al alza.

Se pueden distinguir ***dos etapas claramente diferenciadas en el presupuesto de gastos:*** Entre 1961-64 podemos hablar de una etapa de **escaso desarrollo cuantitativo, en la que el gasto subió de 34 a 46,8 millones de ecus** (0,02% del PIB – CEE) y con un presupuesto con 2 partidas: gastos administrativos (73-85%) y gastos de actividades del FSE. Desde 1965 el presupuesto se vio **acrecentado notablemente**, la política agraria (FEOGA) le llevó a 3.321 millones de ecus en 1970, 94 % del presupuesto y 0,7% PIB.

ii. El Gasto en la década de los setenta.

Se integró al presupuesto general, en 1971, *con la firma del Tratado de Luxemburgo, el presupuesto de investigación e inversión del EUROATOM,*

que tenía como objetivo la financiación de la investigación nuclear, aunque paulatinamente se extendió su alcance. En 1975 se creó el Fondo Europeo de Desarrollo Comunitaria (FEDER) en 1975⁹⁰, aunque su nacimiento se planteó en la Conferencia de París de 1972.

En esta década el presupuesto de gastos evolucionó con un importante crecimiento cuantitativo, pues alcanza en 1980 la cifra de 15.857,3 millones de ecus. A su vez, implementó políticas estructurales que diversificaron el gasto. El FEOGA sufrió un descenso en su cuantía pero, aún así, en 1980 representó el 71.2% del presupuesto.

iii. El gasto comunitario en la década de los ochenta.

Los gastos comunitarios continuaron su tendencia al alza, llegando a provocar desacuerdos entre los estados miembro que se solucionaron en 1988 con el "*Paquete Delors I*". En los comienzos de la década se asentaron con fuerza las políticas sociales (FSE y FEDER) y se creó la política pesquera común el primer programa marco (1984-87) de "investigación, desarrollo y demostración". Surgieron novedosos programas y modalidades de intervención presupuestaria comunitaria en materia de investigación (ESPRIT) y programas integrados mediterráneos (PEM).

Entre 1983 y 1986, se detectó la necesidad de controlar los gastos agrarios, pues superaron lo previsto en el anteproyecto de la Comisión.

La **ampliación de la Comunidad** (Grecia en 1981 y España y Portugal en 1986) tuvo una nefasta repercusión en las finanzas de la CEE, los nuevos estados, beneficiarios netos de la actuación presupuestaria, necesitaron una adaptación a la nueva situación que exigía novedosos mecanismos de disciplina presupuestaria para establecer controles al gasto agrícola y gastos no

⁹⁰ **Decisión del Consejo de 18 de marzo de 1975** relativa a la aplicación a los departamentos franceses de Ultramar del Reglamento (CEE) n°724/75 por el que se crea un Fondo Europeo de Desarrollo Regional.

obligatorios. Sin embargo, el escaso compromiso de los ministros de agricultura y la falta de entendimiento entre el Parlamento y el Consejo fueron un serio inconveniente.

Entre *1980 y 1988 se produjo un incremento del gasto, en términos absolutos y en lo referente al porcentaje del PIB*. En 1980 el gasto alcanzó los 15.857,3 millones de ecus, 0,8% del PIB, y en 1988 llegó a los 41.021,7 millones de ecus, 1,05% del PIB comunitario. Se *afianzaron las acciones estructurales en detrimento del FEOGA*, a pesar de ser la partida presupuestaria más dotada (65% del total). Los fondos estructurales fluctuaban entre el 12% y el 22%, y el resto de políticas (investigación y desarrollo) un 5%. Los gastos para acciones exteriores (3%), gastos de administración y funcionamiento (5%) y reembolsos (6%) completaban el total del presupuesto.

iv. El gasto comunitario en el "Paquete Delors I" (1988-92).

En 1986, la tercera ampliación y la consumación del Acta Única Europea, recopilación de objetivos de ineludible consecución para la comunidad como el mercado único, la cohesión económica y social, el programa marco de investigación, llevó aparejada la necesidad de una reforma presupuestaria: *Paquete Delors*. Esta reforma propuso cambios en el sistema de financiación comunitario.

Asimismo, el Consejo Europeo de Bruselas en febrero de 1988 adquirió el compromiso de garantizar un equilibrio de las partidas de gastos del presupuesto y asegurar un crecimiento controlado. Se dio prioridad a las políticas de cohesión y a la creación de un mecanismo de disciplina presupuestaria para vigilar el importante gasto agrícola. El Parlamento, la Comisión y el Consejo compartieron las competencias en materia de disciplina presupuestaria. El *Acuerdo Interinstitucional instauró las "perspectivas financieras" para el período 1988-92, con el claro objetivo de facilitar la*

puesta en marcha de las nuevas políticas estructurales y de garantía, así como los objetivos fijados en el Acta Única. El Parlamento, el Consejo y la Comisión admitieron que representaban límites máximos de gastos obligatorios para la Comunidad. Era definición de un marco de referencia interinstitucional, a respetar en todos los ejercicios presupuestarios anuales. Los gastos comunitarios se dividieron en seis *capítulos de gasto, cada uno con un límite máximo* de créditos de compromiso, y un límite total de créditos de pago. En primer lugar, los *gastos del FEOGA no debía rebasar el 74% del índice de crecimiento anual del PNB* de la Comunidad. El Consejo aprobó algunos puntos que la profesora **Marta Espasa Queralt** “detalla en el siguiente cuadro:

- *Adopción de un mecanismo para la depreciación sistemática de las existencias agrícolas.*
- *Reforzamiento y extensión de los mecanismos de estabilización, conjuntamente con la limitación a la producción a través de incentivos al abandono de tierras cultivables.*
- *Instauración de un sistema de alerta ("early warning system") sobre la evolución de los gastos del FEOGA.*
- *Establecimiento de una reserva monetaria para hacer frente a situaciones derivadas de variaciones imprevistas en la paridad dólar/ecu. Dichos créditos se contabilizan en una rúbrica presupuestaria independiente que configura el sexto capítulo y los créditos consignados ascienden a 1.000 millones de ecus cada año en forma de créditos provisionales.*”⁹¹

Entre **1988 y 1992** los créditos de compromiso para el FEOGA pasaron de 27.500 millones de ecus (61% del total del gasto comunitario) a 29.600 millones en 1992 (56%).

⁹¹ **Espasa Queralt, Marta.** (2000). Doctora en Ciencias Económicas y Empresariales por la Universidad de Barcelona. Tesis Doctoral: El poder redistributivo del presupuesto de la Unión Europea. Análisis a través de los flujos fiscales regionales.

El segundo capítulo de las perspectivas financieras: créditos destinados a sufragar las acciones estructurales, fueron considerados un logro por conseguir. Se incrementaron entre 1988, 7.790 millones de ecus, a 13.450 en 1992, con un aumento del 72,7%

El capítulo tercero: "Políticas de dotación plurianual" incluía los Programas Integrados Mediterráneos (PIM) ⁹² y los programas de investigación y desarrollo. Su asignación se multiplicó por dos, pasó de 1.210 en 1988 a 2.400 millones de *ecus en 1992*.

El cuarto capítulo, cooperación exterior y políticas internas de la Comunidad, denominados "otras políticas", pasaron de 2.103 millones de ecus en 1988 a 2.800 en 1992.

El capítulo quinto: créditos por reembolsos, gastos de administración y de reducción de existencias agrícolas anteriores a 1988, se vieron reducidos hasta alcanzar en 1992 los 3.550 millones de ecus.

El límite máximo global de créditos de pagos, en porcentaje del PNB comunitario, se fijó en el 1,12% para 1988, aumentando poco a poco hasta 1,17% para 1992.

Marta Queralt lo resume diciendo que "las perspectivas financieras aprobadas para el período 1988-92 pretendían aumentar ligeramente el gasto comunitario, y cambiar la composición estructural del mismo a favor de las políticas estructurales y en detrimento de la política agraria común. El balance de la aplicación de dichas perspectivas fue plenamente positivo respecto a los objetivos fijados al conseguirse una evolución ordenada del gasto, una mejora del procedimiento y de la gestión presupuestaria y un nivel suficiente de

⁹² **88/392/CEE: Decisión de la Comisión** de 13 de junio de 1988 por la que se aprueba un Programa Integrado Mediterráneo para la Región de Toscana. Información que puede ser ampliada en la página web:
<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=CELEX%3A31988D0392>

recursos. Aunque, si bien las favorables condiciones económicas de este periodo contribuyeron a alcanzar estos resultados, la ausencia de este marco financiero plurianual hubiera agudizado los problemas que se presentaron. Estas perspectivas *fueron objeto de diversas modificaciones para permitir iniciar nuevas acciones o reforzar las políticas existentes de conformidad con las disposiciones establecidas en el Acuerdo Interinstitucional*. La mayor parte de las revisiones se produjeron como consecuencia de los profundos cambios sufridos en el entorno internacional: *cooperación con los países del Este, asistencia técnica a las Repúblicas de la antigua URSS, unificación alemana, crisis del Golfo, etc.* De este modo para cada uno de los años cubiertos por el acuerdo, el presupuesto se adaptó en los plazos impartidos, sin conflictos importantes entre las instituciones, se respetó plenamente el marco presupuestario establecido en las perspectivas, los mecanismos de ajuste de los precios y del PNB se adaptaron del modo convenido y las revisiones de las perspectivas financieras se produjeron en la forma establecida. Las liquidaciones de los presupuestos de gastos durante este periodo **consiguieron alcanzar los objetivos propuestos y en las direcciones establecidas en las perspectivas financieras**. A modo de ejemplo, la composición del gasto comunitario efectivo en 1992 fue la siguiente: FEOGA un 54%, Acciones estructurales un 32%, Investigación un 3%, Acciones exteriores un 4%, Administración un 5% y Reembolsos y otros un 3%.”

v. **El gasto de la Unión Europea en el "Paquete Delors II" (1993-99).**

La Comisión propuso una renovación de las perspectivas financieras y del Acuerdo Interinstitucional para este intervalo de años. Pretendía dar continuidad al éxito del Paquete Delors I. Sus propuestas denominadas "Del Acta Única al Post-Maastricht: los medios de nuestras ambiciones", conocidas como "Paquete Delors II" llevaban a incrementar el límite anual de los créditos

para pagos en 20.000 millones de ecus en cinco años. Esto equivalía a subir el límite de los recursos propios del 1,20% del PNB en 1992 al 1,37% en 1997.

La **Comisión** “establecía tres grandes prioridades políticas para el nuevo periodo:

- La cohesión económica y social.
- Las iniciativas exteriores destinadas a tener en cuenta la nueva situación internacional y,
- El refuerzo de la competitividad de la industria europea a través de mayores esfuerzos en la investigación y en la creación de redes transeuropeas.”

Después del Consejo Europeo de Lisboa, en junio de 1992, la Comisión aceptó modificar el calendario establecido, retardando dos años el alcance de los objetivos propuestos. Las propuestas acabarían en 1999. En diciembre de 1992, en el Consejo Europeo de Edimburgo, se acordó contener el gasto agrario y se dio de nuevo un impulso al gasto en acciones estructurales, siguiendo lo aceptado en el Consejo Europeo de Bruselas de 1988. El Consejo optó por un incremento progresivo del límite de los recursos propios de un 1,20% a un 1,27% del PNB. La Comunidad dispondría de 17.000 millones de ecus más que en 1992

El Consejo quiso que tanto el Parlamento Europeo como la Comisión participaran y, en octubre de 1993, se aceptó el *Acuerdo Interinstitucional* sobre la disciplina presupuestaria y mejora del procedimiento presupuestario, con las perspectivas financieras para el periodo 1993-99, acordado en Edimburgo. Éste acoge las acciones financieras surgidas a partir del Tratado de Maastricht de 1992, debiendo de ser modificadas posteriormente para tener en cuenta la ampliación de la Unión Europea con Austria, Finlandia y Suecia. El gasto se clasifica en seis categorías, con límite para los créditos de compromiso en todas. También se fija un límite para el total de créditos de pago.

La PAC continuó su evolución anterior, si bien sus gastos se vieron modificados al incluir la totalidad de los gastos de la PAC reformada, entre ellos las medidas complementarias y el Fondo de garantía pesquero. El Consejo Europeo de Edimburgo coincidió en las prioridades de la Comisión en lo concerniente a medidas estructurales. El gasto en favor de la cohesión se alzó hasta el 41,3% (Fondos Estructurales y del Fondo de Cohesión). Las políticas internas crecieron en torno al 30%, la investigación se convirtió en el primer destino del gasto, también las redes transeuropeas crecieron destacadamente. Las acciones exteriores experimentaron un crecimiento de gasto del 41,8%. Los gastos administrativos se controlaron (el crecimiento previsto equivalía al incremento de las pensiones). La política agraria se redujo a 500 millones de ecus desde 1995, aunque se crearon dos nuevas reservas de ayuda de urgencia para préstamos a terceros países.

Los resultados alcanzados se calificaron de satisfactorios, como en el Paquete Delors I. Los límites de gasto se respetaron y se obviaron enfrentamientos entre estados en negociaciones anuales para el establecimiento del gasto

vi. El gasto comunitario en el siglo XXI.

El gasto de la Unión Europea en la Agenda 2000 (2000-06).

Las perspectivas financieras de este periodo reunían peculiaridades suficientes para hacer replantear la utilidad de las propuestas realizadas con anterioridad. La revisión del sistema de financiación comunitario y, sobre todo, de los gastos comunitarios llevaron a la Comisión a responder al mandato impuesto por el Consejo Europeo, Madrid en 1995. Así, en julio de 1999 presentó la comunicación "*Agenda 2000: por una Unión más fuerte y más amplia*", perspectivas financieras para el período 2000-06.

Los dos grandes objetivos de la Agenda 2000 los mencionaba el propio título: el fortalecimiento de la Unión y su ampliación hacia los países del este. El logro

a conseguir fue hacer compatibles los objetivos: fortalecer y reformar las políticas presupuestarias comunitarias para poder hacer viable la ampliación y generar un crecimiento económico en el tiempo, mayor empleo y mejora de las condiciones de vida de los ciudadanos de la Unión. La Agenda 2000 apuntó, con acierto, que la ampliación conllevaría costes adicionales a los Estados miembro, pero, paralelamente, no creyó necesario ampliar el límite máximo de los recursos propios.

Los objetivos de la Comisión al publicar la *Agenda 2000* fueron cambiar las políticas internas, que deberían ser dirigidas a progresos económicos y sociales, y modificar las políticas clave, atendiendo a las necesidades que conllevaría la ampliación:

“En lo referente a la agricultura, la Comisión propuso mantener el método de cálculo de la línea directriz, pero modificó su cobertura al incluir entre las medidas a financiar por el FEOGA la ayuda agrícola preadhesión, las medidas veterinarias y fitosanitarias y parte de las ayudas para el desarrollo rural que anteriormente se incluían en las acciones estructurales. La evolución del gasto agrario para los Estados miembro era inferior a la línea directriz agraria en un importe tal que permitiría financiar el coste de la ampliación sin tener que aumentar la línea directriz.

Las acciones estructurales continuaron teniendo la consideración de objetivo de gasto, pero con la nueva reglamentación ya no había razón para prever la transferencia a años posteriores de las dotaciones no utilizadas, operación que sí se podía realizar en las perspectivas anteriores. Las principales propuestas de la Comisión en materia de cohesión económica y social son la concentración temática y geográfica.

Para el desarrollo de las políticas internas, la Comisión hizo una previsión de un incremento medio del 2,5% anual, estableciendo como prioridades de gasto el desarrollo de las redes transeuropeas, el impulso de las políticas

del conocimiento, la mejora de las condiciones de funcionamiento de las pequeñas y medianas empresas y el desarrollo de tecnologías respetuosas con el medio ambiente.

La dotación prevista para las acciones exteriores se cifró en un incremento anual del 2%.

En cuanto a los gastos administrativos, se previó una dotación que aumentaba desde 4.730 millones de euros en 1999 a 5.300 millones en el 2.006, lo que suponía un incremento anual medio del 1,7%.

Dentro de la categoría correspondiente a Reservas, la Comisión planteó la supresión progresiva de la reserva monetaria, ya que la reforma de la PAC conllevó una reducción de las restituciones en los gastos agrarios y, por tanto, de la sensibilidad del gasto agrario ante las variaciones del tipo de cambio dólar-euro. La reserva para ayudas de emergencia también disminuyó al igual que la reserva para garantía de préstamos.”

El Consejo Europeo reunido en Berlín, marzo de 1999, acordó acerca de la Agenda 2000, en relación a las perspectivas financieras para 2000-2006:

“Se introdujo un cambio en la manera de presentar los gastos preadhesión, ya que se creó una nueva categoría de gastos denominada "Ayuda de Preadhesión", donde se recogían las subcategorías de los gastos relativos a los tres instrumentos preadhesión (agricultura, fondos estructurales y programa PHARE). En la propuesta de la Comisión éstos se integraron dentro de la categoría de gasto correspondiente.

En cuanto al gasto agrícola, el límite fijado para esta categoría era inferior a la línea directriz agraria, ya que se adaptó el techo al gasto agrario real que en los últimos años se estaba distanciando mucho del límite teórico fijado. Además, para conseguir la estabilización del gasto agrario, el Consejo retrasó la entrada

en vigor de la reforma de los productos lácteos hasta la campaña 2005-06 y redujo en un 15% el precio de intervención aplicable a los cereales.

En la categoría correspondiente a *Acciones estructurales el Consejo redujo el montante global a 213.000 millones de euros, pero mantuvo los criterios de concentración de objetivos y geográfica*, mejora financiera, simplificación de procedimientos, etc. propuestos por la Comisión.”

Colom i Naval apunta que “la Agenda 2000 sufrió críticas en lo concerniente a la propuesta de la Comisión, y en cuanto al proceso negociador y al acuerdo final conseguido en la cumbre de Berlín. A la propuesta de la Comisión sobre la Agenda 2000 se le achacó: En primer lugar, una falta de ideas sobre el futuro de Europa, lo que generó una falta de proyecto claramente definido para conseguir alcanzar objetivos de medio y largo plazo. En segundo lugar, a diferencia de las anteriores perspectivas, era altamente conservadora y poco ambiciosa como lo demuestra el hecho de que se continuaba con la misma estructura, el mismo contenido y la misma mecánica de las categorías de gasto establecidas en las anteriores perspectivas. Otro ejemplo de la extremada prudencia con que se plantearon dichas perspectivas es el mantenimiento de las necesidades de gasto para el futuro, lo que se tradujo en el mantenimiento del límite máximo de los recursos propios en el 1,27% del PNB para todo el periodo. En tercer lugar, las hipótesis de crecimiento económico sobre las que se asentaron los cálculos de la ampliación fueron altamente optimistas. Si la propuesta de la Comisión no estuvo exenta de críticas, la negociación de dicha comunicación en el seno del Consejo resultó ser poco gratificante para el desarrollo de la futura Unión Europea, como lo demuestran las posiciones de partida de los distintos países. En este sentido, no hubo una voluntad europeísta

clara, cada país defendió sus propios intereses por lo que el resultado fue muy poco innovador.”⁹³

La perspectiva financiera para 2007-2013.

La presidencia británica alcanzó, escriben **Brigid Laffan and Johannes Lindner**⁹⁴, “un acuerdo presupuestario global el 17 de diciembre de 2005, elevó el presupuesto 2007-2013 a 862.300 millones de euros, es decir, el 1,045 por ciento del ingreso nacional bruto de la UE. Aunque, en comparación con el compromiso de Luxemburgo de junio de 2005, supuso una disminución de 22.000 millones de euros.”

Una disputa entre Gran Bretaña y Francia sobre la rebaja presupuestaria anual del Reino Unido fue uno de los principales obstáculos, al igual que el importe de los pagos de otros países contribuyentes netos al presupuesto de la UE.

Las “perspectivas financieras” de la UE definieron el marco de las prioridades presupuestarias de la Comunidad durante varios años. Describió sobre diferentes partidas presupuestarias los importes máximos (límites máximos) de los créditos de compromiso (compromisos financieros) para cada año. No era un presupuesto plurianual fijo per se. El procedimiento presupuestario anual siguió determinando el nivel real de gasto y el desglose entre las distintas partidas presupuestarias.

Recordemos que ha habido tres perspectivas financieras hasta ahora:

- ✓ Las perspectivas financieras de 1988-1992 (paquete Delors I);

⁹³ **Colom i Naval, Joan.** (2004). Retos de las instituciones europeas ante la ampliación. Revista española de control externo, ISSN 1575-1333, Vol. 6, Nº 16, 2004, págs. 15-42

⁹⁴ **Brigid Laffan and Johannes Lindner (2015).** Policy Making in the European Union. Chapter 9: pp. 232-235. Oxford University Press. Coordinadores: Wallace, Helen; Pollack, Marc A.; Young, Alasdair R. (2015). Información obtenida en la página web: <https://books.google.es/books?hl=es&lr=&id=w6SbBQAAQBAJ&oi=fnd&pg=PA220&dq=Principles+of+the+budget+of+the+European+Union+2016&ots=IDlwnnDCqo&sig=eqoGTZTMIw1GKOP9wV5TOJNMCj8#v=onepage&q&f=false>

-
- ✓ Las perspectivas financieras 1993-1999 (paquete Delors II);
 - ✓ Las perspectivas financieras 2000-2006 (Agenda 2000).

El Presidente Romano Prodi fue el encargado de presentar en la sesión plenaria del Parlamento Europeo, el 10 de *febrero de 2004, la Comunicación de la Comisión "Una Europa próspera: calendario político y recursos presupuestarios para una UE ampliada, 2007-2013"*.

La propuesta de la Comisión partió de tres prioridades políticas a largo plazo:

- ✓ Desarrollo sostenible: crecimiento, cohesión y empleo (Agenda de Lisboa y crecimiento sostenible);
- ✓ El interés de los ciudadanos: libertad, seguridad y justicia;
- ✓ Reforzar la voz de la Unión como socio mundial.

A fin de disponer de los medios financieros para alcanzar estos objetivos políticos, *la Comisión pidió un nivel medio de gasto del 1,14 por ciento durante el período de siete años*. Aunque los niveles de gasto aumentaron en la primera fase (debido a la ampliación), al final del período, en 2013, el presupuesto necesario ascendió a 143.100 millones de euros. Durante todo el período, los importes necesarios se mantuvieron por debajo del límite máximo actual del 1,24% de la RNB (ingreso nacional bruto).

Además, *la Comisión propuso volver a organizar la estructura de las actuales perspectivas financieras en cinco rúbricas presupuestarias:*

- ✓ Rúbrica 1: Crecimiento sostenible, que incluía dos subtítulos:
 - Competencia por el crecimiento y el empleo; y
 - Cohesión para el crecimiento y el empleo;
- ✓ Rúbrica 2: Conservación y gestión de los recursos naturales (incluida la agricultura, la pesca y el medio ambiente);
- ✓ Rúbrica 3: Ciudadanía, libertad, seguridad y justicia;
- ✓ Rúbrica 4: La Unión Europea como socio mundial;

✓ Rúbrica 5: Administración

Con el fin de dar un "trato justo a todos los Estados miembro", la Comisión propuso un mecanismo de corrección generalizado, que debería "neutralizar una carga presupuestaria considerada excesiva en relación con la prosperidad relativa de un país".

Sobre la base de la última propuesta de compromiso presentada por Luxemburgo, los líderes de la UE estuvieron cerca de un acuerdo durante la cumbre de junio. Pero una posición obstinada de los Países Bajos (que había experimentado un "no voto" en su referéndum sobre la constitución unas semanas antes) y la negativa del Reino Unido a que su reembolso anual se congelara y eliminara más tarde se convirtió en un importante obstáculo.

El primer ministro británico, *Blair, insistió en que su país no estaría dispuesto a renunciar al reembolso mientras los otros países se opongan a cualquier nueva reforma de la Política Agrícola Común (PAC)*. Los británicos argumentaron que *no estaba justificado que los gastos de la PAC representaran aproximadamente el 40% del presupuesto de la UE, mientras que el sector agrícola sólo aportara el 5% de los puestos de trabajo en la UE*. El Reino Unido y otros países deseaban ver más dinero gastado en temas relacionados con la competitividad económica de la UE y el crecimiento.⁹⁵

La perspectiva financiera para 2014-2020.

La Unión Europea "establece como principales objetivos del marco presupuestario revisado de la UE para el periodo 2014-2020, adoptado por el Consejo el 20 de junio de 2017, impulsar el empleo y el crecimiento, hacer frente a la crisis migratoria y reforzar su capacidad de reacción ante

⁹⁵ **Dossier Financial Perspective 2007-2013. Diario Virtual Euroactiv (4/6/2012).** Información obtenida en la página web: <http://www.euractiv.com/section/future-eu/linksdossier/financial-perspective-2007-2013/>

imprevistos. Otro esencial objetivo es permitir que la UE reaccione con mayor rapidez y adopte las decisiones necesarias cuando se enfrenta a nuevos retos. El marco financiero plurianual revisado previó incrementar 6.010 millones de euros los recursos destinados a las grandes prioridades de la UE para el periodo 2017-2020. Para estimular el empleo creó diversos programas de gran eficacia como la Iniciativa de empleo juvenil, Horizonte 2020 y Erasmus. Para atajar las causas de migración se destinan 1.390 millones.

Con el objetivo de que la UE esté mejor preparada para atender a necesidades imprevistas, el marco financiero plurianual revisado incrementa los importes anuales que pueden gastarse en el marco del Instrumento de Flexibilidad y de la Reserva para Ayudas de Emergencia en un promedio de 150 millones y 23 millones de euros respectivamente para el periodo 2017-2020.

El Reglamento relativo al marco financiero plurianual establece los importes máximos anuales que la UE puede gastar en diferentes ámbitos de actuación durante el periodo 2014-2020. El Reglamento traduce las prioridades políticas en cifras, garantiza la disciplina presupuestaria de la UE y facilita la adopción del presupuesto anual de la UE.”⁹⁶

Presupuesto a largo plazo de la UE después de 2020.

El 14 de febrero de 2018 la Comisión Europea publicó un Comunicado de prensa en el que expuso diferentes opciones y sus consecuencias. Con vistas a las reuniones informales de dirigentes, la *Comisión Europea presentó diversas opciones, y las consecuencias financieras que conllevaban, para lograr un presupuesto de la UE a largo plazo nuevo y moderno que permitiera alcanzar de forma eficiente sus prioridades a partir de 2020.*

⁹⁶ **Consejo Europeo. (2017).** La UE revisa su marco presupuestario para 2014-2020 con el fin de atender a nuevas prioridades. Página web: <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2017/06/20/budget-framework-2014-2020/>

El Presidente de la Comisión Europea, *Jean-Claude Juncker*, declaró que: “*Los presupuestos no son meros ejercicios contables; guardan relación con prioridades y ambiciones. Plasman en cifras el futuro al que aspiramos. Se debe debatir en primer lugar sobre la Europa que es deseable. A continuación, los Estados miembro deberán poner recursos financieros en consonancia con sus ambiciones, y si bien es preciso que todos comprendamos que mantener la actual situación no es una opción válida de cara al debate que vamos a emprender, estoy firmemente convencido de que seremos capaces de cuadrar el círculo, logrando un presupuesto que aporte claras ventajas para todos.*”

Los dirigentes de la Unión Europea debatieron sobre cómo garantizar que las prioridades que han fijado para la Unión puedan ser financiadas adecuadamente y, por consiguiente, se conviertan en realidad. Debates desarrollados el 16 de septiembre de 2016 en Bratislava y el 25 de marzo de 2017 en la Declaración de Roma. Ambos aspectos, es decir, *definir las prioridades comunes y dotar a la Unión de los medios para alcanzarlas, fueron considerados indisociables.*

La Comisión contribuyó a este importante debate de tres maneras: “En primer lugar, *facilitando los elementos fácticos* necesarios en relación con el presupuesto de la Unión Europea, sus ventajas, sus logros y su valor añadido. En segundo lugar, mediante la *elaboración de escenarios que ilustraran el impacto financiero de las distintas decisiones estratégicas posibles.* En tercer lugar, *mostrando las consecuencias que tendría una adopción tardía del nuevo presupuesto de la UE sobre los estudiantes, los investigadores, los proyectos de infraestructura, etc.*”

En lo referente a las opciones para el futuro presupuesto de la UE, la *Comisión se propone* precisamente la cuantificación del impacto financiero de diversas decisiones estratégicas posibles. No son propuestas de la Comisión, sino de ideas surgidas a menudo en el curso de debates públicos.

Su propósito es ajustar la reflexión, incitar la discusión y suministrar una base fáctica sólida para las importantes decisiones que habrá que adoptar en el futuro. De ese modo si se alcanza un acuerdo para proteger las fronteras exteriores de la UE, éste conllevaría un coste de entre 20.000 y 25.000 millones de euros en siete años, y de hasta 150.000 millones si se implantara un sistema íntegro de gestión de las fronteras de la UE.

Para que se concreten las prioridades políticas, como la Unión Europea de Defensa, el fomento de la movilidad de los jóvenes, el estímulo de la transformación digital en Europa, el impulso de la investigación y la innovación o el fomento de una auténtica Unión Económica y Monetaria, es necesario que vayan acompañadas de una financiación apropiada.

La Comisión despliega también opciones para modernizar el presupuesto de la UE mediante un refuerzo del vínculo entre los objetivos de dicho presupuesto y sus modalidades de financiación y entre financiación de la UE y el respeto de sus valores fundamentales.

El comisario responsable de Presupuesto y Recursos Humanos desde 2014 a 2019, Günther H. Oettinger, declaró: “No se debe repetir la desafortunada experiencia de 2013, cuando el presupuesto de la UE fue adoptado con considerable retraso. Si dicho retraso volviera a producirse, sería imposible emprender a tiempo más de un total de 100.000 proyectos financiados por la UE en ámbitos fundamentales tales como el apoyo a las empresas, la eficiencia energética, la asistencia sanitaria, la educación y la inclusión social, y, en 2021, dejarían de beneficiarse de un intercambio Erasmus cientos de miles de jóvenes. Además de ser políticamente deseable, un acuerdo temprano es también un imperativo práctico. Los socios y beneficiarios de la financiación de la UE, entre los que cabe mencionar desde estudiantes e investigadores hasta proyectos en los ámbitos de las infraestructuras, la asistencia sanitaria o la energía, así como autoridades nacionales y regionales, necesitan y merecen

contar con seguridad jurídica y financiera. Se llama la atención de los dirigentes sobre ejemplos concretos de las repercusiones negativas que podría tener un retraso para los ciudadanos y las empresas de toda la UE. La Comisión cree que no debería repetirse la desafortunada experiencia que supuso la adopción tardía del presupuesto actual de la UE, que ha retrasado considerablemente la puesta en marcha de los nuevos programas y, por ende, el logro de las prioridades de financiación.”

La Comisión Europea tiene como finalidad cumplir con los objetivos de su propuesta formal relativa al próximo presupuesto a largo plazo de la Unión Europea. La Comisión obtuvo estos objetivos recabando la opinión de las partes interesadas, también a través de consultas públicas sobre las prioridades de la UE y plasmadas en su publicación “Un marco financiero plurianual nuevo y moderno para una Unión que cumpla de forma eficiente con sus prioridades posteriores a 2020”.⁹⁷

3.2.2. Principios Presupuestarios.

El Reglamento Financiero reafirma los principios del derecho presupuestario que figuran en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea y limita las excepciones a lo estrictamente necesario en un marco riguroso.

Principios de unidad y de veracidad presupuestaria.

Para *José Humberto López*⁹⁸ “estos principios implican que todos los ingresos y gastos de la UE que se hagan con cargo al presupuesto deben consignarse en

⁹⁷ **Comisión Europea. (2018).** "Un marco financiero plurianual nuevo y moderno para una Unión que cumpla de forma eficiente con sus prioridades posteriores a 2020" -Fichas técnicas -Documento de reflexión sobre el futuro de las finanzas de la UE - Consultas públicas: El futuro de las finanzas de la UE.

⁹⁸ **López Martínez, José Humberto, (2014).** Catedrático Europeo Jean Monnet en Economía y Comercio Comunitarios. Análisis crítico de la estructura del presupuesto de la Unión Europea. Propuestas de reforma. Presupuesto y Gasto Público 76/2014: 119-140 Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos. 2014, Instituto de Estudios Fiscales.

él, incluidos los gastos administrativos de las instituciones relativas a la puesta en práctica de las disposiciones del Tratado de la Unión Europea en el ámbito de la política exterior y de seguridad común (PESC). Los gastos de funcionamiento en el ámbito de la PESC deben registrarse si son asumidos por el presupuesto de la UE.”

Principio de anualidad.

Este principio significa que los gastos consignados en el presupuesto se autorizan para el periodo de tiempo de un único ejercicio presupuestario de doce meses, desde el 1 de enero hasta el 31 de diciembre. Esta norma se ve atenuada por el mantenimiento de la distinción entre los créditos disociados y los créditos no disociados.

La necesidad de realizar acciones plurianuales obliga a recurrir al concepto de créditos disociados que, en comparación con los créditos no disociados, dan lugar a créditos comprometidos y a créditos ejecutados. Los **créditos comprometidos** son créditos que cubren, durante el ejercicio en curso, el coste total de los compromisos jurídicos contratados para acciones cuya realización va más allá de un ejercicio. Los **créditos ejecutados** financian los gastos resultantes de la ejecución de esos compromisos durante el ejercicio en curso o en ejercicios anteriores.

En principio, los créditos que no se han utilizado al término del ejercicio presupuestario en el que fueron consignados son anulados. No obstante, **es posible prorrogar estos créditos al presupuesto del ejercicio siguiente.**

El Reglamento establece las condiciones de esta prórroga y sus límites. Esto se refiere a los créditos comprometidos de los créditos disociados y a los créditos no disociados aún no comprometidos al cierre del ejercicio para los cuales la

mayoría de las etapas preparatorias al acto de compromiso se acaba el 31 de diciembre o cuando el acto básico que les afecta se ha adoptado durante el último trimestre del ejercicio.

Los créditos ejecutados también pueden prorrogarse para cubrir compromisos previos o vinculados con créditos comprometidos prorrogados. Los créditos no disociados correspondientes a obligaciones contraídas conforme a las normas al cierre del ejercicio, se prorrogan de forma obligatoria únicamente al ejercicio siguiente.

Si el presupuesto no se aprueba definitivamente a la apertura del ejercicio, es decir para el 1 de enero, el Reglamento prevé el recurso al sistema denominado de las "doceavas partes provisionales"; En ese caso, los gastos pueden efectuarse mensualmente, por capítulos, hasta una doceava parte de los créditos existentes en el presupuesto del ejercicio anterior.

Principio de equilibrio.

Este principio, según el Parlamento Europeo, “personifica la idea de que el presupuesto debe estar equilibrado en ingresos y gastos, dado que la UE no está autorizada a recurrir al empréstito para cubrir sus gastos. El importe de los ingresos, recursos propios más otros ingresos, debe coincidir con el importe de los gastos financiados por ellos. La UE no puede pedir préstamos ni incurrir en déficit: el presupuesto de la UE está siempre equilibrado”.⁹⁹

Principio de unidad de cuenta.

En principio, el euro es la unidad de cuenta aplicable a la elaboración, ejecución y rendición de cuentas del presupuesto europeo. No obstante, algunas

⁹⁹ **Parlamento Europeo.** Los Gastos de la Unión Europea. Información obtenida en la página web: http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/es/FTU_1.4.2.pdf

operaciones pueden efectuarse en las monedas nacionales según las condiciones precisadas en las normas de desarrollo del Reglamento Financiero.

El Parlamento Europeo considera “importante mencionar que el principio de unidad de cuenta no se respeta íntegramente, dado que, por ejemplo, los créditos del Fondo Europeo de Desarrollo (FED) no están recogidos en el presupuesto. No obstante, gracias a la insistencia del Parlamento, el Acuerdo interinstitucional sobre disciplina presupuestaria, cooperación en materia presupuestaria y buena gestión financiera firmado en diciembre de 2013 estableció que la Comisión debe elaborar un informe anual que dé una visión de conjunto de las consecuencias financieras y presupuestarias de diferentes actividades de la Unión, con independencia de que se financien con cargo al presupuesto de la Unión o al margen de este. Este informe incluye información sobre el FED, diferentes operaciones de préstamo y crédito, como la Facilidad Europea de Estabilización Financiera (FEEF) y el Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE), así como los fondos fiduciarios de la Unión para acciones exteriores, cuya importancia ha aumentado como consecuencia de la situación migratoria.”¹⁰⁰

Principio de universalidad.

El principio de universalidad significa que el total de los ingresos del presupuesto cubre el total de los gastos. Este principio implica dos normas importantes: la no asignación y la no contracción.

La norma de no asignación impide que un ingreso específico financie un gasto específico. El Reglamento Financiero prevé derogaciones a este principio. Es el caso, en particular, de la contribución financiera de los Estados miembro a

¹⁰⁰ **Parlamento Europeo.** Los gastos de la Unión Europea. Financian las políticas de la Unión dentro de los límites marcados por la disciplina presupuestaria, con arreglo a las normas y procedimientos en vigor. Información obtenida en la página web: http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/es/FTU_1.4.2.pdf

algunos programas de investigación, o también las participaciones de terceros países en actividades de la UE, en el marco del Espacio Económico Europeo, por ejemplo.

La norma de no contracción dispone que no puede existir contracción entre ingresos y gastos con el fin de garantizar una presentación exhaustiva y completa del presupuesto. Así pues, los ingresos y los gastos se consignan por su importe íntegro. Solo se admiten algunas excepciones autorizadas por el Reglamento Financiero o sus normas de desarrollo.

Principio de especialidad.

El principio de especialidad de los gastos “tiene por objeto que cada crédito disponga de un destino determinado y esté afectado a un fin concreto, de tal modo que los créditos no se globalicen y se estructuren por divisiones y subdivisiones en el presupuesto (artículo 271 del Tratado CEE¹⁰¹). Los créditos se especializarán por títulos y capítulos. Los capítulos estarán subdivididos en artículos y partidas. Se relaciona, por lo tanto, con la norma de anualidad, que constituye una especialidad temporal, mientras que en este caso es material.”

Rodríguez Martín destaca que “este principio está orientado a impedir la confusión de créditos de autorización y de ejecución, posibilitando la imprescindible transparencia en la elaboración del presupuesto y respetando la voluntad de la Autoridad Presupuestaria en la ejecución.

El principio de especialidad se aplica, asimismo, a los ingresos, con una delimitación concisa de los diferentes recursos que proveen el presupuesto.

El principio de especialidad determina la estructura vertical y horizontal del presupuesto. En la horizontal se distingue, por una parte, el estado general de ingresos de las Comunidades Europeas, dividido en un estado de ingresos,

¹⁰¹ **Los artículos 19 y 20 del Reglamento Financiero**, de la estructura y presentación del presupuesto, definen con claridad la aplicación de esta norma.

cuadros sobre la financiación del presupuesto y de personal; y, por otra, las secciones, desglosadas en estado de ingresos y estado de gastos autorizados para cada una de las instituciones europeas, destacando la sección de la Comisión que absorbe el 95 % de los gastos.”¹⁰²

Principio de buena gestión financiera.

Este principio se define por referencia a los principios de economía, eficiencia y eficacia. La aplicación de este principio pasa por la definición de objetivos comprobables que son seguidos a través de indicadores de resultados mensurables, con el fin de pasar de una gestión orientada hacia los medios a una gestión orientada hacia los resultados. Las instituciones deben realizar evaluaciones previas y a posteriori, de conformidad con las orientaciones definidas por la Comisión.

Subraya *Rodríguez Martín* que “este principio fue introducido en los artículos 27, 28, y 29 y 30 del Reglamento financiero (CE, EURATOM) nº 1605/2002 del Consejo, de 25 de junio de 2002 y en los artículos 21, 22 y 23 de sus Normas de desarrollo, Reglamento nº 2342/2002 de la Comisión, de 23 de diciembre de 2002, sobre la base del artículo 274 del Tratado CEE que establece: la Comisión, bajo su propia responsabilidad y dentro del límite de los créditos autorizados, ejecutará el presupuesto (...) con arreglo al principio de buena gestión financiera”.

Para este autor “el principio de buena gestión financiera, que se aplica al conjunto del ciclo presupuestario, dispone que los créditos presupuestarios se utilizarán de acuerdo con los principios de economía, eficiencia y eficacia. El principio de economía prescribe que las instituciones deberán disponer, a su

¹⁰² **Rodríguez Martín, José Antonio.** (2004). El Presupuesto de la Unión Europea. Una Valoración Empírica sobre la Evolución del Gasto. Departamento de Economía Aplicada. Universidad de Granada. Tesis Doctoral. Pp. 225.

debido tiempo, de los medios necesarios para llevar a cabo sus actividades, en la cantidad y calidad adecuada y al mejor precio. El principio de eficiencia se refiere a la mejor relación entre los medios utilizados y los resultados obtenidos. El principio de eficacia significa que deben conseguirse los objetivos específicos fijados y la consecución de los resultados previstos.”

Principio de transparencia.

Se trata de garantizar la transparencia en la elaboración y la ejecución del presupuesto, así como para la rendición de las cuentas. Esta transparencia se traduce, entre otras cosas, en la publicación del presupuesto y de los presupuestos rectificativos en el Diario Oficial de la UE a instancias del Presidente del Parlamento Europeo, así como los estados financieros consolidados. Rodríguez Martín aclara “que esta publicación se efectúa en un plazo de dos meses a partir de la fecha de la aprobación definitiva del presupuesto por el Parlamento Europeo.

Como justificación del anteproyecto de presupuesto tendrá que presentarse los siguientes documentos de trabajo:

- Una exposición sobre la política del personal permanente y temporal.
- Por cada categoría de personal, un organigrama de los empleos presupuestarios y del personal existente en la fecha de presentación del anteproyecto de presupuesto, mostrando su distribución por grado y por unidad administrativa.
- En el supuesto de modificación del personal, un estado que justifique tal modificación.
- Un desglose del personal por políticas.
- Una exposición pormenorizada sobre la política de empréstitos y préstamos.

-
- Un estado de previsiones de ingresos y gastos, antecedido de una exposición de motivos realizada por los organismos correspondientes, así como un estado de ingresos y gastos de las escuelas europeas, precedido de una exposición de motivos. Todas estas disposiciones asegurarán una mejor información sobre la ejecución del presupuesto y la contabilidad.”

Aprobación del Presupuesto Anual de la Unión Europea.

La acuerdan el Consejo y el Parlamento Europeo. El proyecto de presupuesto lo propone la Comisión.

1. El ***Consejo y el Parlamento Europeo deciden en igualdad de condiciones.***

En primer lugar, el Consejo adopta su posición sobre el proyecto de presupuesto anual de la UE. A continuación, el Parlamento Europeo puede adoptar enmiendas a la posición del Consejo. ***Si sus opiniones divergen, se convoca un Comité de Conciliación*** para encontrar una solución transaccional en un plazo de tres semanas.

2. Una vez ***alcanzado un acuerdo, el Consejo y el Parlamento Europeo tienen catorce días para aprobarlo*** formalmente.
3. Si el ***Consejo y el Parlamento Europeo no alcanzan un acuerdo, la Comisión tiene que presentar un nuevo proyecto*** de presupuesto anual.
4. ***Si sigue sin aprobarse el presupuesto anual al comienzo del ejercicio*** al que hace referencia, ***se aplica el sistema de las doceavas partes provisionales.*** Esto significa que cada mes ***se puede gastar como máximo una doceava parte de los créditos presupuestarios del año anterior o del proyecto de presupuesto propuesto por la Comisión (la cantidad que sea menor)*** para cada capítulo del presupuesto.

El procedimiento de aprobación del presupuesto está establecido en el artículo 314 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.¹⁰³

¿Cómo se modifica el presupuesto de la UE?

El presupuesto anual aprobado ***puede modificarlo el Consejo junto con el Parlamento Europeo***. Para hacerlo, la ***Comisión propone un proyecto de presupuesto rectificativo, que se aprueba siguiendo el mismo procedimiento*** que el ***presupuesto anual***.

Motivos para modificar el presupuesto.

El presupuesto anual ***puede modificarse si, entre otros motivos, son necesarios recursos adicionales para atender necesidades inesperadas***, por ejemplo, para hacer frente a las consecuencias de una catástrofe natural en un Estado miembro.

También cabe la posibilidad de que sean aprobados presupuestos rectificativos ***para incorporar el superávit presupuestario del año anterior o para lograr ajustar la distribución prevista de ingresos procedentes de los distintos tipos de recursos propios***.

¹⁰³ **Artículo 314:** El Parlamento Europeo y el Consejo establecerán el presupuesto anual de la Unión con arreglo a un procedimiento legislativo especial, atendiendo a las disposiciones siguientes. 1. Cada institución, excepto el Banco Central Europeo, elaborará, antes del 1 de julio, un estado de previsiones de sus gastos para el ejercicio presupuestario siguiente. La Comisión reunirá estas previsiones en un proyecto de presupuesto, que podrá contener previsiones divergentes.

Este proyecto comprenderá una previsión de ingresos y una previsión de gastos.

2. La Comisión presentará al Parlamento Europeo y al Consejo una propuesta que contenga el proyecto de presupuesto, a más tardar el 1 de septiembre del año que precede al de su ejecución.

La Comisión podrá modificar el proyecto de presupuesto durante el procedimiento, hasta la convocatoria del Comité de Conciliación contemplado en el apartado 5.

3. El Consejo adoptará su posición sobre el proyecto de presupuesto y la transmitirá al Parlamento Europeo, a más tardar el 1 de octubre del año que precede al de la ejecución del presupuesto. Informará cumplidamente al Parlamento Europeo de las razones que le hayan llevado a adoptar su posición. (...)

Información obtenida de la página web:

http://noticias.juridicas.com/base_datos/Admin/ttce.p6t2.html

¿Cómo se ejecuta el presupuesto de la UE?

El presupuesto de la Unión Europea *lo ejecutan principalmente la Comisión Europea y los Estados miembro* de la UE. Los *Estados miembro ejecutan aproximadamente tres cuartas partes*. La *Comisión Europea solo abona directamente una pequeña parte*. No obstante, es *responsable en última instancia* de la ejecución de todo el presupuesto anual de la UE.

Los *Estados miembro, en cooperación con la Comisión, están obligados a velar por que los créditos se utilicen de conformidad* con los principios de buena gestión financiera. Todos los agentes que intervienen en la ejecución del presupuesto de la UE deben observar una serie de normas definidas por el legislador de la UE.

¿Cómo se controla la ejecución del presupuesto de la Unión Europea?

Mediante el procedimiento de aprobación de la gestión presupuestaria anual se examina cómo ejecuta la Comisión Europea el presupuesto anual de la UE.

Por recomendación del Consejo de la UE, el Parlamento Europeo aprueba la gestión de la Comisión en la ejecución del presupuesto anual.

Con este fin, el Consejo examina:

1. Las *cuentas de la Unión Europea de un determinado ejercicio financiero*, la ficha de financiación y el informe de evaluación de las finanzas de la Unión Europea basado en los resultados obtenidos, todo ello presentado por la Comisión.

2. El *informe anual y la declaración de fiabilidad* emitidos por el *Tribunal de Cuentas Europeo, el auditor externo independiente de la Unión Europea*.¹⁰⁴

3.2.3. Los ingresos.

El presupuesto de la Unión se financia principalmente (en un 99 %) mediante recursos propios. Los ingresos anuales deben cubrir por completo los gastos anuales. El Consejo es quien determina los ingresos del presupuesto tras consultar al Parlamento. La decisión sobre el sistema de recursos propios debe ser ratificada por los Estados miembro. El Parlamento Europeo subraya que el objetivo es dotar de autonomía financiera a la Unión dentro de los límites marcados por la disciplina presupuestaria.

En lo concerniente al funcionamiento, destacar que mientras que a la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA) se le concedieron sus propios recursos desde el principio, sin embargo, la Comunidad Económica Europea (CEE) y la Comunidad Europea de la Energía Atómica (Euratom) comenzaron financiándose a través de contribuciones realizadas por los Estados miembro.¹⁰⁵

¹⁰⁴ **Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación.** Web explicativa de la UE. El presupuesto de la Unión Europea constituye la expresión de las políticas de la Unión y la base de sus actividades políticas. Define las posibilidades financieras de acción y da una idea de la voluntad real de continuar y realizar los objetivos de la Unión Europea. Información obtenida de la página web:

<http://www.exteriores.gob.es/RepresentacionesPermanentes/EspanaUE/es/quees2/Paginas/El-presupuesto.aspx>

¹⁰⁵ **Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea** Artículo 311 y artículo 332, apartado 2; y **Tratado constitutivo de la Comunidad Europea de la Energía Atómica**, artículos 106 bis y 171. **Decisión 2014/335/UE**, Euratom del Consejo, de 26 de mayo de 2014, sobre el sistema de recursos propios de la Unión Europea, Reglamento (UE, Euratom) n.º 608/2014 del Consejo, de 26 de mayo de 2014, por el que se establecen medidas de ejecución del sistema de recursos propios de la Unión Europea, y Reglamento (UE, Euratom) n.º 609/2014 del Consejo, de 26 de mayo de 2014, sobre los métodos y el procedimiento de puesta a disposición de los recursos propios tradicionales y basados en el IVA y en la RNB y sobre las medidas para hacer

La primera regulación sobre este aspecto fue redactada y publicada en la Decisión de 21 de abril de 1970, que dotó a la Comunidad de sus propios recursos.

La evolución de la regulación sobre los recursos propios para cubrir los créditos de pago anuales ha llegado a nuestros días. En el marco anterior a 2014 se estableció un límite, que se fijó en **un máximo del 1,20% de la Renta Nacional Bruta (RNB)** de la Unión. El Marco Financiero Plurianual (MFP) 2014-2020 fija un límite máximo en torno al 1 % de la RNB de la Unión. Dado que el presupuesto debe ser equilibrado, los gastos también han de ceñirse a este límite máximo.

La Decisión sobre los recursos propios también incluye un límite máximo para las movilizaciones anuales de los recursos propios. Con ello se pretende dar seguridad a los Estados miembros, protegiéndolos de “sorpresas” para su planificación presupuestaria y financiera. Como ya hemos mencionado, **actualmente este límite máximo se establece en el “1% de la suma de las rentas nacionales brutas de todos los Estados miembros”**.¹⁰⁶

Con el **Brexit**, el valor del importe de este límite máximo disminuirá en **aproximadamente el 16%** (esto es, en la proporción que representa la renta nacional bruta del Reino Unido). Las contribuciones adicionales potenciales del Reino Unido para cumplir sus obligaciones contraídas como Estado miembro de la UE que han de ser pagadas más allá de 2020 podrían deducir las necesidades de financiación que han de cubrir los recursos propios, particularmente al inicio del próximo marco financiero plurianual.

frente a las necesidades de tesorería. Tras su ratificación, estos actos jurídicos entraron en vigor el 1 de octubre de 2016 y se aplican retroactivamente con efectos desde el 1 de enero de 2014.

¹⁰⁶ **Comisión Europea**. Propuesta de Decisión del Consejo sobre el sistema de recursos propios de la Unión Europea {SWD(2018)172final}. Bruselas, 2.5.2018. Información obtenida en la página web: <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2018/ES/COM-2018-325-F1-ES-MAIN-PART-1.PDF>

Además, es importante observar que más allá de las necesidades de pago correspondientes al marco financiero plurianual, los recursos presupuestarios necesarios para cubrir la responsabilidad financiera asociada a los préstamos o los instrumentos financieros garantizados por el presupuesto de la UE **deben mantenerse por debajo de este límite máximo.**

Con la utilización creciente de tales instrumentos, particularmente el posible instrumento de estabilización para la zona del euro, probablemente deberá aumentarse este límite máximo. La **integración del Fondo de Desarrollo Europeo en el presupuesto de la UE deberá venir acompañada de un aumento de los límites máximos establecidos en la Decisión sobre los recursos propios.** Es necesario un margen eficiente entre los pagos y el límite máximo de recursos propios para garantizar que la Unión pueda, en cualquier circunstancia, cumplir sus obligaciones financieras, incluso en período de recesión económica. En esta línea, la **Comisión estudia la conveniencia de aumentar los límites de recursos propios para los créditos de pago y los créditos de compromiso al 1,29% y el 1,35% de la renta nacional bruta, respectivamente.**

3.2.3.1. Tipos de Recursos.

El Parlamento Europeo “enumera los ingresos de la UE, que pueden subdividirse en los siguientes tipos de recursos:

1. Recursos propios “tradicionales”

Son los derechos de *aduana, los derechos agrícolas y las cotizaciones del azúcar y la isoglucosa*. Se crearon mediante la Decisión de 1970 y se vienen percibiendo desde entonces. En 2018 los recursos propios “tradicionales”

representaban el 15,8 % de los ingresos totales. La media estimada entre 2021 y 2027 es de un 15%

2. Recurso propio basado en el IVA

Consiste en la *transferencia a la Unión un porcentaje del IVA estimado que recaudan los Estados miembro*. Aunque este recurso estaba previsto en la Decisión de 1970, no se recaudó hasta la armonización de los sistemas de IVA de los Estados miembro en 1979. El producto de los ingresos por IVA ascendió en el año 2015 a un 12,3 % de los ingresos totales. En 2018 alcanzó el 11,9%. La media estimada entre 2021 y 2027 es de un 14%.

3. Recurso propio basado en la Renta Nacional Bruta (RNB).

Creado mediante la Decisión 88/376/CEE del Consejo, este recurso propio consiste en la *transferencia, por parte de los Estados miembro, de un porcentaje uniforme de su RNB que se fija cada año en el marco del procedimiento presupuestario*.

Inicialmente solo se percibía si los demás recursos propios eran insuficientes para cubrir los gastos, pero en la actualidad financia el grueso del presupuesto de la Unión. Desde finales de la década de los noventa, el recurso propio basado en la RNB se ha triplicado. En 2015 representaba el 68,9 % de los ingresos de la Unión. En 2018 el 71%.¹⁰⁷

¹⁰⁷ La **Renta Nacional Bruta o RNB** es la suma de las retribuciones de todos los factores de producción nacionales. La composición del producto interior bruto (PIB) desde el punto de vista de la renta, tiene en cuenta todas aquellas partidas que son una retribución a los factores de producción, es decir: rentas del trabajo (salarios), rentas de la tierra (alquileres) y rentas del capital (intereses y beneficio de las empresas). La renta nacional se entiende valorada a coste de los factores. También podría ser valorada a precios de mercado, en cuyo caso, incluiría también los impuestos sobre la producción e importaciones netas de subvenciones.

Las **rentas del trabajo** es lo que, en la contabilidad nacional, se denomina como remuneración de asalariados; son los salarios pagados a los trabajadores por proporcionar su trabajo a la producción. A su vez, las rentas del capital (intereses y beneficio), las rentas de la tierra y la depreciación aparecen agregadas en la contabilidad nacional, en la partida denominada excedente bruto de explotación o renta mixta. Dado que esta última partida incluye la depreciación, para calcular la renta nacional deberemos restar la depreciación. Si no restáramos la depreciación obtendríamos la Renta Nacional Bruta en lugar de la Renta Nacional Neta.

La media estimada entre 2021 y 2027 es de un 58%, pues se desea sustituir una parte de estos ingresos por otros recursos propios, tales como:

- ✓ Recurso propio basado en la base imponible consolidada común del impuesto sobre sociedades.
- ✓ Recurso propio basado en el régimen de comercio de derechos de emisión de la UE.
- ✓ Recurso propio basado en los residuos de envases de plástico. »¹⁰⁸

Evolución prevista de la estructura de financiación de la UE

| | Presupuesto 2018 | | Media estimada 2021-2027 | |
|--|-----------------------|-------------------------|--------------------------|-------------------------|
| | Miles de millones EUR | % del total de ingresos | Miles de millones EUR | % del total de ingresos |
| Recursos propios tradicionales | 23 | 15,8 % | 26 | 15 % |
| Contribuciones nacionales actuales | 120 | 82,9 % | 128 | 72 % |
| de las cuales: | | | | |
| Recurso propio basado en el impuesto sobre el valor añadido (revisado) | 17 | 11,9 % | 25 | 14 % |
| Recurso propio basado en la renta nacional bruta | 103 | 71,0 % | 103 | 58 % |
| Nuevos recursos propios | - | | 22 | 12 % |
| de los cuales: | | | | |
| Recurso propio basado en la base imponible consolidada común del impuesto sobre sociedades | - | - | 12 | 6 % |
| Recurso propio basado en el régimen de comercio de derechos de emisión de la UE | - | - | 3 | 2 % |
| Recurso propio basado en los residuos de envases de plástico | - | - | 7 | 4 % |
| Total recursos propios | 143 | 98,7 % | 176 | 99 % |
| Ingresos distintos de los recursos propios | 2 | 1,3 % | 2 | 1 % |
| Total ingresos | 145 | 100,0 % | 178 | 100 % |

Los importes para el periodo 2021-2027 se basan en los tipos de referencia aplicables establecidos en la «Proposal for a Council Regulation laying down the implementing measures for the system of the Own Resources of the European Union» (Propuesta de la Comisión de Reglamento del Consejo por el que se establecen las medidas de ejecución del sistema de recursos propios de la Unión [COM(2018) 327, artículo 1]).

¹⁰⁸ Parlamento Europeo. Los Ingresos de la Unión Europea. Información obtenida en la web: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/fiches_techniques/2013/010501/04A_FT\(2013\)010501_ES.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/fiches_techniques/2013/010501/04A_FT(2013)010501_ES.pdf)

Fuente: Propuesta de Decisión del Consejo sobre el Sistema de Recursos Propios de la Unión Europea *{SWD(2018)172final}*.¹⁰⁹

4. Otros ingresos y saldo prorrogado del ejercicio anterior

El Parlamento Europeo matiza que “también constituyen ingresos los tributos con que se grava el sueldo de los funcionarios de la Unión Europea, las contribuciones a programas de la Unión por parte de terceros países y las multas impuestas a las empresas cuando se constata que han incumplido la normativa en materia de competencia u otras normas. El saldo de cada ejercicio, en caso de excedente, se consigna como ingreso en el presupuesto del año siguiente. Estos otros ingresos, los saldos y los ajustes técnicos han llegado a alcanzar un 6 % de los ingresos totales, como sucedió recientemente, en el año 2015.”

5. Mecanismos de corrección

El Parlamento destaca la necesidad de “corregir los desequilibrios presupuestarios entre las contribuciones de los Estados miembro. El “cheque británico” acordado en 1984 consiste en una reducción de la contribución del Reino Unido equivalente a dos tercios (66%) de la diferencia entre su contribución (excluidos los recursos propios tradicionales) y lo que recibe del presupuesto. El “cheque” se adaptó en 2007 con el fin de excluir paulatinamente del cálculo el gasto no agrícola de los Estados miembro que han entrado en la Unión desde 2004. Esta corrección es financiada por el resto de los Estados miembro, aunque Alemania, los Países Bajos, Austria y Suecia

¹⁰⁹ **Comisión Europea.** Propuesta de Decisión del Consejo sobre el sistema de recursos propios de la Unión Europea. Bruselas, 2/5/2018. SWD(2018) 172 final Información obtenida en la página web: <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2018/ES/COM-2018-325-F1-ES-MAIN-PART-1.PDF>

disfrutaban de una reducción en sus contribuciones para la financiación del “cheque británico”.

Por otra parte, a Alemania, los Países Bajos, Austria y Suecia se les aplicó un tipo de referencia del IVA reducido durante el periodo 2007-2013; y los Países Bajos y Suecia disfrutaron de una reducción en sus contribuciones basadas en la RNB durante el mismo periodo.”

3.2.3.2. Mecanismos de corrección actuales.

Se mantienen *varios mecanismos vigentes*. Siguió en vigor el mecanismo de corrección para el Reino Unido y su correspondiente financiación hasta su salida de la Unión, así como tipos reducidos de referencia del recurso propio basado en el IVA para el periodo 2014-2020 en el caso de Alemania, los Países Bajos y Suecia (0,15 %) y reducciones brutas en la contribución anual basada en la RNB para el periodo 2014-2020 de Dinamarca (130 millones de euros), los Países Bajos (695 millones de euros) y Suecia (185 millones de euros) y, para el periodo 2014-2016, de Austria (30 millones de euros en 2014, 20 millones en 2015 y 10 millones en 2016).

En lo que atañe a los gastos de recaudación de los recursos propios tradicionales, el porcentaje que pueden retener los Estados miembro se reduce del 25 % al 20 %.

El último ajuste aplicado en el sistema de recursos propios ha sido la modificación de la decisión de ejecución con el fin de permitir a los Estados miembro retrasar, hasta el 1 de septiembre del año siguiente, la puesta a disposición de importes excepcionalmente elevados resultantes de ajustes en los recursos propios basados en el IVA y la RNB.

“*El Grupo de Alto Nivel sobre Recursos Propios* se creó como parte del acuerdo final sobre el marco financiero plurianual 2014-2020 en diciembre de

2013, cuando el Consejo, el Parlamento Europeo y la Comisión adoptaron una Declaración conjunta sobre recursos propios”.¹¹⁰

Sus recomendaciones incluían la introducción de **nuevas categorías de recursos propios con un vínculo más estrecho con las políticas de la UE y el abandono de los mecanismos de corrección.**

En junio de 2017, la Comisión adoptó un “Documento de reflexión sobre el futuro de las finanzas de la UE”¹¹¹. El documento propone una serie de opciones que permitirían dar más visibilidad a la relación entre los recursos propios y las políticas de la UE, particularmente, el mercado único y el crecimiento sostenible. En el documento se indica que, al introducir nuevos recursos propios, deberá prestarse atención a: i) su transparencia, simplicidad y estabilidad; ii) su compatibilidad con los objetivos de las políticas de la UE; iii) su efecto sobre la competitividad y la sostenibilidad del crecimiento; y iv) su distribución equitativa entre los Estados miembros.

En febrero de 2018, la Comisión reafirmó que una reforma de la parte de ingresos del presupuesto de la UE contribuiría a centrar el debate en los objetivos y en aquellos ámbitos en los que la Unión Europea puede aportar un verdadero valor añadido.

En marzo de 2018, el Parlamento Europeo “adoptó una Resolución sobre la reforma del sistema de recursos propios de la UE. De conformidad con los principales mensajes del informe final del Grupo de alto nivel sobre

¹¹⁰ Consejo Europeo. Decisión del Consejo sobre el sistema de recursos propios de la Unión Europea {SWD(2018)172final. Información obtenida en la página web: <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2018/ES/COM-2018-325-F1-ES-MAIN-PART-1.PDF>

¹¹¹ **Documento de reflexión sobre el futuro de las finanzas de la UE.** presentado en enero de 2017 por un Grupo de alto nivel creado conjuntamente por el Parlamento Europeo, el Consejo de la Unión Europea y la Comisión Europea, presidido por Mario Monti y formado por diez personalidades políticas. Las tres instituciones designaron a tres miembros cada una y, de común acuerdo, eligieron al presidente. El Grupo adoptó el informe, con sus recomendaciones, por unanimidad.

recursos propios (“**Informe Monti**”), la Resolución subraya las deficiencias del método actual de financiación del presupuesto de la UE y aboga por reformas de gran alcance, pidiendo en particular la introducción de nuevas categorías de recursos propios y el abandono de todas las correcciones.”

3.2.3.3. Mecanismo RNB

Para que resulte posible determinar el saldo RNB, *Matarán Serrano* “afirma que es necesario disponer de los datos más recientes y cotejarlos con los utilizados en el período anterior. Al no existir limitación en la cifra RNB total a tener en cuenta a efectos de los recursos propios, la simple aplicación del tipo RNB definitivo anual a la diferencia de cifras RNB da como resultado el saldo RNB para cada ejercicio y, por adición, el total del período.”¹¹²

Esos datos se obtienen anualmente del cuestionario RNB que cada Estado miembro presenta ante el Comité RNB y que éste último debe aprobar. En este cuestionario la cifra final del agregado RNB se calcula partiendo del Producto Interior Bruto (PIB) a precios de mercado que se determina siguiendo los tres enfoques clásicos de producción, gasto y renta, tal como estipula el *Reglamento 1287/2003 (CE, Euratom) del Consejo, de 15 de julio de 2003 sobre la Armonización de la Renta Nacional Bruta a Precios de Mercado (“Reglamento RNB”)*.

Matarán Serrano nos dice que “este reglamento plantea una regulación con la que, a partir del 1 de enero de 2002, tanto la RNB como el PIB han de definirse de conformidad con el Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Comunitarias

¹¹² **Matarán Serrano, Pedro Carlos, (2012).** Licenciado en Ciencias Económicas y Empresariales. La Dinámica de los Ajustes IVA Y RNB en la UE. Tesis Doctoral. UNED. Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales Departamento de Economía Aplicada Programa de Doctorado Unión Europea. pp 122-130.
Consultada en página web: <http://e-spacio.uned.es/fez/eserv/tesisuned:CiencEcoEmp-Pcmataran/Documento.pdf>

(SEC 95). El artículo 1 del Reglamento RNB define los agregados PIB, RNB y el método a seguir para su elaboración:

El **PIB (Producto Interior Bruto)** es el resultado final de la actividad productiva de las unidades de producción residentes. Podemos definirlo de tres distintas maneras:¹¹³

a) El PIB es igual a la *suma de los valores añadidos brutos de los diversos sectores institucionales o de las diferentes ramas de actividad, más los impuestos y menos las subvenciones sobre los productos* (que no se asignan a los sectores y a las ramas de actividad). También es igual al saldo de la cuenta de producción del total de la economía;

b) El PIB es igual a la *suma de los empleos finales de bienes y servicios de las unidades institucionales residentes* (consumo final efectivo y formación bruta de capital), más las exportaciones y menos las importaciones de bienes y servicios;

c) El *PIB es igual a la suma de los empleos de la cuenta de explotación del total de la economía* (remuneración de los asalariados, impuestos menos subvenciones sobre la producción y las importaciones, excedente de explotación bruto y renta mixta bruta del total de la economía).”

La **RNB (Renta Nacional Bruta)**¹¹⁴ representa la *renta primaria total que cobrar por las unidades institucionales residentes, es decir, la remuneración de los asalariados, los impuestos menos las subvenciones sobre la producción y las importaciones, las rentas de la propiedad* (la diferencia entre rentas por cobrar y por pagar), *el excedente de explotación bruto y la renta mixta bruta.*

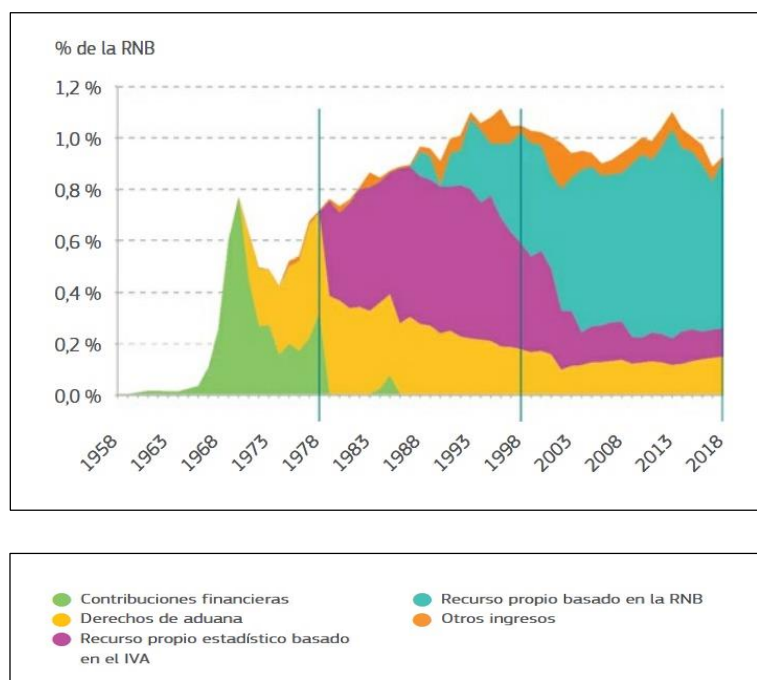
Matarán Serrano aclara “que la **RNB** es igual al PIB menos las rentas primarias que pagar por las unidades residentes a unidades no residentes, más

¹¹⁴ **Reglamento (CE, EURATOM) N°1287/2003** del Consejo de 15 de julio de 2003 sobre la armonización de la renta nacional bruta a precios de mercado (Reglamento RNB).

las rentas primarias del resto del mundo que cobrar por las unidades residentes.

A diferencia del recurso propio IVA que es un elemento estadístico sui generis de la UE, la RNB es un agregado económico extensamente conocido cuyo sistema de cálculo es aplicado en todo el mundo desde hace mucho tiempo y no contiene componentes que impliquen un trato diferenciado por Estados Miembro.”

El cuadro que a continuación se muestra detalla la evolución de los ingresos en la Unión Europea entre 1958 y 2018:



Fuente: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/modernising-revenue-sources-eu-budget_es.pdf

3.2.3.4. Papel del Parlamento Europeo

En varias resoluciones, por ejemplo, la de 17 de diciembre de 2014, sobre el sistema de recursos propios de las Comunidades, el *Parlamento puso de relieve “los problemas del sistema de recursos propios*, en particular los que atañen a su *excesiva complejidad*. Por ese motivo ha venido presentando propuestas para garantizar la independencia presupuestaria de la Unión Europea y para que la recaudación de ingresos sea más sencilla, más democrática y más transparente.”

En el *Tratado de Lisboa* se afirma que “el *presupuesto debe ser financiado íntegramente con cargo a los recursos propios y faculta al Consejo, previa consulta al Parlamento Europeo, para adoptar, por unanimidad, una decisión que establezca las disposiciones aplicables al sistema de recursos propios de la Unión*, incluida la posibilidad de establecer nuevas categorías de recursos propios o suprimir categorías existentes. No obstante, en la actualidad el Consejo tiene que recabar el consentimiento del Parlamento antes de aprobar las medidas de ejecución de dicha decisión.”

Sobre la base de las nuevas disposiciones del *Tratado de Lisboa*, el *Parlamento “ha abogado en reiteradas ocasiones, por una reforma en profundidad del sistema de recursos propios*, por ejemplo, en su Resolución, de 15 de abril de 2014, sobre las negociaciones sobre el marco financiero plurianual 2014-2020: conclusiones que cabe extraer y reflexiones para el futuro.”

En su *Resolución legislativa, de 16 de abril de 2014, “sobre el proyecto de Decisión del Consejo sobre el sistema de recursos propios* de la Unión Europea, *destacó la importancia del Grupo de Alto Nivel sobre Recursos Propios*, que se creó a raíz de la insistencia del Parlamento durante las

negociaciones del MFP¹¹⁵ para el periodo 2014-2020. *Este Grupo de Alto Nivel, compuesto por representantes del Parlamento, del Consejo y de la Comisión y presidido por Mario Monti*, llevó a cabo un *examen general del sistema de recursos propios* manteniendo un diálogo con los Parlamentos nacionales.”¹¹⁶

El Grupo, presidido por *Mario Monti*, *presentó su informe final en enero de 2017*. Durante *dos años, el Grupo estuvo examinando maneras más transparentes, sencillas, equitativas y democráticamente responsables de financiar el presupuesto europeo*.

La **principal conclusión** a la que llegó fue que el **Presupuesto de la Unión Europea necesita una reforma, tanto en la parte de ingresos como en la de gastos, para abordar los desafíos actuales y obtener resultados concretos para los ciudadanos europeos**.

Con objeto de sustituir en parte las contribuciones basadas en la RNB, el **Grupo enumera “una serie de nuevos recursos posibles**, que podrían basarse en un impuesto sobre el carbono, un impuesto común sobre combustibles u otras formas de energía, un impuesto medioambiental, un impuesto común sobre sociedades, un IVA reformado o un impuesto sobre el sector financiero. Estas recomendaciones son compatibles con los Tratados y podrían aplicarse en el contexto del próximo MFP.”

¹¹⁵ **El Marco Financiero Plurianual (MFP)** fija los límites de los presupuestos generales anuales de la Unión Europea. Determina cuánto puede utilizar la UE al año, en total y en sus distintas áreas de actividad, cuando asume obligaciones jurídicamente vinculantes durante un periodo no inferior a 5 años. Los últimos MFP abarcaban por norma general 7 años.

El Consejo, tras obtener la aprobación del Parlamento Europeo, adopta el Reglamento del marco financiero plurianual. El objetivo del Reglamento del MFP es: facilitar la adopción del presupuesto anual de la UE, plasmar en cifras las prioridades políticas de un ciclo presupuestario de cinco años como mínimo, garantizar la disciplina presupuestaria de la UE, reforzar la previsibilidad de las finanzas de la UE.

¹¹⁶ **Monti, Mario y otros. (2016). Grupo de Alto Nivel “Recursos Propios”**. Resumen y Recomendaciones. Web: https://ec.europa.eu/budget/mff/hlgor/library/reports-communication/hlgor-executive-summary-recommendations_es.pdf

Los resultados de la labor del Grupo de Alto Nivel se evaluaron *las eventuales reformas puedan ponerse en marcha en el próximo MFP (Marco Financiero Plurianual)*.

En el **informe final** se declaró que la retirada del Reino Unido de la Unión Europea implicaba la supresión del mecanismo de corrección aplicado al Reino Unido y los consiguientes “cheques sobre el cheque” (Recomendación 07 p. 13).

Por ello, en su Resolución, de 6 de julio de 2016, sobre la preparación de la revisión postelectoral del MFP 2014-2020 el *“Parlamento pidió a la Comisión que, antes de finales de 2017, presentara un paquete legislativo ambicioso sobre los recursos propios a partir de 2021, que se rigiera por los principios de sencillez, equidad y transparencia.”*

En su *Resolución de 26 de octubre de 2016, sobre la revisión intermedia del marco financiero plurianual 2014-2020*, el *“Parlamento subrayó la necesidad de reducir el porcentaje de las contribuciones de la RNB y pidió que el recurso del IVA se reformara en profundidad o bien se suprimiera por completo. Asimismo, el Parlamento exigió la introducción de uno o varios nuevos recursos propios, así como la eliminación gradual de todas las formas de descuentos.”*

Tras la aprobación, por parte del Parlamento, de la revisión intermedia del MFP, la Comisión de Presupuestos elaboró informes de iniciativa estratégicos sobre el MFP posterior a 2020 y los recursos propios, en los que evaluó las recomendaciones del informe Monti.

Nuevos Recursos Propios¹¹⁷

¹¹⁷ Comisión Europea. Propuesta de Decisión del Consejo sobre el sistema de recursos propios de la Unión Europea. Bruselas 2/5/2018. COM(2018) 325 final Información obtenida

La Comisión propuso introducir tres nuevas categorías de recursos propios. Cada una de ellas presentó ventajas y justificaciones a nivel individual, propuestas como un paquete de medidas que tiene beneficios adicionales. El enfoque introdujo recursos propios vinculados a políticas esenciales de la UE, a saber: cambio climático, política medioambiental, estrategia en materia de plásticos, economía circular y mercado único.

El enfoque desarrolló un fuerte vínculo con las políticas de la UE y el valor añadido de la UE. Por ejemplo, el problema de la erosión de la base impositiva y del traslado de beneficios no se ha de abordar a nivel nacional únicamente. Las iniciativas de la UE en materia del impuesto sobre el valor añadido y la imposición de las empresas han de contribuir a garantizar unas condiciones de competencia más equitativas para las empresas y los consumidores.

La Unión Europea ha creado instrumentos para afrontar estos retos. Nuevos recursos propios que proporcionarían dinero fresco al presupuesto de la UE y podrían contribuir a gestionar los efectos derivados de la retirada de la UE de un significativo contribuyente neto al presupuesto de la UE.

Las **tasas medioambientales** permitirían contribuir a corregir los perjuicios experimentados por las personas o empresas a causa de este tipo de acciones, y a influir en los comportamientos. Por ejemplo, el cambio climático y el vertido de residuos de plástico en el mar constituyen problemas de ámbito mundial que debería abordar la UE, particularmente mediante incentivos fiscales.

Mientras que la mayoría de las nuevas fuentes de ingresos propuestas no crearían **flujos de ingresos completamente nuevos**, están claramente relacionadas con el nivel de la UE y reflejan directa o indirectamente el valor añadido del sistema de recursos propios. En términos de ingresos estimados,

en la página web: <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2018/ES/COM-2018-325-F1-ES-MAIN-PART-1.PDF>

los nuevos recursos propios facilitarían una proporción significativa de los ingresos necesarios, pero solo sustituirían una parte de las contribuciones basadas en la renta nacional bruta.

Las bases imponibles y los tipos de referencia de los recursos propios, durante el período (MFP) 2021-2027, por término medio alcanzarían aproximadamente el 12% del presupuesto, que estaría cubierto por las nuevas fuentes de ingresos. Nuevos recursos propios, resultantes de la diversificación de las fuentes de ingresos, aumentarían la resistencia del sistema de recursos propios frente a fluctuaciones de sus componentes individuales. También implicarían una mejor coherencia “vertical” con los presupuestos nacionales en la medida en que contendrían componentes relacionados más directamente con el medio ambiente, el consumo y la imposición de las empresas.

Por último, un **grupo de recursos propios más amplia y más diversificada se alinearía más estrechamente con las fluctuaciones cíclicas de las economías de los Estados miembros.** Como tal, el recurso propio basado en la renta nacional bruta seguiría desempeñando su función equilibradora, pero su función como partida equilibradora, esto es, como partida que reduciría las variaciones de las diversas partidas de ingresos, será tanto más acentuada y compartida por todos los Estados miembros. De esta forma, el sistema de ingresos garantizaría cierto grado de distribución de la carga dentro del estricto marco de la disciplina presupuestaria.

-Recurso propio basado en una base imponible consolidada común del impuesto sobre sociedades.

Un recurso propio para el presupuesto de la UE basado en el impuesto de sociedades ha sido desde hace tiempo una opción justificada por su relación intrínseca con los beneficios proporcionados por el mercado único en el que

operan las empresas. Aunque, como tales, las variaciones de los tipos impositivos entre los distintos Estados miembros no constituyen un obstáculo importante a un recurso propio basado en el impuesto de sociedades, la falta de una base del impuesto de sociedades armonizada ha impedido hasta la fecha a la Unión Europea emprender acciones específicas en este ámbito. Sin embargo, una vez adoptada, la propuesta de la Comisión de 2016 relativa a una base imponible común del impuesto de sociedades y a una base imponible consolidada común del impuesto sobre sociedades (BICCIS) crearía un sistema armonizado de imposición de sociedades que constituiría el fundamento de un nuevo recurso propio equitativo y transparente mediante la consolidación y el reparto de la base imponible consolidada.

Un recurso propio basado en el impuesto de sociedades estaría justificado en la medida en que las empresas multinacionales se benefician de las libertades que ofrece el mercado único. La base imponible consolidada común del impuesto sobre sociedades contribuirá a los esfuerzos de la Unión encaminados a combatir la evasión fiscal.

El impuesto sobre sociedades podría aportar una contribución significativa al presupuesto de la UE. Una vez que la base imponible consolidada común del impuesto sobre sociedades haya sido aprobada de conformidad con las propuestas de la Comisión de 2016, sería fácil la aplicación de un nuevo recurso propio sobre esta nueva base. En virtud de las nuevas normas, una contribución basada en la base imponible del impuesto sobre sociedades, esto es, en los beneficios empresariales atribuidos a nivel nacional, sería de fácil aplicación. **Una base imponible consolidada común del impuesto sobre sociedades proporcionaría al presupuesto de la UE unos ingresos estables y relativamente amplios**, sin interferir con las prerrogativas fiscales de los Estados miembros. El recurso propio propuesto basado en la base imponible consolidada común del impuesto sobre sociedades aplicaría un tipo de referencia a la propia base consolidada.

Con un tipo de referencia del 3% para la UE, la base imponible consolidada común del impuesto sobre sociedades podría proporcionar una media de aproximadamente 12.000 millones de euros al año. El recurso propio únicamente sería recaudado una vez que las nuevas normas tributarias hayan sido completamente aplicadas en los Estados miembros.

- Recurso propio basado en el régimen de comercio de derechos de emisión de la UE.

Con su régimen de comercio de derechos de emisión, la Unión presentó un instrumento común para combatir el cambio climático. Dicho sistema, basado en objetivos en relación con el cambio climático, las estrategias de mitigación de sus efectos y los compromisos internacionales y proporcionaría los mismos precios a los sectores cubiertos en todos los Estados miembros. **El régimen de comercio de derechos de emisión de la UE estaría armonizado a nivel de la Unión y sus ingresos irían a los presupuestos nacionales.**

La contribución de dicho sistema al presupuesto de la UE se presentó como recurso propio. Implicaría la asignación al presupuesto de la UE de un 20% de determinados ingresos procedentes del total de los derechos de emisión disponibles para la subasta. Una parte significativa de los ingresos de este régimen de comercio de derechos de emisión en los Estados miembros de menor renta procedería de la subasta de los derechos de emisión redistribuidos con fines de solidaridad, crecimiento e interconexión.

Para garantizar la equidad, la contribución al recurso propio no se percibirá de estos derechos de emisión redistribuidos. Además, la Directiva relativa al régimen de comercio de derechos de emisión de la UE estableció un **Fondo de Innovación** destinado a respaldar el desarrollo de tecnologías innovadoras y un **Fondo de Modernización** destinado a la modernización del sector energético de los Estados miembros de menor renta. El importe destinado a

financiar estos fondos tampoco se sometería a la contribución al recurso propio. Sin embargo, los derechos de emisión disponibles para la subasta que un Estado miembro puede asignar gratuitamente al sector energético habrán de contabilizarse en la contribución al recurso propio a fin de garantizar que la decisión de hacer uso o no de esta opción se base en motivos económicos.

Los ingresos medios anuales estimados podrían variar entre 1.200 y 3.000 millones de euros en función del precio de mercado de los derechos de emisión del sistema de negociación de la UE. Podrían variar en función del volumen anual de derechos de emisión objeto de subasta, que dependería, entre otras cosas, del funcionamiento de la reserva de estabilidad del mercado de negociación de los derechos de emisión.

- Recurso propio basado en los residuos de envases de plástico.

El 18 de enero de 2018, la Comisión adoptó **“Una estrategia europea para el plástico en una economía circular”**. Esta estrategia **contribuirá a abordar los problemas medioambientales, mejorando la economía del reciclado y la reducción del vertido de residuos de plástico al medio ambiente.** La estrategia tendrá como finalidad aumentar la sostenibilidad del plástico, estimulando y recompensando al mismo tiempo la innovación, la competitividad y la creación de empleo.

La Comunicación indicó que las medidas de naturaleza fiscal podrían fomentar comportamientos favorables al medio ambiente. **El 22 de marzo de 2018, la Comisión organizó una mesa redonda** con las partes interesadas para debatir la forma en que el presupuesto de la UE podría contribuir a la estrategia en el sector del plástico. Se llegó a un acuerdo global sobre la necesidad de reducir la contaminación provocada por el plástico utilizando diferentes medios.

La introducción de un nuevo impuesto específico en la UE sería problemática desde el punto de vista de la competitividad y la subsidiariedad. Se reconoció

la posible función del presupuesto de la UE en la resolución de este problema. La contribución al recurso propio propuesta sería directamente proporcional a la cantidad de residuos de envases de plástico no reciclados generados en cada Estado miembro.

La contribución proporcionará un incentivo para que los Estados miembros reduzcan estos flujos de residuos. De esta forma, el presupuesto de la UE contribuiría al logro de los objetivos de la estrategia en el sector del plástico y de la economía circular. La contribución al recurso propio sería proporcional a la cantidad de residuos de envases de plástico no reciclados notificada cada año a Eurostat. Las contribuciones de los Estados miembros al recurso propio se calcularían aplicando un tipo de referencia máximo de 0,80 euros/kg a esta cantidad, lo cual **aportaría aproximadamente 7.000 millones de euros al año.**

Estructura de la financiación de la UE 2021-2027.

La estructura de ingresos propuesta para el periodo de 2021 a 2027 revela elementos de continuidad y elementos innovadores en la propuesta de la Comisión. En 2018, dependiendo del año y de la fase del ciclo presupuestario anual, **el recurso propio basado en la renta nacional bruta cubrió entre 2/3 y 3/4 de los ingresos totales. Una vez introducido los cambios propuestos, se espera que cubran entre el 50% y el 60% de los ingresos totales.**

3.2.4. Los gastos.

Los gastos de la Unión Europea contenidos en el presupuesto “son aprobados conjuntamente por el Consejo y el Parlamento. Es importante

recalcar que el *presupuesto anual de la Unión debe respetar los límites máximos presupuestarios acordados en el Marco Financiero Plurianual (MFP)* para los diferentes programas y políticas, como los relativos a la cohesión, la agricultura y las relaciones exteriores.”¹¹⁸

Los instrumentos de flexibilidad permiten a la Unión reaccionar en caso de necesidades imprevistas. El uso de los instrumentos financieros crea un efecto de apalancamiento por lo que respecta al gasto de la Unión. **El objetivo prioritario es financiar las políticas** de la Unión Europea dentro de los límites marcados por la disciplina presupuestaria, con arreglo a las normas y procedimientos en vigor. Los gastos se regulan en el Tratado de Funcionamiento de la UE y en el Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea de la Energía Atómica, además de otros reglamentos.¹¹⁹

El presupuesto de la Unión se rige por los *nueve principios generales de unidad, veracidad presupuestaria, anualidad, equilibrio, unidad de cuenta (el euro), universalidad, especialidad (cada crédito se asigna a un gasto específico), buena gestión financiera y transparencia.*¹²⁰

¹¹⁸ **El Presupuesto de la UE. Learneurope, Web de documentación.** Información obtenida en la página web: <http://www.learneurope.eu/index.php?cID=332>

¹¹⁹ Artículos 310 a 325 y 352 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea y artículos 106 bis, 171 a 182 y 203 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea de la Energía Atómica.

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

Reglamento (UE, Euratom) n.º 1311/2013 del Consejo, de 2 de diciembre de 2013, por el que se establece el marco financiero plurianual para el período 2014-2020.

Acuerdo interinstitucional, de 2 de diciembre de 2013, entre el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión sobre disciplina presupuestaria, cooperación en materia presupuestaria y buena gestión financiera.

¹²⁰ Artículos 6 a 35 del Reglamento sobre las Normas Financieras Aplicables al Presupuesto General de la Unión Europea.

El *principio de anualidad* ha de convivir con la *necesidad de gestionar acciones plurianuales*, fundamentales para el presupuesto. Por ese motivo, el presupuesto *contiene créditos disociados, que dan lugar a:*

- ✓ *créditos de compromiso*, financian, durante el ejercicio en curso, el coste total de las obligaciones jurídicas contraídas en relación con acciones cuya realización *se extiende a lo largo de varios ejercicios*;
- ✓ *créditos de pago*, *financian los gastos por ejecución de compromisos adquiridos durante el ejercicio en curso o en ejercicios anteriores*.

El *principio de unidad no se respeta*. Así, los créditos del Fondo Europeo de Desarrollo (FED) no tienen reflejo en el presupuesto. Sin embargo, el Parlamento recalca la necesidad de cumplir el Acuerdo interinstitucional de diciembre de 2013 en disciplina, cooperación y buena gestión financiera y presupuestaria. La Comisión controla y realiza un informe anual con información sobre el FED, operaciones de préstamo y crédito, Facilidad Europea de Estabilización Financiera (FEEF) y Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE), así como los fondos fiduciarios de la Unión para acciones exteriores, que han cobrado relevancia a causa de la situación migratoria.

Estructura presupuestaria basada en las características de los créditos.

1. Gastos de funcionamiento, gastos administrativos, presupuestos de actividades individuales.

Diez secciones, una por institución conforman el Presupuesto General de la UE. Las secciones de las demás instituciones detallan gastos administrativos preponderantemente. La *Comisión (sección III) incluye gastos operativos para financiar medidas y programas y costes administrativos de su implementación (5.93%)*. Una peculiaridad de la Comisión es su terminología, alude a los recursos por políticas y actividades (*“presupuestación por*

actividades”), permitiendo una más sencilla evaluación de los costes y de la eficacia de cada política de la Unión.

2. Marco financiero plurianual (MFP).

Los gastos de la Comunidad y de la Unión, más recientemente, se registran en un *marco plurianual*. *Este hecho obliga a disgregar las secciones del presupuesto en rúbricas que han de tener un límite máximo de gasto.*

La programación primera cubría un plazo de cinco años; todas las posteriores, también la actual, *tienen una duración de siete años*. Los presupuestos anuales deben respetar, ineludiblemente, los límites establecidos en el marco plurianual.

El gasto se agrupa en seis rúbricas, concebidas para plasmar las prioridades políticas de la Unión Europea: 1. Crecimiento inteligente e integrador, que comprende dos subrúbricas: a. Competitividad por el crecimiento y el empleo, que integra el mecanismo “Conectar Europa”. b. Cohesión económica, social y territorial. 2. Crecimiento sostenible: recursos naturales, con un límite máximo para el gasto relacionado con el mercado y los pagos directos. 3. Seguridad y ciudadanía. 4. Europa global. 5. Administración, que contendrá un sublímite máximo para el gasto administrativo. 6. Compensaciones.

En el siguiente cuadro podemos comprobar el modo en que es desglosado el presupuesto en la actualidad, por ámbitos políticos, tal y como se define en el vigente Marco Financiero Plurianual para el período comprendido entre los años 2014 y 2020.

Presupuesto: Desglose de los créditos de compromiso en categorías del

MFP (Marco Financiero Plurianual).

Marco financiero plurianual 2014-2020

(millones de euros, precios constantes de 2011)

| Rúbricas | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | Total 2014- 2020 |
|--|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|---------------------------------|
| 1. Crecimiento inteligente e integrador | 60.283 | 61.725 | 62.771 | 64.238 | 65.528 | 67.214 | 69.004 | 450.763 |
| 1a. Competitividad por el crecimiento y el empleo | 15.605 | 16.321 | 16.726 | 17.693 | 18.490 | 19.700 | 21.079 | 125.614 |
| 1b. Cohesión económica, social y territorial | 44.678 | 45.404 | 46.045 | 46.545 | 47.038 | 47.514 | 47.925 | 325.149 |
| 2. Crecimiento sostenible: recursos naturales. | 55.883 | 55.060 | 54.261 | 53.448 | 52.466 | 51.503 | 50.558 | 373.179 |
| Límite para gasto relacionado con el mercado y pagos directos | 41.585 | 40.989 | 40.421 | 39.837 | 39.079 | 38.335 | 37.605 | 277.851 |
| 3. Seguridad y ciudadanía | 2.053 | 2.075 | 2.154 | 2.232 | 2.312 | 2.391 | 2.469 | 15.686 |
| 4. Europa Global | 7.854 | 8.083 | 8.281 | 8.375 | 8.553 | 8.764 | 8.794 | 58.704 |
| 5. Administración | 8.218 | 8.385 | 8.589 | 8.807 | 9.007 | 9.206 | 9.417 | 61.629 |
| Límite máximo para el gasto administrativo | 6.649 | 6.791 | 6.955 | 7.110 | 7.278 | 7.425 | 7.590 | 49.798 |
| 6. Compensaciones | 27 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 27 |
| Créditos de compromiso | 134.318 | 135.328 | 136.056 | 137.100 | 137.866 | 139.078 | 140.242 | 959.988 |
| Créditos de pago | 128.030 | 131.095 | 131.046 | 126.777 | 129.778 | 130.893 | 130.781 | 908.400 |
| Operaciones fuera de las perspectivas financieras | 4.353 | 5.269 | 5.312 | 5.364 | 5.425 | 5.495 | 5.575 | 36.794 |
| Total | 138.671 | 140.597 | 141.368 | 142.464 | 143.291 | 144.573 | 145.817 | 996.782 |

- Fuente: El Marco Financiero Plurianual de la UE 2014-2020. ¹²¹

¹²¹ **Rubio Guerrero, Juan José y Álvarez García, Santiago** (2013). El primero Catedrático de Hacienda Pública, Universidad de Castilla-La Mancha. El segundo, profesor titular de Hacienda Pública, Universidad de Oviedo. El Marco Financiero Plurianual de la UE 2014-2020. Valoración del Acuerdo del Consejo Europeo. Revista de Economía, Papeles FAES, número 166, pag. 7. Información obtenida en la página web:

3. Instrumentos de flexibilidad y emergencia.

La Unión Europea, asimismo, ha reservado recursos financieros en su presupuesto con la finalidad de poder afrontar posibles escenarios de crisis y contextos que requieran especial atención.

Los instrumentos especiales de flexibilidad son de aplicación en **caso de crisis económicas (Fondo Europeo de Adaptación a la Globalización), catástrofes naturales (Fondo de Solidaridad), emergencias humanitarias (Reserva para Ayudas de Emergencia), otras necesidades imprevistas (Instrumento de Flexibilidad)**. Para estados miembro y países candidatos o terceros países, los mencionados fondos permiten dar réplica a carestías financieras excepcionales, no contempladas por el Marco Financiero Plurianual y que exceden sus límites máximos.

Debemos destacar la posibilidad de *contratar empréstitos (Operaciones de crédito y préstamo e instrumentos financieros)*. Ya el Tratado Euratom concedía expresamente a la Comunidad (artículo 352) los poderes de acción necesarios de acuerdo al Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

La Unión Europea ha recurrido a instrumentos financieros como participaciones en capital, capital de riesgo, garantías y otras medidas de reparto de riesgos, para acrecentar la capacidad movilizadora de su ayuda financiera.

El Consejo el 9 de mayo de 2010 para los Estados miembro en dificultades graves o en riesgo de sufrirlas, **creó el Mecanismo Europeo de Estabilización Financiera**¹²². Su finalidad esencial era la asistencia financiera a estados

https://fundacionfaes.org/file_upload/publication/pdf/20130718133408el_marco_financiero_plurianual_de_la_ue_2014-2020.pdf

¹²² **Suances, Pablo R, (2016)**. ¿Qué es y cómo funciona el Mecanismo Europeo de Estabilidad? Diario El Mundo. Sección de Economía. Artículo publicado 21 22/12/2016. Información obtenida en la página web:

<http://www.elmundo.es/economia/2016/12/22/5853e46fca4741ff3f8b45a0.html>

miembros en situación de dificultad económica extrema. Los recursos más empleados: préstamos o líneas de crédito con garantía del presupuesto de la UE.

Este mecanismo concede también asistencia financiera a los estados de la UE que no forman parte de la eurozona, y les ayuda a afianzar sus balanzas de pagos. También presta asistencia macrofinanciera (préstamos y subvenciones) a países que no son estados miembro.¹²³

El **Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas (FEIE)** es una iniciativa conjunta del Grupo BEI, formado por el Banco Europeo de Inversiones (BEI) y el Fondo Europeo de Inversiones (FEI), y la Comisión Europea. Su finalidad es ayudar a superar el déficit de inversiones en la UE. Su objetivo esencial es la movilización de financiación privada para la consecución de inversiones estratégicas a gran escala en infraestructura, educación e innovación (a través de su ventanilla de la infraestructura y la innovación), también la financiación de las pymes (a través de su ventanilla de las pymes). El FEIE es la herramienta clave para ejecutar el Plan de Inversiones para Europa de la Comisión Europea de 2014, que incluye el **Centro Europeo de Asesoramiento para la Inversión (CEAI)** y el **Portal Europeo de Proyectos de Inversión (PEPI)**.¹²⁴

Papel del Parlamento Europeo

El Tratado de Lisboa supuso un cambio en la consideración del gasto presupuestario, hasta ese momento clasificado como obligatorio (cuando estaba relacionado con las obligaciones derivadas del Tratado o de actos

¹²³ **Mecanismo Europeo de Estabilidad.** BCE Boletín Mensual. Julio 2011 Información obtenida en la página web:
<https://www.bde.es/f/webbde/SES/Secciones/Publicaciones/PublicacionesBCE/BoletinMensualBCE/11/Fich/bm1107-4.pdf>

¹²⁴ El **Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas (FEIE)** es una iniciativa presentada conjuntamente por el Grupo BEI, formado por el Banco Europeo de Inversiones (BEI) y el Fondo Europeo de Inversiones (FEI). Información obtenida en la página web siguiente:
https://enrd.ec.europa.eu/european-fund-strategic-investments-efsi_es

adoptados de conformidad con el Tratado) o como no obligatorio. El Parlamento Europeo tenía capacidad de decisión en los concerniente al gasto no obligatorio, mientras que el Consejo lo tenía sobre el gasto obligatorio. El Parlamento se enfrentó a esta distinción, que consideró una restricción a sus competencias.

El Tratado de Lisboa suprime la distinción entre gasto obligatorio y no obligatorio y, paralelamente, otorga al Parlamento competencias presupuestarias compartidas con el Consejo sobre la totalidad del presupuesto. Al hilo de esta nueva situación, **el Parlamento ha reclamado transparencia presupuestaria y un control adecuado** de todas las operaciones e instrumentos financieros.

El Parlamento ha exigido que los gastos e ingresos derivados de decisiones adoptadas por instituciones de la Unión o en su nombre (incluidas las operaciones de empréstito, préstamo y garantía de crédito), se compendien en un **documento que acompañe cada año al Proyecto de Presupuesto, aportando una visión general de las consecuencias financieras y presupuestarias de todas las actividades de la UE.**

La **Comisión de Control Presupuestario del Parlamento** celebra una **reunión anual con el BEI (Banco Europeo de Inversiones)**¹²⁵ a fin de examinar con detenimiento sus actividades financieras, y elabora un informe anual en el que evalúa la actividad y los resultados del BEI en el pasado.

La **Comisión de Presupuestos y la Comisión de Asuntos Económicos y Monetarios del Parlamento** acordaron recientemente elaborar un Informe

¹²⁵ El **Banco Europeo de Inversiones (BEI)** concede financiación para proyectos que contribuyan a lograr los objetivos de la UE, tanto dentro como fuera de ella. Sus objetivos son impulsar el potencial de crecimiento y empleo de Europa, apoyar las medidas para mitigar el cambio climático y fomentar las políticas de la UE en otros países. Información obtenida en la página web: https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/european-investment-bank_es

anual para evaluar las acciones presentes y futuras del BEI, alternándose en el papel de comisión competente para el fondo. El Parlamento considera que los instrumentos financieros pueden ser una valiosa herramienta para multiplicar los efectos de los fondos de la Unión, pero también ha destacado que deben emplearse en condiciones estrictas, **evitando riesgos para el presupuesto**. Con este fin **se han incluido en el Reglamento Financiero** normas detalladas sobre el uso de los instrumentos financieros.¹²⁶

3.2.4.1. Crecimiento sostenible.

La Comisión Europea, en su *Documento de reflexión: Hacia una Europa sostenible en 2030*, afirma que el **Semestre Europeo** proporciona “un marco para la coordinación de las políticas económicas en toda la Unión Europea. Permite a los países de la UE debatir sus planes económicos, presupuestarios y medioambientales; así como supervisar los progresos realizados en determinados momentos del año. Se centra en los primeros seis meses de cada año. Durante el Semestre Europeo los Estados miembros ajustan sus políticas presupuestarias y económicas a los objetivos y normas acordados.”¹²⁷

En este marco se han dibujado unas líneas de trabajo que podemos clasificar en tres bloques de coordinación de políticas económicas:

- Reformas estructurales, dedicadas a promover el crecimiento y el empleo de conformidad con la Estrategia Europa 2020.

¹²⁶ **Diario Oficial de la Unión Europea: DO L 298 de 26.10.2012, p. 1. / DO L 347 de 20.12.2013, p. 884. / DO C 373 de 20.12.2013, p. 1.**

¹²⁷ **Comisión Europea, (30/1/2019). Documento de reflexión: Hacia una Europa sostenible en 2030.** Información obtenida en la página web: <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2019/ES/COM-2019-22-F1-ES-MAIN-PART-1.PDF>

-
- Políticas presupuestarias, para garantizar la sostenibilidad de la hacienda pública de conformidad con el Pacto de Estabilidad y Crecimiento.
 - Prevención de desequilibrios macroeconómicos excesivos.

Los objetivos de la UE en materia de crecimiento sostenible son:

1. *Reducir las emisiones de gases de efecto invernadero un 20%* con respecto a los niveles de 1990. La UE está dispuesta a ir aún más allá y reducir las emisiones un 30% si los demás países desarrollados asumen el mismo compromiso y los países en desarrollo contribuyen según sus capacidades, dentro de un acuerdo general de alcance mundial.
2. *Aumentar al 20% la cuota de las renovables* en el consumo final de energía.
3. *Aumentar un 20% la eficiencia energética.*

La UE pretende conseguir un crecimiento sostenible a través de dos iniciativas emblemáticas:

1. **Una Europa que utilice eficazmente los recursos.**

Para apoyar la transición a una economía que utilice los recursos con eficacia y emita poco dióxido de carbono, el crecimiento debe disociarse de la utilización de recursos y energía contaminante (Reduciendo las emisiones de CO₂; Fomentando una mayor seguridad energética; Reduciendo el contenido de recursos de todo lo que utilizamos y consumimos).

2. **Una política industrial para la era de la globalización.**

La UE necesita una **política industrial que apoye a las empresas, sobre todo las pequeñas**, a la hora de responder ante la globalización, la crisis económica y la transición a una economía de bajas emisiones de carbono:

-
- ✓ Apoyando el **emprendimiento** para hacer a las empresas europeas más fuertes y competitivas.
 - ✓ Abordando todos los elementos de una cadena de valor cada vez más internacional, desde el acceso a las materias primas hasta los servicios postventa.

Esta política sólo puede formularse en estrecho contacto con las empresas, los sindicatos, las universidades, las ONG y las organizaciones de consumidores.

3.2.4.2. Conservación y gestión de los recursos naturales. La política de medio ambiente: principios generales y marco básico.

La política medioambiental europea *se basa en los principios de cautela, prevención, corrección de la contaminación en su fuente y “quien contamina paga”*.¹²⁸

Los programas de acción plurianuales en materia de medio ambiente “se integran en estrategias horizontales y consideran las negociaciones internacionales en materia de medio ambiente. Aunque el principio de subsidiariedad y el requisito de unanimidad en el Consejo en los ámbitos de asuntos fiscales, ordenación territorial, utilización del suelo, gestión cuantitativa de los recursos hídricos, elección de fuentes de energía y estructura del abastecimiento energético dificulta su implementación”.¹²⁹

¹²⁸ El *principio de precaución* es una herramienta de gestión del riesgo a la que puede recurrirse en caso de incertidumbre científica acerca de que se sospeche riesgo para la salud humana o el medio ambiente que se derive de una acción o política determinada.

El *principio de “quien contamina paga”* se aplica por medio de la *Directiva sobre responsabilidad medioambiental (DRM)*, cuya finalidad principal es prevenir o poner remedio a los daños medioambientales causados tanto a especies protegidas como a los hábitats naturales, el agua o el suelo.

¹²⁹ **Fundamento jurídico:** Artículos 11 y 191 a 193 del *Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea* (TFUE). La *Unión es competente para actuar en todos los ámbitos de la política de medio ambiente*, como la contaminación del aire y el agua, la gestión de residuos y el cambio climático.

La política europea en materia de medio ambiente tuvo su origen en el *Consejo Europeo (París, 1972) en el que los Jefes de Estado y de Gobierno* (siguiendo la tendencia marcada por la Conferencia de Naciones Unidas) *reconocieron la necesidad de establecer una política presupuestaria comunitaria en materia de medio ambiente*. El *Acta Única Europea (1987) introdujo un nuevo título sobre medio ambiente*. El *Tratado de Maastricht (1993)*, llevó al ámbito medioambiental a la oficialidad política en la Unión Europea, se introdujo el procedimiento de codecisión y la votación por mayoría cualificada pasó a ser la norma general en el Consejo.

El *Tratado de Ámsterdam (1999) instituyó la obligatoriedad de integración de la protección medioambiental en todas las políticas sectoriales* de la Unión con el propósito de promover el desarrollo sostenible.

En el *Tratado de Lisboa (2009)* la “lucha contra el cambio climático” pasó a ser un **objetivo específico**, de igual modo que el desarrollo sostenible en las relaciones con países terceros. Su personalidad jurídica permite a la Unión celebrar acuerdos internacionales.

En los últimos años, en lo concerniente a integración de la política medioambiental se puede hablar de *avances significativos*. En el ámbito de la política energética, tal como se refleja en la *hoja de ruta hacia una economía hipocarbónica competitiva en 2050*, en la que se estudian maneras rentables de hacer que la economía europea sea más respetuosa con el clima y consuma menos energía.

En 2013, el *Consejo y el Parlamento adoptaron el Programa de Acción en materia de Medio Ambiente hasta 2020*, titulado “*Vivir bien, respetando los límites de nuestro planeta*”. Partiendo de un conjunto de iniciativas estratégicas recientes, “el programa establece *nueve objetivos prioritarios*: La protección de la naturaleza; una mayor resistencia ecológica; el crecimiento sostenible,

eficiente en el uso de los recursos e hipocarbónico; y la lucha contra las amenazas para la salud relacionadas con el medio ambiente.

El programa también subrayó la necesidad de una mejor aplicación de la legislación de la Unión en materia de medio ambiente, la ciencia más avanzada, la inversión y la integración de los aspectos medioambientales en otras políticas.”¹³⁰

El año 2001 la UE introdujo su Estrategia de Desarrollo Sostenible (EDS), continuación de la Estrategia de Lisboa para el fomento del crecimiento y el empleo en una dimensión medioambiental. El esencial objetivo era la consecución de una mejoría constante de la calidad de vida y la prosperidad, la protección medioambiental y la cohesión social. **En virtud de esos objetivos, la finalidad de la Estrategia Europa 2020 consiste en lograr un “crecimiento inteligente, sostenible e integrador”.** Para ello se exige que los **proyectos concretos** (privados o públicos) con probabilidad alta de provocar repercusiones significativas sobre el medio ambiente, como la construcción de una autopista o un aeropuerto, se sometan obligatoriamente **a una evaluación de impacto ambiental (EIA) o a una evaluación estratégica medioambiental (EEA).**

La Comisión puso en funcionamiento la revisión de la aplicación de la normativa medioambiental, en mayo de 2016, creando un nuevo instrumento. Su objetivo es la total aplicación de la normativa medioambiental de la UE. Paralelamente se implementa el Programa de adecuación y eficacia de la reglamentación o “REFIT”.

¹³⁰ **Comisión Europea. Dirección General de Medioambiente. (2014).** Vivir bien respetando los límites de nuestro planeta. VII PMA – Programa General de Acción de la Unión en materia de Medio Ambiente hasta 2020

Más información sobre el Programa General de Acción de la Unión en materia de Medio Ambiente hasta 2020: <http://ec.europa.eu/environment/newprg/index.htm> La página web de la DG Medio Ambiente proporciona información más detallada sobre políticas y acciones: http://ec.europa.eu/environment/index_es.htm

El Parlamento Europeo desempeña un importante papel en la definición de la legislación de la Unión en materia de medio ambiente. A lo largo de su séptima legislatura (2009-2014), el Parlamento, colegislador junto con el Consejo, ha adoptado, entre otras cosas, legislación sobre emisiones industriales y de vehículos, residuos electrónicos, bolsas de plástico, traslado ilegal de residuos y desguace de viejos buques, en materia de residuos, pilas y acumuladores, vehículos fuera de uso, vertederos y en cuestiones relativas al cambio climático (la ratificación del Acuerdo de París, el reparto del esfuerzo, la contabilidad del uso de la tierra, el cambio del uso de la tierra y la silvicultura en los compromisos de la Unión en materia de cambio climático, la reforma del RCDE, etc.), entre otras muchas cosas.

3.2.4.3. Ciudadanía, libertad, seguridad y justicia.

El Parlamento de la Unión Europea publicó en 2017: *La UE, Espacio de libertad, seguridad y justicia: aspectos generales (ELSJ)*. En este documento declara que “los derechos individuales de los ciudadanos y la ciudadanía europea están consagrados en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) y el artículo 9 del Tratado de la Unión Europea (TUE). Considera que estos derechos son factores esenciales para la formación de una identidad europea, por ese motivo una violación grave de los valores fundamentales de la Unión debe conllevar la correspondiente sanción para el Estado miembro infractor.”¹³¹

Los objetivos asignados al ELSJ se detallan en el *artículo 67 del TFUE*: “La Unión *constituye un espacio de libertad, seguridad y justicia* dentro del

¹³¹ Parlamento Europeo. (2017). *La UE, Espacio de libertad, seguridad y justicia: aspectos generales*. Información obtenida en la página web: http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/es/displayFtu.html?ftuId=FTU_5.12.1.html

respeto de los derechos fundamentales y de los distintos sistemas y tradiciones jurídicos de los Estados miembro. *La Unión tiene la obligación de garantizar la ausencia de controles de las personas en las fronteras interiores y desarrollará una política común de asilo, inmigración y control de las fronteras exteriores* que esté basada en la solidaridad entre Estados miembro y sea equitativa respecto de los nacionales de terceros países. A efectos del presente título, los apátridas se asimilarán a los nacionales de terceros países”.

132

Se esforzará por garantizar un nivel elevado de *seguridad mediante medidas de prevención de la delincuencia, el racismo y la xenofobia y de lucha en contra de ellos*, medidas de coordinación y cooperación entre autoridades policiales y judiciales y otras autoridades competentes, así como mediante el reconocimiento mutuo de las resoluciones judiciales en materia penal y, si es necesario, mediante la aproximación de las legislaciones penales.

El *Tratado de Lisboa prioriza la necesidad de la consecución de un espacio de libertad, seguridad y justicia*. Para ello propone “un procedimiento de toma de decisiones más eficiente y democrático en respuesta a la supresión de la antigua estructura de pilares, *mayores competencias para el Tribunal de Justicia de la Unión Europea y un nuevo cometido para los Parlamentos nacionales*. Los derechos fundamentales se han visto fortalecidos por una

¹³² **Tratado de la Unión Europea (TUE 1993)**, art. 3.2: La Unión ofrecerá a sus ciudadanos un espacio de libertad, seguridad y justicia sin fronteras interiores, en el que esté garantizada la libre circulación de personas conjuntamente con medidas adecuadas en materia de control de las fronteras exteriores, asilo, inmigración y de prevención y lucha contra la delincuencia. Otros artículos: art. 6 del TUE, relativo a la Carta de los Dchos. Fundamentales y al Convenio Europeo para la Protección de los Dchos. Humanos y de las Libertades Fundamentales. **Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE – Roma 1957)**. Artículos 67 a 89 dedicados al ELSJ. Art. 8, relativo a la lucha contra las desigualdades. Art. 15.3, relativo al derecho a acceder a los documentos de las instituciones. Art. 16 del TFUE, relativo a la protección de los datos de carácter personal. Artículos 18 a 25 del TFUE, relativos a la no discriminación y la ciudadanía de la Unión.

Carta de los Derechos Fundamentales que ahora es jurídicamente vinculante en la Unión Europea”.¹³³

Este tratado otorga *mayores competencias del Tribunal de Justicia* de la Unión Europea, de modo que en nuestros días es posible recurrir sin limitaciones al Tribunal de Justicia y éste se pronunciará con carácter prejudicial sobre la totalidad del ámbito del ELSJ. *Da mayor poder a la Comisión*, que puede presentar recursos por incumplimiento contra los Estados miembro que no respeten las disposiciones establecidas en el marco del ELSJ. *Permite la intervención de los Estados miembro en la evaluación de la aplicación de las políticas en el ámbito del ELSJ*.¹³⁴

Paralelamente se ha de aludir al destacado *papel desempeñado por el Consejo Europeo* en lo que respecta a la evolución y los progresos registrados en los distintos ámbitos del ELSJ: El *Consejo Europeo de Tampere de 1999* creó un espacio de libertad, seguridad y justicia explotando al máximo las posibilidades que ofrecía el Tratado de Ámsterdam. En 2004 adoptó un nuevo programa de acción quinquenal: el *Programa de La Haya*. En 2009 adoptó el *Programa de Estocolmo*, programa plurianual para el periodo 2010-2014 dedicado a los

¹³³ **Tratados de Maastricht y Ámsterdam** aluden a los tres pilares con que el Tratado de la Unión Europea (TUE de Maastricht de 1993) designaba las tres categorías entre las que se distribuían los distintos ámbitos en los que la Unión actúa en diferentes grados y formas. Estos **tres pilares conformaron en dicho periodo (1993-2009)** la arquitectura de la Unión: 1) La dimensión comunitaria, que corresponde a las disposiciones incluidas en el Tratado de la Comunidad Europea, la CECA y la EURATOM: ciudadanía de la Unión, políticas comunitarias, unión económica y monetaria, etc. 2) La política exterior y de seguridad común (PESC), regulada por el Título V del TUE. 3) La cooperación policial y judicial en materia penal, regulada por el Título VI del TUE. El **Tratado de Lisboa de 2009** modificó esta construcción. La Comunidad Europea fue reemplazada por la UE, que es dotada de procedimientos legislativos para desarrollar sus competencias. La UE adquiere la personalidad jurídica que estaba reservada a la Comunidad. Información obtenida en la página web: http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/es/FTU_1.1.3.pdf

¹³⁴ El **artículo 70 del TFUE** dispone que el Consejo podrá adoptar, a propuesta de la Comisión, medidas que establezcan los procedimientos que seguirán los Estados miembro para efectuar, en colaboración con la Comisión, una evaluación objetiva e imparcial de la aplicación, por las autoridades de los Estados miembro, de las políticas en el marco del ELSJ.

intereses y las necesidades de los ciudadanos y de las demás personas de las que la Unión es responsable. En junio de **2014**, *definió sus prioridades, coincidentes con la Agenda Estratégica para la UE*. En **2017** se realiza una *revisión intermedia de estas orientaciones*.

Se han creado distintas agencias para auxiliar a la vigilancia de las políticas de ámbitos importantes del ELSJ: “**Europol**, en materia de cooperación policial; la Escuela Europea de Policía (CEPOL); **Eurojust**, en materia de cooperación judicial penal; la Agencia de los Derechos Fundamentales de la UE, en materia de derechos fundamentales y lucha contra la discriminación; el Observatorio Europeo de las Drogas y las Toxicomanías; **Frontex**, para la coordinación del control de las fronteras exteriores de la Unión; la Oficina Europea de Apoyo al Asilo; y, muy recientemente, la Agencia Europea para la Gestión Operativa de Sistemas Informáticos de Gran Magnitud en el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia.”

Al Parlamento Europeo se le dota de instrumentos para desarrollar su cometido en este ámbito: competencia en materia legislativa, competencia presupuestaria (junto con el Consejo establece el presupuesto de la Unión), facultad para presentar al Tribunal de Justicia un recurso de anulación, poder de iniciativa política con la adopción de *informes de propia iniciativa y de resoluciones sobre temas que el propio Parlamento decide tratar*, puede enviar delegaciones a los Estados miembro para detectar posibles problemas y verificar los modos de aplicación de la legislación.

3.2.4.4. La Unión Europea como socio global.

La Unión Europea se ha marcado como *objetivo establecer un único organismo permanente para solucionar las diferencias en materia de inversiones, abandonando de esta manera el sistema ad hoc de resolución de litigios entre inversores y Estados (ISDS)* que figura actualmente en unos

3.200 tratados de inversión vigentes en la actualidad, en 1.400 de los cuales participan Estados miembro de la UE.

La participación en este futuro órgano estaría abierta a todos los países interesados y solucionaría diferencias con arreglo a los tratados de inversión vigentes y futuros. En lo que respecta a los acuerdos a nivel de la UE, sustituiría también a los Sistemas de Tribunales de Inversiones incluidos en los acuerdos a escala de la UE con socios en acuerdos de libre comercio.

Este es un proceso inclusivo abierto a todos los países interesados. En la UE, la Comisión Europea tiene la intención de mantener el proceso en torno a la iniciativa muy abierto y transparente, con reuniones periódicas convocadas con los interesados para discutir el progreso hecho con otros países sobre la iniciativa. La Comisión también está creando un sitio web dedicado donde se pondrá a disposición del público todo el material relevante sobre la iniciativa.

3.2.4.5. Administración.

Como se ha visto anteriormente, el Presupuesto de la Unión Europea incluye entre sus gastos unas partidas dirigidas a la cobertura de gastos administrativos de todas las instituciones europeas.

También se emplean unas cantidades determinadas de dinero a las pensiones y las escuelas dirigidas por la Unión Europea para los niños de los funcionarios (*Escuelas Europeas*).

3.2.4.6. Compensaciones.

Cada línea presupuestaria se corresponde con su financiación en el marco de una rúbrica determinada, de modo que, como afirma el *Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación* en su página web, “*cada rúbrica*

debe estar suficientemente dotada para permitir una posible redistribución de los gastos entre las distintas acciones de una misma rúbrica en función de las necesidades o permitir financiar los gastos imprevistos.”

Es importante destacar la existencia del *margen para imprevistos*, situado entre el límite máximo de los recursos propios y el límite máximo de los créditos para pagos, tiene por función la posibilidad de revisar el marco financiero y aplicar gastos a perspectivas financieras no contempladas. Asimismo, contribuye a la absorción de las derivaciones de un crecimiento inferior al presupuestado (“una RNB efectiva menos elevada que la prevista, el límite máximo de los créditos para pagos, que es un importe absoluto, puede ser financiado dentro del límite máximo de los recursos propios (expresado en porcentaje del PNB) utilizando el margen”).

3.2.5. Las perspectivas financieras. Nuevas prioridades presupuestarias.

En los *Acuerdos Interinstitucionales (AII)*, el Parlamento, el Consejo y la Comisión se ponen de acuerdo sobre las grandes prioridades presupuestarias de un período plurianual que son reflejadas en el marco de gastos comunitarios en forma de perspectivas financieras. Este sistema, al que no se alude en los tratados, posibilita un mejor desarrollo del procedimiento presupuestario y avala el acatamiento de la disciplina presupuestaria.

En 1988 se celebra el primer *acuerdo interinstitucional (AII)* que aprueba implementar las perspectivas financieras del “Paquete Delors I” para el período 1988-1992 encaminadas a obtener caudal suficiente para la aplicación presupuestaria del Acta Única. Posteriormente se produjo la actualización de estas perspectivas financieras. En 1992 el “Paquete Delors II” para el lapso comprendido entre 1993 y 1999. En 1999 la “Agenda 2000” para el período 2000-2006. En 2006 para el período 2007-2013. En 2013 para 2014-2020.

Los importes establecidos en el **marco financiero** constituyen límites máximos anuales por cada categoría de gastos a cargo del presupuesto general de la UE y con su aplicación se persigue robustecer la disciplina presupuestaria, *controlar el gasto y favorecer un desarrollo armonioso* del procedimiento presupuestario.

3.2.6. Propuestas financieras para el período 2007-2020.

El **Acuerdo sobre la Disciplina Presupuestaria y la Buena Gestión Financiera de 2006**, dictó aspectos novedosos: “contempló la elaboración y la ejecución del presupuesto de la Unión Europea. Las **instituciones europeas optaron por organizar su colaboración con el objetivo de mejorar el desarrollo del procedimiento presupuestario, garantizar la correcta gestión económica europea y favorecer** el desarrollo del procedimiento presupuestario anual. Todo ello dentro de un clima de cooperación interinstitucional en este ámbito.

Los acuerdos se dividieron en tres partes: La **parte I establecía el marco financiero** para el periodo 2007-2013, es decir, el importe de los gastos previstos para cada terreno político; La **parte II organizaba la cooperación** entre el Parlamento, el Consejo y la Comisión durante el procedimiento presupuestario; La **parte III establecía las reglas orientadas a garantizar la buena gestión** financiera de los fondos de la UE.”¹³⁵

3.2.6.1. Marco Financiero Plurianual 2007 a 2013.

¹³⁵ **El Acuerdo interinstitucional sobre disciplina presupuestaria y buena gestión financiera**, celebrado entre el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión el 17 de mayo de 2006, contiene el marco financiero para el periodo 2007-2013 a los efectos de aplicar la disciplina presupuestaria. Información obtenida en la página web: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=LEGISSUM%3A134020>

El Marco Financiero Plurianual (MFP) establece los importes máximos anuales que la Unión Europea puede gastar en distintas partidas políticas. El MFP no es el presupuesto de la UE para ese período, si no que presenta un marco de programación financiera y disciplina presupuestaria, garantizando la previsibilidad del gasto de la UE. También permite a la UE desarrollar políticas comunes durante un período largo para que sean efectivas.

Su pretensión inicial es la *certificación por escrito de la evolución ordenada de los gastos de la UE en un periodo determinado*, estableciendo límites máximos para cada categoría de gasto, que las instituciones se comprometieron a cumplir.

Asimismo, la **Comisión realizó ajustes técnicos del marco financiero evaluando la evolución de los precios y la ejecución del presupuesto.**

Estableció normas ajenas al marco financiero pero que trataban de ser el basamento de una nueva estrategia económica de la Unión Europea que respondía a las necesidades que proponía la situación política del momento que la sustentaba: La *reserva para ayudas de emergencia a* terceros países a raíz de acontecimientos no previsibles en el momento de elaborarse el presupuesto. La dotación anual fue de 221 millones de euros en todo el periodo; El *Fondo de Solidaridad* hacía posible dar ayudas inmediatas en caso de catástrofes en estados miembro, dotado con 1.000 millones de euros; El *instrumento de flexibilidad*: el objetivo del instrumento de flexibilidad, cuyo límite máximo anual fue de 200 millones de euros, permitió poder financiar gastos que no podían ser financiados dentro de los límites máximos disponibles en una o más rúbricas; El *Fondo Europeo de Ajuste a la Globalización* proporcionaba ayuda a trabajadores afectados por los cambios estructurales en el comercio mundial y permitir su reingreso en el mercado laboral, dotado con 500 millones de euros.

Las instituciones fueron “garantes de que el Acuerdo y el presupuesto fueran aplicados en el marco de una *buena gestión financiera, basada en los principios de economía, eficiencia, protección de los intereses financieros, proporcionalidad de los gastos administrativos y simplificación de los procedimientos.*” El Parlamento, el Consejo y la Comisión acordaron reforzar el control interno de los fondos europeos sin aumentar la carga administrativa y adquirieron el compromiso de impulsar la aplicación de mecanismos de cofinanciación mediante inversiones públicas y privadas.¹³⁶

3.2.6.2. Marco Financiero Plurianual 2014 a 2020.

El MFP es una expresión de las prioridades políticas y una herramienta de planificación presupuestaria, en él se detalla cuánto y en qué sectores invertirá la UE a lo largo de siete años. Sirve de marco para la adopción del presupuesto anual, que suele mantenerse por debajo de los techos de gasto en él establecidos con el fin de preservar algún margen que permita afrontar necesidades imprevistas.

El MFP ha de ser adoptado por el Consejo siguiendo la regla de la unanimidad, previa aprobación del Parlamento Europeo (mayoría absoluta de todos los diputados). El Parlamento Europeo aprobó al Reglamento por el que se establece el MFP y votó toda una serie de cuestiones conexas.

¹³⁶ *Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea: Revisión vigente desde 1 de enero de 2013.* Su artículo 312 especificó que el marco financiero plurianual debía, en lo sucesivo, ser objeto de un reglamento del Consejo, adoptado por unanimidad tras la aprobación del Parlamento. El procedimiento de adopción del presupuesto también se revisó. El papel del Parlamento se reforzó principalmente, y se suprimió la distinción entre los gastos obligatorios y no obligatorios. Los cambios introducidos por el Tratado de Lisboa implicaron, por tanto, la revisión del acuerdo interinstitucional vigente en aquel momento. De todo ello surgieron *dos propuestas legislativas*: Una *propuesta de reglamento del Consejo que establecía el marco financiero plurianual para el periodo 2007-2013*; Un *nuevo proyecto de acuerdo interinstitucional entre el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión* sobre cooperación en materia presupuestaria.

Consultado en la página web: http://noticias.juridicas.com/base_datos/Admin/ttce.p3t8.html

El conjunto de medidas aprobado para este periodo comprende los siguientes documentos:

1. **Reglamento del MFP (RMFP):** Reglas y disposiciones que especifican la estructura y el funcionamiento del dispositivo general del Marco Financiero Plurianual.¹³⁷
2. **Acuerdo Interinstitucional (AI):** El Acuerdo, adoptado de conformidad con el artículo 295 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), que “tiene como fin el respeto de la disciplina presupuestaria y mejorar el procedimiento presupuestario anual y la cooperación interinstitucional en el ámbito presupuestario, garantiza la buena gestión financiera. Específica, además, algunas de las disposiciones del Reglamento del MFP, tales como las modalidades de utilización de los instrumentos especiales de flexibilidad.”¹³⁸
3. En lo referente a su estructura, afronta aspectos concretos:
 - ✓ los recursos propios;
 - ✓ la mejora de la eficacia del gasto público en los ámbitos de intervención de la UE;
 - ✓ la integración de la perspectiva de género;
 - ✓ el desempleo juvenil y el refuerzo de la investigación;
 - ✓ las declaraciones de gestión nacionales;

¹³⁷ **Reglamento (UE, Euratom) n.º 1311/2013** del Consejo, de 2 de diciembre de 2013, por el que se establece el marco financiero plurianual para el periodo 2014-2020. Regula el MFP y fija los límites de los presupuestos anuales de la Unión Europea para un periodo de siete años. Determina los importes que pueden gastarse cada año en compromisos y pagos. Así se garantiza que el gasto se planifique correctamente y sea acorde con las prioridades de la UE. Información obtenida en la página web:

<https://www.consilium.europa.eu/es/search/?filetypes=PAGE&Keyword=marco+financiero+plurianual>

¹³⁸ **Acuerdo interinstitucional, de 2 de diciembre de 2013**, entre el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión sobre disciplina presupuestaria, cooperación en materia presupuestaria y buena gestión financiera. Se puede ampliar información en la página web: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/13/st11/st11298.en13.pdf>

-
- ✓ la reconsideración/visión del MFP.

Junto a estos elementos, el MFP comprende también “la Decisión sobre los recursos propios de la Unión Europea (ingresos que alimentan el presupuesto de la UE) y las bases jurídicas de los distintos programas de financiación en que se definen las condiciones de elegibilidad y los criterios de asignación de los fondos.”¹³⁹

En su propuesta modificada de 6 de julio de 2012, publicada por el Parlamento Europeo, “la Comisión propuso que, para el **periodo 2014-2020**, el límite máximo para los créditos de compromiso se incrementara a 1,033 billones de euros (1,08 % de la RNB de la Unión) y, para los créditos de pago, a 988.000 millones de euros (1,03 % de la RNB de la Unión). Prácticamente un año después, el **27 de junio de 2013, los presidentes de la Comisión, el Parlamento y el Consejo alcanzaron un acuerdo político** sobre un paquete del MFP que reducía los límites globales para los créditos de compromiso a 960.000 millones de euros (1 % de la RNB de la Unión) y a 908.000 millones de euros para los créditos de pago (0,95 % de la RNB de la Unión). En su Resolución, de 3 de julio de 2013, sobre el acuerdo político sobre el marco financiero plurianual 2014-2020, el Parlamento recordó que la adopción del Reglamento sobre el MFP y del nuevo AI estaba vinculada a la adopción de los presupuestos rectificativos necesarios para proporcionar créditos de pago adicionales para el ejercicio 2013, a un acuerdo político sobre los fundamentos jurídicos de los programas plurianuales pertinentes y al establecimiento de un grupo de alto nivel sobre recursos propios”.

Las **partidas del MFP** para este periodo son las siguientes:

1. Crecimiento inteligente e integrador.
 - 1a. Competitividad para el crecimiento y el empleo.

¹³⁹ **Estructura del Marco Financiero Plurianual.** Se puede ampliar información en la página web: http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-1004_es.htm

El límite de gasto para los programas para fomento de crecimiento y empleo se sitúa en 125.610 millones de euros. Un 37 % superior al MFP anterior.

1b. Cohesión económica, social y territorial.

El límite de gasto es 324.940 millones de euros. Su finalidad es reducir las diferencias entre los niveles de desarrollo de las regiones de la UE y respaldar la política de cohesión de la UE.

2. Crecimiento sostenible: recursos naturales.

El límite máximo de gastos fijado en 372.930 millones de euros. Cubre la política agrícola común (PAC), la política pesquera común (PPC) y la actuación medioambiental.

3. Seguridad y ciudadanía.

Concede 15.670 millones de euros a acciones relacionadas con el asilo y la migración. También se sufragan iniciativas relacionadas con las fronteras exteriores y la seguridad interior.

4. Una Europa Global.

Destina 58.700 millones de euros a la UE a nivel internacional, en particular la ayuda humanitaria y la asistencia para el desarrollo. Cabe señalar como excepción el Fondo Europeo de Desarrollo, que recibe apoyo financiero directo de los Estados miembros.

5. Administración.

El límite de gasto en esta partida es 61.630 millones de euros. Esta cantidad se ha reducido en 2.500 millones de euros con respecto al MFP anterior como consecuencia del esfuerzo de la UE por consolidar las finanzas públicas.

6. Compensaciones.

En 2014 se desembolsaron 27 millones de euros para que Croacia, durante el primero año posterior a su adhesión a la UE no aportara al presupuesto de la UE una cantidad superior a la que recibe de ella.

Instrumentos especiales:

Reserva para Ayudas de Emergencia: para financiar la ayuda humanitaria, la gestión civil de crisis y las operaciones de protección en países que no pertenezcan a la UE con el fin de hacer frente a situaciones imprevistas. El importe anual de la Reserva es de 280 millones de euros.

Fondo de Solidaridad de la UE: ideado para prestar asistencia financiera en caso de catástrofe importante en un Estado miembro o un país candidato que esté en negociaciones de adhesión con la UE. El importe anual no supera los 500 millones de euros.

Instrumento de Flexibilidad, para necesidades claramente definidas que no puedan financiarse dentro de los límites máximos del MFP. Su importe máximo anual está fijado en 471 millones de euros.

Fondo Europeo de Adaptación a la Globalización, destinado a ayudar a los trabajadores que han sido despedidos (como consecuencia ya sea de cambios estructurales importantes en los modelos comerciales mundiales o de la crisis económica y financiera mundial) en la búsqueda de un nuevo empleo. Máximo anual de 150 millones de euros.

Margen para Imprevistos, es un instrumento de último recurso para responder a situaciones imprevistas. Ascende al 0,03 % de la renta nacional bruta de la UE, lo que equivale a unos 4.000 millones de euros. Los importes desembolsados se compensan enteramente con la reducción correspondiente de los límites máximos de gasto del MFP para el año en curso o los años siguientes. Flexibilidad específica para hacer frente al desempleo juvenil y reforzar la investigación. Los cambios en el orden de prioridades hacen posible

gastar un importe adicional de 2.543 millones de euros en desempleo juvenil e investigación.

El importe previsto se equilibra totalmente dentro de una o varias rúbricas a fin de no alterar los límites máximos totales anuales y la asignación total por rúbrica.

3.2.7. Reforma del Cuadro Gastos de la Unión Europea.

Las perspectivas financieras aludidas son descritas por *Juan Carlos Graciano* como “un intento de simplificar y clarificar la estructura presupuestaria. Agrupa en cinco categorías las partidas de gasto (en lugar de las ocho antes vigentes). Estas cinco categorías son:

1. *Crecimiento sostenible*: aquí se incluyen la competitividad para el crecimiento el empleo, así como la cohesión para apoyar el crecimiento y el empleo.
2. *Desarrollo sostenible y protección de los recursos naturales*.
3. *Ciudadanía, libertad, seguridad y justicia*.
4. *La Unión Europea como socio mundial*, agrupa las acciones exteriores comunitarias, incluidos los instrumentos de preadhesión, el FED (Fondo Europeo de Desarrollo)¹⁴⁰ y las reservas destinadas a auxilio en casos de urgente necesidad y a la garantía de préstamos.

¹⁴⁰ El **Fondo Europeo de Desarrollo (FED)** es el instrumento principal de la ayuda al desarrollo que presta la Unión Europea a los países ACP y a los países y territorios de ultramar (PTU). En el seno de la Comisión Europea, es la Dirección General de Desarrollo y Relaciones con los Estados de África, el Caribe y el Pacífico (DG DEV) quien programa los recursos. Financiado por los Estados miembros, tiene sus propias reglas y procedimientos financieros y se encuentra bajo gestión de la Comisión Europea y el Banco Europeo de Inversiones. Consultar en:

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=LEGISSUM:r12102>

5. *Administración*. Los créditos para compromisos destinados a financiar estas rúbricas durante el período de referencia ascienden a 1.025.000 millones de euros, mientras que el total de créditos de pago es de 929.000 millones.”¹⁴¹

En lo referente a los gastos de la **PAC**, las perspectivas financieras para 2007-2013 muestran propensión a rebajar la importancia relativa del gasto agrícola, sin embargo, el año 2018 le podíamos definir como el punto de inflexión de la vigente reforma de la PAC 2013-2020, año en que se incorporan ajustes de carácter técnico en base a la experiencia de los tres primeros años de aplicación, es lo se denomina una “reforma intermedia”.

Las principales novedades, resumidas por **Juan Pedro Medina**, “se agrupan en tres aspectos principales:

- 1) *Nueva definición de pastos permanentes*: se amplían los pastos válidos, en especial la situación de los pastos mediterráneos pobres de forma que aquellos pastos en los que existan árboles o arbustos, aunque no dispongan de hierba, pero que realmente se pueden aprovechar por el ganado serán admisibles. No obstante, *seguirá siendo de aplicación el Coeficiente de admisibilidad de pastos “CAP”*, con el objeto de descontar las zonas de ocas, masas de vegetación impenetrable, etc.
- 2) *Ajustes en relación con una de las prácticas del pago verde*: concepto introducido en la reforma de 2013 fue el argumento para legitimar la reforma, y en especial con la práctica que tienen que realizar las explotaciones con más de 15 hectáreas de tierras arables de destinar un 5 % de su explotación a superficies de interés ecológico “SIE”, entre

¹⁴¹ **Graciano Regalado, Juan Carlos, (1996)**. Doctor en Derecho. Dpto. de Economía Aplicada. Facultad de Derecho. Universidad Complutense de Madrid. Los Ingresos y Gastos de la UE: Evolución y Perspectivas. Boletín de la Facultad de Derecho, núms. 10-11. Se puede consultar en la página web: <http://e-spacio.uned.es/fez/eserv/bibliuned:BFID-1996-10-11-2EFD0601/PDF>

las que se incluyen, principalmente, el barbecho y los cultivos fijadores de nitrógeno “CFN” (leguminosas y proteaginosas).

Así, a partir de 2018 se permite que los cultivos fijadores de nitrógeno se puedan sembrar junto con un tutor, por ejemplo, una avena, siempre que la leguminosa “CFN”, sea mayoritario. (...)

- 3) *Impulso o incentivación al relevo generacional.* En este sentido se duplica la ayuda que pueden recibir en concepto de complemento del valor del pago básico, hasta 2017 era un 25 % y a partir de 2018 será del 50% hasta las primeras 90 hectáreas por explotación y, asimismo, se modifica la fórmula para computar el periodo de cinco años, de forma que un agricultor que hubiera reunido o reúna los requisitos de ser joven en el primer año de la solicitud los recibirá durante cinco años consecutivos.

Por otro lado, se facilitan las cesiones de derechos hacia jóvenes agricultores suprimiendo los denominados peajes en las transmisiones.

Los cambios indicados son los principales de aplicación de la PAC 2018 y en buena medida algunos de ellos también serán foco de atención de cara a la futura reforma a partir de 2020, como es el reforzamiento de la actividad agraria, una nueva arquitectura verde de la PAC habida cuenta que el modelo de la actual reforma no está siendo satisfactorio y además es muy complejo y un objetivo siempre presente en las últimas reformas de atraer más jóvenes al sector para conseguir avanzar en una agricultura más inteligente.”¹⁴²

Es conveniente destacar que datos relativos al *epígrafe general “Desarrollo sostenible y protección de los recursos naturales”*, sería el que aglutinaría los

¹⁴² **Medina Rebollo, Juan Pedro, (2018).** Director General de Política Agraria Comunitaria de la Consejería de Agricultura de Castilla y León. **Principales Novedades de la PAC 2018.** Artículo publicado en la Revista Digital Empresa Agraria. 10 de abril de 2018. Información obtenida en la web: <http://www.empresaagraria.com/principales-novedades-la-pac-2018-juan-pedro-medina/>

gastos de la política agropecuaria y de pesca. La tendencia marcada es la paulatina reducción relativa de esta partida en el presupuesto comunitario. En 2013 su importancia relativa respecto al total de gasto se situaba en el 36,48% y la tendencia a disminuir en términos relativos se ve frenada por el peso que este sector tiene en la economía de la UE, situándose a pesar del decrecimiento, en cotas muy altas.

Jesús Barreiro destaca “en lo concerniente a la **política medioambiental** la Unión Europea ha sido impulsora de la transparencia hacia la población del proceso de toma de decisiones. Desde 1995, la *Convención de Aarhus* establecía el **derecho de los ciudadanos a recibir toda la información ambiental** que estuviera en poder de los estados, tomar parte en la toma de decisiones y ser capaces de poder llevar ante los tribunales cualquier decisión que se hubiera tomado sin respetar estos principios. Esta convención ha sido utilizada, por ejemplo, para saber dónde se localizan las parcelas de cultivo donde se están desarrollando los ensayos de liberación voluntaria de organismos modificados genéticamente. La **Unión Europea** legisla y **dedica una parte significativa de su presupuesto al crecimiento sostenible y los recursos naturales**. Para el periodo **2014-2020**, en **Marco financiero Plurianual**, el **41% del presupuesto** de la Unión fue dedicado a estos temas, aunque si le restamos los pagos directos a los agricultores, el gasto en medio ambiente se reduce al 11%, lo que lleva a dudar acerca de si el 30% del presupuesto dedicado a pagos directos a los agricultores es realmente beneficioso para el medio ambiente. Este **mismo fenómeno se aprecia respecto a los gastos estructurales**, aunque seguramente tengamos que estar pendientes de la evolución económica de los nuevos Estados miembro. Como ya hemos apuntado es en relación al sistema de recursos propios donde se introduce una reflexión más intensa, puesto que se cuestiona el propio sistema como consecuencia de su falta de transparencia para los ciudadanos, al mismo

tiempo que se apuntan nuevas figuras con las que complementar el sistema.”

143

A la vista de la evolución del presupuesto analizada en los epígrafes anteriores, en los que se han estudiado sus modificaciones y tendencias, es inevitable pensar que, en un futuro próximo o no, será una realidad un sistema fiscal europeo dotado con figuras impositivas de naturaleza análoga a las reinantes en sus Estados miembro.

3.2.8. Revisión del marco financiero.

El *marco financiero puede ser revisado ante situaciones no previstas en origen, respetando siempre el límite máximo de los recursos propios*. La Comisión ha de realizar la propuesta de revisión, que ha de ser presentada y aprobada antes de iniciarse el procedimiento presupuestario del ejercicio vigente o del primero de los ejercicios que se ha de gestionar. La Comisión presentará dos veces al año una programación financiera completa, estructurada por rúbricas, políticas y líneas presupuestarias.¹⁴⁴

El Acuerdo Institucional (AII), asimismo, establece unas **normas para la movilización de ciertos instrumentos que no son inherentes al marco financiero**:

¹⁴³ **Barreiro Hurle, Jesús. (2017).** Profesor de la Universidad Loyola Andalucía. Economista Agrario por la Universidad Autónoma de Madrid (1993) y Doctor en Economía por la Universidad de Zaragoza (1998). “Política Ambiental”. Publicado en Revista de Economía LoyolaEcon, el 2 de mayo de 2017. Información obtenida en la página web:

<http://www.loyolaandnews.es/loyolaecon/politica-ambiental/>

¹⁴⁴ **El Marco financiero plurianual para el periodo 2014-2020.** El 2 de diciembre de 2013, el Consejo adoptó el Reglamento sobre el actual marco financiero plurianual (MFP), el presupuesto a largo plazo de la UE. Se aplica desde el 1 de enero de 2014. El Reglamento establece los límites máximos del gasto de la UE, tanto en su conjunto como en sus principales ámbitos. Abarca también los llamados «instrumentos especiales», cuya finalidad es posibilitar que la UE responda a necesidades imprevistas y circunstancias cambiantes. Información obtenida en la página web:

<http://www.consilium.europa.eu/es/policies/multiannual-financial-framework/mff-2014-2020/>

-
- ✓ **Reserva para ayuda de emergencia**, que tiene como finalidad la posibilidad de dar respuesta urgente a necesidades específicas de ayuda de terceros países a raíz de acontecimientos no previsibles en la elaboración del presupuesto. Se emplea para financiar ayuda humanitaria, gestión civil de crisis y operaciones de protección en países que no son miembro de la UE con el objetivo de afrontar situaciones inesperadas. Para 2014-2020 se dota con 280 millones de euros.
 - ✓ **Fondo de Solidaridad**, que ha de posibilitar la concesión inmediata de ayuda financiera en caso de catástrofe en el territorio de un Estado miembro o candidato. Inferior a 500 millones de euros en 2014-2020.
 - ✓ **Instrumento de flexibilidad**, se utiliza para necesidades claramente definidas que no puedan financiarse dentro de los límites máximos del Marco Financiero Plurianual (MFP). Su importe máximo anual está fijado en 471 millones de euros para el periodo 2014-2020.
 - ✓ **Fondo Europeo de Adaptación a la Globalización (FEAG)**, destinado a ayudar a los trabajadores despedidos a causa de cambios estructurales importantes en los modelos comerciales mundiales o como consecuencia de la crisis económica y financiera mundial. Su importe máximo anual es de 150 millones de euros para el periodo 2014-2020 y puede financiar hasta el 60% del coste de los proyectos concebidos para ayudar a los trabajadores a encontrar un nuevo empleo o crear su propia empresa. Como norma general, solo puede actuar si se despiden más de 500 trabajadores en una única empresa (incluidos proveedores y transformadores) o cuando un elevado número de trabajadores de un determinado sector pierde su empleo en una región o en varias regiones vecinas. Sus intervenciones

se producen bajo la gestión de las administraciones nacionales o regionales. Cada proyecto tiene una duración de dos años.¹⁴⁵

- ✓ **La buena gestión financiera**, las instituciones han de garantizar que el acuerdo interinstitucional y el presupuesto sean aplicados en el marco de una buena gestión financiera, basada en los principios de economía, eficiencia, protección de los intereses financieros, proporcionalidad de los gastos administrativos y simplificación de los procedimientos.

3.2.9. El procedimiento presupuestario.

La autoridad presupuestaria de la Unión Europea la conforman el Parlamento Europeo y el Consejo. Hasta 1970 el Consejo gozaba de competencias presupuestarias y el Parlamento desempeñaba un papel meramente consultivo. Los Tratados de 22 de abril de 1970 y de 22 de julio de 1975 acrecentaron las competencias presupuestarias de éste último.

El Tratado de 1970 mantuvo el derecho del Consejo a tener la última palabra sobre los “gastos obligatorios” relativos a las obligaciones derivadas del Tratado o de actos adoptados con arreglo al Tratado, pero concedió al Parlamento la última palabra sobre los “gastos no obligatorios”, que sumaban el 8 % del presupuesto;

El Tratado de 1975 otorgó al Parlamento el derecho a rechazar el presupuesto en su conjunto. Hasta la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, el Consejo y el Parlamento efectuaban dos lecturas cada uno a lo largo del procedimiento presupuestario, a cuyo término el Parlamento podía tanto aprobar el

¹⁴⁵ **El Fondo Europeo de Adaptación a la Globalización (FEAG)** presta apoyo a los trabajadores que pierden su empleo como consecuencia de grandes cambios estructurales en las pautas del comercio mundial, provocados por la globalización (por ejemplo, cierre de grandes empresas o deslocalización de la producción fuera de la UE) o por la crisis económica y financiera mundial. Información obtenida en la página web: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=326&langId=es>

presupuesto como rechazarlo en su totalidad. Los Tratados posteriores que se fueron sucediendo no aportaron modificaciones de calibre.

El Tratado de Lisboa vino acompañado de mayor sencillez y claridad para el procedimiento presupuestario (codecisión presupuestaria). Se produjo la *eliminación de la distinción entre gastos obligatorios y gastos no obligatorios*, todos los gastos siguieron el mismo procedimiento. Además, el procedimiento se simplificó, cada institución realiza desde la aplicación de este tratado, una única lectura sobre la base del proyecto de presupuesto presentado por la Comisión.¹⁴⁶

El procedimiento presupuestario se regula en el *artículo 314 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE)* y *artículo 106 bis del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea de la Energía Atómica (Euratom)*; los artículos 36 a 52 del *Reglamento Financiero* ¹⁴⁷ y el *Acuerdo interinstitucional entre el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión sobre disciplina presupuestaria, cooperación en materia presupuestaria y buena gestión financiera.* ¹⁴⁸

Los **Objetivos** del ejercicio de competencias presupuestarias consiste tanto en determinar el importe general y la distribución de los gastos anuales de la Unión, así como los ingresos necesarios para hacerles frente, como en controlar la ejecución del presupuesto. El procedimiento presupuestario propiamente dicho engloba la preparación y aprobación del presupuesto.

¹⁴⁶ **The Union's revenue.** Fact Sheets on the European Union. European Parliament. Información que puede ser consultada en la página web detallada a continuación: http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/es/displayFtu.html?ftuId=FTU_1.2.5.html

¹⁴⁷ **Reglamento (UE, Euratom) n.º 966/2012** del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2012, sobre las normas financieras aplicables al presupuesto general de la Unión y por el que se deroga el Reglamento (CE, Euratom) n.º 1605/2002 del Consejo];

¹⁴⁸ Aprobado por el Parlamento el 19 de noviembre de 2013 y por el Consejo el 2 de diciembre de 2013, tras el acuerdo político alcanzado entre los presidentes del Parlamento, el Consejo y la Comisión el 27 de junio de 2013.

Las Etapas del procedimiento presupuestario.

El artículo 314 del TFUE establece las fases y los plazos del procedimiento presupuestario, si bien, las instituciones acuerdan un calendario pragmático cada año, con tiempo suficiente antes del comienzo del procedimiento presupuestario y fundamentándose en la práctica actual.

1. Primera etapa: Elaboración del Proyecto de Presupuesto por la Comisión.

El Parlamento y el Consejo marcan las prioridades presupuestarias. La Comisión elabora el Proyecto de Presupuesto y lo presenta al Consejo y al Parlamento a más tardar el 1 de septiembre, siguiendo el artículo 314.2 del TFUE (final de abril o inicio de mayo según el calendario “pragmático”). El Proyecto de Presupuesto podrá ser modificado en una etapa posterior por la Comisión, pero nunca después de la convocatoria del Comité de Conciliación.

2. Segunda etapa: Adopción de la posición del Consejo sobre el Proyecto de Presupuesto.

El Consejo adopta su posición sobre el Proyecto de Presupuesto y la transmite al Parlamento no más tarde del 1 de octubre, artículo 314.3 del TFUE (final de julio según el calendario “pragmático”). El Consejo informará cumplidamente al Parlamento de las razones que le hayan llevado a adoptar su posición.

3. Tercera etapa: Lectura del Parlamento.

El Parlamento dispone de 42 días para aprobar la posición del Consejo o no pronunciarse, en cuyo caso el presupuesto se considerará adoptado. El Parlamento también puede aprobar enmiendas por mayoría de los miembros que lo componen, en cuyo caso el proyecto así enmendado será transmitido al Consejo y a la Comisión. El presidente del Parlamento, de acuerdo con el presidente del Consejo, convocará entonces sin demora al Comité de Conciliación.

4. Cuarta etapa: Reunión del Comité de Conciliación y adopción del presupuesto

Desde que se convoca al Comité de Conciliación (compuesto por representantes del Consejo y por un número igual de representantes del Parlamento), este cuenta con 21 días para acordar un texto conjunto que se ha de adoptar por mayoría cualificada de los miembros del Consejo o sus representantes y por mayoría de los miembros que representen al Parlamento. La Comisión participa en los trabajos del Comité de Conciliación y toma todas las iniciativas necesarias para propiciar un acercamiento entre las posiciones del Parlamento y del Consejo.

Si en el plazo de 21 días el Comité de Conciliación no alcanza un acuerdo sobre un texto conjunto, la Comisión deberá presentar un nuevo proyecto de presupuesto. En cambio, si el Comité de Conciliación alcanza un acuerdo sobre un texto conjunto en dicho plazo, el Parlamento y el Consejo dispondrán cada uno de 14 días a partir de la fecha de dicho acuerdo para aprobar el texto conjunto.

El siguiente cuadro resume las diferentes posibilidades que se pueden presentar al término del plazo de 14 días.

Cuadro esquemático acerca del Procedimiento de aprobación del texto conjunto acordado por el Comité de Conciliación

| Posiciones sobre el texto conjunto + = aprobación - = rechazo Sin decisión = no se pronuncia | Parlamento | Consejo | Resultado | |
|---|--------------|---------|--------------|--|
| | + | | + | Adopción del texto conjunto |
| | | | - | Regreso a la posición del Parlamento, posiblemente* |
| | | | Sin decisión | Adopción del texto conjunto |
| | Sin decisión | | + | Adopción del texto conjunto |
| | | | - | Presentación de un nuevo proyecto de presupuesto por la Comisión |
| | | | Sin decisión | Adopción del texto conjunto |
| | - | | + | Presentación de un nuevo proyecto de presupuesto por la Comisión |
| | | | - | Presentación de un nuevo proyecto de presupuesto por la Comisión |
| | | | Sin decisión | Presentación de un nuevo proyecto de presupuesto por la Comisión |

* Esto sucede si el Parlamento confirma, en su totalidad o en parte, sus anteriores enmiendas por mayoría de los miembros que lo componen y tres quintas partes de los votos emitidos. Si el Parlamento no alcanza la mayoría requerida, se adoptará la posición acordada en el texto conjunto.

Cuadro obtenido de página web del Parlamento Europeo:

http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/es/displayFtu.html?ftuId=FTU_1.2.5.html

Si el procedimiento se completa con éxito, el Presidente del Parlamento declara que el Presupuesto ha quedado adoptado. En caso contrario, si no hay acuerdo al comienzo del ejercicio, se aplicará un sistema de doceavas partes provisionales hasta que se llegue a un acuerdo. En ese caso, los gastos podrán

efectuarse mensualmente por capítulos dentro de la doceava parte de los créditos consignados en el capítulo correspondiente del presupuesto del ejercicio precedente. No obstante, el Consejo, a propuesta de la Comisión, podrá autorizar gastos que excedan de la doceava parte (artículo 315 del TFUE y artículo 16 del Reglamento Financiero), salvo que el Parlamento decida, en un plazo de 30 días, reducir los gastos autorizados por el Consejo.

5. Presupuestos rectificativos y suplementarios.

En circunstancias inevitables, excepcionales e imprevistas, la Comisión podrá presentar proyectos de presupuesto rectificativo que modifiquen el presupuesto adoptado para el ejercicio en curso. Dichos presupuestos rectificativos están sujetos a las mismas normas que el presupuesto general (artículo 41 del Reglamento Financiero).

Papel del Parlamento Europeo

a. Competencias conferidas por el artículo 314 del TFUE

El nuevo procedimiento presupuestario se basa en una **codecisión real** (aunque específica) entre el Parlamento y el Consejo, situados en pie de igualdad, que cubre todos los gastos de la Unión.

Desde 1970, el Parlamento tenía la última palabra sobre los gastos no obligatorios. La proporción de dichos gastos pasó del 8 % (presupuesto de 1970) a más del 60 % (presupuesto de 2010). Con la eliminación de la diferenciación entre gastos obligatorios y no obligatorios del TFUE, el **Parlamento pasa a compartir con el Consejo el poder de decisión respecto de todos los gastos del presupuesto. La posición del Parlamento puede incluso considerarse de mayor relieve que la del Consejo**, pues este último nunca puede imponer un presupuesto en contra de la voluntad del Parlamento, mientras que el **Parlamento tiene, en determinadas circunstancias, la**

última palabra, por lo que sí puede imponer un presupuesto en contra de la posición del Consejo, si bien es una situación bastante improbable.

El presupuesto, en diciembre de 1979 y diciembre de 1984, fue rechazado en su totalidad por el Parlamento, empleando la potestad que le fue concedida en 1975. De acuerdo al **Tratado de Lisboa**, el Comité de Conciliación no fue capaz de alcanzar un acuerdo en otras tres ocasiones (Presupuestos de 2011, 2013 y 2015), en las que fue adoptado el nuevo proyecto de presupuesto presentado por la Comisión, que contenía las líneas de compromiso del Comité de Conciliación.

Las tres instituciones llegaron a un acuerdo en el Comité de Conciliación respecto al **Presupuesto de 2018**, aprobado por el Consejo y con el voto en el Pleno del Parlamento. Las cifras del acuerdo: 160.100 millones de euros en compromisos y 144.700 millones de euros en pagos. Dirigidos a impulsar el crecimiento, la inversión y la creación de empleo, respaldar el empleo juvenil y abordar los retos en materia de migración y seguridad.

b. Acuerdos Interinstitucionales sobre Disciplina Presupuestaria (AI) y Marcos Financieros Plurianuales (MFP)

La Declaración Conjunta en 1982 estableció medidas tendentes a facilitar el desarrollo del procedimiento presupuestario, secundada por varios **acuerdos interinstitucionales** para los periodos 1988-1992, 1993-1999, 2000-2006 y 2007-2013, que han proporcionado un marco jurídico de referencia interinstitucional y han mejorado de forma considerable el modo de funcionamiento del procedimiento presupuestario.

El **Acuerdo Interinstitucional (AI)** entró en vigor el 23 de diciembre de 2013. Se concibió para facilitar el procedimiento presupuestario anual y complementar las disposiciones del Reglamento en lo concerniente al marco financiero plurianual, sobre todo en lo referente a los instrumentos especiales no incluidos en dicho marco, tales como: *Reserva para Ayudas de*

Emergencia, Fondo de Solidaridad de la Unión Europea, Instrumento de Flexibilidad, Fondo Europeo de Adaptación a la Globalización y Margen para Imprevistos.

Los **Marcos Financieros Plurianuales (MFP)**, afirma la **Comisión Europea**¹⁴⁹, no sustituyen al procedimiento presupuestario anual, sin embargo, los acuerdos interinstitucionales han creado un procedimiento de codecisión que permite al Parlamento reafirmar su papel como autoridad presupuestaria, reforzar su credibilidad y dirigir su presupuesto hacia sus prioridades políticas. El *Tratado de Lisboa y el Reglamento Financiero* establecen que el presupuesto anual debe respetar los límites máximos definidos en el MFP, que, a su vez, ha de respetar los umbrales establecidos en la decisión sobre recursos propios.

c. El Semestre Europeo.

El 7 de septiembre de 2010, el **Consejo de Asuntos Económicos y Financieros** aprobó la creación del “**Semestre Europeo**”, un ciclo de coordinación de la política económica en la Unión dirigido a lograr los objetivos de la *Estrategia Europa 2020*. Podemos definirlo como un periodo de seis meses en el que se examinan cada año las políticas presupuestarias y estructurales de los Estados miembro con el propósito de sacar a la luz incoherencias y desequilibrios. El *objetivo del Semestre Europeo consiste en reforzar la coordinación cuando las principales decisiones presupuestarias* todavía están en fase de preparación en el nivel nacional. El **Parlamento**

¹⁴⁹ **Comisión Europea: How is the EU budget prepared?** Una visión general del proceso de adopción del presupuesto anual de la Unión Europea, tal como se establece en la legislación vigente. Explicación del procedimiento que se inicia con el proyecto de presupuesto de la Comisión y requiere la aprobación del Consejo y del Parlamento, incluido, en su caso, un Comité de Conciliación. Explicación del procedimiento de modificación del presupuesto tras su aprobación.

Información obtenida en la página web de la Comisión Europea:

http://ec.europa.eu/budget/explained/management/deciding/deciding_detail/decide_detail_en.cfm

trabaja para, aprovechando las sinergias, reforzar la coordinación entre los presupuestos nacionales y el de la Unión Europea.

La **Comisión** ofrece orientaciones políticas o recomendaciones a los Estados miembro acerca de las reformas presupuestarias, macroeconómicas y estructurales. Analiza la situación económica de cada Estado miembro y se recomiendan medidas que cada país debe tomar en los doce meses siguientes. La Comisión Europea elabora un documento para cada Estado miembro que ha de refrendar el **Consejo** Europeo en junio y las adopta el Consejo de la UE en julio. Las recomendaciones específicas por país aluden a la situación de las finanzas públicas, la reforma de los sistemas de pensiones, retos relacionados con la educación y la innovación, medidas de creación de empleo y de lucha contra el desempleo, etc.

3.2.10. Presupuesto de la Unión Europea. Periodicidad y cuantía.

La periodicidad del Presupuesto de la UE es anual y asciende una suma elevada en términos absolutos, pero que apenas representa el 1% de la riqueza que generan al año las economías de la Unión Europea.¹⁵⁰

El Presupuesto está sujeto a los límites establecidos por el Marco Financiero Plurianual para gasto en la UE en los distintos ámbitos políticos durante un periodo determinado (generalmente 7 años) y, como ya hemos detallado, se gasta en los sectores donde está más justificado poner los recursos en común por el bien de toda Europa.

Los ministros de economía de los estados miembro solicitaron que el presupuesto de 2018 proporcionara los recursos adecuados para seguir apoyando las prioridades tradicionales y cambiantes en la UE, en particular con

¹⁵⁰ En 2019 asciende a 165.800 millones de euros, en créditos de compromiso, un 3.2% más que en 2018, año en que ascendió a 160.100 millones de euros, equivalente al aumento de un 0.2% con respecto al presupuesto de 2017.

objeto de contribuir a la recuperación económica, hacer frente a los retos humanitarios y de seguridad y cumplir los compromisos adquiridos.¹⁵¹

Märt Kivine, viceministro de Hacienda de Estonia y negociador principal del Consejo del presupuesto de la UE para 2018, argumentó que *“El Parlamento Europeo y el Consejo compartieron las mismas prioridades principales para el ejercicio 2018: abordar la migración y la seguridad, y fomentar la innovación, el crecimiento y el empleo en Europa. Se ha logrado un resultado satisfactorio y equilibrado que permite a la Unión actuar y reaccionar ante las diversas necesidades”*.

En el **presupuesto de 2019**, el Consejo adoptó medidas de contingencia para el caso de que tuviera lugar un Brexit sin acuerdo, su objetivo era atenuar el impacto que una salida sin acuerdo tendría sobre la financiación en un gran número de sectores, como la investigación o la agricultura. Estas medidas permitirán a la UE seguir efectuando pagos a los beneficiarios del Reino Unido en virtud de los contratos firmados y las decisiones adoptadas antes de la fecha de retirada, siempre que el Reino Unido siga pagando su contribución acordada

3.2.10.1. El presupuesto de la UE en cifras.

El presupuesto de la UE, si se compara con presupuestos de estados como Austria o Bélgica, su cuantía es menor. Representa aproximadamente el 1% del producto interno bruto (PIB) de todos los estados que conforman la UE (Valor total de todos los bienes y servicios producidos en la UE). Paralelamente, los presupuestos de los países de la UE representan el 49% del PIB en promedio.

¹⁵¹ **Presupuesto Adoptado por la UE para 2018.** El 30 de noviembre de 2017, el Consejo y el Parlamento Europeo aprobaron por separado el acuerdo alcanzado el 18 de noviembre de 2017 en el Comité de Conciliación sobre el presupuesto de 2018. Por consiguiente, se adopta el presupuesto de la UE para 2018. Información obtenida en la página web del Consejo Europeo: <http://www.consilium.europa.eu/es/policies/eu-annual-budget/2018/>

El presupuesto de la UE no puede presentar déficit ni deuda, ha de ser equilibrado. Un alto porcentaje, 94% de los pagos, es invertido en políticas y programas que favorecen a los ciudadanos, regiones, ciudades, agricultores y empresas.

La *Comisión es la responsable en materia de gastos*. Los países de la UE y la Comisión son responsables de alrededor de un 80% del presupuesto bajo gestión compartida en ámbitos como la política de cohesión, el impulso del crecimiento y el empleo o reducir las disparidades económicas entre regiones de la UE. Otra gran parte se reserva a agricultura, desarrollo rural, pesca y protección del medio ambiente. Se ha de destacar también la lucha contra el terrorismo, la delincuencia organizada y la inmigración ilegal. Así, el **46% se destina al crecimiento inteligente e integrador** en la UE, se reparte del siguiente modo: Un 34% a ayudar a las regiones menos desarrolladas de la UE y a las clases sociales más desfavorecidas y un 12% a aumentar la competitividad de las empresas europeas. El **41,6% se destina a la producción de alimentos fiables y seguros**, la innovación en la agricultura y la utilización eficaz y sostenible de tierras y bosques.¹⁵²

Los **gastos administrativos** de la UE representan menos del 6% del presupuesto total de la UE, y los salarios del personal que gestiona políticas útiles de la UE como liberalización del tráfico aéreo, derechos de los pasajeros o tarifas de itinerancia más baratas representan alrededor de un 3%. En lo concerniente a los costos administrativos podemos afirmar que en los últimos 5 años se ha pretendido aminorar su coste y la Comisión ha implementado una política de crecimiento cero en contratación de personal, a pesar de que sus tareas son trascendentes: Negocia acuerdos comerciales dirigidos a minorar el

¹⁵² **Comisión Europea. Control del presupuesto de la UE.** Publicación de datos sobre el tamaño del presupuesto de la UE, cómo se gasta el dinero para ayudar a los ciudadanos europeos y cómo pueden beneficiarse de él. Información obtenida en la página web de la Comisión de la Unión Europea:
http://ec.europa.eu/budget/explained/myths/myths_en.cfm

coste de los bienes de consumo y busca ofrecer productos más asequibles. También ayuda a la UE a extraer conclusiones en momentos trascendentes como sucedió recientemente durante la crisis financiera y económica, aportando seguridad para que los mercados financieros se regularan y fueran supervisados.

3.2.10.2. Gasto del presupuesto en términos generales.

Los créditos de compromiso alcanzan el coste total de los **importes que la UE puede comprometerse a gastar en un ejercicio dado**, esto es, las obligaciones legales, contratos, convenios de subvención y decisiones de subvención que la UE podría contraer cada año comprendido en el Marco Financiero Plurianual (MFP).

Los **créditos de pago cubren el gasto que se efectúa en un año dado del MFP** y procede de los compromisos jurídicos contraídos por la Unión Europea en ese mismo o en anteriores años.

El **Marco Financiero Plurianual incluye límites máximos globales anuales** para los créditos de pago y los créditos de compromiso. Todos los límites máximos del MFP deben ser respetados en los presupuestos anuales de la UE. Hay dos tipos de límites máximos de gasto:

- ✓ Un límite máximo para cada rúbrica (cada prioridad política) en créditos de compromiso.
- ✓ Un límite máximo global para los créditos de compromiso y para los créditos de pago.
- ✓ El límite máximo global de los créditos de compromiso es equivalente a la suma de los límites máximos de cada una de las rúbricas.

En las negociaciones de todo este conjunto de medidas legislativas intervienen tres **instituciones**: el Consejo, el Parlamento Europeo y la Comisión Europea.

Los **actos** relativos a sectores específicos, adoptados por el Consejo y el Parlamento Europeo mediante el procedimiento legislativo ordinario a propuesta de la Comisión, establecen los programas de gastos operativos de la UE, es decir, definen las condiciones de imputabilidad de los gastos y los criterios para la asignación de los fondos a las medidas que se llevarán a cabo en diversos ámbitos de actuación como la agricultura, la política exterior y la investigación, entre otros. La mayoría de los elementos financieros clave de estos actos relativos a sectores específicos se han negociado y acordado en el Consejo.¹⁵³

La Comisión informa al Parlamento Europeo y al Consejo de cómo se ha gastado el dinero. El gasto también se somete a la supervisión del Tribunal de Cuentas Europeo. Si el dinero se ha gastado de acuerdo con las normas, el Parlamento Europeo da su aprobación.

3.2.10.3. Principales capítulos de gasto.

El Marco Financiero Plurianual MFP 2014-2020 se divide en las siguientes categorías de gastos:¹⁵⁴

- ***Crecimiento inteligente e inclusivo***
 - ***Competitividad para el crecimiento y el empleo:*** incluye investigación e innovación; Educación y entrenamiento;

¹⁵³ **Consejo Europeo. Marco financiero plurianual: definición del gasto de la UE.** El MFP es el presupuesto de la UE a largo plazo. Establece los límites del gasto de la UE (tanto en su conjunto como en distintos ámbitos de actividad) durante un periodo de cinco años como mínimo. Los últimos MFP abarcaban por norma general siete años. Información obtenida en la página web del Consejo de la Unión Europea:

<http://www.consilium.europa.eu/es/policies/multiannual-financial-framework/>

¹⁵⁴ **Comisión Europea. Marco financiero plurianual.** Los documentos relacionados con los periodos 2007-2013, 2014-2020 y 2021-2027 (propuestas sectoriales, revisión intermedia, acuerdos interinstitucionales, reglamentos y decisiones del Consejo y del Parlamento y Comunicaciones de la Comisión) pueden ser consultados en la página web de la Comisión Europea:

http://ec.europa.eu/budget/mff/figures/index_en.cfm

redes transeuropeas de energía, transporte y telecomunicaciones; política social; desarrollo de empresas, etc.

- ***Cohesión económica, social y territorial:*** abarca la política regional que tiene por objeto ayudar a los países menos desarrollados de la UE a ponerse al nivel del resto, reforzar la competitividad de todas las regiones y desarrollar la cooperación interregional.
- ***Crecimiento sostenible:*** recursos naturales: incluye la política agrícola común, la política pesquera común, el desarrollo rural y las medidas medioambientales.
- ***Seguridad y ciudadanía:*** incluye justicia y asuntos de interior, protección fronteriza, política de inmigración y asilo, salud pública, protección del consumidor, cultura, juventud, información y diálogo con los ciudadanos.
- ***Europa global:*** abarca toda la acción exterior ("*política exterior*") de la UE, como la ayuda al desarrollo o la ayuda humanitaria, a excepción del Fondo Europeo de Desarrollo (FED) que proporciona ayuda para la cooperación al desarrollo con los países de África, el Caribe y el Pacífico. como países y territorios de ultramar. Como no está financiado con cargo al presupuesto de la UE, sino a través de contribuciones directas de los Estados miembro de la UE, el FED no está incluido en el MFP.
- ***Administración:*** cubre los gastos administrativos de todas las instituciones europeas, pensiones y escuelas europeas.
- ***Compensaciones:*** pagos temporales diseñados para garantizar que países incorporados en los últimos años, no contribuyan más al presupuesto de la UE de lo que se benefician en el primer año posterior a su adhesión (ejemplo de este caso es Croacia, que se unió

a la UE en julio de 2013, y tuvo que hacer pagos que no descompensaran su balance pago-gasto).

El Marco Financiero Plurianual MFP 2021-2027.

La Comisión Europea presentó el 2 de mayo de 2018 su propuesta para el próximo presupuesto de la UE, desde 2021 hasta 2027¹⁵⁵, en la que se prevé *recortar los fondos agrícolas un 5% y de cohesión un 7%, aumentar el gasto dedicado a políticas como inmigración, seguridad y defensa, investigación, innovación y economía digital*. Contempla más gasto para la inmigración y menos para los subsidios agrícolas.

El presidente del Ejecutivo comunitario en 2018, **Jean-Claude Juncker**, y el comisario de Presupuestos y Recursos Humanos, **Günter Oettinger**, desvelaron ante el pleno de la Eurocámara el borrador presupuestario, el primero sin el Reino Unido porque se previó su abandono del bloque comunitario en marzo de 2019.

Bruselas propuso un presupuesto plurianual de 1.135 billones de euros, equivalente a un 1,11% de la renta nacional bruta de los 27 estados. En este sentido, la *Comisión Europea ha planteado reducir moderadamente la financiación de la Política Agrícola Común (PAC) y la Política de Cohesión*. Estos fondos representaban un 70% de los ingresos de España el último marco financiero plurianual de la UE.

En concreto, a la PAC se asignó un total de 365.000 millones de euros entre 2021 y 2027, mientras que el fondo europeo de desarrollo regional y cohesión 273.000 millones de euros. "Estas políticas se modernizarán para asegurarse de

¹⁵⁵ **Oficina de Publicaciones de la Unión Europea. Propuesta de la Comisión para 2021-2027.** Marco Financiero Plurianual. Un presupuesto Moderno para una Unión que protege, potencia y defiende. Se puede consultar en la página web: https://publications.europa.eu/en/web/general-publications/eu_budget_for_the_future

que pueden alcanzar sus objetivos con menos recursos e incluso servir nuevas prioridades", explicó la Comisión Europea en un comunicado.

Se plantearon nuevas prioridades y nuevas fuentes de ingresos, se recomienda incrementar la financiación de fondos dedicados a la investigación y la innovación, la **juventud**, la economía digital, la gestión de fronteras y la seguridad y la defensa. La Comisión Europea propone 12.000 millones para la transformación digital, 30.000 millones al programa Erasmus+ y 100.000 millones (un 50% más) a la investigación y desarrollo, a través de programas como Horizonte 2020.

Además, plantea triplicar el presupuesto destinado a la protección de fronteras exteriores, inmigración y asilo, que se incrementaron desde los 13.000 millones hasta 33.000 millones. Los fondos dedicados a **seguridad** alcanzan los 4.800 millones (40% más) y se crea un fondo de defensa de 13.000 millones.

Aumentaron un 26% el gasto en acción exterior, 126.000 millones de euros y se propuso crear un fondo extrapresupuestario de 10.500 millones para complementar los programas en el área de defensa.

La propuesta del Ejecutivo comunitario también propuso crear **tres nuevas fuentes de ingresos** para la UE a sumar a la recaudación del IVA y a las aportaciones de los Estados miembro:

- ✓ Crear una nueva tasa al plástico (0,80 euros por kilogramo no reciclado).
- ✓ Recaudar un 3% de un futuro impuesto de sociedades armonizado a nivel comunitario
- ✓ Recaudar un 20% de los ingresos procedentes del sistema de comercio de derechos de emisión.

Estos nuevos recursos propios alcanzarían en torno al 12% del presupuesto de la UE y aportarían hasta 22.000 millones de euros al año..

La Comisión Europea propuso también la creación de dos fondos destinados a impulsar una Unión Económica y Monetaria "fuerte y estable". El primero, **Instrumento de apoyo a reformas**, con un presupuesto de 25.000 millones de euros, para apoyar la adopción de reformas económicas. Este instrumento, con características de una condicionalidad positiva, reforzará las herramientas de la Comisión para el seguimiento del cumplimiento de los programas nacionales de reformas nacionales, ya que será ella la que determine el tamaño del apoyo financiero. Además, se proporcionará apoyo específico a los Estados miembros no pertenecientes a la zona del euro en su transición hacia la adhesión a la UME. El segundo, el **Fondo de Estabilización de Inversiones**, 30.000 millones de euros para ayudar a los socios comunitarios a mantener su nivel de inversiones en casos de grandes perturbaciones asimétricas. Este fondo empezaría a funcionar a través de *préstamos cruzados* con cargo al presupuesto de la UE y estarían acompañados de un componente de ayuda financiera a los Estados miembro para cubrir los costes de los intereses. La Comisión *"subraya que estos préstamos proporcionarán un apoyo financiero adicional en momentos en que las finanzas públicas se vean limitadas y deban mantenerse las inversiones prioritarias"*.

3.2.10.4. Desglose del presupuesto de la UE en las principales líneas presupuestarias.

Recapitulando los contenidos analizados hasta este punto podemos afirmar que los Estados miembro transfieren a la Unión Europea los recursos que la legislación europea les asigna. Reciben la denominación de **Recursos Propios** y **tienen cuatro orígenes:**¹⁵⁶

¹⁵⁶ **Consejo Europeo.** Recursos Propios. Información obtenida en la página web <https://www.consilium.europa.eu/es/policies/eu-budgetary-system/eu-revenue-own-resources/2021-2027/>

-
- **Exacciones agrícolas:** impuestos sobre las importaciones de productos agrícolas (1 ó 2% de los ingresos de la Unión).
 - **Derechos de aduanas:** arancel común para los productos importados de terceros países (10% de los ingresos de la Unión)
 - **Cuota sobre el IVA:** los Estados miembro aportan un porcentaje uniforme sobre la base del IVA (15% de los ingresos de la Unión).
 - **Cuota en relación con el PIB:** las necesidades financieras restantes se cubren mediante aportaciones de los Estados miembro en función de su Producto Interior Bruto (75% de los ingresos de la Unión).
 - Recursos de carácter testimonial: multas impuestas por la Comisión Europea o el excedente positivo, si hay, del año anterior (1%).

Los *gastos de la Unión Europea* se dividen en dos grandes bloques, y éstos en partidas:¹⁵⁷

- **Gastos de funcionamiento** de los organismos de la Unión (personal, inmuebles, materiales...) equivalente al 6,3% del gasto de la UE.
- **Gastos de operaciones**, que alude a las diferentes políticas comunitarias. Hay 8 áreas de políticas comunitarias:
 - Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola, Sección Garantía (FEOGA-Garantía). Alcanza casi el 50% de los gastos de la UE, para Política Agraria Comunitaria en su mayor parte.
 - Operaciones estructurales, fondos estructurales y de cohesión (mecanismo financiero, otras operaciones agrícolas y regionales, transportes y pesca). Alcanza el 34% del gasto de la UE.

¹⁵⁷ **Comisión Europea. Presupuesto.** Información obtenida de la página web:
https://ec.europa.eu/budget/explained/budg_system/fin_fw0713/fin_fw0713_en.cfm

-
- Formación, juventud, cultura, sector audiovisual, información, dimensión social y ocupación (1% del gasto de la Unión).
 - Energía, control de la seguridad nuclear del Euratom y medio ambiente (0,5% del gasto).
 - Protección de los consumidores, mercado interior, industria y redes transeuropeas (1 ó 2% del gasto).
 - Investigación y desarrollo tecnológico (4% del gasto).
 - Medidas exteriores (7% del gasto comunitario).
 - Política exterior y de seguridad común (0,1% del gasto).

3.2.10.5. Programas de la Unión Europea.

La Unión Europea desarrolla algunos programas a los se dota presupuestariamente para que puedan ser llevados a cabo con la suficiente financiación para su correcto desarrollo. Son los más importantes los que se citan a continuación:

- ✓ Horizonte 2020, programa de investigación e innovación.
- ✓ Iniciativa sobre Empleo Juvenil.
- ✓ COSME – programa para las pequeñas empresas.
- ✓ Mecanismo "Conectar Europa"– transporte, energía y redes digitales.
- ✓ Erasmus – educación, formación, juventud y deporte.
- ✓ LIFEEN – programa de medio ambiente.

Las *políticas de I+D de la Comisión Europea* se han ido enriqueciendo durante los últimos años con nuevos programas e iniciativas, que ampliaron en su día el abanico de posibilidades de financiación del *Séptimo Programa Marco (7PM)*¹⁵⁸ y que se prorrogan en *Horizonte 2020*.

¹⁵⁸ **El 7º Programa Marco (PM) de Investigación, Desarrollo Tecnológico e Innovación de la Unión Europea:** instrumento legal y económico para la financiación de la investigación

Las **Iniciativas Tecnológicas Conjuntas (JTI)** creadas bajo el paraguas del 7PM han venido teniendo continuidad en Horizonte 2020 aunque con ciertas novedades temáticas.

El programa “Alimentación, agricultura, pesca y biotecnología” (KBBE – Knowledge Based Bio-Economy) del 7PM basado en los pilares de Liderazgo Industrial y Retos Sociales, pero, además, en una iniciativa de tecnología conjunta que complementa esta temática y que se denomina **Industrias de Biotecnología** (Bio-based industries).

Las anteriores JTIs, ARTEMIS (Tecnología Computacional) y **ENIAC (Nanoelectrónica)** se fusionaron dando lugar a ECSEL (Componentes Electrónicos y Sistemas para el Liderazgo Europeo).

Por otro lado, las iniciativas impulsadas según el artículo 185 del Tratado de la Unión Europea, mantienen su actividad durante Horizonte 2020 así como los Partenariados Público Privados (PPPs), las Iniciativas de Programación Conjunta (JPI) y las Asociaciones Europeas para la Innovación (EIP) y ERA-NETs.

El **Programa Marco (PM) de Investigación**, Desarrollo Tecnológico e Innovación de la Unión Europea se convirtió en el principal instrumento legal y económico para financiar la investigación comunitaria durante 2007-2013.

El **Séptimo Programa Marco (7PM)** ha sufragado proyectos de investigación en cooperación transnacional, seleccionados en convocatorias competitivas, con el criterio fundamental de la excelencia científica, y donde no existieran cuotas preestablecidas para cada país. La investigación financiada por el Programa Marco se ha llevado a cabo por universidades, centros de investigación,

comunitaria durante el período 2007-2013. Se puede consultar página web: <https://eshorizonte2020.es/mas-europa/71-programa-marco>

empresas y otro tipo de entidades, a través de proyectos de investigación transnacionales. Estadísticas de participación española: 5PM y 6PM

El 7PM se estructuró en **4 programas específicos**:

- **Cooperación:** Apoyo a la cooperación transnacional, ejecutado fundamentalmente mediante proyectos en consorcio.
- **Ideas:** Fortalecimiento de la creatividad y la excelencia de la investigación europea en las fronteras del conocimiento.
- **Personas:** Refuerzo del potencial humano y la tecnología en Europa.
- **Capacidades:** Fortalecimiento de las capacidades e infraestructuras de investigación en Europa.

En paralelo a Horizonte 2020, la Comisión Europea ha ampliado las oportunidades de financiación a través de programas adicionales que son relevantes en el contexto de la estrategia europea de la investigación y la innovación.

En esta sección se incluyen tres programas con objetivos y destinatarios diferenciados:

El **programa COST** (European Cooperation in Science and Technology) es uno de los marcos europeos de más larga duración que apoyan la cooperación entre los científicos de toda Europa en diferentes áreas de investigación.

COSME (Competitiveness of Enterprises and Small and Medium-sized Enterprises) es un programa de la UE que representa a un parte del antiguo CIP (Competitiveness and Innovation Program) y que centra su actividad en dar soporte a las PYMEs por medio de diversos mecanismos de financiación.

El programa **EURATOM**, (European Atomic Energy Community), que surge del Tratado del mismo nombre con el objetivo de coordinar los programas de

investigación de los Estados miembro en el uso pacífico de la energía nuclear.¹⁵⁹

3.2.10.6. Desarrollo y Cooperación en la Unión Europea.

*En lo concerniente a Desarrollo y cooperación*¹⁶⁰, más de la mitad de la ayuda al desarrollo procede de la UE y sus países miembros, que son en su conjunto el principal donante de ayuda del mundo. La mayor parte de la ayuda se destina a los países menos desarrollados y de rentas bajas. La **UE gasta en ayudas al desarrollo un 0,43% de la renta nacional bruta (RNB)** de la UE, cantidad económica procedente de sus propios fondos y de los presupuestos nacionales de los países miembros. Los países de la UE se han comprometido a alcanzar el objetivo del 0,7% de su RNB.

Erradicar la pobreza de manera sostenible en el siglo XXI es el objetivo de la política de desarrollo de la UE, continuando la línea de trabajo de la ONU, que establece los ocho objetivos de desarrollo del milenio: Reducción de la pobreza extrema a la mitad, evitar la propagación del sida y enseñanza primaria

¹⁵⁹ **La Comisión Europea amplía las oportunidades de financiación a través de programas adicionales que son relevantes en el contexto de la estrategia europea de la investigación y la innovación.** El Programa COST (*European Cooperation in Science and Technology*) es uno de los marcos europeos de más larga duración que apoyan la cooperación entre los científicos de toda Europa en diferentes áreas de investigación. COSME (*Competitiveness of Enterprises and Small and Medium-sized Enterprises*) es un programa de la UE que representa a un parte del antiguo CIP (*Competitiveness and Innovation Program*) y que centra su actividad en dar soporte a las PYMEs por medio de diversos mecanismos de financiación. Y el Programa EURATOM, (*European Atomic Energy Community*), que surge del Tratado del mismo nombre con el objetivo de coordinar los programas de investigación de los Estados Miembros en el uso pacífico de la energía nuclear. Información obtenida en la página web: <https://eshorizonte2020.es/mas-europa/otros-programas>

¹⁶⁰ **Acciones de la Unión Europea para la Erradicación de la Pobreza y Desarrollo Sostenible.** Las instituciones de la UE y los países miembros son los mayores donantes mundiales de ayuda al desarrollo y de cooperación. La UE propone legislación y políticas para promover el buen gobierno y el desarrollo humano y económico, como la lucha contra el hambre y la conservación de los recursos naturales. Se pueden consultar en la página web: Información obtenida en la página web: https://europa.eu/european-union/topics/development-cooperation_es

universal. La **Comisión Europea** publicó un documento político denominado *“Una vida digna para todos: de la visión a la acción colectiva*, en él estableció el programa de la UE para erradicar la pobreza e impulsar el desarrollo sostenible, incluida la necesidad de una nueva alianza mundial para ayudar *a los países y a las personas a salir de la pobreza por sí mismos.*”

Entre los **objetivos que la UE se marcó para África** destaca evitar la mutilación genital femenina. Se ha avanzado mucho gracias al proyecto de la UE con UNICEF en Senegal, por ejemplo, más de 5.300 comunidades abandonaron esa práctica en solo una década. El proyecto forma parte de una iniciativa que ha contribuido a impedir la mutilación genital de miles de niñas en Egipto, Etiopía, Eritrea, Senegal y Sudán.

Como resumen de lo dicho, se puede afirmar que los países no pertenecientes a la UE que han recibido ayuda de su presupuesto se dividen en tres grupos principales:¹⁶¹

- ✓ Países en desarrollo con estrechos lazos históricos con la UE (sobre todo África, el Caribe y el Pacífico).
- ✓ Países vecinos de Europa oriental, el norte de África y Oriente Medio.
- ✓ Países que se preparan para la adhesión a la UE (candidatos o candidatos potenciales).

Ejemplos de programas:

- ✓ Instrumento de Cooperación al Desarrollo (2.800 millones de euros)
- ✓ Instrumento Europeo de Vecindad (2.200 millones de euros)
- ✓ Instrumento de Ayuda Preadhesión (1.670 millones de euros)

¹⁶¹ **Ministerio de Exteriores de España. La Acción Exterior de la Unión Europea 2014-2020. Guía Práctica de su Financiación.** Información obtenida en la página web: <http://www.Exteriores.Gob.Es/Portal/Es/Saladeprensa/Multimedia/Documents/Guia%20practic a%20financiacion.Pdf>

Podemos concluir diciendo que, como corresponde a su papel de protagonista en la escena mundial, la UE tiene una serie de obligaciones:

- ✓ Fomentar el desarrollo económico y social.
- ✓ Mantener la paz.
- ✓ Ayudar a las víctimas de catástrofes y conflictos.

3.2.10.7. Costes de funcionamiento.

Como ya hemos descrito anteriormente, un 1% de la riqueza de la Unión, es decir, unos 187 euros por habitante, llega al presupuesto anual de la UE, cantidad insignificante si establecemos una asimilación con las cantidades que los ciudadanos europeos pagan en concepto de impuestos nacionales. Estas cifras suponen el 1,02% del PIB europeo anual y contrasta considerablemente al compararla con estados como Reino Unido (cuyo gasto público alcanza un 48,5% de su PIB nacional), Finlandia (54,8%) o España (45,2%).

La UE dispone de otras fuentes de ingresos, obtiene recursos propios de los derechos de importación que cobra a los productos procedentes de países no miembros y de un porcentaje del impuesto sobre el valor añadido (IVA) recaudado por cada país miembro. Además, retiene impuestos a los sueldos de su personal, también recibe aportaciones de países no miembros a una serie de programas europeos y los importes de las multas a empresas que vulneran la normativa europea.

Los **gastos de administración** de la Unión Europea se sitúan próximos al **6% del presupuesto**. “Este dato alcanza a la totalidad de las instituciones de la UE (Comisión Europea, Parlamento Europeo y Consejo de la UE), también el personal de traducción y de interpretación. Es importante destacar que la Comisión ha realizado un plan de reforma que contempla la paulatina eliminación de personal, un 1% al año, y el aumento de la jornada laboral.

Considera que en un lustro, aproximadamente, el gasto de esta institución se verá reducido en un 5%.

El Parlamento Europeo cuesta 3,10 euros al año a cada ciudadano de la UE, equivalente al 37,8% de la cuantía que los habitantes de Alemania gastan en el Bundestag (8,20 euros); el 38,2% de lo que su Parlamento nacional cuesta a cada francés (8,10 euros); el 42,4% del Parlamento británico (7,30 euros) o el 53,4% del estadounidense.”¹⁶²

3.2.10.8. Presupuesto del año 2017.

En él se establece el nivel total de compromisos en 157.860 millones de euros y el de pagos en 134.490 millones de euros. Deja un margen de 1.100 millones de euros para poder reaccionar ante necesidades imprevistas. Los pagos se fijan en un 1,6 % menos que en el presupuesto de la UE para 2016, una vez adaptados a las necesidades reales.

Como respuesta a la **crisis migratoria y de los refugiados**, se podría disponer de casi 6.000 millones de euros en compromisos, lo que suponía alrededor de un 11,3 % más que en 2016, para hacer frente a la presión migratoria y aumentar la seguridad de los ciudadanos europeos.

Los fondos se utilizarían para:

- ✓ Ayudar a los Estados miembro en el reasentamiento de los refugiados
- ✓ Creación de centros de acogida
- ✓ Integración de las personas con derecho de permanencia y el retorno de aquellas que no gozan de él
- ✓ Reforzar la protección de las fronteras

¹⁶² **Fichas Temáticas sobre la Unión Europea. Parlamento Europeo.** Creadas en 1979 con ocasión de las primeras elecciones al Parlamento Europeo por sufragio directo, están concebidas para ofrecer al público general, de forma sencilla, concisa y precisa, una visión global de las instituciones y las políticas de la Unión Europea, así como del papel desempeñado por el Parlamento Europeo en su evolución. Se pueden consultar en la web: http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/es/displayFtu.html?ftuId=FTU_1.4.2.html

-
- ✓ Intensificar las actividades de prevención de la delincuencia y de lucha contra el terrorismo
 - ✓ La protección de las infraestructuras críticas
 - ✓ Investigación y crecimiento

Se movilizaron 2.130 millones de euros en compromisos para estimular el **crecimiento económico y crear nuevos empleos**, lo que supuso un incremento de alrededor del 12 % con respecto a 2016. Este capítulo del presupuesto abarcaba instrumentos como Erasmus, que aumentaba un 19 % y alcanzaba los 2 100 millones de euros, o el Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas, que se incrementó en un 25 % hasta los 2 700 millones de euros. Se destinó una mayor cantidad de dinero en fondos para los jóvenes. Además del aumento significativo destinado a Erasmus, el presupuesto de la UE para 2017 también recoge otras medidas que beneficiarían en particular a los jóvenes. El Parlamento logró ampliar en 500 millones la dotación para la Iniciativa de Empleo Juvenil para ayudar a los jóvenes a encontrar un puesto de trabajo.

Otros 200 millones adicionales se dedicaron a impulsar iniciativas clave para el crecimiento y el empleo, como COSME (apoyo a las pymes), Conectando Europa (financiación de infraestructuras), Horizon 2020 (investigación) y Erasmus (movilidad estudiantil).¹⁶³

El **Parlamento** “se aseguró de que el presupuesto comunitario de ese año reforzara el apoyo a los jóvenes desempleados e incluyó fondos adicionales para iniciativas en favor de las pymes, las infraestructuras de transporte, la investigación y el programa Erasmus. Los créditos de compromiso se elevaron a 157.857,8 millones de euros, y los créditos de pago a 134.490 millones.”¹⁶⁴

¹⁶³ **Consejo Europeo.** El Consejo aprueba el presupuesto de la UE para 2017.

Página web: <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2016/11/28/eu-budget/>

¹⁶⁴ **Parlamento Europeo.** Información obtenida en la que publica el Presupuesto de la UE para el año 2017. Datos consultado en la página web del Parlamento UE:

Tras el respaldo del Consejo al acuerdo de conciliación con el Parlamento el 28 de noviembre de 2016, la Cámara dio su visto bueno con 438 votos a favor, 194 en contra y 7 abstenciones. El presidente *Martin Schulz* firmó a continuación el texto. El ponente para el presupuesto de la Comisión, *Jens Geier* (S&D, Alemania) manifestó tras su aprobación que era un presupuesto que se centraba en impulsar el crecimiento y el empleo, especialmente para los jóvenes, y hacer frente a la crisis migratoria. El responsable para el resto de secciones, *Indrek Tarand* (Verdes, Estonia), lamentó que la Comisión ignorara el cambio introducido por el Parlamento para bloquear parte de las remuneraciones de los excomisarios, que se desbloquearían sólo tras el endurecimiento del código de conducta.

3.2.10.9. Presupuesto del año 2018.¹⁶⁵

El 21 de febrero de 2017 el Consejo de Asuntos Económicos y Financieros fijó sus prioridades respecto del presupuesto de la UE para 2018, abogando por un presupuesto realista que lograra el equilibrio correcto entre saneamiento presupuestario y nuevas inversiones que generaran crecimiento y empleo.

Los ministros exigieron que el presupuesto para 2018 proporcionara los recursos adecuados para seguir apoyando las prioridades tradicionales y cambiantes en la UE, en particular para contribuir a la recuperación económica, hacer frente a los retos humanitarios y de seguridad y cumplir los compromisos adquiridos.

<http://www.europarl.europa.eu/news/es/top-stories/20161116TST51301/presupuesto-de-la-ue-para-2017>

¹⁶⁵ **Proyecto de Presupuesto de la Unión Europea para el año 2018.** Todos los presupuestos pueden ser consultados en la página web siguiente: <http://eur-lex.europa.eu/budget/www/index-es.htm>

El 30 de noviembre de 2017 se adoptó el presupuesto de la UE para 2018, una vez que el Consejo y el Parlamento Europeo aprobaran por separado el acuerdo alcanzado el 18 de noviembre.

El presupuesto de la UE para 2018 supuso **un aumento del 0,2 %** en comparación con el presupuesto de la UE para 2017, que fue modificado a lo largo de sus últimos meses de vigencia. El 18 de noviembre el Consejo y el Parlamento Europeo alcanzaron un acuerdo sobre el presupuesto de la UE para 2018. Con **unos compromisos de 160.100 millones de euros y unos pagos de 144.700 millones de euros**, el presupuesto fue un claro reflejo de las prioridades políticas de la UE.

Especial importancia se concedió a la competitividad, empleo y crecimiento. Apuesta por varios programas de la Subrúbrica (Crecimiento inteligente e integrador). El presupuesto de 2018 asignó 11.200 millones de euros al programa de investigación e innovación de la UE Horizonte 2020, un 8,4 % superior al presupuesto para 2017. El Mecanismo Conectar Europa recibió 2.700 millones de euros, un 7,9 % más que en 2017, para financiar proyectos en los ámbitos del transporte, la energía y las tecnologías de la información y la comunicación. También recibió financiación el programa COSME en apoyo de las pymes (354 millones de euros, un 1,4 % más).

Las asignaciones para el programa Erasmus+ se incrementaron en un 12,1 % hasta alcanzar los 2.300 millones de euros. La Iniciativa de Empleo Juvenil (IEJ) recibió 350 millones de euros.

Para afrontar la migración y la seguridad, las agencias del ámbito de la seguridad y la ciudadanía recibieron 940 millones de euros, un 8,9 % más que en 2017. La ayuda adicional se destinó a reforzar Europol, Eurojust y la Oficina Europea de Apoyo al Asilo.

También se destinaron más fondos al medio ambiente y la acción por el clima en el marco del Programa LIFE, que recibió 523 millones de euros, un 5,9 % más que en 2017.

3.2.10.10. Presupuesto del año 2019.

El 20 de febrero de 2018 el Consejo adoptó sus **orientaciones para el presupuesto de la UE de 2019** como parte del procedimiento presupuestario anual. Los ministros subrayaron que un uso transparente y eficaz del presupuesto reforzaría la credibilidad de la UE ante sus ciudadanos. Y destacaron que la atención debía dirigirse a los programas y acciones en los que **la Unión Europea aportara un valor añadido**. El Consejo considera que el presupuesto de la Unión Europea para 2019 debía tener como objetivos prioritarios:

- Impulsar el **crecimiento**, promover el **empleo** y crear **nuevos puestos de trabajo**.
- Reforzar la **cohesión** efectiva de la UE y su **agricultura**.
- Fomentar la **competitividad**.
- Abordar las dimensiones interior y exterior de la **migración**.
- Garantizar la protección de las **fronteras exteriores**.

Estas prioridades aportaron a la Comisión Europea argumentos que constituirían el punto de partida de su proyecto de presupuesto, que constituiría la base para la negociación entre el Consejo y el Parlamento Europeo.

El Consejo adoptó medidas de contingencia **para el caso de que tenga lugar un Brexit sin acuerdo**. Su objetivo era mitigar el impacto que una salida sin acuerdo tendría sobre la financiación en un gran número de sectores, como la investigación o la agricultura. Dichas medidas permitirían seguir efectuando

pagos a los beneficiarios del Reino Unido en virtud de los contratos firmados y las decisiones adoptadas antes de la fecha de retirada, siempre que el Reino Unido continuara pagando su contribución acordada al presupuesto de la UE para 2019.

Los Estados miembros y el Parlamento Europeo acordaron unas cuentas con 165.800 millones de euros en compromisos y 148.200 millones en pagos. Los primeros crecen un 3,17% respecto a 2018 y los pagos un 2,37%. El presupuesto pactado incluye 12.300 millones de euros en compromisos para el programa de investigación Horizonte 2020 (9,8 % más que en 2018) y 2.800 millones para el programa Erasmus+ (19,5% más). La Iniciativa de Empleo Juvenil recibe 350 millones de euros adicionales. Se triplica la dotación para el Cuerpo Europeo de Solidaridad de voluntariado juvenil, hasta 143 millones de euros.

En el ámbito migratorio, el Fondo para Asilo, Inmigración e Integración se otorgan 1.100 millones de euros, un 55,85 % más que en 2018.

El Fondo Interno de Seguridad se dotó con 533,5 millones de euros y fondos adicionales a agencias encargadas de responder "a los desafíos actuales migratorios y de seguridad".

También se destinaron 1,2 millones más al Servicio Europeo de Acción Exterior para afrontar la desinformación y desarrollar comunicación estratégica.

En materia de medio ambiente, se aumenta un 6,7% la dotación del programa LIFE hasta los 558 millones

3.3. Medidas Presupuestarias orientadas a la competitividad y cohesión del crecimiento económico y el empleo.

El estudio de los objetivos y prioridades, que se enmarcan como esenciales en los presupuestos de los últimos años por la Unión Europea, permite hacer una **síntesis de las actividades que fundamentan las propuestas presupuestarias**: “Todos los ciudadanos se ven beneficiados por alguna de las variadas actividades financiadas por el presupuesto de la Unión Europea (UE), que en su conjunto los alcanzan directa o indirectamente.¹⁶⁶

3.3.1. Crecimiento y empleo.

Objetivo prioritario de la Unión Europea es generar más crecimiento económico y empleo. Para ello, la UE financia la investigación, la innovación y el desarrollo tecnológico, actúa para mejorar las condiciones de empleo en Europa y fomenta las acciones en favor de la competitividad de las PYME. Invierte en educación y aprendizaje. Asimismo, desarrolla las redes de transporte, energía y comunicación digital para mejorar la conexión de los ciudadanos europeos.

3.3.2. Cohesión económica, social y territorial.

La UE necesita reforzar su cohesión económica, social y territorial y extender el desarrollo a las regiones que todavía están rezagadas. Los fondos europeos financian nuevas infraestructuras, programas de formación e iniciativas de cooperación transfronteriza. La política europea de cohesión reduce las diferencias de desarrollo entre las regiones y los Estados miembro, beneficiando a la Unión en su conjunto. En las regiones más pobres de Europa,

¹⁶⁶ **Comisión Europea, (2014). Un presupuesto fuerte y saneado para una Unión Europea fuerte y saneada.** Forma parte de una serie de publicaciones que explica la actividad de la UE en distintos ámbitos políticos, las razones por las que interviene y los resultados obtenidos. Se puede consultar en la página web: https://europa.eu/european-union/file/1104/download_es?token=puYEIRyB

proyectos de infraestructuras mejoran la calidad del agua potable, construyen vertederos acordes con la normativa de la UE y crean redes de transporte eficaces.

3.3.3. Agricultura y desarrollo rural.

La UE es líder mundial en la promoción de políticas de apoyo a la gestión correcta del entorno natural. La política agrícola de la UE fomenta la producción de alimentos seguros y de alta calidad, promueve los productos europeos y estimula la innovación en la agricultura y la transformación de alimentos. El Fondo Europeo Agrícola de Garantía (FEAGA) financia pagos directos a agricultores y medidas para responder a las perturbaciones del mercado, tales como el almacenamiento público o privado y las restituciones a la exportación.

El Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER) impulsa la economía rural, crea nuevas fuentes de ingresos para sus habitantes diversificando actividades. Protege y promueve un uso sostenible de las tierras y los bosques. Refuerza la protección de la naturaleza y la biodiversidad, reduce la producción de residuos y las emisiones de gases de efecto invernadero, desarrolla tecnologías limpias y mejora la calidad del aire. Su programa LIFE financia proyectos de medio ambiente y conservación de la naturaleza.

3.3.4. Seguridad y ciudadanía.

La UE lucha contra el terrorismo, la delincuencia y la inmigración ilegal, en cooperación con los Estados miembro. Se hace un gran esfuerzo por lograr una mejor gestión de los flujos migratorios y una política común de asilo.

Contribuye a la protección de los consumidores europeos. Para ello se sirve de instrumentos como **RAPEX**¹⁶⁷, sistema de alerta que facilita el intercambio de

¹⁶⁷ **RAPEX: Sistema de intercambio rápido de informaciones.** La Decisión 84/133/CEE establece un sistema organizado de intercambio de informaciones sobre productos que puedan poner en peligro la salud y la seguridad de las personas. Dicho sistema ha

información entre los Estados miembro y la Comisión, permitiendo coordinar las medidas adoptadas para impedir o restringir la comercialización o el uso de productos que entrañan un riesgo grave para la salud y la seguridad de los consumidores.

3.3.5. Patrimonio Cultural.

Además, el presupuesto de la UE promueve y protege el patrimonio cultural europeo, reforzando el sentimiento de identidad común. Así, por ejemplo, las Jornadas Europeas de Patrimonio hacen posible cada año que más de 20 millones de personas accedan a miles de lugares normalmente cerrados al público.

A través de las ayudas del programa **MEDIA**, la UE ha contribuido al desarrollo, distribución y promoción de obras cinematográficas y audiovisuales. También ha facilitado la búsqueda de nuevos mercados para dichas obras, más allá de las fronteras nacionales y europeas. Entre los grandes éxitos internacionales que recibieron financiación de la UE cabe destacar “Intocable” de Olivier Nakache y Éric Toledano, “Slumdog millionaire” de Danny Boyle, “La vida de los otros” de Florian Henckel von Donnersmarck y “Amor” de Michael Haneke.

3.4. Análisis crítico de la estructura del Presupuesto de la Unión Europea. Propuestas de Reforma.

3.4.1. Presupuesto Común como Objetivo Prioritario.

Bruselas, en mayo de 2017, realizó una propuesta en la que contemplaba como realidades inevitables la construcción de un presupuesto común y la emisión

sido objeto de decisiones posteriores, pasando finalmente a formar parte de la Directiva sobre la seguridad general de los productos. Información obtenida en la página web: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=LEGISSUM%3A132039>

de eurobonos a muy largo plazo. En el *Documento de Reflexión sobre la Profundización de la Unión Económica y Monetaria*, la Comisión creyó que no era posible aguardar a la llegada de la próxima crisis para actuar. Consideró indudable que el euro, como moneda, está lejos de ser perfecta y necesita sufrir algunas reformas, como se mencionó en las conclusiones del *Documento*.¹⁶⁸

La Crisis Financiera y el Brexit, unido al grado de desconfianza existente en los estados e instituciones, provocaron un importante desequilibrio en la Unión Europea: “*El Euro, no puede seguir así. No se debe esperar a la próxima crisis para actuar*”, manifestó la Comisión, que permaneció expectante ante el incuestionable hecho de que la Eurozona permanecía dividida en dos. La convergencia económica de los primeros años del euro fue irreal. Consideró imprescindible dar pasos que permitieran mejorar en este aspecto y que logran terminar con la polarización.

La Eurozona ha sido y es una figura económica complicada, una creación político-económica peculiar, quizás la que más en el siglo XX. La reciente crisis ha sido una prueba de fuego, exhibida a todos los ciudadanos, que ha dejado al descubierto tanto las fragilidades del euro, como las divisiones entre los estados de la UE. La Eurozona logró remontar la crisis con dificultad, pero con entereza. Sin embargo, la **Comisión** anticipó el doloroso legado de estos años, en forma de altas deudas y un desempleo excesivo, que a algunos estados afectó en mayor medida que a otros. Y destacó que la recuperación no fue capaz de revertir adecuadamente las divergencias económicas y sociales sucedidas.

¹⁶⁸ **Comisión Europea. Documento de Reflexión sobre la Profundización de la Unión Económica y Monetaria.** El 1 de marzo de 2017, la Comisión Europea presentó un Libro Blanco sobre el futuro de Europa que marcó el punto de partida de un amplio debate sobre el porvenir de una Unión Europea compuesta por 27 Estados miembros. Para seguir alimentando el debate, la Comisión Europea presenta una serie de documentos de reflexión sobre los temas fundamentales que marcarán los próximos años.
https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/reflection-paper-emu_es.pdf

El *Documento de Reflexión sobre la Profundización de la Unión Económica y Monetaria*, explica **Claudi Pérez** en su artículo *Bruselas propone un presupuesto común y eurobonos a muy largo plazo*¹⁶⁹, aludió al inevitable surgimiento del pago de un precio político si no se solventaban a tiempo las consecuencias de la crisis financiera, puesto que los ciudadanos, principales sufridores de los resultados de la crisis, evitarían apoyar a la moneda única.

La *Unión Económica y Monetaria*, según el aludido documento, redactado por el conservador **Valdis Dombrovskis** y el socialdemócrata **Pierre Moscovici**, consiguió ser más fuerte que antes de la crisis, pero no inmune a futuros *shocks*. **La Comisión**, preocupada por este aspecto, reclamó voluntad política, liderazgo, coraje y propuso medidas para activar la economía:

Eurobonos light. La Comisión quería ratificar la unión bancaria con el fondo de garantía de depósitos, común para todos los estados miembro, y el fondo de resolución, para cerrar bancos, con respaldo fiscal para compartir riesgos. Berlín lo bloqueó, el motivo es que temía pagar los platos rotos del resto. Bruselas se atrevió con una innovación: darle profundidad al mercado de deuda europeo con un nuevo instrumento financiero (denominado *Sovereign Bond Backed Securities*) que permitiría a los bancos diversificar inversiones. Se aboga por un *activo seguro europeo* que permita *la emisión conjunta de deuda pública*. La Comisión defendía compartir más riesgos y apelar a la solidaridad para reforzar la integración. Exigió responsabilidad para evitar *shocks*.

Presupuesto común. La parte más destacada del documento alude a la unión fiscal. El ejecutivo de la UE respaldó **una función de estabilización macroeconómica**, esto es, un presupuesto anticrisis para la zona euro. Ofreció tres posibilidades: un esquema de protección de inversiones que evitara la caída de la inversión pública en tiempos de recesión; un reaseguro de desempleo (que

¹⁶⁹ **Pérez, Claudi, (2017).** *Diario El País*: artículo de 31 de mayo: *Bruselas propone un presupuesto común y eurobonos a muy largo plazo*. Información obtenida en la página web: http://economia.elpais.com/economia/2017/05/30/actualidad/1496169721_162845.html

requiere *convergencia en el mercado laboral*) y un fondo anticrisis con capacidad de endeudamiento del que no se cifra su tamaño. Su financiación se decidirá a través del presupuesto de la UE, vinculado al mecanismo de ayuda (ESM ó MEDE¹⁷⁰) o con contribuciones directas, con parte de los ingresos del IVA y otros impuestos.

Tesoro único y FME. Las propuestas más ambiciosas se diseñan para ser puestas en marcha a largo plazo. El Documento propuso un *Tesoro único* con capacidad para emitir eurobonos y gestionar el presupuesto común en 2025. Pretendía apuntalar la gobernanza y limar el déficit democrático con medidas como la presidencia permanente del Eurogrupo, que dejaría en manos de un Superministro de Finanzas del Euro (que compatibilizaría con el cargo de Comisario de Asuntos Económicos) y rendiría cuentas a la Eurocámara. Además, planeó convertir el *MEDE en un auténtico Fondo Monetario Europeo* capaz de asistir a países en dificultades.

Concluyó la Comisión en el documento que era “*hora de poner el pragmatismo antes que el dogma*”, consciente del sempiterno obstruccionismo de Alemania, que defendía que para compartir riesgos (aceptar eurobonos) primero hay que reducirlos (acabar con la definición de la deuda pública como activo libre de riesgo). Bruselas propuso un cambio de paradigma: solidaridad y responsabilidad debían retroalimentarse: reducir y compartir riesgos a la misma velocidad, tal y como defendían Francia y España. 15 años después del euro, 10 años después del estallido de la crisis, era hora de pensar dónde debería estar la Unión en la próxima década, esta era la principal preocupación de Bruselas. Está claro dónde: pleno empleo, crecimiento, tipos negativos y gigantesco superávit comercial en Alemania, y condiciones peores o mucho

¹⁷⁰ *Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE)* (en inglés European Stability Mechanism o ESM) es un organismo intergubernamental creado por el Consejo Europeo en marzo de 2011, que funciona como un mecanismo permanente para la gestión de crisis para la salvaguardia de la estabilidad financiera en la zona euro en su conjunto

peores en otras latitudes. Bruselas lo dijo con más delicadeza: *Sería un error considerar como satisfactorio el statu quo actual.*

3.4.2. Aspectos relevantes que condicionan la consecución del Presupuesto Común.

La observación de que el *presupuesto de la UE es 'sui generis' no es una afirmación gratuita, es indudable que tiene importantes peculiaridades*. En los debates al respecto se evidencia que gran parte de las críticas que argumentan desconfianza y equivocaciones derivan del supuesto erróneo de que el presupuesto de la UE es "*solo un presupuesto para Bruselas*". Esta percepción ignora el hecho que la mayoría de las opciones de gasto contenidas en el presupuesto de la UE se plantean para ser llevadas a efecto a medio y largo plazo.

El presupuesto de la UE es, principalmente, un presupuesto de inversión con algunas funciones redistributivas entre los Estados miembro. Sirve principalmente para apoyar políticas comunes de la UE y objetivos que apuntalen el avance del acervo comunitario sobre una base plurianual, y proporciona capital que sirva de punto de partida para inversiones a medio y largo plazo.

La flexibilidad y la influencia de circunstancias imprevistas puede modificar la intervención a largo plazo, lo que supone una debilidad que debe ser analizada y abordada. El presupuesto es demasiado pequeño, dificultando su utilidad para la consecución de la estabilización económica y la redistribución económica, pilares básicos de los presupuestos. Para lograr estos objetivos la intelectualidad económica ortodoxa requeriría de un presupuesto de "nivel federal".

Finalmente, el Presupuesto de la UE siempre debe tener como objetivo lograr el equilibrio presupuestario, lo que condiciona el sistema de ingresos. Los ingresos deben cubrir los gastos aprobados por el Parlamento Europeo y el Consejo cada año.

3.4.2.1. Presupuesto y Crecimiento económico

La Unión Europea emplea más de **1 billón de euros** en el Marco Financiero Plurianual 2014-2020 (MFP) para contribuir a que Europa afronte las consecuencias de la crisis económica y financiera, luchar contra el desempleo y sostener el crecimiento económico. El MFP se atiene a los cinco ambiciosos objetivos que la *Estrategia Europa 2020* insta: crecimiento en materia de empleo, innovación, educación, inclusión social, clima y energía.

El Presupuesto de la UE contribuye a la creación de empleo a través del **Fondo Social Europeo (FSE)** y el **Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER)**. Iniciativa que el MFP dota con 6.000 millones de euros para apoyar a los jóvenes en paro de regiones con altas tasas de desempleo juvenil. El objetivo es garantizar que los menores de 25 años reciban ofertas de trabajo de calidad o continúen con su educación o formación profesional.

El MFP dedica, al menos, el 20 % del presupuesto total a políticas y proyectos relacionados con el clima. El **programa LIFE dispone de 3.500 millones** de euros para financiar la biodiversidad y la protección del medio ambiente, con especial hincapié en la acción por el clima.

A diferencia del anterior MFP, se prevén cantidades para ciudadanía, asilo, inmigración, salud, consumidores y seguridad aumentarán un 26,5%. El **Fondo de Asilo, Migración e Integración, dotado con 3.100 millones** de euros, se aplica a una gestión eficiente de los flujos migratorios, asilo e inmigración. El **Fondo de Seguridad Interior, dotado con 3.800 millones** de euros, tiene como objetivo la lucha contra la delincuencia, incluido el terrorismo. También

asegura los desplazamientos interiores y garantiza el control en las fronteras externas de la UE.

En lo que respecta a las ayudas a los más pobres del mundo, la UE, en su calidad de actor mundial responsable, mantiene con el resto del mundo su compromiso de promover la democracia, la paz, la solidaridad, la estabilidad, la reducción de la pobreza y la prosperidad. El Instrumento de *Cooperación al Desarrollo*, dotado de **20.000 millones** de euros, apoya a muchos países en desarrollo en su lucha contra la pobreza.

3.4.2.2. Reformas estructurales a implementar.

El *Grupo de Alto Nivel “Recursos Propios”* se creó con el objetivo de estudiar la manera de aumentar la sencillez, la transparencia, la equidad y la responsabilidad democrática de los ingresos del presupuesto de la UE. Entre sus componentes, economistas y políticos, predomina la creencia de que el Presupuesto de la Unión Europea necesita ser reformado, tanto en lo concerniente a los ingresos como a los gastos, para abordar los retos que la UE demanda y obtener resultados que los ciudadanos puedan detectar con facilidad. Esta es la principal conclusión de un informe detallado elaborado por el *Grupo de Alto Nivel Recursos Propios*, que su presidente, Mario Monti, presentó al Colegio de Comisarios.¹⁷¹

Reformar la financiación del Presupuesto de la Unión Europea resultó ser una de las cuestiones más controvertidas en la negociación entre el Parlamento y los Estados sobre el marco presupuestario europeo de 2014-2020. Al ser complicado cambiar el sistema actual basado, sobre todo, en contribuciones

¹⁷¹ **El Grupo de Alto Nivel sobre Recursos Propios (2016)**. Se creó con el objetivo de estudiar la manera de aumentar la sencillez, la transparencia, la equidad y la responsabilidad democrática de los ingresos del presupuesto de la UE. La información se puede consultar en la página web: http://ec.europa.eu/budget/mff/hlgor/library/reports-communication/hlgor-executive-summary-recommendations_es.pdf

nacionales, se creó el *Grupo de Alto Nivel sobre Recursos Propios, en febrero de 2014*, para reflexionar sobre formas más transparentes, simples, justas y democráticamente responsables de financiar el proyecto europeo. Como ya hemos mencionado, fue presidido por Mario Monti y compuesto por miembros designados por el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión Europea.

El presidente del Grupo, ex primer ministro de Italia y ex comisario de la UE, defendió que el *“presupuesto de la UE es una de las principales herramientas para que la UE alcance sus objetivos y necesidades en un nuevo replanteamiento. Que debería centrarse más en los desafíos comunes, como asegurar nuestras fronteras externas, estabilizar nuestro vecindario o enfrentar el cambio climático. Al mismo tiempo, los nuevos recursos nos ayudarían a avanzar hacia un sistema más simple, transparente, justo y democráticamente responsable”*. Monti creía que se ha de hacer que la financiación del proyecto europeo sea adecuada para el futuro. Lo contrario sería perder una excelente oportunidad.

La primera valoración de este grupo de alto nivel fue publicada en diciembre de 2014, y en febrero de 2015 se debatió en la comisión de Presupuestos de la Eurocámara. El grupo recordó que el sistema vigente en ese momento **apenas había sufrido modificaciones en los últimos veinticinco años**. Los ingresos del Presupuesto de la UE provenían de recursos propios como los aranceles aduaneros y una parte de la recaudación del impuesto sobre el valor añadido (IVA), y de contribuciones nacionales directas cuyo volumen se determina en función de la riqueza relativa de los países de la UE.

Concluyó este grupo que la liberalización comercial provocó una reducción de los aranceles aduaneros y de la recaudación de los mismos, de manera que el **IVA y las contribuciones nacionales sumaban el 83 por ciento de los ingresos** del Presupuesto Europeo. El informe del Grupo de Alto Nivel criticó que el sistema de recursos propios se había convertido de manera gradual en

un sistema de contribuciones nacionales, en el que sólo una pequeña parte corresponde a recursos propios genuinos o autónomos. Podemos resumir sus conclusiones en los siguientes puntos:

- 1) Es necesaria una reforma de los ingresos del presupuesto de la UE, que debería acompañarse de una reforma de los gastos con el fin de abordar las nuevas prioridades actuales. La eficacia del presupuesto general de la UE depende de la capacidad.
- 2) La reforma debería regirse por los siguientes principios: Valor añadido europeo, Subsidiaridad, Neutralidad impositiva, Carga fiscal global, Sinergias, Unidad de Presupuesto, Transparencia y comprensión fácil del presupuesto, Apoyo a políticas de la UE.
- 3) Algunos elementos del sistema actual funcionan correctamente, son sencillos, equitativos y eficientes. Deben mantenerse: Principio de equilibrio presupuestario, Recursos propios tradicionales y Recurso propio RNB.
- 4) Opciones más adecuadas de nuevos recursos propios: Mercado único y la coordinación fiscal; Políticas sobre la Unión de la Energía, medio ambiente, clima y transporte;
- 5) Examen de otros posibles ingresos ligados a las políticas de la UE: control fronterizo, el mercado único digital, la protección del medio ambiente o la eficiencia energética.
- 6) Orientación hacia una noción más completa y precisa de costes, beneficios y saldos netos.
- 7) Correcciones: La salida del Reino Unido de la UE conlleva la suspensión del mecanismo de corrección en favor de dicho país
- 8) Revisión de la coherencia vertical de los presupuestos nacionales y de la UE en el contexto del Semestre Europeo.
- 9) Concesión de cierto grado de diferenciación (“«geometría variable”).

3.4.2.3. Posibles cambios en el Gasto

El Grupo de Alto Nivel sobre recursos propios también defendió que era necesario el emprendimiento de una reforma del gasto para abordar las nuevas prioridades. Argumentaron “que la eficacia del presupuesto general de la UE siempre dependerá de la capacidad, y de la percepción pública del mismo, de abordar las prioridades de la UE y ayudar a resolver los desafíos que enfrentan nuestros ciudadanos, ya sean económicos, de seguridad, sociales o culturales. El sistema de financiación se ha convertido gradualmente en un sistema de contribuciones en las que el presupuesto de la UE se percibe como un equilibrio entre contribuyentes y destinatarios. Además, dicho sistema podría llegar a crear una *relación insostenible entre pagos y compromisos que necesita un profundo análisis*”.

Asimismo, el *Grupo de Alto Nivel* argumentó que reformar el sistema de recursos debería contribuir al logro de los objetivos políticos de la Unión, al tiempo que cumplir sus tareas de financiar adecuadamente el presupuesto de la UE y facilitar su aprobación. Los ciudadanos de la UE merecen un presupuesto que afronte los nuevos desafíos necesarios en el siglo XXI.

La Comisión Europea en su *Comunicación de 2020: Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador*, considera evidente que “el nuevo Marco Financiero Plurianual (MFP) ha de superar los obstáculos tradicionales y tener la oportunidad de reevaluar cómo el presupuesto de la UE puede ayudar a los Estados miembro y a los ciudadanos europeos de una manera más eficiente y efectiva. Esto debería implicar reflexionar sobre el tamaño y la composición del gasto, a fin de que coincida con los objetivos y demandas en el presupuesto de la UE”.¹⁷²

¹⁷² **Comunicación de la Comisión Europea 2020.** Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador. Bruselas, 3.3.2010 COM(2010) 2020 final
Información obtenida en la página web:
<https://europacreativa.es/wp-content/uploads/2017/08/Estrategia-EUROPA-2020.pdf>

3.4.2.4. Consideraciones destacables sobre Financiación

El **Grupo de Alto Nivel sobre recursos propios** reconoció que los mecanismos unificados, universales y coherentes de financiación del presupuesto deben seguir siendo la norma y que la fragmentación del presupuesto de la UE entraña numerosos riesgos, sobre todo en materia de responsabilidad democrática y eficacia.

Toda desviación de estos mecanismos debe constituir una excepción, estar claramente justificada y evaluarse con respecto a la financiación habitual de las políticas de la UE de conformidad con el Tratado, que supone que todos los Estados miembro participan, que se mantienen la unidad y la universalidad del presupuesto y que las decisiones se toman con arreglo al método de la Unión y dentro del respeto de las características concretas del MFP y de la Decisión sobre los recursos propios.

El **Grupo de Alto Nivel** acepta “*que se ha producido una evolución hacia unas normas de financiación más simplificadas y que son, por tanto, más fáciles de comprender para los beneficiarios, lo que reduce la posibilidad de errores. En total, se han introducido unas 120 medidas de simplificación que liberan a los beneficiarios de normas onerosas. Por ejemplo, el programa COSME se aplica un planteamiento de “burocracia cero” y fomenta la presentación de documentos e informes por vía electrónica. La reducción de los trámites permite a las empresas centrar los recursos en su propia actividad y ser más innovadoras y competitivas. Sin embargo, no parece ser un avance que se valore como trascendente.*”

El informe del **Grupo sobre recursos propios** concluye proponiendo los posibles componentes para una reforma financiera europea global, aplicable tanto a los gastos como a los ingresos:

-
- ✓ Reestructuración del MFP con más gastos públicos de interés común, con el objetivo de incrementar el valor añadido europeo y acorde a la naturaleza de los desafíos que se plantean;
 - ✓ Introducción de nuevos recursos propios que complementen los recursos propios tradicionales y los basados en la RNB, que cumplan los criterios clásicos de suficiencia y estabilidad, así como los aspectos verticales y horizontales de la “equidad”, y aborden los objetivos estratégicos;
 - ✓ Estudio de otras fuentes de ingresos derivadas de las políticas y programas de la UE, que se incluirían en el presupuesto de la UE como ingresos simples, en lugar de como recursos propios;
 - ✓ La aplicación de unas mínimas reformas de procedimiento;
 - ✓ La inclusión de elementos de diferenciación, como las cooperaciones reforzadas, si fueran debidamente justificados.

3.4.2.5. Crisis económicas y su influencia en el Presupuesto

En tiempos de escasez de recursos públicos pero crecientes necesidades financieras, el presupuesto de la UE ha de enfocar sus intereses en aspectos que *den credibilidad al proyecto europeo*. En esos momentos es necesario que las actuaciones revitalicen los bienes públicos europeos de carácter relevante, especialmente cuando las posibilidades de financiación nacional son insuficientes para lograrlo. La Comisión tiene entre sus cometidos el intervenir para la realización de actuaciones concretas enfocadas al uso selectivo del presupuesto para ayudar a conseguir economías de escala, aumentos de eficiencia y una mejor gestión externa.

Los cambios en la composición de los recursos propios de la UE debían respetar las competencias de las autoridades para decidir sobre ellos; *por el lado del gasto, cualquier reforma debería incluir una prueba de*

subsidiariedad para determinar el nivel en el cual el gasto debería realizarse mejor: infranacional, nacional o europeo.

La Comisión planteó en 2018 un instrumento clave contra las próximas crisis que la cumbre europea debería crear para reforzar al euro: **un Presupuesto Propio de la Eurozona**. Ese presupuesto no rescataría países en riesgo de quiebra, a cargo del Mecanismo de Estabilización (MEDE) o de un Fondo Monetario Europea (FME) más o menos comunitarizado, que protegerían contra una amenaza grave contra el conjunto de la Unión. Este presupuesto sería paralelo o complementario. Francia sugirió un presupuesto del 2% anual (24.000 millones) del PIB de la eurozona (12 billones largos). Alemania receló y los países nórdicos se opusieron.

Así que la Comisión lanzó la idea de un **fondo alternativo concentrado en contrarrestar recesiones** de menor alcance, que afecten a algunos y a otros no. producto de shocks asimétricos: entre 30.000 millones durante el septenato presupuestario (0,28% del PIB anual de la eurozona) y 100.000 millones. Cantidad que serviría para suplir con préstamos subvencionados parte de las inversiones que los Estados reducen al primer signo de recesión y desplome de sus ingresos presupuestarios. Un proyecto apoyado, aunque sin cifrar cantidades, por la canciller Merkel.

La cuantía del **Fondo de inversiones** fue criticada por su escasa notabilidad macroeconómica. La relevancia presupuestaria para los afectados, sin embargo, sería importante, porque los posibles beneficiados (aunque no los únicos) serían los más vulnerables. Los países rescatados en la anterior crisis (Grecia, Portugal, Irlanda y España) conformaban el 14% de la eurozona, 1,7 billones (según la clave de reparto en el capital del BCE), con lo que el flujo de ayuda se intensificaría notablemente.

Las cantidades para ayudas se pedirían anualmente y el límite máximo sería del 30% del total disponible (entre 9.000 y 30.000 millones, dependiendo de la

dotación). Con cantidades adicionales menores para subvencionar los tipos de interés de los préstamos, obtenidos en el mercado por la Comisión y entregados a los países beneficiarios.

Con esos baremos, España podría haber mantenido sobradamente en la Gran Recesión y años posteriores su inversión pública en I+D. Y un buen pellizco de los 18.600 millones recortados anualmente de las inversiones totales, en relación a los buenos tiempos. Además, el dinero provendría de la emisión europea de deuda, respaldada por el Presupuesto común de los Estados miembro. Un ensayo de eurobonos que no sería masivo, pero sería un principio.

Alemania defendió que esta reforma del euro y el presupuesto plurianual de la Unión Europea 2021-2027 se aprobara de manera que *"en los tiempos de incertidumbre Europa pueda actuar en cualquier momento"*. Alemania se mostró menos exigente que Francia, que defendió que la función de estabilización pueda actuar antes de que un país miembro amenace la bancarrota o pueda amortiguar shocks económicos provocados por decisiones como el Brexit en estados como Irlanda.

3.4.2.6. Políticas Comunes a poner en marcha.

Las propuestas que anunciaron **nuevos recursos propios no pretendían aumentar la carga fiscal** para el contribuyente de la UE. Al contrario, una reducción en las contribuciones nacionales combinada con el gasto de la UE, orientado hacia las políticas que generan un **mayor espíritu europeísta**, como la seguridad de las fronteras exteriores o la defensa, refuerza la gobernanza y puede generar ahorro en los presupuestos de los Estados miembro.

Dadas las limitaciones del presupuesto de la UE y la presión sobre el gasto público en general, la mayoría de los europeos siempre han apoyado que los objetivos deben buscarse a través de la complementariedad entre los niveles europeo y nacional. Se debería prestar más atención a las sinergias entre el

presupuesto de la UE y la financiación nacional para áreas que preocupen a los ciudadanos y cuando las posibilidades de financiación nacional sean insuficientes para lograr un buen resultado. Este enfoque es esencial para restablecer la legitimidad de la UE y el gasto público en general.

La unidad del Presupuesto de la UE, explicado con claridad a la ciudadanía, siempre pareció básica para los estados miembro. Su financiación debería ser más transparente y legible para los ciudadanos, de modo que los beneficios originados por el Presupuesto de la UE, y no solo sus costos, sean visibles. La consecuencia sería una mejor percepción social general.

Los estados de la UE defendieron desde los orígenes de la Comunidad que los recursos propios no deberían utilizarse únicamente para financiar el presupuesto de la UE. Era necesario orientarse a apoyar las políticas de la UE en ámbitos clave de la competencia de la UE: el fortalecimiento del mercado único, la protección del medio ambiente y la acción climática, la unión de la energía y la reducción de la heterogeneidad fiscal en el Mercado. Tendría la ventaja de proporcionar un enlace visible a las políticas y prioridades de la UE, mejorar la coherencia presupuestaria general en la Unión Europea y niveles nacionales, así como promover un sistema de financiación sostenible.¹⁷³

Para la consecución de un futuro sostenible, la UE debe enfocar sus objetivos a largo plazo, marcar una línea de trabajo y luchar por su consecución. Es la única manera de hacer ver a todos los ciudadanos que Europa es capaz de alcanzar un crecimiento inclusivo, sostenible e inteligente, de crear nuevos

¹⁷³ **Comisión Europea. El Grupo de Alto Nivel sobre Recursos Propios (2016). *Future Financing of the EU. Final report and recommendations of the High Level Group on Own Resources*. Diciembre 2016. Mario Monti (Director), Daniel Dăianu, Clemens Fuest, Kristalina Georgieva, Ivailo Kalfin, Alain Lamassoure, Pierre Moscovici, Ingrida Šimonytė, Frans Timmermans, Guy Verhofstadt. pp 7-34.**

Información obtenida en las páginas web:

http://ec.europa.eu/budget/mff/hlgor/library/reports-communication/hlgor-report_20170104.pdf

http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-14-130_en.htm

puestos de trabajo y de ofrecer una orientación adecuada a las actuales sociedades de la Unión Europea.¹⁷⁴

3.4.2.7. Plan de Reforma Propuesto del Eje Franco-alemán.

El **eje franco-alemán** estudió un plan para reformar la eurozona, plan que se presentó a los socios en la **cumbre de la UE** de los días 28 y 29 de junio de 2018. Era una propuesta ambiciosa de Francia que Alemania apaciguó. El Presidente francés detalló las medidas que su *Gobierno de coalición* de conservadores y socialdemócratas consideraban adecuadas como mecanismos de ayuda mutua entre países del euro: un **Presupuesto para inversiones y un nuevo sistema de Préstamos a países en dificultad**.¹⁷⁵ Emmanuel Macron, esperaba una mayor reforma, como afirmó desde que llegó a la presidencia de su país en mayo de 2017, y como reiteró en un discurso ante el Parlamento Europeo el 27 de abril de 2018. Angela Merkel manifestó que esas dos medidas serían las únicas aceptables por la primera economía de Europa, cuyos ciudadanos tienen siempre en mente la crisis de la deuda griega y temen acabar pagando dispendios de países del sur reacios a hacer reformas y recortes. Se declaró favorable a un **presupuesto de inversiones**, que podría ser específico del euro o estar englobado en el presupuesto general de la UE. Macron perseguía un presupuesto específico, supervisado por una figura de nueva creación: un ministro de Finanzas de la eurozona.

Otro mecanismo propuesto, el *Fondo Monetario Europeo (FME)*, *socorrería a los países en dificultades*, que como contrapartida deberían aceptar

¹⁷⁴ **Dosier del Parlamento Europeo, Comisión de Presupuestos, (2013). Un presupuesto a la altura de las necesidades.** Ofrece una visión global sobre las negociaciones entre la Eurocámara y los Estados europeos, y sobre los próximos presupuestos.

Información obtenida en la página web:

<http://www.europarl.europa.eu/news/es/headlines/priorities/presupuesto-2014-2020>

¹⁷⁵ **López Berlín, María Paz, Diario La Vanguardia (4/6/2018).** Artículo: La Europa que quiere Merkel. Información obtenida en la página web:

<http://www.lavanguardia.com/internacional/20180604/444062285118/merkel-presupuesto-euro-agencia-migratoria-comun.html>

condiciones estrictas y una estrecha supervisión. Esa versión comunitaria del FMI se construiría *ampliando el actual Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE* en inglés *European Stability Mechanism o ESM*¹⁷⁶), encargado de ayudar a financiar la deuda de países en crisis como Grecia, otorgándoles préstamos a largo plazo, si bien algunos líderes europeos, encabezados por Macron, defendieron una línea de crédito a más corto plazo.

3.5. El Control Presupuestario de la UE.

El control del presupuesto europeo es realizado en cada institución de la Unión y a escala de los Estados miembro. Una parte importante del trabajo de control corre a cargo, en diferentes niveles, del **Tribunal de Cuentas Europeo** y del **Parlamento Europeo**. Cada año, este último examina la ejecución del presupuesto a fin de conceder la aprobación de la gestión a la Comisión Europea y a las demás instituciones y agencias de la Unión.

3.5.1. Base jurídica.

El **Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea** (TFUE) en su **artículo 287** dicta que el “*Tribunal de Cuentas examinará las cuentas de la totalidad de los ingresos y gastos de la Unión. Examinará también las cuentas de la totalidad de los ingresos y gastos de cualquier órgano u organismo creado por*

¹⁷⁶ El **Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE)** forma parte de la estrategia de la UE diseñada para garantizar la estabilidad financiera en la zona del euro. El MEDE proporciona asistencia a los países de la zona del euro que sufren dificultades económicas o corren el riesgo de sufrirlas. El 2 de febrero de 2012, los países de la zona del euro firmaron un tratado para crear el MEDE, que es una organización sometida al derecho público internacional con sede en Luxemburgo. Sus accionistas son países de la zona del euro. El MEDE emite títulos de deuda para financiar préstamos y otras formas de ayuda financiera a los países de la zona del euro.

El MEDE ocupó el lugar de su predecesor, el Fondo Europeo de Estabilización Financiera (FEFF), creado en 2010. El MEDE está autorizado para realizar préstamos en el contexto de un programa de ajustes macroeconómicos; adquirir deuda en los mercados de deuda primarios y secundarios; prestar ayuda financiera de carácter preventivo en forma de líneas de crédito; financiar las recapitalizaciones de instituciones financieras mediante préstamos a los gobiernos de sus países miembros.

la Unión en la medida en que el acto constitutivo de dicho órgano u organismo no excluya dicho examen. El Tribunal de Cuentas presentará al Parlamento Europeo y al Consejo una declaración sobre la fiabilidad de las cuentas y la regularidad y legalidad de las operaciones correspondientes que será publicada en el Diario Oficial de la Unión Europea. Dicha declaración podrá completarse con observaciones específicas sobre cada uno de los ámbitos principales de la actividad de la Unión.”

El **artículo 317** dice que “*La Comisión, bajo su propia responsabilidad y dentro del límite de los créditos autorizados, ejecutará el presupuesto en cooperación con los Estados miembros de conformidad con las disposiciones de los reglamentos adoptados en virtud del artículo 322, con arreglo al principio de buena gestión financiera. Los Estados miembros cooperarán con la Comisión para garantizar que los créditos autorizados se utilizan de acuerdo con el principio de buena gestión financiera”.*

El **artículo 318** expone que “*la Comisión presentará cada año al Parlamento Europeo y al Consejo las cuentas del ejercicio cerrado relativas a las operaciones del presupuesto. Además, les remitirá un balance financiero del activo y pasivo de la Unión. La Comisión presentará asimismo al Parlamento Europeo y al Consejo un informe de evaluación de las finanzas de la Unión basado en los resultados obtenidos, en particular, en relación con las indicaciones dadas por el Parlamento Europeo y el Consejo en virtud del artículo 319”.*

Los artículos 322 y 325 del TFUE completan su regulación, aluden al modo de ejecución del presupuesto y a la **lucha contra el fraude**. La responsabilidad última de la ejecución presupuestaria corresponde a la Comisión Europea. La mayor parte de los fondos de la UE (un 76 %) se gasta con arreglo a la denominada gestión compartida. Según ésta, son las autoridades de los Estados miembros, más que la Comisión, quienes gestionan los gastos.

Para asegurarse de que los fondos se gestionan correctamente y según las normas vigentes, se llevan a cabo controles y ajustes. La Comisión debe recuperar las cantidades indebidamente pagadas, sea por error, irregularidad o fraude deliberado. Los Estados miembros son igualmente responsables de la protección de los intereses financieros de la UE y cooperan con la Comisión y la OLAF (Oficina Europea de Lucha contra el Fraude) que lleva a cabo investigaciones sobre casos potenciales de fraude y coadyuva en la elaboración de la legislación de la UE a prueba de fraude.

También se regula por el *Reglamento (UE, Euratom) n.º 966/2012* del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2012, sobre las normas financieras aplicables al presupuesto general de la Unión y por el que se deroga el Reglamento (CE, Euratom) n.º 1605/2002 del Consejo, título IX, capítulos 1 y 2, y título X.

Finalmente, el *Acuerdo interinstitucional, de 2 de diciembre de 2013*, entre el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión aborda la disciplina presupuestaria, cooperación en materia presupuestaria y buena gestión financiera, parte III. Y el *Reglamento interno del Parlamento Europeo*, título II, capítulo 6, artículos 92 bis, 93 y 94; título V, capítulo 2, artículo 125; anexo V. regula los procedimientos: legislativo, presupuestario y de aprobación de la gestión.

3.5.2. Objetivos.

La finalidad del control presupuestario es, en esencia, ser una garantía del cumplimiento de la normativa reguladora del Presupuesto de la Unión Europea: **Garantizar la legalidad** es su primer objetivo.

En segundo lugar, se supervisa la **exactitud y solidez financiera** de las operaciones presupuestarias y los sistemas de fiscalización financiera.

Finalmente, podemos concluir que el las instituciones que realizan las funciones de control presupuestario tienen como línea de conducta permanente

la realización de una buena gestión financiera del presupuesto de la Unión (economía, eficiencia y efectividad), y el control necesario, tanto por el Tribunal de Cuentas como por el Parlamento, para la consecución de los objetivos o criterios de rendimiento.

3.5.3. Resultados.

a. Control a escala nacional.

Las **autoridades nacionales ejercen el control inicial de los ingresos y los gastos**, en especial en materia de recursos propios, pues cuentan con los procedimientos necesarios para recaudar y controlar estas sumas.

El 26 de mayo de 2014, el Consejo adoptó un conjunto de medidas legislativas, entre ellas, una nueva decisión sobre recursos propios en la que se introducían algunas modificaciones en el sistema de estos recursos para el periodo 2014-2020. Normas que se aplicaron a partir del 1 de octubre de 2016, y con efectos retroactivos desde el 1 de enero de 2014. Sin embargo, la recaudación de los recursos propios tradicionales siguió siendo trascendente para las instituciones de la Unión.

También se llevó a cabo el control presupuestario implementando la lucha contra el fraude en lo concerniente a los gastos de funcionamiento con cargo al Fondo Europeo Agrícola de Garantía (FEAGA), el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER) y los Fondos Estructurales.

b. Control a escala de la Unión.

1. Interno.

En cada institución, el control es llevado a cabo, en primer lugar, por ordenadores y contables. A continuación, el auditor interno de la institución de que se trate en cada caso realiza la siguiente supervisión.

2. Externo: por el Tribunal de Cuentas Europeo.

El control externo lo llevan a cabo **los tribunales de cuentas nacionales y el Tribunal de Cuentas Europeo**, que, de conformidad con el artículo 287 del TFUE, “*presenta todos los años informes detallados a la autoridad presupuestaria, que son:*

- ✓ *Declaración sobre la fiabilidad de las cuentas y la regularidad y legalidad de las operaciones subyacentes (DAS);*
- ✓ *Informe anual sobre la ejecución del presupuesto general, incluidos los presupuestos de todas las instituciones y órganos relacionados;*
- ✓ *Informes especiales sobre cuestiones determinadas;*
- ✓ *Informes de auditoría y opiniones;*
- ✓ *Informes específicos y documentos de posición;*
- ✓ *Informes anuales específicos relativos a las agencias y los organismos de la Unión.”*

El **Tribunal de Cuentas** también elabora informes acerca de las operaciones de empréstitos y préstamos, así como del **Fondo Europeo de Desarrollo (FED)**.

3. Control político: por el Parlamento Europeo.

La **Comisión de Control Presupuestario** del Parlamento Europeo se encarga de preparar el enfoque del Parlamento y, separadamente, de las actividades que se enumeran a continuación:

- Control de la ejecución del presupuesto de la Unión y del FED (Fondo Europeo de Desarrollo)
- Cierre, la rendición y el control de las cuentas y los balances de la Unión, de sus instituciones y de todos los organismos que se benefician de su financiación;

-
- Control de las actividades financieras del Banco Europeo de Inversiones.
 - Seguimiento de la relación coste-eficacia de las diversas formas de financiación de la Unión en la puesta en práctica de sus políticas;
 - Examen de las irregularidades y los fraudes en la ejecución del presupuesto de la Unión y las medidas destinadas a la prevención y la persecución de estos casos, así como la protección de los intereses financieros de la UE en general.

Asimismo, se encarga de preparar las decisiones del Parlamento en lo que concierne a la aprobación de la gestión.

Papel del Parlamento Europeo.

a. Evolución de sus competencias.

El Parlamento informa a los ciudadanos de los estados miembro, en publicaciones informativas y en la página web, acerca del rol que desarrolla en el control presupuestario, exponiendo que “entre 1958 y 1970, se limitaba a recibir información sobre las decisiones de aprobación de la gestión de la Comisión en la ejecución del presupuesto adoptadas por el Consejo. En 1971 se facultó al Parlamento para aprobar la gestión conjuntamente con el Consejo. Desde el 1 de junio de 1977, fecha en la que entró en vigor el Tratado de 22 de julio de 1975, el Parlamento solo es competente para aprobar la gestión presupuestaria cuando el Consejo ha formulado su recomendación.

Los candidatos a comisarios comparecen ante las comisiones competentes del Parlamento. Los candidatos a miembros del Tribunal de Cuentas y los candidatos seleccionados para el puesto de director general de la Oficina

Europea de Lucha contra el Fraude¹⁷⁷ (**OLAF**) y para ser miembros del Comité de Vigilancia de la OLAF lo hacen ante la Comisión de Control Presupuestario. La comparecencia ante el Parlamento es indispensable para confirmar estos nombramientos. Además, es necesario señalar que la Comisión Europea nombra al director general de la OLAF, previo acuerdo con el Parlamento Europeo y el Consejo, y que los miembros del Comité de Vigilancia de la OLAF se designan mediante un acuerdo entre el Parlamento, el Consejo y la Comisión”.¹⁷⁸

b. Uso de la aprobación de la gestión.

El Parlamento “puede optar por un aplazamiento de la aprobación de la gestión si no está de acuerdo con la Comisión en lo que respecta a la gestión del presupuesto. Este hecho puede asimilarse a una petición de dimisión de la Comisión.”

En diciembre de 1998, tras una votación en el Pleno, se denegó la aprobación de la gestión, nombrando a cinco expertos independientes para investigar las acusaciones de fraude, mala gestión contra la Comisión, lo que llevó a la dimisión de la totalidad del Colegio de comisarios el 16 de marzo de 1999.

En **abril de 2009**, el Parlamento, para el ejercicio 2007, aplazó la aprobación de la gestión del Consejo de Ministros debido a que este último se negó a ceder al Parlamento la información requerida para conceder la aprobación. Desde este año, se aplaza y se rechaza la aprobación de **la gestión del Consejo**.

El Parlamento Europeo” introdujo en el procedimiento de aprobación para los años 2011 y 2012 la **comprobación de la legalidad** y la **regularidad de**

¹⁷⁷ **La OLAF** ayuda a las autoridades responsables de la gestión de los fondos de la UE, tanto dentro como fuera de ella, a entender los tipos, tendencias, amenazas y riesgos de fraude y a proteger los intereses financieros de la UE mediante la prevención de cualquier tipo de fraude. Información obtenida en la página web: https://ec.europa.eu/anti-fraud/home_es

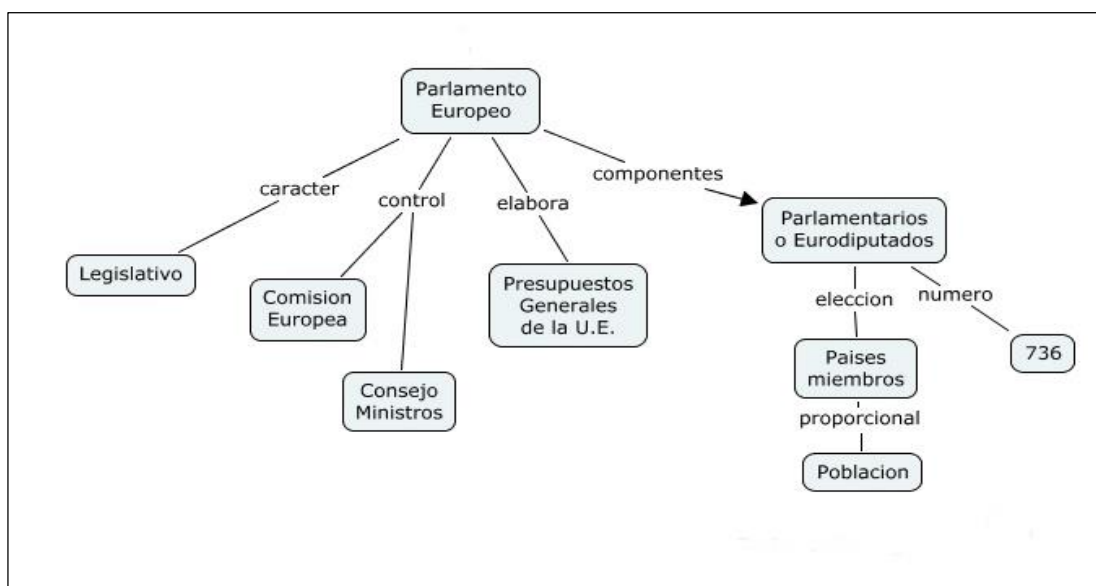
¹⁷⁸ **Parlamento Europeo. El Control Presupuestario.** Fichas temáticas sobre la Unión Europea. Publicadas en : <http://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/31/budgetary-control>

los gastos que se acompañará de una evaluación del rendimiento¹⁷⁹, pero también se acepta que *pueda ser una decisión ponderada.*”

El Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea solo alude a la aprobación de la Comisión, sin embargo, y por dotar al procedimiento de mayor transparencia, el Parlamento también concede la *aprobación de la gestión a las demás instituciones y organismos*, también a *cada agencia o entidad similar* (anexo VI del Reglamento interno del Parlamento).

Podemos concluir que la Comisión, las demás instituciones y agencias han de dar información acerca de las medidas que han sido elegidas para que el Parlamento Europeo pueda optar por aprobación de la gestión presupuestaria.

Los Estados miembro deben informar a la Comisión sobre sus decisiones orientadas a cumplir los dictados del Parlamento, y la Comisión ha de tener estas decisiones presentes a la hora de elaborar su propio informe de control (artículo 166 del Reglamento Financiero).



Fuente: <https://ec.europa.eu>

¹⁷⁹ Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE). Artículo 318. Informe de evaluación de las finanzas de la Unión basado en los resultados obtenidos.

c. Otros instrumentos.

El Parlamento dispone de comisiones especializadas que colaboran en la gestión de control para que los fondos de la Unión se empleen de forma eficiente y cuidan los intereses del contribuyente europeo.

Los miembros de la **Comisión de Control Presupuestario** mantienen reuniones con representantes de las comisiones que, con igual función, se han creado en los Parlamentos de los Estados miembro, con las autoridades nacionales de control y con representantes de los servicios de aduanas. Asimismo, diputados concretos han investigado en esta área por casuística específica.

En **diciembre de 1995, el Parlamento, por primera vez constituyó una comisión de investigación**, siguiendo el dictado del Tratado. Esta comisión informó sobre las alegaciones de fraude y de mala administración.

El **Tratado de Lisboa refuerza** los instrumentos de control basados en los resultados obtenidos por los programas de la Unión y obliga a la Comisión a presentar al Parlamento y al Consejo un informe exhaustivo de evaluación.¹⁸⁰

La Comisión afirma que “la corrección de las irregularidades es responsabilidad de los Estados miembro. El incumplimiento de las normas o las condiciones relacionadas con la financiación de la UE suele conllevar el reembolso de los gastos de un proyecto o provocar que estos sean considerados “irregulares”. El beneficiario puede tener que reembolsar una parte o toda la ayuda recibida, en función de la naturaleza y gravedad de la irregularidad”.

¹⁸¹

¹⁸⁰ **Decisión 2014/335/UE, Euratom del Consejo, de 26 de mayo de 2014**, sobre el sistema de recursos propios de la Unión Europea (DO L 168 de 7.6.2014, p. 105).

¹⁸¹ **Comisión Europea. Dirección General de Política Regional. Pawel Samecki, Comisario de Política Regional y Vladimír Špidla**, (2009). Comisario de Empleo Asuntos Sociales e Igualdad. El sistema de control de la política de cohesión. El funcionamiento en el periodo presupuestario 2007-2013. Información obtenida en la página web: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/presenta/audit2009/audit2009_es.pdf

Paweł Samecki, Comisario de Política Regional, y Vladimír Špidla, Comisario de Empleo Asuntos Sociales e Igualdad, afirmaron que “estas “irregularidades” se corrigen eliminando los gastos irregulares de las solicitudes de pago presentadas a la Comisión, procediendo a cancelar y recuperar la cantidad entregada a los beneficiarios. Las autoridades de los Estados miembro son las primeras responsables de realizar las correcciones y las recuperaciones. La Comisión sólo interviene cuando considera que los gastos irregulares no han sido corregidos o que el sistema de control de un programa no está funcionando, con el consiguiente riesgo de que no se detecten las irregularidades. Cuando las autoridades nacionales detectan y corrigen una irregularidad pueden reutilizar la financiación liberada para otros proyectos. Este es un incentivo para que los Estados miembro establezcan sistemas efectivos. Si la Comisión debe realizar una corrección, esto supone una reducción neta de la financiación comunitaria del programa.”

Antonio Martín Porrás destaca que “los Estados miembro deben comunicar cada tres meses las irregularidades valoradas en más de 10.000 euros de financiación comunitaria a la Oficina de Lucha contra el Fraude de la Comisión, OLAF. Asimismo, una vez al año deben proporcionar a la Comisión las cifras acumuladas de todas las correcciones financieras y recuperaciones que hayan llevado a cabo el año anterior, incluidas aquellas que estén por debajo del umbral de comunicación a OLAF. Las tendencias en las irregularidades comunicadas se analizan en el informe anual de la Comisión sobre la protección de los intereses financieros de las Comunidades en virtud del artículo 280 del Tratado. La Comisión también publica las cifras de las correcciones financieras realizadas por los Estados miembro. Estas cifras

prueban que los sistemas de control de los Estados miembro están funcionando de manera eficaz”.¹⁸²

Julio Escudero subraya que “si la Comisión detecta fallos en los sistemas de control, dispone de pruebas de deficiencias significativas en el funcionamiento de los sistemas de gestión y de control de los Estados miembro, o de irregularidades en solicitudes de pago concretas que un Estado miembro no ha prevenido, detectado o corregido, **puede interrumpir o suspender formalmente los pagos al programa en cuestión o abrir un procedimiento de corrección financiera**”.¹⁸³

La Comisión puede aplicar una corrección financiera mediante decisión formal si el Estado miembro no corrige la irregularidad o resuelve la deficiencia del sistema. Estas decisiones siempre conllevan una reducción neta de la financiación comunitaria del programa, es decir que el Estado miembro no puede utilizar la financiación comunitaria cancelada en otros proyectos.

Pawel Samecki y Vladimir Špidla ponen énfasis en “que la Comisión puede aplicar correcciones financieras en caso de errores sistémicos y correcciones a tanto alzado, en caso de fallos del sistema o irregularidades cuando el impacto financiero resulta difícil de cuantificar, por ejemplo, en el ámbito de la contratación pública”.¹⁸⁴

¹⁸² **Porras Gómez, Antonio-Martín, (2014).** La Dimensión Constitucional del Poder Presupuestario de la Unión Europea. Gómez. Revista Deusto, volumen 62. Número 1. pp 237-372. Información obtenida en la página web:

<http://revista-estudios.revistas.deusto.es/article/view/237/372>

¹⁸³ **Escudero Bustamante, Julio, (2008).** El Presupuesto por Resultados en la Comisión Europea. Presupuesto y Gasto Público 51/2008: pp. 325-352 Secretaría General de Presupuestos y Gastos © 2008, Instituto de Estudios Fiscales. Obtenido en página web: http://www.ief.es/documentos/recursos/publicaciones/revistas/presu_gasto_publico/51_EscuderoBustamante.pdf

¹⁸⁴ **Comisión Europea. Dirección General de Política Regional. Pawel Samecki, Comisario de Política Regional y Vladimir Špidla, (2009).** Comisario de Empleo Asuntos Sociales e Igualdad. El sistema de control de la política de cohesión. El funcionamiento en el periodo presupuestario 2007-2013.

Información obtenida en la página web:

http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/presenta/audit2009/audit2009_es.pdf

3.6. Los Problemas del Control Presupuestario de la UE.

3.6.1. Conceptuales.

La presencia de un poder supranacional, afirma *Antonio-Martín Porras*, “con la pretensión de disponer de una constitución propia, alejada de las normativas de los estados miembro, es el rasgo que mejor describe la realidad de la Unión Europea. Sin embargo, la ausencia de un poder constituyente en la UE dificulta esta legítima pretensión”.¹⁸⁵

Porras considera que hay argumentos que refuerzan la idea de que la normativa europea puede ser una realidad, así, destaca “aspectos destacados como el **Derecho originario y derivado** de la Unión, que aspira a ser la cimentación de su ordenamiento jurídico propio; la **cohesión conferida al referido sistema normativo por el Tribunal de Justicia de la Unión**, que actúa como jurisdicción constitucional **validando los actos de la UE en función de su compatibilidad o incompatibilidad con el Derecho originario**; el **diseño institucional** fundamentado como modelo de división y equilibrio de poderes; así como el asentamiento parcialmente democrático de las *Instituciones de la Unión*.”

Para este autor, el concepto de *Organización Supranacional* alude a instituciones de poder autónomas, que deciden y se imponen a los Estados, incluso ante la negativa de éstos. Se definen como organizaciones o instituciones que **ostentan el ejercicio de competencias soberanas, derivadas de la Constitución** (Artículo 93 de la Constitución Española). La cesión de estas competencias soberanas (artículo 5.2 TFUE) se autoriza en un contexto en el que los problemas políticos sólo puedan ser afrontados con

¹⁸⁵ **Porras Gómez, Antonio-Martín. (2014).** La Dimensión Constitucional del Poder Presupuestario de la Unión Europea. Revista Estudios de Deusto. Vol. 62, Núm. 1 (2014). Pp 237-372 Obtenido en la página web: <http://revista-estudios.revistas.deusto.es/article/view/237/372>

acciones y políticas que desbordan y trascienden las capacidades de los Estados.

Antonio-Martín Porras, siguiendo a *Walker*¹⁸⁶, cree que “la supranacionalidad se erige en fundamento lógico para concebir la existencia de un constitucionalismo más allá del Estado. Se ha de considerar que el encuadramiento constitucional del poder supranacional se articulará y desarrollará a lo largo de cinco ejes:

1. Un ordenamiento jurídico (omnicomprensivo, autointerpretativo, autónomo, autointegrado, autoejecutivo, autoenmendable, autodisciplinado);
2. Un marco institucional efectivo de órganos políticos con equilibrio de poderes;
3. Una conexión genética con un poder constituyente (que dota de legitimidad de origen);
4. Una comunidad política integrada, sujeto y objeto de la soberanía (que dota de legitimidad de ejercicio);
5. Una lógica discursiva que mantiene invariablemente un parámetro binario de constitucionalidad/inconstitucionalidad”.

3.6.2. Estructurales.

La Unión Europea dispone de una estructura con evidente inclinación intergubernamental, rasgo que la caracteriza. Este hecho lleva a *Antonio-Martín Porras* a afirmar que, “**difícilmente se puede hablar de que en realidad existan unos recursos auténticamente “propios” de la Unión.**”

Los Estados miembro establecen los propios recursos financieros, debido a que la Unión carece de autonomía para hacerlo. Destaca *Porras* que “los

¹⁸⁶ *Walker, Neil. (2008): Taking Constitutionalism beyond the State, Political Studies, pp. 56.*

procedimientos de decisión para la determinación de los ingresos y los gastos de la Unión en los marcos financieros plurianuales arriba mencionados son procedimientos intergubernamentales, y **la necesidad de tomar las Decisiones Presupuestarias por unanimidad genera dinámicas de “egoísmo” que desembocan en un modelo de recursos presupuestarios intergubernamental.**”

Esta afirmación lleva al autor a teorizar que la expresión “**recursos propios no deja de ser una entelequia**, puesto que la relación directa entre el sujeto contribuyente y la UE es bastante débil en el caso de las exacciones y aranceles, y en los recursos derivados del IVA y la RNB es meramente simbólica. En la práctica, la noción de recursos propios sólo quiere decir que son recursos debidos por derecho a la Unión. En el ámbito presupuestario la UE se fundamenta sobre una retórica que tiene poco correlato con la realidad de hecho. Se llama “**recursos propios**” a lo que en realidad son contribuciones intergubernamentales.”

Un problema que también destaca *Porrás* es “la complejidad del sistema, el **ciudadano europeo no sabe lo que verdaderamente paga, lo que contribuye a un desinterés en lo relativo a la buena gestión financiera de la Unión**, debilitando el control social, esencial en el sistema de control presupuestario. La disociación entre decisiones de imposición y decisiones de gasto perjudica la correcta rendición de cuentas del sector público.”

Para *Porrás*, la concepción del Estado miembro como sujeto de Derecho financiero de la Unión puede ser más o menos cierta en lo que se refiere a ingresos (el 90% de los ingresos UE son contribuciones de EM, aproximadamente), pero no en el gasto. Es claro que los beneficiarios de los principales programas de subvenciones de la Unión son los ciudadanos, no los Estados miembro directamente.

La suma de todo ello, concluye *Porrás*, se traduce en “una inevitable disociación entre el debate sobre los ingresos de la Unión, que se hace a nivel de los Estados miembro, y el debate sobre la asignación de los gastos, donde tienen más preponderancia los ciudadanos. Esto puede llevar a que se pida mucho (porque **no se es consciente del coste de los programas de gasto, ya que los ciudadanos en la práctica no contribuyen directamente al presupuesto de la Unión**), y que se fiscalice socialmente poco (igualmente, porque **no se es consciente del coste que para el bolsillo del contribuyente tienen las políticas de la Unión**), lo cual acaba derivando en un sistema de **control presupuestario excesivamente enfocado hacia la espectacularidad mediática** (por lo tanto, obsesionado con la incidencia del fraude), y guiado más bien por dinámicas políticas de cuestionamiento del propio proyecto europeo (euroescepticismo).”

3.6.3. Operativas.

El sistema impositivo europeo plantea una situación paradójica. Como señala *Cipriani*, “**los ciudadanos europeos se ven políticamente representados, pero no perciben que tengan impuestos a los que hacer frente**. Se da una situación inversa a la sucedida en 1776, cuando los colonos americanos se quejaban de que debían hacer frente a impuestos sin tener la posibilidad de verse políticamente representados. El principio “*no taxation without representation*”, en su formulación de “*no representation without taxation*” no se da en el caso de la Unión: **hay representación en el seno del Parlamento Europeo, pero no hay una tributación visible y explícita**”.¹⁸⁷

La falta de una relación directa entre ciudadano y presupuesto europeo es una manifestación más del “déficit de legitimidad democrática” de la

¹⁸⁷ *Cipriani, G. (2007): Rethinking the EU Budget: Three Unavoidable Reform, Bruselas, CEPS Paperbacks. pp 1-28.*

Unión, que en último término socava la solidez constitucional de la construcción europea.

Antonio-Martín Porrás afirma que, “a pesar de la retórica de los *recursos propios*, puede afirmarse que el ámbito de las finanzas públicas de la Unión constituye una de las esferas donde las dinámicas intergubernamentales son más fuertes. **Se comprueba que las finanzas públicas constituyen un elemento nuclear de los Estados y por ese motivo se resisten a transferir el ejercicio de competencias financieras a la Unión.**”

3.6.4. Políticas.

En el contexto de la Unión Europea, enfatiza *Antonio-Martín Porrás*, “la existencia de un poder presupuestario supranacional europeo no se limita a proporcionar la operatividad de un constitucionalismo europeo, programando políticas y acciones que podrán ser en último término juzgadas, atendiendo a su carácter constitucional o inconstitucional. **El presupuesto de la Unión va más allá, y pretende ofrecer una base tanto para la potenciación de dinámicas de equilibrio de poderes (con un poder ejecutivo que gasta y un legislativo que autoriza y controla) como para el reforzamiento de las dinámicas democráticas de transparencia y rendición de cuentas (a través del control presupuestario).**”

Sin embargo, en lo relativo a la configuración de la ciudadanía europea no ya como sujeto, sino como objeto de la soberanía política, *Antonio-Martín Porrás* ha detectado que “cómo los **Estados siguen actuando como pantallas que se interponen entre la Unión y los propios ciudadanos, interfiriendo en la proyección hacia los ciudadanos del poder financiero de la Unión, se distorsiona la dimensión supranacional** en este ámbito y menoscaba el encuadramiento constitucional del poder de la Unión.”

Los Estados miembro de la Unión se han mostrado históricamente reticentes a transferir el ejercicio de la soberanía. En palabras de Porras, “**el escoramiento intergubernamental resultante no deja de ser un elemento preocupante en una Unión caracterizada por la descoordinación de las políticas fiscales nacionales y la incidencia de crisis asimétricas**, y aquejada por fuertes desequilibrios en la distribución territorial de rentas.”

3.7. Conclusiones: Control Presupuestario de la UE. Procedimiento de Aprobación de la Gestión.

El control presupuestario se implementa en cada institución de la Unión Europea y en cada organismo de los Estados miembro. El *Tribunal de Cuentas Europeo y del Parlamento Europeo realizan una parte destacada de la función de control*. Anualmente, el Parlamento supervisa la ejecución del presupuesto con el objetivo de cumplir adecuadamente su obligación de conceder la aprobación de la gestión a la Comisión Europea, a las demás instituciones y a las agencias de la Unión Europea.¹⁸⁸

El control presupuestario que ejercen el Tribunal de Cuentas y el Parlamento tiene como objetivos la garantía de la legalidad, exactitud y solidez financiera de las operaciones presupuestarias y los sistemas de fiscalización financiera. También la formalización en un adecuado control económico, de eficiencia y de efectividad, en definitiva, la realización de una buena gestión financiera del

¹⁸⁸ **Parlamento Europeo. Control Presupuestario.** Regulado en los siguientes textos jurídicos: Artículos 287, 317, 318, 319, 322 y 325 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE).-Reglamento (UE, Euratom) n.º 966/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2012, sobre las normas financieras aplicables al presupuesto general de la Unión y por el que se deroga el Reglamento (CE, Euratom) n.º 1605/2002 del Consejo, título IX, capítulos 1 y 2, y título X. -Acuerdo interinstitucional, de 2 de diciembre de 2013, entre el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión sobre disciplina presupuestaria, cooperación en materia presupuestaria y buena gestión financiera, parte III Reglamento interno del Parlamento, título II, capítulo 6, artículos 92 bis, 93 y 94; título V, capítulo 2, artículo 125; anexo V.

presupuesto de la Unión que obtenga como resultado la consecución de los objetivos establecidos (criterios de rendimiento).

Las **autoridades nacionales** ejercen el control de los ingresos y los gastos. Estas autoridades conservan sus competencias en lo que se refiere a recursos propios especialmente y disponen de los procedimientos adecuados para recaudar y controlar.

La **lucha contra el fraude** es considerada otra modalidad de control presupuestario, reforzada por el **Consejo con la publicación de un conjunto de medidas legislativas**, en 2014, que modificaban sustancialmente el sistema de recursos propios para el periodo 2014-2020. Estas modificaciones no alteraron la recaudación de los recursos propios tradicionales, que mantuvieron gran importancia para las instituciones de la Unión.

También ejerce control sobre los **gastos de funcionamiento con cargo al Fondo Europeo Agrícola de Garantía (FEAGA), el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader) y los Fondos Estructurales**.

Dentro de la propia Unión Europea, un control interno es realizado por cada institución, el control es implementado en primer lugar por los ordenadores y los contables, para posteriormente actuar el auditor interno de la institución de que se trate. Asimismo, un **control externo** es efectuado por el **Tribunal de Cuentas** Europeo y los **tribunales de cuentas nacionales**, que¹⁸⁹, como se ha dicho y detallado en el punto 3.5, presenta todos los años informes detallados a la autoridad presupuestaria.

El Parlamento Europeo lleva a cabo el Control Político, dentro del mismo, la **Comisión de Control Presupuestario** se encarga de preparar la posición del Parlamento y, de otras actividades detalladas en el punto 3.5.3.

¹⁸⁹ De conformidad con el artículo 287 del TFUE (Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea)

El procedimiento de aprobación de la gestión.

Cada ejercicio presupuestario, con periodicidad anual, como regulan los artículos 318 y 319 del TFUE, el “***Parlamento Europeo, por encargo del Consejo, aprueba la gestión de la Comisión*** en la ejecución del presupuesto, no sin antes haber examinado los informes de actividad de las direcciones generales de la Comisión, el informe de gestión y de resultados de esta última, el informe de evaluación y el informe anual del Tribunal de Cuentas, junto con las respuestas de la Comisión y de otras instituciones a sus observaciones.”¹⁹⁰

Los miembros de la Comisión de Control Presupuestario son los encargados de plasmar por escrito la posición adoptada por el Parlamento en los informes especiales del Tribunal de Cuentas. ***La Comisión y las demás instituciones*** están obligadas a dar curso a las observaciones del Parlamento adjuntas a su decisión sobre la aprobación de la gestión presupuestaria.¹⁹¹

El Parlamento aprueba también anualmente la gestión de las demás instituciones y agencias, sin embargo, aprueba la gestión de la Comisión en la ejecución del Fondo Europeo de Desarrollo (FED) por separado, este fondo no

¹⁹⁰ **Artículo 318 TFUE:** La Comisión presentará cada año al Parlamento Europeo y al Consejo las cuentas del ejercicio cerrado relativas a las operaciones del presupuesto. Además, les remitirá un balance financiero del activo y pasivo de la Unión. La Comisión presentará asimismo al Parlamento Europeo y al Consejo un informe de evaluación de las finanzas de la Unión basado en los resultados obtenidos, en particular, en relación con las indicaciones dadas por el Parlamento Europeo y el Consejo en virtud del artículo 319.

Artículo 319 TFUE 1. El Parlamento Europeo, por recomendación del Consejo, aprobará la gestión de la Comisión en la ejecución del presupuesto. A tal fin, examinará, después del Consejo, las cuentas, el balance financiero y el informe de evaluación mencionados en el artículo 318, el informe anual del Tribunal de Cuentas, acompañado de las respuestas de las instituciones controladas a las observaciones del Tribunal de Cuentas, la declaración de fiabilidad a que se refiere el párrafo segundo del apartado 1 del artículo 287 y los informes especiales pertinentes del Tribunal de Cuentas.

2. Antes de aprobar la gestión de la Comisión, o con cualquier otra finalidad relacionada con el ejercicio de las atribuciones de ésta en materia de ejecución del presupuesto, el Parlamento Europeo podrá solicitar explicaciones a la Comisión sobre la ejecución de los gastos o el funcionamiento de los sistemas de fiscalización financiera. La Comisión facilitará al Parlamento Europeo, a instancia de éste, toda la información necesaria.

¹⁹¹ **Artículo 319, apartado 3, del TFUE y artículo 166 del Reglamento Financiero.**

está integrado en el presupuesto general. La decisión del Parlamento de aprobación de la gestión presupuestaria y su resolución sobre la ejecución del presupuesto general se dirigen al presidente del Parlamento.

Por regla general, el Parlamento examina los informes sobre la aprobación de la gestión en el Pleno antes del 15 de mayo¹⁹². Si la propuesta relativa a la aprobación de la gestión no obtiene la mayoría o si decide aplazar su decisión, el Parlamento debe informar a las instituciones o agencias afectadas sobre los motivos. Estas últimas deben adoptar, lo antes posible, las medidas necesarias para eliminar los obstáculos a la citada decisión. Posteriormente, la *Comisión de Control Presupuestario* remite, en un plazo de seis meses, un nuevo informe con una nueva propuesta de concesión o denegación de la aprobación de la gestión.

El *Tratado de Lisboa refuerza los instrumentos de control basados en los resultados obtenidos por los programas de la Unión y obliga a la Comisión a presentar al Parlamento y al Consejo un informe exhaustivo* de evaluación en el que se tengan en cuenta sus indicaciones¹⁹³, tal como se recoge en el procedimiento de aprobación anual de la gestión.

¹⁹² **Artículo 164 del Reglamento Financiero.**

¹⁹³ **Decisión 2014/335/UE**, Euratom del Consejo, de 26 de mayo de 2014, sobre el sistema de recursos propios de la Unión Europea (DO L 168 de 7.6.2014, p. 105).

4. ***POLÍTICA ECONÓMICA: POLÍTICA FISCAL Y POLÍTICA MONETARIA EN LA UNIÓN EUROPEA.***

4.1. **Impuestos y cambios para la política económica de la Unión Europea.** **El Presupuesto y la Fiscalidad Europea: Visión General.**

El acuerdo político sobre el futuro marco financiero de la Unión Europea, aprobado por el Consejo Europeo de Bruselas los días 15-16 de diciembre de 2005, afrontó “la crisis presupuestaria en la Unión y demostró que los Estados miembro y el diálogo son necesarios para la construcción europea”, afirma **Pedro Carlos Matarán**.¹⁹⁴

La forma de interpretar las finanzas públicas de la Unión Europea es diferente si el Estado miembro tiene el rol de contribuyente neto o lo tiene de receptor neto. **Matarán** define “como inevitable y reiterado debate siempre actual sobre las consecuencias de un nuevo sistema y sobre la necesidad de llevar a cabo una reforma profunda y revolucionaria del sistema de recursos propios en su conjunto.”

Este autor cree conveniente el análisis del **sistema de recursos propios**, su evolución y las propuestas de cambio que se han barajado después del último acuerdo sobre el marco financiero, entre las que se han de destacar las realizadas por la Comisión para el horizonte 2014-2020.

Los **Recursos Propios Comunitarios** son, para **Matarán**, “la fuente principal de financiación de la Unión Europea representando alrededor del 99% de los ingresos totales. El vademécum presupuestario 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

¹⁹⁴ **Matarán Serrano, Pedro Carlos, (2012).** La dinámica de los Ajustes IVA y RNB en la UE. Tesis UNED dirigida por la Dra. Dña. Antonia Calvo Hornero. pp 25-28. Obtenido en la página web: <http://e-spacio.uned.es/fez/eserv/tesisuned:CiencEcoEmp-Pcmataran/Documento.pdf>

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.”

Los **recursos propios de la UE** se componen de los recursos propios tradicionales, el recurso basado en el IVA y el recurso fundado en el agregado RNB.

Además, la Unión Europea cuenta con **otros ingresos**: “excedentes, ajustes y saldos de ejercicios anteriores, ingresos procedentes de las personas vinculadas a las instituciones y a otros organismos comunitarios, 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.”¹⁹⁵

Matarán en su análisis expone que “casi el 85% de los ingresos tienen su fuente en el IVA y la RNB. El primero se calcula aplicando un tipo uniforme a la base imponible del IVA, de cada Estado Miembro, 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 Estado Miembro, y el tipo está fijado en el 0,30% (con la excepción de Austria 0,225%; Alemania 0,15%; Países Bajos y Suecia 0,10%). **El peso que este recurso tiene sobre el total de los ingresos es del 11,23%.**”

Para *Matarán*, la **RNB (Renta Nacional Bruta)**¹⁹⁶ o recurso de equilibrio, “constituye la mayor fuente de ingresos de la UE, se establece después de conocer el saldo a financiar (diferencia entre los créditos de pago y los ingresos

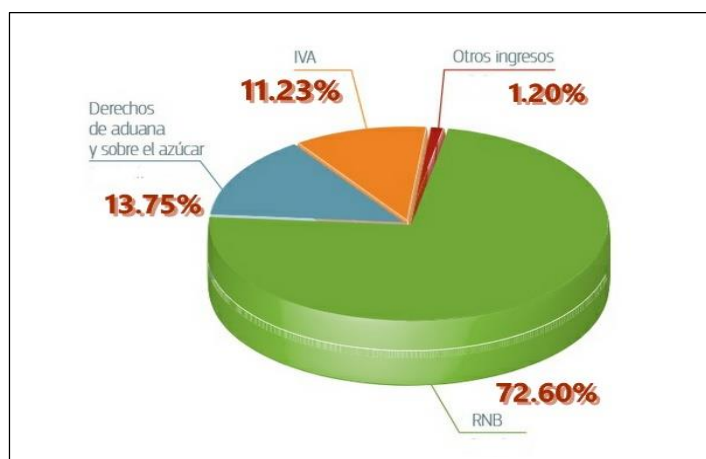
¹⁹⁵ **Presupuesto de la Unión Europea.** Títulos 3 a 9.

¹⁹⁶ **Renta Nacional Bruta (RNB):** Cada país transfiere un porcentaje uniforme de la RNB. Este porcentaje se ajusta de modo que los ingresos globales se correspondan con el nivel acordado de pagos. Web: <https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/budget.html>

disponibles) aplicando un porcentaje (determinado en el marco del procedimiento presupuestario) a la suma de la RNB de los Estados miembro. El protagonismo de este recurso en el total de ingresos es de un 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.”

Los Estados miembro transfieren, detalla *Matarán*, cada mes a la cuenta de recursos propios de la Comisión un doceavo del importe anual que les corresponde según el presupuesto en vigor en ese momento. Todos los EM participan de igual forma salvo Alemania, Suecia, Austria y Países Bajos que sólo lo hacen con un 25% de su cuota teórica.

Los RPT (Recursos Propios Tradicionales), denominados así por constituir la primera fuente de ingresos propia de las Comunidades Europeas (CE), son derechos de aduana, derechos agrícolas y cotizaciones del azúcar e isoglucosa. Alcanzan el 13.75% del total de ingresos. A su vez, los otros ingresos alcanzan el 1.20% de los ingresos. En los años 70 eran el único recurso propio de las Comunidades.



*Recursos Propios Comunitarios 2014-2020. Fuente Eurostat.

Los **derechos de aduana y agrícolas derivan** de los ingresos provenientes de aplicar el *Arancel Aduanero Común* a las importaciones procedentes de terceros estados. *Las cotizaciones del azúcar y de la isoglucosa*, sin embargo, consisten en aportaciones de las empresas del sector para cubrir los gastos de mantenimiento del mismo y de comercialización del sector. Los EM recaudan estos derechos y reciben por este concepto un 25% del total. Asimismo, los EM deben cada mes dictar declaración detallada de los derechos constatados a la Comisión.

El recurso basado en la **RNB** ha crecido notablemente, alcanzando el 72,6% del total de ingresos comunitarios. El **IVA** se ha estabilizado en un porcentaje similar al que suponen los RPT, si bien en la actualidad es inferior (11,23% versus 14,95%). Los **ingresos diversos** permanecen constantes salvo en los ejercicios excepcionales en los que el excedente presupuestario del ejercicio anterior fue muy elevado.

Andrés Fernández explica que “**las iniciativas de la UE en materia fiscal han de garantizar que los sistemas tributarios contribuyan a lograr una mayor eficacia** en el funcionamiento de los mercados de mercancías, servicios y capitales, así como a configurar un mercado laboral con un funcionamiento adecuado. Esto es necesario para lograr los objetivos de Lisboa. En términos de política fiscal significa que es **necesario centrarse en la supresión de los obstáculos y de las distorsiones fiscales.**”¹⁹⁷

Al hilo de esta afirmación, se ha de destacar que el 94 % del presupuesto de la UE se destina a proyectos implementados en los Estados miembro y fuera de ellos. Los 512 millones de ciudadanos de la Unión Europea se benefician de

¹⁹⁷ **Fernández Méndez, Andrés.** (2003). La Política Fiscal en la Unión Europea: Prioridades para los Próximos Años. Revista Galega de Economía, vol. 12, núm. 1 (2003), pp. 1-13. ISSN 1132-2799. Información obtenida en la web: http://www.usc.es/econo/RGE/Vol%2012_1/Castelan/notab2c.pdf

algún modo del presupuesto de la UE: estudiantes, investigadores, ciudades, regiones y organizaciones no gubernamentales (ONG).¹⁹⁸

Sin embargo, no podemos dejar de mencionar que el **sistema establecido es útil a la hora de afrontar las quiebras de bancos individuales** en las mejores condiciones de seguridad, impide que la situación de deterioro de un banco contamine a otros por causa de la dejadez del supervisor. Pero puede ser **ineficaz ante una crisis sistémica desencadenada por el desorden de una gran parte del conjunto de los mercados financieros**, como se pudo comprobar recientemente. El fondo de garantía puede encontrarse con reservas insuficientes en la Unión Europea, donde el riesgo es mucho mayor, puesto que los sistemas bancarios están mucho más concentrados y ostentan una parte mucho más importante de activos financieros del sector privado que en Estados Unidos. Es necesario, pues, que los recursos presupuestarios centralizados estén disponibles para satisfacer los compromisos contingentes de los fondos de garantía.

Por esta razón, podemos aseverar que **no es razonable que se establezca una unión bancaria sin una unión presupuestaria y sin un Tesoro Federal**. En el marco de la futura Constitución que instituya la unión presupuestaria, el Tesoro Federal es una entidad presupuestaria que debe tener una capacidad contingente limitada para recaudar un impuesto directamente europeo y autorizado por decisión de un Parlamento y confirmado por los países de la Eurozona.

Esta opción aportaría a la UE más seguridad y eficacia que un acuerdo a priori sobre el reparto de los costes entre los Estados miembros, un acuerdo

¹⁹⁸ **Calduch, R. (1991)**. Relaciones Internacionales. Editado por Ediciones Ciencias Sociales. Madrid, 1991. Pp. 1-8. “Las Organizaciones Internacionales Gubernamentales se pueden definir como: “Una asociación de estados, establecida por un acuerdo entre sus miembros y dotada de un aparato permanente de órganos, encargado de perseguir la realización de objetivos de interés común por medio de una cooperación entre ellos.” Obtenido de la página web: <https://www.ucm.es/data/cont/media/www/pag-55159/lib1cap9.pdf>

que siempre puede denunciar cualquiera de ellos, dado que conservan el poder de decisión sobre su participación.

La cooperación intergubernamental no es el régimen político idóneo para la consecución de la mejor gobernanza de una Unión Monetaria.

4.2. Análisis de la Problemática actual del Presupuesto y la Fiscalidad. Análisis de Propuestas llevadas a cabo.

La Unión Europea no tiene capacidad de decisión en el establecimiento y cobro de impuestos. Cada Estado decide la cantidad de impuestos que pagan sus contribuyentes. El **papel de la UE consiste, exclusivamente, en supervisar las normas fiscales nacionales para garantizar que sean compatibles con las políticas europeas.**

Al aludir a compatibilidad queremos significar que las mencionadas normas fiscales nacionales deben seguir los parámetros establecidos por la Unión Europea, a saber:

- Fomentar el crecimiento económico y la creación de empleo.
- Garantizar la libre circulación de mercancías, servicios y capitales en el mercado único de la UE.
- Velar para que no se favorezca injustamente a las empresas de un país sobre sus competidores en otros países.
- Garantizan que los impuestos no discriminen a los consumidores, trabajadores o empresas de otros estados de la UE.

Destaquemos que las **decisiones fiscales de la Unión Europea han de ser aprobadas por unanimidad** de todos los Estados miembro. De ese modo se garantiza que van a ser tenidos en consideración los intereses individuales de todos y cada uno de los estados que componen la Unión Europea.

En el caso **del IVA y de los impuestos especiales** sobre la gasolina, el tabaco y el alcohol, todos los gobiernos nacionales han decidido establecer un marco general de **normas y tipos mínimos** para evitar la distorsión de la competencia entre los países de la Unión Europea.

En lo relativo al **Impuesto de Sociedades y al Impuesto sobre la Renta**, la Unión Europea ha de garantizar el **respeto de los principios de no discriminación y libre circulación en el mercado único**. Para alcanzar este objetivo es necesario establecer un **enfoque europeo coordinado** entre todos los países miembro, una coordinación que paralelamente permita afrontar dificultades que son un sensible desafío para la UE, subrayando de entre todos ellos la evasión fiscal.

La Unión Europea no interviene a la hora de decidir como se gastan los ingresos fiscales de los Estados miembro en cada particular país, sin embargo, debido a la creciente dependencia entre las economías de la UE, **los países con un gasto muy elevado y endeudados más de lo recomendado por Lisboa, hacen peligrar la prosperidad de la Unión y desestabilizar la Eurozona**. Para disminuir ese riesgo, los países de la UE han de **coordinar sus políticas económicas, basándose en parte en las recomendaciones de la Comisión**, que hacen referencia a las políticas fiscales nacionales con el objetivo de lograr mejorar en aspectos como justicia, eficacia y crecimiento económico.

La consecución de la eliminación de barreras fiscales en el mercado único debe ser un objetivo prioritario a lograr. Es evidente que los impuestos que afectan a las personas físicas y las sociedades son establecidos y regulados principalmente por cada Estado miembro, regulación que causa enormes dificultades a ciudadanos y empresas a la hora de compartir actividades comerciales o laborales en varios estados de la Unión Europea. A pesar de que las normas de la UE establecen que no deben crear barreras a la movilidad en Europa, sucede que ciudadanos que cambian su residencia de un estado a otro

de la Unión, o empresas que invierten, pueden tener que pagar impuestos en dos o más países y hacer frente a complejidades administrativas indeseadas.

Existen convenios encaminados a la consecución de la eliminación de la doble imposición entre los diferentes estados de la UE, sin embargo, no todos regulan los impuestos y situaciones transfronterizas. Además, no suelen ser eficaces. La Comisión propone soluciones coordinadas a los gobiernos o, si es necesario, promover acciones legales en situaciones discriminatorias o que vulneren la norma de la Unión Europea.

Los estados de la UE acordaron una fiscalidad armonizada de bienes y servicios. Su acuerdo alcanza a las normas que regulan el impuesto de bienes y servicios: **tipos impositivos mínimos para el IVA y los impuestos especiales, así como una serie de normas sobre la aplicación de estos impuestos.** Los Estados miembro son libres de aplicar tipos superiores a los mínimos europeos. La Comisión trabaja en la reforma del sistema del IVA con el fin de simplificar su aplicación y evitar el fraude. Asimismo, pretende lograr mayor eficacia y mayores ingresos, que redundarían en mejoras para las haciendas nacionales.

Pierre Moscovici, comisario de Asuntos Económicos y Financieros, Fiscalidad y Aduanas, declaró al respecto que **“la Comisión Europea lleva largo tiempo luchando de forma sistemática contra la planificación fiscal abusiva. Aún no hemos ganado la batalla**, pero esta normativa es un importante hito en nuestra lucha contra quienes tratan de aprovecharse de los resquicios existentes en los sistemas tributarios de los Estados miembros para eludir miles de millones de euros en impuestos”.

Pilar Álvarez, Profesora titular de Derecho Financiero y Tributario de la Universidad de La Coruña, destaca la realización de “importantes progresos en lo relativo **fiscalidad transfronteriza equitativa**. El 28 de enero de 2016 la UE estableció un plan de acción para afrontar la evasión y elusión fiscal. La

Comisión Europea publicó un paquete de medidas contra la evasión fiscal orientado a luchar contra la planificación fiscal agresiva, a aumentar la transparencia entre los Estados miembros y a garantizar una competencia más justa para todas las empresas del mercado único. Con esos objetivos, el paquete de medidas (ATAD) comprende cuatro documentos fundamentales:

- Una propuesta de directiva relativa a la lucha contra la elusión fiscal.
- Una propuesta de modificación de la Directiva 2011/16/UE, en lo que respecta al intercambio automático de información.
- Una recomendación sobre la aplicación de medidas contra los abusos en detrimento de los convenios fiscales.
- Una comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre la estrategia exterior para una imposición efectiva.”¹⁹⁹

Las normas jurídicamente vinculantes conocidas como **ATAD** (*Anti Tax Avoidance Package*), que propuso la Comisión en 2016, como hemos mencionado, pretendía actuar drásticamente contra la planificación fiscal abusiva. El acuerdo siguió al alcanzado por los países de la **OCDE** sobre recomendaciones para limitar la erosión de la base imponible y el traslado de beneficios (BEPS) y convirtió a la UE en un líder mundial por su enfoque político y económico en relación con la tributación de las empresas.

Como consecuencia de este paquete de medida, la Unión Europea dictó nuevas normas para combatir el fraude fiscal en las grandes compañías que entraron en vigor el 1 de enero de 2019. Todos los Estados miembros aplicaron nuevas medidas jurídicamente vinculantes contra las prácticas abusivas que van

¹⁹⁹ **Álvarez Barbeito, Pilar, (2016)**. Paquete de medidas de la Comisión Europea para la lucha contra la evasión fiscal. Publicada en Documentos de Gómez-Acebo & Pombo. Marzo 2016. Web: <https://www.ga-p.com/wp-content/uploads/2018/03/paquete-de-medidas-de-la-comision-europea-para-la-lucha-contra-la-evasion-fiscal.pdf>

destinadas a las principales formas de elusión fiscal practicadas por las grandes multinacionales.

Las nuevas normas “se fundamentan en normas de alcance mundial sobre la erosión de la base imponible y el traslado de beneficios (BEPS) elaboradas por la OCDE en 2015 y tienen como finalidad esencial evitar el desvío de beneficios al exterior de la UE:

- ✓ ***Normas relativas a las sociedades extranjeras controladas:*** Los Estados miembros gravarán en la UE los beneficios trasladados a países con un bajo nivel de imposición en los que la empresa no tenga una actividad económica auténtica.
- ✓ ***Normas relativas a la limitación de intereses:*** Para desincentivar que las empresas utilicen pagos de intereses excesivos para minimizar su carga tributaria, los Estados miembros limitarán la cantidad de intereses netos que una empresa pueda deducir de sus ingresos sujetos a tributación
- ✓ ***Norma general contra las prácticas abusivas:*** Los Estados miembros podrán hacer frente a los regímenes de elusión fiscal cuando no puedan aplicarse otras normas contra la elusión.
- ✓ ***Normas sobre la imposición de salida:*** A partir del 1 de enero de 2020 entran en vigor normas destinadas a regular las asimetrías híbridas, tendentes a evitar que las sociedades exploten las diferencias existentes en la legislación tributaria de dos países de la UE para eludir impuestos, así como medidas para garantizar que los beneficios obtenidos en activos tales como la propiedad intelectual que salgan del territorio de un Estado miembro pasen a ser imposables en ese Estado.”

La fiscalidad de las empresas es una importante preocupación para los rectores de la Unión Europea. Los sistemas fiscales nacionales presentan

lagunas jurídicas que permiten a algunas empresas reducir sus impuestos empleando una "*planificación fiscal abusiva*".

Para afrontar esta problemática, las administraciones tributarias de los distintos países establecen puntos de encuentro para coordinar aquellos aspectos carentes de regulación jurídica. Los estados de la Unión mantienen una cercana relación para alcanzar esta necesaria coordinación, que incluye el intercambio de datos. La finalidad de todo ello es la **eliminación de la doble imposición del impuesto de sociedades** (que una sociedad tenga que tributar dos o más veces por los mismos ingresos en distintos países de la UE).

Para confrontar la *Planificación fiscal agresiva* son aprobadas directivas y firmado un convenio:

- La Directiva sobre intereses y cánones elimina las retenciones en origen sobre los pagos transfronterizos de intereses y cánones entre empresas asociadas que residan en dos países distintos de la UE.
- La Directiva sobre sociedades matrices y filiales evita la doble imposición de la sociedad matriz por los beneficios de sus filiales situadas en otros países de la Unión Europea.
- La Directiva sobre fusiones simplifica la tributación de las actividades destinadas a la reestructuración de empresas situadas en dos o más países de la Unión Europea.
- El Convenio de arbitraje de la UE establece un procedimiento para la resolución de conflictos para los casos de doble imposición entre empresas de distintos Estados miembros.

Por otro lado, la fiscalidad de las empresas experimenta un **endurecimiento de las normativas nacionales y europea** para poner freno a la *planificación fiscal agresiva*, el traslado de beneficios y el abuso de Derecho. Este hecho viene acompañado de una mayor transparencia en las resoluciones fiscales transfronterizas.

Paralelamente, los Estados miembro deben optar por regímenes del impuesto de sociedades abiertos y justos, no concebidos para **atraer deslealmente a las empresas** de otros países de la UE, ni atacar sus bases imponibles. Se ha firmado un **Código de conducta sobre la fiscalidad de las empresas** en el que los estados se comprometen a mantener una conducta ética y respetuosa con la fiscalidad de todos los países de la Unión.

Se trata de un importante instrumento para garantizar una competencia fiscal leal dentro de la UE. *Aunque el código no es jurídicamente vinculante, su fuerza política es innegable.* En virtud del código, los Estados miembros se comprometen a modificar o suprimir las medidas fiscales perniciosas y a abstenerse de introducir medidas de ese tipo en el futuro.

La **Comisión asiste** a los países de la UE en la administración de sus sistemas fiscales a través del programa **Fiscalis 2020** (Programa de cooperación entre países de la UE²⁰⁰). La ayuda incluye la creación de foros que hagan posible el intercambio de mejores prácticas y la cooperación entre los Estados miembros en diversos ámbitos (ingresos financieros, rendimientos del trabajo y del capital, IVA e impuestos especiales).

Los Estados miembros de la UE y la Comisión Europea también actúan a nivel internacional para promover unas normas mundiales más estrictas contra la elusión y la evasión de impuestos. En el marco de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), la UE contribuye activamente al establecimiento de las políticas fiscales a escala internacional. **Se han producido grandes avances en este ámbito, entre los que destacan la nueva norma internacional para el intercambio automático de**

²⁰⁰ **Programa Fiscalis 2020.** Información obtenida en la página web:
http://ec.europa.eu/taxation_customs/taxation/tax_cooperation/fiscalis_programme/fiscalis_2020/index_en.htm

información sobre cuentas financieras y el proyecto para remodelar las normas internacionales contra la elusión del impuesto de sociedades.

La UE ha suscrito acuerdos con cinco países de su entorno (Andorra, Liechtenstein, Mónaco, San Marino y Suiza), en los que se contempla el intercambio de información a efectos fiscales. A su vez, los Estados miembros tienen acuerdos similares con los territorios dependientes o asociados del Reino Unido y de los Países Bajos, situados fuera de la UE. Por último, **los acuerdos internacionales de la UE con terceros países incluyen cláusulas que obligan a estos a mantener normas de “buena gobernanza” en materia fiscal.** En esencia, esto implica el doble compromiso de intercambiar información fiscal con los países de la UE y eliminar las medidas fiscales perniciosas.

En lo concerniente al **Impuesto sobre las transacciones financieras**, los Estados miembros de la UE y sus ciudadanos desean que el sector financiero contribuya de manera equitativa a la Hacienda Pública. Por otra parte, está comúnmente aceptado que el sector debe devolver, al menos parcialmente, la prefinanciación a cargo de los contribuyentes europeos en el marco de las recientes operaciones de rescate de entidades bancarias.

Algunos países de la UE estudiaron la posibilidad de introducir un impuesto sobre las transacciones financieras y llegaron a implementarlo. Sin embargo, estas iniciativas aisladas a escala nacional presentan inconvenientes y pueden fragmentar el mercado interior de servicios financieros o provocar efectos no deseados como la doble imposición o la doble no imposición.

La Comisión propuso un sistema común de impuesto sobre las transacciones financieras para la Unión. Esta propuesta consiguió provocar la creación de un grupo, formado por países de la Unión Europea, para la adopción de una Directiva sobre la implantación armonizada de un Impuesto sobre Transacciones Financieras. Lo conformaban Alemania, Francia, Austria,

Bélgica, Eslovaquia, Eslovenia, España, Grecia, Italia y Portugal. El **25 de enero de 2019** el trabajo de estos estados se vio reflejado en la publicación del Proyecto de Ley del Impuesto sobre las Transacciones Financieras.

Los Impuestos sobre los vehículos no disponen de una sola norma a escala europea sobre matriculación de vehículos e impuestos de circulación. Los países son libres de recaudar o no estos impuestos, siempre que actúen de forma no discriminatoria. La Comisión Europea ha publicado documentos en los que expone las repercusiones de la legislación general de la UE sobre las normas nacionales en materia de impuestos sobre los vehículos trasladados de un país a otro. Además, ha formulado una serie de recomendaciones para mejorar el funcionamiento del mercado interior y evitar, en particular, la doble imposición de dichos vehículos, así como los obstáculos al alquiler transfronterizo de vehículos.

En la Unión Europea, **la libre circulación** de personas, mercancías, capitales, servicios y empresas es una realidad. De ello se desprende que los países de la UE no pueden operar sus sistemas fiscales de forma individual, ni aislados del resto del mundo. Los esfuerzos europeos e internacionales para combatir la elusión y la evasión de impuestos se han intensificado con la crisis económica.

4.3. La Política Fiscal de la Unión Europea: Evolución reciente de los impuestos y su incidencia en los ingresos comunitarios.

El sistema establecido por la Unión Europea está concebido con la clara finalidad de generar un importante volumen de ingresos, a pesar de las dificultades que lleva aparejada la elevada movilidad internacional de las transacciones financieras.²⁰¹

²⁰¹ **La Unión Europea. Fiscalidad: Hacia unos impuestos justos, eficaces y favorables al crecimiento.** Página web oficial de la Unión Europea. Información obtenida en: https://europa.eu/european-union/topics/taxation_es

Dos cuestiones destacadas han de ser planteadas en materia impositiva dentro del ámbito europeo acerca de la Política fiscal:

- ✓ En primer lugar, debemos averiguar la finalidad y las herramientas que permitirán obtener los objetivos de una fiscalidad eficiente y,
- ✓ En segundo lugar, responder a si realmente es necesaria o deseable la armonización fiscal en la UE y en qué medida se ha de realizar.

El Tratado de Funcionamiento de la UE (TFUE), artículos 110 a 113, recogen disposiciones concretas sobre la imposición. La política fiscal de la Unión Europea destaca como su esencial finalidad el **buen funcionamiento del mercado único**, es decir, garantizar que los ciudadanos y las empresas no tengan que enfrentarse a obstáculos relacionados con las actividades económicas transfronterizas. También menciona el TFUE como objetivo, la adopción de medidas fiscales para apoyar **políticas medioambientales y energéticas** (artículos 192 y 194)

La **Comisión Europea no considera que la armonización generalizada de los regímenes fiscales de los países de la UE sea necesaria mientras no se obstaculice el establecimiento y el funcionamiento del mercado único**. Los estados deben optar por el régimen que estimen más adecuado para sus intereses. Siguiendo el **principio de subsidiariedad**, solo se adoptarán medidas que alcancen a los estados de la UE cuando la iniciativa a escala nacional no sea una solución eficaz y si lo fuera una solución a escala de la UE.

Los esfuerzos de **armonización de la UE se centran principalmente en la legislación de la fiscalidad aplicable a bienes y servicios** (impuestos indirectos como el IVA e impuestos especiales que gravan productos energéticos, electricidad, alcohol y labores del tabaco) **en lugar de la fiscalidad aplicable a ingresos y beneficios** (impuestos directos).

La postura ambigua de la Comisión Europea a la hora de afrontar la armonización fiscal, unida a aspectos relevantes como las percepciones de

los ciudadanos de los distintos estados, la contradictoria información o la influencia de factores sociodemográficos del variopinto pueblo que conforma la Unión Europea; condicionan la apreciación que de los impuestos tienen los ciudadanos y los estados. Este hecho dificulta, incuestionablemente, la consecución de la necesaria convergencia fiscal.

El desconfiado comportamiento de Estados y ciudadanos ante las cargas impositivas europeas, que en ningún caso se asemeja a las respuestas de estos mismos protagonistas frente a los impuestos nacionales, obstaculizan la armonización como se verá en el punto siguiente.

Todos los sectores de opinión coinciden a la hora de definir el esencial objetivo a conseguir: progresión de ingresos, sin perjuicio del estado de bienestar de la ciudadanía y sin deterioro de la buena gobernanza de la Unión Europea. Es necesario investigar acerca de cuáles son los instrumentos adecuados, sabiendo la dificultad de lograr la armonización fiscal, para alcanzar la eficiencia fiscal. Para ello es fundamental dar un adecuado tratamiento a las fiscalidades directa e indirecta.

4.3.1. Impuestos Indirectos.

Andrés Fernández explica que “para obtener un funcionamiento adecuado del mercado interior, son necesarios regímenes de IVA y de impuestos sobre consumos específicos que sean eficientes y que reflejen las necesidades de las empresas y de los consumidores de la Unión.”²⁰²

Entre los impuestos indirectos figuran el IVA y los impuestos especiales sobre el alcohol, el tabaco y la energía. El sistema común del IVA se aplica en general a los bienes y servicios que se compran y se venden para su utilización o

²⁰² **Fernández Méndez, Andrés.** (2003). La Política Fiscal en la Unión Europea: Prioridades para los Próximos Años. Revista Galega de Economía, vol. 12, núm. 1 (2003), pp. 1-13. ISSN 1132-2799. Información obtenida en la web: http://www.usc.es/econo/RGE/Vol%2012_1/Castelan/notab2c.pdf

consumo en la Unión. Los impuestos especiales se perciben sobre la venta o el uso de productos específicos.

El **Parlamento Europeo** declara que para “facilitar el buen funcionamiento del mercado interior, la Unión orienta sus acciones legislativas a la coordinación y armonización de las normas que regulan el IVA, así como a la armonización de los impuestos especiales sobre el alcohol, el tabaco y la energía con vistas a garantizar el buen funcionamiento del mercado interior.”²⁰³

4.3.1.1. Impuesto sobre el valor añadido.

La armonización del IVA²⁰⁴, detalla el **Parlamento Europeo** en las *Fichas Temáticas sobre la Unión Europea*, “se efectuó en varios periodos con la finalidad de aumentar la transparencia en el comercio interior de la Unión Europea. En 1970 se decidió financiar el presupuesto de la UE a partir de los recursos propios. Estos recursos debían incluir pagos basados en una proporción del IVA obtenido mediante la aplicación de un tipo impositivo común a una base imponible fijada uniformemente. En 2007, la Directiva sobre el IVA (2006/112/CE) codificó finalmente todas las modificaciones en un único acto jurídico. En 1985, la **Comisión** publicó el *Libro Blanco sobre el mercado interior*, en cuya parte III se abordaba la supresión de barreras fiscales. La necesidad de actuación en materia de IVA se derivaba de la aplicación del *Principio del país de destino*.”

²⁰³ **Parlamento Europeo: Fichas temáticas sobre la Unión Europea: Impuestos Indirectos.** Información obtenida en página web:

<http://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/81/los-impuestos-indirectos>

²⁰⁴ **Artículo 113 del Tratado de Funcionamiento** de la Unión Europea (TFUE) dice: “El Consejo, por unanimidad con arreglo a un procedimiento legislativo especial, y previa consulta al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social, adoptará las disposiciones referentes a la armonización de las legislaciones relativas a los impuestos sobre el volumen de negocios, los impuestos sobre consumos específicos y otros impuestos indirectos, en la medida en que dicha armonización sea necesaria para garantizar el establecimiento y el funcionamiento del mercado interior y evitar las distorsiones de la competencia.”

En el referido libro, La **Comisión** planteó un cambio en el sistema del IVA:

a. El sistema transitorio.

La Comisión propuso “una evolución hacia el *Principio del lugar de origen* en 1987, según el cual las transacciones entre los Estados miembros se gravarían al tipo aplicado en el país de origen, que los comerciantes podrían deducir como impuesto soportado. Además, creyó oportuno crear un sistema de compensación con el objetivo de destinar el IVA recaudado en el país de origen al país de consumo. Estas propuestas resultaron inaceptables para los Estados miembro, quienes propusieron como alternativa el *Principio del país de destino* para las transacciones entre sujetos pasivos del IVA, sentando así la base del sistema transitorio vigente a partir de 1993 (Directivas 91/680/CEE y 92/111/CEE).”

b. Una estrategia viable para mejorar el sistema en vigor.

El Parlamento Europeo dice que la “norma europea que regula el IVA es la **Directiva 2006/112/CE**. Le siguieron, en 2008, las **Directivas 2008/8/CE** y **2008/9/CE**. Desde entonces, el IVA sobre los servicios entre profesionales se aplica, en principio, **en el país en el que se prestaron los servicios**. En 2005 se comenzó a acordar los aspectos que permitirían una aplicación más uniforme de la normativa de la UE. Estos aspectos se plasmaron en el **Reglamento de Ejecución (UE) n.º 282/2011**. La consecuencia fue que **todos** los Estados miembros pudieron aplicar normas especiales para simplificar la aplicación del IVA. **El Reglamento (CE) n.º 37/2009** sobre la cooperación administrativa en el ámbito del IVA, permitió combatir el fraude fiscal afín a las operaciones intracomunitarias.”

En lo concerniente a los **distintos tipos del IVA**, la **Directiva 92/77/CEE** aprobó un tipo mínimo normalizado del 15 %, revisable cada dos años. El Consejo, más tarde, amplió el período de validez del tipo mínimo hasta finales de 2017. Asimismo, los países de la UE estaban autorizados a aplicar uno o

dos tipos reducidos de un mínimo del 5 % a determinados bienes y servicios. También podían conservar los tipos inferiores al mínimo si con anterioridad al 1 de enero de 1991 tuvieron vigencia.

La Comisión presentó, en enero de 2018, una propuesta para la reforma de los tipos del IVA²⁰⁵, con la finalidad de aumentar la flexibilidad y permitir a los Estados de la Unión favorecerse de la aplicación de tipos reducidos y nulos, ya existentes en otros Estados miembros.

La **Comisión Europea** publicó el **Libro Verde sobre el futuro del IVA**, en 2010, con la intención de provocar un debate acerca de este impuesto.²⁰⁶ En 2012, creó un grupo de expertos sobre el IVA ("**Comité del IVA**"), que publica con periodicidad orientaciones sobre el IVA. En 2016 presentó un **Plan de modernización** del sistema del IVA, en el que se plasman las líneas del sistema de IVA único europeo, medidas para combatir el fraude del IVA, revisión de los tipos reducidos del IVA, propuestas para la simplificación de las normas y facilidades a las pymes en lo concerniente al IVA.

La Comisión propone **aplicar el principio del país de destino a la entrega transfronteriza de mercancías**. En él, el exportador pagará el IVA en el Estado miembro en que entregue el producto. Inicialmente solo se aplicaría a las operaciones entre empresas. También propone mayor flexibilidad a los Estados miembros en la aplicación de tipos reducidos de IVA.

La Comisión, en 2017, realizó la Propuesta sobre armonización y simplificación de determinadas normas del régimen del IVA y la introducción del régimen definitivo de tributación de los intercambios entre los Estados

²⁰⁵ **Directiva del Consejo por la que se modifica la Directiva 2006/112/CE** en lo que respecta a los tipos del IVA. https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:6ba9e0ba-fc39-11e7-b8f5-01aa75ed71a1.0021.02/DOC_1&format=PDF

²⁰⁶ **Comisión Europea. (1/12/2010)** Libro Verde sobre el futuro del IVA Hacia un sistema de IVA más simple, más robusto y eficaz. COM(2010) 695 final. Información obtenida en la página web: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/docs_autres_institutions/commission_europeenne/com/2010/0695/COM_COM\(2010\)0695_ES.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/docs_autres_institutions/commission_europeenne/com/2010/0695/COM_COM(2010)0695_ES.pdf)

miembros²⁰⁷. En 2018, efectuó la Propuesta sobre la reforma de los tipos del IVA²⁰⁸.

La Comisión también realizó una propuesta en la que defendía que el tipo normalizado del IVA del 15 % sea permanente.²⁰⁹

El Parlamento Europeo, así está legislado, se limita al procedimiento de consulta. En 2014, aprobó una Resolución sobre la propuesta de la Comisión de una Directiva del Consejo para modificar la Directiva 2006/112/CE, relativa al sistema común del IVA, posteriormente retirada. En 2016, aprobó una Resolución sobre el plan de acción de la Comisión, en la que celebraba la intención de proponer un sistema de IVA definitivo y medidas adicionales para acabar con el fraude.

Los **Ministros de Economía y Finanzas de la Unión Europea (ECOFIN)** aprobaron en **2018** reformas sobre la aplicación del IVA en intercambios comerciales entre países del bloque comunitario, también normas para reforzar la cooperación administrativa entre autoridades tributarias y la opción de aplicar la reversión del sujeto pasivo del impuesto al consumo.

Se implementaron medidas de aplicación temporal mientras los debates sobre la reforma general del sistema de IVA continuaban su curso. Se fijaron criterios

²⁰⁷ **Directiva del Consejo que modifica la Directiva 2006/112/CE.** Armonización y la simplificación de determinadas normas del régimen del IVA y se introduce el régimen definitivo de tributación de los intercambios entre los Estados miembros <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017PC0569&qid=1520523333415&from=EN>

²⁰⁸ **Propuesta de Decisión de Ejecución del Consejo (10/1/2018)**, por la que se autoriza a la República de Malta a aplicar una medida especial de excepción a lo dispuesto en el artículo 287 de la Directiva 2006/112/CE relativa al sistema común del impuesto sobre el valor añadido. COM(2018) 5 final. Información a consultar en la página web: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018PC0005&qid=1520523378661&from=EN>

²⁰⁹ **Propuesta de Directiva del Consejo (19/12/2017)**, por la que se modifica la Directiva 2006/112/CE, relativa al sistema común del impuesto sobre el valor añadido, en lo que se refiere a la obligación de respetar un tipo normal mínimo. COM(2017) 783 final. Proposición a consultar en la página web: [http://www.europarl.europa.eu/RegistreWeb/search/simple.htm?reference=COM_COM\(2017\)0783](http://www.europarl.europa.eu/RegistreWeb/search/simple.htm?reference=COM_COM(2017)0783)

sobre el tratamiento del IVA en operaciones en cadena. Cambios que se empezarían a aplicar desde el 1 de enero de 2020, con el objetivo de afrontar el fraude fiscal.

4.3.2.1. Impuestos especiales.

Estos impuestos se orientan a mejorar la salud pública, proteger el medio ambiente, ahorro de energía, etc., por lo que inciden notablemente en determinadas políticas presupuestaria comunitarias (transportes, higiene y salud, medio ambiente) y guardan una estrecha relación con los hábitos de los Estados miembro.

Los impuestos especiales sobre el alcohol, el tabaco y la energía.

El Artículo 191 del TFUE contempla los objetivos a perseguir por la fiscalidad europea en lo concerniente a los impuestos especiales: “La política de la Unión en el ámbito del medio ambiente contribuirá a alcanzar los siguientes objetivos: la conservación, la protección y la mejora de la calidad del medio ambiente, la protección de la salud de las personas, la utilización prudente y racional de los recursos naturales,”

El **Parlamento Europeo** declara que “los tipos tributarios y la estructura de los impuestos especiales varían entre los Estados miembros y repercuten sobre la competencia. La existencia de discrepancias importantes en los impuestos que gravan un producto concreto puede generar movimientos de bienes por razones fiscales, pérdidas de ingresos y fraudes. Desde el inicio de la década de 1970 se han intentado armonizar tanto la estructura como los tipos tributarios, aunque se han hecho pocos progresos.”²¹⁰

Con la **Directiva 2008/118/CE** relativa al régimen general de los impuestos especiales se establece un régimen general en relación con los productos objeto

²¹⁰ **Parlamento Europeo**. Fichas Temáticas. Los Impuestos Indirectos. Obtenido en la página web: <http://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/81/los>

de impuestos especiales a fin de garantizar su libre circulación y, al mismo tiempo, el adecuado funcionamiento del mercado interior de la Unión.

Alcohol.

La Comisión y el Tribunal de Justicia de las Unión Europea (asunto 170/78, Rec. 1985) han considerado que todas las bebidas alcohólicas son más o menos intercambiables y compiten entre sí.

La Directiva 92/83/CEE definió los productos a los que se aplican impuestos especiales y el modo de fijarlos. En el contexto del **Programa de Adecuación y Eficacia de la Reglamentación (REFIT)**, la Comisión evaluó la Directiva 92/83/CEE en un informe al Consejo en octubre de 2016. El Consejo aprobó sus conclusiones e invitó a la Comisión a elaborar los estudios correspondientes y a preparar una posible propuesta legislativa. La Comisión inició los preparativos en 2017 y aún no han visto la luz.

Productos del tabaco.

El *Parlamento* ha publicado que “la estructura básica de los impuestos especiales del tabaco se ha establecido en una Directiva consolidada (2011/64/UE). En contra de lo propuesto inicialmente por la Comisión, se fijaron solo tipos mínimos. Hay varias categorías de labores del tabaco sujetas a imposición.

- ✓ Los impuestos sobre los cigarrillos están compuestos de un tipo proporcional (ad valorem) y de un impuesto especial específico.
- ✓ Otros productos de tabaco se gravan con un impuesto especial ad valorem o específico o mediante el llamado “impuesto especial mixto”.

La evaluación del Programa de Adecuación y Eficacia de la Reglamentación (REFIT), del mismo modo que la de los impuestos especiales sobre el alcohol, ha revelado posibilidades de revisión de la Directiva sobre productos del

tabaco. El Consejo invitó a la Comisión a iniciar los trabajos preparatorios de una posible propuesta legislativa.”

En enero de 2018 y tras llevar a cabo una evaluación, la Comisión decidió, ante la falta de datos, no proponer la revisión ni la modificación de la Directiva 2011/64/UE.

Productos de la energía (hidrocarburos, gas, electricidad, energías alternativas, combustible de aviación).

En 1992 se marcó la estructura básica de los impuestos especiales sobre los hidrocarburos. Se establecieron tipos mínimos, a diferencia de lo previsto (armonización total). Las propuestas de la Comisión de 1997 se aprobaron con modificaciones (Directiva 2003/96/CE, con exenciones en las Directivas 2004/74/CE y 2004/75/CE).

La **Comisión**, el año 2000, publicó una Comunicación relativa a la imposición del combustible de aviación e “introduce por primera vez disposiciones que permiten a los Estados miembros gravar el carburante utilizado en los vuelos nacionales y, en el marco de acuerdos bilaterales, el carburante utilizado en los vuelos intracomunitarios.”

En **2001** se propusieron medidas para promover la utilización de los biocarburantes, incluida la posibilidad de aplicar un tipo reducido del impuesto especial, adoptadas en 2003 en forma de la Directiva 2003/30/CE.

En **2002**, una propuesta sobre la aplicación de IVA en gas natural y electricidad para las empresas, definía como el lugar de imposición el país en el que el comprador estuviese establecido. Para el consumidor final, el lugar de consumo. Finalmente, esta propuesta se incluyó en la Directiva 2003/92/CE.

Iniciativas recientes

La **Comisión** propuso una Directiva sobre la fiscalidad de la energía²¹¹ para la modernización de las disposiciones en materia de fiscalidad de los productos energéticos. Los Estados miembros podrían haber redefinido así todas sus estructuras fiscales de forma que se contribuyera al crecimiento y al empleo mediante el traslado de la carga fiscal del trabajo al consumo. La propuesta fue retirada en marzo de 2015.

El **Parlamento**, en Resolución de 2002 sobre la política fiscal de la UE, desaprobó la política de la Comisión relativa a los impuestos especiales sobre el tabaco y las bebidas alcohólicas y no respaldó una armonización al alza. En fiscalidad de la energía y de los hidrocarburos, consideró que es necesario ampliar la aplicación del principio “quien contamina paga”.

En octubre de 2002, el **Parlamento** emitió un dictamen favorable a las propuestas relativas a los biocarburantes y aprobó algunas modificaciones para reforzar tales propuestas. En 2009 abogó por un incremento gradual de los impuestos sobre los cigarrillos y otros productos del tabaco, aunque no al nivel de la propuesta de la Comisión. En 2012, aprobó una Resolución sobre la propuesta de Directiva sobre la fiscalidad de la energía, que se retiró más tarde.

4.3.2. Impuestos Directos.

Dentro de la política fiscal de la Unión Europea tiene gran relevancia la imposición directa, que a causa de la dimensión internacional de la UE y por el importante impacto que la globalización ha tenido sobre ella, ha de ser estudiada de modo minucioso. Para que una economía global funcione de

²¹¹ **Propuesta de Directiva del Consejo (13/4/2011)**, que modifica la Directiva 2003/96/CE del Consejo por la que se reestructura el régimen comunitario de imposición de los productos energéticos y de la electricidad. COM(2011) 169 final Se puede consultar en la página web: [http://www.europarl.europa.eu/RegistreWeb/search/simple.htm?reference=COM_COM\(2011\)0169](http://www.europarl.europa.eu/RegistreWeb/search/simple.htm?reference=COM_COM(2011)0169)

manera efectiva es necesaria la adopción de una serie de reglas por parte de los agentes económicos, especialmente los gobiernos y las empresas.

El ámbito de la imposición directa, afirma **Dražen Rakić**, “no está directamente regulado por la legislación europea, aunque varias directivas y la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea fijan normas armonizadas en relación con la fiscalidad de las sociedades y de las personas físicas. Además, se han adoptado medidas para prevenir la evasión fiscal y la doble imposición.”

212

En lo que concierne a su base jurídica, **Rakić** asegura que “el Tratado de la Unión Europea (TUE) no contempla competencias legislativas explícitas en el ámbito de los impuestos directos. La legislación relativa a la fiscalidad de las sociedades suele regirse por el artículo **115 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE)**, en el que se autoriza la adopción de directivas para la aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros que incidan directamente en el mercado interior, por unanimidad y con arreglo al procedimiento de consulta. El **artículo 65 del TFUE** (libre circulación de capitales) permite a los Estados miembros que distingan entre contribuyentes cuya situación difiera con respecto a su lugar de residencia o con respecto a los lugares donde esté invertido su capital.”

El mismo autor subraya que en 1995, **el Tribunal de Justicia de la Unión Europea** resolvió (en el asunto C-279/93) que el **artículo 45 del TFUE** era directamente aplicable en materia de fiscalidad y de seguridad social. Dicho artículo establece que la libre circulación de trabajadores “supondrá la

²¹² **Rakić, Dražen. (2009)** Parlamento Europeo. Los impuestos directos: la fiscalidad de las personas físicas y de las sociedades. Fichas Temáticas sobre la Unión Europea. Información obtenida en la página web: <http://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/80/los-impuestos-directos-la-fiscalidad-de-las-personas-fisicas-y-de-las-sociedades>

abolición de toda discriminación por razón de la nacionalidad [...], con respecto al empleo, la retribución y las demás condiciones de trabajo”.

De acuerdo con los *artículos 110 a 113 del TFUE*, los Estados miembros tienen la obligación de suprimir la doble imposición dentro de la Unión a través de negociaciones, y el *artículo 55 del TFUE* prohíbe la discriminación en lo que respecta a la participación financiera en el capital de sociedades.

Rakić destaca “que la mayoría de los acuerdos en el ámbito de los impuestos directos quedan fuera del Derecho de la Unión. Una densa red de convenios bilaterales en los que participan Estados miembros y terceros países regula la imposición de los flujos de renta transfronterizos. Los dos objetivos específicos son:

- ✓ La prevención de la evasión fiscal y
- ✓ La eliminación de la doble imposición.

En general, **se considera justificable la existencia de cierto grado de armonización en la tributación de las sociedades a fin de evitar distorsiones de la competencia (particularmente en lo relativo a decisiones de inversión) y la “competencia fiscal”, así como de limitar las posibilidades de manipulación contable.**”

4.3.2.1. Impuesto sobre sociedades.

Andrés Fernández afirma que “la armonización de la imposición societaria ha sido fruto de respuestas parciales a problemas concretos de doble imposición o de actividad económica transfronteriza, también del proceso de competencia fiscal puesto en marcha por los Estados miembro de la UE. Este proceso ha generado una discriminación de la carga fiscal relativa sobre el capital y un

notable incremento de la carga que soporta el trabajo, que ha afectado negativamente al nivel de empleo.”²¹³

-La fiscalidad de las empresas.

Las propuestas de armonización del impuesto de sociedades, afirma **Rakić**, “se vienen debatiendo desde hace varias décadas (el *informe Neumark de 1962*, el *informe Van den Tempel de 1970*, la *propuesta de Directiva de 1975* sobre la aproximación de los tipos impositivos entre el 45 % y el 55 %). En 1980, la Comisión, consciente de que este intento de armonización estaba condenado al fracaso, decidió centrarse en la adopción de medidas para la realización del mercado interior. A través de las “Orientaciones en materia de fiscalidad de las empresas” de 1990, se adoptaron tres propuestas:

- ✓ La Directiva sobre fusiones (Directiva 2009/133/CE),
- ✓ La Directiva sobre sociedades matrices y filiales (Directiva 2011/96/UE)
- ✓ El Convenio sobre el procedimiento arbitral (90/436/CEE).

La **Directiva, propuesta en 1991**, sobre pagos de intereses y cánones efectuados entre sociedades matrices y filiales es una muestra de la tenaz lucha entablada con los Estados miembros: aunque se revisó, y a pesar del dictamen favorable del Parlamento, la Comisión retiró la propuesta ante la falta de acuerdo en el Consejo. En 1998, como parte del “paquete Monti”, se presentó una nueva versión, adoptada como **Directiva 2003/49/CE.**”

En 1991 se creó asimismo el **Comité Ruding de expertos independientes**, en cuyo informe se “recomendaba un programa de actuación para suprimir la doble imposición, armonizar los tipos del impuesto sobre sociedades y

²¹³ **Fernández Méndez, Andrés.** (2003). La Política Fiscal en la Unión Europea: Prioridades para los Próximos Años. Revista Galega de Economía, vol. 12, núm. 1 (2003), pp. 1-13. ISSN 1132-2799. Información obtenida en la web: http://www.usc.es/econo/RGE/Vol%2012_1/Castelan/notab2c.pdf

garantizar la plena transparencia de las ventajas fiscales concedidas por los Estados miembros para fomentar la inversión. La Comisión formuló una serie de propuestas, que fueron retiradas posteriormente.”

En 1996, la Comisión desplegó una nueva orientación en fiscalidad, en el ámbito del impuesto de sociedades, el resultado fue el *Código de Conducta sobre la Fiscalidad de las Empresas*, adoptado en forma de Resolución del Consejo en 1998. El *Consejo* creó un Grupo del Código de Conducta (conocido como el “*Grupo Primarolo*”) que analizó los casos de imposición societaria injustificada. **En 2001**, la Comisión realizó un estudio analítico de la fiscalidad de las empresas en la Comunidad Europea, en el que se señalaba que los principales obstáculos para las empresas se encuentran en un mercado interior en el que se aplican regímenes fiscales distintos.

La *Comisión* propuso “diferentes enfoques queriendo ofrecer una base consolidada para todas las actividades empresariales adentro de la UE: imposición en el país de origen, base imponible consolidada común opcional (BICIS), impuesto de sociedades europeo, y base imponible única armonizada obligatoria.”

En **2004** se creó un grupo de trabajo, cuya labor se plasmó en una propuesta de la Comisión. La “base imponible consolidada común del impuesto sobre sociedades” (BICCIS) propuesta implicaría que las empresas se beneficiarían, entre otras cosas, de un sistema de ventanilla única a la que dirigirse para solicitar devoluciones de impuestos. Además, podrían consolidar todas las pérdidas y ganancias producidas en la Unión. Por otro lado, los Estados miembros conservarían la totalidad de sus competencias para fijar sus impuestos de sociedades.

En 2012, el Parlamento retomó esta línea de trabajo y “aprobó una Resolución legislativa sobre la propuesta. Como respuesta a esto, la Comisión presentó, en junio de 2015, una estrategia para la reactivación en 2016 de la propuesta

BICCIS al objeto de relanzar las negociaciones en el seno del Consejo. La Comisión optó por un proceso en dos fases, separando la base común y los elementos de consolidación, con 2 propuestas legislativas conectadas entre sí:

- ✓ Una relativa a una base imponible común del impuesto sobre sociedades (**BICIS**)
- ✓ Otra relativa a una base imponible consolidada común del impuesto sobre sociedades (**BICCIS**).²¹⁴

Se solicitaba la introducción de una **BICCIS** obligatoria que podría hacerse realidad de manera progresiva. Esta propuesta, coincidente con la labor realizada por la OCDE, **podría combatir la elusión fiscal al acabar con ciertas zonas grises existentes entre los distintos sistemas nacionales**, con lo que se podría poner coto a los métodos legales de elusión fiscal habituales. En **marzo de 2018**, la Comisión propuso dos directivas del Consejo destinadas a garantizar una imposición justa de las empresas que prestan servicios digitales.”

-La equidad y la transparencia fiscales y la lucha contra la elusión fiscal y la competencia fiscal perniciosa.

En 2008, la crisis financiera provocó una mayor vigilancia a la lucha contra la elusión fiscal y a una fiscalidad equitativa para las empresas. Para alcanzar estos objetivos se habría de mejorar la transparencia. Para su consecución se aprobó la “Directiva del Consejo sobre el intercambio automático de información entre los Estados miembros en lo que respecta a las resoluciones

²¹⁴ **Propuesta de Directiva del Consejo (3/10/2011)**, relativa a una base imponible consolidada común del impuesto sobre sociedades (BICCIS). COM(2011) 121 final/2 Información obtenida en la página web aludida a continuación:
[http://www.europarl.europa.eu/RegistreWeb/search/simple.htm?reference=COM_COM\(2011\)0121](http://www.europarl.europa.eu/RegistreWeb/search/simple.htm?reference=COM_COM(2011)0121)

fiscales (Directiva 2015/2376) y la Comunicación sobre la transparencia fiscal para luchar contra la evasión y la elusión fiscales”.²¹⁵

En 2015, la **Comisión** adoptó “un plan de acción para un sistema de imposición de las sociedades justo y eficaz en la Unión Europea, que incluía una reforma del marco fiscal de las empresas al objeto de combatir los abusos fiscales, garantizar unos ingresos sostenibles y propiciar un mejor entorno empresarial en el mercado interior.”²¹⁶

La **Comisión** presentó, en enero de 2016, una propuesta de **Directiva contra las prácticas de elusión fiscal** que afectan al funcionamiento del mercado interior (adoptada en julio de 2016). En abril de 2016, la Comisión propuso una **modificación de la Directiva 2013/34/UE** “sobre la divulgación de información relativa al impuesto de sociedades por determinadas empresas y filiales. La propuesta exige a las empresas multinacionales hacer públicos determinados elementos de la información presentada a las autoridades tributarias.”

En junio de 2017, la **Comisión** propuso nuevas normas de transparencia aplicables a los intermediarios (consultoras, bancos, abogados, asesores fiscales) que venden regímenes fiscales potencialmente perjudiciales. El Consejo adoptó la propuesta en mayo de 2018. En diciembre de 2017, el **Consejo** publicó la primera lista de la UE de estados y territorios no cooperadores a efectos fiscales, actualizada periódicamente.

²¹⁵ **Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo (18/3/2015)**, sobre la transparencia fiscal para luchar contra la evasión y la elusión fiscales. COM(2015) 136 final. Información obtenida en la página web:

[http://www.europarl.europa.eu/RegistreWeb/search/simple.htm?reference=COM_COM\(2015\)0136](http://www.europarl.europa.eu/RegistreWeb/search/simple.htm?reference=COM_COM(2015)0136)

²¹⁶ **Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo (17/6/2015)**. Un sistema de imposición de las sociedades justo y eficaz en la Unión Europea: cinco ámbitos de actuación fundamentales. COM(2015) 302 final. Información obtenida en la página web:

[http://www.europarl.europa.eu/RegistreWeb/search/simple.htm?reference=COM_COM\(2015\)0302](http://www.europarl.europa.eu/RegistreWeb/search/simple.htm?reference=COM_COM(2015)0302)

El *Parlamento Europeo*, en relación con las investigaciones que está llevando a cabo la Comisión sobre las resoluciones fiscales acordadas a determinadas empresas, creó la *Comisión Especial sobre Resoluciones Fiscales y Otras Medidas de Naturaleza o Efectos Similares TAXE*, de carácter temporal, y, posteriormente, *la Comisión TAXE 2*.

Desde el **1 de enero de 2019**, todos los Estados miembros de la Unión Europea aplicaron nuevas medidas jurídicamente vinculantes contra las prácticas abusivas que van destinadas a las principales formas de elusión fiscal practicadas por las grandes multinacionales. Las normas jurídicamente vinculantes conocidas como *ATAD (Anti Tax Avoidance Directive)* o *Directiva contra la elusión fiscal* pretendía impulsar los esfuerzos a escala mundial para actuar drásticamente contra la planificación fiscal abusiva.

A partir del **1 de enero de 2020** entraron en vigor otras normas que regularon las asimetrías híbridas con el fin de impedir que las sociedades exploten las diferencias existentes en la legislación tributaria de dos países de la UE para eludir impuestos, así como medidas para garantizar que los beneficios obtenidos en activos tales como la propiedad intelectual que salgan del territorio de un Estado miembro pasen a ser imposables en ese Estado (normas sobre la imposición de salida).

-La fiscalidad de las pymes y digitales.

La Comisión ha trabajado, desde principios del siglo XXI, en la implantación de un régimen de imposición fiscal fiel a la normativa del Estado de origen de las pymes. Este régimen calcula los beneficios de las pymes atendiendo a las normas nacionales del país de origen, independientemente de que los ingresos procedan de otros Estados miembros.

Una de las dudas más comunes cuando una pequeña empresa decide dar el salto a otro país tiene que ver con las responsabilidades fiscales. Por eso se ha de valorar positivamente que Bruselas haya aprobado la puesta en marcha de un

portal único donde declarar el IVA de las operaciones intracomunitarias. Las modificaciones a la Directiva del IVA crean un portal en línea o 'ventanilla única' para todos los comerciantes de la UE para gestionar su IVA, anunció la Comisión en octubre de 2017 (Directiva 2017/2445). Además, este sistema se ofrece a las empresas no pertenecientes a la UE que deseen vender a otras empresas dentro de la Unión y que de otro modo tendrían que registrarse a efectos del IVA en cada Estado miembro. Estas empresas pueden designar simplemente a un intermediario en la UE que gestione el IVA en su nombre. Supone el fin a 25 años de sistema transitorio del IVA en el mercado único. La Directiva 2017/2445 prevé también una significativa ampliación del uso de la Ventanilla Única y algunas mejoras técnicas, que operarán a partir de 1 de enero de 2021.²¹⁷

El **22 de marzo de 2017** la Comisión Europea propuso medidas para asegurar la tributación equitativa de las empresas digitales de la Unión Europea. La tendencia creciente a que las compañías internacionales por capitalización bursátil más importantes sean digitales perjudica a la tesorería de los países miembros, más aún si las empresas de sectores no digitales pagan el doble de impuestos que las dedicadas al mundo online.

4.3.2.2. Impuesto sobre la renta de las personas físicas.

La Comisión considera que se han de introducir medidas armonizadoras en aspectos concretos de la estructura de los impuestos personales, pero no su total armonización ya que estos impuestos son instrumentos nacionales de política económica y social.

-El impuesto sobre la renta

²¹⁷ **Budova, Darva, (2017)**. Plan de Acción sobre el IVA de la Comisión Europea. Actualidad Jurídica Uría Menéndez. ISSN: 2174-0828 - 47-2017. pp. 164-171. Información obtenida en la página web: www.uria.com/documentos/publicaciones/5672/documento/ue02.pdf?id=7562

La fiscalidad de los trabajadores o pensionistas, afirma Rakić²¹⁸, que “reciben su salario o pensión en un Estado miembro pero viven o tienen familiares a su cargo en otro Estado miembro siempre ha sido una cuestión controvertida. Aunque, en general, se ha evitado la doble imposición mediante convenios bilaterales, todavía quedan por resolver cuestiones como las relativas a la aplicación de las diferentes formas de reducciones impositivas en el país de residencia a los ingresos recibidos en el país en que se trabaja. Con el fin de garantizar la igualdad de trato entre trabajadores residentes y no residentes, la **Comisión** propuso una Directiva sobre la armonización de las disposiciones relativas al impuesto sobre la renta en relación con la libre circulación de trabajadores, en virtud de la cual se habría aplicado el principio de imposición en el país de residencia. Tras el rechazo del Consejo, la propuesta se retiró, y la Comisión se limitó a publicar una Recomendación sobre los principios que deberían aplicarse al trato fiscal de los ingresos de no residentes. Además, se iniciaron procedimientos contra algunos Estados miembros por discriminación contra trabajadores extranjeros.”

El Tribunal de Justicia resolvió en sentencia del Tribunal de Justicia de 14 de febrero de 1995, “que un Estado miembro no puede dispensar a los no nacionales procedentes de otro Estado miembro un trato menos favorable en relación con la recaudación de los impuestos directos que el dispensado a un nacional propio”.²¹⁹

²¹⁸ **Rakić, Dražen. (2009)** Parlamento Europeo. Los impuestos directos: la fiscalidad de las personas físicas y de las sociedades. Fichas Temáticas sobre la Unión Europea. Información obtenida en la página web: <http://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/80/los-impuestos-directos-la-fiscalidad-de-las-personas-fisicas-y-de-las-sociedades>

²¹⁹ **Sentencia del Tribunal de Justicia de 14 de febrero de 1995.** En el asunto C-279/93. Información obtenida en la página web: <http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?text=no%2Bpuede%2Bdispensar%2Ba%2Blos%2Bno%2Bnacionales%2Bprocedentes%2Bde%2Botro%2BEstado%2Bmiembro%2Bun%2Btrato%2Bmenos%2Bfavorable%2B&docid=99137&pageIndex=0&doclang=es&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=4177845>

La integración, Rakić concluye, “en el ámbito de la **fiscalidad directa de las personas físicas ha evolucionado**, más que por propuestas legislativas, provocada por resoluciones del Tribunal de Justicia. En octubre de 2017, **el Consejo adoptó la Directiva 2017/1852 con el fin de mejorar los actuales mecanismos de resolución de litigios en materia de doble imposición en la Unión Europea.**”

-La fiscalidad aplicable a los intereses bancarios y de otro tipo de carácter transfronterizo.

Rakić recalca la importancia de que “el **contribuyente tenga el deber de declarar los intereses que ha recibido**. En la práctica, la libre circulación de capitales, junto con la existencia del secreto bancario, aumentó las posibilidades de evasión fiscal. Algunos Estados miembros imponen una retención sobre los ingresos por intereses. En 1989, la Comisión propuso el establecimiento de un régimen común de retención a cuenta sobre los intereses, fijado en un tipo del 15 %. Dicha propuesta se retiró a continuación y se sustituyó por una nueva destinada a garantizar un mínimo de imposición efectiva de los rendimientos del ahorro en forma de intereses, con un tipo del 20 %. Tras largas negociaciones, se llegó a un compromiso y se adoptó la Directiva 2003/48/CE del Consejo en materia de fiscalidad de los rendimientos del ahorro en forma de pago de intereses. Posteriormente fue sustituida por la **Directiva 2014/107/UE**, más ambiciosa, que prevé, junto con la **Directiva 2011/16/UE**, un exhaustivo intercambio de información entre las administraciones tributarias.”

El Papel del Parlamento Europeo en las propuestas relativas a la fiscalidad queda limitado por lo general al procedimiento de consulta. Rakić subraya que “las resoluciones del Parlamento Europeo apoyaron todas las propuestas de la Comisión en lo concerniente a fiscalidad de las sociedades y fiscalidad

directa de las personas físicas, pero argumentando que debe tener un mayor alcance. El Parlamento realiza **informes anuales sobre la fiscalidad.**”²²⁰

El mismo autor destaca “la importante actuación que, en 2016, realizó el Parlamento Europeo con motivo de la filtración de los “papeles de Panamá”; constituyó una comisión de investigación (la Comisión PANA) para investigar los presuntos casos de infracción y mala administración en la aplicación del Derecho de la Unión Europea en relación con el blanqueo de capitales y la elusión y la evasión fiscal. En octubre de 2017, la Comisión PANA aprobó su informe de investigación final. En diciembre de 2017, el Parlamento aprobó una Recomendación al Consejo y a la Comisión a raíz de la investigación realizada por la Comisión PANA. Con un mandato un tanto ampliado, el Parlamento creó, en marzo de 2018, la Comisión Especial sobre Delitos Financieros y Evasión y Elusión Fiscales (TAX3).”

4.4. La Política Fiscal Europea Armonizadora: Incidencia en el Presupuesto. Propuestas de la Comisión Europea.

La Unión Europea, afirman *Cordón y Gutiérrez*, “desarrolla su acción competencial a través del principio de atribución por el cual sólo posee las competencias atribuidas o cedidas por los Estados miembros en el Tratado de la Comunidad Europea (TCE), que en su artículo 308 reconoce residualmente la competencia si resulta necesaria para lograr el funcionamiento del mercado común y no existe otra base jurídica que regule este aspecto. En los ámbitos

²²⁰ **Parlamento. Primeros Informes Anuales:** El primero de ellos, acompañado de un seminario, se aprobó en febrero de 2012. Abordaba, en particular, cuestiones relacionadas con la doble imposición. En el informe de 2015 se condenaron las políticas tributarias agresivas y se apostó por un planteamiento común que permitiera, a la par que el correcto funcionamiento del mercado único, un refuerzo de las medidas para luchar contra el fraude y la elusión fiscales y la planificación fiscal agresiva. A raíz de los trabajos de las comisiones especiales de carácter temporal sobre resoluciones fiscales y otras medidas de naturaleza o efectos similares, el Parlamento adoptó dos Resoluciones: TAXE y TAXE 2.

que no sean de su competencia exclusiva, la UE intervendrá de acuerdo con el artículo 5 del TCE, conforme al principio de subsidiaridad, sólo en la medida en que los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros, y puedan lograrse mejor, debido a la acción contemplada a nivel comunitario. Si bien esta actuación se regirá por el principio de proporcionalidad, no excederá de lo necesario. Entre las competencias atribuidas a la UE no se encuentra la política fiscal, que está intrínsecamente unida a la soberanía de los Estados, si bien podemos hablar de cesiones puntuales como la política monetaria al Banco Central Europeo tras la implantación de la moneda única”.²²¹

La libre circulación de mercancías, personas, servicios y capitales en un mercado común obliga necesariamente a evitar las distorsiones²²² que se deriven de la incidencia de distintos regímenes fiscales nacionales en lo concerniente a movilidad de los bienes, servicios, personas y capitales. En palabras de *Cordón y Gutiérrez*, la “movilidad de bienes y servicios se ve condicionada por la divergencia de los sistemas fiscales nacionales y provoca un desplazamiento de los mismos desde los Estados con mayor presión fiscal a los de menor. Para afrontar este problema se disponen mecanismos para atenuar o eliminar las distorsiones de origen fiscal. El mecanismo menos ambicioso es la adopción de *herramientas de coordinación fiscal* que eviten distorsiones en las condiciones de competencia, pero respetando los distintos sistemas fiscales y manteniendo íntegra la soberanía fiscal de los Estados. Otro mecanismo es la consecución de una *armonización fiscal* o ajuste de los sistemas fiscales

²²¹ **Cordón Ezquerro, Teodoro y Gutierrez Lousa, Manuel (2006)**. La Política Fiscal Europea. ¿convergencia o Competencia? CLM.Economía, nº 9, Segundo Semestre de 2006. pp 61-96. El primer autor es miembro de la Agencia Estatal de Administración Tributaria. Y el segundo autor pertenece al Instituto de Estudios Fiscales-Universidad Complutense de Madrid. Web: http://www.clmeconomia.jccm.es/pdfclm/cordon_gutierrez_9.pdf

²²² **La distorsión fiscal** la podemos definir como la existencia de una discriminación de origen fiscal que altera las condiciones de competencia de un mercado, de tal suerte que se provocan modificaciones apreciables en las corrientes normales del tráfico.

nacionales para adaptarlos a los objetivos del mercado común. Ambos mecanismos conllevarían cesiones de soberanía de los Estados.”

La **armonización fiscal** en la Unión Europea, en primer lugar, iría acompañada de la desaparición de los derechos arancelarios, favoreciendo las transacciones mercantiles y la movilidad de las mercancías. En segundo lugar, estimularía la movilidad de los factores de producción y la competitividad empresarial dentro de la UE y, en tercer lugar, exige a los sistemas fiscales nacionales a seguir criterios de neutralidad que dificulte la presencia de las distorsiones tributarias y, así, lograr la libre movilidad de los bienes, los servicios y los factores productivos.

Los **enfoques teóricos** posibles, según *Cordón y Gutiérrez*, en el proceso de armonización fiscal son tres:

- ✓ **Enfoque igualación**, se cimienta en el establecimiento de los mismos impuestos y tipos de gravamen en todos los Estados miembro de un mercado común.
- ✓ **Enfoque aproximación**, supone la aplicación de los mismos impuestos, pero con tipos de gravamen diferentes.
- ✓ **Enfoque diferencial**, que no implica la fijación de impuestos y tipos de gravamen idénticos, sino cambios fiscales favorables a la armonización.

En un área integrada, como la UE, resulta dificultoso implementar el federalismo fiscal, que tiene como fundamento la hipótesis de una soberanía fiscal supranacional que sea correctora de diferenciaciones. Los estados federados siguen, en ocasiones, un enfoque diferencial porque la autoridad federal a través de transferencias compensatorias corrige las posibles distorsiones, mientras que, en un mercado común, como la UE, la falta de autoridad supranacional con competencias en política fiscal impide los mecanismos de compensación mencionados anteriormente. En consecuencia,

solo un enfoque tendente a la igualación es viable en la búsqueda de la eficiencia asignativa.

La política fiscal europea ¿convergencia o competencia?

Cordón y Gutiérrez afirman que “el proceso de armonización fiscal comunitario para la implantación de la unión económica y monetaria es la restricción a los Estados miembros de la posibilidad de desarrollar una política monetaria autónoma.” El enfoque igualación sería una renuncia a la soberanía fiscal y una privación de las tradicionales funciones del Estado. El proceso de armonización en la UE sólo sería factible aplicando un *enfoque aproximación* que permitiera el acercamiento gradual de los sistemas fiscales de los países de la Unión y, así, evitar las distorsiones tributarias que imposibiliten la culminación de un mercado común y dote de cierta autonomía a las políticas fiscales de los Estados miembro.

Un **sector de la doctrina**, declaran *Cordón y Gutiérrez*, “considera que la armonización fiscal no es un instrumento para conseguir un sistema fiscal neutral. Desde esta perspectiva, se propone otro concepto por el cual, en lugar de maximizar una función de bienestar social, se maximiza una función que pasa de ser exclusivamente económica a incluir también como variable el acercamiento hacia la unidad política europea.”

La resistencia de los Estados a perder soberanía limita la armonización de los sistemas fiscales, que se restringe a su vez por las decisiones que lleva aparejada la creación del mercado único, inevitablemente imposibilitará una política fiscal común en sus esferas tradicionales: asignación eficiente, redistribución equitativa y estabilización económica.

Para otros autores la armonización es un proceso de negociación que tiene como finalidad **lograr un sistema fiscal neutral**, que vendrá acompañada de una Europa políticamente unida, sin embargo, no podemos obviar que los

Estados miembro desean conservar soberanía que les permita aplicar flexibilidad a la política fiscal o crear ciertas mejoras económicas que contrarresten los perjuicios que la negociación pueda causar. Estas ventajas pueden convivir con la consecución de neutralidad fiscal o de unidad política. Esta perspectiva permite analizar la estabilidad del proceso de armonización fiscal e introduce el relativismo en el proceso de negociación en el que cada Estado puede elegir entre opciones según los resultados esperados por la interrelación.

Por último, una perspectiva doctrinal considera la armonización fiscal una **salvaguarda de la política fiscal de los Estados miembros**. Este sector de la doctrina cree que un mayor grado de armonización fiscal institucional evitaría tener que renunciar al poder tributario en favor de las fuerzas del mercado. Los poderes públicos han de ser quienes dispongan del poder tributario. Para este sector de la doctrina existen dos estrategias, compatibles, en el proceso de armonización fiscal:

- ✓ **Estrategia de armonización competitiva** que consiste en impulsar las acciones destinadas a liberalizar el mercado común sin cesiones de soberanía fiscal y que convergen como consecuencia de la libre circulación de los factores productivos. Esta estrategia sugiere algunas ventajas: Factibilidad, mantenimiento de la soberanía fiscal a nivel nacional y límites al crecimiento del sector público. También viene acompañada de inconvenientes: Dificultad de aplicar una política redistributiva, desarrollo de la elusión y evasión fiscal durante el proceso de competencia y distorsiones financieras y bancarias.
- ✓ **Estrategia de armonización institucional** que supone la convergencia de los sistemas fiscales a través de importantes cesiones de soberanía a favor de las instituciones comunitarias. A diferencia de la anterior concepción, el acercamiento es prefijado por la autoridad supranacional, previa io acuerdo

de los Estados miembros. Cree que la competencia fiscal desenfrenada lleva a impuestos que tiendan a cero. Esta estrategia tiene ventajas:

- Evitar los problemas generados por la competencia fiscal.
- Equidad internacional.
- Neutralidad en exportación de capital dentro de la UE.
- Equidad horizontal interpersonal en el plano europeo.
- Posibilidad de aplicar políticas redistributivas a nivel europeo.
- Reducción de la incertidumbre.
- Fomento del sentimiento de unidad.

También tiene inconvenientes:

- Neutralidad en exportación de capital entre UE y el resto del mundo.
- Cesión de soberanía.
- Equidad interpersonal.

La experiencia de la UE, nos dicen *Cordón y Gutiérrez*, hace pensar “que *la armonización, entendida como una igualación de bases y tipos impositivos en todos los Estados miembros a través de acuerdos supranacionales, ha sido un proceso frustrado*. Aunque, si atendemos a una perspectiva económica este fracaso es relativo, ya que siempre habrá países que ganen más sin cooperación.” Puede suceder que un Estado puede desarrollar una estrategia competitiva para atraer capital extranjero aplicando una fiscalidad baja o nula. Estos autores opinan que “la estrategia competitiva es sencilla de poner en marcha, los *artículos 93 y 94 del TCE obligan a aprobar por unanimidad los procesos armonizadores en materia fiscal*, por lo que es suficiente con el veto de cualquier Estado miembro para romper los posibles acuerdos cooperativos. Sin embargo, la regla de unanimidad pudo no ser un obstáculo si el calendario de integración se hubiera planteado de forma diferente y si los Estados hubieran condicionado la libertad de circulación de capitales a las directivas armonizadoras de la fiscalidad de los rendimientos del capital para evitar distorsiones fiscales.”

Instrumentos de Armonización.

En función de la estrategia que cada Estado aplique, los instrumentos de armonización variarán de manera importante. Así, **Cordón y Gutiérrez** consideran que “ante estrategias de carácter competitivo prevalecerán instrumentos de convergencia de los sistemas fiscales de carácter **espontáneo**, a causa del funcionamiento del mercado, sin cesión de soberanía fiscal y estableciendo un marco fiscal adecuado para ganar competitividad. En este sentido, una de las características de la política fiscal de las últimas décadas es que ha sido muy activa por lo que respecta a las reformas fiscales. Acompañada de la convergencia espontánea de los sistemas fiscales como fruto de la globalización económica y mayor liberalización de los factores productivos, especialmente del factor capital. En la UE con mayor fuerza se comprueba la hipótesis de *convergencia de los sistemas fiscales al provocar el propio funcionamiento del mercado común una competencia por la captación de los factores productivos basada en el principio de asignación eficiente de los recursos*. Sin embargo, es importante señalar que la competencia fiscal no ha surgido en el seno de un mercado único desenfrenado, la convergencia fiscal se ha realizado suavemente, de manera gradual y en un periodo largo de tiempo.”

La armonización fiscal viene acompañada de una pérdida de autonomía de la política monetaria de los estados miembro, situación asimilable a la sobrevenida desde la implantación del euro, ya que deben apelar al resto de las políticas para estabilizar y ajustar estructuralmente a largo plazo.

Destacan **Cordón y Gutiérrez** “la tributación del capital como instrumento contracíclico, por lo que su armonización, al restar flexibilidad a las economías ante perturbaciones externas, puede limitar el bienestar. Asimismo, **es muy difícil que un sistema fiscal armonizado sea flexible y se adapte con rapidez a las circunstancias cambiantes que el resto de los países no comunitarios**

puedan provocar, máxime cuando se requiere la unanimidad para los cambios fiscales dentro de la Unión Europea. Estas circunstancias provocan reticencias hacia la armonización fiscal dirigida por los órganos comunitarios pues algunos Estados desean mantener sus estructuras fiscales en cuanto manifiestan sus especificidades de filosofía económica y social. En este sentido, el posible nivel de armonización de las políticas fiscales será directamente proporcional al nivel de armonización posible de las políticas económicas y coyunturales de los Estados miembro.”

Es evidente que los ingresos y el gasto público son muy diferentes en cada estado miembro y esto puede llevar aparejado que la armonización de los ingresos tenga como consecuencia que el gasto público no permita afrontar las preferencias de los ciudadanos. Asimismo, se ha de afirmar que la armonización fiscal no es el modo más adecuado para obtener una mejor asignación de los recursos de la Unión Europea. Puede llegar a suceder que la armonización sea perjudicial si las características que definen la fiscalidad de un estado, al que se aplique esta armonización, así lo determinen.

Por otro lado, **Gutiérrez Lousa** afirma que hay “un sector de la doctrina que defiende que los procesos de reforma destinados a mejorar la eficiencia económica son tan importantes como la armonización. Plantea un importante debate político que ha de ser afrontado por partidos políticos, burócratas, organismos internacionales, grupos de presión y ciudadanos, exponiendo sus valores e intereses individuales o de grupo. Este sector tiene el convencimiento de que el **bienestar de la UE mejora si los sistemas fiscales son óptimos, aunque no armonizados**”.²²³

La armonización fiscal, reitera **Gutiérrez Lousa**, también “**propicia que la tributación del capital no disminuya**, pues impide que la competencia fiscal

²²³ **Gutiérrez Lousa, Manuel.** (2007). Tendencias de la Política Tributaria en la Unión Europea. Información Comercial Española, ICE: Revista de economía. Número 835. Pp 153-172. Información obtenida en la página web: <https://dialnet.unirioja.es/ejemplar/158228>

conduzca la tributación del capital a niveles inferiores de los actuales. Esta aseveración tiene su fundamento en que gobiernos son agentes filantrópicos que sólo intentan maximizar la utilidad de los votantes. Sin embargo, en demasiadas ocasiones los gobiernos actúan en su propio interés, sirviéndose de los defectos del ciclo político para certificar su reelección. En este modelo de Estado, cuya principal finalidad es maximizar su propia utilidad, existe una presión excesiva e inadecuada para el resto de los agentes económicos.”

Finalmente, este autor destaca “la aparición de **nuevos modelos de tributación del capital por algunos Estados miembro**. Así, **los modelos de tributación dual adoptados por los países nórdicos**, que separan la tributación de las rentas del trabajo y del capital, obligan a la búsqueda de una combinación más equilibrada de los principios de neutralidad y progresividad. Reconocen la enorme dificultad de someter a tarifas progresivas las rentas del capital. Este modelo ha propiciado ganancias de eficiencia importantes, hasta el punto que son las condiciones de mercado las que marcan las decisiones de inversión y financiación rebajando la incidencia de la variable fiscal en las decisiones anteriores. En este sentido, quizá el reto que debería plantearse la UE sería establecer un modelo dual con significativas ganancias de eficiencia, aunque teóricamente se perdiese en términos de progresividad formal.”

La tensión entre la eficiencia y equidad.

El objetivo de la equidad, en opinión de *Cordón y Gutiérrez*, “se puede intentar conseguir tanto mediante la política de ingresos como de gastos públicos, o mediante una combinación de ambas, razón por la que la valoración de la equidad hay que realizarla teniendo en cuenta la política fiscal desde esta doble perspectiva. Intentar obtener la equidad únicamente por medio de los ingresos públicos, con tipos elevados, puede generar elevados costes de eficiencia económica al incrementarse el exceso de gravamen y las pérdidas de bienestar.

Los gobiernos que estén dispuestos a sacrificar eficiencia a favor de una mejor distribución de la renta, preferirán sistemas impositivos más progresivos, mientras que los que prefieran una mayor eficiencia o neutralidad lo harán por tipos más reducidos, dando un mayor protagonismo al gasto público.”

La equidad es, corrobora el autor, “un concepto de difícil valoración, pues se puede referir a un momento determinado o a un período temporal más dilatado. Determinados gastos-inversiones, como la sanidad y la educación, requieren un período de tiempo muy largo para que puedan ser evaluados sus efectos. Cobra especial relevancia el cumplimiento de los criterios de convergencia fijados en Maastricht, principalmente en lo concerniente a evitar los déficits excesivos, de acuerdo con el artículo 104 del TCE, y la posterior aprobación del Pacto de Estabilidad y Crecimiento en 1997, que regula un conjunto de reglas de disciplina fiscal para dar estabilidad a la nueva moneda y que prohíben que los Estados que participen en el euro incurran en déficits superiores al 3 por 100 del PIB, medida reforzada por la posibilidad de sancionar a los que superen dicho límite.”

Podemos concluir diciendo que la equidad, entendida como distribución de la renta es más propia de economías cerradas. La eficiencia ha ido adquiriendo importancia frente a la equidad, las economías se han abierto como consecuencia de la globalización e internacionalización de la actividad económica de las empresas y la creciente competitividad.

Síntesis.

Un sector de la doctrina afirma que las consecuencias de una posible armonización fiscal y la consiguiente disminución de autonomía en la política económica, invita a los Estados miembros a aplicar otras políticas que le permitan obtener la estabilidad a largo plazo. Es interesante comprobar que la tributación del capital se comporta como instrumento contracíclico, si es

armonizado pierde flexibilidad ante posibles desequilibrios provenientes del exterior, acarreando pérdidas de bienestar a la comunidad.

Este sector, en el que se adscriben *Cordón y Gutiérrez*, alega que resulta difícil que un sistema fiscal armonizado sea flexible y adaptable con urgencia a las circunstancias cambiantes que el resto de los países no comunitarios puedan provocar, más aún si tenemos en cuenta que se requiere la unanimidad para las modificaciones fiscales de la UE.

Otro sector defiende que estas reticencias hacia la armonización fiscal dirigida por los órganos comunitarios obedecen al deseo de algunos Estados a mantener sus estructuras fiscales y evitar un alejamiento de sus filosofías económicas y sociales. *Lasarte* afirma que “si no avanzamos inmediatamente por estas líneas de actuación (hacia la armonización) los problemas de la fiscalidad europea serán cada día más graves. Los Estados miembros, acuciados por la crisis, seguirán adoptando sus propias medidas fiscales. Los que se encuentran en peores circunstancias económicas y financieras se verán obligados a su adopción de forma asimétrica en razón de esas circunstancias y de las exigencias de los gobiernos de instituciones que impulsan y protagonizan los rescates y las ayudas frente a los mercados de capitales.”²²⁴

Los inconvenientes apuntados por el sector crítico de la doctrina, que argumenta que las necesidades de ingreso y gasto público son notablemente diferentes entre los Estados miembro y puede provocar que los ingresos obtenidos no permitan alcanzar un nivel de gasto público acorde con las preferencias de los ciudadanos, no parecen ser suficiente razón para descartar

²²⁴ **Lasarte Álvarez, Javier. (2010).** Limitaciones de las Normas de los Tratados sobre Armonización y Coordinación Fiscal y Exigencias de la Situación Actual de la Unión Europea. Revista publicada con motivo del Encuentro Internacional sobre “Unión Europea, armonización y coordinación fiscal tras el Tratado de Lisboa”. Universidad Pablo de Olavide de Sevilla. Pp. 44-45. Información obtenida en la página web: https://www.upo.es/export/portal/com/bin/portal/upo/profesores/jrampri/profesor/1324329611453_ponencias.pdf

la armonización fiscal, pues esta falta de garantía en la asignación de recursos puede ser afrontada y superada adaptando las características del sistema fiscal de la Unión Europea en la dirección adecuada.

4.4.1. Papel de la Política Fiscal en el Marco de la Unión Económica y Monetaria de la Unión Europea.

La formación del mercado común o único en Europa y su relación con el proceso de integración monetaria, aseveran *Cuevas y Buzo*, “constituyó una relación necesaria, aunque no suficiente, para el buen funcionamiento de la UEM (Unión Económica Monetaria), pues requería más elementos para poder reforzar al mercado único y aprovechar plenamente sus bondades, entre los que destacamos el aspecto fiscal.”²²⁵

Para facilitar la transición hacia la moneda única de la UEM se aprobó un paquete de reformas ante la evidencia de que el mercado interno europeo sin la moneda única no era viable.

Cuevas y Buzo afirmaron que “la UEM da inicio el 1 de enero de 1994, fecha en que se funda del *Instituto Monetario Europeo (IME)*, institución de carácter provisional cuya misión residió en sentar las bases para una transición monetaria exitosa. Los objetivos centrales del **IME** fueron:

- ✓ Estrechar la cooperación entre los bancos centrales afiliados;
- ✓ Mejorar la coordinación de las políticas monetarias y cambiarias;
- ✓ Acrecentar la convergencia económica;
- ✓ Realizar los preparativos técnicos para la creación del *Banco Central Europeo (BCE)* y el *Sistema Europeo de Bancos Centrales (SEBC)*;

²²⁵ **Cuevas Ahumada, Víctor M. y Buzo de la Peña, Ricardo M. (2007)**. La unión monetaria europea: antecedentes, evolución y perspectivas. Revista Análisis Económico. Núm. 50, vol. XXII. Segundo cuatrimestre de 2007, pp. 5-34.
Información obtenida en la página web: <https://www.redalyc.org/pdf/413/41305002.pdf>

-
- ✓ Sentar las condiciones para la introducción del euro.”

Asimismo, se robusteció la independencia de los bancos centrales y se prohibió a éstos la concesión de créditos a sus respectivos gobiernos. Esto contribuyó a que los bancos centrales estuvieran preparados para incorporarse al SEBC y a alcanzar la convergencia inflacionaria entre los diferentes países.

Cuevas y Buzo destacan que “la convergencia inflacionaria constituyó sólo uno de los aspectos de la llamada convergencia económica. El **Tratado de Maastricht** establecía que, para finales de 1997, los países tendrían que cumplir con cinco criterios básicos:

- ✓ Tasa de inflación, observada durante los últimos doce meses, no debía rebasar en más de 1.5 puntos porcentuales a la tasa de inflación promedio de los tres países con mayor estabilidad de precios dentro de la UE.
- ✓ Tasa de interés a largo plazo, observada durante los últimos doce meses, no debía exceder en más de 2 puntos porcentuales al promedio de interés a largo plazo registrado en los tres países con menor inflación.
- ✓ El tipo de cambio debía haberse mantenido dentro de la banda de flotación determinada por el llamado Mecanismo de Tipos de Cambio II (MTCII) durante los últimos dos años.
- ✓ El déficit fiscal debía estar por debajo del 3% del Producto Interno Bruto (PIB).
- ✓ La deuda pública no debía superar el tope de 60% del PIB en la fecha de cierre del ejercicio presupuestario.

Estos criterios se emplearon para evaluar el desempeño y grado de convergencia económica de cada país miembro, habida cuenta de que la estabilidad de precios, tasas de interés y tipos de cambio, así como la salud de las finanzas públicas, son condiciones necesarias, aunque no suficientes para el éxito de cualquier proyecto de moneda única. Los países que quisieran

participar de la UEM y adoptar el euro en la fecha programada, es decir, en enero de 1999, debían esforzarse por cumplir de manera íntegra con cada uno de los criterios descritos.”

En junio de 1997 se firmó el **Pacto para el Crecimiento y la Estabilidad (PCE)**, que contiene mecanismos de regulación, evaluación y seguimiento del ejercicio fiscal de los estados que se sumaron al pacto. Asimismo, constituyó un sistema de alerta temprana para aquellos gobiernos que incurrieran en indolencia y dejadez a la hora de hacer respetar la disciplina presupuestaria. Incluye medidas correctivas oportunas y la imposición de sanciones, en estados con déficit público por encima del 3% del PIB, o con un endeudamiento público superior al 60% del PIB. El PCE aportó estabilidad a la UEM evitando que déficits fiscales y endeudamiento excesivo de los estados alterara el equilibrio económico de la Unión.

Cuevas y Buzo subrayan que, “en mayo de 1998, en una reunión cumbre realizada en Bruselas, tuvieron lugar dos importantes acontecimientos:

- 1) El **PCE fue ampliado y reforzado**, estableciéndose como objetivo de mediano plazo el que las cuentas públicas estuvieran próximas al equilibrio o con saldos superavitarios. Así fue como se garantizó la continuidad y permanencia de la disciplina fiscal más allá de 1997; es decir, más allá de la fecha establecida para cumplir con los criterios de convergencia de Maastricht.
- 2) **Once de las entonces quince naciones de la UE**: Alemania, Austria, Bélgica, España, Finlandia, Francia, Holanda, Irlanda, Italia, Luxemburgo y Portugal; **habían cumplido con los criterios de convergencia** acordados y podían pasar a formar parte de la zona del euro.

En junio de 1998 el Banco Central Europeo (BCE) inicia sus funciones y el Instituto Monetario Europeo (IME) entra en proceso de liquidación. El BCE, conjuntamente con los Bancos Centrales Nacionales (BCN) afiliados, se responsabilizaría de culminar el proceso de integración monetaria.”

La UEM, **entre 1999 y 2002**, establece la **fijación total y definitiva de los tipos de cambio** entre las monedas participantes y la entrada en operación de una política monetaria común, a cargo del BCE. El Euro es introducido de manera intangible, solo como una medida de referencia, como unidad de cuenta y medio de pago en operaciones bancarias. El PCE toma plena vigencia.

Cuevas y Buzo lo describen explicando que para la “regulación de las relaciones de política cambiaria entre los países de la eurozona y el resto de las naciones de la UE que conservaban sus propios signos monetarios, se recurrió al MTC II (Mecanismo de Tipos de Cambio II). **El 1 de enero de 2002, el euro dejó de ser una simple medida de referencia y es introducido de manera física en 12 naciones de la UE: Alemania, Austria, Bélgica, España, Finlandia, Francia, Grecia, Holanda, Irlanda, Italia, Luxemburgo y Portugal.** Los billetes y monedas en euros comenzaron a circular y, en un periodo de tan sólo dos meses, sustituyen a doce monedas nacionales. Desde **marzo de 2002, el euro se convierte en moneda de curso legal exclusivo en los países referidos y la integración monetaria adquiere vigencia plena.** En diciembre de 2002, en el marco del Consejo Europeo de Copenhague, se alcanza el **acuerdo histórico de promover una nueva ampliación de la UE y, por tanto, del mercado único.** Este acuerdo tendría **implicaciones de largo alcance, en la integración económica y monetaria.** Contemplaba el ingreso de diez nuevos países a la UE. **El marco regulatorio para el acceso de dichos países a la UE quedó plasmado en el Tratado de Niza,** cuya entrada en vigor se produce en febrero de 2003. En virtud de este Tratado se realizaron las **reformas institucionales necesarias para que la UE funcionara eficazmente con un número acrecentado de miembros.** El **1 de mayo de 2004 se concreta el ingreso de 10 Nuevos Estados Miembros (NEM),** con lo que el número de naciones de la Unión Europea pasa de quince (UE15) a veinticinco (UE25). En abril de 2005, Bulgaria y Rumania firman sendos tratados de adhesión a la UE y, conforme a lo programado, se convierten en

miembros oficiales a partir del 1º de enero de 2007(UE27). **Desde el 1 de julio de 2013, con la incorporación de Croacia se conforma la UE de 28 Estados Miembro.”**

Este hecho planteó un panorama completamente diferente para la eurozona. Los NEM ingresaron a la UE bajo un régimen de excepción, no adoptaron el euro, pero si adquirieron el compromiso a hacerlo en el futuro. **Grecia en 2001 y Eslovenia en 2006, en 2008 Malta y Chipre, en 2009 Eslovaquia, en 2011 Estonia, en 2014 Letonia y en 2015 Lituania fueron los Estados que accedieron a la eurozona con posterioridad cuando fueron satisfaciendo los criterios de convergencia macroeconómica.** Con este suceso histórico, se completa el listado de diecinueve países miembros de la eurozona (eurozona 19)²²⁶.

La Unión Monetaria Europea, escriben *Ozkan, Sibert y Sutherland*, “viene acompañada de novedades en la **política económica**. Los **criterios de convergencia de Maastricht obligan a los estados a fortalecer la disciplina fiscal, monetaria y cambiaria**. Además, la suscripción de un tratado internacional estableciendo una fecha límite, el final de 1997, para alcanzar metas específicas en materia de estabilidad macroeconómica y saneamiento fiscal, supuso un **fortalecimiento de la credibilidad de los gobiernos signatarios** en la dirección de sus respectivas economías. Mejora la **cooperación y la coordinación entre los bancos centrales**. Se refuerza su independencia económica y política, al tiempo que se prohíbe que financien a sus gobiernos, se sentaron las premisas para mantener la inflación bajo control

²²⁶ Cuatro microestados europeos firmaron acuerdos con la Unión Europea para el uso del euro como moneda: Andorra, Ciudad del Vaticano, Mónaco y San Marino. El euro ha sido adoptado de manera unilateral por Montenegro y Kosovo. Los departamentos de ultramar franceses de Guayana Francesa, Guadalupe, Martinica, Mayotte y Reunión son parte integral de Francia y de la Unión Europea, por lo que se encuentran incluidos en la zona del euro.

y se alcanzó la convergencia institucional necesaria para la **formación del SEBC** (Sistema Europeo de Bancos Centrales).”²²⁷

El **PCE (Pacto de Crecimiento y Estabilidad)**, redujo de manera importante las posibilidades de adoptar medidas fiscales de los gobiernos. Se **limitó el funcionamiento de los estabilizadores fiscales** automáticos y discrecionales.

En síntesis, dicen *Cuevas y Buzo*, “como consecuencia de la transición monetaria, fueron **varios los instrumentos de política económica que vieron reducidos sus radios de acción: el déficit fiscal, la deuda pública, la oferta de dinero, la tasa de interés y el tipo de cambio**, entre otros. Su consecuencia fue el surgimiento de una **nueva política macroeconómica. Con la UEM, los países renuncian por completo a su autonomía en las esferas monetaria y cambiaria.**”

El **BCE es la institución supranacional encargada de formular e instrumentar**, con el apoyo de los Bancos Centrales Nacionales de los Estados miembro, una política monetaria uniforme para todos los países afiliados. La UEM trae como consecuencia que la política monetaria unificada se vea regida por las **mismas tasas de interés** de referencia, las cuales sirven de pauta para fijar el resto de las tasas de interés.

Los **bancos comerciales pagan la misma tasa por obtener liquidez** de sus respectivos Bancos Centrales Nacionales (BCN) y la estructura general de tasas de interés sea muy similar entre las naciones. Es oportuno señalar, por otra parte, que junto con el BCE inician operaciones el Sistema Europeo de Bancos Centrales (SEBC). Como se ha mencionado, el **SEBC incluye al BCE y a los BCN de todos los países de la UE**, aunque dichos bancos sean o no miembros de la eurozona.

²²⁷ **Ozkan, F, Sibert, A and Sutherland, A. (1997).** 'Monetary Union, Entry Conditions and Economic Reform'. London, Centre for Economic Policy. Información obtenida en la página web: Research. https://cepr.org/active/publications/discussion_papers/dp.php?dpno=1720

El **mandato fundamental del BCE** es combatir la inflación para la consecución de la estabilidad macroeconómica, el crecimiento económico, la generación de empleos y el bienestar de la población en general. El BCE también puede estimular el crecimiento de las economías de la eurozona mediante recortes a las tasas de interés, si no va en detrimento de su objetivo primario que es la estabilidad de precios. El diseño de la política monetaria le corresponde al BCE, pero la formulación de la política cambiaria es competencia del Consejo de Ministros de Finanzas. Dicho Consejo realiza su función de manera autónoma, aunque consultando al BCE.

4.4.1.1. Obstáculos.

Para **Calvo, J. L. y Calvo, T.**, “cuando en los primeros momentos de la crisis puede considerarse que el BCE actuó como prestamista de última instancia de las instituciones financieras europeas, suministrando liquidez por medio de operaciones de mercado abierto, el hecho de que no se haya definido claramente esa función para el Banco Central Europeo hace que deban ser los países a través de su deuda pública los que asuman los costes del salvamento de sus sistemas financieros con problemas de liquidez/solvencia. Esto condiciona su capacidad de acción, actuando además como correa de transmisión de la crisis financiera a la economía real y de la deuda bancaria a la deuda pública. Los recursos para solventar las dificultades del sistema bancario pasan a ser un pasivo de los estados, incrementado su deuda pública y, en consecuencia, las necesidades de ajuste presupuestario para que esta última no se sitúe en una senda explosiva. Esta situación actual vuelve a poner de manifiesto la realidad de que **no existe un auténtico sistema financiero europeo integrado con un banco central**, y que la Eurozona es simplemente **un tipo de cambio fijo más una institución que controla la inflación**. La opción más realista, aunque prácticamente imposible dada la correlación de fuerzas actual, consistiría en la implantación de una auténtica Unión Bancaria

con una única autoridad monetaria y un sistema conjunto de garantías de depósito que actuase como un banco central al uso (FED, Banco de Inglaterra o Banco de Japón).”²²⁸

Cuevas y Buzo afirman que “las intervenciones en los mercados cambiarios y a la gestión de las reservas oficiales en moneda foránea, corre a cargo del BCE y de los BCN afiliados. El euro adquiere la categoría de moneda de curso legal exclusivo en marzo de 2002, tanto las monedas nacionales como los tipos de cambio interiores desaparecen en la eurozona y el manejo del tipo de cambio se torna auténticamente comunitario. **Los países de la eurozona han renunciado a la facultad de modificar de manera independiente las tasas de interés y el tipo de cambio.** Se prescinde así de dos importantes instrumentos para suavizar las fluctuaciones en los niveles de actividad económica y empleo en torno a su tendencia de largo plazo. Eso, sin embargo, no lo es todo: **la política fiscal también ha quedado restringida en virtud de la firma del PCE.** Un país miembro en recesión ya no podrá reactivar su economía mediante una reducción de las tasas de interés domésticas, una depreciación de la moneda nacional, y/o una política fiscal marcadamente expansiva. También existe la posibilidad de que un estado crezca demasiado rápido y experimente fuertes presiones inflacionarias. Tendrá cerrada la puerta para moderar su crecimiento y estabilizar sus precios con un aumento de tasas de interés y/o una apreciación cambiaria, aunque sí podrá llevar adelante una política fiscal restrictiva. Los desequilibrios comerciales en el interior de la eurozona no podrán corregirse mediante ajustes a los tipos de cambio, pues éstos han desaparecido. Finalmente, si un país miembro registra un déficit en

²²⁸ **Calvo González, José Luis y Calvo González, Teresa.** (2013). El Banco Central Europeo ante la crisis. ¿Otra política habría sido posible? Revista Universitaria Europea Nº 19. Diciembre 2013. Pp. 41-64 ISSN: 1139 – 5796.
Se puede consultar en la web: <http://www.revistarue.eu/RUE/082013.pdf>

cuenta corriente con países externos a la eurozona estará impedido para depreciar el euro, puesto que ello requiere del acuerdo con los otros gobiernos.”

4.4.1.2. Evolución económica reciente.

El BCE ha marcado como objetivo a medio plazo la consecución de la tasa de inflación anual en niveles inferiores, aunque cercanos, al 2%. Aunque no se ha logrado completamente, los países de la eurozona han conseguido un clima de estabilidad de precios. También se ha eliminado el riesgo cambiario en los intercambios comerciales entre los estados de la eurozona. Asimismo, la inversión extranjera directa y de cartera entre los países miembros ya no está expuesta a variaciones abruptas en los tipos de cambio.

Sigue existiendo el **riesgo cambiario para la eurozona en lo concerniente al comercio y la inversión en países que no han adoptado el euro**. Hay tendencia decreciente en las tasas de interés a largo plazo debido a la relativa estabilidad de los precios, la aminoración del riesgo cambiario, y la baja en las expectativas de inflación que el BCE ha obtenido. Aunque no ha tenido una repercusión destacable en el crecimiento económico y la generación de empleos.

Para *Cuevas y Buzo*, la **“adopción del euro ha suprimido barreras, que ha redundado en una mayor integración y crecimiento de los mercados financieros, que, unido al mercado común, proporciona seguridad en casos de crisis monetarias, financieras y cambiarias:**

- ✓ En primer lugar, el euro es una moneda internacional dominante que cuenta con el respaldo de importantes economías europeas, entre ellas, las estables economías de Alemania y Francia. Ante un posible ataque especulativo, el euro puede defenderse con mayor eficacia que cualquiera de las antiguas monedas nacionales.

-
- ✓ En segundo lugar, la zona del euro representa una economía más cerrada que la de cualquiera de las naciones que la integran, menos vulnerable ante las fluctuaciones cambiarias.
 - ✓ En tercer lugar, las nuevas estructuras institucionales como el BCE, Eurosistema, SEBC, la homogeneización de los sistemas de regulación y supervisión financiera, y la existencia de un mercado interior europeo, garantizan una política macroeconómica más sólida, consistente y coordinada.”

4.4.1.3. Desafíos presentes y futuros.

La implantación de las nuevas estructuras institucionales y la implantación del euro, principalmente, no han logrado la totalidad de los objetivos que la Unión Europea se había marcado. Persisten retos en lo concerniente a política económica de verdadera importancia y que se habrán de afrontar a corto, mediano y largo plazo. Son los que se detallan a continuación:

- 1) Bajo crecimiento económico y el elevado desempleo que, en términos generales, perdura en estados de la eurozona.
- 2) Divergencias reales y estructurales que permanecen entre los estados pertenecientes a la zona del euro.
- 3) El previsible incremento de las disparidades estructurales a medida que los nuevos estados se sumen a la Eurozona podría derivar en asincronía de ciclos económicos y restar, de este modo, viabilidad a la política monetaria y cambiaria comunes.

4.4.1.4. Desempeño económico deficiente y diversidad estructural.

La presencia de **desórdenes fiscales en algunas naciones, así como con la falta de convergencia real y estructural entre los estados** son algunas

deficiencias de la Eurozona. Aspectos como el PIB per cápita, desempleo, finanzas públicas y apertura económica tienen un deficiente desarrollo.

La **diversidad estructural**, afirman *Cuevas y Buzo*, “dificulta el buen funcionamiento de la Eurozona en la medida en que:

- 1) Un choque externo pueda surtir efectos asimétricos sobre las economías de la zona y provocar, de este modo, **necesidades discordantes** de política monetaria y cambiaria;
- 2) Las economías de los diferentes países pueden, en un momento determinado, **responder de manera distinta** frente a una política monetaria unificada, generando igualmente tensiones al interior del BCE.”

Persisten a pesar del proceso de integración algunos aspectos negativos, como las **disparidades en los niveles de PIB** per cápita en la eurozona, sobre todo en materia de niveles de bienestar. Asimismo, las **tasas de desempleo se mantienen elevadas** a causa de la poca flexibilidad de los salarios y la baja movilidad laboral de muchas regiones periféricas, con débil integración económica y abundante mano de obra escasamente calificada. En lo que se refiere a las finanzas públicas en la eurozona, varias naciones **han rebasado los topes establecidos por el PCE para el déficit fiscal y la deuda pública**, con el agravante (Alemania, Grecia y Portugal) de que la carga fiscal, medida por la participación de la recaudación de impuestos en el PIB, es inferior al promedio.

Las **discrepancias** en el grado de apertura económica provocan que conforme los países promueven la apertura al comercio, la sincronía de sus ciclos económicos tiende a incrementarse y la necesidad de recurrir a políticas monetarias y cambiarias independientes tiende a reducirse.

Giannone y Lenza argumentan “que estos hechos constituyen riesgos potenciales para las economías de la eurozona. Las marcadas brechas en materia de apertura comercial podrían producir ciclos económicos

idiosincráticos (o asincrónicos) en las economías más cerradas. Este riesgo, aunque latente, parecería reducido a la luz de la evidencia empírica aportada por estos autores, **en el sentido de que los países de la zona del euro tienen ciclos económicos altamente sincronizados y, por tanto, necesidades coincidentes de política monetaria y cambiaria.** Esto podría deberse, tanto al grado de integración comercial y financiera que se ha alcanzado en esa región, como a la ausencia de grandes disparidades en la composición sectorial del PIB.”²²⁹

Para *Dedola y Lippi* la “**composición sectorial del PIB es un referente básico para evaluar hasta qué punto los países están logrando una convergencia estructural.** Sobre este particular demuestran que, cuanto mayores sean las diferencias en la composición sectorial del producto, mayor tiende a ser la asimetría de ciclos económicos entre las naciones y viceversa. Hay tres razones para dicha relación:

- Cada sector de actividad se comporta de manera distinta durante las fases de expansión y recesión del ciclo económico.
- Cada sector puede responder de manera diversa frente a determinadas medidas de política monetaria.
- Algunas perturbaciones son de carácter sectorial y su repercusión en el ámbito de la economía nacional depende, en buena medida, de la importancia relativa del sector afectado.”²³⁰

Podemos concluir diciendo que las deficiencias surgen asociadas a un bajo crecimiento de la economía de la eurozona, un ascenso de las tasas de paro y a una financiación pública inflada en exceso. Estas circunstancias vienen

²²⁹ **Giannone, Domenico y Lenza, Michele.** (2009). "Business cycles in the euro area," Research Bulletin, European Central Bank, vol. 8, pp 5-7. Información obtenida en la página web: <https://www.nber.org/papers/w14529.pdf>

²³⁰ **Dedola, Luca y Lippi, Francesco.** (2005). The monetary transmission mechanism: Evidence from the industries of five OECD countries. *European Economic Review*, 2005, vol. 49, issue 6, pp. 1543-1569. Información obtenida en la página web: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0014292103001569>

acompañadas de **asimetrías de ciclos económicos y necesidades divergentes de política monetaria y cambiaria.**

4.4.1.5. Los Nuevos Estados y la problemática de la ampliación de la eurozona

El ingreso de nuevos estados en la Unión Europea evidencia diferencias estructurales y ascenso de los costes previstos para la consecución de una política monetaria y cambiaria homogénea. En 2004, los diez nuevos estados fundamentan su economía en actividades como agricultura y pesca, manufactura, comercio y transportes.

Por otro lado, los estados que componen la Eurozona basan su economía en sectores de construcción, finanzas y negocios. En porcentaje, su participación relativa económica es superior a los nuevos estados. Se evidencian **diferencias estructurales a causa del mayor nivel de desarrollo económico de los países de la zona del euro.**

¿Qué coste conlleva para los Nuevos Estados, como Bulgaria y Rumania, la existencia de la eurozona? Autores como *Frankel y Rose*²³¹, *Hoeller, Giorno y de la Maisonneuve*²³², y *De Grauwe y Mongelli*²³³ han analizado

²³¹ **Frankel, Jeffrey A. y Andrew Rose. (2002).** “An Estimate of the Effect of Common Currencies on Trade and Income.” *Quarterly Journal of Economics* CXVII, 2 (May 2002): pp. 437-466. Información obtenida en la página web: <https://www.nber.org/papers/w7857.pdf>

²³² **Hoeller, Peter ; Giorno, Claude y de la Maisonneuve, y Christine. (2002).** "Overheating in Small Euro Area Economies: Should Fiscal Policy React?," OECD Economics Department Working Papers 323, OECD Publishing. Información obtenida en la página Web: <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/221680343230.pdf?expires=1575457146&id=id&accname=guest&checksum=837A06788A2C46C91ECCB2CE8650AC09>

²³³ **De Grauwe, Paul y Mongelli, Francesco Paolo. (2005).** Endogeneities of optimum currency areas what brings countries sharing a single currency closer together? European Central Bank. Working Paper Series número. 468 / abril 2005. Pp 9-11. Información obtenida en la página web: <https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/scpwps/ecbwp468.pdf?29304b3978d4e29741b276bce4430688>

este hecho y concluyen que el **“ingreso de los estados en la Eurozona tiende a fortalecer los lazos comerciales** entre estos países, a eliminar costos de transacción y riesgos cambiarios, dar transparencia a los precios a través de las fronteras nacionales y a acrecentar, por ende, la correlación entre sus ciclos económicos.”

La conjunción de los ciclos económicos nacionales aminora la necesidad de contar con políticas monetarias y cambiarias autónomas. A este respecto, *Darvas y Szapáry* “aportan sólida evidencia empírica de que los ciclos económicos de Hungría y Polonia se encuentran altamente sincronizados con los de los países de la eurozona. La República Checa exhibe una menor sincronización, en tanto que el resto de los países bálticos no exhiben sincronización alguna. No obstante, no constituye en principio un impedimento, dado que, en el caso de los países de la Eurozona la **sincronización de los ciclos aumentó con la adopción de la moneda única.**”

234

Se ha de señalar que los Estados Miembro de la Unión Europea que todavía no pertenecen a la zona del euro tienen la posibilidad de incorporarse a ella por estar próximos a cumplir los criterios de adhesión. Así, Rumanía, está previsto que ingrese en 2024, y Croacia, en 2025, aunque estas fechas se basan en la política gubernamental de cada país, no serán definitivas hasta que las instituciones comunitarias den su aprobación. Otros estados no se plantean adoptar el euro por el momento, son Bulgaria, Hungría, Polonia, Chequia, Suecia y Dinamarca. Recordemos que los últimos estados que se han incorporado a la Eurozona son: En 2007 Eslovenia, en 2008 Malta y Chipre, en 2009 Eslovaquia, en 2011 Estonia, en 2014 Letonia y en 2015 Lituania.

²³⁴ **Darvas, Zsolt y Szapáry, György (2008).** Business Cycle Synchronization in the Enlarged EU. *Open Economies Review*, 2008, vol. 19, issue 1, 1-19. Obtenido en la página web: <https://link.springer.com/article/10.1007%2Fs11079-007-9027-7>

4.4.1.6. Mecanismos alternativos de ajuste macroeconómico.

La sincronización de ciclos económicos es importante, así lo manifiestan **Darvas y Szapáry**, “porque hace viable la formulación e instrumentación de unas políticas monetaria y cambiaria uniformes en el interior de la Eurozona.”

La sincronización de los países de la eurozona y los Nuevos Estados Miembro, referida por **Darvas y Szapáry**, ha de verse complementada por **mecanismos alternativos de ajuste que permitan afrontar choques asimétricos** que sin duda están y estarán presentes en sus relaciones: la movilidad de los trabajadores y los estabilizadores fiscales, tanto automáticos como discrecionales.

Asimismo, deben ser promovidas **reformas de las leyes laborales, de la Seguridad Social y el Régimen de la fiscalidad de algunos estados, destinadas a facilitar e incentivar la movilidad geográfica, sectorial y funcional de los trabajadores**. Las reformas legales, institucionales y regulatorias han de ser una garantía de los sistemas impositivos y de beneficios por desempleo. Han de alentar al trabajador a buscar su movilidad laboral y la búsqueda de empleo. Aspectos que se verían favorecidos de manera importante si se diera facilidad a la transferencia de los derechos de pensión de los trabajadores, independientemente de los cambios de empleo, ocupación y lugar de residencia del trabajador.

La consecución de estas garantías favorecería la convergencia de las tasas de desempleo y las remuneraciones entre los estados que conforman la zona del euro, dotando a los países de **mecanismos de ajuste macroeconómico más eficientes**.

4.4.1.7. Conclusiones.

González y Mascareñas afirman que “el relato monetario europeo desde el final de la Segunda Guerra Mundial hasta la puesta en marcha del Sistema

Monetario Europeo y el ECU se muestra en un contexto donde los **estados componentes de la CEE, siendo conscientes de su necesidad de una mayor unión económica, al mismo tiempo, se resistían a ceder soberanía en el terreno monetario.** Los desajustes provocados por esta paradoja, ponía en peligro la viabilidad del proyecto europeo. Para paliarlo en alguna forma surgían continuamente ideas sobre unidades de cuenta europeas muchas veces auspiciadas por el mundo privado y que luego se veían reflejadas en el ámbito público, aunque desde el Tratado de Roma siempre se mostró que el camino llevaba a una moneda única, pero esto parecía ser más una declaración de intenciones que la muestra de una voluntad real de lograrla.”²³⁵

Para *Cuevas y Buzo de la Peña*, “la historia de la Unión Monetaria Europea, cuyos antecedentes parecen remontarse hasta la década de los cincuenta, muestra que la integración monetaria no debe estudiarse de manera aislada sino en el contexto de la integración económica. La adopción de una moneda única y de una política monetaria uniforme ha de ir acompañada de un mercado común, fundamental para la Unión Monetaria, que provoca la sincronización de los ciclos económicos nacionales mediante el libre intercambio de bienes, servicios y activos financieros. Asimismo, estimula la movilidad geográfica de los trabajadores y proporciona, de este modo, un mecanismo alternativo de ajuste frente a los llamados choques asimétricos.”²³⁶

El mercado común europeo comenzó a funcionar años antes de que la Eurozona lo hiciera. La introducción del euro incentivó el comercio intrazona, favorecido la sincronización de ciclos económicos y consolidado el mercado común.

²³⁵ **González Fernández, Sara; Mascareñas Pérez-Íñigo, Juan** (2019). Los aspectos monetarios en el relato de Europa: 1948-1978. Pasado y Memoria. Revista de Historia Contemporánea, 19, pp. 205-222 Página web: <https://doi.org/10.14198/PASADO2019.19.08>

²³⁶ **Cuevas Ahumada, Víctor M. y Buzo de la Peña, Ricardo M.** (2007). La unión monetaria europea: antecedentes, evolución y perspectivas. Revista Análisis Económico. Núm. 50, vol. XXII. Segundo cuatrimestre de 2007, pp. 5-34.

Asimismo, ha dado transparencia a los precios, abolido algunos costes de transacción y de información. También ha hecho desaparecer los riesgos cambiarios en las operaciones transfronterizas.

A causa del paulatino incremento en la sincronía de los ciclos, argumentan *Cuevas y Buzo de la Peña*, la política monetaria comunitaria ha sido útil y relativamente eficiente a los intereses de todas las naciones involucradas. En esta tendencia, los países han logrado aminorar los costos asociados tanto a la pérdida de la autonomía monetaria y cambiaria, como a la reducción de los márgenes de maniobra fiscal.

La **Eurozona** ha introducido en el mercado común aspectos positivos y negativos. Entre las **aportaciones beneficiosas** para la Unión Europea podemos citar la estabilidad macroeconómica, la convergencia gradual de los niveles de precios de los diferentes países, los avances en el proceso de integración financiera, y las tasas de desempleo que, pese a mantenerse elevadas, son menores a las prevalecientes en décadas anteriores.

Los **aspectos negativos** de la Eurozona son el bajo crecimiento económico y el elevado desempleo, muy superior a Estados Unidos, Japón y Reino Unido. Otro aspecto negativo es la presencia de **marcados desequilibrios fiscales** de algunas naciones, con altos déficits presupuestarios e incremento de la deuda pública. La situación de las finanzas públicas en algunos estados es considerada por un sector de la doctrina como una amenaza real para la sustentabilidad fiscal y la estabilidad macroeconómica.

La Eurozona también divisa la existencia de retos a afrontar en un futuro próximo, tales como los diferenciales de PIB per cápita y tasas de desempleo, o los diversos grados de apertura económica. Retos que deberá analizar cuando vayan acentuándose en importancia, hecho que sucederá cuando los Nuevos Estados Miembro se incorporen al euro.

4.4.2. Soluciones y Medidas necesarias para impedir la erosión fiscal.

La coordinación presupuestaria de la Unión Europea, afirma *Durán*, “da muestras de una mayor vigencia en la actualidad”, como hemos analizado en el anterior epígrafe, sin embargo, los progresos no son rápidos. La lentitud de sus avances afecta, sin duda alguna, al proceso de integración europea, que requeriría una mayor atención a aspectos que le facilitaran un mayor desarrollo general.

Durán nos dice que “las propuestas de la Comisión para afrontar la problemática, atendiendo al principio de subsidiariedad, plantean el estudio con detenimiento de posibles soluciones a los problemas que ralentizan la coordinación presupuestaria y que los Estados miembro no pueden resolver por separado. La Comisión propone cierto grado de **armonización presupuestaria**, aunque su prioridad está en otros instrumentos más acuciantes. **No existe un plan de armonización propiamente dicho**, pero la **Comisión defiende** que para evitar distorsiones y distracciones es **imprescindible realizar un acercamiento de los tipos impositivos.**”²³⁷

La **Comisión** propone líneas para posibles iniciativas destinadas a mejorar la ejecución de las **transferencias transfronterizas**. También, en lo concerniente a **Impuestos que gravan productos energéticos**, intenta desarrollar un nuevo planteamiento, con el objetivo de reducir las emisiones de CO2.

En lo que se refiere al **Régimen fiscal de los no residentes**, la Comisión está estudiando si un nivel mínimo de imposición real (no referida exclusivamente

²³⁷ **Durán Cabré, José María, (2014).** La Armonización Fiscal en la Unión Europea: Evolución y Prioridades Actuales Publicación Papeles de Economía Española. El reto de la unión fiscal europea; (2014), nº 141, octubre – 2014. pp. 99-111. Información obtenida en la página web:
<https://www.funcas.es/Publicaciones/Detalle.aspx?IdArt=21620>

a las bases nominales) en toda la Unión Europea podría contribuir a la necesaria estabilización de los ingresos en los diversos ámbitos de la fiscalidad.

En relación con la fiscalidad de las empresas, las conclusiones del Consejo ECOFIN (Consejo de Asuntos Económicos y Financieros de la Unión Europea) ²³⁸ a raíz del *Informe Ruding* apuntaban la **importancia de garantizar una Imposición única de la empresa, efectiva y única**. El mercado único es claramente incompatible tanto con la doble imposición de una misma base imponible como con la no tributación.

La necesidad de hacer frente a la **degradación fiscal europea** no ha calado en los políticos de todos los Estados miembro, que obvian su obligación de **plantear soluciones y medidas en la Unión que impidan una erosión fiscal**.

En el contexto de una política fiscal global se han de fijar objetivos comunes para suprimir los obstáculos al mercado único y fomentar el crecimiento, la competitividad y el empleo. Para alcanzar estos objetivos se ha de actuar acorde con el ritmo de cambio social y lograr una mayor simplificación. En esta línea, **la UE introduce nuevos instrumentos de política fiscal que le permitan en los próximos años hacer frente a nuevos retos**, entre los que se encuentran:

- La creación de *un foro permanente* de Estados miembro para intercambiar información, especialmente, sobre los impuestos directos.
- Garantizar que los *sistemas fiscales nacionales sean compatibles y coherentes* con los objetivos de la UE.
- Que la *industria europea pueda competir* en el mundo.
- La *lucha contra el fraude*.

²³⁸ El Consejo de Asuntos Económicos y Financieros se encarga de la política de la UE en tres ámbitos principales: política económica, cuestiones fiscales y reglamentación de los servicios financieros. El ECOFIN está formado por los Ministros de Economía y Hacienda de todos los Estados miembros. Los comisarios europeos competentes también participan en las sesiones. Hay además sesiones específicas del ECOFIN, a las que asisten los ministros encargados de los presupuestos nacionales y el comisario europeo de Programación Financiera y Presupuesto para preparar el presupuesto anual de la UE. En general, las reuniones del ECOFIN se celebran **una vez al mes**.

Cuenca, Navarro, Mihi y Barrilao argumentan que “la UE ofrece recomendaciones sobre el volumen y la estructura de los impuestos nacionales y las contribuciones a la seguridad social, así como una creciente necesidad de coordinación entre los Estados miembro. Sin embargo, los sistemas tributarios tienen que ser estructurados de manera que promuevan el crecimiento económico, la competitividad y el empleo, al mismo tiempo que los ingresos sean suficientes para financiar el gasto en bienestar social. Para alcanzar su objetivo de elevar las tasas de empleo, se propone que una **reducción de la fiscalidad del trabajo** podría ser positiva (Comisión Europea), debido al hecho de que durante las épocas de crisis parece que es cuando los países concentran los recortes de impuestos sobre el trabajo, y se ha observado en varios países que las altas tasas de impuestos sobre el trabajo coinciden con las peores cifras de empleo.”²³⁹

Por otro lado, *Cuenca, Navarro, Mihi y Barrilao* creen “conveniente mencionar que, a principios de 2005, la Unión Europea fijó el objetivo del 3% del PIB para financiar la investigación y desarrollo (I + D), donde 2/3 partes proceden del sector privado. La tendencia a favorecer el I + D en los sistemas fiscales se extienden a la totalidad de los Estados miembro. Por otro lado, la creciente diversidad de incentivos amenaza con dividir a la política fiscal y también dañar la disolución de las fronteras en la Unión Europea. En los últimos años, el número de Estados miembro que han recurrido a diferentes incentivos fiscales en I + D no ha parado de crecer. No hay una respuesta sobre cómo utilizar estos incentivos y, en este sentido, la Comisión ha propuesto varias iniciativas para conciliar la política fiscal y la economía del conocimiento en un marco fiscal coherente:

²³⁹ **Cuenca García, Eduardo; Navarro Pabsdorf, Margarita; Mihi Ramírez, Antonio; Barrilao, Pedro E. (2011).** La armonización fiscal en la Unión Europea Fiscal. 3ª Edición. Granada, España: Editorial Extoikos. Obtenido en la página web: <http://xivrem.ujaen.es/wp-content/uploads/2011/11/27-R-149M310.pdf>

-
- Favorecer los grandes proyectos internacionales en I + D.
 - Dar oportunidades a las empresas jóvenes e innovadoras.
 - Promover la financiación filantrópica²⁴⁰ de la investigación.
 - Simplificación del IVA²⁴¹ y su aplicación en la I + D.
 - El establecimiento de una definición fiscal común para la I + D.”

Estrategia Europa 2020.

El *Informe sobre tendencias globales del emprendimiento social y su aplicación para el desarrollo endógeno sostenible en la región EuroACE*, cofinanciado por los fondos FEDER y realizado por **Hernández Renner y Fundación Maimona**, “conforma una Agenda de crecimiento y empleo de la UE para esta década en la que señala el crecimiento inteligente, sostenible e integrador como manera de superar las deficiencias estructurales de la economía europea, mejorar su competitividad y productividad, a la vez que sustentar una economía social de mercado sostenible. Sus objetivos prioritarios son:

- ✓ Empleo: trabajo para el 75% de las personas entre 20 y 64 años
- ✓ Investigación y desarrollo (I+D):
 - Inversión del 3% del PIB de la UE en I+D
 - Cambio climático y energía: emisiones de gases de efecto invernadero un 20% menores a los niveles de 1990
 - 20% de energías renovables
 - Incremento del 20% de la eficiencia energética

²⁴⁰ **Definición de Financiación Filantrópica:** “Aquellas inversiones de capital en empresas o fondos que generan bienes sociales y/o medioambientales junto a unos retornos para el inversor que pueden ir desde la simple devolución del capital a una rentabilidad igual a la del mercado”. Información obtenida en <http://ecosfron.org/portfolio/la-inversion-socialmente-responsable-como-palanca-de-la-responsabilidad-social-en-la-pequena-y-mediana-empresa-octubre-2011/#.UauH3UA0wt5>

²⁴¹ **Marcos Gómez, Fernando, (2011).** Análisis de 25 años de funcionamiento del Impuesto sobre el Valor Añadido. pp. 57-64. *Extoikos*, ISSN-e 2173-2035, Nº. 3, 2011. Información obtenida en la página web: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3728552>

-
- ✓ Educación
 - Porcentaje de abandono escolar inferior al 10%
 - Mínimo del 40% de las personas entre 30 y 34 años con estudios superiores finalizados
 - ✓ Pobreza y exclusión social
 - Al menos 20 millones de personas menos en situación o riesgo de pobreza o exclusión social.

Los objetivos marcados trataron de reflejar un panorama global de los parámetros fundamentales de la UE en 2020. Se concretaron en objetivos nacionales para que cada país de la UE pudiera por sí mismo evaluar su avance hacia cada meta. No se compartieron cargas, se trató de fijar objetivos comunes para todos los países de la UE a alcanzar combinando medidas nacionales y europeas, relacionados entre sí y que se potenciarían mutuamente:

- ✓ Las **mejoras educativas** contribuyen a la empleabilidad y la reducción de la pobreza. I+D, la innovación y un uso más eficaz de la energía nos hacen más competitivos y crean empleo.
- ✓ Invertir en **tecnologías más limpias** combate el cambio climático y crea nuevas oportunidades de negocios o empleo.

La Estrategia Europa 2020 sirvió de **marco de referencia** para las actividades en los ámbitos nacionales y regionales de la UE. Los gobiernos de los países miembros establecieron objetivos nacionales que contribuyeran a lograr los objetivos generales de la UE y, por ese motivo, informaron de sus Programas Nacionales de Reformas anuales.”²⁴²

²⁴² **Hernández Renner, Alejandro** y Equipo Fundación Maimona. (2018). Informe sobre tendencias globales del emprendimiento social, y su aplicación para el desarrollo endógeno y sostenible en la región EuroACE. Estudio cofinanciado por el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) a través del programa Interreg V-A España Portugal (POCTEP) 2014-2020, en el marco del proyecto 0186_EFES_4_E Ecosistema transfronterizo para el Fomento del Emprendimiento y la Economía Social con impacto en la región Euroace.

La **Comisión ha efectuado revisiones de la Estrategia Europa 2020** y, para ello, se realizaron consultas públicas que indicaron la Estrategia fue considerada un marco adecuado para fomentar el crecimiento y el empleo. La Comisión ha seguido adelante con la Estrategia supervisándola y aplicándola mediante el proceso llamado *Semestre Europeo*.²⁴³

En cuanto a la **cooperación administrativa**, los economistas mencionados en el epígrafe anterior *Cuenca, Navarro, Mihi y Barrilao*, aluden a existencia de una *Resolución del Consejo, con fecha 4 de febrero 1975*, que ya hablaba del intercambio de información entre los Estados miembro. “Propugnaba la armonización de un proceso que permitiría compartir datos de interés para combatir el fraude y la evasión fiscal. En esta resolución se establecieron tres formas de intercambio de información:

- ✓ Por petición,
- ✓ Automática para los casos en el marco de los procedimientos de consulta,
- ✓ Espontánea, que tendría efecto en aquellas circunstancias sospechosas que requiera una acción.

Aunque los controles de mercado en las fronteras interiores fueron abolidos el 1 de enero de 1993, no todos los obstáculos fiscales para la unificación del mercado fueron eliminados. En un esfuerzo por mejorar la función de la legislación común, se adoptaron nuevas medidas de forma simultánea sobre la cooperación administrativa, el intercambio de información, y el *programa Matthaesus-Tax (1993-1997)*, un programa de formación profesional dirigido a los funcionarios responsables de los sistemas de impuestos indirectos.”

Información obtenida en: https://proyectoefes.es/wp-content/uploads/2018/12/Informe_tendencias_SOCENT_interactivo.pdf

²⁴³ La **Oficina Estadística de la UE (Eurostat)** publica periódicamente *informes de situación* de los objetivos.

Programa Fiscalis 2020

Estas primeras muestras de cooperación administrativa desembocan este programa, *que* contribuye de forma sustancial a la lucha contra el fraude fiscal y respalda la recaudación de ingresos para la UE y los presupuestos de los Estados miembro.

Aprobado en 1998 y vigente hasta el 31 de diciembre de 2002, se amplió entre 2003-2007, 2007-2013 y 2014-2020. **Es un programa de acción para mejorar el funcionamiento de los sistemas fiscales de la Unión Europea (2014-2020).** El objetivo general del programa consiste en potenciar el funcionamiento de los sistemas fiscales en el mercado interior mejorando la cooperación entre los países participantes, sus administraciones tributarias y sus funcionarios.

Fiscalis 2020 es un programa de **cooperación de la UE** que permite a las administraciones tributarias nacionales crear e intercambiar información y experiencia. Permite desarrollar y operar los principales sistemas informáticos transeuropeos juntos, así como establecer redes al reunir a funcionarios nacionales de toda Europa. Su presupuesto para el período 2014-2020 es de 234,3 millones de Euros. **Ayuda a las administraciones tributarias de los países participantes a estar completamente provistas para enfrentar los desafíos** futuros en estos campos y es indudable que es un elemento clave en los esfuerzos por fortalecer un mercado interior de la UE en el que la coexistencia de 28 sistemas impositivos nacionales plantea problemas de doble imposición y distorsión de la competencia.

Objetivos del programa Fiscalis:

- **Objetivo general:** Mejorar el funcionamiento adecuado de los sistemas impositivos en el mercado interior mejorando la cooperación entre los países participantes, sus autoridades tributarias y sus funcionarios.

-
- **Objetivos específicos:** Apoyar la lucha contra el fraude fiscal, la evasión fiscal, la planificación fiscal agresiva y la aplicación de la legislación de la UE en el ámbito de los impuestos:
 - ✓ Asegurando el intercambio de información
 - ✓ Apoyar la cooperación administrativa cuando sea necesario y apropiado
 - ✓ Mejorar la capacidad administrativa de los países participantes para ayudar a reducir la carga administrativa de las autoridades tributarias y los costos de cumplimiento para los contribuyentes.

El logro de estos objetivos se medirá sobre la base, en particular, de lo siguiente:

- La disponibilidad y el pleno acceso a la red de comunicación común para los sistemas de información europeos;
- Los comentarios de los países participantes sobre los resultados de las acciones del programa.

Objetivos operacionales y prioridades del programa Fiscalis 2020:

- Implementar, mejorar, operar y apoyar los sistemas de información europeos para la imposición.
Apoyar las actividades de cooperación administrativa.
- Reforzar las habilidades y la competencia de los funcionarios fiscales.
- Mejorar la comprensión y la aplicación de la legislación de la Unión en el ámbito de la fiscalidad.
- Apoyar la mejora de los procedimientos administrativos y el intercambio de buenas prácticas administrativas.

Los objetivos y prioridades anteriores se perseguirán con un énfasis particular en el apoyo a la lucha contra el fraude fiscal, la evasión fiscal y la planificación fiscal agresiva. Para ello se financian las acciones siguientes:

a) **Acciones conjuntas** (que reúnen a funcionarios de los países participantes):

- ✓ Seminarios y talleres.
- ✓ Grupos de proyectos, generalmente compuestos por un número limitado de países, que operan durante un período de tiempo limitado para perseguir un objetivo predefinido con un resultado descrito con precisión.
- ✓ Controles bilaterales o multilaterales y otras actividades previstas en la legislación de la Unión sobre cooperación administrativa, organizada por dos o más países participantes, que incluyen al menos dos Estados miembro.
- ✓ Visitas de trabajo organizadas por los países participantes u otro país para permitir a los funcionarios adquirir o aumentar su experiencia o conocimiento en materia tributaria.
- ✓ Equipos de expertos, para permitir la cooperación operativa estructurada entre los países participantes del programa a largo plazo, reuniendo expertos en torno a un tema geográfico o temático.
- ✓ Creación de capacidad de la administración pública y acciones de apoyo.
- ✓ Estudios y Proyectos de comunicación.
- ✓ Cualquier otra actividad en apoyo de los objetivos generales, específicos y operativos.

b) **Construcción de sistemas de información europeos:** desarrollo, mantenimiento, operación y control de calidad de los componentes de la Unión de los sistemas de información europeos existentes y los nuevos sistemas de información europeos establecidos en virtud del Derecho de la Unión, con vistas a interconectar eficientemente las autoridades fiscales.

c) **Actividades comunes de formación:** acciones de formación desarrolladas conjuntamente para respaldar las habilidades profesionales necesarias y el conocimiento relacionado con los impuestos.

La Comisión Europea es responsable de la implementación del programa. Está asistido por el Comité Fiscalis 2020, compuesto por delegados de cada Estado Miembro de la UE. Todas las acciones están abiertas a los funcionarios que trabajan en las administraciones tributarias en Los Estados miembro de la UE y los países candidatos y candidatos potenciales que se unieron al programa.²⁴⁴

La implantación del euro ha incrementado la necesidad de afrontar la competencia fiscal a causa de la desaparición del riesgo cambiario. Los Estados miembro han de respetar las premisas disciplinarias presupuestarias y, al tiempo, han de robustecer la coordinación de las políticas económicas, sobre todo en lo referente a la fiscalidad.

Cuenca, Navarro, Mihi y Barrilao destacan que “las directrices anuales sobre política económica del Consejo contienen recomendaciones sobre el volumen y estructura de los impuestos nacionales, las contribuciones a la Seguridad Social y la creciente necesidad de coordinación entre los Estados miembro. Los sistemas tributarios tienen que ser estructurados de manera que promuevan el crecimiento económico, la competitividad y el empleo, mientras que, al mismo tiempo, los ingresos deben ser suficientes para financiar el gasto en bienestar social.

Barry considera necesaria una “mayor centralización de los poderes fiscales y un avance en la dirección de la formulación de dicha política fiscal que actúe

²⁴⁴ **Programa Fiscalis 2020:** es un programa de cooperación de la UE. Permite a las administraciones fiscales nacionales crear e intercambiar información y conocimientos técnicos. Cuenta con un presupuesto de 223.4 millones de euros. Información obtenida en la web: https://ec.europa.eu/taxation_customs/fiscalis-programme_en

más eficientemente en la estabilización de las tendencias cíclicas, sin alterar el grado alcanzado de integración económica en la UE. Esto implica el fortalecimiento del papel de las normas fiscales en la Unión a través de una mayor coordinación y control de las políticas de estabilización de los presupuestos que deberían *centralizarse* como una alternativa al federalismo fiscal.”²⁴⁵

A la vista de los argumentos esgrimidos, es evidente que la integración de estados, como sucede en la Unión Europea, exige la existencia de un sistema tributario que elimine las distorsiones fiscales, que sortee los defectos del mercado y se aleje de encononazos con la fiscalidad de otros estados.

Armonización Fiscal para lograr una mayor integración.

Los vínculos entre la política fiscal de los estados de la UE tendentes a la integración son cada vez más evidentes. *Cuenca, Navarro, Mihi y Barrilao* consideran que “la armonización fiscal es una política que se ha desarrollado a lo largo de la historia de la Unión Europea, con etapas claramente marcadas por los problemas que se consideraron básicos en cada momento de la integración. La cuestión es que muchos de los sistemas fiscales actuales se basan en pilares obsoletos, diseñados cuando el mundo estaba dividido y los países se mantenían indiferentes a lo que estaba sucediendo en otros lugares. En la Unión Europea, donde todos estos factores se acentúan, los **impuestos indirectos** están armonizados hasta cierto punto. El mercado único ha obligado a intensificar la armonización fiscal en los **impuestos directos**, evitando las distorsiones generadas por los diferentes tratamientos y tipos aplicados. Los **impuestos sobre el capital y el impuesto sobre sociedades** necesitan nuevos

²⁴⁵ **Barry, Eichengreen.** (2010). *Exorbitant Privilege. The Rise and Fall of the Dollar and the Future of the International Monetary System*, Oxford: Oxford University Press, 2010, pp 224, ISBN: 780-199753789

impulsos que eliminen distorsiones en la asignación de cuentas de inversión y la movilidad del capital.”

A pesar de estas ciertas consideraciones, es comúnmente aceptado que la **política fiscal se encuentra arraigada con fuerza en la soberanía de los países**. No es sencillo modificar impuestos. La armonización fiscal ha de ser implementada con unas grandes dosis de cautela, caminando con pasos muy cortos y ha de ser aceptada y querida por los estados de la Unión Europea. Este último argumento cobra peso si nos damos cuenta de que los estados recelan a la hora de ceder sus competencias en lo concerniente a impuestos, pues requieren un mayor control y cooperación entre gobiernos. Este aspecto se analiza en profundidad en el Capítulo 5.

La reciente crisis financiera ha obligado a los estados a cambiar sus estructuras fiscales dirigiéndolas a favorecer el crecimiento económico. Para esto emplean políticas fiscales en las que modifican a la baja los impuestos de sociedades y el IRPF, los que más afectan al equilibrio presupuestario, y al alza el impuesto sobre el consumo y los impuestos indirectos.

Las **políticas fiscales ayudan a optimizar el crecimiento económico** previsible, finalidad primordial en la Unión Europea, pues permite que las finanzas públicas sean sostenibles y viables. Así, aminorar el impuesto de sociedades reduce costes y favorece la acumulación de capital y la inversión en I + D, lo que lleva a la obtención de mayor productividad y crecimiento.

Una asignatura pendiente en la Unión Europea es el logro de una mayor **eficiencia en la recaudación de impuestos**, acompañada de más adecuada prevención del fraude fiscal, especialmente en lo concerniente a economía sumergida y evasión de impuestos. Para aprobar esta materia es obligado considerar la necesidad de promover políticas de coordinación entre estados de la UE.

4.5. Correlación de la Política Fiscal y el Presupuesto de la Unión Europea. Principales Desafíos.

La fiscalidad en la Unión Europea ha sido y es básicamente una competencia nacional, un instrumento en manos de cada Estado miembro. Esta distribución parece consecuente con tres rasgos que caracterizan la UE.

En primer lugar, el **peso de los presupuestos nacionales es muy superior al de la propia UE**. Los impuestos constituyen la fuente principal de ingresos para financiar el gasto público, es lógico que cada país decida sobre cómo financiarlo.

En segundo lugar, las **preferencias de los ciudadanos son diferentes entre los distintos Estados miembros**, si analizamos el nivel y la composición de los ingresos y gastos públicos de cada país. Detrás de estas diferencias se encuentran razones culturales, económicas y sociales que acaban determinando preferencias distintas.

Y, en tercer lugar, el **pago de impuestos va muy ligado al ejercicio de la soberanía nacional y al propio proceso democrático**, por lo que los gobiernos nacionales, elegidos democráticamente, han mantenido bajo su poder la fiscalidad.

Durán afirma que “el papel de la UE en la fiscalidad ha sido menor y principalmente se ha centrado en la armonización de los impuestos indirectos que más inciden en el comercio internacional.”²⁴⁶

Los ingresos que permiten la gestión del Presupuesto de un Estado de la UE vienen fundamentados en el principio económico de la libre competencia. La competencia desleal en el ámbito fiscal es especialmente alarmante por las

²⁴⁶ **Durán Cabré, José María, (2014).** La Armonización Fiscal en la Unión Europea: Evolución y Prioridades Actuales Publicación Papeles de Economía Española. El reto de la unión fiscal europea; (2014), nº 141, octubre – 2014. pp. 99-111. Información obtenida en la página web: <https://www.funcas.es/Publicaciones/Detalle.aspx?IdArt=21620>

repercusiones negativas en los ingresos fiscales de los Estados miembro, la correcta distribución de los recursos económicos dentro de la Unión, así como aspectos trascendentes como la competitividad y el empleo.

Es preocupante el hecho de que la Unión Europea es, en su conjunto, una zona con **impuestos elevados**. *Eurostat* dispone de datos, la presión fiscal global, es decir, la **suma de los impuestos y cotizaciones a la seguridad social en los Estados miembro ascendió a 40% del PIB** (en la media ponderada), este valor es de aproximadamente **12 puntos porcentuales por encima de los registrados en los Estados Unidos y Japón**.

Como consecuencia de todo esto, la totalidad de **Estados Miembro de la UE han percibido la necesidad de ordenar y estabilizar los ingresos** para poder gestionar adecuadamente los presupuestos nacionales que, finalmente, redundan en un correcto funcionamiento del mercado interior y, por ende, del presupuesto comunitario.

4.5.1. Estabilización de los ingresos fiscales de los Estados miembro.

Proyecto Erosión de Bases y el Traslado de Beneficios (BEPS).

La *OCDE* reconoce que “la integración de las economías y los mercados nacionales se ha intensificado de manera sustancial en los últimos años, colocando contra las cuerdas al sistema fiscal internacional, diseñado hace más de un siglo. Las normas actuales han dejado al descubierto una serie de puntos débiles que generan oportunidades para la **Erosión de Bases y el Traslado de Beneficios** (en adelante BEPS, de acuerdo a sus siglas en inglés *Base Erosion and Profit Shifting*), haciendo necesario un movimiento valiente por parte de los políticos para recobrar la confianza en el sistema y asegurar que los

beneficios queden gravados allá donde tienen lugar las actividades económicas.”²⁴⁷

La **OCDE** recoge en su *Nota Explicativa. Proyecto OCDE/G20 de Erosión de Bases Imponibles y Traslado de Beneficios* que “en septiembre de 2013, los líderes del G20 avalaron el ambicioso y extenso **Plan de acción BEPS**. Este paquete de 13 informes, incorpora estándares internacionales nuevos o reforzados, así como medidas concretas para ayudar a los países a hacer frente al fenómeno BEPS. Representa el resultado de un esfuerzo enorme y sin parangón por parte de los países de la OCDE y del G20, que trabajaron junto a un número creciente de países en vías de desarrollo. Aunque medir el alcance de la BEPS es todo un reto, los resultados del trabajo desarrollado desde 2013 confirman la magnitud potencial del problema, con datos que indican que la **pérdida recaudatoria en el impuesto sobre sociedades estaría entre un 4 y un 10%** de la recaudación global por este impuesto, es decir, de 90 a 215 mil millones de euros anuales.

La OCDE afirma que las pérdidas vienen provocadas por diversas causas:

- ✓ **Estrategias de planificación fiscal agresiva** seguidas por algunas multinacionales,
- ✓ **Interacción entre las normas fiscales internas,**
- ✓ **Falta de transparencia y coordinación entre administraciones tributarias,**
- ✓ Efectos de la **competencia fiscal,**
- ✓ Los **limitados recursos** de los países para aplicar las normas y evitar prácticas tributarias perniciosas.
- ✓ Las **filiales de las empresas multinacionales** residentes en países de baja tributación declaran un margen de beneficios (en relación a sus

²⁴⁷ **OCDE (2015)**, Nota explicativa, Proyecto OCDE/G20 de Erosión de Bases Imponibles y Traslado de Beneficios, OCDE.www.oecd.org/ctp/beps-2015-nota-explicativa Información obtenida en la página web: <https://www.oecd.org/ctp/beps-nota-explicativa-2015.pdf>

activos) que duplica el promedio de su grupo, mostrando cómo BEPS provoca distorsiones económicas.

El impacto de la BEPS sobre la recaudación total, la **OCDE estima que es superior en países en vías de desarrollo** que en países desarrollados por su evidente dependencia de la recaudación. **En una economía global, los gobiernos han de ser cooperativos y evitar prácticas tributarias perniciosas**, afrontar la elusión fiscal y mantener las prácticas y comportamientos aceptados por la comunidad internacional como adecuados para atraer y mantener inversiones. Lo contrario anularía la eficacia del impuesto de sociedades, que tiene como objetivo incentivar y movilizar los recursos de los estados.

Los líderes del G20, en su reunión de Brisbane en 2014, anuncian “la **necesidad urgente de restablecer la confianza de los ciudadanos en la justicia de sus sistemas tributarios**, así como de **establecer unas reglas de juego uniformes** para los negocios y ofrecer a los gobiernos nuevas herramientas para asegurar la eficacia de sus políticas fiscales nacionales.”

La BEPS puede tener como consecuencia la doble no imposición, por este motivo se han de adoptar medidas que contrarresten este resultado pues causaría un serio perjuicio a las empresas multinacionales, principales estimuladoras del comercio, la inversión, el crecimiento económico, el empleo, y la innovación. Por el contrario, la doble imposición también acrecentaría el coste del capital y desincentivaría la inversión en las economías afectadas.

Los **países han acordado algunas medidas:**

- Nuevos estándares mínimos de revisión.
- Estrategias comunes que fomenten la convergencia de prácticas nacionales.
- Directrices basadas en mejores prácticas.

La OCDE afirma que “los **estándares mínimos** surgen para abordar aquellos problemas en los que la inacción de algunos países provocaría efectos colaterales negativos (en la competitividad). Se espera que todos los países miembros de la OCDE y del G20 se comprometan a adoptar de manera consistente las medidas relacionadas con *treaty shopping* (o búsqueda del convenio más favorable), el informe país por país, la lucha contra prácticas tributarias perniciosas y la mejora de la resolución de conflictos. También acuerdan los Estados **cambios en la definición de establecimiento permanente** para hacer frente a las técnicas empleadas para eludir de manera inapropiada el nexo fiscal: incluyendo los mecanismos de comisionista y la fragmentación artificial de actividades empresariales.”

La OCDE también alude a “**cláusulas modelo dirigidas a impedir el abuso de los convenios**, que se incorporarán al instrumento multilateral, que los países pueden usar para trasladar el resultado de los trabajos concernientes a los convenios a los convenios fiscales bilaterales propiamente dichos. Ello impedirá el uso de *sociedades canalizadoras de rentas* en países con convenios fiscales favorables para canalizar inversiones a través de las mismas y lograr un tipo de gravamen reducido.”

A este respecto, **la OCDE considera positivo que algunos cambios se adoptan de manera inmediata**, como las revisiones a las *Directrices de Precios de Transferencia*, mientras que otros requieren cambios en los convenios fiscales, por ejemplo, a través del instrumento multilateral. También destaca que otros cambios no pueden ser adoptado con agilidad por exigir modificaciones en las legislaciones internas, “como el resultado de los trabajos en desajustes derivados de híbridos, deducibilidad de intereses, el informe país por país y las normas de declaración obligatoria, así como para alinear, donde resulte necesario, las normas internas sobre regímenes preferentes de propiedad intelectual con los criterios fijados en materia de prácticas fiscales perniciosas.”

La OCDE considera que “los países son soberanos y de ellos depende la puesta en marcha de estos cambios. Las medidas pueden implementarse de maneras diversas, siempre que no entren en conflicto con compromisos jurídicos internacionales. No obstante, la **BEPS; por su propia naturaleza exige respuestas coordinadas**, en especial en el campo de las medias nacionales. Los países miembros de la OCDE y del G20 mantienen su cooperación con la BEPS para así completar el trabajo pendiente y garantizar una supervisión selectiva y eficaz de las medidas acordadas.”

4.5.2. Nuevos Aspectos de la Fiscalidad y su Reflejo en el Control Presupuestario de la UE.

➤ Diverted Profit Tax Británico

Carbajo destaca que “el Informe BEPS, *Base Erosion and Profit Shifting*, menciona que una de las características esenciales de la tributación internacional es que, en un contexto de creciente globalización, los agentes más dinámicos de la misma, las empresas multinacionales aprovechan la diversidad de jurisdicciones, legislaciones y prácticas tributarias para disminuir su carga tributaria efectiva, mediante sofisticadas técnicas de planificación fiscal, realizadas bien por medio de instrumentos que erosionan la base imponible sujeta a gravamen, lo que configura las técnicas de *base erosion (reducción de la base imponible)* mediante la utilización de productos financieros híbridos; bien por medio de la colocación de estas bases imponibles en jurisdicciones fiscales de tributación más favorable, las técnicas de *profit shifting (traslado de beneficios)*, entre las cuales se destacan instrumentos de planificación fiscal

agresiva, verbigracia, la inexistencia de establecimientos permanentes de base fija o el llamado *sándwich* irlandés.”²⁴⁸

Carbajo explica que “este proceso de contradicción creciente entre bases imponibles móviles y Administraciones Tributarias, desgraciadamente, limitadas a las fronteras nacionales de sus Estados, se ve **acelerado y favorecido** por diversas fuerzas económicas, por ejemplo, la **expansión de las nuevas tecnologías, TIC y la creciente digitalización de la economía, pues tales condiciones económicas y tecnológicas permiten disociar el lugar donde se produce la generación del valor y del beneficio económico** de la existencia de una base física o un establecimiento permanente, lugar fijo de negocios, en un país o territorio determinado. De esta forma, **una empresa digital moderna, supuesto las consabidas Apple, Google, etc., pero también de entidades generadoras de bienes y servicios que necesitan de una entrega física final y directa al consumidor, supuesto de las cafeterías Starbucks, pueden vender en todo el mundo, sin atribuir las rentas de tales ventas a los Estados donde se generan sus operaciones, sino que, ficticiamente, a través de las técnicas citadas y otras sofisticadas combinaciones de planificación fiscal agresiva (por ejemplo, la cesión de derechos de propiedad industrial o intelectual a jurisdicciones de baja imposición, por los cuales pagan cantidades desorbitadas otras filiales de la misma compañía), los beneficios de la empresa multinacional se ubican en aquel país o centro de negocios donde la presión tributaria es menor; lo que es favorecido, por si esto fuera poco, por determinadas Administraciones tributarias mediante *rulings* y acuerdos con tales compañías que conllevan**

²⁴⁸ **Carbajo Vasco, Domingo, (2015)**. El “Diverted Tax Profits” (“Impuesto sobre los beneficios desviados”) Británico. Publicado el julio 29, 2015 en el Foro de wordpress.com. Información obtenida en la página web: <https://blogmastercaf.wordpress.com/2015/07/29/el-diverted-tax-profits-impuesto-sobre-los-beneficios-desviados-britanico/>

presiones tributarias efectivas situadas entre el 1 y el 3% de sus beneficios netos mundiales.”

Este autor cree que a pesar de que son las empresas más “digitales”, caso de Google, Amazon o Apple, las que más se benefician de tales mecanismos y de su realidad económica para romper la cadena de valor y tributar, no dónde prestan sus servicios o realizan sus ventas, es decir, no dónde se generan los beneficios o rentas por los cuales debería ser objeto de gravamen, sino en cualesquiera otras jurisdicciones de baja tributación o regímenes fiscales favorables, también es **importante señalar que las técnicas BEPS se generalizan a entidades productoras, incluso, de mercancías físicas**. Este proceso se basa en el acuerdo y consenso internacionales y **precisa de la cooperación decidida de todas las Administraciones Tributarias implicadas**, no exclusivamente los Estados que integran la OCDE, sino otras jurisdicciones como puede ser el Foro Global de Transparencia, que integra a 129 jurisdicciones.

Carbajo subraya el hecho de que el **“Reino Unido e Irlanda del Norte han roto ese consenso internacional y ha creado su propio instrumento tributario para revertir esta situación, el llamado Diverted Profit Tax o DPT**. Se trata de un **impuesto nuevo, aplicable desde el 1 de abril de 2015**, sobre la renta empresarial, pero totalmente autónomo e independiente del Impuesto sobre la Renta de Sociedades británico. Se trata de un tributo que **gravará al 25% los beneficios que las empresas desvían de su sujeción efectiva en el Reino Unido**, trasladando tales rentas al extranjero y su hecho imponible nacerá siempre que se produzcan dos circunstancias. Es de aplicación si una compañía que realiza actividades económicas en el Reino Unido, transmite bienes o servicios a consumidores británicos, pero realiza **operaciones o acciones para sortear la declaración de un lugar fijo de negocios en el Reino Unido**, un establecimiento permanente. La **entidad tiene que ser una gran empresa, vender o prestar servicios a los consumidores**

residentes en UK. Además, no se incluyen como servicios gravados las operaciones financieras entre las entidades.”²⁴⁹

El objetivo perseguido es la sujeción en el Reino Unido de los beneficios que la entidad afectada hubiera obtenido de existir un establecimiento permanente, impidiendo esa ruptura de la cadena de valor, propia de las multinacionales digitales y atribuyendo nuevamente un porcentaje de tales beneficios a la jurisdicción inglesa donde se han realizado las operaciones. En el supuesto de que se demuestre que **estas operaciones son realizadas mediante un distribuidor o revendedor, no se aplicará** esta condición y no existirá el DTP, pues se entiende que, al menos, parte de este beneficio será gravado en sede del distribuidor y, en consecuencia, permanecerá sujeto en UK.

➤ **Nuevos esquemas de Planificación fiscal agresiva (PFA)**

La planificación fiscal agresiva, afirma *Abal Caamaño*, “es uno de los problemas que preocupa a los organismos internacionales. En el ámbito de la Unión Europea, este fenómeno está teniendo una repercusión relevante, y por ello los organismos comunitarios adoptan múltiples iniciativas con el fin de contener este problema.”²⁵⁰

Podemos definirla como lo hace la UE: “la **utilización de operaciones o estructuras artificiales y la explotación de los desajustes entre los sistemas**

²⁴⁹ **Diverted profits tax.** HM Revenue and Customs.

Información obtenida en la página web mencionada a continuación: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/385741/Diverted_Profits_Tax.pdf

²⁵⁰ **Abal Caamaño, Alejandra, (2014).** La Planificación Fiscal Agresiva de las Multinacionales Europeas en el Impuesto Sobre Sociedades Descripción del problema y análisis crítico a la luz de las últimas medidas de los organismos europeos. Universidad Pontificia ICAE – ICAE Comillas Madrid. Pp. 1-10. Información obtenida en la página web: <https://repositorio.comillas.edu/xmlui/bitstream/handle/11531/831/TFG000825.pdf?sequence=1>

fiscales, lo que socava las normas fiscales de los Estados miembro y agrava la pérdida de ingresos fiscales.”²⁵¹

Como se ha mencionado anteriormente, el desplazamiento de la base imponible a otros territorios de la UE o no, con la finalidad de obtener ventajas de las incoherencias de las legislaciones nacionales y evitar impuestos o buscar el beneficio de tipos impositivos menos gravosos para sus intereses, es el fundamento de la ilegitimidad de la PFA. Es asimilable al **abuso del Derecho**, pues las prácticas de PFA constituyen un **“abuso” de la ley tributaria**, ya que transgreden su espíritu. La Real Academia Española, define “abuso de derecho” como el *“ejercicio de un derecho en sentido contrario a su finalidad propia y con perjuicio ajeno.”*

Para **Abal Caamaño**, “el **proceso de globalización consiste en una integración progresiva de las economías nacionales en la esfera internacional**, de forma que la evolución económica de los distintos Estados depende cada vez más del mercado externo, y no de la política interna. Como consecuencia, la **globalización incide también en el ámbito tributario, materializándose en una debilitación de la soberanía fiscal de los Estados.”**

Abal Caamaño cree que “una solución posible es la **creación de un único impuesto sobre sociedades europeo (ISE)**, cuya base imponible total sea la suma de las bases imponibles consolidadas de los distintos grupos de sociedades que operen en la UE. El funcionamiento de dicho impuesto podría equipararse al de los impuestos de los Estados federales o al del IRPF en España. En este sentido, podría crearse una administración tributaria europea que conviviese con las administraciones tributarias de cada EM, la cual tendría

²⁵¹ **Gipuzkoa y la Unión Europea. (2012)**. Boletín de Información, número 68. Junio de 2012. Pag. 3. Información obtenida en la página web: http://www4.gipuzkoa.net/ogasuna/fondoseur1/uploads/boletines/2012-07-12_Boletin%20n%2068.pdf

la competencia recaudatoria exclusiva del impuesto. Sin embargo, se trataría de un tributo totalmente cedido a los Estados Miembro.”

La **competencia fiscal “a la baja” o *race to the bottom***, tiene relevancia destacada pues un incremento progresivo del fenómeno llevará sin remedio a la quiebra del sistema tributario de los Estados. Este problema ha de ser afrontado mediante la **armonización del Impuesto de sociedades en la Unión Europea**.

➤ **Fiscalidad de impatriados y expatriados. Problemática de la Doble imposición internacional.**

El criterio de renta mundial, afirma **Martín Rodríguez**, “es el punto de partida a tener en cuenta como criterio general: Los Estados miembro gravan con carácter general a sus residentes conforme al *principio de renta mundial*. En cambio, aplican a la vez el *criterio de la fuente* para gravar las rentas obtenidas por no residentes en su territorio.”

Para este autor, la preponderancia del criterio de residencia conlleva que los países recelen de la pérdida de la residencia de un ciudadano. Esta situación es la causa por la que un alto porcentaje de estados “diseñan un sistema expansivo de calificación de la residencia que **entra en conflicto con otras jurisdicciones, generando situaciones de doble residencia.**”²⁵²

Asevera **Martín Rodríguez** que “la ausencia de instrumentos comunitarios para resolver esta colisión entre las normativas **nacionales traslada la cuestión al seno de los Convenios para evitar la Doble Imposición (CDI)** ya que no

²⁵² **Martín Rodríguez, José Miguel. (2014).** Competencia fiscal en la tributación de las personas físicas en la Unión Europea. CEF: Revista de contabilidad, tributación y casos prácticos. pp. 377-378. https://www.researchgate.net/profile/Jose_Miguel_Martin_Rodriguez/publication/272174852_Competencia_fiscal_en_la_tributacion_de_las_personas_fisicas_en_la_Union_Europea/links/54ddefe80cf23bf204391667/Competencia-fiscal-en-la-tributacion-de-las-personas-fisicas-en-la-Union-Europea.pdf

existe una definición común de residencia. La aplicación de este principio de renta mundial limita en principio las posibilidades de arbitraje fiscal entre ciudadanos al cambio de residencia (*voting-with the feet*). Sin embargo, apreciamos **dos situaciones que pueden permitir eludir la aplicación de esta regla sin necesidad de realizar este traslado de residencia**. En primer lugar, tenemos que reiterar el importantísimo papel de los CDI en la configuración de las relaciones transfronterizas. En principio, cuando un no residente percibe rentas de capital (intereses y dividendos principalmente) con origen en otro Estado la regla general es la tributación compartida entre el Estado de la fuente, que aplicará un tipo de gravamen reducido, y el Estado de residencia del receptor, donde se corregirá la doble imposición. La compleja configuración de algunos instrumentos financieros, sin embargo, puede provocar, tal y como advierte la Comisión, situaciones de doble no imposición que falseen los flujos de capital y la propia circulación de los contribuyentes en el mercado interior. Incluso sin necesidad de trasladar su residencia, un sujeto puede aprovechar la red de CDI para eludir la tributación, tanto en su propia Estado de residencia como en el Estado de la fuente. Para dar solución a esta laguna, la Comisión propone que los Estados miembro introduzcan en sus CDI una cláusula que garantice la tributación en al menos uno de los Estados firmantes.”

En segundo lugar, escribe *Martín Rodríguez*, “otra **situación a que tenemos que hacer referencia es la posibilidad de deslocalizar rentas pasivas** (intereses, dividendos o cánones principalmente) en Estados con los que no existan cláusulas de intercambio de información (suelen aplicar una retención en la fuente mínima o incluso inexistente), práctica elusiva que permite sustraer estas rentas del criterio de renta mundial. Por suerte, el nivel de desarrollo a nivel comunitario de los instrumentos de asistencia mutua e intercambio de información, así como la propia Directiva del Ahorro dificultan esta posibilidad (aunque siempre que desaparezca la tributación en el Estado de la fuente el riesgo persiste).”

A nivel mundial, son reseñables los avances impulsados por el Foro Global sobre transparencia e intercambio de información de la OCDE, que ha conseguido el compromiso de todos los Estados implicados para ajustarse a los estándares internacionales de intercambio de información.

➤ **Tendencias en materia de Precios de Transferencia.**

El precio de transferencia es, según *Otis Rodner*, “la práctica de fijar el precio de los bienes y servicios que se transfieren entre varios países para los efectos de trasladar (junto con el bien o servicio) utilidades o pérdidas entre dos o más sociedades .”²⁵³

El precio pactado por dos empresas asociadas para transferir, entre ellas, bienes, servicios o derechos, en el ámbito tributario, podría facilitar que la fijación del precio sea realizada en condiciones ventajosas para estas empresas, pero perjudiciales para las que no estén vinculadas. Si el precio fijado es diferente del que se hubiese implementado en un mercado abierto, competitivo y sin restricciones, significa que el precio haría posible la obtención de beneficios de las empresas relacionadas alcanzado de manera artificial. Una empresa podría vender su producto a un precio más caro o más barato que el derivado de un mercado de plena competencia, en función de la ubicación en la cual un Grupo empresarial quisiera estratégicamente acumular beneficios. Esto provocaría un perjuicio en la recaudación de una determinada administración tributaria.

Otis Rodner afirma que “la normativa tributaria de precios de transferencia aprobada en los últimos veinte años tiene como objetivo asegurar, en los estados que las has adoptado, que “su recaudación de impuestos sobre la renta sea la máxima posible dentro de un ámbito de reglas eminentemente técnicas y

²⁵³ **Otis Rodner, James. (1993).** “La Inversión Internacional en Países en Desarrollo”. Editorial Arte. (Caracas, Venezuela. 1993). Página 265.

de aceptación global. Por este motivo, la aplicación poco técnica, agresiva o abusiva de estas técnicas puede dar como resultado una sobre-imposición a una compañía, cuando las fallas de aplicación se dan en la administración tributaria, o sub-imposición cuando ellas existen en las políticas de precios de transferencia de un grupo empresarial.”

Para *Otis Rodner*, los precios de transferencia pueden existir, “tanto en el ámbito internacional, como de manera doméstica. De manera internacional es lo más común, como se ha visto. Domésticamente sucede si un mismo grupo de empresas asociadas, haciendo uso de beneficios tributarios, transfiere costos entre éstas y disminuye su carga impositiva. Para administrar mejor dicha eficiencia, algunas empresas usan como método los precios de transferencia (PT), de manera tal que sea posible medir el desempeño de sus divisiones. Para este fin, **se establece un precio para cada una de las transferencias de productos entre las antedichas divisiones y así, por ejemplo, cuando el algodón sale del campo hacia el procesamiento, la división agrícola registra un ingreso por la venta y la división de hilado registra un gasto por la compra, afectando al estado financiero que virtualmente tendría cada división.**”

Trapé alude a los “métodos en materia de precios de transferencia aprobados por la OCDE:

1. El **método del precio libre comparable**, que determina el precio de los bienes o servicios transferidos en una operación vinculada por comparación con el precio de los bienes o servicios transferidos en el ámbito de una operación no vinculada y comparable.
2. El **método del precio de reventa**, que compara el margen de reventa en una operación vinculada de compra con el margen de reventa que se ha obtenido en operaciones de compra y reventa no vinculadas y similares.

-
3. El **método del coste incrementado**, compara el margen sobre los costes directos e indirectos incurridos en una operación vinculada con el margen sobre los costes directos e indirectos incurridos en una operación no vinculada.
 4. El **método del margen neto de la operación** compara el margen neto fijado sobre la base de un denominador apropiado que obtiene una empresa en el marco de una operación vinculada con el margen similar de una operación no vinculada.
 5. El **método de reparto del beneficio** atribuye a cada empresa que participa en una operación vinculada la parte del beneficio o pérdida generado en dicha operación que una independiente esperaría obtener en el ámbito de una operación no vinculada y comparable. Se puede aplicar al beneficio total o al residual obtenido tras compensar las funciones ejercidas por cada parte.²⁵⁴

4.6. La Unión Europea y los Impuestos Comunitarios.

Los Estados de la Unión Europea disponen de la capacidad de decisión para implementar y gestionar los impuestos, mientras que la UE tiene como misión ejercer la supervisión de las normas fiscales nacionales y garantizar su compatibilidad con las políticas comunitarias, a saber: Fomentar el crecimiento económico y la creación de empleo, garantizar la libre circulación de mercancías, servicios y capitales en el mercado único de la UE, velar porque no se favorezca injustamente a las empresas de un país sobre sus competidores

²⁵⁴ **Trapé Viladomat, Montserrat. (2005).** El Foro Sobre Precios de Transferencia en la Unión Europea. Información Comercial Española, ICE: Revista de Economía, ISSN 0019-977X, N° 825, 2005 (Ejemplar dedicado a: Nuevas tendencias en economía y fiscalidad internacional), págs. 161-172. Web: <http://www.revistasice.com/index.php/ICE/article/view/829/829>

en otros países, garantizar que los impuestos no discriminen a los consumidores, trabajadores o empresas de otros países de la UE.

Se ha de destacar que las **decisiones fiscales de la UE requieren la unanimidad** de todos los Estados miembro. La finalidad argumentada es la garantía de los intereses de cada país. En base a este criterio los Estados miembro han regulado distintos aspectos a lo largo de su existencia:

En lo concerniente a **IVA e Impuestos Especiales sobre la gasolina, el tabaco y el alcohol**, los 28 gobiernos nacionales establecieron **un marco general de normas y tipos mínimos** para evitar la distorsión de la competencia entre los países de la UE.

Acerca del **Impuesto de sociedades e impuesto sobre la renta**, el cometido de la UE es garantizar que se respeten los **principios de no discriminación y libre circulación** en el mercado único. Para ello se necesita un **enfoque europeo coordinado** de los Estados Miembro que permita afrontar asuntos comunes como la evasión fiscal.

La Unión decretó “un plan de **acción sobre la fiscalidad de las empresas (17 de junio de 2015) con varias iniciativas para luchar contra la elusión fiscal**, garantizar unos ingresos sostenibles y mejorar el entorno empresarial. Dictó **cuatro objetivos**:

- a) Restablecer el vínculo entre la fiscalidad y la localización geográfica de la actividad económica;
- b) Garantizar que los Estados miembros puedan evaluar correctamente las actividades de las empresas en su territorio;
- c) Crear en la Unión un entorno relativo al impuesto sobre sociedades que sea competitivo y favorable al crecimiento;
- d) Proteger el mercado único y garantizar un enfoque firme de la Unión respecto a los problemas externos ligados al impuesto sobre sociedades, incluidas medidas para la aplicación de la iniciativa de la OCDE sobre la

erosión de la base imponible y el traslado de beneficios, hacer frente a jurisdicciones fiscales no cooperativas y aumentar la transparencia fiscal. En octubre de 2016, la Comisión propuso relanzar la base imponible consolidada común del impuesto sobre sociedades (**BICCIS**).”²⁵⁵

La UE no decide **cómo se gastan los ingresos fiscales** en cada Estado miembro, pero la progresiva interdependencia de sus economías ha provocado que los países con gasto público alto, y que se endeudan en demasía, pueden hacer peligrar el crecimiento económico y la estabilidad de la Eurozona. Para disminuir ese riesgo, la UE trata de **coordinar sus políticas económicas ateniéndose a las recomendaciones de la Comisión, alusivas a políticas fiscales nacionales**, que han de mostrar mayor justicia, eficacia y tendencia al crecimiento.

Un sector doctrinal aboga por la **eliminación de las barreras fiscales** en un mercado único en el que los impuestos que han de afrontar las personas físicas y las sociedades son competencia de cada Estado miembro. Sin embargo, las normas de la Unión dictan un mandato que han de respetar todos los países: no han de obstaculizar la movilidad en Europa.

Uno de los obstáculos que dificultan la movilidad en la UE surge cuando las personas se trasladan a otro estado de la Unión o cuando las empresas invierten fuera de sus fronteras. En ambos casos pueden tener que pagar impuestos en dos o más países y hacer frente a complejidades administrativas. Para solucionarlo, la mayor parte de estados han firmado convenios que eliminan **la doble imposición**, aunque no siempre son eficaces. La Comisión estudia diversos procedimientos al respecto, así, propone soluciones coordinadas a los

²⁵⁵ **Paternoster, Darío. (2019).** Parlamento Europeo. La Política Fiscal General. Fichas técnicas sobre la Unión Europea – 2019. Pag. 3. Información obtenida en la página web: www.europarl.europa.eu/factsheets/es

gobiernos o iniciar acciones legales, si se discrimina o vulnera la normativa europea.

El mercado único autoriza el libre intercambio de bienes y servicios dentro de las fronteras interiores de la Unión. Su objetivo es fomentar las actividades empresariales de los países de la UE. **Para ello se acordó armonizar las normas sobre gravamen de bienes y servicios, estableciendo unos tipos impositivos mínimos para el IVA y los impuestos especiales, así como una serie de normas sobre la aplicación de estos impuestos.** Los Estados miembro tienen libertad para aplicar tipos más elevados. La Comisión apuesta por una reforma del sistema del IVA, que sea sencillo, impermeable al fraude y más eficaz. La Comisión estimula **una fiscalidad transfronteriza equitativa, alejada de la evasión y elusión fiscal.** En este aspecto la UE ha realizado importantes acciones, como el **Plan de acción sobre el IVA (7 de abril de 2016)** que recogió principios a implementar en el régimen único europeo de este impuesto. Este plan alude a medidas para hacer frente al fraude en el IVA, también actualiza el marco de fijación sus tipos, expone cómo simplificar y modernizar su normativa reguladora de comercio electrónico y PYMES. Otras **iniciativas** sugieren dictar nuevas normas acerca del intercambio de información entre los Estados Miembro y el mecanismo de reacción rápida para combatir el fraude.

La **equidad en la fiscalidad de las empresas** es un aspecto que preocupa a la Unión Europea de manera especial, las lagunas en la normativa fiscal de los distintos sistemas fiscales de los distintos países permiten a ciertas empresas reducir el pago de impuestos realizando una "**planificación fiscal abusiva**". Las administraciones tributarias afrontan este hecho con una estrecha coordinación, incluyendo el intercambio de datos. Los Estados de la UE suscribieron un **código de conducta (28 de enero de 2016)** para lograr regímenes del impuesto de sociedades abiertos y justos, que no fueran

utilizados o concebidos para atraer deslealmente a las empresas de otros países miembros ni erosionar sus bases imponibles.

La UE ante las dificultades que planteaban las transacciones desarrolló un sistema común del **impuesto sobre las transacciones financieras**. Su objetivo fue garantizar que el sector financiero aportara una contribución justa a los costes de la recesión, de la que constituyó una de las principales causas y por lo que recibió ayudas públicas. Este sistema se concibió con el fin de generar importantes ingresos, a pesar de la elevada movilidad internacional de las transacciones financieras.

La Comisión “plantea como prioridades políticas las que se enumeran a continuación:

- ✓ **La lucha contra el fraude fiscal y la planificación fiscal agresiva.**
- ✓ **Reforma del marco del impuesto sobre sociedades** para que la fiscalidad de las empresas en la Unión sea más justa y se adapte mejor a una economía digital moderna en el mercado interior;
- ✓ **La elaboración de un régimen definitivo del IVA.**

Por otro lado, considera que los logros e iniciativas clave han sido:

- ✓ Un **paquete de medidas de transparencia fiscal (18 de marzo de 2015)**, cuyo objetivo es mejorar la transparencia y la cooperación entre los Estados miembros en cuanto a sus acuerdos tributarios transfronterizos, derogando la Directiva sobre fiscalidad del ahorro con objeto de racionalizar la legislación sobre el intercambio automático de información.
- ✓ **Promoción de una mayor transparencia fiscal a escala internacional.** Evaluó las nuevas iniciativas en transparencia, los informes desglosados por país para las multinacionales, revisó la

conducta sobre la fiscalidad de las empresas para mejorar su funcionamiento y eficacia, cuantificando el *déficit tributario*.²⁵⁶

4.7. Impuesto de Sociedades Armonizado y sus Consecuencias. Efecto Dumping.

La Unión Europea cuenta entre sus Estados miembro con países como *Malta*, cuyos ciudadanos comparten derechos con el resto de socios y son beneficiarios del reparto del Fondo de Cohesión. Sin embargo, La Valeta no compite con lealtad tributaria con el resto de sus socios europeos. Su complejo entramado de deducciones y créditos fiscales permite a las **multinacionales tributar en su territorio a un tipo impositivo que ronda el 5%**. Este atractivo entramado fiscal ha animado a grandes empresas como Telefónica, Mapfre, BMW o Lufthansa a abrir una filial en esta pequeña isla de poco más de 450.000 habitantes.

No es Malta el único ejemplo en la UE. *También Luxemburgo, Holanda o Irlanda* cuentan con un *marco fiscal laxo* que es utilizado por grandes multinacionales para evadir el pago de impuestos en otros países europeos en los que operan. *No es de recibo que Europa consienta a algunos de sus socios mantener estas prebendas que permiten a determinados Estados hacer dumping a sus socios* y a grandes multinacionales salir indemnes de una práctica poco ética.

Europa debe avanzar hacia una armonización fiscal que establezca unas reglas de juego justas y equilibradas para sus Estados miembro. No se trata de usurpar a los Gobiernos todas las competencias en materia tributaria, los

²⁵⁶ **Paternoster, Darío. (2019).** Parlamento Europeo. La Política Fiscal General. Fichas técnicas sobre la Unión Europea – 2019. Pag. 2. Información obtenida en la página web: www.europarl.europa.eu/factsheets/es

países pueden tener un margen de maniobra para establecer sus impuestos. Pero dentro de un marco lógico. **Se trata de acabar con las prácticas anticompetitivas** de países que de estar fuera de la UE podrían llegar a considerarse como paraísos fiscales en algunos casos.

En la **Europa de los Veintiocho** la **media de este tributo para las empresas es del 22,5%** y en España el gravamen general se sitúa en el 25%. En el caso de **Malta alcanza el 35% teórico, pero cae a alrededor del 5% tras aplicar una estudiada ingeniería fiscal legal**. En *Irlanda*, un país cuyo sistema financiero tuvo que ser rescatado con dinero de todos los contribuyentes europeos, ese impuesto es del **12,5%**. Este bajo tributo le ha permitido convertirse en la sede europea de multinacionales de otros continentes.

Consentir que estos países continúen aplicando esos bajos tipos “**sólo beneficia a grandes empresas, muchas de ellas ni siquiera europeas, y perjudica a los ciudadanos**”. Los Estados de la UE deben jugar con las mismas reglas y remar en la misma dirección para poder competir con sus verdaderos rivales económicos: Asia o EEUU, entre otros.”²⁵⁷

El Diario Cinco Días publicó el artículo “**El primer paso para un impuesto europeo de sociedades**” en el que expone que, desde el nacimiento del euro, y como ya hemos visto, la Comisión ha presentado iniciativas para mejorar la transparencia de la fiscalidad de las empresas y evitar la competencia autodestructiva entre las haciendas europeas. El *Plan de 17 de junio de 2015 de acción sobre la fiscalidad de las empresas*, mencionado en el anterior epígrafe, hace frente a la elusión fiscal.

El *Diario Cinco Días* aludió a que el “**objetivo es armonizar la base imponible del impuesto sobre sociedades**, para que se calcule con arreglo a

²⁵⁷ **Diario El Mundo. Editorial. (2017)**. Hay que armonizar el Impuesta de Sociedades en la Unión Europea. 20 de mayo de 2017. Información obtenida en la página web: <http://www.elmundo.es/opinion/2017/05/20/591f3bd3ca4741f87b8b45a5.html>

los mismos parámetros en todos los países de la UE. Y, más tarde, obligar a las grandes empresas a consolidar todos sus resultados para facilitar que **paguen los impuestos donde realmente han generado los ingresos**. La iniciativa sólo ha disfrutado de buenas intenciones. Con estos precedentes, el *Comisario Europeo de Fiscalidad, Pierre Moscovici*, optó por modular la ambición y escindir el *proyecto en dos fases* que se aplicarían gradualmente. La primera fase, aún por culminar, en la que Bruselas confía en completar un proyecto de **directiva que fijará una metodología común para el cálculo de la base imponible** de las empresas europeas. La segunda fase, si Bruselas logra armonizar el cálculo de la base imponible, es más complicada, ya que **otra directiva impondría hacia 2022 la consolidación de la base imponible de las grandes compañías**. Es decir, la suma en una sola cuenta de todos los beneficios y pérdidas obtenidos en la UE para calcular la factura total y repartir el impuesto entre los países donde opera la compañía.”²⁵⁸

La **dificultad principal proviene de la necesidad, a la hora de votar, de aprobar por unanimidad de todos los miembros de la UE las dos directivas**.

El *Diario* económico afirma “**que el departamento de Moscovici cree que en esa ocasión varios factores juegan a favor del éxito:**

El primero es que la UE descarta armonizar el tipo del impuesto, lo que **dejará margen de maniobra a los Estados para fijar su propio nivel de imposición**.

En segundo lugar, el *brexit dejará fuera al Reino Unido*, uno de los países que tradicionalmente ha vetado cualquier plan de armonización fiscal. Y el resto de **saboteadores habituales (Holanda, Bélgica, Luxemburgo e Irlanda) han quedado seriamente desautorizados** por los expedientes de la Comisión

²⁵⁸ **Diario Económico Cinco Días. (2016)**. Primer paso para un impuesto europeo de Sociedades. Publicado en la Sección La UE del Revés, el 24 de octubre de 2016. Información obtenida en la página web:
https://cincodias.elpais.com/cincodias/2016/10/21/economia/1477073890_455443.html

contra las rebajas fiscales encubiertas que ofrecen a multinacionales como Apple, Starbucks o Fiat.

A favor de cierto grado de armonización fiscal juegan también, según Bruselas, las **estrecheces presupuestarias de la mayoría de los Estados** de la UE; la dificultad para seguir aumentando la fiscalidad sobre trabajadores y consumidores; y los recientes escándalos sobre la elusión fiscal (como *Luxleaks*) o sobre los enjuagues fiscales que permiten a las multinacionales reducir casi a cero los impuestos que pagan por operar en el gigantesco mercado único europeo.”

Concluye el *Diario Cinco Días* que la mayor parte de los Gobiernos parece admitir que “la **curva descendente de la fiscalidad de las empresas ha dañado la sostenibilidad de las cuentas públicas**. En los últimos 20 años, el tipo medio del impuesto sobre sociedades ha caído casi 10 puntos en la UE como consecuencia de la carrera para mantener o atraer inversión. El tipo medio europeo está casi **cinco puntos por debajo del de las principales economías de la OCDE. Y dos puntos por debajo del de los países BRIC** (Brasil, Rusia, India y China), que suelen utilizar la baja fiscalidad como tentación para los inversores. **La aportación del impuesto sobre sociedades a las arcas públicas de la UE se ha mantenido en torno al 6,5%** del total de la recaudación fiscal a pesar de que ha aumentado sensiblemente el número de empresas y se ha ampliado la base imponible. La Unión Europea sospecha que el estancamiento de los ingresos del impuesto sobre sociedades se debe a que **ciertas compañías abonan el tipo previsto y otras se embarcan en prácticas agresivas de planificación fiscal**.

La fragmentación y la disparidad de este tributo ha derivado, además, en un modelo de imposición que **favorece a las grandes empresas transfronterizas y castiga más, en proporción, a las pequeñas y medianas empresas (PYMES)**. En el **75% de los países europeos las grandes empresas soportan**

una carga fiscal menor que las PYMES. Las PYMES solo salen mejor paradas en España, Francia, Holanda, Bélgica y Lituania. La Comisión completará sus propuestas sobre la armonización de la base imponible con la posibilidad de rebajar la fiscalidad de las pequeñas empresas y las start-up que inviertan en innovación.”

La armonización fiscal no avanza. Dumping Fiscal.

El Consejo afirma que “**la crisis del euro no ha servido para avanzar en la armonización fiscal en la Unión Europea.** La crisis ha obligado a la UE a generar un complejo conjunto de reglas para organizar el gobierno económico del euro. Un nuevo tratado, ocho directivas, un mecanismo de estabilidad financiera, pactos por la competitividad, etcétera, pero ni una sola palabra sobre el **dumping fiscal** de unos países a otros, ni sobre la falta de armonización fiscal, ni contra la evasión que de ello resulta. Ese **dumping y esa evasión fiscal son los causantes del excesivo endeudamiento de los países europeos porque han limitado su capacidad de obtener ingresos.**”²⁵⁹

La crisis de la deuda es sobre todo una crisis fiscal. Para superar la debilidad fiscal de los estados y el sentimiento de injusticia de los ciudadanos, la **armonización fiscal debe ser parte importante de la construcción europea** y de las medidas anticrisis. **Pero las reglas fiscales se siguen adoptando por unanimidad.** Basta que un pequeño Estado se oponga para que nada cambie. Y hay muchos interesados en que nada cambie.

²⁵⁹**Consejo de la UE:** El Consejo trabaja en una iniciativa legislativa renovada para establecer una **Base imponible consolidada común del impuesto de sociedades** en la UE. La iniciativa consta de dos propuestas legislativas: una propuesta de Directiva por la que se establece una base imponible común del impuesto sobre sociedades (BICIS) y una propuesta de Directiva por la que se establece una base imponible consolidada común del impuesto sobre sociedades (BICCIS).

Web: <http://www.consilium.europa.eu/es/policies/ccctb/>

La **única fiscalidad que se ha armonizado en alguna medida es la del consumo (IVA e impuestos especiales).**

Josep Borrell afirma que “el **dumping fiscal entre los países europeos tiene ganadores y perdedores. Un pequeño país se puede permitir bajar los impuestos sobre rentas, patrimonios y beneficios empresariales** porque atraerá suficientes “exiliados fiscales” para que al final sus ingresos fiscales aumenten. **Un gran país no puede ganar en ese juego** porque las bajadas de tipos para atraer a los vecinos no le compensarán de las pérdidas recaudatorias de la masa de sus propios contribuyentes. Por eso Luxemburgo, Suiza, Austria, Bélgica, Irlanda y Chipre son los campeones del dumping y de las facilidades a la deslocalización/evasión fiscal. La escandalosa información difundida sobre la evasión fiscal (*offshore leaks*) y los pocos impuestos que pagan las grandes multinacionales propician algún cambio, pero lento. Luxemburgo ha anunciado que aceptará un intercambio automático de información fiscal, pero Austria se opone y la unanimidad bloquea el acuerdo. Por otra parte, las grandes multinacionales aprovechan su presencia en varios países para localizar artificialmente sus beneficios allí donde pagan menos impuestos. **Sería fácil evitarlo creando una base común consolidada para el impuesto de sociedades. El beneficio se calcularía no país por país sino en el conjunto de la UE y se atribuiría una parte a cada país en función de criterios objetivos como la cifra de negocios, el empleo o las inversiones.**”²⁶⁰

Alemania, contra el “dumping” en el impuesto de Sociedades.

Rosalía Sánchez, Diario ABC, afirma que “Bruselas trabaja por una armonización que impida que el impuesto de sociedades termine convertido en

²⁶⁰ **Borrell, Josep. (2013)** Dos problemas europeos. Artículo publicado en Diario El Periódico el día 15 de mayo de 2013. Información obtenida en la página web: <https://www.elperiodico.com/es/opinion/20130514/dos-problemas-europeos-2390642>

un arma arrojada entre países miembros. **Wolfgang Schäuble, Presidente del Bundestag alemán, siendo Ministro de Finanzas, en 2017**, reaccionó con indignación ante la posibilidad de que el Gobierno británico abordara una posible rebaja del impuesto de sociedades desde el 20% hasta el 17%, o incluso el 15%, y recordó que el país dirigido por Theresa May seguía siendo todavía parte de la UE. Señaló también que, aunque abandonase la UE, Reino Unido seguirá estando ligado a los acuerdos del G-20, que en la *Cumbre de Antalya* acordó expresamente evitar medidas de ese tipo. ‘Si son gente decente, respetarán ese acuerdo’, consciente de que podrían hacer dumping fiscal para captar inversión internacional tanto Theresa May como Donald Trump.’²⁶¹

Rosalía Sánchez destaca que “a raíz del caso Apple, la Comisión Europea dictó un proyecto de armonización de la base imponible del impuesto de sociedades, con el objetivo puesto en las empresas que facturan más de 750 millones de euros al año. La normativa no fijó el tipo de Sociedades de cada país, aunque hay una diferencia notable entre países como Irlanda, teóricamente al 12,5%, u otros como España o Alemania, en torno al 25% o el 30%. No se trató de establecer un tipo mínimo, sino de fijar determinados criterios de tributación obligatorios para esas empresas, así como sobre las partidas deducibles. Las autoridades europeas creen que esta normativa es clave para recuperar la credibilidad de los ciudadanos, y la *Comisaria de Competencia, Margrethe Vestager*, consideró muy necesario que los países europeos se muevan todos a una. En Bruselas se calcula que un acuerdo de este tipo, que podría empezar a aplicarse poco después de 2020, impulsaría un 3,1% la inversión y aumentaría un 0,4% el empleo, aunque la opacidad sobre estos cálculos les resta peso. El **informe de impacto que maneja la Comisión Europea** ya advierte que los beneficios no serán iguales para todos, como es

²⁶¹ **Sánchez, Rosalía. (2016).** Alemania, contra el dumping en el impuesto de sociedades. Publicado en el Diario ABC, Sección de Economía el 22 de noviembre de 2016. Información obtenida en la página web: http://www.abc.es/economia/abci-alemania-contra-dumping-impuesto-sociedades-201611221212_noticia.html

el caso de España, que dejaría de ingresar 6.000 millones en el impuesto de sociedades, aunque obtendría una recaudación extra de 4.000 millones por partidas como impuestos sobre el trabajo (3.000 millones), sobre el consumo (300 millones); bonos y dividendos (500 millones) e impuestos sobre las ganancias de capital (200 millones).”

Base imponible consolidada común del impuesto de sociedades (BICCIS),

En marzo de 2018, afirman *Urtasun y Hernández*, “el pleno del **Parlamento Europeo** votó su posición respecto al relanzamiento de las propuestas para **una base imponible consolidada común del impuesto de sociedades (BICCIS)**, una vieja propuesta de la UE. Se trata de una forma revolucionaria de **gravar a las grandes empresas** que operan en los Estados miembro para simplificar el impuesto de sociedades y luchar contra la evasión fiscal.²⁶²

La propuesta son dos medidas complementarias que se tramitan en paralelo:

- ✓ *la base imponible común del impuesto de sociedades (BICIS) y*
- ✓ *la base imponible consolidada común del impuesto de sociedades (BICCIS).*

La base imponible común es un conjunto único de normas de la UE para decidir cómo se gravarán los beneficios de las empresas, estableciendo normas europeas sobre las diversas exenciones y deducciones y, por tanto, **uniformando el cálculo de sus beneficios imponibles en todos los países de la UE**. Por ejemplo, la base común garantizará que todos los Estados miembro permitan la misma tasa de amortización para un determinado activo o acepten que el mismo gasto particular sea deducible de impuestos. Esto significa que

²⁶² **Urtasun Domenech, Ernesto y Hernández Nicolau, Jesús. (2018)**, Eurodiputado por Catalunya en Comú el primero y Asesor en el Parlamento Europeo el segundo. Una Revolución contra el Fraude Fiscal en la UE. Artículo publicado en el Diario Cinco Días, Sección Compañías, el 17 de marzo de 2018. https://cincodias.elpais.com/cincodias/2018/03/16/companias/1521201818_651057.html

las empresas solo tendrán que hacer referencia a un conjunto de normas cuando calculen sus beneficios imponibles y el **cálculo será uniforme en toda la UE**, cosa que **aporta claridad y seguridad jurídica**.

Por su parte, con la BICCIS, la consolidación establece un *único sistema de cálculo europeo para el pago del Impuesto de Sociedades* y **obligará a las grandes compañías a hacer una declaración única por toda su actividad en la UE**. Permitirá a un grupo empresarial sumar todos los beneficios y pérdidas de sus sociedades constitutivas en diferentes Estados miembro para alcanzar un beneficio o pérdida neta para toda la UE. Basándose en esta cifra neta, las normas de la base común se utilizarán para decidir el importe final de los beneficios del grupo que deben gravarse.”

Es importante destacar, aseveran *Urtasun y Hernández*, que “la *Eurocámara ha reclamado que el sistema se aplique de forma obligatoria progresivamente en los próximos siete años*, empezando **de inmediato con las empresas con un volumen de negocios superior a los 750 millones de euros, para acabar aplicándose a todas las empresas, incluidas las PYMES**. Además, se han desarrollado diferentes medidas dirigidas a dificultar a las empresas los mecanismos que les permiten, de forma ficticia, mover sus volúmenes de negocio de un país a otro. **Si ambas propuestas son adoptadas, se evitaría el *dumping* fiscal** que realizan, mediante deducciones de su impuesto de sociedades, los países de la UE, y **dificultaría el traslado de beneficios de una jurisdicción a otra con esquemas de elusión.**”

Recuerdan estos autores que la “Comisión Europea ya había formulado en 2011 una propuesta legislativa parecida, pero estuvo estancada durante cinco años en el Consejo, dado que requiere el acuerdo unánime de los 28 Estados miembro. Sin embargo, el contexto ha cambiado enormemente respecto a la lucha contra la evasión fiscal tras los reiterados escándalos durante los últimos cinco años, proporcionando un poco más de esperanza para el éxito. Algunos

países no están por la labor de avances significativos en esta materia, entre los que destacan Bélgica, Chipre, Hungría, Irlanda, Luxemburgo, Malta y los Países Bajos. Son precisamente los mismos países a los que **la Comisión Europea afeó su papel en la facilitación de la evasión y elusión internacional** mediante sus esquemas de planificación fiscal, en un contundente estudio publicado la semana pasada.”

Si algo **hemos avanzado** en este mandato en la UE es en la lucha contra el fraude y la elusión a partir de propuestas como la que se ha votado en el Parlamento Europeo. Ahora **solo falta que determinados gobiernos nacionales no impidan que se convierta en realidad.**

4.8. Relación con la política monetaria europea.

El Sistema Europeo de Bancos Centrales (SEBC).

Es un sistema conformado por el Banco Central Europeo (BCE) y los bancos centrales nacionales de todos los Estados miembro de la Unión.

Paternoster, Verbeken y Rakić afirman que “el **objetivo** principal del SEBC es mantener la estabilidad de los precios. Sin perjuicio de este objetivo, el SEBC apoya las políticas económicas generales de la Unión con el fin de contribuir a la realización de los objetivos de la Unión. El SEBC actúa con arreglo al principio de una economía de mercado abierta y de libre competencia, fomentando una eficiente asignación de recursos (artículo 127, apartado 1, del TFUE²⁶³).”

Estos autores destacan que “el 13 de octubre de 1998, el Consejo de Gobierno del BCE estableció los elementos principales de su estrategia de política

²⁶³ Artículos 119 a 144, 219 y 282 a 284 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE); Protocolo (n.º 4) del Tratado de Lisboa sobre los Estatutos del Sistema Europeo de Bancos Centrales y del Banco Central Europeo.

monetaria, a saber, a) una definición cuantitativa de estabilidad de precios, b) un papel destacado del seguimiento del crecimiento de la masa monetaria, identificado por un agregado monetario, y c) una valoración amplia de las perspectivas de evolución de los precios. El BCE ha optado por una estrategia monetaria basada en dos pilares (pilar 1: análisis económico; y pilar 2: análisis monetario), cuyas respectivas funciones se volvieron a definir con motivo de la revisión de esta estrategia, el 8 de mayo de 2003.”

Los instrumentos principales de la política monetaria ordinaria del BCE, analizan *Paternoster, Verbeken y Rakić*, “son las siguientes:

1. Las **operaciones de mercado abierto**, controlan los tipos de interés y gestionan la liquidez en el mercado, además de señalar la orientación de la política monetaria: *Operaciones de inyección de liquidez en euros a una semana, denominadas operaciones principales de financiación (OPF), las operaciones de inyección de liquidez en euros a tres meses, conocidas como operaciones de financiación a plazo más largo (OFPML). Las operaciones no regulares son las de ajuste y las estructurales.*
2. **Facilidades permanentes, que** proporcionan o absorben liquidez a un día y el EONIA (Índice Medio del Tipo del Euro a un Día) mide el tipo de interés efectivo vigente en el mercado interbancario del euro a un día. El Eurosistema ofrece a las entidades de crédito dos facilidades permanentes: la facilidad marginal de crédito, para obtener liquidez a un día de un banco central, previa presentación de activos admisibles suficientes, y la facilidad de depósito, para realizar depósitos a un día en un banco central.
3. **Mantenimiento de unas reservas mínimas.** De acuerdo con el artículo 19.1 de los Estatutos, el BCE puede exigir que las entidades de crédito establecidas en los Estados miembros mantengan unas reservas mínimas en el BCE y en los bancos centrales nacionales. La función del

sistema de reservas mínimas es la estabilización de los tipos de interés a corto plazo en el mercado y la creación (o ampliación) de un déficit estructural de liquidez en el sistema bancario frente al Eurosistema, lo que facilita el control de los tipos del mercado monetario mediante operaciones periódicas que proporcionen liquidez. Los métodos de cálculo y determinación de la cantidad requerida son fijados por el Consejo de Gobierno.

4. **Medidas no convencionales en materia de política monetaria y respuesta a las crisis desde 2007: orientación anticipada y programas de compra de activos.** Desde julio de 2013, el BCE ha ofrecido orientación anticipada sobre la trayectoria futura de la política de tipos de interés, lo que ha supuesto un cambio importante en su estrategia de comunicación, dado que ha entrañado informar no solo de la valoración que el BCE hace de las condiciones económicas actuales y de los riesgos para la estabilidad de los precios a medio plazo, sino también acerca de las repercusiones de dicha valoración en la futura orientación de su política monetaria.
5. Por otra parte, se han ejecutado varios programas de compra de activos desde 2009 al objeto de mantener el crecimiento en toda la zona del euro de manera coherente con el objetivo de alcanzar unas tasas de inflación en niveles inferiores, aunque próximos, al 2 % a medio plazo.”²⁶⁴

²⁶⁴ **Paternoster, Darío; Verbeken, Dirk y Rakić, Dražen. (2019).** La Política Monetaria Europea. Parlamento Europeo. Fichas temáticas sobre la Unión Europea. Mayo de 2019. Información obtenida en la página web: <http://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/86/la-politica->

a. Los Principios rectores de la actividad del BCE son los siguientes:

1. Independencia del BCE

Este principio tiene como consecuencia que “ni el BCE ni los bancos centrales nacionales (BCN), ni ningún miembro de sus órganos rectores podrá solicitar o aceptar instrucciones de las instituciones y organismos de la UE, ni de los gobiernos de los Estados miembro ni de ningún otro órgano. Las instituciones y organismos de la UE, así como los gobiernos de los Estados miembro, se comprometen a respetar este principio y a no tratar de influir en los miembros de los órganos rectores del BCE.”, verifican *Paternoster, Verbeken y Rakić*.

“En el ejercicio de las facultades y en el desempeño de las funciones y obligaciones que les asignan los Tratados y los Estatutos del SEBC y del BCE, ni el Banco Central Europeo, ni los bancos centrales nacionales, ni ninguno de los miembros de sus órganos rectores podrán solicitar o aceptar instrucciones de las instituciones, órganos u organismos de la Unión, ni de los Gobiernos de los Estados miembro, ni de ningún otro órgano”, artículo 130 del TFUE.²⁶⁵

La independencia del BCE, reiteran los mencionados autores, “se preserva con las prohibiciones enunciadas en el **artículo 123 del TFUE**, que también son aplicables a los bancos centrales nacionales: queda prohibida la autorización de descubiertos o la concesión de cualquier otro tipo de créditos en favor de instituciones, órganos u organismos de la Unión, Gobiernos centrales, autoridades regionales o locales u otras autoridades públicas, organismos de Derecho público o empresas públicas de los Estados miembro. La independencia del BCE se centra en la libre elección de los instrumentos de política monetaria. El Tratado prevé la utilización de instrumentos

²⁶⁵ Tratado de Funcionamiento de la UE. Se puede consultar en la web: https://www.ecb.europa.eu/ecb/legal/pdf/oj_c_2016_202_full_es_txt.pdf

tradicionales (artículos 18 y 19 de los Estatutos) y permite al Consejo de Gobierno decidir sobre el uso de otros métodos que considere adecuados (artículo 20 de los Estatutos).”

2. Principios de responsabilidad y transparencia del BCE

Para garantizar la credibilidad del BCE, *Paternoster, Verbeken y Rakić* aseguran que “el artículo 284 del TFUE y el artículo 15 de los Estatutos le imponen unas obligaciones de información. El BCE elabora y publica informes sobre las actividades del SEBC con una periodicidad al menos trimestral, y se publica semanalmente un estado financiero consolidado del SEBC. Desde el principio, el boletín mensual del BCE ha ofrecido un análisis exhaustivo de la situación económica y de las perspectivas de evolución de los precios. El BCE presenta al Parlamento Europeo un informe anual sobre las actividades del SEBC y sobre la política monetaria del año anterior y del año en curso. El BCE debe rendir cuentas al Parlamento Europeo y los miembros del Comité Ejecutivo del BCE comparecen periódicamente ante el Parlamento.”²⁶⁶

3. Normas de votación en el Consejo de Gobierno del BCE.

En las votaciones del Consejo de Gobierno se respetaba el principio de “**un miembro, un voto**”. Sin embargo, los **Tratados de la Unión**, obligan a introducir un sistema de rotación en el mecanismo de votación del Consejo de Gobierno del BCE en cuanto la zona del euro contara con más de dieciocho Estados, como es el caso desde el 1 de enero de 2015 con la incorporación de Lituania. *Paternoster, Verbeken y Rakić* aseguran que “la **rotación tiene como finalidad garantizar la eficacia del sistema** de toma de decisiones del BCE incluso con un mayor número de participantes. Los gobernadores de los países de la zona del euro que ocupan las primeras cinco posiciones según el

²⁶⁶ *Paternoster, Dario; Verbeken, Dirk y Rakić, Dražen. (2017). La Política Monetaria Europea. Parlamento Europeo. Fichas temáticas sobre la Unión Europea. Noviembre de 2017. Información obtenida en la página web: <http://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/86/la-politica->*

tamaño de sus economías y de sus sectores financieros (en estos momentos, Alemania, Francia, Italia, España y los Países Bajos) disponen de cuatro votos. Los demás disponen de once. Para ejercer sus derechos de voto, los gobernadores se turnan siguiendo una rotación mensual. Los miembros del Comité Ejecutivo del BCE tienen derechos permanentes de voto.”²⁶⁷

b. Estrategia de política monetaria del BCE.

El Consejo de Gobierno del BCE estableció, señalan *Paternoster, Verbeken y Rakić*, “los elementos principales de su estrategia de política monetaria:

- a) Una definición cuantitativa de estabilidad de precios: tasa de inflación inferior al 2 %, pero cercana a este valor, a medio plazo.
- b) Un papel destacado del seguimiento del crecimiento de la masa monetaria, identificado por un agregado monetario, y
- c) Una valoración amplia de las perspectivas de evolución de los precios.

El BCE ha optado por una estrategia monetaria basada en dos pilares:

1) Análisis económico. Tiene por objeto evaluar los determinantes de corto a medio plazo del comportamiento de los precios, centrandó la atención en la actividad real y en la situación financiera de la economía. En este análisis se tiene en cuenta que la evolución de los precios en estos horizontes temporales se ve influida, en gran medida, por la interacción entre la oferta y la demanda en los mercados de bienes, de servicios y de factores; para ello, el BCE analiza periódicamente, entre otras variables, la evolución del producto total, de la demanda y de la situación del mercado de trabajo, una amplia gama de indicadores de precios y costes, la política fiscal, la balanza de pagos de la zona del euro y los precios de los activos.

²⁶⁷ Artículo 10, apartado 2, de los Estatutos del BCE.

2) Análisis monetario. Aprovecha el vínculo a largo plazo existente entre el dinero y los precios y sirve principalmente como medio para contrastar la información de corto a medio plazo que proporciona el análisis económico. Se trata de un análisis detallado de la evolución monetaria y del crédito al objeto de evaluar sus repercusiones futuras sobre la inflación y el crecimiento económico.”

Los mecanismos financieros del BCE se mantienen separados de aquellos de la Unión Europea. El BCE tiene su propio presupuesto.

El BCE, durante un tiempo, fue partidario de la compra de deuda. Su presidente, Mario Draghi, asumió que el programa no se cancelaría de golpe y que debería rebajarse gradualmente. **Draghi se enfrentó a una creciente revuelta en el Consejo**, con varios gobernadores cuestionando la efectividad del QE, argumentando que *“ese grupo siempre mantuvo la idea de que los sucesivos planes de Draghi solo han servido para que los Gobiernos de la zona euro frenen o ralenticen la consolidación presupuestaria y las llamadas reformas estructurales”*. El italiano tuvo que calmar al sector más beligerante de la Eurozona, encabezado por el Bundesbank (Banco Central de Alemania).” El *Diario Cinco Días* aseguró la existencia, en octubre de 2016, de **“una división en la cúpula del Banco Central Europeo acerca del mantenimiento o cancelación de los planes de compra de deuda o QE (quantitative easing)**.

Es claro que, como publicó el *Diario Cinco Días*, *“se ponía en peligro también la credibilidad del BCE*, una de las pocas instituciones comunitarias (junto al Tribunal Europeo) que salió casi indemne de la crisis financiera. **Draghi** siempre negó que sus medidas excepcionales contribuyeran a aumentar la brecha de desigualdad, como le acusan sus críticos. Nunca se hizo con apoyos

suficientes para imponer su criterio. Y con crecimiento a la baja e inflación repuntando, sus críticos lo acosaron”.²⁶⁸

De hecho, Mario **Draghi**, manifestó posteriormente que el “programa de compras netas de activos finalizaría en diciembre de 2018, a pesar de “las incertidumbres globales, las vulnerabilidades en los mercados emergentes y la volatilidad incrementada”.

Con el fin del QE, el interés de algunos bonos soberanos se incrementó, **aumentando el coste de financiación de la deuda** para los países que tuvieron más problemas fiscales, como pudo ser Italia, Grecia o España. Un aumento de la prima de riesgo en los países periféricos se temía que podría resucitar los fantasmas de la crisis de deuda soberana. Por ese motivo **solo se mantuvieron reinversiones de activos**. El banquero siempre se ha mostró tajante y aseguró: “se mantendrán las reinversiones de las compras de bonos que vayan venciendo, pero esta será la única política a implementar en lo que a compra de activos se refiere”.

Se puede concluir diciendo que el Eurosistema ejerce sus **funciones de forma independiente**. El BCE tiene a su disposición todos los instrumentos y competencias necesarios para instrumentar una política monetaria eficaz. Además, el BCE está facultado para adoptar las normas de carácter vinculante necesarias para ejecutar las tareas del SEBC, así como en algunos casos previstos en actos específicos del Consejo de la UE.

Por otro lado, el hecho de que se **prohíba al Eurosistema conceder créditos a organismos de la UE o a entidades nacionales del sector público** le protege en mayor medida de cualquier influencia de los poderes públicos.

²⁶⁸ **Diario Económico Cinco Días. (2016)**. Primer paso para un impuesto europeo de Sociedades. Publicado en la Sección La UE del Revés, el 24 de octubre de 2016. Información obtenida en la página web: https://cincodias.elpais.com/cincodias/2016/10/21/economia/1477073890_455443.html

5. UN PRESUPUESTO FEDERAL PARA LA UNIÓN EUROPEA.

5.1. La Teoría de la Hacienda Pública y la Unión Europea.

Desde una visión retrospectiva, podemos decir hoy que para algunos teóricos la Primera Guerra Mundial (1914-1918) significó el comienzo del fin de la civilización europea, mientras que para unos pocos pensadores y políticos significó el origen de la necesaria presencia de la capacidad de reacción de Europa, de la cual dependían sus posibilidades de superar los nacionalismos agresivos que habían llevado al continente a la catástrofe y de adoptar el ideal de una Europa unida y pacífica como proyecto común.

Rodríguez Simao revela que “en 1923, el austriaco *Conde Coudenhove Kalergi* fundó el Movimiento Pan-Europa y en 1926, logró organizar en Viena el Primer Congreso Paneuropeo. En 1927, Aristide Briand fue elegido presidente honorario. Al movimiento pertenecerán una larga serie de nombres ilustres de la cultura y la política europeas del momento; entre los más conocidos están Einstein, Thomas Mann, Freud, Rilke, Unamuno, Madariaga, Ortega y Gasset, y Adenauer. La gran depresión económica de 1929 cercenó de cuajo el proyecto de Coudenhove-Kalergi. El movimiento paneuropeo vivió su época dorada en la segunda mitad de los años 20, los años de concordia, los años del *Tratado de Locarno o del Pacto Briand-Kellog*. En 1929, *Aristide Briand*, primer ministro francés, pronunció un célebre discurso ante la asamblea de la Sociedad de Naciones en el que defendió la idea de una federación de naciones europeas basada en la solidaridad y en busca de la prosperidad económica y la cooperación política y social. El discurso tuvo una gran acogida en el gobierno alemán y entre muchos economistas, especialmente, británicos. entre ellos John M. Keynes.”²⁶⁹

²⁶⁹ **Rodríguez Simao, Jorge.** (2000). *European Union World. Unión Europea: Integración. 3. Los orígenes (1919-1939). El movimiento paneuropeo. Información*

Rodríguez Simao afirma que “la Sociedad de Naciones le encargó a *Briand* un memorando con un proyecto concreto. El político francés presentó un *Memorando sobre la organización de un sistema de Unión Federal Europea*” en 1930. Llegó demasiado tarde. El estallido de la depresión económica había empezado a barrer las ideas de solidaridad y de cooperación del panorama internacional. Las gentes que siguieron propugnando la unidad europea, como el político francés *Edouard Herriot*, que publicó en 1931 *Los Estados Unidos de Europa*, quedaron en franca minoría. El acceso de *Adolfo Hitler* a la cancillería alemana en 1933 supuso el fin definitivo de la concordia europea y el renacimiento del monstruo del nacionalismo en su peor versión.”

Según *Ocaña Aybar*, “Europa tuvo que esperar a una segunda catástrofe, la Segunda Guerra Mundial (1939-1945), para que se apreciase en toda su extensión el absurdo suicida al que había llevado al continente la rivalidad nacionalista. La necesidad de algún tipo de integración europea que marcara una nueva manera de reordenar el mapa político europeo se hizo evidente.”²⁷⁰

Para este historiador, “tres realidades mostraron la necesidad de esta nueva orientación hacia la integración europea:

En primer lugar, la conciencia de los europeos de su propia debilidad. La Segunda Guerra Mundial había puesto fin definitivo a la tradicional hegemonía europea en el mundo. Las dos nuevas superpotencias, los Estados Unidos y la Unión Soviética, tenían un poder económico, político y militar muy superior al del heterogéneo conjunto de estados europeos.

obtenida en la página web: <https://www.europeanunionworld.com/economia/45-estudios-economicos-en-espanol/74-union-europea-integracion.html?showall=1>

²⁷⁰ **Ocaña Aybar, Juan Carlos. (2004).** El proceso de integración europea: la influencia del contexto internacional. *Estrategia global: revista de relaciones internacionales, economía, defensa y tecnología*, ISSN 1697-0764, Nº. 4 (JUN-JUL), 2004, págs. 12-16.

En segundo lugar, la convicción de que había que evitar por todos los medios la vuelta a un enfrentamiento entre los estados europeos. Las dos guerras mundiales se habían iniciado como "guerras civiles" europeas, y nuestro continente había sido el principal campo de batalla en ambas. Se trataba, esencialmente, de buscar un acomodo entre Francia y Alemania, que contara con el visto bueno de EE.UU. La unidad era el camino para garantizar la paz.

En tercer lugar, el deseo extendido entre muchos europeos de crear un continente más libre, justo y próspero en el que las relaciones internacionales se desarrollaran en un marco de concordia.

En 1946, el ex-primer ministro británico **Winston Churchill** pronunció un célebre discurso en la Universidad de Zúrich (Suiza), considerado por muchos como el primer paso hacia la integración durante la posguerra: *Debemos reconstituir la familia europea o, al menos, en tanto no podamos reconstituirla, dotarla de una estructura que le permita vivir y crecer en paz, en seguridad y en libertad. Debemos crear una suerte de Estados Unidos de Europa.*

Los Estados Unidos, a diferencia de lo que hicieron tras la Primera Guerra Mundial, no optaron por el aislamiento y asumieron su responsabilidad como primera potencia mundial adoptando una política de resuelta intervención en los asuntos europeos. Los norteamericanos promovieron la creación de una organización europea centralizada que administrase y organizase el reparto de la masiva ayuda económica del Plan Marshall. Con este objetivo se creó, en 1948, la Organización para la Cooperación Económica Europea (OECE).”

En la historia de la Unión Europea, según Ocaña Aybar, se ha de destacar que “el primer paso en la creación de la Comunidad Europea lo va a dar el Ministro de Asuntos Exteriores francés, **Robert Schuman**. El 9 de Mayo de 1950, va a proponer un plan, diseñado por **Jean Monnet**, para integrar y gestionar en común la producción franco-alemana de carbón y acero. Esta medida de integración económica buscaba desarrollar el acercamiento entre Francia y

Alemania, alejando definitivamente el espectro de la guerra en Europa. Schuman pronunció en su declaración unas palabras aún vigentes: *Europa no se hará de golpe, ni en una obra de conjunto, se hará por medio de realizaciones concretas, que creen, (...), una solidaridad de hecho.*²⁷¹

Medina Ortega afirma que “la construcción de la Unión Europea sobre bases democráticas, como inserción de ésta en una economía globalizada no ha resultado sencilla por el simple hecho de que los intereses de los grupos de poder transnacionales han tendido a imponerse a las autoridades legitimadas por procesos democráticos, y esta realidad es incuestionable tanto en el nivel nacional de los diferentes Estados miembros como en el supranacional de las instituciones europeas. Los *intereses concretos de los ciudadanos suelen ocupar un lugar residual*, que ha permitido mantener un sistema económico global gestionado principalmente por los grupos económicos multinacionales.

Las críticas más frecuentes y razonadas al sistema democrático en nuestros días subrayan la irrelevancia de la participación electoral de la ciudadanía. Los cargos electivos carecen de capacidad para poder llevar a cabo proyectos y tomar decisiones en el ámbito económico. Decisiones que se ven influenciadas por grupos de interés partidista y sectorial que no coincide con las expectativas del electorado.

Es evidente que se ha producido un cambio en el modelo internacional. El modelo existente cuando se crearon las instituciones europeas y que estuvo vigente hasta el colapso del bloque soviético tras la caída del Muro de Berlín en 1989 era muy diferente al panorama político actual.”²⁷²

²⁷¹ **Ocaña Aybar, Juan Carlos. (2004).** La Historia de la Unión Europea. La Ciudadanía Europea. Antecedentes 1918-1939. Información obtenida en la página web: <http://www.historiasiglo20.org/europa/antecedentes.htm>

²⁷² **Medina Ortega, Manuel. (2015).** El Impacto de la Unión Europea sobre el Desarrollo de la Democracia en España. Revista de Derecho de la Unión Europea. Madrid ISSN 1695-1085. nº 29 - julio - diciembre 2015. pp. 167-190. Información obtenida en: <http://revistas.uned.es/index.php/REDUE/article/view/21543/17812>

La incorporación de los países con sistema político y económico soviético a la Unión Europea ha facilitado una transformación radical que, orientada hacia un nuevo modelo de desarrollo económico y social, cree en el sistema democrático defendido y establecido en la Europa occidental a partir de 1945.

Los Estados miembros y las instituciones de la Unión Europea han orientado hacia la **competitividad el objetivo prioritario de sus políticas económicas**, tratando de superar los efectos negativos de la globalización sobre las estructuras sociales. El Sistema del Bienestar Europeo es un sistema bien asentado y contrasta con la forma de vida de otros estados, como Estados Unidos. En Europa se acepta un sueldo menor a cambio de disponer de sanidad, educación, ayudas a dependencias, etc. Incluso los países que vienen del marco soviético también están acostumbrados a estas políticas sociales.

Según *Medina Ortega*, “estos cambios vinieron acompañados de una *brecha en el interior de la Unión Europea entre los partidarios de mantener a toda costa la economía social de mercado, las políticas “neokeynesianas”, y los defensores del capitalismo competitivo a nivel global, influidos por la “Escuela de Chicago”*. El inicial propósito de edificar una *“fortaleza europea”* que permitiera la creación de un oasis europeo de bienestar social para todos los ciudadanos, fueran del estado que fueran, dentro de un modelo capitalista, se ve amenazado por el proceso de globalización que puede arrastrarle a ser competitiva en el ámbito económico, aunque para ello sea necesario aceptar el pago de altos costes sociales inicialmente no contemplados. Los partidarios de la globalización no participan de la aceptación de la libre circulación de personas en el nivel global y en el interior de la Unión Europea y defienden la imposición de restricciones a la inmigración, e incluso su cierre total. Esto supone una marcha atrás en un aspecto fundamental de la construcción europea.”

El anhelo que pretendía que la Unión Europea representara un papel importante en la escena internacional constituida como un *“Estado social de Derecho” en el marco de una economía globalizada se ve dificultado*. Las políticas de austeridad basadas en la contención del gasto público impiden aumentar las cantidades de las diferentes partidas del presupuesto de la Unión orientadas hacia este objetivo.

El resultado de todo ello es que se acepta la globalización económica como consecuencia inevitable, sin embargo, paralelamente se imponen controles en aspectos diferentes. Así, en lo concerniente a los movimientos de capital, la Unión Europea se vio obligada a ser permisiva en la liberalización en momentos en los que otros estados, como EEUU, mostraba una evidente laxitud en los controles.

Para *Medina Ortega*, *“la lucha contra los paraísos fiscales y al movimiento de población mediante restricciones a la inmigración. Esta situación pone en evidencia las deficiencias del sistema político y presupuestario de la UE, tanto en el nivel supranacional como en el interior de los Estados miembros. La contradicción principal de la política presupuestaria se encuentra, principalmente, en la pretensión de mantener un sistema democrático supranacional en una Europa integrada por Estados independientes y soberanos que deciden por consenso las políticas a seguir, sobre la base de consideraciones tecnocráticas que no toman en cuenta las preocupaciones o los puntos de vista de los ciudadanos y sobre las cuales la institución representativa elegida directamente por el pueblo no tiene todavía plenitud de competencias. El desconcierto de la opinión pública europea queda reflejado en los resultados de las elecciones al Parlamento Europeo de cada legislatura, en las que se repiten los bajos niveles de participación. Además, los partidos populistas y antieuropeístas consiguen hacerse con un número elevado de escaños. En el interior de cada uno de los Estados miembro el comportamiento electoral refleja también esta nueva división de la opinión pública europea al traer al*

centro de la escena política a un nuevo tipo de partidos que son contrarios al europeísmo.”

5.2. Presupuesto en los Estados Modernos y en la Unión Europea.

Definición.

El presupuesto en los Estados Modernos puede ser definido como el principal responsable de la aplicación de las políticas destinadas a mejorar la vida de los ciudadanos y a tener una influencia positiva en el mundo.

En lo referente al Presupuesto de la Unión Europea, podemos definirlo *como la conjunción de esfuerzos de todos los Estados miembro y las instituciones comunitarias, coordinados para una mejor consecución de los objetivos.*

El Presupuesto de la UE complementa a los presupuestos de los actuales Estados Miembro, *financia proyectos que cubren una amplia gama de campos, desde empleo, desarrollo regional, investigación y educación hasta medio ambiente, ayuda humanitaria y muchos otros. La financiación de todas estas diferentes áreas y actividades tienen como finalidad esencial el incremento del bienestar de los ciudadanos de la UE.*

La *Comisión* concluye “que la contribución económica de todos los Estados miembro al presupuesto común de la UE tiene como finalidad mejorar la vida de los europeos y el gasto se emplea en áreas de interés común gracias a la coordinación y colaboración de los Estados miembro y las instituciones de la UE.”²⁷³

Contrariamente a lo argumentado por la Comisión, hay un sector de la doctrina que contempla un futuro próximo muy alejado del deseado bienestar de los habitantes de la Unión Europea. Así, *Vilas* considera que “el capitalismo en su actual forma neoliberal-neoconservadora revela niveles decrecientes en sus

²⁷³ **Comisión Europea. Sistema Presupuestario en la UE.** Información obtenida en la página web: http://ec.europa.eu/budget/explained/budg_system/index_en.cfm

tasas históricas de crecimiento económico. La hipertrofia que padecen los sistemas productivos europeos en beneficio del capital financiero especulativo, y la utilización de las políticas monetaristas para controlar los procesos inflacionarios, ha terminado provocando un crecimiento de la pobreza y la precariedad social.

Los efectos sociales de este modelo comienzan a observarse a escala mundial, y afectan incluso a los países desarrollados. También se observa que algunos de sus impactos específicos constituyen efectos y tendencias estructurales de largo plazo e inherentes al modelo:

- A. Un fuerte incremento de la *desigualdad*, a nivel de las sociedades nacionales y a escala internacional.
- B. El surgimiento y consolidación de *potentes procesos de exclusión*, plasmados en el desempleo y subempleo estructurales, masivos y crecientes.

Así, los fenómenos propios del proceso de globalización que acompañaron la consolidación de esta forma de Estado (crisis financieras internacionales, conflictos económicos, revoluciones tecnológicas, cambios en la organización del trabajo, nuevas pautas de producción y consumo, entre otros), han modificado radicalmente la relación entre Estado y sociedad, es evidente que se restringe la extensión y naturaleza de la intervención del Estado en los asuntos sociales, y otorga nuevos papeles a diferentes actores sociales, debido a que su alcance involucra al conjunto de la sociedad civil.”²⁷⁴

Este proceso parecería ir en consonancia con lo sostenido por *Negri y Hardt*²⁷⁵, que afirman que “el Estado-Nación no es ya el sujeto del desarrollo mundial capitalista, que está siendo reemplazado por el mercado global en el cual las

²⁷⁴ Vilas, Carlos M. (1997) “De ambulancias, bomberos y policías: la política social del Neoliberalismo”, Desarrollo Económico, Vol. 36, nº 144, enero-marzo.

²⁷⁵ Hardt, M. y Negri, A. (2002). Imperio. Editorial Paidós. ISBN: 978-84-493-1754-5. pp 52-75.

naciones tenderán a diluirse. Se estaría produciendo una transferencia esencial de soberanía del Estado-Nación al mercado global.”

Vilas observa que “la contradicción entre capital y trabajo, entre planificación y libertad de mercado, ha sido llevada al extremo por el neoliberalismo; este es el motivo de su crisis y su insostenibilidad. No cree que estos procesos estén conduciendo a la desaparición progresiva del Estado o a una pérdida de su centralidad. Es indudable que la relación Estado/mercados se ha transformado, pero lo cierto es que siempre ha tenido una enorme variabilidad, independientemente de lo que de los estados y de los mercados hayan dicho y digan al respecto. Lo cierto es que nos hallamos nuevamente ante un Estado-Nación en crisis, caracterizado por la débil capacidad de acción política de los diferentes actores para representar institucionalmente a la sociedad, lo que se traduce en una crisis de representación y de intermediación política. La sociedad vive una compleja mutación, provocada por los procesos de diferenciación social, exclusión ampliada e inclusión limitada. El gran desafío actual es fortalecer al Estado en términos de ampliar su capacidad institucional, su representatividad y su autonomía. Ello implica, la reestructuración de las relaciones entre el Estado y la sociedad, en el contexto crítico que la situación mundial depara.”

5.3. Unión Europea: Presupuesto o Control de Ingresos y Gastos.

“El Presupuesto de la UE no tiene como finalidad la financiación de las acciones que los Estados miembro no tienen capacidad para financiar por sí mismos o que pueden hacerlo de forma más económica poniendo en común sus recursos”, argumentó **Matthijs**.²⁷⁶

²⁷⁶ **Matthijs H.** (2017). The Financing of the European Union Budget. In: da Costa Cabral N., Gonçalves J., Cunha Rodrigues N. (eds) The Euro and the Crisis. Financial and Monetary Policy Studies, vol 43. Springer, Cham. pp 325-337.

Es el instrumento que permite ver reflejadas en la práctica las políticas económicas aprobadas formalmente por las instituciones que representan a los Estados miembro. Podemos afirmar sin temor a equivocarnos que hace realidad las políticas de la Unión Europea con una finalidad, la integración económica y social de los estados miembros. Así, por ejemplo, cuando se reunificó Alemania, las antiguas regiones comunistas que entraron a formar parte del estado germano tenían una economía muy deteriorada, con escasas infraestructuras y una situación económica muy precaria, por estos motivos cumplían los requisitos dictados por las normas para solicitar ayudas a los fondos estructurales. Pudieron pedir créditos para autopistas, renovar su parque automovilístico y, aunque Alemania podía haberlo sufragado, pidieron dinero porque tenían derecho a ello. Eran zonas con menos desarrollo. También sucede en nuestro país, en regiones como Andalucía y Extremadura.

El criterio esencial de la Unión Europea para financiar acciones de los Estados Miembro obedece a que la financiación mejore el nivel de vida de los ciudadanos y tienda a la convergencia, entendida como la consecución de la desaparición de zonas pobres y ricas. Estas diferencias son origen de tensiones y son contrarias a procesos de integración, por ello se propuso la política de cohesión social, con el objetivo de elevar el nivel económico de las regiones en mal situación económica.

Las aportaciones de la UE son, en verdad, cofinanciaciones. Algunas acciones enmarcadas en un sector de proyectos que eran entendidos de especial interés comunitario, la Comisión lo puede presentar a Consejo de Ministros del Parlamento y poner en marcha con mayor celeridad. Esto sucedió con el corredor mediterráneo, como línea de transporte importante para el interés europeo.

El **Presupuesto de la UE** es elaborado por la Comisión y “**se adopta** mediante un procedimiento democrático, posteriormente se debate y es aprobado por el

Consejo de la UE y por el Parlamento Europeo. Una vez adoptado, el presupuesto es gestionado conjuntamente por los Estados miembro de la UE y la Comisión, o directamente por la Comisión. En la práctica, el **80 % del Presupuesto de la UE es gestionado por los gobiernos nacionales o regionales.**²⁷⁷

Gusta redundar a la *Comisión* que: “**El Presupuesto de la UE no es para Bruselas, sino para todos los europeos** y revierte más a determinados estados, entre ellos España, de lo que estos países aportan. Al tiempo, apoya políticas de interés que producen beneficios para todos los estados y, a través de subvenciones, préstamos y otras formas de financiación, el Presupuesto de la UE ofrece soporte financiero a cientos de miles de beneficiarios como estudiantes, investigadores, ONG, PYME, ciudades, regiones y muchos otros.”

278

El *Parlamento* explica que “**no podemos afirmar que el Presupuesto de la Unión Europea se encuentre cerca del concepto de presupuesto de un estado soberano, entre sus partidas no contempla los gastos** que son fundamentales y de inexcusable concurrencia en el sostenimiento del estado de derecho de los países del entorno europeo y mundial.”²⁷⁹

La *Comisión* confirma este hecho afirmando que “los gastos destinados a costear los servicios de carácter general, servicios sociales, seguridad social,

²⁷⁷ **Comisión Europea (2014)**. Comprender las políticas de la Unión Europea: Cómo funciona la Unión Europea. Publicación de la Dirección General de Comunicación. ISBN 978-92-79-39910-7 Obtenido en la página web:

http://publications.europa.eu/resource/cellar/9a6a89dc-4ed7-4bb9-a9f7-53d7f1fb1dae.0021.02/DOC_1

²⁷⁸ **Comisión Europea**. Web de la Dirección General del Presupuesto. Información obtenida en la página web: https://ec.europa.eu/info/departments/budget_en

²⁷⁹ **Parlamento Europeo. Noticias. Presupuesto de la UE para 2017**. (18/11/2016). Información obtenida en las páginas web:

<http://www.europarl.europa.eu/news/es/headlines/priorities/presupuesto-2017>

justicia, defensa, educación o infraestructuras, no son incluidas en el Presupuesto de la Unión Europea.²⁸⁰

Por el contrario, **si podemos asimilar el Presupuesto de la Unión Europea al Presupuesto de una Organización Internacional**, que es “creado para establecer los objetivos estratégicos y resultados esperados de la Organización en el periodo temporal que se decida y sea aprobado dentro de ese tiempo”, como afirma la Organización Internacional del Trabajo, por ejemplo.²⁸¹

El **Presupuesto de una organización internacional** refleja **tanto el plan de trabajo como el presupuesto con base en las prioridades identificadas en el Plan estratégico**. Describe las acciones que pretende realizar, especifica las estrategias para lograr resultados mensurables y las capacidades y los recursos necesarios para obtener dichos resultados, autorizando los gastos del presupuesto ordinario que sean pertinentes. Aspectos que la Unión Europea, en su Presupuesto, contempla de un modo similar cuando establece un plan de trabajo para un periodo prefijado y que es aplicado en los Estados miembro a través de Programas, siempre alineados con los planes nacionales de desarrollo y los marcos de planificación que no sean contradictorios con la normativa de la UE.

Al hilo de este debate, **distintos foros solicitan un cambio en el Presupuesto de la Unión Europea**. Su actual concepción y regulación no permite a sus instituciones desarrollar una política económica activa, ni resolver los problemas económicos que afectan a todos los Estados miembro. Todo ello llevaría al correcto sendero de una mayor cohesión entre los socios de la Unión Europea. **El sueño federal puede parecer ingenuo y lejano en nuestros días**,

²⁸⁰ **Comisión Europea. Presupuesto para mi país: España.** (2012). ISBN 978-92-79-36583-6 http://www.jerez.es/fileadmin/Documentos/Empleo/PITE_DOCUMENTOS/Presupuesto_UE_Espana.pdf

²⁸¹ **Organización Internacional del Trabajo. Programa y Presupuesto.** Información obtenida en la página web: <http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/how-the-ilo-works/programme-and-budget/lang--es/index.htm>

la actual coyuntura social y política abriga la presencia de discursos xenófobos y antieuropeístas, cuyo lenguaje es adoptado por un sector creciente de la ciudadanía.

Altiero Spinelli y Ernesto Rossi, con profundo espíritu europeísta, en su famoso manifiesto federalista europeo, creado en la prisión de Ventotene, en años difíciles y poco propicios para ello en el siglo XX, “mencionaron propuestas que se cumplieron parcialmente al crearse las Comunidades Europeas y más tarde la Unión Europea”.²⁸²

La Unión de Federalistas Europeos (UEF), organización no gubernamental cuyo objetivo consiste en promover una Europa Federal, abogó “por llamar cuanto antes a una Convención constitucional en la que participen parlamentarios europeos y nacionales, la Comisión y los Gobiernos que así lo deseen, con el objetivo de redactar una nueva carta magna europea que establezca un gobierno federal con un poderoso Secretario del Tesoro para la unión fiscal y económica.”²⁸³

Klinkers y Tombeur, defendieron “que el futuro de la Unión Europea debe *inspirarse parcialmente en el modelo histórico de Estados Unidos*: una constitución federal que, con todas sus imperfecciones, permite a ese vasto territorio dotarse de una administración democrática sólida y una identidad política aglutinadora y convertirse en potencia mundial.”²⁸⁴

²⁸² **Spinelli, Altiero y Rossi, Ernesto.** (2016). Manifiesto de Ventotene. Revista Contexto. Artículo publicado el 11 de mayo de 2016. Información obtenida en la página web:

<https://ctxt.es/es/20160511/Politica/5937/Manifiesto-Ventotene-fundacion-UE-tratados.htm>

²⁸³ **La Unión de Federalistas Europeos** fue fundada poco después de la segunda Guerra Mundial, con la siguiente convicción: “Únicamente una Federación Europea, basada en la idea de unidad en la diversidad, podría superar la división del continente que ha causado tantos sufrimientos y destrucciones durante las dos Guerras Mundiales. Los federalistas creen que un esfuerzo común por parte de los ciudadanos europeos, trabajando con el mismo objetivo, podría crear una Europa tranquila y democrática, garantizando la libertad y la protección de los derechos del hombre.”

²⁸⁴ **Klinkers, Leo & Tombeur, Herbert (2014).** The European Federalist Papers. Imprint: Smashwords Edition. ISBN: 9781310014604. Información obtenida en la página web: <http://www.europeanfederalistpapers.eu/index.php/en/papers>

Aglietta y Brand consideraron que “la unión fiscal y un presupuesto común son las condiciones *sine qua non* para garantizar la sostenibilidad de la eurozona. Ahora bien, ambas cosas son impensables, plantean, fuera de *un sistema común de gobierno federal pleno, constitucional, democrático y soberano* y un nuevo contrato social o *new deal* europeo.”²⁸⁵

Barthalay propone “que los gobiernos de la zona euro tomen la iniciativa de crear un *Instituto Presupuestario Europeo* con la misión de preparar el establecimiento y el funcionamiento de un Tesoro europeo. El IPE debería estar formado por miembros electos de las comisiones de finanzas de los Parlamentos nacionales y de funcionarios de Hacienda nacionales. De la misma forma que los dirigentes de los Estados dispuestos a comprometerse en la unión monetaria habían fijado un calendario vinculante con una fecha límite, así debería definirse un plan de realización por etapas de la unión presupuestaria. Un *Instituto Presupuestario Europeo, dotado de un mandato de preparación bien definido y de potentes medios de análisis, puede concebir la política anticrisis que la sucesión interminable de cumbres europeas ha demostrado ser totalmente incapaz de gestionar.*”²⁸⁶

Muñoz-Rojas ha escrito al respecto que “los ciudadanos europeos deberían elegir bien dónde poner la inteligencia y la energía política. No trata de obviar el costoso reto que supone repensar la economía europea. Trabajar por una federación europea no es solo cuestión de idealismo, sino de pragmatismo. **El futuro de Europa no es responsabilidad exclusiva de las instituciones europeas y nacionales. También lo es de los ciudadanos europeos** que, son,

²⁸⁵ **Aglietta, Michel y Brand, Thomas. (2013)**, Un New Deal pour l'Europe, Paris, Odile Jacob, Traducción: Ana Useros Martín. ISBN 13: 978-84-943111-0-9. Pag. 175. Información obtenida en página web: https://www.traficantes.net/sites/default/files/pdfs/4_New_deal.pdf

²⁸⁶ **Barthalay, Bernard (2019)**. Appel du Trois Juillet 2019 pour une Europe Democratique. Publicado en el Blog del autor el 5 de julio de 2019 (<https://blogs.mediapart.fr/bernard-barthalay/blog>). El autor fue titular de la silla Jean Monnet (1991-2010) en la Universidad de Lumière (Lyon). En 2019 es Presidente de la Red de Iniciativas de Energía Europa (réseau d'initiatives Puissance Europe/Weltmacht Europa).

en última instancia, los depositarios de la soberanía de la Unión y que, con todas sus limitaciones, tienen instrumentos a su alcance para reclamar y actuar por una Europa con futuro.”²⁸⁷

Para **Muñoz-Rojas** “la Iniciativa Ciudadana Europea puede contemplarse como una oportunidad para iniciar un golpe de timón en el curso de la Unión: un mecanismo poco conocido que permite plantear propuestas legislativas a las que la Comisión debe dar seguimiento cuando superan un millón de firmas.”

288

Para finalizar hemos de recalcar la expansión de la tendencia favorable a una Europa federal. Un sector cada vez más importante del europeísmo continental. Es resaltable que el **Papa Francisco** haya reforzado esta corriente de opinión manifestando en una entrevista, en el importante diario italiano *La Repubblica*, en 2017: “*O Europa se convierte en una comunidad federal o no contará en el mundo*”.²⁸⁹

5.4. ¿Qué se puede hacer para el Presupuesto de la Unión Europea actúe como Presupuesto Federal?

Es incuestionable la necesidad de que la UE tenga un presupuesto que permitiese a sus instituciones desarrollar una política económica activa

²⁸⁷ **Muñoz-Rojas, Olivia. (2016).** Estéticas de la Nueva Política. Publicado en Diario El País el 22 de enero de 2016. La autora es doctora en Sociología por la London School of Economics e investigadora independiente. Información obtenida en página web: www.oliviamunozrojasblog.com.

²⁸⁸ **Muñoz-Rojas, Olivia. (2018).** Una Europa con Futuro. Publicado en Diario El País el 14 de agosto de 2018. Se puede consultar en la página web: https://elpais.com/elpais/2018/08/01/opinion/1533132792_201897.html

²⁸⁹ **Diario La Repubblica.** Entrevista al Papa Francisco, de Eugenio Scalfari. Publicada el 8 de julio de 2017. Se puede consultar en la página web: https://www.repubblica.it/vaticano/2017/07/08/news/scalfari_intervista_francesco_il_mio_grido_al_g20_sui_migranti_-170253225/?refresh_ce

para tratar de resolver problemas económicos que afectan a todos los socios y fomentar la cohesión entre los Estados miembro.

La Propuesta de Marco financiero plurianual 2021-2027, de la Comisión Europea, no hace ninguna propuesta en este sentido, solo aboga por intensificar la financiación en campos en los que la Unión pueda contribuir con mayor eficacia a las prioridades establecidas por los líderes de la UE en Bratislava y Roma. Para ello propone la ampliación y modernización de los programas ya existentes, sin ninguna propuesta novedosa.²⁹⁰

El ***Programa de Apoyo a la Reforma y la Función Europea de Estabilización de Inversiones para el periodo 2021-2027***, de 31 de mayo de 2018 “conforma la agenda de la Unión Económica y Monetaria de Europa y pretende que el Presupuesto de la UE permita fortalecer el rendimiento y la capacidad de recuperación de nuestras economías interdependientes.” Nació para provocar las transformaciones prioritarias en todos los Estados miembro de la UE, con un presupuesto global de 25.000 millones de euros y comprendiendo tres elementos: Herramienta para proporcionar apoyo financiero para las reformas; Instrumento de Soporte Técnico, para ofrecer y compartir conocimientos técnicos; Mecanismo de Convergencia, para ayudar a los Estados miembro en su camino hacia la adhesión al euro. Sin embargo, aunque propugna la aplicación de los principios fundamentales de solidaridad y responsabilidad, no se propone ninguna política económica activa. Son insuficientes sus aportaciones.²⁹¹

²⁹⁰ **Comisión Europea. El Marco financiero plurianual 2021-2027.** Nota política previa al Consejo Europeo de junio de 2018. Página web: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/euco-budget-booklet-june2018_es.pdf

²⁹¹ **Comisión Europea.** Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Un presupuesto moderno para una Unión que proteja, empodere y vele por la seguridad El marco financiero plurianual para el período 2021-2027 COM(2018) 321 final. Web: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:c2bc7dbd-4fc3-11e8-be1d-01aa75ed71a1.0019.02/DOC_1&format=PDF

El **Presidente Juncker** en su **Discurso sobre el Estado de la Nación en 2017**, en el que declaró que” tras *años de crisis, ha llegado la hora de que tomemos las riendas del futuro de Europa. El fuerte crecimiento económico actual nos anima a avanzar para velar por que nuestra Unión Económica y Monetaria esté más unida, sea más eficaz y democrática y funcione para todos los ciudadanos europeos. El mejor momento para hacer obras es cuando hace buen tiempo*”. Sin embargo, esta muestra de buenas intenciones se traduce, finalmente, en una política continuista, que se ve plasmada en el **Informe de los Cinco Presidentes de junio de 2015**, el **Documento de reflexión de mayo de 2017** y la **Hoja de ruta de la Comisión de 16 de diciembre de 2017**, iniciativas con el objetivo de reforzar la **unidad**, la **eficiencia** y la **rendición de cuentas democráticas** de la Unión Económica y Monetaria europea pero con propuestas articuladas en torno a las prioridades políticas que siguen mirando hacia Bratislava y la Declaración de Roma.²⁹²

El principio rector de estas iniciativas es el “**valor añadido europeo**” y suponen una respuesta realista en un contexto excepcionalmente difícil: cambios tecnológicos y demográficos, cambio climático y escasez de recursos, desempleo, nuevas amenazas a la seguridad y crisis de los refugiados, todo ello agravado por la inestabilidad geopolítica. Sin embargo, no facilitan la tarea de superar tensiones con socios comerciales clave ni afrontan los desafíos actuales, como la salida del Reino Unido, que indudablemente acarreará graves consecuencias para el presupuesto de la UE.

Al hilo de estas consideraciones, la **Comisión** argumenta, en el referido **Programa de Apoyo a la Reforma y la Función Europea de Estabilización de Inversiones para el periodo 2021-2027**, que la Unión Europea necesita **un**

²⁹²**Comisión Europea:** Comunicado de Prensa. La Comisión presenta una Hoja de ruta para profundizar en la Unión Europea y Monetaria. Bruselas, 6 de diciembre de 2017. Información obtenida en la página web: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-5005_es.htm

presupuesto que respalde la moneda euro, es prioritario, evitaría posibles injerencias y ataques de fondos extranjeros. Un presupuesto más sencillo, más flexible y más focalizado. Un presupuesto que se guíe por los principios de prosperidad, sostenibilidad, solidaridad y seguridad. Un presupuesto para una Unión Europea que proteja, empodere y vele por la seguridad. Que tenga como finalidad esencial fijar firmemente la zona del euro en el presupuesto, no necesariamente a largo plazo, pues puede ser ineficaz si surge un nuevo periodo de crisis.

Se ha de citar como antecedente, que debería ser ejemplo a seguir en el futuro, que en 1952 se creó la **CECA**, primera etapa que conduciría a la federación europea. El mercado común del carbón y del acero debía permitir experimentar una fórmula que pudiera extenderse progresivamente a otros ámbitos económicos y que llevara en último término a la construcción de una Europa política. El Tratado permitió establecer las bases de la arquitectura comunitaria **al crear un organismo ejecutivo conocido como Alta Autoridad, una Asamblea Parlamentaria, un Consejo de Ministros, un Tribunal de Justicia y un Comité Consultivo.** Esta creación mostró un atrevimiento ahora deseable, pusieron en común los intereses de un sector de la economía, en ese tiempo, de vital trascendencia, estableciendo una autoridad supranacional que controlaba de manera independiente. Sin duda, los estados que conformaban el mercado común del carbón y del acero mostraron una **generosidad y valentía que hoy es demandada por sectores políticos y pensadores.**

La inacción está llevando a la Unión Europea a un estancamiento económico que inevitablemente permite e invita a la aparición de obstáculos importantes para la propia Unión Europea, uno de ellos de lamentable vigencia es el **nacionalismo.**

El *presidente de la Comisión Jean-Claude Juncker*, sin afrontar los verdaderos riesgos de la UE, se limitó a respaldar estas propuestas

argumentando que *"la Unión Económica y Monetaria ante todo mejora las vidas de todos los europeos. Al mirar hacia nuestro futuro y celebrar el vigésimo aniversario de nuestra moneda única, debemos equipar a la UE y nuestra zona del euro con las herramientas necesarias para ofrecer aún más prosperidad y estabilidad. Las propuestas tratan de hacer de la Unión Económica y Monetaria la fuerza protectora y unificadora que se concibió. La Comisión está poniendo el presupuesto de la UE en acción para impulsar el rendimiento, la resiliencia y capacidad de respuesta de todos los Estados miembro, ya sea en el euro o preparándose para unirse. El euro es la moneda de la Unión: una zona euro fuerte y estable es clave para sus miembros, así como para la Unión Europea en su conjunto "*.

En la misma tendencia continuista, **Valdis Dombrovskis**, vicepresidente de la Comisión Europea y Comisario europeo del Euro y de Diálogo Social, también a cargo de la Estabilidad Financiera, los Servicios Financieros y la Unión de Mercados de Capital, respaldó este criterio: *"Los próximos pasos para completar la Unión Económica y Monetaria de Europa van dirigidos al fomento de las reformas a nivel nacional y la estabilización de la inversión pública durante las recesiones, propuestas que reforzarán la resiliencia de las economías individuales y de la zona del euro en su conjunto. También a apoyar las reformas en los Estados miembro que desean unirse al euro. El objetivo es lograr mejores niveles de vida y sociales para todos los europeos "*.

Pierre Moscovici, Comisario de Asuntos Económicos y Financieros, Fiscalidad y Aduanas afirmó, de manera aséptica y de acuerdo con sus colegas, que *"las propuestas aportan nuevas herramientas para reforzar la cohesión de la zona del euro, para el ejercicio de la responsabilidad, la solidaridad de los Estados miembro y el apoyo financiero."*

Las propuestas comentadas abordan algunos de los desafíos del presupuesto de la UE y muestran insuficientes acciones para movilizar el mismo. El apoyo de

la estabilidad, la convergencia y la cohesión en la zona del euro y en la UE en su conjunto son tratadas de manera ligera y sin afrontar con decisión los verdaderos problemas de la UE. La cesión de soberanía no se contempla como solución, como si sucedió en 1952 con la creación de la CECA. **La arquitectura de la Unión Económica y Monetaria sigue siendo incompleta.**

5.5. Comparativa con el Presupuesto de Instituciones intergubernamentales, como la ONU o la OCDE.

Las Organizaciones internacionales constituyen, afirma *Diez de Velasco*, “uno de los signos de identidad más característico de la sociedad internacional contemporánea. Indicativas de la necesidad de afrontar los problemas que plantea la coexistencia y la cooperación requerida por la creciente interdependencia entre naciones. **Las OI son creadas por los Estados mediante tratados. Se las dota de órganos permanentes, con voluntad propia, jurídicamente distinta de la de los Estados miembro**, en el marco de competencias atribuidas para la consecución de los objetivos convenidos. Las primeras Organizaciones Internacionales tienen su origen en el siglo XIX y surgen por como una necesidad de los Estados, que han de cooperar en la gestión de ciertos espacios naturales y en ámbitos científico-técnicos abiertos a la actividad humana por la segunda revolución industrial. **Inicialmente eran Organizaciones con una estructura orgánica modesta**, caso de las *Comisiones fluviales*, destinadas a regular el ejercicio de la libre navegación por los ríos internacionales proclamada en el Congreso de Viena, y de las llamadas *Uniones Administrativas* concebidas para cooperar en sectores como las comunicaciones y el transporte, entre otros.”²⁹³

²⁹³ **Diez de Velasco, Manuel.** (2010) Las Organizaciones Internacionales. Editorial Tecnos. Colección Derecho - Biblioteca Universitaria de Editorial Tecnos (8/11/2010) ISBN 978-84-309-5138-3. Pags. 39-55.

Afirma *Díez de Velasco* que “al término de la Primera Guerra Mundial el fenómeno de la organización internacional recibió un fuerte impulso con la creación de la **Sociedad de Naciones (1919)**, la primera Organización de vocación universal y competencias generales que pretendía *fomentar la cooperación entre las naciones y garantizar la paz*. El fracaso de la Sociedad, que no pudo ser universal ni impedir el estallido de la Segunda Guerra Mundial, avivó, no obstante, la necesidad de alumbrar una nueva Organización que, aprovechando la experiencia vivida, salvaguardara la coexistencia y sirviera a la cooperación pacífica entre todos los Estados. El resultado fue la **creación de la ONU, cuya Carta constitutiva fue firmada en San Francisco el 26 de junio de 1945** y entró en vigor el 24 de octubre del mismo año. La ONU constituye hoy la columna vertebral del sistema de seguridad colectiva y el centro solar del multilateralismo cooperativo –a través de Programas y Fondos y de una amplia familia de Organismos especializados- en muy diferentes órdenes. (OIT, OACI, UNESCO, FACO, OMS, FMI, Banco Mundial...)”

Destaca este autor que, a pesar de estas circunstancias, “**las Organizaciones no han transformado la estructura interestatal de la sociedad internacional; antes, al contrario, la salvaguardan**, en la medida que han sido concebidas por los Estados para ordenar y regular sus actividades colectivas, no como centros de poder superiores a ellos. Sin embargo, las Organizaciones han venido a institucionalizar parcialmente la sociedad internacional. Su mera existencia propicia una dinámica de actuaciones colectivas, suscita hábitos de negociación y acuerdo que provocan una **evolución expansiva de las competencias e intereses comunes y una marginación de los Estados que no están dispuestos a implicarse** en el sistema. Las Organizaciones han sido el instrumento que más **ha servido a la evolución y cambio del DI contemporáneo**, tanto en su elaboración y aplicación como en la realización y desarrollo de sus funciones y valores. Las

Organizaciones han enriquecido, en fin, el perfil del DI al introducir en él ciertas dosis de:

- 1) **Democratización**, consintiendo la participación de todos los Estados en los procesos de elaboración y aplicación de las normas internacionales;
- 2) **Socialización**, potenciando la actuación en la escena internacional de otros actores sociales y acentuando al tiempo el polimorfismo de la subjetividad internacional, y
- 3) **Humanización**, afirmación de los derechos y libertades fundamentales, así como de los mecanismos para su garantía y control. Confiriendo dimensión internacional al espectro de relaciones humanas que se instrumentan mediante la cooperación (del transporte a la sanidad, de la cultura al trabajo, de la alimentación al mercado financiero...)."

5.5.1. La Organización de Naciones Unidas.

La mayor parte del trabajo de Naciones Unidas tiene como objetivo *la mejora de las condiciones económicas y sociales de los ciudadanos de todo el mundo y éste se realiza gracias al patrocinio de las Naciones Unidas, de sus programas y de los organismos especializados.*

El período de planificación de las Naciones Unidas ha ido evolucionando a través de los años. El presupuesto por programas de la ONU abarca ahora un período de dos años, iniciando en el mes de enero de cada año par (por ejemplo, 2020-2021). La Asamblea General adopta resoluciones y decisiones sobre los aspectos del periodo de planificación, programación, presupuestación, supervisión y evaluación.²⁹⁴

²⁹⁴ El **Reglamento y Reglamentación Detallada** para la planificación de los programas, los aspectos de programas del presupuesto, la supervisión de la ejecución y los métodos de evaluación aparece en el documento ST/SGB/2016/6. El Reglamento Financiero y Reglamentación Financiera Detallada de las Naciones Unidas vigente aparece en el

Blanco de la Torre hace hincapié en que “*la aportación de la Asamblea General a los gastos se basa en una escala especial que se establece mediante una fórmula compleja establecida por los propios países, que tiene en cuenta, entre otras cosas, la riqueza económica de los estados miembro. Los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad* ²⁹⁵ *deben pagar un porcentaje mayor debido a su especial responsabilidad en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales.*”²⁹⁶

La aprobación del presupuesto de la Organización de las Naciones Unidas corresponde a la Asamblea General (Capítulo IV, Artículo 17) ²⁹⁷. La preparación de su desarrollo y detalle es función del Secretario General en su condición de "más alto funcionario administrativo" (Capítulo XV, Artículo 97).

Blanco de la Torre habla de la existencia de “tres tipos de presupuestos en la ONU:

- ✓ El *ordinario*, “que incluye las funciones básicas de la Sede de las Naciones Unidas y sus oficinas sobre el terreno en todo el mundo.
- ✓ El *presupuesto de las operaciones de mantenimiento de la paz* que cubre varias operaciones, principalmente en zonas de potencial conflicto en todo el mundo.

documento ST/SGB/2013/4. Información obtenida en la página web: <https://undocs.org/pdf?symbol=es/ST/SGB/2013/4>

²⁹⁵ **Los cinco miembros permanentes** son China, Estados Unidos, Francia, Reino Unido y Rusia.

²⁹⁶ **Blanco de la Torre, Félix. (2016).** ONU. Coste y financiación de las operaciones de mantenimiento de la paz. Instituto Español de Estudios Estratégicos. 51/2016. 10 de agosto de 2016. págs. 124-141. Se puede consultar en la web: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6019466>

²⁹⁷ **Carta de la ONU. Artículo 17.1.** La Asamblea General examinará y aprobará el presupuesto de la Organización. 2. Los miembros sufragarán los gastos de la Organización en la proporción que determine la Asamblea General. 3. La Asamblea General considerará y aprobará los arreglos financieros y presupuestarios que se celebren con los organismos especializados de que trata el Artículo 57 y examinará los presupuestos administrativos de tales organismos especializados con el fin de hacer recomendaciones a los organismos correspondientes.

-
- ✓ *Fondos de carácter voluntario* para subvencionar distintas agencias de las Naciones Unidas.

Los 193 Estados miembro de las Naciones Unidas sufragan todo lo que hace la organización, no existe ninguna otra fuente de ingresos. Los pagos de los dos primeros presupuestos son obligatorios y son los estados miembros quienes acuerdan la escala de cuotas, que se calculan en función del PIB y otros parámetros secundarios (deuda externa, renta per capita). Estados Unidos es el principal financiador, contribuye con el 28,5% del presupuesto de las operaciones de paz y con 22% del presupuesto de funcionamiento. España aporta casi el 3%, mientras que países con menos recursos como Nepal aportan con el 0,0006%.²⁹⁸



- Fuente: <http://research.un.org/es/docs/budget>.

El *presupuesto por programas de la Organización para el bienio 2018-2019* alcanzó la cantidad de 5.396 millones de dólares, un 5% inferior al periodo anterior.

El Presupuesto de la ONU es ambicioso y realista al mismo tiempo, hace una previsión de crecimiento en lo referente al alcance de los servicios y se

²⁹⁸ **Biblioteca de las Naciones Unidas.** Documentación de la ONU: Presupuesto ordinario. Información obtenida en la página web de la Biblioteca de las ONU: <http://research.un.org/es/docs/budget>

preocupa por atender mejoras en la calidad de los servicios. Cuenta con las herramientas necesarias para proporcionar a dirigentes y asociados internacionales, servicios de desarrollo de capacidad competitivos, a la vez que financieramente sostenible y en cumplimiento de las normas mundiales de buena gobernanza.”

Podemos concluir que el Presupuesto de la ONU entra dentro de la configuración que es calificada por la doctrina como presupuesto *pasivo*. **Matarán** afirma que “su objetivo no pretende otra cosa que tener fondos suficientes para cubrir los gastos corrientes. Para ello, los Estados miembros deben hacer aportaciones que financian los gastos. Podemos decir que es una herramienta bien fundamentada pero su esencia es cuadrar la *Contabilidad de gastos o acumulación de Gasto*, no desarrolla más aspectos que su supervivencia y cobertura de objetivos de paz.”²⁹⁹

5.5.2. La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).

La OCDE surgió de la Organización Europea de Cooperación Económica (OEEC), creada en 1947 con el apoyo de los Estados Unidos y Canadá. Su inicial función fue la coordinación del plan Marshall para la reconstrucción de Europa tras la Segunda Guerra Mundial.

Creado como un socio económico para la OTAN, la *OCDE tomó posesión de la OEEC en 1961 y desde entonces su misión ha sido ayudar a los gobiernos a alcanzar un crecimiento económico sostenible de sus economías y su fuerza*

²⁹⁹ **Matarán Serrano, Pedro Carlos, (2012)**. La Dinámica de los Ajustes IVA Y RNB en la UE. Tesis Doctoral. UNED. Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales Departamento de Economía Aplicada Programa de Doctorado Unión Europea. pp 122-130. Consultada en página web: <http://e-spacio.uned.es/fez/eserv/tesisuned:CiencEcoEmp-Pcmataran/Documento.pdf>

laboral, y aumentar los niveles de vida de sus habitantes, manteniendo al mismo tiempo la estabilidad financiera contribuyendo así al desarrollo de la economía mundial.

La OCDE, en su página web, se define como “un foro único en donde los gobiernos de *36 economías democráticas trabajan conjuntamente para enfrentar los desafíos económicos y sociales de la globalización y al mismo tiempo aprovechar sus oportunidades.* Proporciona un espacio donde los gobiernos pueden intercambiar sus experiencias políticas, buscar respuestas a problemas comunes, identificar buenas prácticas y coordinar políticas locales e internacionales. Es un foro donde la presión que ejercen entre sí los países miembros, puede actuar como un incentivo poderoso para mejorar las políticas e implementar leyes flexibles e instrumentos no obligatorios, como los principios de gobernabilidad corporativa de la OCDE, y puede en ocasiones conducir a acuerdos formales o negociaciones.”³⁰⁰

La **OCDE** también se marca como objetivos la “ayuda a los gobiernos a fomentar la prosperidad y a luchar contra la pobreza a través del desarrollo económico, la estabilidad financiera, el comercio, la inversión, la tecnología, la innovación y la cooperación para el desarrollo. Y está al frente de los esfuerzos para entender y para ayudar a los gobiernos a responder a los nuevos acontecimientos e inquietudes que se presenten. Esto incluye el comercio, las reformas estructurales, la seguridad en línea y los desafíos relacionados con la disminución de la pobreza en el mundo en desarrollo.”

Las bases de datos de la OCDE cubren áreas diversas como cuentas nacionales, indicadores económicos, fuerza laboral, comercio, empleo, migración,

³⁰⁰ **Información sobre la OCDE.** ¿Qué es?, Desarrollo, Funciones, Estructura. Información obtenida en la página web: <https://www.oecd.org/centrodemexico/laocde/masinformacionsobrelaocde.htm>

educación, energía, salud, industria, sistema tributario y medio ambiente. La mayor parte de los estudios y análisis que se realizan son publicados.

Las negociaciones llevadas a cabo en la OCDE sobre los sistemas tributarios y la transferencia de precios, han abierto el camino a tratados bilaterales en materia tributaria alrededor de todo el mundo. Es una organización aventajada ya que sus países miembros producen el 60% de los bienes y servicios del mundo, pero no es una organización exclusiva.

El poder de **toma de decisiones** “está a cargo del Consejo de la OCDE. Este está formado por un representante de cada país miembro, más un representante de la Comisión Europea. El Consejo se reúne con frecuencia a nivel de los embajadores de la OCDE y las **decisiones se toman por consenso**. Una vez al año el Consejo se reúne a nivel ministerial para discutir asuntos claves y determinar las prioridades del trabajo de la OCDE. El trabajo establecido por el consejo es llevado a cabo por la secretaría de la OCDE, que tiene sede en París, cerca de 2000 personas conforman la Secretaría de la OCDE la cual trabaja para apoyar las actividades de los comités. Esto incluye alrededor de 700 economistas, abogados, científicos y otros profesionales que trabajan en doce direcciones las cuales llevan a cabo investigaciones y análisis.”³⁰¹

El Presupuesto de la OCDE se financia por sus 36 países miembro. Las contribuciones nacionales al presupuesto anual están basadas en una fórmula relacionada con el PIB de cada estado. El mayor contribuyente es Estados Unidos, aporta en torno al 25% del presupuesto. Con el aval del Consejo, los países pueden dar contribuciones separadas para programas particulares que no están financiados por el presupuesto central. Cuantificado en unos **330 millones** de euros anuales, es determinado por el Consejo. A

³⁰¹ **La OCDE y la Unión Europea.** Información obtenida en la página web: www.oecd.org/eu

diferencia del Banco Mundial o el Fondo Monetario Internacional, la OCDE no hace préstamos.

Podemos **concluir** que el Presupuesto de la OCDE invierte en un proceso hondamente efectivo, recopila datos y análisis para luego discutirlos colectivamente, tomar decisiones e implementar políticas. Realiza, explica la página web, “un *examen mutuo entre los gobiernos, la vigilancia multilateral y la presión de grupo para conformar o reformar en áreas como la convención, en la lucha contra la corrupción y en las transacciones internacionales*. La OCDE analiza cómo la revolución tecnológica informática contribuye al crecimiento económico y ayuda a los gobiernos a crear políticas económicas al mismo tiempo que trabaja en las causas y soluciones para reducir el desempleo. El trabajo de análisis y consenso en materia comercial, como el comercio de servicios, es crucial para el éxito de las negociaciones de tratados internacionales.”

En lo concerniente al **análisis del Presupuesto de la OCDE**, atendiendo al mismo desde un punto de vista político, podemos definirlo como el cálculo que se realiza con anticipación, tanto de los ingresos como de los gastos de una entidad y que tiene por misión determinar a grandes rasgos el nivel de erogaciones o gastos que se podrán realizar, teniendo en cuenta justamente los ingresos y los egresos (pago de bienes y servicios, cancelación de deudas, entre otros) para que no se desestabilicen las finanzas y terminar en la bancarrota.

El **Presupuesto de la OCDE es equilibrado y realista**, calcula el incremento del gasto de los servicios que presta a la comunidad internacional y atiende las propuestas de los países miembros para mejorar las respuestas que fundamentan su razón de ser. Los Países Miembro aportan, en función a su PIB, las cantidades que permitirán cubrir sus necesidades. Podemos asegurar que sus características le ubican, igual que se dijo en el epígrafe anterior con respecto a la ONU, dentro de la configuración de presupuesto "**pasivo**". Su

esencia es lograr disponer de los fondos necesarios para cubrir los gastos corrientes.

5.5.3. Comparativa entre Presupuestos.

La característica más relevante, afirma *Matarán*, de los modelos de financiación de los organismos que se han expuesto, ONU y OCDE, “es la dependencia de dichos modelos de las contribuciones directas de sus socios. Además, en la mayoría de los casos el indicador de referencia que sirve de base para la distribución de las participaciones es el PIB de los países. Estas organizaciones no han mostrado la suficiente innovación y creatividad para crear alguna fuente de financiación autónoma e independiente de sus Estados Miembro. No importa cuál sea el método de cálculo, ni los plazos, ni las ponderaciones; son los EM quienes han de efectuar aportaciones directas.”³⁰²

Matarán destaca que “en la **Unión Europea** más del **70% de los ingresos dependen de la RNB** (contribución nacional), pero la UE ha intentado desde el principio crear unos recursos propios auténticos que no dependieran de los gobiernos nacionales. La **consideración del IVA como contribución nacional está tan extendida** que, incluso oficialmente, desde hace unos años, la presentación oficial de la financiación del presupuesto muestra una columna denominada *Contribuciones Nacionales*, que engloba a los recursos IVA y RNB. De hecho, a diferencia de las organizaciones analizadas, la contribución efectuada merced al IVA se basa en un impuesto creado por la Unión y que se encuentra armonizado dentro de su territorio, no es una simple contribución.”

³⁰² **Matarán Serrano, Pedro Carlos, (2012)**. La Dinámica de los Ajustes IVA Y RNB en la UE. Tesis Doctoral. UNED. Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales Departamento de Economía Aplicada Programa de Doctorado Unión Europea. pp 71-72. Consultada en página web: <http://e-spacio.uned.es/fez/eserv/tesisuned:CiencEcoEmp-Pcmataran/Documento.pdf>

El **resto de ingresos, alrededor del 20%**, procede de **fuentes autónomas**, independientes de los Estados, estos son los aranceles aduaneros y los ingresos diversos que existen desde la primera década de creación de la UE.

Subraya *Matarán* que “**otra característica diferenciadora** de la UE frente a las otras organizaciones es su **deseo perpetuo de encontrar fuentes de financiación autónomas, adoptando enfoques novedosos en su intento de desmarcarse de la RNB**, aunque no siempre se haya conseguido el consenso necesario entre sus miembros. Se prevé que los nuevos recursos propios (nuevo recurso IVA e ITF³⁰³) junto con los Recursos Propios Tradicionales de la UE (Derechos de aduana, exacciones agrícolas y cotizaciones del azúcar) ascenderían al 60% del total de recursos propios, desplazando la relevancia del recurso RNB a solamente un 40%.”

Es importante destacar el hecho de que el *presupuesto de gastos de la UE se redistribuye, en un elevado porcentaje, entre sus Estados miembro*, a diferencia de las organizaciones que se han examinado en las que la mayoría del presupuesto se destina a la cobertura de gastos administrativos.

Podemos asegurar que *el sistema de financiación de la UE es el más independiente y autosuficiente que los de la ONU y la OCDE*, siendo una consecuencia lógica del menor desarrollo de estas organizaciones supranacionales en comparación con la UE. Aunque, si *se compara la UE con los Estados Unidos, que va más allá del ámbito de un simple Tratado internacional*, evidentemente su capacidad de gestión es notablemente inferior.

Matarán recalca que “*la UE gestiona un presupuesto muy elevado, en relación a cualquier otra organización internacional, y goza de una serie de*

³⁰³ **Impuesto de Transacciones Financieras.** Propuesta de Directiva del Consejo, de 28 de septiembre de 2011, relativa a un sistema común del impuesto sobre las transacciones financieras y por la que se modifica la Directiva 2008/7/CE. Web: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=LEGISSUM:mi0087&from=ES>

políticas desarrolladas en profundidad a lo largo de su existencia y de un mercado único pleno, también dispone de instrumentos para paliar las diferencias regionales y la distorsión de la competencia, ayudas al exterior, políticas de I+D+I y de protección al consumidor entre otras, y ha construido una administración de más de 30.000 empleados.” Sin embargo, **hay dificultades** que quebranta su completa funcionalidad:

- ✓ La falta de unidad política o las limitaciones de su presupuesto son las principales críticas al Presupuesto de la Unión Europea,
- ✓ La necesidad de que la UE tenga un presupuesto que hiciera posible a sus instituciones desarrollar una política económica activa para tratar de resolver problemas económicos que afectan a todos los socios y que fomentarían la cohesión entre los Estados miembro.

5.6. Presupuesto hasta la Crisis Financiera de 2008.

Hasta la aparición de la crisis financiera de 2008, **los proyectos y programas financiados por la UE trataban de apoyar a los países menos desarrollados** de la Unión buscando su convergencia hacia la media comunitaria de renta y bienestar social. Las distintas ampliaciones detraían recursos de los presupuestos comunitarios para fomentar el crecimiento de los EM relativamente más pobres. **La crisis financiera y más tarde económica en general, empobreció a casi todos los Estados miembro del sur de la Unión y los instrumentos comunitarios se mostraron incapaces de actuar de un modo anticíclico combatiendo la crisis.**

En situaciones de crisis los Estados nacionales habían actuado con los instrumentos de política económica habituales, esto es la política monetaria y la política fiscal, combinándolas según las exigencias del momento. En 2008, la política monetaria no podían usarla ya que pertenecía a

una instancia supranacional y la política fiscal les llevaba a grandes déficits públicos. Por su parte, la **Unión solo llegaba a desacuerdos en casi todo y no afrontaba la crisis con un solo punto de vista ni con un objetivo claro y común.**

Los **Estados miembro del sur de la Unión pronto tuvieron enormes déficits** en su intento de luchar contra los efectos de la crisis sobre los ciudadanos, sus presupuestos debían ser reducidos hasta límites máximos. **El presupuesto de la Unión no podía ir en su ayuda por las limitaciones legales.** Las dificultades de los presupuestos nacionales, como por ejemplo el de Grecia, para cofinanciar grandes obras públicas que reactivaran algo sus maltrechas economías hacen inviable acudir a los fondos estructurales en la proporción que se hacía antes o en la proporción necesaria ahora.

La crisis económica puso de manifiesto la necesidad de que la **Unión, para cumplir el artículo 3 bis.3 del Tratado de Lisboa³⁰⁴, debe poder actuar sobre la economía comunitaria con políticas económicas semejantes a las que los Estados nación afrontan en las crisis.** El presupuesto tendría que permitir esta actuación y ello solo se conseguiría si hubiera un amplio marco de actuación de interés general de la Unión.

Incluso los más apasionados 'defensores de la austeridad a ultranza fueron conscientes de la necesidad del crecimiento de inversiones públicas en áreas clave como infraestructuras de transporte o telecomunicaciones.

El **crecimiento económico es un objetivo de la Unión de primer orden.** La denominada **Estrategia 2020** “lo señala como meta para los próximos años. Europa 2020 propone **tres prioridades:**

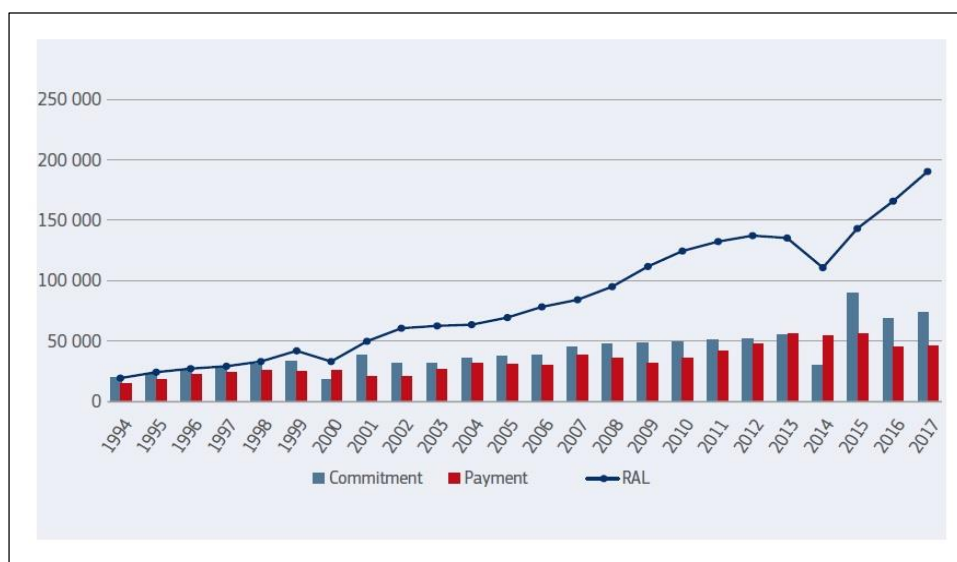
³⁰⁴ **Tratado de Lisboa. Artículo 3 bis.3.** Conforme al principio de cooperación leal, la Unión y los Estados miembros se respetarán y asistirán mutuamente en el cumplimiento de las misiones derivadas de los Tratados.

1. **Crecimiento inteligente.** Desarrollo de una economía basada en el conocimiento y la innovación.
2. **Crecimiento sostenible.** Promoción de una economía que haga un uso más eficaz de los recursos, que sea más verde y competitiva.
3. **Crecimiento integrador.** Fomento de una economía con un alto nivel de empleo que tenga cohesión social y territorial.”³⁰⁵

Gráfico

Ejecución de compromisos y de pagos.

Millones de euros



Fuente: Analysis of the budgetary implementation of the European structural and investment funds in 2017. European Commission, May 2018.³⁰⁶

³⁰⁵ **Comisión Europea. (2016) Dirección General de Presupuesto.** Analysis of the budgetary implementation of the European Structural and Investment Funds in 2015. (Mayo de 2016). Información obtenida en la página web: http://ec.europa.eu/budget/library/biblio/documents/2015/analysis-of-the-budgetary-implementation-of-the-european-structural-and-investment-funds-in-2015_en.pdf

³⁰⁶ **Comisión Europea. (2017) Dirección General de Presupuesto** Analysis of the budgetary implementation of the European structural and investment funds in 2017.

Estas prioridades, según *Hernández y el Equipo de la Fundación Maimona*, se traducen en varios “**objetivos concretos, objetivos de política económica**”:

- ✓ **Empleo:** Trabajo para el 75% de las personas entre 20 y 64 años.
- ✓ **Investigación y desarrollo (I+D):** inversión del 3% del PIB de la UE en I+D.
- ✓ **Cambio climático y energía:** emisiones de gases de efecto invernadero un 20% menores a los niveles de 1990. 20% de energías renovables. Incremento del 20% de la eficiencia energética.
- ✓ **Educación:** Porcentaje de abandono escolar inferior al 10%. Mínimo del 40% de las personas entre 30 y 34 años con estudios superiores finalizados.
- ✓ **Pobreza y exclusión social:** Al menos 20 millones de personas menos en situación o riesgo de pobreza o exclusión social.

Estos objetivos ofrecen un panorama global de lo que deben ser los parámetros fundamentales de la UE en 2020³⁰⁷. Se concretan en objetivos nacionales para que cada país de la UE pueda por sí mismo evaluar su avance hacia cada meta. No se comparten cargas, se trata de objetivos comunes para todos los países de la UE que deben alcanzarse combinando medidas nacionales y europeas.”³⁰⁸

Información obtenida en la página web: <https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/84ff48ab-51a0-11e8-be1d-01aa75ed71a1/language-en/format-PDF/source-83185863>

³⁰⁷ **Comisión Europea. Estrategia Europa 2020.** Información obtenida en la página web: https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/european-semester/framework/europe-2020-strategy_es

³⁰⁸ **Hernández Renner, Alejandro** y Equipo Fundación Maimona. (2018). Informe sobre tendencias globales del emprendimiento social, y su aplicación para el desarrollo endógeno y sostenible en la región EuroACE. Estudio cofinanciado por el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) a través del programa Interreg V-A España Portugal (POCTEP) 2014-2020, en el marco del proyecto 0186_EFES_4_E Ecosistema transfronterizo para el Fomento del Emprendimiento y la Economía Social con impacto en la región Euroace. Información obtenida en: https://proyectoefes.es/wp-content/uploads/2018/12/Informe_tendencias_SOCENT_interactivo.pdf

Hernández y el Equipo de la Fundación Maimona argumentan que “estos objetivos están relacionados entre sí y se potencian mutuamente:

- Las mejoras educativas contribuyen a la empleabilidad y reducir la pobreza
- La innovación, I+D, y un uso más eficaz de la energía nos hacen más competitivos y crean empleo.
- Invertir en tecnologías más limpias combate el cambio climático y crea nuevas oportunidades de negocios o empleo.”

Estos objetivos de política económica y otros que se recogen en el documento de la Comisión, como una política industrial europea, **requieren un acuerdo y una coordinación muy estrecha entre los Estados miembro** o será muy difícil conseguirlo, especialmente en las fases depresivas del ciclo económico, como muestra nuestro análisis. La existencia de muy escasas políticas o acciones específicas que no precisan el acuerdo "intergubernamental" dificultan su logro.

5.7. El presupuesto de la Unión Europea: ¿instrumento capaz de afrontar las crisis económicas?

La tradicional reticencia al cambio en la Unión y su habitual lentitud en la toma de decisiones, que obedece en la mayoría de las ocasiones a la práctica de extensos debates, es aplicable a la materia que analizamos en este trabajo. **En lo concerniente al Presupuesto**, se ha de destacar un hecho evidente, disponemos de una institución supranacional, la Unión Europea, que dispone de fondos para gestionar, sin embargo, sus **normas no permiten que se les utilice para determinadas finalidades**.

Sin duda, plantea una situación de difícil comprensión para los ciudadanos de la UE, que sufren ineludiblemente las consecuencias de la insuficiente agilidad y audacia de gestión de las políticas europeas. Es una notable contradicción. *Durao Barroso, Presidente de la Comisión*, argumentó en el momento álgido

de la crisis económica que, a pesar de disponer de fondos para afrontar los problemas económicos de los estados en dificultades, no pudo hacerlo porque no se le permitió la reglamentación comunitaria, por no estar contemplado en la casuística de la normativa de la Unión Europea. La norma que regula la cofinanciación no contempla la flexibilidad para casos excepcionales y, en casos de crisis, resulta difícil entender que no sea posible dar cobertura financiera a los estados necesitados del apoyo económico de la Unión Europea.

Como se ha mencionado anteriormente, el Presupuesto anual de la Unión Europea está concebido de un modo que es incomprensible para algunos sectores políticos y economistas, pues alcanza una suma elevada en términos absolutos, pero está **sujeto a los límites establecidos por el marco financiero plurianual** (importes máximos anuales a gastar por la UE en los distintos ámbitos políticos durante un periodo determinado, suele ser 7 años) que se deciden en proceso democrático.

El **procedimiento para la aprobación de los presupuestos anuales:**

- ✓ En su inicio la **Comisión** Europea realiza una propuesta y los gobiernos nacionales, a través del Consejo de la UE y el Parlamento Europeo, elegido directamente, aprueban la propuesta, que se convierte en el presupuesto del año siguiente. A continuación, la Comisión informa al Parlamento Europeo y al Consejo sobre el destino del gasto del dinero, que también se somete a la supervisión del Tribunal de Cuentas Europeo. Si el gasto está de acuerdo con las normas, el Parlamento Europeo da su aprobación.
- ✓ La propuesta ha de respetar los límites fijados en el **Marco Financiero Plurianual**, establecido por periodos de siete años por el Consejo Europeo (requiere la aprobación unánime de los Estados miembros).
- ✓ El presupuesto de un ejercicio se determina por adelantado, pero los **cálculos de los pagos de cada Estado miembro no se completarán hasta**

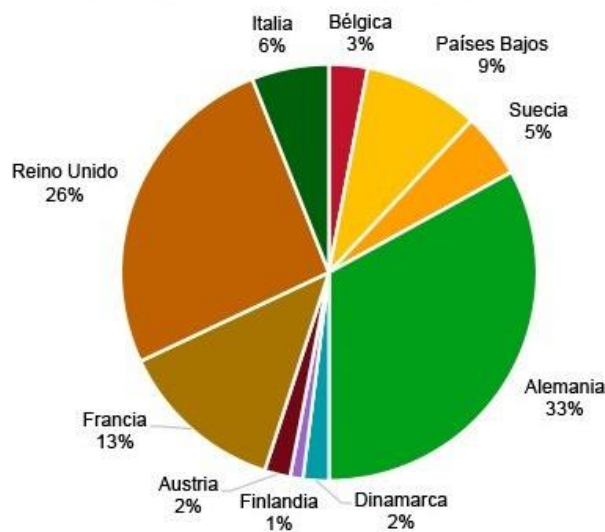
el final del ejercicio presupuestario, cuando se disponga de toda la información sobre los ingresos y gastos. El cheque británico era uno de los últimos elementos del presupuesto que, aunque se estimaba por adelantado, dependía del equilibrio de ingresos y aportaciones del Reino Unido con el resto de la UE.

La corrección de desequilibrios presupuestarios en las cantidades que cada Estado miembro aporta es también función destacada del sistema de recursos propios. Se denomina **mecanismo de corrección**:

- El "**cheque británico**", acordado en 1984, consistente en una reducción de la contribución del Reino Unido, equivalente a dos tercios de la diferencia entre la parte que le corresponde de la base imponible del IVA y la parte que le corresponde en el gasto presupuestario asignado (saldo negativo). El *Parlamento Europeo*, en su página web, destaca que “las devoluciones procedentes de Bruselas no le cubren todo el dinero que pone en las arcas comunitarias, por lo que su saldo con la UE es negativo. Sin embargo, la existencia del Cheque le permite reducir mucho su factura porque se le devuelven dos tercios de todo ese saldo negativo, algo que no sucede con el resto de países. De esa forma, Londres **contribuye a la UE el 66% menos de lo que le tocaría**. Corrección que financiaron los demás Estados miembro en función de la parte que les correspondía de la base imponible del IVA, excepto Alemania, que pagó una contribución reducida.”³⁰⁹

³⁰⁹ **Parlamento Europeo**. El Presupuesto de la UE en detalle. El presupuesto de la UE, de un vistazo. Datos del presupuesto obtenidos en la página web: http://www.europarl.europa.eu/external/html/budgetatagance/default_es.html

- En 1999 se acordó que los **Países Bajos, Austria y Suecia se beneficiarían también de una reducción del 25 %** en sus contribuciones a la financiación del cheque británico.
- A Alemania, los **Países Bajos, Austria y Suecia se beneficiaron de un tipo de referencia del IVA reducido solo durante el periodo 2007-2013**; Los **Países Bajos y Suecia se beneficiaron de una reducción en sus contribuciones sobre el PNB solo durante el periodo 2007-2013**.
- La decisión sobre los recursos propios introdujo más correcciones: los **gastos no agrícolas de los Estados miembros que entraron a formar parte de la Unión Europea desde 2004 se excluyeron gradualmente del cálculo del cheque británico**.



Fuente: elaboración propia con datos de la Comisión Europea, 2017.

Las negociaciones para el **establecimiento del presupuesto tienden a satisfacer intereses nacionales**, dando prioridad a este aspecto frente al interés comunitario. Buena prueba de ello es el hecho de que el Consejo apruebe sus acuerdos por unanimidad, cediendo poco margen de decisión a las mayorías cualificadas y mayorías simples.

El **presupuesto** de la UE realiza el **gasto** en los sectores en los que es claro que su puesta en común incrementa el beneficio de Europa en su conjunto. Hay aspectos como las telecomunicaciones, medios y vías de transporte, medioambiente y energía, competitividad económica o la inversión en investigación que son aceptados por todos como adecuadas para formar parte del presupuesto de la Unión Europea. Otros programas, como los que apoyan el crecimiento y el empleo o la agricultura y el desarrollo rural son esenciales. Porcentualmente se distribuyen del siguiente modo:

-El **46%**, consignado al crecimiento inteligente e integrador en la UE:

- ✓ Un **34%** a ayudas para las regiones menos desarrolladas y clases sociales más desfavorecidas.
- ✓ Un **12%** a acrecentar la competitividad de las empresas de la UE.

-El **41,6%**, se reserva a la elaboración de alimentos fiables y seguros, innovación en la agricultura y utilización sostenible de tierras y bosques.

En el ejercicio anual, el Consejo aprueba los ingresos una vez hayan sido ratificados por los parlamentos de los países que conforman la Unión. Sin embargo, los **gastos los aprueban al unísono el Consejo y el Parlamento**.

El objetivo de estos presupuestos es **proporcionar cierta autonomía financiera a la Unión Europea, siempre que se ajuste a los límites establecidos** por la disciplina presupuestaria, recogida en la normativa que se analiza a continuación.

El *Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea* dice que “el presupuesto de la UE se ha de financiar **íntegramente con cargo a los recursos propios**. Los **ingresos** de la Unión Europea provienen fundamentalmente de las exacciones agrícolas, derechos de aduanas, cuota sobre el IVA y una cuota en relación del PIB de los Estados miembros (RNB). Otros recursos, menos importantes, provienen de los impuestos sobre los

salarios de los empleados de la UE. Los **gastos** de la Unión Europea se dividen en dos grandes bloques, que se subdividen en diferentes partidas.

- ✓ **Gastos de funcionamiento** (gastos de la Unión).
- ✓ **Gastos de Operaciones** (gastos de las diferentes políticas comunitarias).”³¹⁰

El *Reglamento (UE, Euratom) 2018/1046 del Parlamento Europeo y del Consejo de 18 de julio de 2018*, artículos 3 a 30, dicta que el presupuesto comunitario ha de respetar **los principios generales** de unidad, exactitud presupuestaria, anualidad, equilibrio, unidad de cuenta (el euro), universalidad, especificidad de los gastos (cada crédito se asigna a un gasto específico), buena gestión financiera y transparencia.

Las normas aplicables a la elaboración y a la ejecución del presupuesto general de la UE se aúnan en el *Reglamento 2018/1046*³¹¹, que plasma las normas financieras aplicables al presupuesto general de la Unión, por el que

³¹⁰ El **Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE)** es uno de los cuatro documentos que configuran la constitución material de la Unión Europea, junto con el Tratado de la Unión Europea (TUE), el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea de la Energía Atómica (Tratado Euratom) y la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea (CDF). El TFUE es, junto al Tratado Euratom, el más antiguo de los tratados que fundamentan jurídicamente la actual Unión. Fue firmado en Roma en 1957 como *Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea*, y desde entonces ha sobrevivido con diversas reformas y distintas denominaciones (hasta 1992 Tratado CEE y de 1992 hasta 2009 "*Tratado constitutivo de la Comunidad Europea*"; finalmente, y desde la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, la actual) hasta nuestros días.

³¹¹ **Reglamento (UE, Euratom) 2018/1046 del Parlamento Europeo y del Consejo de 18 de julio de 2018** sobre las normas financieras aplicables al presupuesto general de la Unión, por el que se modifican los Reglamentos (UE) n.o 1296/2013, (UE) n.o 1301/2013, (UE) n.o 1303/2013, (UE) n.o 1304/2013, (UE) n.o 1309/2013, (UE) n.o 1316/2013, (UE) n.o 223/2014 y (UE) n.o 283/2014 y la Decisión n.o 541/2014/UE y por el que se deroga el Reglamento (UE, Euratom) n.o 966/2012, que sustituyó al Reglamento (CE, Euratom) n.º 1605/2002, introductor de las novedades del Tratado de Lisboa, con el fin de satisfacer las exigencias de simplificación legislativa y administrativa y de rigor en la gestión de las finanzas europeas. Información obtenida en la página web del Diario Oficial de la Unión Europea (30/7/2018). <https://www.boe.es/doue/2018/193/L00001-00222.pdf>

se deroga el *Reglamento (UE, Euratom) n° 966/2012*³¹² y toda la normativa anterior. Los conceptos recogidos se puede sintetizar del siguiente modo:

- ✓ Mantiene **los principios fundamentales, el concepto y la estructura** anterior, así como las normas básicas de gestión presupuestaria y financiera.
- ✓ Mantiene y refuerza **los elementos clave de las normas financieras**: el papel de los agentes financieros, la integración de controles a nivel de los servicios operativos, los auditores internos, la presupuestación por actividades, la modernización de los principios y normas contables y los principios de base aplicables a las subvenciones.
- ✓ **Introduce garantías** en cheques, órdenes de transferencia o cualquier otra operación bancaria, que han de llevar la firma de uno o varios miembros del personal debidamente facultados para ello. Las instrucciones deberán ir firmadas por al menos dos miembros del personal debidamente autorizados, o por el contable.
- ✓ **Introduce normas en materia de ejecución del presupuesto**, como la cofinanciación con otros donantes, a fin de hacer la ayuda exterior más eficiente, de facilitar el uso de instrumentos financieros específicos, incluyendo los concluidos con el Banco Europeo de Inversiones (BEI) y de facilitar la ejecución del presupuesto por medio de colaboraciones público-privadas.
- ✓ **Algunas de las disposiciones que figuran en el Reglamento (CE, Euratom) n° 966/2012 y n° 2342/2002 se incorporan de manera ordenada al Reglamento 2018/1046** (artículo 290 del TFUE), son las que siguen:

³¹² **Reglamento (UE, Euratom) No 966/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo de 25 de octubre de 2012** sobre las normas financieras aplicables al presupuesto general de la Unión y por el que se deroga el Reglamento (CE, Euratom) no 1605/2002 del Consejo. Información que puede ser consultada en la página web del Diario Oficial de la Unión Europea (26/10/2012):

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32012R0966&from=ES>

-
- **Transparencia**, el presupuesto debe registrar las garantías de las operaciones de empréstitos y préstamos contraídos por la Unión, incluidas las operaciones del Mecanismo Europeo de Estabilidad.
 - **Normas relativas a la gestión de la contabilidad y a la rendición de las cuentas**, la adjudicación de contratos públicos y la concesión de subvenciones.
 - **Normas relativas a la responsabilidad de los ordenadores, los contables y los auditores internos.**
 - **Modalidades del control externo y del procedimiento de aprobación de la gestión presupuestaria.**
 - **Disposiciones particulares aplicables al Fondo Europeo Agrario de Garantía**, los Fondos Estructurales, la investigación y las medidas exteriores.

La reglamentación referida robustece el pensamiento respaldado por un sector de la política europea y de la doctrina que clama por un cambio hacia la independencia del Presupuesto de la Eurozona, de carácter activo y no un simple control de ingresos y gastos. El presidente francés *Emmanuel Macron* se ha declarado a favor de la idea de una Europa multivelocidad. Asimismo, la Canciller *Angela Merkel* ha subrayado que Alemania podría apoyar la idea de un presupuesto separado para la zona del euro.

Las **fuentes de ingresos** de la Unión Europea no dependen solo de lo que contribuyen los países miembros, ya que también obtiene recursos propios de los derechos de importación que cobra a los productos procedentes de países no miembros y de un porcentaje del impuesto sobre el valor añadido recaudado por cada país miembro.

Podemos citar tres fuentes principales de ingresos:

-
- Un **porcentaje de la RNB** (Renta Nacional Bruta) de cada EM. Representa dos tercios del presupuesto. Basado para su cálculo en el principio básico de la solidaridad y la capacidad de pago. No obstante, la cifra puede adaptarse si para alguno supone una carga excesiva. Es la mayor contribución a las arcas europeas. Se aplica un multiplicador al PIB de cada EM.
 - Los denominados **recursos propios tradicionales**: principalmente, derechos de importación a productos procedentes de países no miembros, como aranceles aduaneros en la importación de bienes hacia la UE. Estos impuestos son recaudados por los EM y traspasados a la UE. Los Estados retienen un 25% de estos aranceles para cubrir los gastos de administración. La Comisión Europea supervisa la correcta recaudación de estas tasas.
 - Un **porcentaje del impuesto armonizado sobre el valor añadido (IVA)** que cobra cada país miembro. Estos recursos dependen de los diferentes gravámenes sobre el IVA en los EM, que también aplican modos diferentes. Se ha creado una fórmula para obtener un tipo armonizado de IVA. En función de esta fórmula un porcentaje de la recaudación se destina a la UE.

Otras fuentes de ingresos son:

- La UE retiene **impuestos sobre los sueldos** de su personal,
- Recibe **aportaciones de países no miembros** en ciertos programas europeos,
- Importes de las **multas a empresas** que vulneran la normativa europea.
- Intereses sobre depósitos, pagos atrasados, pagos de organizaciones de fuera de la UE, fondos destinados a programas no utilizados y otros excedentes de los presupuestos de años anteriores.

Las Fuentes de ingresos de la UE tienen como finalidad:

-
- La financiación de su administración y sus actividades
 - Lograr su objetivo de reducir las disparidades económicas entre regiones y zonas rurales en desarrollo.

El Presupuesto que elabora la UE tiene como **esencial y limitada finalidad poder financiar todas las políticas y el propio funcionamiento de la Unión**. La mayor parte del presupuesto es destinado a la agricultura, el desarrollo de las regiones más desfavorecidas. Asimismo, se constituyen las partidas necesarias para sufragar los costes de los organismos que son independientes de los Estados miembros y que gestionan la aplicación de los tratados, leyes y acuerdos entre los Estados miembros y las políticas comunes de toda la Unión.

A la propia administración de la Unión se destina aproximadamente un 6%. Por otro lado, el hecho de que la UE actúe como un agente global en la economía mundial obliga a destinar fondos para acciones fuera del ámbito de la Unión.

Las tres instituciones centrales de la UE son:

- El **Consejo** de la UE, formado por ministros de todos los Estados miembros,
- La **Comisión Europea**, que es el órgano ejecutivo y gestor usual de la administración.
- El **Parlamento Europeo**, elegido mediante sufragio universal entre todos los ciudadanos de la Unión.

El Tribunal de Cuentas no tiene funciones judiciales, actúa como una agencia de auditoría de investigación presupuestaria. Su función principal es comprobar si el presupuesto de la UE se ha implementado correctamente y si los fondos de la UE se han utilizado de forma legal.

La **Estructura del Presupuesto** está concebida de manera que recoge los ingresos y los gastos de manera transparente. Los ciudadanos de UE y los

parlamentarios europeos pueden conocer los gastos y los recursos. El presupuesto, operativamente, es bastante útil para lograr sus objetivos. Su estructura, en sus rúbricas principales, se asimila a documento contable, que gestiona políticas económicas. Solo podemos encontrar un dato desalentador, el 76% de los gastos del presupuesto los gestionan los Estados Miembro. **Las**

Rúbricas principales del presupuesto son:

1. Crecimiento sostenible.
 - 1.a. Competitividad para el crecimiento y el empleo.
 - 1.b. Cohesión para el crecimiento y el empleo.
2. Conservación y gestión de los recursos naturales.
3. Ciudadanía, libertades, seguridad y justicia.
4. La UE como actor mundial.
5. Administración.
6. Compensaciones.

La Cohesión económica, social y territorial es expresión de la solidaridad entre EM y las regiones. Favorece el desarrollo equilibrado del territorio comunitario. Reduce las diferencias estructurales entre las regiones de la Unión y es verdadera igualdad de oportunidades entre las personas. Se materializa a través de diversas intervenciones financieras:

- ✓ Fondos Estructurales
- ✓ Fondo de Cohesión.

Cada trienio, la Comisión presenta un informe de progresos en la cohesión económica y social, así como el modo en que han contribuido a ello las políticas comunitarias. **En el ámbito europeo, la cohesión económica y social** tiene su origen en el *Tratado de Roma* de 1957 que, en su preámbulo, apunta una reducción de las diferencias entre los niveles de desarrollo de las regiones. En los años setenta fueron implementadas acciones comunitarias para coordinar los instrumentos nacionales en el aspecto económico. Estas

medidas fueron insuficientes, pues el mercado interior no hizo desaparecer las diferencias entre regiones. En 1986, el *Acta Única Europea* introdujo, además, como objetivo importante la cohesión económica y social. En 1992, el *Tratado de Maastricht* agregó esta política al Tratado CE (artículos 158 a 162).

La Agenda 2000 (periodo 2000-2006) constituyó “uno de los principales progresos en la política regional de la UE por sus repercusiones financieras, También incluyó la reforma de la política agrícola común y la ampliación a los países de Europa Central y Oriental en 2004. En este periodo, la política regional de la UE es la segunda partida presupuestaria más importante.

La ampliación de la UE a 25 EM en mayo de 2004, y a 27 EM en enero de 2007, modifica el escenario. La superficie de la UE se ve incrementada en un 25%, mientras que la población aumenta más de un 20%. Paralelamente, su riqueza tan solo crece un 5%. El PIB per cápita de la UE se contrae por encima del 10%. Las diferencias regionales se ven multiplicadas por dos.

En torno al 60% de las regiones menos desarrolladas están en los doce EM que ingresaron en la Unión a partir de 2004. El centro de gravedad de la política regional se desplaza hacia el Este.

En el **periodo 2007-2013**, la incorporación de doce estados obliga a hacer modificaciones. Los nuevos EM tienen importantes necesidades de desarrollo regional:

- ✓ Necesidad de crear un nexo más fuerte entre la política regional y los objetivos generales de la UE establecido en la Estrategia de Lisboa; y
- ✓ Necesidad de permitir a las regiones europeas adaptarse a un entorno económico internacional muy cambiante.

Entre los años 2007 y 2012, la política regional de la UE creó en torno a 594.000 puestos de trabajo (262.000 de ellos en las pymes). Invirtió de forma directa en 198.000 pymes y ayudó económicamente a 77.800 empresas de nueva creación.

En el **Periodo 2007-2013**, la cohesión económica y social se concentra más en los principales problemas de desarrollo en materia de crecimiento económico y empleo. Permanece el apoyo a las regiones que no han completado su proceso de convergencia real.

Afirma *Kaiser* que “aún es evidente la necesidad de intervenciones estructurales en las zonas geográficas que se enfrentan a dificultades estructurales específicas (zonas industriales en proceso de reconversión, zonas urbanas, rurales o dependientes de la pesca, zonas con serias desventajas naturales o demográficas).

Es importante destacar que la **simplificación y la descentralización** de la gestión de los instrumentos financieros de la política regional (los Fondos Estructurales y el Fondo de Cohesión) serán conceptos clave de la reforma de la política regional de este periodo.”³¹³

Dentro del **Periodo 2014-2020**, las prioridades de inversión son la investigación e innovación, la Agenda Digital, apoyo a las pymes y una economía con bajas emisiones de carbono. A estos sectores se dedicarán aproximadamente 100.000 millones de euros, de los cuales al menos 26.700

³¹³ **Kaiser Moreiras, José Luis. (2008).** La política regional europea 2007-2013. Principales novedades con respecto a 2000-2006. Revista Presupuesto y Gasto Público 52/2008. Pp. 129-142. Secretaría General de Presupuestos y Gastos. Instituto de Estudios Fiscales.

millones servirán para fomentar la transición a una economía con bajas emisiones de carbono (eficiencia energética y energías renovables).³¹⁴

| 2007-2013 | 2014-2020 |
|----------------------------------|--------------------------------------|
| Convergencia | Inversión en crecimiento y empleo |
| Competitividad Regional y Empleo | |
| Cooperación Territorial Europea | Cooperación Territorial Europea |

Fuente: Elaboración propia.

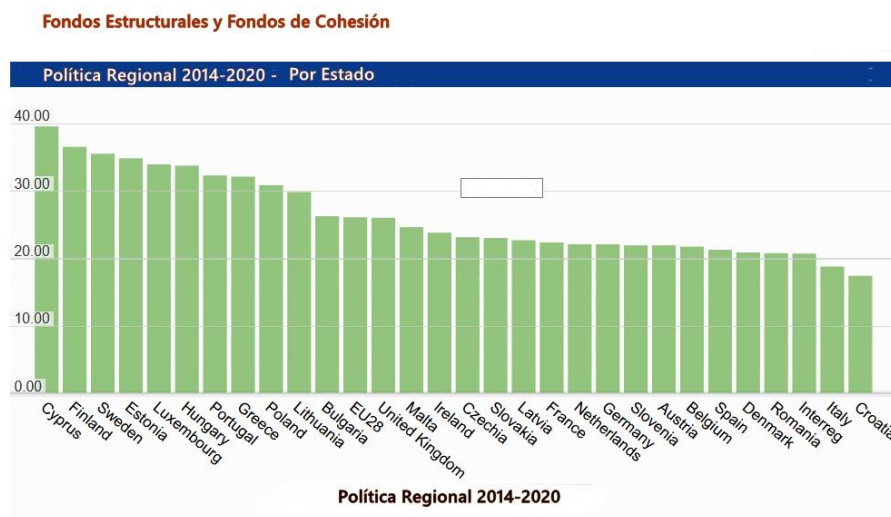
Kaiser afirma que “al principio de cada periodo de programación de los Fondos Estructurales se producen modificaciones en la ejecución de la política regional europea, que buscan la adaptación al nuevo contexto comunitario. **La política regional UE fue, desde 1986**, una de las principales políticas comunitarias, tanto desde el punto de vista cuantitativo como cualitativo.

- Desde el punto de vista cuantitativo supone más de la tercera parte del presupuesto comunitario.
- Desde el punto de vista cualitativo tiene como objetivos la reducción de las disparidades regionales en el seno de la unión, y el refuerzo de la cohesión económica y social.”

En el **periodo 2014-2020** estos recursos han contribuido y contribuyen a mejorar la calidad de vida de los ciudadanos de la UE, a crear puestos de trabajo y a promover la investigación, el desarrollo y la innovación. Este

³¹⁴ **Comisión Europea. (2015) Fondos Estructurales y de Inversión Europeos 2014 2020.** ISBN: 978-92-79-39457-7 (noviembre 2016). Información obtenida en la página web: https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/guides/blue_book/blueguide_es.pdf

contexto económico cambiante exige cada vez más flexibilidad a las autoridades.



Fuente: European Structural and Investment Funds

Web. <https://cohesiondata.ec.europa.eu/funds/erdf#>

Los **principios de intervención**, asegura *Kaiser*, “son los mismos que en el periodo anterior. Pero aparecen algunos nuevos y algunos de los ya existentes se reformulan.

- Se continúan aplicando los principios de **complementariedad, coherencia, coordinación, conformidad y adicionalidad**.
- El principio de **adicionalidad se aplicó de manera diferente**. Consiste en evitar que el gasto público estructural de un estado no se reduzca por la aplicación de los fondos estructurales, para lo que la Comisión, junto con el estado miembro comprueban los niveles de gasto público y acuerdan un volumen del mismo para todo el periodo. El no cumplimiento de este principio **puede dar lugar a una corrección financiera, algo que no ocurría anteriormente**.

Se introdujeron **nuevos principios** como la proporcionalidad, el desarrollo sostenible, la igualdad entre hombres y mujeres y la concentración en los objetivos de Lisboa.

- La **proporcionalidad** modula las obligaciones de las autoridades responsables de un programa operativo en cuanto a:
 - ✓ Indicadores.
 - ✓ Obligaciones en materia de evaluación.
 - ✓ Elaboración de informes en función del gasto de dicho programa.
- Los principios de **desarrollo sostenible y de igualdad de oportunidades**: transformación de una prioridad en principios de actuación, que deben incorporarse al resto de líneas de actuación y han de inspirar toda la programación.
- Por último, el **principio de concentración** se plasma en lo dispuesto en el Acuerdo de Perspectivas Financieras. Acuerdo en que se dispone que un determinado porcentaje del gasto de los fondos estructurales debe ser empleado para cumplir los objetivos de Lisboa.”

Estos porcentajes se concretan en un 60% del gasto para las regiones del objetivo convergencia y un 75% para las regiones competitividad regional y empleo.

Los **Fondos Estructurales y el Fondo de Cohesión** son los instrumentos financieros de la política regional de la UE. Reducen las diferencias de desarrollo entre las regiones y los EM. Contribuyen así plenamente al objetivo de cohesión económica, social y territorial. **Para el periodo 2007-2013**, la dotación financiera asignada a la política regional asciende a casi 348.000 millones de euros, de los cuales 278.000 millones para los Fondos Estructurales y 70.000 millones para el Fondo de Cohesión. Esta política representa un 35% del presupuesto comunitario, segunda partida presupuestaria más importante.

Para el **periodo 2014-2020**, la dotación financiera asignada a la política regional asciende a casi 351.854,2 millones de euros³¹⁵: 283.082,2 millones para los Fondos Estructurales, 63.399,7 millones para el Fondo de Cohesión y 3.211,2 millones para el Iniciativa de Empleo Joven.

Existen dos Fondos Estructurales: El Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), el más importante, desde 1975 concede ayudas para Construcción de infraestructuras y realización de inversiones productivas capaces de generar empleo, sobre todo en beneficio de las empresas. Y el **Fondo Social Europeo (FSE)**, instaurado en 1958, financia principalmente: Actividades de formación para inserción laboral de parados y en favor de los sectores más desfavorecidos de la población.

La UE creó un **Fondo de Cohesión** en 1994, destinado a ayudar a países con PIB medio per cápita inferior al 90% de la media EU. Su finalidad esencial consiste en financiar proyectos de infraestructuras relacionados con el medio ambiente y los transportes. No obstante, la ayuda del Fondo de Cohesión está sujeta a **ciertas condiciones**: Si el déficit público de un EM beneficiario es superior al 3% del PIB nacional (normas de convergencia de la UEM), no se aprobará ningún proyecto nuevo hasta que se haya controlado el déficit.

Estos fondos **se destinarán a financiar la política regional entre 2007-2013 y 2014-2020** en el marco de **tres nuevos objetivos**:

1. El **objetivo de "convergencia"**:

Acelerar la convergencia de las regiones y los EM menos desarrollados.

Mejora las condiciones en pro del crecimiento y el empleo.

El FEDER, el FSE y el Fondo de Cohesión financian este objetivo, que representa un 81,5% del total de los recursos asignados.

³¹⁵ **Comisión Europea. (2015) Fondos Estructurales y de Inversión Europeos 2014 2020.** ISBN: 978-92-79-39457-7 (noviembre 2016). Información obtenida en la página web: https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/guides/blue_book/blueguide_es.pdf

Los límites máximos de cofinanciación del gasto público ascienden a un 75% para el FEDER y el FSE y a un 85% para el Fondo de Cohesión.

2. El **objetivo de "competitividad regional y empleo"**:

Persigue la anticipación a los cambios económicos y sociales, la promoción de la innovación, el espíritu empresarial, la protección del medioambiente y el desarrollo de mercados laborales que fomentan la integración de las regiones no incluidas en el objetivo "convergencia". El **FEDER y el FSE** financian este objetivo, que representa el 16% del total de los recursos asignados.

Las acciones en el marco de este objetivo podrán ser cofinanciadas hasta el 50% del gasto público.

3. El **objetivo "cooperación territorial europea"**:

Reforzar la cooperación transfronteriza, transnacional e interregional en los ámbitos del desarrollo urbano, rural y costero, del desarrollo de las relaciones económicas y de la integración en redes de las pequeñas y medianas empresas (PYME).

El FEDER financia este objetivo, representa el 2,5 % del total de los recursos asignados; las acciones en el marco del objetivo "cooperación territorial", podrán ser cofinanciadas hasta el 75% del gasto público.

Los **Fondos Estructurales y el Fondo de Cohesión funcionan en cofinanciación**. Sus porcentajes pueden reducirse si se aplica el principio de que "quien contamina paga" o en caso de que un proyecto genere ingresos. Todos los proyectos deben respetar la legislación europea, sobre todo en materia de competencia, medio ambiente y adjudicación de contratos públicos. La Comisión propuso rebajar la cofinanciación mínima a aportar por EM del 15% al 5%. Con ello la UE esperaba que los fondos pudiesen ser más eficaces y más rápidos (sobre todo en tiempos de crisis).

Esta medida se aplicó al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo de Cohesión, al Fondo Social Europea y al Fondo de Pesca y Agricultura y Desarrollo Rural. Supuso que se pudieran asignar a los países en dificultades estas partidas presupuestarias. El **marco presupuestario europeo 2014-2020**, permitirá una mayor flexibilidad por ser permitida la reasignación de los fondos de un año a otro o entre distintas partidas. Dará más facilidad de gestión.

En el **marco plurianual 2014-2020** se establece un **Fondo de Cohesión** con el objetivo de reforzar la cohesión económica, social y territorial de la Unión en aras del fomento de un desarrollo sostenible. El Fondo de Cohesión destina su presupuesto a las categorías siguientes:

1. **Redes transeuropeas de transporte**, en particular los proyectos prioritarios de interés europeo identificados por la UE. El Fondo de Cohesión respaldará los proyectos de infraestructura en el 'marco del Instrumento de Interconexión para Europa.
2. **Medio ambiente**. En este aspecto, el Fondo de Cohesión también dará impulso a los proyectos relacionados con la energía o el transporte, siempre que beneficien claramente al medio ambiente en términos de eficiencia energética, uso de energías renovables, desarrollo del transporte ferroviario, refuerzo de la intermodalidad, fortalecimiento del transporte público, etc.

El Fondo de Cohesión es destinado a los EM cuya RNB per cápita es inferior al 90 % de la renta media de la UE. Su objetivo es reducir las disparidades socioeconómicas y promover el desarrollo sostenible. En la actualidad está sujeto a las mismas normas de programación, gestión y supervisión que el FEDER y el FSE a través del Reglamento sobre las disposiciones comunes (RDC).

Durante el periodo 2014-2020, los Fondos de la Política de Cohesión 2014-2020 están dotados con 351.854,2 millones de euros:

- ✓ 194.099,4 (55,2% del total) a los Estados miembros de la UE-13.³¹⁶
- ✓ 155.593,8 (44,2%) a los Estados miembros de la UE-15.³¹⁷
- ✓ 2.161,1 (0,6%) al conjunto de la UE-28.

La **ayuda financiera del Fondo de Cohesión se puede suspender** por una decisión del Consejo (tomada por una mayoría cualificada) si un EM muestra un déficit público excesivo y no ha resuelto la situación o no ha tomado las medidas oportunas para solucionarla.

La ejecución presupuestaria durante la crisis económica de 2008 ha producido un efecto negativo importante: la insuficiencia que han experimentado los presupuestos de los países menos desarrollados de la UE. No podían afrontar el nivel de gastos previo e incluso el necesario para mantener el estado de bienestar. La Comisión reconoce que los créditos comprometidos pendientes de pago para el presupuesto 2007-2013 se habían incrementado en un 6%.

³¹⁶ UE-13: Bulgaria, Chipre, Croacia, República Checa, Estonia, Hungría, Lituania, Letonia, Malta, Polonia, Rumanía, Eslovenia, Eslovaquia.

³¹⁷ UE-15: Austria, Bélgica, Alemania, Dinamarca, Grecia, España, Finlandia, Francia, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Países Bajos, Portugal, Suecia y Reino Unido

Compromisos para el periodo 2007-2013
pendientes de pago al final de 2012. (mili. EUR)

| | |
|--|---------|
| Compromisos pendientes de pago al final de 2011 | 124.356 |
| Anulación de compromisos de 2012 al final de 2011 | -23 |
| Pagos en 2012 de los compromisos pendientes de pago al final de 2011 | -44.270 |
| Total de compromisos pendientes de pago al comienzo de 2012 . | 80.063 |
| Nuevos compromisos hechos en 2012 | 52.496 |
| Pago de compromisos de 2012 | -861 |
| Total de compromisos pendientes de pago de 2012 | 51.635 |
| Total de compromisos pendientes de pago al final de 2012 | 131.698 |

Fuente: Comisión Europea

Los datos de la Comisión muestran, describe *Humberto López*, como **en los años más duros de la crisis se producía una contradicción**: El presupuesto europeo no carecía de recursos y por el contrario parecían excesivos ya que **no se utilizaban, no se ejecutaban**. Al finalizar los ejercicios presupuestarios anuales, la Comisión apreciaba que los recursos financieros puestos a disposición de los EM se quedaban sin utilizar, no se ejecutaban y por eso se incrementaba el diferencial entre compromiso de crédito y crédito pagado.³¹⁸

³¹⁸ **López Martínez, José Humberto, (2014)**. Catedrático Europeo Jean Monnet en Economía y Comercio Comunitarios. Análisis crítico de la estructura del presupuesto de la Unión Europea. Propuestas de reforma. Presupuesto y Gasto Público 76/2014: 119-140 Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos. 2014, Instituto de Estudios Fiscales

Para acceder a los **Fondos Estructurales** los EM y sus regiones debían cumplir algunos **requisitos** que la crisis complicaba:

-Para solicitar financiación del Fondo de Cohesión las regiones europeas debían tener una renta per cápita inferior al 90% de la media comunitaria.

-Para el Fondo Europeo de Desarrollo regional, las regiones deben tener un renta per cápita inferior al 75% de la media comunitaria.

Las regiones que cumplían estas condiciones estaban en su mayoría en los países menos desarrollados de la UE, a su vez, eran los más endeudados y con mayores déficits fiscales. Los que menos recursos poseían en sus presupuestos nacionales para aportar su parte en la cofinanciación de proyectos y programas de desarrollo susceptibles de obtener el apoyo crediticio del presupuesto comunitario.

La **Comisión en 2011** propuso que la cofinanciación nacional de los proyectos con apoyo comunitario para los países en situación más crítica (Grecia, Irlanda, Portugal, Rumanía, Letonia y Hungría) se rebajase del 15 al 5%, con lo que la financiación europea sería de un 95%. Los fondos que aplicaron esta excepcionalidad fueron el FEDER, el FSE, el Fondo de Cohesión, el Fondo de Pesca y el de Agricultura y Desarrollo Rural.

Los países a los que se le aplicó fueron los tres de la eurozona que fueron "rescatados" y tres de fuera del euro con mayores desequilibrios macroeconómicos. No es de extrañar, por tanto, que las previsiones de gasto financiado por los fondos europeos que hicieron los EM no se correspondieran con la realidad. Esto ocurrió para todos los EM, pero especialmente para los más afectados por la crisis.

El cuadro que a continuación se puede consultar demuestra que en el periodo analizado los estados en peor situación económica no disponían de dinero para cofinanciar.

**Error en las previsiones elaboradas por los Estados, EU-27, en 2012
para los programas del Presupuesto 2007-2013, (mill. EUR)**

| 2012 | Previsión* | Pagos requeridos | Diferencia | % |
|-------------|-------------------|-----------------------------|-------------------|----------|
| AT | 221 | 228 | -7 | -3 |
| BE | 477 | 367 | 110 | 30 |
| BG | 933 | 844 | 89 | 11 |
| CY | 113 | 67 | 46 | 69 |
| CZ | 5.272 | 3.342 | 1.930 | 58 |
| DE | 4.972 | 3.961 | 1.011 | 26 |
| DK | 138 | 59 | 79 | 133 |
| EE | 588 | 543 | 45 | 8 |
| ES | 5.435 | 5.275 | 160 | 3 |
| FI | 284 | 275 | 9 | 3 |
| FR | 2.330 | 2.136 | 194 | 9 |
| GR | 3.565 | 3.208 | 357 | 11 |
| HU | 3.432 | 2.947 | 485 | 16 |
| IE | 139 | 98 | 41 | 42 |
| IT | 1.030 | 3.515 | 515 | 15 |
| LT | 1.142 | 850 | 292 | 34 |
| LU | 6 | 7 | -1 | -17 |
| LV | 699 | 656 | 43 | 7 |
| MT | 123 | 77 | 46 | 61 |
| NL | 339 | 286 | 53 | 19 |
| PL | 10.778 | 10.484 | 294 | 3 |

| | | | | |
|--|---------------|---------------|--------------|-----------|
| PT | 3.917 | 4.589 | -672 | 15 |
| RO** | 3.122 | 1.589 | 1.533 | 97 |
| SE | 235 | 265 | -30 | 11 |
| SI | 715 | 527 | 188 | 36 |
| SK | 2.453 | 1.765 | 689 | 39 |
| UK | 1.537 | 1.345 | 192 | 14 |
| Cooperación Territorial | 1.356 | 1.290 | 65 | 5 |
| TOTAL | 58.351 | 50.592 | 7.759 | 15 |
| | | | | |
| * Datos a 25 de mayo de 2012. | | | | |
| ** Rumanía no envió sus previsiones hasta junio de 2012. | | | | |
| Fuente: Comisión Europea. Analysis of the budgetary implementation of the structural and cohesion funds in 2012. May 2013. | | | | |

En definitiva, el presupuesto europeo mostró no ser suficientemente útil.

- ✓ Incapaz de afrontar las secuelas de la crisis en las economías de los EM.
- ✓ Rigidez en el uso de los recursos financieros por parte de la Comisión.
- ✓ Un uso sujeto a una normativa recelosa de todo lo que no tuviese supervisión, cuando menos, o control por parte de los gobiernos nacionales.

Los primeros años de la crisis, 2008 y 2009, la Comisión planteó algunas acciones, tibias. Tuvieron poco éxito de aceptación.

- ✓ En julio de 2009 la Comisión propuso un conjunto de enmiendas a la normativa general de la política de cohesión.
- ✓ Contenía un paquete de simplificación y un paquete financiero para el FSE.

-
- ✓ La propuesta financiera fue rechazada por el Consejo, que lo único que hizo fue mantener todo igual e incrementar los recursos de los fondos.

Las políticas denominadas "comunes" por los sucesivos tratados son aquellas que sitúan las competencias derivadas de las mismas en el nivel supranacional, esto es, en las instituciones europeas. Que la coordinación de políticas y medidas económicas se transformen en una política común no es algo sobre lo que haya consenso a día de hoy. La crisis económica que tanto perjudicó a Europa, sin embargo, permitió sacar importantes aprendizajes.

Todo lo planteado nos da pie para sustentar la **necesidad imperiosa de crear una Política Económica de la Unión**. Un Política de carácter supranacional e instrumentada por la Comisión. Aprobada por el Parlamento Europeo. Solo así la UE podría hacer frente a los problemas económicos que nos afectan a todos de forma conjunta y única. Solo así las acciones de política económica podrían tener un carácter anticíclico en momentos de crisis.

Asimismo, **el presupuesto debe ser clave para establecer esta Política Económica Común**. Las posibles **líneas de reforma** plantearían cuestiones trascendentes como *en qué cámara se aprobaría el presupuesto, el Parlamento europeo o Cámara Baja o, por otro lado, si tendría la última palabra el Senado o el Parlamento Nacional*. Sería un paso atrás que intervinieran los parlamentos nacionales, pues siempre lo ha aprobado el Parlamento Europeo, es una de las pocas potestades que ha tenido desde siempre, aunque el llamado Presupuesto Europeo no se puede considerar tal, pues en realidad se gestiona como un control de los gastos de los estados. Por ese motivo no había miedo a ceder soberanía, las cantidades dinero eran poco importantes.

5.8. Política Presupuestaria y Estabilización Fiscal en la Eurozona.

El 1 de julio de 1990, con la aprobación de la Directiva 88/361/CEE de libre circulación de capitales y la introducción del Euro, tuvo su punto de partida el proceso de integración financiera la Unión Europea (UE) que se vio quebrantado sustancialmente con la llegada de la crisis económica de 2008. La estabilidad que la economía europea había mostrado desde el inicio del nuevo siglo perdió su fortaleza con el incremento del riesgo en las deudas soberanas de los Estados. Todo ello redundó en un debilitamiento de la moneda europea.

La implementación de la Unión Económica y Monetaria (UEM) resultó insuficiente argumento ante los inesperados obstáculos sufridos por la Eurozona, dificultades que no pudieron ser afrontadas con solvencia por la ausencia de herramientas adecuadas. Los países se enfrentaron a severos déficits de cuenta corriente y una agobiante recesión, sin poder recurrir a la depreciación de la moneda para solventar sus desequilibrios. La política monetaria común de la UEM no se ajustó a las necesidades específicas de todos los países miembros, poco flexible ante las peculiaridades políticas y económicas de todos ellos. El único instrumento para combatir los choques asimétricos fueron las políticas fiscales nacionales. Todo ello, unido al incremento de las tasas de desempleo, llevaron a los Estados miembros de la Eurozona a replantear los beneficios que les proporciona la UEM.

La comprometida situación se agravó a causa de la excesiva rigidez de los acuerdos de convergencia de Maastricht, así como por la cláusula de prohibición de rescate financiero a un Estado miembro, que necesariamente hubieron de ser examinados y revisados. La inesperada hecatombe fiscal griega de 2010 constituyó una situación cercana a la quiebra de la anunciada cohesión económica y social europea, superarla supuso un reto añadido para

el Banco Central Europeo y los miembros de la Unión Europea, en correlación con el devenir de la moneda común.

Esta sucesión de dificultades confirmó lo que para algunos teóricos y políticos era una evidencia, la insuficiencia del presupuesto de la UE para proporcionar estabilidad a los desequilibrios económicos de la Unión Europea en momentos de crisis. Han surgido propuestas de reforma legislativa e institucional para vencer las mencionadas deficiencias y afrontar las crisis venideras, al tiempo que reivindicarse como una vía para alcanzar una mayor integración de los sistemas fiscales y financieros de los Estados miembros de la Unión Europea: Cabe mencionar las que sugieren la instauración de la Unión Bancaria Europea o la Unión de los Mercados de Capitales, aunque la tendencia actual la conforman los defensores de una importante reforma del Presupuesto, que ha de permitir una gestión directa y funcional ante situaciones críticas como la sucedida entre 2008 y 2010.

A continuación, vamos a estudiar el marco general del Presupuesto de la Unión Europea y sus propuestas de cambio como contestación a los problemas derivados de otra posible futura crisis financiera y de deuda soberana. Propuestas que se plantean orientadas a un mejor funcionamiento de la UE en su conjunto, creando un presupuesto en la Eurozona que permita obtener una estabilidad macroeconómica, que se comporte como una herramienta para reformas estructurales y sea soporte fiscal para la unión bancaria. Para todo ello, emplearemos una metodología de análisis de tipo descriptivo de los hechos y argumentos orientados a la consecución de estos cambios.

En los apartados que se desarrollan a continuación se van a plantear, en primer lugar, los últimos sucesos históricos que han dificultado la cohesión de la UE y que han evidenciado la necesidad de dirigir todos los esfuerzos hacia una

política activa orientada a una mayor integración. Asimismo, estudiaremos las propuestas de teóricos destacados en este ámbito. En segundo lugar, analizaremos la evolución de las propuestas de destacados políticos, como Macron y Merkel, que han dado inmediatez a la necesidad de alcanzar una política fiscal renovada. En tercer lugar, examinaremos los nuevos caminos en política presupuestaria económica europea. Finalmente, se describen unas conclusiones finales

5.9. La Difícil Cohesión de la Unión Europea.

El Tratado de Roma alude por vez primera a la cohesión económica y social. En su preámbulo ya menciona la reducción de las diferencias entre los niveles de desarrollo de las regiones. En la década de los setenta se fomentó la implementación de algunas acciones para coordinar y completar, desde el punto de vista económico, los instrumentos nacionales, pero estas medidas no permitieron alcanzar los objetivos deseados. La instauración del mercado interior no había logrado aminorar las diferencias entre regiones. El Acta Única Europea, en 1986, introdujo el mercado único y, paralelamente, la cohesión económica y social como objetivo esencial. El Tratado de Maastricht (1992) reguló esa política en el Tratado CE (artículos 158 a 162).

En 2004 se realizó la reforma de la política agrícola común y, paralelamente, se produjo la ampliación de la Unión Europea que incorporó a los países de Europa Central y Oriental. Estos hechos convivieron con una política regional reforzada, que se reveló como uno de los principales capítulos de la Agenda 2000 para el periodo comprendido entre 2000 y 2006, a causa de sus importantes repercusiones financieras. Si atendemos a su cuantía, la política regional de la UE es la segunda partida presupuestaria. Dotada con 351.800 millones de euros para el periodo 2014-2020.

Las ampliaciones de la UE, 28 Estados miembros (EM) en julio de 2013, modificaron de forma notable la situación existente. La superficie de la UE se vio incrementada en un 25%. La población aumentó más de un 20%, sin embargo, su riqueza tan solo se acrecentó un 5%. El PIB de la UE se vio reducido más de un 10% y las diferencias regionales se multiplicaron diseñando un escenario poco halagüeño. El 60% de las regiones menos desarrolladas estaban en los doce EM que ingresaron en la Unión a partir de 2004. Todos estos condicionantes provocaron el desplazamiento de la política regional hacia el Este.

Durante los años comprendidos entre 2007 y 2013 la cohesión económica y social fue considerada uno de los problemas más acuciantes para el desarrollo económico de la Unión Europea, con una directa incidencia en materia de crecimiento económico y empleo. Esta situación llevó aparejada la necesidad de respaldar a las regiones que no habían completado su proceso de convergencia real. Las intervenciones estructurales, ineludibles en aquellas zonas geográficas, se enfrentaron a dificultades concretas en este aspecto. Así, zonas industriales en proceso de reconversión, zonas urbanas, rurales o dependientes de la pesca, zonas con serias desventajas naturales o demográficas debieron ser respaldadas.

Finalmente, la simplificación y la descentralización de la gestión de los instrumentos financieros de la política regional (los Fondos Estructurales y el Fondo de Cohesión) serán conceptos clave de la reforma de la política regional para este periodo. En el Ciclo que abarca los años 2014 a 2020 se destina la inversión, específicamente, a cuatro prioridades de inversión claves: investigación e innovación, la Agenda Digital, apoyo a las pymes y una economía con bajas emisiones de carbono.

Es indudable que se han dado pasos adelante en políticas de cohesión, en las que se ha realizado una inversión económica importante. Se ha avanzado en

lo concerniente a solidaridad. Sin embargo, las diferencias entre los beneficios obtenidos por distintos Estados y regiones de la Unión Europea siguen siendo evidentes. Se obvia la heterogeneidad y diferencias de los Estados miembros, olvidando la gran importancia financiera y estratégica de este aspecto a nivel internacional.

Numerosos economistas han analizado la importancia de la consecución de logros que mejoren la cohesión en la Unión Europea. Todos ellos han destacado la trascendencia de avanzar en este aspecto para alcanzar objetivos económicos más importantes.

Humberto López destaca que la cohesión económica y social es expresión de la solidaridad entre Estados miembros y las regiones. Favorece el desarrollo equilibrado del territorio comunitario y la igualdad de oportunidades de las personas y reduce las diferencias estructurales entre las regiones de la Unión. Destaca que el modo de materializar esta cohesión es mediante diversas intervenciones financieras: Fondos Estructurales y Fondo de Cohesión.³¹⁹

En el contexto de la Unión Europea, **Crescenci y Giua**³²⁰ plantean que la política de cohesión ha ejercido un impacto positivo y significativo en la UE tanto en lo referente al crecimiento económico regional como en el empleo. Según los autores, ha permitido superar las situaciones críticas vividas a principios del siglo XXI y ha sido un buen asidero para las regiones menos desarrolladas, a las que ha permitido lograr su recuperación. Por el contrario, detectan estos autores que estos efectos positivos no se distribuyen de manera

³¹⁹ **López Martínez, José Humberto, (2014).** Catedrático Europeo Jean Monnet en Economía y Comercio Comunitarios. Análisis crítico de la estructura del presupuesto de la Unión Europea. Propuestas de reforma. Presupuesto y Gasto Público 76/2014: 119-140 Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos. 2014, Instituto de Estudios Fiscales

³²⁰ **Crescenci, Riccardo y Giua, Mara. (2018):** One or Many Cohesion Policies of the European Union? On the Diverging Impacts of Cohesion Policy across Member States. Spatial Economics Research Centre (SERC) London School of Economics. Obtenido de <http://www.spatial-economics.ac.uk/textonly/SERC/publications/download/sercdp0230.pdf> (consultado en enero de 2019).

uniforme entre todos los Estados miembros, unas regiones obtienen mayores beneficios que otras. Alemania es el Estado miembro donde se concentra gran parte de la bonificación de crecimiento regional de la Política de Cohesión. Por el contrario, los beneficios en el empleo regional se limitan en gran medida al Reino Unido. El panorama para los Estados miembros del sur de Europa es mucho menos optimista.

Por otro lado, **Beretta** afirma que la consecución de la deseada cohesión entre políticas económicas en la UE debe tener como estación de salida la unificación de los diferentes puntos de vista, esquivando la cómoda propensión de los políticos de la UE a la falta de atención a la heterogeneidad, a las divergencias y a la pluralidad de los actores. Este hecho pone seriamente en peligro la adopción de medidas que favorezcan un sentimiento común para todos los Estados miembros, alejadas de la desconfianza entre países. Lo contrario llevará inevitablemente a constantes rescates de la moneda común.

321

Barca, en su Informe realizado a instancias de la Comisaria de Política Regional, ya apuntó la importancia de la política de cohesión, de la que dijo que es, con mucho, la mayor política de desarrollo de la UE, de gran importancia financiera y estratégica a nivel internacional. Aunque puntualizó que si se establece una comparación con el desarrollo de la política de los Estados Unidos podemos observar que este último persigue objetivos similares de eficiencia y equidad, pero con un enfoque diferente y un mayor alcance que el de la política de la UE, pues no concentra su gestión en Washington, como si se hace en Bruselas, y no está exclusivamente limitada a la comunidad política: administradores, beneficiarios, ministros y

³²¹ **Beretta, Edoardo.** (2014). Memorandum on monetary unions: The neglected empirical evidence threatening the European Monetary Union. Cuadernos de Economía – Revista Española de Economía y Finanzas. Asociación Cuadernos de Economía, vol. 37(104), pp. 87-101.

numerosos expertos.³²² Excepto en el momento de las negociaciones presupuestarias, cuando surge un fuerte interés político, se centra en gran medida en meras cuestiones financieras, produciendo un alejamiento entre la política de cohesión y los Estados miembros y su comunidad.

El Informe destaca las dificultades para que la ciudadanía tenga acceso a evidencias que muestren los resultados alcanzados por estas políticas de cohesión, lo que acarrea un desencanto en los habitantes de la UE. El Parlamento Europeo y el Consejo debaten los resultados; los Comisarios responsables de la política de cohesión debaten la política con sus colegas Comisarios. Todo ello tiene un efecto negativo. Apunta Barca (2009:188) la necesidad de políticas de cohesión que permitan el acceso de todos los estamentos de la UE, que ayude a lograr una mayor flexibilidad en las opciones políticas y una mayor apertura al debate, de ese modo se alcanzaría un mejor suministro de información.

Es evidente que la correcta recopilación de las prioridades básicas de la UE: la definición de eficiencia, la adecuación del enfoque que han de tener los contratos entre los Estados miembros y la fijación de los objetivos, las metas y sus indicadores para evaluarlos comprenderían una descripción de aspectos que mejorarían la cohesión entre los componentes de la Unión Europea.

El compromiso de todos los Estados miembros para crear un plan de acción y un modelo de evaluación del impacto en los distintos sectores de la UE, así como la racionalización del sistema de presentación de informes y su periodicidad conllevaría una mejoría en la detección de desajustes en la cohesión en la UE. Este compromiso podría plasmarse en un documento similar al Pacto de Estabilidad y Crecimiento. Los debates académicos acerca

³²² **Barca, Fabrizio.** (2009). An Agenda for a Reformed Cohesion Policy. A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations. Informe independiente preparado a solicitud de Danuta Hübner, Comisaria de Política Regional. Obtenido de https://ec.europa.eu/regional_policy/archive/policy/future/pdf/report_barca_v0306.pdf

de la cohesión afrontan el problema realizando propuestas difíciles de implementar, habida cuenta de la lentitud de adopción de decisiones de la UE. Por otro lado, se plantea la paradójica realidad en la que algunos Estados, en tiempos de crisis, experimentaron un crecimiento económico. Este contradictorio comportamiento fue analizado por algunos "expertos en política de cohesión", que reciben esta denominación por mostrar como principal preocupación el análisis del crecimiento y desarrollo.

Castells-Quintana, Ramos y Royuela ³²³ analizaron empíricamente las principales tendencias y factores que han provocado la evolución de la desigualdad de ingresos en las regiones europeas en las últimas décadas, prestando especial atención a las dinámicas anteriores y posteriores a la Crisis de 2008. En particular, el aumento de la desigualdad de ingresos experimentado en muchos países europeos. La evolución de la desigualdad dentro de las regiones europeas es bastante heterogénea. Sin embargo, en términos generales, si bien la desigualdad tendió a disminuir en la mayoría de las regiones europeas antes de la crisis, en muchas de ellas se incrementó a lo largo del tiempo. Para las regiones más pobres, el aumento del PIB per cápita redujo la desigualdad. Sin embargo, eso no significa que se pueda esperar que la recuperación económica resuelva los apremiantes problemas de distribución. Vieron conveniente analizar otros factores determinantes, tales como la composición sectorial de la economía: una mayor proporción de empleo en la agricultura y los servicios comercializables está asociada con una mayor desigualdad, mientras que una mayor participación en el sector de la construcción también se encontró positivamente vinculada a una mayor desigualdad, pero sólo en el período anterior a la Gran Recesión, que se ha de

³²³ **Castells-Quintana, David; Ramos, Raúl Y Royuela, Vicente** (2015): *Income inequality in European Regions: Recent trends and determinants*. Revista Regional Res (2015) 35. DOI 10.1007/s10037-015-0098-4. Pp 123-146.
<https://link.springer.com/content/pdf/10.1007%2Fs10037-015-0098-4.pdf>.

interpretar como vinculada a las burbujas inmobiliarias en algunos países como España. Todo ello sugiere que la especialización terciaria, la apertura y el cambio tecnológico, aunque es probable que estén asociados con el crecimiento económico, también están asociados con el aumento de las desigualdades.

En esta misma línea, **Rodríguez-Pose y Tselios**³²⁴, consideran que es probable que la desigualdad aumente el crecimiento, aunque con un impacto relativamente pequeño. Argumentan que la desigualdad no es el remedio para promover el crecimiento económico. De hecho, hay otros aspectos que no están directamente relacionados con el crecimiento económico y que están asociados con una mayor desigualdad. Las regiones especializadas en sectores como los servicios negociables y la construcción parecen especialmente vulnerables.

Los factores institucionales, analizados parcialmente por diferentes variables políticas y de control, tienen una influencia directa en la consecución de mayor igualdad y desarrollo en los Estados miembros de la Unión Europea. Esto nos lleva a pensar en una agenda de reformas institucionales que permita simultáneamente promover el crecimiento económico y reducir la desigualdad. Nuestro artículo estudia este aspecto en el siguiente enunciado.

5.10. Integración para el Desarrollo de la Unión Europea.

Durante las últimas décadas, economistas y políticos han destacado la urgencia de apostar por la integración de la Unión Europea. La integración económica y financiera es una necesidad incuestionada. Los teóricos europeístas, deseosos de ver crecer a la UE como entidad supranacional

³²⁴ **Rodríguez-Pose Andrés Y, Tselios Vassilis.** (2010) Inequalities in income and education and regional economic growth in Western Europe. *Ann Reg Sci* 44: pp. 349–375.

efectiva, anhelan que la consecución de sus propuestas sea una realidad. Un análisis detallado de las tendencias de la desigualdad y de sus determinantes, no sólo entre regiones, sino también dentro de las mismas, nos permitirá enfocar mejor la problemática y, a la vez, proponer soluciones que contrarresten las actuales deficiencias.

La importancia de la Unidad Monetaria, de las instituciones comunitarias y de un tipo de cambio homogéneo para la consecución de una mayor integración es resaltada por algunos autores ya en la década de los sesenta.

Mundell³²⁵, en la década de los sesenta estableció que, para evitar crisis cambiarias, el mundo debería dividirse en áreas monetarias óptimas bajo criterios de movilidad factorial. Reconoció que el mayor obstáculo es de orden político, las diferentes monedas nacionales son símbolo de identidad y soberanía. Advirtió que decidirse por una moneda común implicaba renunciar a los altos costos relacionados con la existencia de monedas nacionales y asumir los beneficios que las áreas monetarias óptimas traen consigo, pues cuantas más monedas nacionales existan, mayores serán los costos de conversión y menor la eficiencia con la que el dinero cumple sus funciones.

McKinnon³²⁶ enriqueció la discusión puntualizando que en el área monetaria óptima existían tres objetivos a alcanzar a través de las políticas monetaria, fiscal y cambiaria: a) pleno empleo, b) equilibrio externo y c) estabilidad de precios. Creía que uno de los factores decisivos para el buen funcionamiento del área monetaria era un nivel óptimo de comercio entre los países. La relación entre bienes comerciales y no comerciales ha de ser favorable a los primeros, así el tipo de cambio fijo será preferible al tipo de cambio flexible, ya que una devaluación de la moneda para corregir un déficit en cuenta

³²⁵ **Mundell, R.A.**, (1961). *A Theory of Optimum Currency Areas*, The American Economic Review, vol. LI, num. 4, septiembre de 1961

³²⁶ **McKinnon, Ronald Ian.** (1963). *Optimum Currency Areas*, The American Economic Review, vol. LIII, num. 4, septiembre de 1963.

corriente repercutiría en un aumento de los precios que, a su vez, tendría que ser contrarrestado con políticas restrictivas de orden fiscal y monetario.

*Tsoukalis*³²⁷ anunció en los años setenta que la creciente dependencia económica entre estados y el continuo incremento de las tasas de inflación nacionales, aumentaría la necesidad de utilizar el tipo de cambio como instrumento para el ajuste de la balanza de pagos. Pero la eficacia de este instrumento se vio reducida cuando la interdependencia aumentó. Esto se implementaba especialmente en países como Bélgica o el Reino Unido. Como consecuencia de ello, Holanda insistió en la necesidad de estabilizar las tasas de interés. Incluso Gran Bretaña llegó a la conclusión de que una tendencia a la baja de su moneda no necesariamente restauraría el equilibrio externo. Esto nos sugiere una pregunta: ¿qué entendemos realmente por equilibrio? *Tsoukalis* considera que la experiencia demuestra que todos los países capitalistas avanzados buscan un superávit en su balanza comercial y acumular reservas de divisas. Estos últimos son vistos como medios de fortalecimiento del poder de negociación de un país a nivel internacional y también como un medio para evitar los préstamos extranjeros, con condiciones económicas impuestas y que acarrear consecuencias políticas, especialmente en tiempos de déficit. Sin embargo, la experiencia nos dice que no son una garantía de equilibrio económico.

*De Grauwe*³²⁸ explica el funcionamiento de una Unión Monetaria a partir de un modelo de dos países: Francia y Alemania. Planteó el ejemplo en el que se presentaba un choque de la demanda en Francia, de tal manera que los

³²⁷ **Tsoukalis, Loukas** (2017). The Politics and Economics of European Monetary Integration. Routledge Library Editions: Monetary Economics. Volume 9. file://10.10.100.172/DATOSPDII/usr/308/27456308/Descargas/9781315188690_googleprview%20(3).pdf

³²⁸ **De Grauwe, Paul**. (1997): The Economic of Monetary Integration, Oxford University Press. Obtenido en la página web: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0301-70362010000200001

franceses se inclinaban fuertemente por el consumo de productos alemanes. El resultado es que la demanda se contraía en Francia y se expandía en Alemania. En otras palabras, recesión en Francia y expansión en Alemania; un aumento del desempleo en el primero y una insuficiente mano de obra para responder a una mayor demanda en el segundo; una balanza comercial deficitaria en Francia y superavitaria en Alemania. Si en Francia los trabajadores despedidos reciben un seguro de desempleo, surgirá un déficit público en ese país y, al contrario, un superávit en Alemania. El desequilibrio aquí planteado requeriría un ajuste.

Esta misma situación en el marco de una Unión Monetaria, según De Grauwe, permitiría restablecer el equilibrio mediante la puesta en marcha de las siguientes políticas:

- a) Flexibilidad de salarios. En Francia, el trabajador reduciría sus demandas salariales y en Alemania las aumentaría. La reducción de los salarios en Francia provocaría un proceso de competitividad que favorece a Francia y se restablece el equilibrio.
- b) Movilidad de la mano de obra. Como resultado del desequilibrio arriba mencionado, la mano de obra escasearía en Alemania y sería excesiva en Francia. Por lo tanto, habría una emigración de trabajadores franceses hacia Alemania. Esto reduciría el desempleo en Francia, mientras que en Alemania los salarios se congelarían o incluso bajarían. Análogamente, el déficit fiscal en Francia disminuiría al no tener que transferir recursos a los desempleados, mientras que en Alemania el nivel de precios no se vería presionado por demandas salariales.
- c) Flexibilidad de precios. En caso de que los salarios y la movilidad de la mano de obra fueran rígidos, persistiría el desequilibrio. Entonces, un proceso inflacionario en Alemania y una caída de los

precios en Francia garantizaría el equilibrio por el efecto de competitividad.

- d) Política fiscal. Otra alternativa sería la aplicación de una política fiscal restrictiva en Alemania. Con ello, los recursos superavitarios recaudados en ese país se transferirían a Francia para que ahí se pudiera aplicar una política de gasto. Es muy probable que dentro de una Unión Monetaria fuera difícil llegar a semejante consenso.

Podemos concluir que los países con salarios, precios y movilidad de los factores de producción en exceso rígidos, se enfrentarán a costos más altos al formar una Unión Monetaria. Conservar sus respectivas monedas y aplicar una política devaluatoria podría ser más adecuada para superar desequilibrios. Lo ideal sería que la flexibilidad de salarios y precios, junto con la movilidad de la mano de obra, garantizaran el restablecimiento del equilibrio.

Schmuck y Unser³²⁹ manifiestan que una Unión Monetaria entre países con distintos niveles de inflación, sistemas fiscales, desarrollo estructural y organizaciones laborales requiere un consenso político difícil, en especial en países subdesarrollados con problemas de escasez de recursos públicos. Con la Unión Monetaria, la política fiscal ha de considerar el equilibrio de la región en general y buscar la estabilidad monetaria. La sostenibilidad de la Unión Monetaria Europea descansa en requerimientos mínimos, plasmados en los criterios de convergencia del Tratado de Maastricht.

Una mayor integración de los mercados financieros es fundamental, ya que, además de ayudar a completar el mercado único, facilitaría el acceso de las empresas, especialmente las pequeñas y medianas, a la financiación no

³²⁹ **Schmuck, Otto y Unser, Gunther.** (1998): *Die Europäische Union*, München, undeszentrale für politische Bildung. Obtenido en la página web: [file:///10.10.100.172/DATOSPD11/usr/308/27456308/Descargas/zb_EU_diehl_gesamtes_Buch%20\(1\).pdf](file:///10.10.100.172/DATOSPD11/usr/308/27456308/Descargas/zb_EU_diehl_gesamtes_Buch%20(1).pdf)

bancaria, lo que fomentará la inversión productiva, el crecimiento económico y la creación de empleo en la UE. A este respecto y dentro de la Unión Económica Monetaria, *Baele et al.*³³⁰ creen que un mercado financiero integrado es aquel en el que todos sus participantes potenciales, con las mismas características relevantes y sujetos a un mismo conjunto de reglas, tienen igual acceso a sus instrumentos o servicios y reciben el mismo trato cuando operan en el mercado.

*Heinemann y Jopp*³³¹ señalan los beneficios potenciales de una mayor integración de los mercados financieros en la UE, entre los que destacan: el ahorro de costes; ventajas para los prestatarios al reducirse los tipos de interés; rendimientos más altos por la diversificación de las carteras a nivel europeo; una gama más amplia de productos financieros para los inversores; mayor crecimiento económico; mayor protagonismo del euro en los mercados internacionales y los beneficios que ello conllevaría; menores primas de liquidez y costes de transacción más bajos. Es un factor clave en la consecución del objetivo de la realización del mercado único europeo, promoviendo la estabilidad financiera y facilitando, con ello, la correcta transmisión de la política monetaria del BCE a la economía real.

*Lane*³³² resalta que el euro ha incrementado la integración transfronteriza y que ésta ha estimulado el desarrollo de los mercados financieros en la Eurozona. Desde otro enfoque, *De Grauwe*³³³ destaca la gran importancia de

³³⁰ **Baele, Lieven; Ferrando, Annalisa; Hördahl, Peter; Krylova, Elizaveta y Monnet, Cyril.** (2004): Measuring Financial Integration in the Euro Area, Banco Central Europeo, Occasional Paper Series, Nº 14, Abril, Frankfurt am Main.

³³¹ **Heinemann, Friedrich y Jopp, Mathias.** (2002): *The Benefits of a Working European Retail Market for Financial Services*, Report to European Financial Services Round Table, European Union Verlag GmbH.

³³² **Lane, Philip Richard.** (2008): EMU and Financial Integration, IIS, Trinity College Dublin and CEPR, October. Obtenido en la página web: https://www.ecb.europa.eu/events/pdf/conferences/cbc5/Philip_Lane.pdf?94b136ce898058934c95d3340d6df804

³³³ **De Grauwe, Paul.** (2012): *Economics of Monetary Union*, Ninth edition, Oxford University Press, Oxford.

la integración de los mercados financieros para el buen funcionamiento de la UEM, ya que puede ser un mecanismo seguro, facilitando diversos canales de distribución del riesgo y facilitando el ajuste de las economías de los países de la Eurozona ante situaciones de crisis.

Meyer³³⁴ enfatizó que la Unión Monetaria impedía a los países con severos déficits de cuenta corriente, y una aguda recesión, recurrir a la depreciación de la moneda para corregir sus desequilibrios. Ello se cuestionaba aún más con el aumento del desempleo. Los gobiernos se replanteaban los beneficios que les aportaba ser miembros de la Eurozona. La rigidez de los acuerdos de convergencia de Maastricht, así como la cláusula de prohibición de rescate financiero a un país miembro, tuvieron que ser revisados. Meyer reflexionó en torno a posibles escenarios que pudieran poner en entredicho la Eurozona y llegó a la conclusión de que el rompimiento podía venir de una falta de solvencia y competitividad de países con altos déficits fiscales y de cuenta corriente, así como de la imposibilidad de ser asistidos por los países miembros, afirmación que no se ajustó a la realidad estrictamente, pues países con superávit en su balanza de pagos, como España, se vio afectada seriamente por la crisis financiera.

La política monetaria del *Banco Central Europeo* ha sido considerada positivamente por los teóricos europeístas, por su indudable colaboración al mantenimiento de la integración de la Unión Europea. Al comienzo de la crisis, en 2007, su urgente gestión ofreciendo financiación a los bancos a plazo más largo o LTRO (*Long Term Refinancing Operations*), a tres y seis meses y su aportación de liquidez, en estrecha colaboración con otros importantes bancos centrales, primordialmente con la Reserva Federal de Estados Unidos, permitieron una más rápida recuperación a la economía de

³³⁴ Meyer, Dirk (2009), Finanzmarktkrise: Stabilität der Euro-Zone in Gefahr?, Orientierungen zur Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, num. 119, enero de 2009, pp. 49-53.

la unión. A partir de octubre de 2008, el *Banco Central Europeo*³³⁵ modificó su marco operativo, asumiendo un papel destacado como intermediario en los mercados monetarios. Recortó los tipos de interés e introdujo las subastas a tipo fijo con adjudicación plena, al principio sólo en las operaciones principales de financiación y más adelante también en otras operaciones de mercado abierto, como las operaciones de financiación a plazo más largo, el BCE amplió temporalmente la lista de activos aceptados como garantía y estrechó la banda entre los tipos de la facilidad marginal de crédito y de la facilidad de depósito en torno al tipo de interés. No sólo eso, junto con los cuantiosos paquetes gubernamentales de rescate financiero, calculados en 1.7 billones de euros, el BCE relajó la política monetaria en pro de la superación de la crisis, a pesar de los riesgos inflacionarios que de ello se pudieran derivar. Se ha de destacar que, desde la entrada en vigor en 1990 de la Directiva de libre circulación de capitales, el papel desempeñado por el Banco Central Europeo ha sido fundamental, ofreciendo un apoyo constante al sistema financiero europeo. Aspecto que podemos calificar como trascendente y vital en el periodo más árido de la crisis financiera.

El BCE es el banco central de los países de la Unión Europea que han adoptado el euro. Su función principal es mantener la estabilidad de precios en la zona del euro para preservar el poder adquisitivo de la moneda única. Caracterizado por tres pilares: Mecanismo Único de Supervisión, Mecanismo Único de Resolución y un Sistema Europeo de Garantía de Depósitos; supone un gran paso en la profundización de la integración financiera, necesaria para alcanzar el objetivo de completar la Unión Económica y Monetaria, aprobada en junio de 2015 por los Presidentes de las más altas instituciones europeas

³³⁵ **Banco Central Europeo.** (2009): La aplicación de la política monetaria desde agosto de 2007, Boletín Mensual, Julio, pp. 83-98, Fráncfort del Meno.

(Banco Central Europeo (BCE), Comisión Europea, Cumbre del Euro, Eurogrupo y Parlamento Europeo).

Como hemos analizado en el inicio de este artículo, el Banco Central Europeo es un fuerte pilar sobre el que construir la integración europea, sin embargo, es imprescindible complementarlo con otro basamento sobre el que cimentar el resto del edificio de la Unión Europea: La Política Fiscal.

Acerca de la Política Fiscal de la Unión Europea, el *informe MacDougall*³³⁶ sugería como primer paso la introducción de un pequeño presupuesto de alrededor del 5-7% del PIB, siendo el objetivo a largo plazo "una Federación en Europa en la que el gasto público federal sea de alrededor del 20-25% del producto bruto, como en los EE.UU. y la República Federal de Alemania", que habría de ser respaldado por una política fiscal que permitiera equilibrar el gasto. Quince años más tarde, el Tratado de Maastricht no incorporó ninguna forma de "unión fiscal", excepto en el sentido muy estricto de la disciplina fiscal: el despilfarro fiscal a nivel nacional se identificó como un riesgo importante para la unión monetaria, así que cada Estado miembro se comprometió a mantener unas finanzas saneadas. Al hilo de esto, se ha de destacar que la construcción de la Eurozona no abordó la cuestión de una unión fiscal, pero la crisis reabrió el debate. De las tres funciones clásicas de la política fiscal: la provisión de bienes públicos, la redistribución y la estabilización; solo la última es de aplicación en la política fiscal en la zona del euro. Por el contrario, las políticas fiscales insostenibles en un Estado miembro pueden desestabilizar toda la zona del euro, y las políticas nacionales también pueden tener efectos directos e indirectos en la demanda con un impacto en la inflación de toda el área. La coordinación es difícil

³³⁶ **Informe MacDougall.** (1974). La Comisión Europea solicitó, en 1974, a un colectivo de economistas liberales el análisis y examen del papel futuro de las finanzas en el contexto general de la integración europea dirigidos por Sir Donald MacDougall. Obtenido de https://www.cvce.eu/content/publication/2012/5/31/c475e949-ed28-490b-81ae-a33ce9860d09/publishable_en.pdf

porque involucra a 19 procesos presupuestarios nacionales y un banco central común.

La política fiscal en la zona del euro tiende a acentuar en lugar de atenuar el ciclo económico. La parte discrecional de la política fiscal, a diferencia de los estabilizadores automáticos, es responsable de esta característica desafortunada, mientras que los estabilizadores automáticos generalmente funcionan bien. Los Estados establecidos como federaciones asignan la estabilización de la política fiscal en gran medida al poder federal, sobre la base de un presupuesto relativamente grande. En la Eurozona, un presupuesto como está estructurado no es realista en el nivel actual de integración política y social, ya que la estabilización fiscal sigue dependiendo principalmente de las políticas nacionales.

Unas políticas fiscales nacionales más estabilizadas, con respecto al ciclo económico, permitirían obtener una mayor sostenibilidad a largo plazo, para ello se proponen tres pasos importantes:

- ✓ En primer lugar, la zona del euro debería evitar imponer ajustes fiscales en países en crisis. Para lograr esto, la reestructuración de la deuda soberana debería ser posible mediante un mayor fortalecimiento del sector bancario y la extensión del mandato del Mecanismo Europeo de Estabilidad.
- ✓ En segundo lugar, la política fiscal en tiempos excepcionalmente buenos o malos debe guiarse por la Junta Fiscal Europea, órgano que asesora a la Comisión Europea en materia fiscal, mientras que el Pacto de Estabilidad y Crecimiento se aplicaría estrictamente en tiempos "normales". La coordinación fiscal es más necesaria en momentos excepcionales, cuando el Banco Central Europeo ya no puede por sí solo estabilizar la zona del euro.

-
- ✓ En tercer lugar, el *Pacto de Estabilidad y Crecimiento* debería poder adaptarse de manera más flexible al ciclo económico cambiando la inversión incremental y el gasto por desempleo de malos a buenos tiempos, basados en cuentas de ajuste nacionales, en lugar de a través de reglas complejas y discrecionalmente definidas. Esta tercera propuesta fortalecería los estabilizadores automáticos que, de hecho, se eliminaron en algunos casos durante la crisis.

El *Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC)* es una muestra de la escasa operatividad de la disciplina fiscal en la UE. Por supuesto, esto no fue un accidente. En muchos países existe una fuerte resistencia política a compartir los recursos fiscales y la soberanía política. Y mientras algunos altos funcionarios argumentan a favor de la integración fiscal, lo cierto es que no ha sido posible alcanzar acuerdos políticos por diferentes razones. Algunos argumentaron que la unión fiscal y política se produciría después de la integración monetaria. Otros afirmaron que el sistema de Maastricht era estable, sin embargo, nada de ello se ha traducido en evidencias reales.

Se ha planteado como una opción a implementar la creación de un plan europeo de seguro de desempleo para grandes crisis: los países que cumplan con un conjunto mínimo de criterios de armonización del mercado laboral deberán participar, con sus pagos, siguiendo criterios objetivos. La armonización del mercado laboral es deseable para el funcionamiento de la unión monetaria y podría ser incentivada por el aludido seguro. Hasta ahora, el pequeño presupuesto de la UE se ha dedicado enteramente a pequeños objetivos, principalmente a equilibrar el gasto, pero surge una pregunta importante: ¿Debería ampliarse o rediseñarse el presupuesto de la UE? Numerosos teóricos argumentan que el presupuesto de la UE necesita ser más eficiente y estar orientado hacia el futuro. Por otro lado, se preguntan si es necesario complementar el gasto nacional y de la UE con el gasto en otros niveles de gobierno, como la zona del euro o la zona de Schengen. ¿La zona

del euro necesita recursos federales para la estabilización fiscal? Estas cuestiones están relacionadas con el tema de Integración europea de capas múltiples. Por ejemplo, las políticas de seguridad y refugiados y el control de las fronteras externas son bienes públicos comunes, principalmente para el área Schengen, que tiene una composición diferente tanto para la UE como para la zona del euro y podría justificar un presupuesto específico para Schengen.

En la Eurozona, aunque no existe un presupuesto en sentido estricto, en opinión de algunos teóricos el **ESM** (European Stability Mechanism o Mecanismo Europeo de Estabilidad) contribuyó positivamente para obtener un beneficio público común para la zona del euro: la estabilidad financiera.

Cada vez más voces defienden que la zona del euro necesita estar dotada de un presupuesto para financiar infraestructuras, transición energética, capital humano, política de refugiados y asilo o seguridad. La movilidad laboral es clave para el buen funcionamiento de una unión monetaria y, en especial, para los países de la Eurozona, que deben respetar el acuerdo de Schengen. Los estados de la Eurozona han aceptado compartir más soberanía que el resto de los miembros de la Unión, sin embargo, resulta difícil defender argumentos para poner en marcha otra capa de gasto sin recapacitar acerca de qué hacer con el presupuesto de la UE, y en general, reflexionar acerca de las políticas en los diferentes niveles de gobernanza dentro de la UE. Una mayor integración de la política en la zona del euro, si se acompaña de buena voluntad política, puede establecer una gobernanza adecuada a los intereses de todos los estados miembros.

Desde el punto de vista de una estricta política económica, se ha de analizar la necesidad de adoptar una unión fiscal para la Eurozona. Los preceptos de Maastricht fallaron antes y durante la crisis. En este sentido, Maastricht optó por el equilibrio, ya que, en tiempos normales, el Banco Central Europeo

actuaría para estabilizar las crisis que afectan a la zona del euro y a la Unión Europea en su conjunto reduciendo la tasa de interés en recesiones y elevándola en momentos de bonanza económica. En cuanto a las crisis que afectan a países individuales, Maastricht consideró que habría un amplio margen para abordarlos a través de la política fiscal nacional, siempre que la disciplina fiscal se aplique plenamente en los tiempos buenos y malos. Sin embargo, durante la crisis, el BCE pronto agotó sus herramientas de alivio monetario más eficientes, mientras que un gran número de Estados miembros se vieron obligados a aplicar una política fiscal estricta a causa de la presión del mercado, las normas del SGP (Sistema de Preferencias Generalizadas) o las normas fiscales nacionales. Para corregir esto, la Eurozona comenzó a adoptar medidas, tales como el ESM (Mecanismo Europeo de Estabilidad), la unión bancaria y la reorganización de la vigilancia fiscal y macroeconómica (*six-pack*, *two-pack*, *fiscal compact*³³⁷). Como consecuencia de estas medidas, es inevitable argumentar la necesidad de crear herramientas adicionales o de modificar las existentes que no han sido válidas para alcanzar el objetivo de la estabilización fiscal, verdadero propósito específico de la unión monetaria.

La estabilización fiscal es el uso de la política fiscal para apuntalar la economía a través de un mayor gasto o menores impuestos en momentos de crisis, y para eliminar el déficit presupuestario en épocas de bonanza. La política fiscal es importante en cualquier Estado para atender las crisis específicas y a nivel federal en circunstancias en las que la política monetaria es menos efectiva de lo habitual. Sin embargo, la política fiscal no es la única herramienta para la estabilización macroeconómica en los países federales. El papel del presupuesto federal para la estabilización es esencial. En los Estados

³³⁷ *Review of the 'six-pack' and 'two-pack'*. EPRS - European Parliamentary Research Service Author: Angelos Delivorias, Members' Research Service EN PE 542.182. Obtenido de <http://www.europarl.europa.eu/EPRS/EPRS-AaG-542182-Review-six-pack-two-pack-FINAL.pdf>

federales, una tarea trascendental del presupuesto es la estabilización a nivel regional o local (a través de transferencias netas temporales) y a nivel nacional (a través de préstamos federales). La visión y la estabilidad de la economía y el mercado siempre andan de la mano de la estabilidad federal.

A pesar de los tremendos esfuerzos realizados, encaminados al fortalecimiento del sector bancario y de la supervisión micro y macroeconómica, nunca será posible completamente descartar una grave crisis financiera y económica. Es inevitable y necesario contar con instrumentos de estabilización para tiempos de crisis. Así, el ESM, temporalmente sustituto de los préstamos privados, proporcionó financiación condicional, sin embargo, el ESM no es un sustituto para un presupuesto de la Eurozona. Numerosos autores valoran el presupuesto de la Unión Europea y su repercusión en la Eurozona. La conveniencia o no de implementar un presupuesto exclusivo para los Estados que conforman la zona del euro es analizada por teóricos especializados en economía y en europeísmo.

Pisani-Ferry³³⁸, define el presupuesto de la Unión Europea como un sistema de asistencia mutua, que implica la delegación de algunas competencias a las instituciones centrales de la UE. No lo considera un presupuesto común. Cree firmemente que el desplazamiento de una parte significativa del gasto público nacional a la Eurozona constituiría un enorme paso hacia la integración europea. Tal decisión iría mucho más allá del tema de las políticas de estabilización macroeconómica, alcanzaría a aspectos fundamentales acerca de las preferencias nacionales, preferencias políticas, legitimidad democrática y diferencias históricas entre países. La colaboración en áreas como el medio ambiente, la defensa, los servicios de inteligencia y la política de refugiados y asilo nunca ha sido muy destacada, por este motivo es dudoso que los países

³³⁸ **Pisani-Ferry Jean. (2014):** *The Euro Crisis and its Aftermath*, Oxford University Press, pp.168-169.

estén dispuestos a federalizar su gestión. Además, no es seguro que esos pasos hacia la federalización fueran suficientes para lograr la estabilización macroeconómica en la Eurozona, porque el gasto correspondiente a estas áreas no está relacionado con el ciclo económico. *Pisani-Ferry* llega a la conclusión de que la construcción de un presupuesto federal no será posible a corto o medio plazo, por ese motivo la Eurozona seguirá siendo probablemente un modelo híbrido en el que la política fiscal será nacional, pero la toma de decisiones sobre dicha política será compartida.

En la zona del euro, a falta de un presupuesto federal, la política fiscal agregada es el resultado de 19 políticas fiscales nacionales. El desafío consiste en dar sentido a estas políticas nacionales combinadas, por razones diferentes: Las políticas monetarias y fiscales interactúan de modo que cuando se debilitan las políticas fiscales, la demanda y, por ende, la inflación se expande, lo que podría desencadenar la necesidad de un ajuste de la política monetaria. Por lo tanto, las políticas fiscales nacionales influyen en otros Estados miembros que ven reflejados sus efectos en la política monetaria. La política fiscal puede complementar la política monetaria, que, cuando se ve limitada por el límite inferior cero (es decir, la incapacidad de seguir reduciendo el tipo de interés), se hace necesario activar la política fiscal para aumentar la inflación y la demanda. En tal situación, la suma de las políticas fiscales nacionales se vuelve particularmente importante puesto que tienen efectos transfronterizos directos. En tiempos normales, estos efectos directos son limitados y dependen del tamaño y la apertura de las economías afectadas. Sin embargo, en el límite inferior cero, un estímulo fiscal en un país tiene efectos inequívocos en las economías vecinas y la coordinación de las políticas fiscales resulta crucial para evitar una espiral deflacionista, aunque la experiencia ha sido insatisfactoria desde la creación del euro, puesto que la política fiscal de la zona del euro no ha desempeñado su función de

estabilización macroeconómica desde el 2008, excepto en 2009 y 2011, por razones de supervivencia.

Reyes y Moslares³³⁹ explican que, desde su creación, la Eurozona ha mantenido una inflación promedio que apenas ha rebasado el 2%, y lejos de los pronósticos acerca de su fracaso, ha probado ser una divisa sumamente estable. En este contexto, se señala una responsabilidad del Banco Central Europeo en la crisis de 2008, por ejercer una política monetaria de una misma tasa para la zona, que resultaba alta para países con baja inflación como Alemania y muy baja para otros con fuertes presiones inflacionarias, como tradicionalmente ha sido el caso de los Estados más afectados por la crisis (Portugal, Italia, Grecia y España). De ello se infiere también que la disminución de la tasa de interés paulatina de 2000 a 2005 financió el auge en el sector de la construcción de aquellos países que durante la crisis experimentaron un colapso en su sector inmobiliario: España, Grecia e Irlanda. La sostenibilidad de la divisa europea ha dependido y dependerá de la voluntad política de los países que más aportan al PIB de la Eurozona. Este grupo lo encabeza Alemania, seguido por Francia, Italia, Holanda y España; juntos aportan más de 30% del PIB.

Para **Reyes y Moslares**, el paquete de rescate griego provocó dos fuerzas opuestas: la estabilidad monetaria basada en la cláusula de no rescate, ligada estrechamente a la independencia del Banco Central Europeo; y los peligros inflacionarios que se derivan de apoyar a gobiernos con desequilibrios fiscales excesivos. Hay tres factores que hacen pensar que para algunos

³³⁹ **Reyes Guzmán, Gerardo y Moslares García, Carlos** (2010): La Unión Europea en Crisis: 2008-2009. Problemas del Desarrollo. Revista Latinoamericana de Economía, vol. 41, núm. 161, abril-junio, 2010. pp. 13-39. Universidad Nacional Autónoma de México. Distrito Federal, México

gobiernos existe el riesgo de bancarrota si no se adoptan en el futuro medidas tendentes a una fiscalidad común:

- a) Un muy bajo crecimiento económico con pocas posibilidades de recaudar;
- b) Alza de las tasas de interés reales, lo que oprimirá la demanda real y elevará los costos de la deuda, y
- c) Envejecimiento de la población en las economías industrializadas, que disparará los gastos en salud y pensiones.

El conjunto de herramientas de gobernanza europea no permite actualmente obtener una fiscalidad coordinada y estable, los diferentes presupuestos nacionales de los Estados miembros dificultan su consecución. La inclinación a acentuar, en lugar de atenuar, el ciclo de la política fiscal de la zona del euro no es resultado exclusivo de la crisis. En promedio, entre 1995 y 2008, tanto el impulso fiscal como la parte discrecional de la política fiscal fueron expansivos en las fases ascendentes y contractivas en fases descendentes del ciclo económico. Los resultados macroeconómicos globales de la zona del euro, permanentemente bajos, y las tasas de inflación, también bajas, son motivo suficiente para abogar por una mejora del sistema.

5.11. Presupuesto para la Eurozona en la Unión Europea.

A la vista de los argumentos analizados en los tres epígrafes anteriores deducimos la insuficiencia de los actuales mecanismos de estabilización fiscal en la Eurozona. Los Estados miembros no logran ejecutar políticas de estabilización exitosas, razón suficiente para plantear la necesidad de disponer de una herramienta de estabilización fiscal, que ha de organizarse a nivel supranacional en la Unión Monetaria. El presupuesto de la Unión Europea no es lo suficientemente grande y consistente para realizar la función

de estabilización (solo el 1% del PIB de la UE). La Eurozona necesita un presupuesto propio.

No se ha establecido un presupuesto para la Eurozona, pero si se han dado algunos pasos y se han realizado algunas propuestas y reflexiones, sin duda provocadas por la evidente necesidad de disponer de herramientas que contrarresten las deficiencias del actual presupuesto:

- ✓ La Eurozona ha establecido un mecanismo de estabilización fuera del marco presupuestario de la UE y los tratados de la UE: **ESM** (European Stability Mechanism o Mecanismo Europeo de Estabilidad).
- ✓ El anterior Presidente de la Comisión Europea (CE), Jean-Claude Juncker, abogó por un seguro de desempleo en la Unión Europea (UE) como instrumento para amortiguar crisis económicas repentinas, aunque puso como condición la realización previa de reformas nacionales, lo que constituiría un hito en un futuro presupuesto de la Eurozona.
- ✓ Se ha planteado como indispensable la necesidad de garantizar que el sistema propuesto no establecerá transferencias permanentes de los contribuyentes a los beneficiarios.
- ✓ La política monetaria común de la UEM se ha de ajustar a las necesidades específicas de todos los países miembros.
- ✓ El presupuesto de la UE es demasiado pequeño para proporcionar una función de estabilización y no es suficientemente flexible.
- ✓ La única herramienta para combatir los choques asimétricos son las políticas fiscales nacionales.

En la actualidad, toda crisis económica en la UE nos lleva a un aumento de los déficits del presupuesto nacional que podrían poner en mayor peligro al país en términos de una mayor tasa de interés de su deuda. Actualmente, el

presupuesto de la UE es claramente insuficiente y no permite establecer convenios con otros Estados debido a la facilidad con que surgen desacuerdos asimétricos, principalmente a causa de su pequeño tamaño, planificación rígida y enfoque completamente diferente. La idea de un presupuesto separado para la Eurozona es de particular interés y se ha convertido recientemente en objeto de un animado debate público en la Unión Europea. Podemos asegurar que ha sido el detonante que ha movido a la Comisión Europea a proponer nuevas soluciones en el ámbito de la gobernanza económica de la zona del euro, que ve en el federalismo fiscal y la unión fiscal el modo de aumentar la capacidad de la zona para hacer frente a futuras crisis económicas y financieras. Las condiciones actuales se traducen en escasez de posibilidades de introducir cambios reglamentarios e institucionales que aumenten significativamente la escala de las transferencias financieras entre los Estados miembros de la zona del euro.

A diferencia de la política monetaria, la política fiscal de la Eurozona no se determina a nivel central. Está descentralizada, ya que las autoridades de los Estados miembros tienen la competencia de darle forma y aplicarla. Estas autoridades tienen derecho a decidir por sí mismas sobre el tamaño y la estructura de los ingresos, así como sobre los gastos de las finanzas públicas, sin embargo, deben tener en cuenta las restricciones, principalmente, relativas a la relación entre el déficit presupuestario y el Producto Interior Bruto (PIB), la deuda pública y el PIB. La práctica ha demostrado que estas restricciones no son suficientes para limitar el proceso de endeudamiento de algunos Estados miembros. Esto fue particularmente evidente durante la crisis financiera de 2007-2009 y en los años siguientes. La experiencia relacionada con esta crisis ha puesto de manifiesto la debilidad de las soluciones institucionales y jurídicas existentes en la zona del euro.

La crisis también puso de manifiesto los problemas derivados de los desequilibrios macroeconómicos dentro de la Eurozona, que reflejan las

debilidades estructurales de las economías y la menor competitividad de algunos países en relación con otros Estados miembros. En una situación en la que la política monetaria es establecida de manera uniforme para toda la zona del euro por el Banco Central Europeo (BCE) y en la que sus Estados miembros, debido a la dimisión de sus monedas nacionales, ya no tienen la oportunidad de modificar el tipo de cambio de acuerdo con sus preferencias, la política fiscal se ha convertido en un instrumento clave para estabilizar la economía y en un elemento indispensable, fundamentalmente para atenuar las diversas perturbaciones, tanto internas como externas. Sin embargo, la práctica ha demostrado que una deuda pública demasiado elevada no sólo limita gravemente las posibilidades de utilizar activamente la política fiscal para combatir tales perturbaciones, sino que también puede amenazar la desintegración de la zona del euro y socavar gravemente la confianza en su moneda. En esta situación, la solución a este problema podría ser una integración más estrecha dentro de la zona del euro, en la dirección del llamado "federalismo fiscal". Esta medida permitiría a la zona del euro reforzar su resistencia ante futuras crisis y dar los primeros pasos de lo que sería un presupuesto para los estados que tienen el euro como moneda. Sin embargo, el itinerario seguido no se asemeja a esta propuesta.

Brooks³⁴⁰ considera que el federalismo fiscal suele definirse como un sistema de relaciones financieras entre el nivel central y otros niveles de gobierno en el Estado, en el que las autoridades centrales tienen un presupuesto robusto para desempeñar funciones que son importantes para todo el organismo estatal, y las autoridades regionales y los gobiernos locales gestionan presupuestos que desempeñan funciones que son importantes para las regiones individuales. En definitiva, el federalismo fiscal se percibe como

³⁴⁰ **Brooks, John Ruther.** (2014): *Fiscal federalism as risk-sharing: the insurance role of redistributive taxation*, Georgetown University Law Center, obtenido de <http://scholarship.law.georgetown.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=2357&context=facpub>

una forma de dividir el riesgo entre las partes constituyentes del organismo federal. El gobierno central tiene que proporcionar principalmente seguridad implementando diversos programas de redistribución y estabilización a nivel federal.

Hallett³⁴¹ señala que el federalismo fiscal introduce la distribución de riesgos, al llevar los excedentes regionales de los que están en tiempos de bonanza a los que no lo están, atendiendo a las tendencias económicas. El federalismo fiscal equilibra los riesgos partiendo de la división específica del poder entre los diferentes niveles de toma de decisiones de un Estado con una estructura federal, es decir, una estructura caracterizada por un alto grado de descentralización del poder y, al mismo tiempo, con una posición fuerte de las autoridades centrales en áreas reconocidas como comunes a todas las regiones, por ejemplo, la política exterior y de defensa, la seguridad pública y la política de redistribución del ingreso. El federalismo fiscal funciona a través de la aplicación de diversos instrumentos por el gobierno federal, principalmente impuestos federales, subsidios y transferencias financieras y materiales a grupos sociales y regiones.

El concepto de federalismo fiscal lo introdujo en la literatura económica **Musgrave**³⁴² (1959), convertido en el tema de investigación de muchos autores diferentes, como **E. Oates**³⁴³ (1972) o **Buchanan**³⁴⁴(1995).

³⁴¹ **Hallett, Andrew Hughes.** (2017), Fiscal autonomy vs fiscal federalism in the eurozone, *Economía Política*, Vol. 34, No. 2, obtenido de <https://link.springer.com/article/10.1007/s40888-017-0066-2>

³⁴² **Musgrave, Richard McGill.** (1959), *The theory of public finance; a study in public economy*, McGraw-Hill, New York.

³⁴³ **Oates, Wallace.** (1972), Fiscal federalism, *Harcourt Brace Jovanovich*, New York. *American Political Science Review*, 1974, vol. 68, issue 04, pp. 1777-1778.

³⁴⁴ **Buchanan, James McGill.** (1995): *Federalism as an ideal political order and an objective for constitutional reform*, *Journal of Federalism*, Vol. 25, No. 2, pp. 19–27.

Vayssière³⁴⁵ apunta que la idea del federalismo fiscal ya estuvo presente en los debates políticos que precedieron al inicio del proceso de integración económica en Europa Occidental a finales de la década de 1940 y principios de la de 1950. Las raíces del concepto de establecer un mercado común con una moneda supranacional se encuentran, entre otros, en el *Manifiesto de Ventotene* de 1941, cuyos autores fueron *Altiero Spinelli*, *Ernesto Rossi* y *Eugenio Coloni*, considerados padres fundadores de las Comunidades Europeas.

En la posguerra, el desarrollo de la idea federalista en Europa Occidental se basó en la convicción de que sólo la unión de los Estados en un único organismo político y económico federal fuerte podía evitar la repetición de las dos guerras mundiales. La idea federalista tuvo un impacto significativo en el inicio del proceso de integración europea en la década de 1950, aunque este proceso nunca ha alcanzado el nivel deseado por sus partidarios.

Dos documentos importantes publicados en la década de 1970 contenían propuestas sobre pasos concretos hacia el federalismo fiscal como requisito previo indispensable para la futura moneda común europea. El primero de estos documentos fue el llamado *Informe Werner*³⁴⁶ (1970), que realizó propuestas relativamente radicales para la construcción de la unión económica y monetaria en un plazo de diez años. Se suponía que el establecimiento de una moneda común y la centralización de la política monetaria a escala comunitaria irían acompañados de una coordinación aún

³⁴⁵ **Vayssière, Bertrand.** (2005), Le manifeste de Ventotene (1941) : acte de naissance du fédéralisme européen, *Guerres Mondiales et Conflits Contemporains*, Vol. 55, No. 217, Enero, obtenido de <https://www.cairn.info/revue-guerres-mondiales-etconflits-contemporains-2005-1-page-69.htm>

³⁴⁶ **Werner Report.** (1970), Report to the Council and the Commission on the realization by stages of economic and monetary union in the Community, Luxembourg, (8 de octubre de 1970). Obtenido en la página web a continuación mencionada: http://ec.europa.eu/archives/emu_history/documentation/chapter5/19701008en72realisationbystage.pdf

más estrecha de las políticas fiscales de los Estados miembros. Es cierto que mencionó un cierto aumento del presupuesto común, pero comparativamente pequeño con los presupuestos nacionales.

El segundo documento, el *Informe McDougall*³⁴⁷ (1977), mencionado anteriormente, fue realizado por un grupo de expertos independientes escogidos por la entonces Comisión de las Comunidades Europeas, y proponía que el presupuesto común se incrementara durante el período prefederal desde el 0,7% al 2,5% del PIB y en la fase federal, hasta el 5%-7% del PIB total de los países que forman la unión monetaria. Se ha de destacar que esta propuesta se mostró insuficiente, ya que el presupuesto común sería pequeño si se compara con el presupuesto federal que representa entre el 20% y el 25% del PIB en los Estados Unidos.

Las décadas siguientes demostraron que estas propuestas para establecer en la Unión resultaron de imposible aplicación, principalmente por razones políticas. Las dificultades encontradas para la creación de una moneda común en los años setenta y la cooperación entre los Estados miembros en el ámbito de la estabilización de los tipos de cambio estimularon la búsqueda de soluciones de integración más realistas. A finales de los años ochenta se emprendió otro intento de establecer una unión económica y monetaria. Un grupo de expertos encabezado por Jacques Delors, entonces Presidente de la Comisión Europea, dictó el documento llamado *Informe Delors* (1989)³⁴⁸, que incluía propuestas de acciones concretas. Se convirtió en la base de la

³⁴⁷ **Informe MacDougall**. (1974). La Comisión Europea solicitó, en 1974, a un colectivo de economistas liberales el análisis y examen del papel futuro de las finanzas en el contexto general de la integración europea dirigidos por Sir Donald MacDougall. Obtenido de https://www.cvce.eu/content/publication/2012/5/31/c475e949-ed28-490b-81ae-a33ce9860d09/publishable_en.pdf

³⁴⁸ **El Informe Delors**, solicitado por el Consejo Europeo de Hannover de 27 y 28 de junio de 1988, sirvió de base para la preparación del proceso de la UEM, que más tarde se aprobaría en el Tratado de Maastricht en diciembre de 1991. Disponible en: http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication6161_en.pdf

negociación de las disposiciones del Tratado de la Unión Europea en su parte relativa a la Unión Económica y Monetaria (UEM) y, en consecuencia, influyó mucho en la forma de la actual zona del euro. El principal mensaje que se obtuvo de este Informe fue la convicción de que una moneda común era posible sin una mayor integración presupuestaria ni un federalismo fiscal. Este enfoque pragmático fue el germen de la moneda común, emitida por un banco central supranacional, a pesar de que no se lograra establecer una unión política, lo que era necesario para crear una unión fiscal con un gran presupuesto común.

Los creadores de la actual zona del euro, fundamentados en estas motivaciones, llegaron a un consenso al suponer que los mercados financieros privados serían capaces de cubrir la falta de un presupuesto común y de instituciones federales. Se adoptó una solución en la que, dentro de la unión monetaria, una política monetaria única, definida a nivel central por el banco central supranacional, se acompaña de una política fiscal descentralizada, es decir, una política aplicada de forma independiente por los Estados miembros. Este consenso funcionó sin problemas durante los primeros años de la existencia del euro. Sus debilidades se hicieron claramente visibles en la crisis global que comenzó en los Estados Unidos en 2007 y luego se extendió a Europa y al resto del mundo.

Entre las importantes medidas anticrisis adoptadas en el seno de la Unión Europea (UE) figura la creación, en mayo de 2010, del Fondo Europeo de Estabilidad Financiera, que posteriormente se transformó en una solución permanente en forma de Mecanismo Europeo de Estabilidad (ESM) a partir de septiembre de 2012, en virtud de un tratado intergubernamental, que constituye una fuente de apoyo financiero para los países afectados por la crisis. El sistema bancario de la zona del euro se ve reforzado gracias a la puesta en marcha de un supervisor bancario y a la adopción de normas de actuación para los bancos en quiebra.

Todas estas medidas han demostrado ser una respuesta bastante eficaz a la crisis, pero no constituyen una solución sistémica. Podemos decir que sólo la unión monetaria es plenamente operativa en la zona del euro en su forma actual. Tras renunciar a la soberanía en el ámbito de la política monetaria y al derecho a emitir su propia moneda, los Estados miembros no han adoptado ninguna medida más. Renunciaron a utilizar la devaluación de la moneda y su propia política monetaria para bajar los tipos de interés con el fin de estimular el consumo y la inversión y las exportaciones. Su actuación fue limitada en otras materias de política macroeconómica, especialmente en el área de la política fiscal.

Teniendo en cuenta la experiencia de la zona del euro en relación con la crisis financiera de 2007-2009 y la crisis de endeudamiento público, en junio de 2015, se publicó el Informe de los Cinco Presidentes (CE 2015), que contiene propuestas de acción para completar la Unión Económica y Monetaria de Europa. En el documento se señaló que es necesario avanzar hacia una unión fiscal para garantizar tanto la estabilidad presupuestaria a largo plazo como un mecanismo de estabilización fiscal.

En el primer semestre de 2017, la Comisión Europea (CE) presentó varios estudios que contenían propuestas sobre las orientaciones para una mayor integración en la UE. Estas propuestas generales fueron seguidas por los Documentos de la Comisión publicados el 6 de diciembre de 2017. Los principales documentos se refieren a lo siguiente:

- ✓ Nuevas medidas para completar la Unión Económica y Monetaria de Europa.
- ✓ Nuevos instrumentos presupuestarios para una Eurozona estable dentro de la UE.
- ✓ Un Ministro Europeo de Economía y Finanzas.
- ✓ El establecimiento del Fondo Monetario Europeo.

La aplicación práctica de estas propuestas no será un proceso fácil, pero, en última instancia, sería un cambio bastante significativo en comparación con el papel que ha desempeñado hasta ahora el presupuesto general de la UE. El presupuesto ha evolucionado gradualmente, a medida que el proceso de integración económica y política en otras áreas se ha ido expandiendo durante las últimas décadas. Esto fue acompañado de la asignación de fondos crecientes del presupuesto de la UE para apoyar la cohesión económica y social, así como para objetivos como la investigación y el desarrollo, el transporte, la educación y la asistencia a los países menos desarrollados.

El gasto en apoyo de la política de cohesión cobró especial importancia tras la ampliación de la UE para incluir a los países de Europa Central y Oriental. A pesar de estos cambios, el presupuesto general de la UE sigue siendo relativamente pequeño, ya que su gasto no supera el 1% del PIB de la Unión en su conjunto y es inferior al 2% del gasto público total ejecutado por todos los Estados miembros.

Se puede concluir que, en términos relativos, los presupuestos de los países miembros (todo el sector de las finanzas públicas) son muy superiores al presupuesto de la UE, ya que, por ejemplo, en 2016, el gasto de los mismos oscilaba entre el 28% del PIB en Irlanda y el 55% del PIB en Finlandia o Francia, mientras que, en el caso de toda la zona del euro, este porcentaje era del 47,6% del PIB, según confirma Eurostat en 2017.

El Presupuesto de la UE desempeña muchas menos funciones que los presupuestos de los Estados miembros. Por lo tanto, tiene recursos relativamente mucho más pequeños. Además, la UE se ha encontrado en general con una fuerte oposición por parte de los Estados miembros que son contribuyentes netos a este presupuesto. En lo concerniente a si son realmente necesarios dos presupuestos separados, a saber, el presupuesto general de la UE y de la zona del euro, y si todas las funciones que cumpliría el presupuesto

de la zona del euro pueden ser realizadas con el presupuesto actual de la Unión, encontramos la opinión de varios teóricos.

Wolff³⁴⁹ llama la atención sobre el hecho de que, tras la salida del Reino Unido de la UE, la participación de la Eurozona en la creación del PIB de la Unión en su conjunto ascenderá al 85% y la de toda la población al 76%. A primera vista, significaría que el presupuesto de la UE es, verdaderamente, el presupuesto de la zona del euro, pero no hay que olvidar que el presupuesto de la UE en su forma actual es de gran importancia para los Estados miembros de Europa Central y Oriental. Además, con recursos relativamente modestos, el presupuesto general de la UE no puede desempeñar las funciones de redistribución y estabilización, a mayor escala, en beneficio de los países de la zona del euro.

Geeroms³⁵⁰ subraya que el debate sobre un presupuesto separado para la Eurozona ha cobrado impulso tras las propuestas presentadas por el actual Presidente francés Emmanuel Macron durante su campaña para las elecciones presidenciales de mayo de 2017 y después de las elecciones. Estas propuestas, relativas a la profundización de la integración en la UE, siguen formando parte del programa del Gobierno francés. La cuestión de un presupuesto separado para la Eurozona y la creación del cargo de Ministro de Economía y Finanzas de la Eurozona ha sido hasta ahora la que ha suscitado mayor debate y controversia.

La propuesta de **Emmanuel Macron** plantea un presupuesto que cumpliría tres funciones específicas principales, destaca **Geeroms**: invertir en el

³⁴⁹ **Wolff, Gumtran** (2017), *Eurozone or EU budget? Confronting a complex political question* (June 29), obtenido de <http://bruegel.org/2017/06/eurozone-or-eu-budget-confronting-a-complex-political-question/>

³⁵⁰ **Geeroms, Hans**. (2017). Why the Eurozone Needs a Minister of Finance and Economic Reform. First Published December 1, 2017 Pp. 219-230

desarrollo, proporcionar apoyo financiero urgente a los Estados miembros y responder a las crisis económicas. La utilización de los fondos de este presupuesto estaría condicionada al cumplimiento por parte de los Estados miembros de normas comunes en el ámbito de las políticas fiscales y sociales con el fin de evitar el dumping en la zona del euro. El Ministro de Economía y Finanzas propuesto sería responsable del presupuesto de la Eurozona. El ministro estaría sujeto al control del parlamento de la Eurozona, similar al del Parlamento Europeo. Estas soluciones irían acompañadas del establecimiento de un conjunto de derechos sociales europeos básicos, que se definirían mediante normas mínimas relativas al derecho a la educación, la protección de la salud, el seguro de desempleo o el salario mínimo, teniendo en cuenta los diversos niveles de desarrollo de los Estados miembros. Un presupuesto separado para la zona del euro apoyaría a los países con los mayores problemas económicos.

Rodrik³⁵¹ considera las propuestas del presidente Macron como un paso ambicioso hacia una unión fiscal en la Eurozona. La unión garantizaría transferencias fiscales permanentes de los países económicamente más fuertes a los que tienen problemas de funcionamiento en el ámbito de la política monetaria única. Un presupuesto separado para la zona del euro, que se financiaría con los ingresos fiscales de los Estados miembros, estaría sujeto al escrutinio de un parlamento separado. La unificación fiscal propuesta por Macron permitiría a países como Francia aumentar el gasto en infraestructuras y crear nuevos puestos de trabajo sin tener que superar los límites del déficit presupuestario.

³⁵¹ **Rodrik, Dani.** (2017), *Can Macron pull it off?*, (11 de mayo), obtenido de www.project-syndicate.org.

Schmidt³⁵² presentó un enfoque diferente del concepto de un presupuesto separado para la zona del euro, que señala que el establecimiento de tal presupuesto o régimen de seguro de desempleo a nivel de la zona del euro será una fuente de conflictos futuros entre los países miembros. Los responsables nacionales de la toma de decisiones, que defienden los intereses de sus Estados, no podrán impedir la transformación de tales acuerdos en un sistema permanente de transferencias asimétricas. Con el fin de evitar posibles conflictos, que socavarían el proyecto de integración, todas las reformas institucionales propuestas en el marco de la cooperación francoalemana deberían someterse a una prueba de sostenibilidad estricta. Los responsables europeos de la toma de decisiones tendrían que demostrar que existe coherencia entre el poder de decisión y los compromisos derivados de las decisiones adoptadas. Según Schmidt, sería ingenuo pensar que los Estados miembros no repercutirían los costes de sus decisiones a otros Estados miembros si pudieran hacerlo. Mientras las sociedades de los Estados miembros estén a favor de mantener la soberanía nacional en materia de política fiscal, un sistema de responsabilidad compartida es una solución poco realista. También es importante que la introducción de un sistema de este tipo desincentive a los gobiernos a llevar a cabo reformas estructurales.

El carácter relativamente radical de la propuesta presentada por el Presidente de Francia en relación con un presupuesto para el euro ha sido un factor motivador para otros políticos y otros investigadores que analizan las alternativas a esta propuesta. Una de las ideas más debatidas, de entre las que no respaldan a **Macron**, es la de reforzar el ESM (Mecanismo Europeo de Estabilidad) y paulatinamente transformarlo en FEM (Fondo Monetario Europeo). La diferencia clave entre el presupuesto y estos conceptos es que

³⁵² **Schmidt, Christoph.** (2017), *How to renew the European project*, (1 de septiembre de 2017), obtenido de <https://www.project-syndicate.org/commentary/european-integration-france-germany-by-christoph-m--schmidt-2017-09?barrier=accesspaylog>

un presupuesto separado para la Eurozona significaría que tendría sus propios gastos específicos y medios de recaudación de ingresos.

El **ESM**, en cooperación con el *Fondo Monetario Internacional (FMI)*, ha participado hasta ahora en la prestación de apoyo financiero a los Estados miembros de la zona del euro que tenían los mayores problemas para obtener fondos en los mercados financieros. En marzo de 2017, el Ministro de Finanzas alemán propuso aumentar las posibilidades del ESM transformándolo en el FEM. En su propuesta, *Schäuble* señaló que cualquier nuevo programa de ayuda en beneficio de los países de la Eurozona debería ser implementado sin la participación del FMI (Fondo Monetario Internacional) y sólo con las fuerzas de los países de la Eurozona. En su opinión, la transformación del ESM en FEM contribuiría a reducir el riesgo de futuras crisis en la zona del euro, ya que ésta supervisaría el Estado de las finanzas públicas de todos sus Estados miembros. El establecimiento de un FEM garantizaría una acción disciplinaria más eficaz sobre las políticas fiscales de los distintos países y reduciría el riesgo de crisis en la zona del euro. *Schäuble* percibió que la actuación de la Comisión Europea en este ámbito, y en relación con algunos Estados miembros, era demasiado endeble.

Boone³⁵³ señaló que el papel de los futuros FEM propuestos se limitaría a la gestión de crisis en la zona del euro. Sólo proporcionaría una seguridad relativamente modesta a cambio de la posibilidad de interferir en la política económica, es decir, sería algo que el ex presidente del BCE, *Jean-Claude Trichet*, describió una vez como "federalismo por excepción". En lugar de eso, como sugiere Boone, la zona del euro debería ir hacia el federalismo fiscal, lo que significaría que se crearía un verdadero presupuesto común.

³⁵³ **Boone, Laurence y Valleé, Shahin.** (2017): Europe needs true fiscal integration, not its own IMF, A new proposal for a European Monetary Fund is nonetheless starting a badly-needed discussion. *The Economist* (Online), London, 9 de mayo, obtenido de <https://www.economist.com/free-exchange/2017/05/09/europe-needs-true-fiscal-integration-not-its-own-imf>

Esto sería crucial para dar forma a la política macroeconómica en la zona. A su vez, el BCE estaría libre de asumir la desconcertante responsabilidad en caso de crisis. Según Boone, la idea de la FEM, presentada por *Schäuble*, tiene por objeto obligar a los países endeudados a llevar a cabo una política de ajuste unilateral y a menudo mal concebida, similar a la del marco actual. Para garantizar la estabilidad económica y política de la zona del euro, necesita un presupuesto capaz de apoyar las inversiones en períodos de condiciones económicas más débiles y de garantizar al menos un número limitado de transferencias temporales a través de un régimen especial de seguro de desempleo.

La herramienta en forma de ESM, que resultó de la crisis, como señalan *Barbieri y Vallé*³⁵⁴, tiene un alcance demasiado estrecho y, además, no tiene suficiente legitimidad democrática. En su opinión, el ESM debería estar subordinado a la UE y convertirse en el núcleo del presupuesto de la Eurozona gestionado por un Ministro de Finanzas competente de esta zona y sujeto al control de la Cámara de la Eurozona en el Parlamento Europeo. Este presupuesto federal inicial debería cumplir tres funciones clave: proporcionar gestión durante la crisis (como el ESM ha hecho hasta ahora para apoyar al sistema financiero), estabilidad macroeconómica en caso de crisis regional (seguro contra el desempleo), y apoyo financiero a los Estados miembros con cargo a un fondo especial que persigue el objetivo de convergencia dentro de la unión monetaria.

En numerosas ocasiones, el presidente francés *Emmanuel Macron* se había declarado a favor de la idea de una Europa multivelocidad y había defendido su exigencia de que los países de la "vanguardia" abrieran el camino hacia la profundización de la integración en el seno de la UE. Refiriéndose a estas

³⁵⁴ **Barbieri, Pierpaolo y Vallé, Shahin.** (2017), *Europe's Hamilton Moment*, Foreign Affairs (26 de julio), obtenido de <https://www.foreignaffairs.com/articles/2017-07-26/europes-hamilton-moment>

demandas, la **Canciller Angela Merkel** subrayó que Alemania podría apoyar la idea de un presupuesto separado para la Eurozona, de modo que fuera posible transferir fondos a los Estados miembros más débiles para llevar a cabo reformas económicas. Sin embargo, serían cantidades pequeñas para empezar, que podrían utilizarse para apoyar a los reformistas. Esto significa que Alemania, al igual que otros países miembros, se opone firmemente a las transferencias fiscales significativas dentro de la zona del euro. Los alemanes son escépticos. En esta situación se nos plantea una pregunta: las razones que justifican el fuerte apoyo de Francia a un presupuesto separado para la zona del euro, cercanas al federalismo fiscal de escala americana, llevarían aparejadas como consecuencias el tener que soportar una carga económica mucho mayor que la actual. En respuesta a esta cuestión, se puede decir que probablemente Francia no espera un escenario tan negativo y asume que el establecimiento de un mecanismo más fuerte de redistribución fiscal en la Eurozona podría ser una forma de mitigar los problemas que afectan a algunos Estados miembros.

Los partidarios de la unión fiscal proponen varias soluciones en el contexto de las fuentes de ingresos que constituirían el presupuesto común de la zona del euro. Por ejemplo, **Ruiz Devesa**³⁵⁵ propone que los ingresos del Impuesto sobre las Transacciones Financieras (ITF) y del Impuesto sobre el Dióxido de Carbono (impuesto CO₂) se transfieran a este presupuesto. Además, este presupuesto podría recibir una parte de los ingresos fiscales utilizando una solución uniforme a escala de la UE en forma de la denominada "base imponible consolidada del impuesto de sociedades" si la solución se aplicara en toda la Unión. También podrían formar parte del presupuesto los ingresos procedentes del IVA (aparte de los que figuran en el presupuesto general de

³⁵⁵ **Ruiz Devesa, Domènec.** (2016), *A federal budget for the eurozone: the Böge-Beres proposal*, *The Federalist Debate*, No. 2, (July 2017), obtenido de <http://www.federalist-debate.org/index.php/current/item/1071-a-federal-budget-for-the-eurozone-theb%C3%B6ge-ber%C3%A8s-proposal>

la UE) y del impuesto sobre los viajes aéreos fuera de la UE, así como de los beneficios obtenidos por el BCE. A este respecto, cabe señalar que todas estas fuentes se debatieron en el período en que se establecieron las perspectivas financieras para 2014-2020 como posibles nuevos ingresos para el presupuesto general de la UE. Estas propuestas no recibieron suficiente apoyo de los Estados miembros y, en consecuencia, la gama de fuentes de ingresos para este presupuesto permaneció inalterada.

Las posibilidades de que el presupuesto de la Eurozona se alimente de las fuentes mencionadas son todavía bastante escasas. Por ejemplo, por lo que se refiere al impuesto sobre las transacciones financieras, hasta ahora únicamente algunos países de la UE, incluida sólo una parte de los países pertenecientes a la zona del euro, han manifestado interés en su aplicación en el marco de la denominada "cooperación reforzada"³⁵⁶. Por otra parte, en lo que respecta a los demás impuestos indicados, el obstáculo fundamental se reduce a la negativa de los Estados miembros a limitar los presupuestos nacionales que se derivarían de tal cambio. Además, es poco probable que se obtenga el consentimiento de los demás miembros de la UE que no pertenecen a la zona del euro para dicha modificación del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, necesaria para establecer un presupuesto separado para la zona del euro.

³⁵⁶ La **cooperación reforzada** es un procedimiento que permite que un mínimo de nueve países de la UE establezcan una integración o cooperación avanzada en un ámbito de las estructuras europeas sin la participación de los demás países de la UE. De este modo, pueden progresar según ritmos u objetivos diferentes a los establecidos para aquellos que no participan en la cooperación reforzada. Este procedimiento está diseñado para superar la parálisis, cuando una propuesta es bloqueada por un único país o por un pequeño grupo de países que no desean participar en la iniciativa. Sin embargo, no permite una ampliación de las competencias más allá de las recogidas en los tratados europeos. Información obtenida en la página web Eur-Lex: https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/enhanced_cooperation.html?locale=es

Suponiendo que, sin una unión fiscal, la unión monetaria sea incompleta, *Demertzis y Wolff*³⁵⁷ postulan tres pasos para lograr una mayor centralización de las funciones presupuestarias en la zona del euro. La adopción de cada uno de estos tres pasos debe ir precedida de ciertas condiciones previas. Los avances en el ámbito de la integración fiscal deben ser necesariamente una cuestión de confianza entre los Estados miembros que, sin embargo, sigue siendo escasa.

El primer paso sería completar la unión bancaria y establecer una norma más fiable en la que sea aceptado que la Eurozona no es responsable de las obligaciones de los demás Estados miembros (**cláusula de no rescate**).

El segundo paso consistiría en crear fondos para financiar bienes públicos e inversiones en la Eurozona, en particular, el marco para el apoyo financiero a los Estados miembros en la lucha contra las grandes crisis económicas. Sería necesario revisar el presupuesto general de la UE y dotarlo de ingresos adicionales. Para afrontar mejor las perturbaciones específicas de cada país, una condición importante sería lograr la convergencia estructural adecuada de sus economías.

El tercer paso sería transferir una cantidad significativa del gasto público al nivel central, permitiría la plena eficacia de la función de estabilización presupuestaria en la zona del euro. Para que esta medida sea posible, deben reducirse las divergencias económicas reales entre los países de la Eurozona. También sería necesario establecer una unión política adecuada con legitimidad democrática.

Estos pasos llevarían a un nivel de integración política muy diferente al actual. Dado el alcance de las acciones necesarias para la aplicación de estas

³⁵⁷ **Demertzis, María y Wolff, Guntram.** (2016): *What are the prerequisites for a euro-area fiscal capacity?* (9 de septiembre), obtenido de <http://bruegel.org/2016/09/what-are-the-prerequisites-for-a-euro-area-fiscal-capacity/>

medidas, especialmente la segunda y tercera, cabe destacar que la gran escala de transferencia al nivel central tanto de los recursos presupuestarios como de los poderes nacionales, pone en tela de juicio la posibilidad de realizar estos cambios en un futuro previsible,

Señala *Eijffinger*³⁵⁸ que la unión fiscal no es sólo un mecanismo de reparto de la deuda actual y de la deuda nueva, también debe establecer las condiciones para la toma de decisiones a nivel nacional en el ámbito de la política fiscal, incluidas las normas presupuestarias pertinentes. Es necesario que los países de la Eurozona hicieran una renuncia de parte de su soberanía nacional. La unión fiscal, según Eijffinger, es la única solución real a los problemas estructurales de la Eurozona. Mantener lo que es ahora, incluido el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, significará que el destino del euro sufrirá crisis cíclicas.

*Sandbu*³⁵⁹ subraya que la única razón real para establecer un presupuesto común y obtener préstamos sería financiar proyectos de interés mutuo para todos los Estados miembros. Sin embargo, sería difícil responder a la pregunta de por qué esto se aplicaría específicamente a la zona del euro. Si el objetivo es ejecutar estos proyectos, sería mejor aumentar el volumen y la eficacia de la financiación con cargo al presupuesto general de la UE. La experiencia negativa relacionada con la crisis puso de manifiesto la necesidad de complementar el marco fiscal basado en normas a nivel de la UE, con reglamentos vinculantes a nivel nacional, para apoyar políticas fiscales sólidas en todos los Estados miembros y crear un mecanismo sostenible contra la aparición de déficit excesivos. Sin embargo, resultó que el Consejo

³⁵⁸ **Eijffinger, Silvester.** (2017), *Who Will Be Europe's Alexander Hamilton?* (7 de agosto), obtenido de <https://www.project-syndicate.org/commentary/european-alexander-hamilton-fiscal-union-by-sylvester-eijffinger-2017-08?barrier=accesspaylog>

³⁵⁹ **Sandbu, Martín.** (2017), *The utopia of fiscal union*, Financial Times (London), (2 de agosto), obtenido de <https://www.ft.com/content/1f8dd500-7768-11e7-90c0-90a9d1bc9691>

Europeo, en su reunión de diciembre de 2011, no logró llegar a un acuerdo sobre la aplicación del método comunitario a tal efecto.

En esta situación, los Estados miembros que deseaban adoptar tales normas nacionales iniciaron la cooperación intergubernamental, que condujo a la celebración en 2012 del Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria (TSCG).ⁱⁱ Su Título III nos dice que el "pacto fiscal" es vinculante para los Estados miembros de la Eurozona. Establece la obligación de incorporar en las disposiciones nacionales permanentes, preferiblemente constitucionales, una norma de presupuesto equilibrado en términos estructurales, dotada de un mecanismo de corrección que se activa automáticamente en caso de desviación significativa. Significa que el Pacto Fiscal, al ser un efecto de la cooperación intergubernamental, se consideró sólo como un mecanismo temporal. El enfoque intergubernamental utilizado para la adopción del TSCG fue una forma de adoptar las medidas necesarias sin demora cuando, en plena crisis económica y financiera, el progreso en la aplicación del método comunitario se vio bloqueado en el Consejo Europeo,

Quienes se oponen al Pacto Fiscal señalan que su consagración en el marco jurídico de la UE restringirá la capacidad de los Estados miembros para responder al ciclo económico a través de la política fiscal y comprometerá a los países de la UE en una austeridad permanente. Después de una década de estancamiento, algunos autores ven la austeridad como una ideología fallida, con evidencia acumulada que muestra que las crisis económicas son desencadenadas y prolongadas por los programas de austeridad. En 2013, un grupo muy numeroso de economistas de varios países de la UE, así como de países de fuera de la UE, publicaron en el *Financial Times*³⁶⁰ una advertencia de que las políticas de austeridad podrían causar graves daños a las

³⁶⁰ **Financial Times**. (2013), *The economists' warning*, *Financial Times*, (23 de septiembre de 2013)

perspectivas económicas de la Eurozona. Arestis y otro grupo de economistas (2017) también publicó un llamamiento contra la inclusión del Pacto Fiscal en los tratados europeos o en el derecho derivado de la UE. Los autores del llamamiento hacen hincapié en que sería contraproducente e indeseable hacerlo, ya que reforzaría el entorno deflacionista habitual.

En general, puede decirse que el tema del Pacto Fiscal refleja el ya mencionado y significativo conflicto de intereses entre los países de la Eurozona, conflicto que afecta a la dirección y velocidad de las reformas: En el discurso sobre el Estado de la Unión, pronunciado el 13 de septiembre de 2017 ante el Parlamento Europeo, **Jean-Claude Juncker**, Presidente de la Comisión Europea (CE), se opuso a la creación de estructuras paralelas para la Eurozona, además de las ya existentes en la UE, incluida la idea de crear un parlamento separado para la Eurozona. Destacó que el parlamento para esta zona es el Parlamento Europeo. La dirección de los cambios presentados en el discurso indica que la CE es favorable a no separar la Eurozona del resto de los países de la UE mediante el establecimiento de un presupuesto y un parlamento separados para ello.

Las Propuestas de la Comisión Europea, publicadas el 6 de diciembre de 2017, muestran que se van a realizar cambios significativos en el sistema de gobernanza de la Eurozona, aunque no serán tan radicales como las propuestas por los partidarios del federalismo fiscal. La Comisión ha abogado por la supervisión a cargo del nuevo Ministro de Hacienda y Economía de la zona del euro. Este ministro no sólo sería un Comisario, sino también un miembro del Eurogrupo. Puede establecerse en el artículo 1 del Protocolo nº 12 (anexo al Tratado de la Unión Europea y al Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea) sobre el procedimiento aplicable en caso de déficit excesivo.

Esta situación no cambiará en poco tiempo, un presupuesto separado para la zona del euro no va a ser una realidad por el momento. La propuesta franco-alemana consiste en establecer un presupuesto para la Eurozona en 2021 en el marco de la UE para promover la competitividad, la convergencia y la estabilización de la Eurozona, tal y como se establece en la denominada *Declaración de Meseberg de 2018*, acordada por el presidente francés *Emmanuel Macron* y la canciller alemana *Angela Merkel* el 19 de junio de 2018. De acuerdo con la Declaración, las decisiones sobre la financiación deben tener en cuenta las negociaciones para el próximo marco financiero plurianual:

- ✓ Los recursos provendrían de las contribuciones nacionales, la asignación de los ingresos fiscales y los recursos europeos.
- ✓ El presupuesto de la Eurozona sería plurianual y apoyaría la competitividad y la convergencia mediante la inversión en innovación y capital humano.
- ✓ Podría financiar nuevas inversiones y sustituir el gasto nacional.
- ✓ Las decisiones estratégicas sobre el presupuesto de la Eurozona serían tomadas por los países de la Eurozona y las decisiones sobre los gastos deberían ser ejecutadas por la CE.

Al analizar esta propuesta, cabe señalar que no se ha indicado el tamaño de un presupuesto separado para la zona del euro ni las fuentes específicas de financiación del mismo. Puede suponerse que ambas cuestiones pueden ser objeto de un grave conflicto entre los países de la zona del euro, así como entre ellos y otros Estados miembros de la UE. Lo cierto es que la *Declaración de Meseberg* es un gesto simbólico. Si se examina, se queda muy lejos de las ambiciones del presidente francés.

Finalmente *Merkel* ha impuesto la mayoría de sus tesis y sólo ha aceptado cambios cosméticos, que a juicio de muchos economistas resultan

insuficientes para garantizar la supervivencia a largo plazo de la Eurozona. También la directora gerente del Fondo Monetario Internacional (FMI), Christine Lagarde, manifestó que el pacto franco-alemán no tenía el alcance suficiente para poder ser implementado.

5.12. Nuevos Caminos en Política Presupuestaria Económica Europea.

La Comisión, en su Comunicación al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo y al Consejo (Estrasburgo 2019) declara que la fiscalidad es fundamental para el funcionamiento de nuestra sociedad y un instrumento clave de política pública en todos los niveles de gobernanza. Para las administraciones es la principal fuente de ingresos, y su papel es central a la hora de garantizar una economía eficiente y estable en una sociedad justa e integradora. Las medidas de coordinación y organización de las legislaciones nacionales en materia fiscal son un instrumento político importante en la UE, dentro de los límites fijados por los Tratados y de acuerdo con el principio de subsidiariedad. Por eso, ya en el Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea (1957) se sentaban las bases jurídicas para este tipo de medidas como elemento necesario para la integración europea. En un principio, la política fiscal de la UE se centró principalmente en eliminar obstáculos al mercado único y prevenir falseamientos de la competencia. A ello debemos éxitos tales como la legislación que reduce al mínimo la doble imposición para las empresas transfronterizas, decisivos para la construcción del mercado interior.

La legislación fiscal ha estado estrechamente vinculada a la soberanía nacional debido a su papel a la hora de decidir sobre ingresos, presupuestos y políticas nacionales. Los Estados miembros han defendido dicha soberanía y considerado la toma de decisiones por unanimidad, con la consiguiente posibilidad de veto, como medio de protegerla. El resultado es que los

Tratados mantienen la norma general de que, sobre propuestas en materia fiscal, el Consejo decida por unanimidad antes de que puedan adoptarse para toda la UE, requisito más idóneo para una Unión más pequeña y con un grado limitado de integración, una economía más tradicional y con menos desafíos transfronterizos.

En la UE y en el mundo en general, han surgido nuevos retos que ponen de manifiesto los límites de la unanimidad en la política fiscal y presupuestaria tanto europea como nacional. En la UE moderna, más grande e integrada, ya no funciona un planteamiento puramente nacional de la fiscalidad, y la unanimidad no es un medio ni práctico ni eficaz de tomar decisiones. Los intereses nacionales y comunes están entrelazados. La creciente movilidad de empresas y ciudadanos implica que las decisiones fiscales de un Estado miembro pueden afectar a los ingresos de los demás y a su margen para tomar sus propias decisiones de política fiscal y presupuestaria. La globalización y la digitalización han creado retos comunes que exigen soluciones comunes.

Para seguir el ritmo de un entorno en rápida evolución como el actual, la política fiscal de la UE debe ser capaz de reaccionar y adaptarse con rapidez. Ahora bien, eso no es posible con la unanimidad como regla. El voto por mayoría cualificada es de rigor hoy día incluso en políticas no menos delicadas que la fiscal. Pasar de la unanimidad a la mayoría cualificada en otras materias no fue algo que los Estados miembros aceptaran de buen grado en ocasiones. Lo hicieron porque advirtieron que la UE necesitaba herramientas de decisión eficaces para responder a los retos de la actualidad y materializar los beneficios del mercado único y de la Unión Económica y Monetaria en general. Sin ese cambio no hubieran sido posibles algunos de los logros más importantes de la integración europea en las últimas décadas.

El paso a la mayoría cualificada para la mayoría de las decisiones relacionadas con el mercado único, consecuencia del Acta Única Europea de

1986, actuó como principal catalizador para la culminación de ese emblemático proyecto y generó en la Comunidad una dinámica nueva, que arrojó resultados sin precedentes. Además, la fiscalidad es uno de los pocos ámbitos en los que las decisiones siguen adoptándose a través de un procedimiento legislativo especial. Hoy en día, y desde 1958, el Consejo adopta las iniciativas de la UE sobre fiscalidad a propuesta de la Comisión; el Parlamento Europeo tiene una función meramente consultiva. Excluir al Parlamento Europeo, elegido por sufragio directo, de la toma de decisiones en un ámbito tan importante como el de la fiscalidad es incompatible con los objetivos democráticos de la Unión. Pasar al procedimiento legislativo ordinario acabaría con este déficit democrático. La Comisión, aboga en la citada Comunicación al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo y al Consejo (Estrasburgo 2019) por un sistema fiscal y presupuestario europeo más justo y eficiente.

En sus Discursos Sobre el Estado de la Unión de 2017 y 2018, el presidente *Juncker* realizó algunas propuestas favorables al voto por mayoría cualificada en determinados temas, entre ellos el relativo a determinadas cuestiones de fiscalidad. A su vez, los planes presupuestarios que la Comisión presentó en mayo de 2018 ofrecieron dos opciones: perseguir las ambiciones de la Unión Europea en el marco estricto del presupuesto existente o bien aumentar la capacidad presupuestaria de la Unión Europea para ayudarla a hacer realidad estas ambiciones. La Comisión se mostró partidaria de la segunda opción.

La fiscalidad y fortaleza presupuestaria son fundamentales para crear un mercado único fuerte y dinámico, que apoye a las empresas, atraiga a los inversores y pueda competir con los mercados mundiales más poderosos, es fundamental para el crecimiento y el empleo. Sin embargo, están estrechamente ligados a la soberanía nacional. Al igual que los presupuestos, los Estados miembros consideran que los impuestos están directamente

vinculados a opciones eminentemente políticas y que obligan a rendir cuentas ante los electorados nacionales. Las autoridades de los Estados miembros son totalmente responsables de la recaudación y el control de los impuestos en sus territorios para responder ante necesidades presupuestarias.

El **Eurobarómetro**, en encuesta realizada entre el 9 y el 18 de abril de 2016, en la que 27.969 personas de toda la Unión Europea fueron encuestadas, muestra representativa del conjunto de la población, acerca de la lucha contra el fraude fiscal, tres cuartas partes de las personas encuestadas consideraron que la actuación es prioritaria para la UE en lo que concierne a este tema. Bien es cierto que, dentro del mercado único, empresas y consumidores cuentan con un conjunto de normas y reglamentaciones comunes y sin frontera alguna. Pero, cuando se trata de abordar eficazmente las deficiencias y avanzar hacia objetivos comunes, la política fiscal de la UE no puede depender de la indignación pública o de los planes de socios externos. El ritmo que debe seguir la política fiscal de la UE tiene que corresponderse con la ambición de los objetivos que apoya. Para configurar un marco fiscal orientado al futuro y responder con éxito ante nuevos desafíos, los Estados miembros deben poder adoptar las medidas adecuadas en el momento oportuno. Para que eso sea posible, hace falta un proceso de toma de decisiones más eficaces y herramientas adecuadas, como un presupuesto acorde con la situación actual.

La contribución del Parlamento Europeo, al pasar a la mayoría cualificada en el proceso legislativo ordinario, permitiría que éste contribuyera plenamente a formular la política fiscal y presupuestaria de la UE. El Parlamento Europeo, no sometido a presiones ni intereses nacionales, podría aportar una contribución original a las negociaciones fiscales, que reflejaría mejor las necesidades de la Unión en su conjunto. Un Parlamento Europeo que tuviera el mismo peso a la hora de decidir la configuración final de las iniciativas de política presupuestaria de la UE ayudaría a crear un ambiente propicio para

que los Estados miembros negociasen con seriedad. En último término, pasar al voto por mayoría cualificada en el procedimiento legislativo ordinario podría dar lugar a resultados más eficaces, pertinentes y ambiciosos para la política fiscal de la UE.

El presupuesto europeo ha dado claras muestras de no ser suficientemente capaz de afrontar las secuelas de la crisis en las economías de los Estados miembros. La rigidez en el uso de los recursos financieros por parte de la Comisión y un uso sujeto a una normativa recelosa de todo lo que no tuviese supervisión, cuando menos, o control por parte de los gobiernos nacionales, han sido las razones que han llevado a su escasa viabilidad. El presupuesto debe ser clave para establecer esta Política Económica Común. La simplificación y flexibilización del uso de los recursos financieros permitiría la actuación de un "Ministro de Economía y Finanzas" de la Unión. Su interés estaría por encima de los "localismos nacionales". Esta situación sería la deseable a medio plazo.

En el corto plazo, se podrían modificar las normas existentes. Los reglamentos de uso de los fondos redistributivos y el Reglamento Financiero pueden revisarse con el propósito de generalizar los programas y proyectos de interés comunitario, financiados al 100% por la UE y gestionados por la Comisión Europea. Como posibles líneas de reforma podemos citar las políticas denominadas "comunes" por los sucesivos tratados. Son aquellas que sitúan las competencias derivadas de las mismas en el nivel supranacional, esto es, en las instituciones europeas. Permitiría ir configurando un conjunto de acciones de política económica de interés general o común para toda la Unión, alejada de la coordinación de las políticas nacionales actual. El incremento de las acciones de interés comunitario permitiría a la Comisión tomar medidas económicas anticiclo y fomentar el crecimiento económico para luchar contra el desempleo.

Propuestas del Parlamento Europeo. El 16 de febrero de 2017, los eurodiputados aprobaron tres informes en los que exponían cómo creían que la UE debía reformarse para robustecer su capacidad de actuar, restablecer la confianza de las personas y hacer que la economía fuera más resistente.

La primera resolución, preparada por Mercedes Bresso (S&D, Italia) y Elmar Brok (PPE, Alemania) se centró en aprovechar al máximo el Tratado de Lisboa. Entre otros cambios propuso:

- ✓ Convertir al Consejo de Ministros en una auténtica segunda cámara legislativa, en la que sus formaciones especializadas ejercerían de órganos preparatorios a semejanza de las comisiones del Parlamento.
- ✓ Cada Estado miembro debería presentar al menos tres candidatos, de ambos sexos, que el presidente electo o la presidenta electa puedan considerar para cubrir cargos en su Comisión.
- ✓ El Consejo debería decidir únicamente por mayoría cualificada, siempre que ello sea posible conforme a los Tratados, para evitar el bloqueo de importantes iniciativas legislativas y acelerar el proceso legislativo.
- ✓ Impulsar la idea de un salario mínimo determinado por cada Estado miembro y estudiar las posibilidades de un régimen de prestaciones de desempleo mínimas.

La segunda resolución, preparada por *Guy Verhofstadt* (ALDE, Bélgica), evaluó cómo ir más allá de lo previsto con los instrumentos disponibles y planteó varias reformas del Tratado de Lisboa, en las áreas de gobernanza económica, política exterior, derechos fundamentales y transparencia. Plantea, por ejemplo:

-
- ✓ Crear un Ministro de Finanzas comunitario y dar a la Comisión Europea el poder de diseñar y aplicar una política económica común, apoyada en un verdadero presupuesto propio para el área del euro.
 - ✓ El Parlamento Europeo debe tener una única sede.
 - ✓ El tamaño de la Comisión debe reducirse considerablemente, incluyendo el número de vicepresidentes, que debería pasar a dos, Hacienda y Asuntos Exteriores.
 - ✓ Permitir a los ciudadanos de todos los países de la UE votar en las elecciones europeas a los candidatos a presidente de la Comisión.

El texto de **Reimer Böge** (PPE, Alemania) y **Pervenche Berès** (S&D, Francia) propuso una estrategia de convergencia para las economías de la moneda única y hacerlas al mismo tiempo más resistentes a los shocks externos. Planteó, con este fin, una dotación presupuestaria específica de la Eurozona, financiada por sus miembros y disponible bajo condiciones claras. Entre los elementos clave:

- ✓ Una capacidad presupuestaria consistente en el Mecanismo Europeo de Estabilidad (ESM) y fondos adicionales aportados por los miembros del euro.
- ✓ Un Fondo Monetario Europeo (que debería desarrollarse gradualmente a partir del ESM) con capacidad de préstamo y de endeudamiento y un mandato claramente definido para permitirle absorber sacudidas económicas.
- ✓ Un código de convergencia: cinco años para alcanzar criterios de convergencia en fiscalidad, mercado laboral, inversión, productividad y cohesión social.
- ✓ En materia de gobernanza, un papel más relevante para el Parlamento Europeo, fusión de la presidencia del Eurogrupo y de la cartera de Asuntos Económicos y Monetarios en la Comisión, más un ministro de Finanzas y Hacienda dentro de la Comisión.

El 1 de marzo de 2017 la Comisión Europea publicó su reflexión sobre el futuro de la UE, en la que planteó cinco posibles escenarios.

- ✓ Mantener las políticas actuales.
- ✓ Centrarse en el mercado único y eliminar los obstáculos al comercio.
- ✓ Permitir que los países de la UE se integren a diferentes niveles para que los que deseen progresar en un área puedan hacerlo sin tener que esperar a otros.
- ✓ Seleccionar un número limitado de áreas para una mayor integración, pero hacer menos en otros campos de política.

Como conclusión de las propuestas expuestas por los representantes de la Comisión Europea se puede afirmar que las posibles líneas de reforma pueden ser compendiadas en los siguientes puntos:

- ✓ Crear un Ministro de Economía y Finanzas comunitario.
- ✓ Dar a la Comisión Europea el poder de diseñar una política económica común.
- ✓ La política económica de la UE, que debería ser una política común, instrumentada por un ministro de Economía y Finanzas europeo.
- ✓ Diseñar un presupuesto de la UE que pueda afrontar el objetivo de desarrollo sostenible de Europa basado en un crecimiento económico equilibrado.
- ✓ Cumplimiento del artículo 3.3. del Tratado de Lisboa.³⁶¹

³⁶¹ Artículo 3.3. del Tratado de Lisboa, conocido en forma actualizada como el Tratado de la Unión Europea (2007) o TUE, que modifica el Tratado de Maastricht (1992), y el Tratado de Roma (1957): *La Unión establecerá un mercado interior. Obrará en pro del desarrollo sostenible de Europa basado en un crecimiento económico equilibrado y en la estabilidad de los precios, en una economía social de mercado altamente competitiva, tendente al pleno empleo y al progreso social, y en un nivel elevado de protección y mejora de la calidad del medio ambiente. Asimismo, promoverá el progreso científico y técnico. La Unión combatirá la exclusión social y la discriminación y fomentará la justicia y la protección sociales, la igualdad entre mujeres y hombres, la solidaridad entre las generaciones y la protección de los derechos del niño. La Unión fomentará la cohesión económica, social y territorial y la solidaridad entre los Estados miembros. La Unión respetará la riqueza de su diversidad cultural y lingüística y velará por la conservación y el desarrollo del patrimonio cultural europeo.*

-
- ✓ El Consejo debería decidir únicamente por mayoría cualificada, para evitar el veto.

Podemos resumir que el proceso de integración financiera, que comenzó en julio de 1990, coincidiendo con el inicio de la primera etapa de la UEM, se vio interrumpido durante la crisis financiera global y la crisis de deuda soberana de la Eurozona. Y, aunque dicha integración se fue retomando a partir de 2013, como así lo muestran los indicadores del BCE sobre la evolución global de la integración financiera en la Eurozona, en 2015 volvió a ralentizarse por el resurgimiento de tensiones en los mercados financieros y las incertidumbres económicas y políticas de los países de la Eurozona, así como la contracción de las economías de los mercados emergentes. Dichas crisis, en las que tanto gobiernos como bancos han jugado un papel bastante significativo, han revelado la existencia de un deficiente sistema de gobernanza económica y financiera en la UEM, lo que llevó al BCE a intervenir con medidas de política monetaria expansiva, tanto convencionales como no convencionales. Sin embargo, dichas medidas, que tenían como objetivo inmediato el suministro de liquidez a los mercados monetarios mayoristas y como fin último preservar la estabilidad financiera y la transmisión eficiente de su política monetaria, no pudieron evitar la restricción del crédito al sector privado no financiero, ni, por tanto, la recesión de algunas economías de la zona del euro. A la vista de las últimas iniciativas de reforma institucional y legislativas en la UE, cuyo fin es crear un nuevo y eficaz sistema de gobernanza de la UEM, basado en el refuerzo del Pacto de Estabilidad y Crecimiento; el Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza; así como la creación de la Unión Bancaria Europea; parece que recupera insuficientemente la estabilidad y la confianza, necesarias para la

integración económica y el correcto funcionamiento de la política monetaria de la UE.

Las propuestas que han planteado políticos, economistas y miembros de la Comisión y Parlamento Europeos van encaminadas a la puesta en marcha de un presupuesto con mayor capacidad de gestión que impulsara la integración financiera, además de incentivar la inversión, el crecimiento económico y el empleo en la Eurozona. Asimismo, se apuesta por gestores que faciliten la acción política y económica de la Unión, y se solicita pasar de la unanimidad a la mayoría cualificada para poder responder a los retos que la actualidad nos presenta. Hay sin duda, mucho que hacer para corregir los problemas de la Unión Europea. Los dirigentes europeos han adoptado una postura generosa permitiendo la cesión de enormes dosis de soberanía para dar continuidad al euro. Han autorizado la inspección bancaria única, el semestre europeo y la troika, ejemplos significativos de ese mayor control que es supervisado por los Estados más influyentes de la UE y que lidera Alemania. Todo ello podría derivar en un Fondo Monetario Europeo al que se le critica que tendría escaso respaldo democrático.

Los ciudadanos muestran su descontento ante el hecho de que sufren los inconvenientes que conlleva el pertenecer a la Eurozona, pero no ven con claridad los beneficios que lleva aparejados. Este hecho ha llevado al resurgimiento y auge de políticos antieuropeos o críticos con la UE, como Marine Le Pen y Geert Wilders en la derecha y Beppe Grillo en la izquierda, lo que ha elevado la preocupación de Bruselas. El Plan Juncker para la inversión, el crecimiento y el empleo es una primera reacción. En un entorno internacional cada vez más proteccionista y nacionalista, con un presidente norteamericano como Donald Trump en la Casa Blanca y una negociación de Brexit compleja que afrontar, en la próxima década la UE va a tener que decidir si se inclina por la opción nativista de vuelta a las nacionalidades, que acarrearía el fracaso de la moneda única y la Eurozona, o si por el contrario

opta por la vía europeísta, estableciendo un Estado soberano europeo construido sobre las identidades nacionales de la Eurozona. El desafío es notable, aunque la colaboración de los Estados es creciente y permite tener esperanza en su consecución. Los intereses económicos pueden provocar enfrentamientos, Estados deudores y acreedores pueden llegar a enfrentamientos, pero, paralelamente, puede crear una interdependencia que puede ser el germen de una unión más fuerte entre los Estados miembros.

Un gran porcentaje de políticos y teóricos europeístas, aunque reconocen la dificultad de que la UE se pueda asemejar algún día a los Estados Unidos, tienen la esperanza de que la Unión Europea alcance el estatus de unión política transnacional fragmentada hacia dentro, pero unida hacia fuera, y con la capacidad de contar con las herramientas idóneas para enfrentarse a las crisis originadas por la gestión de otros Estados o por contextos económicos adversos.

*Sara González*³⁶² afirma que “en una mirada a lo fundamental concluimos que la cuestión no es sólo una preocupación europea sino que ya involucra al sueño americano para que no se acabe convirtiendo en la pesadilla americana. Las consecuencias económicas de los excesos financieros son insostenibles en las circunstancias establecidas cuando se creó la UME, y ha evidenciado las vulnerabilidades estructurales de los mercados. La crisis económica global iniciada en 2007 continúa actualmente en manifestaciones diversas (...). En este contexto la Unión Europea y, especialmente, la Eurozona requiere cambios que incrementen sus defensas y disminuyan sus debilidades y en ellos tiene un papel importante las reformas institucionales de la UE y, sobre todo, el desarrollo de una gobernanza económica adecuada que deben ir

³⁶² **González Fernández, Sara.** (2013). La Unión Europea a los sesenta años de sus orígenes. Nuevas instituciones y mecanismos económicos para viejas creencias. Boletín de estudios económicos, ISSN 0006-6249, Vol. 68, Nº 210, 2013 (Ejemplar dedicado a: En torno a la crisis), págs. 463-488.

unidas a la creación de mecanismos que permitan el pleno desarrollo de la integración financiera en un contexto de unión monetaria y hay que tener en cuenta las relaciones inequívocas descritas por la teoría macroeconómica, lo que nos lleva a definir unos objetivos de política monetaria, fiscal y estructural”.

6. CONCLUSIONES Y PERSPECTIVAS FUTURAS.

A la vista de lo analizado en el presente trabajo, el desarrollo de un marco normativo derivado de la aplicación de los postulados de la Teoría de la Hacienda Pública y su aplicación al presupuesto de la Unión Europea es necesario para un correcto crecimiento económico y para la consecución del bienestar de la población comunitaria.

Sin embargo, el Consejo adopta una postura poco favorable a aprobar disposiciones sobre el Presupuesto por la persistencia del requisito de unanimidad para la aprobación de estas disposiciones, lo que indudablemente dificulta el avance y distorsiona el correcto funcionamiento del mercado interior.

Por otro lado, la ampliación de los Estados miembro, que actualmente conforman la UE de los 27 después de la salida del reino Unido, viene acompañada de un importante incremento en la variedad de sistemas económicos, por lo que el requisito de unanimidad dificulta aún más la aprobación de normativa que permita avanzar positivamente a la Unión, que dada su gran trascendencia para los gobiernos hace surgir numerosas reticencias.

En segundo lugar, el análisis de los flujos fiscales comunitarios, los movimientos contables y si permiten alcanzar sus objetivos prioritarios a la Unión Europea nos ha llevado a reconocer la necesidad de establecer una metodología precisa sobre los criterios de imputación territorial de los ingresos y los gastos comunitarios y su posterior aplicación.

El objetivo prioritario de los gobiernos en materia presupuestaria es la recaudación impositiva para la financiación del gasto público según sus propias prioridades. La única condición que exige la UE es que el gasto esté dentro de determinados límites. Los Gobiernos que rebasen los límites

endeudándose en exceso pueden hacer peligrar el crecimiento económico de otros estados de la UE. Por el contrario, si realizan una política económica caracterizada por la prudencia, podemos decir que disponen de considerable libertad para aplicar los fondos y, a la vez, para establecer y recaudar los impuestos que financiarán tal gasto.

Sin embargo, esta libertad fiscal de los gobiernos europeos se limita en determinados impuestos en los que existe normativa armonizadora europea.

La política fiscal europea se basa, esencialmente, en los principios de mercado único. El objetivo esencial de la UE es la protección de las libertades fundamentales que rigen su funcionamiento. Las propuestas de armonización fiscal afectan a los impuestos que inciden en la realización de este mercado. Por tanto, los gobiernos de los Estados miembro establecen la normativa de los impuestos que directamente no inciden en el mercado interior: el impuesto sobre la renta de las personas físicas, sobre los beneficios de las sociedades, sobre el ahorro y sobre las plusvalías. En esta materia, la UE exclusivamente supervisa lo decidido por los estados para tener la seguridad de que todos ellos reciben un trato justo.

No obstante, en materia de fiscalidad indirecta, principalmente el IVA, si hay una incidencia clara en el Mercado Único (en la libre circulación de mercancías) por lo que se requiere una intervención de las instituciones europeas. El IVA tiene también esencial importancia en el correcto funcionamiento de la competencia leal de la Unión Europea, para lo que la normativa armonizadora establece disposiciones comunes, concretamente sobre la determinación de la base imponible y la fijación de límites mínimos a los tipos aplicables. Se ha de reconocer que el régimen transitorio es complejo, por ello se cree que lo mejor es su sustitución por un régimen definitivo, basado en la exigencia del impuesto según el país de origen. Sin embargo, este cambio no es fácil, por la diversidad de tipos establecidos por

los Estados miembro, lo que llevaría indefectiblemente a una importante pérdida de eficiencia en la producción.

En relación al impuesto sobre las personas físicas, la normativa y los tipos del impuesto son competencia de los Estados miembro, excepto si afectan a los derechos transfronterizos de un ciudadano. De este modo, la Comisión Europea ha adoptado decisiones dirigidas a garantizar la transferencia y fiscalidad de los derechos de pensión, evitando que los trabajadores de la UE deseen cambiar de país para ejercer su actividad profesional.

La tributación de sociedades puede afectar a algunas de las libertades fundamentales del Mercado Único, por lo que han sido muchas las iniciativas de la Comisión encaminadas a lograr una mayor armonización en este impuesto. No obstante, las numerosas dificultades surgidas han tenido como resultado la aprobación de escasas Directivas, como la de fusiones y escisiones de empresas o la Directiva de intereses y cánones entre empresas matrices y filiales. Paralelamente, han sido dictadas nuevas formas de legislación como el código de conducta en tributación empresarial, para luchar contra la competencia fiscal perjudicial. Recientemente se ha trabajado en propuestas armonizadoras de la base fiscal común consolidada.

Los intentos para armonizar la imposición directa han acabado, en su mayor parte, en fracaso; quedando todo en buenas intenciones.

En tercer lugar, el análisis de la capacidad financiera del presupuesto de la Unión Europea nos lleva a advertir la necesidad de establecer aspectos metodológicos preliminares y generales que, alejados de las políticas presupuestarias de las instituciones internacionales, de su gestión y finalidades, puedan permitir hacer política económica presupuestaria a los Estados miembro de la UE, a nivel comunitario y a nivel local y regional.

La incidencia del Presupuesto en la construcción del Mercado Único ha promovido, desde su origen, iniciativas que tratan de darle carácter de

herramienta para mejorar la política económica comunitaria. No obstante, han surgido numerosos obstáculos, como hemos podido constatar del estudio de la evolución de las políticas presupuestarias de la Unión Europea. Estos obstáculos se han puesto de manifiesto de forma muy diferenciada, existiendo avances en materia de distribución del gasto, y menos logros en el campo de la armonización de los ingresos.

En definitiva, el estudio de esta tesis acerca de si el presupuesto logra su finalidad de ser un instrumento que permita afrontar las crisis económicas de la UE y, asimismo, si la estructura del Presupuesto y su habitual funcionamiento resultan instrumentos eficaces para favorecer políticas de desarrollo económico; nos permite aseverar que, desde un punto de vista académico, la tendencia al inmovilismo de la Unión Europea y la poca capacidad de adaptación a situaciones de dificultad económica siguen estando vigentes en la actualidad.

Como hemos visto en periodos vividos recientemente, los mecanismos de estabilización nacional vigentes pueden no bastar para absorber determinadas perturbaciones macroeconómicas y evitar que se extiendan a otros países, especialmente dentro de la zona del euro, lo que tiene un impacto sustancialmente adverso en los niveles de inversión y la economía real. Para garantizar que nuestras economías y nuestras sociedades estén preparadas para mantener los niveles de bienestar actuales son esenciales cotas adecuadas de inversión.

La zona del euro ha puesto en marcha mecanismos tendentes a estabilizar las economías de los estados miembro de la Unión Europea. Son herramientas que permiten la concesión de ayuda en forma de créditos a los estados con dificultades financieras. Aunque carece de una herramienta que permita facilitar una rápida recuperación económica en caso de perturbaciones y evitar que se conviertan en crisis desestabilizadora

Finalmente, las cifras obtenidas del análisis sobre las prioridades presupuestarias recientes llevadas a cabo por los países de la UE, nos dirigen a interesantes conclusiones.

En primer lugar, la UE tiene los impuestos y las cotizaciones a la seguridad social muy elevados, alcanzando el 46.2% del PIB en 2020³⁶³, y que sitúan la media europea 12 puntos porcentuales por encima de Estados Unidos y Japón.³⁶⁴

En segundo lugar, la pérdida de competitividad con los citados países ha provocado una inevitable respuesta de la Unión en esta última década, la cual llega a nuestros días. La tendencia europea se dirige a la reducción de los impuestos personales y de sociedades, pretendiendo un relanzamiento de la economía, con la intención de que la mayor disponibilidad de dinero en efectivo en las economías domésticas y en las empresas provoque un crecimiento del consumo y la inversión.

Podemos decir, por tanto, que la evolución de la política en la Unión Europea en la última década ha tenido una única dirección en la mayor parte de los Estados miembro, realizando políticas económicas con grandes semejanzas, todas ellas alejadas de la convergencia y la armonización.

Las instituciones europeas no han logrado, mediante sus disposiciones armonizadoras, solucionar los problemas de la imposición directa. Si bien, la incuestionable existencia de objetivos e intereses semejantes que todos los estados comparten, las recomendaciones aportadas por las instituciones económicas de la Unión Europea y el efecto imitación entre Estados miembro

³⁶³ Unión Europea. Eurostat. Información obtenida en la página web:

<https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/tec00021/default/table?lang=en>

³⁶⁴ Diario Expansión. Datos Económicos. Web: <https://datosmacro.expansion.com/impuestos/presion-fiscal>

han provocado algún avance en este campo, de forma espontánea y natural, haciendo nacer falsas esperanzas.

Para finalizar hemos de reflexionar sobre la Política Fiscal y Presupuestaria de los próximos años, marcada por la reciente situación de crisis económica internacional, que aún pervive en algunos aspectos, y que está determinando posibles desigualdades entre los impuestos de algunos estados de la Unión Europea, que en casos puntuales un más que probable ascenso en los tramos altos del impuesto sobre la renta de las personas físicas y sobre las rentas del capital, cambiando la tendencia mostrada en la última década. Asimismo, otros Estados han optado recientemente por incrementar los tipos del IVA. El motivo que justifica esta política fiscal, a la que posiblemente se unirá España, es equilibrar el balance de los Presupuestos Generales de los Estados, en los que el aumento del gasto público, necesariamente aplicado a consecuencia de la crisis económica, ha incrementado el déficit público, y llevado a los gobiernos a adoptar políticas fiscales que confirman el mencionado cambio de propensión en los últimos años.

Las políticas comunes referidas, en los tratados aprobados en el proceso de integración europea, sitúan las competencias derivadas de las mismas en el nivel supranacional, las ubican en las instituciones europeas. Coordinar dichas políticas económicas, permitiendo que lleguen a ser una política común no es algo que se haya logrado. Sin embargo, la reciente crisis y sus nefastas consecuencias han servido de punto de partida para que este aspecto sea considerado de vital importancia por la totalidad de los estados comunitarios.

Parece evidente la necesidad de reformar el presupuesto, perfeccionándolo, avanzando en la confección de los reglamentos de los Fondos Estructurales y de Cohesión, así como del Reglamento Financiero, que permitirían una más adecuada regulación del presupuesto general. La Comisión debería ser

autorizada a incrementar los programas y proyectos de interés europeo con financiación total por la UE y gestión total, también, desde el ámbito supranacional.

Es inevitable, para lograr los objetivos a medio plazo, que se produzca un incremento de la puesta en común de las políticas económicas nacionales, reforzando su coordinación. Los mecanismos de cooperación deben ser considerados esenciales en los tratados que se vayan firmando en la UE. La creación de la figura de un Alto Comisionado para Asuntos Económicos y Financieros, ensayada en política exterior, podría ser otra aportación a la consecución del equilibrio presupuestario.

La política económica de la UE ha de ser una política común, vehiculada y desarrollada por una persona que tenga capacidad de gestión. Se ha apuntado la posibilidad del nombramiento de un ministro de Economía y Finanzas de la UE, con dotación presupuestaria que le permita actuar y conseguir los objetivos del Tratado de la Unión Europea: Crecimiento económico equilibrado y sostenible.

La crisis financiera de 2007-2009 contribuyó a la consumación de cambios en la gestión de la Eurozona. El propósito de estos cambios era acrecentar la eficacia de las regulaciones existentes destinadas a disciplinar la política fiscal de los países pertenecientes a esta zona, en particular, reduciendo el riesgo de déficits presupuestarios excesivos.

Los problemas provocados por la crisis de la deuda pública, que han afectado profundamente a la economía de la zona del euro, han evidenciado la necesidad de plantear soluciones que permitan a las instituciones comunitarias responder a futuras crisis con mayor eficacia. Estos problemas favorecieron el desarrollo de debates en torno a este tema en la Eurozona, provocando en los políticos y economistas la necesidad de hacer propuestas

acerca del federalismo fiscal y las posibilidades de evolución del proceso de integración hacia una unión fiscal y presupuestaria.

En un primer momento, la atención de los políticos y de los representantes de las instituciones de la UE fue focalizada hacia propuestas que reforzaran el papel del ESM (Mecanismo Europeo de Estabilidad) y, a más largo plazo, transformarlo en un FME (Fondo Monetario Europeo), que permitiera apuntalar el aspecto financiero de los Estados miembros en situaciones de crisis. Sin embargo, la puesta en práctica de estas medidas resultó controvertida a causa de las profundas divisiones existentes entre los Estados miembros en lo concerniente a la dirección en que deberían ser orientadas las reformas, que se han comportado más como una solución de urgencia que como un cambio estructural.

El objetivo perseguido en la actualidad es dotar a la Unión Europea de herramientas que le permitan fortalecer su política económica y afrontar las crisis que puedan surgir en el futuro. Es evidente que su restrictiva política fiscal, en comparación con Estados Unidos o Rusia, deriva inevitablemente en recesión y una mayor tasa de desempleo. Por otro lado, las perspectivas de una federación fiscal no son halagüeñas. Los Estados miembros de la Eurozona no se han mostrado dispuestos a dar ningún impulso significativo a sus políticas y reformas, que han sido de escasa importancia.

A la pasividad institucional responde la novedosa propuesta realizada por Macron que plantea la idea de un presupuesto separado para la Eurozona y la inherente cesión de soberanía nacional para los Estados que la conforman. Esto conllevaría implantar una cuota de solidaridad que permitiera recaudar los ingresos en común, hacer las inversiones conjuntamente y afrontar las perturbaciones económicas todos unidos. La Canciller Alemana Merkel respalda la propuesta y añade a ella la implantación de un Ministro de Economía y Finanzas para la Eurozona.

Si miramos atrás podemos ver que los países de la UEM han hecho grandes esfuerzos para solucionar los problemas que han ido surgiendo desde la implantación del euro. Sin embargo, en lo concerniente a política fiscal, se puede considerar que la esperanza de que se establezca un mecanismo global de lucha contra las dificultades económicas antes de que llegue la próxima crisis es bastante escasa. Por este motivo han sido recibidas con expectación las propuestas de Macron y Merkel, que, aunque no han sido respaldadas por la Comisión Europea, si lo han sido por destacados políticos y economistas, que las han considerado un punto de partida para la puesta en marcha de propuestas que saquen a la Unión Europea de la situación actual, propensa a cíclicas recesiones.

7. BIBLIOGRAFÍA.

Las fuentes consultadas y citadas para la realización de la tesis doctoral son las siguientes:

AGLIETTA, MICHEL Y BRAND, THOMAS. (2013), *Un New Deal pour l'Europe*, Paris, Odile Jacob, Traducción: Ana Useros Martín. ISBN 13: 978-84-943111-0-9. Pag. 175. Información obtenida en página web: https://www.traficantes.net/sites/default/files/pdfs/4_New_deal.pdf

ÁLVAREZ BARBEITO, PILAR, (2016). Profesora titular de Derecho Financiero y Tributario de la Universidad de La Coruña. Paquete de medidas de la Comisión Europea para la lucha contra la evasión fiscal. Publicada en Documentos de Gómez-Acebo & Pombo. Marzo 2016. Web: <https://www.gap.com/wp-content/uploads/2018/03/paquete-de-medidas-de-la-comision-europea-para-la-lucha-contr-la-evasion-fiscal.pdf>

ÁLVAREZ GARCÍA, SANTIAGO. (2004). “Estudio de la Teoría de la Hacienda Pública”. Hacienda Pública: Enfoques y Contenidos. Instituto de Estudios Fiscales y Universidad de Oviedo. ISSN 1578-0244, N° 2, 2004, pp. 1-37.

ATKINSON, ANTHONY B. Y STIGLITZ, JOSEPH E. (1944) *Lectures on Public Economics*. pp 2-5. Editions published by Princeton University.

BAELE, LIEVEN; FERRANDO, ANNALISA; HÖRDAHL, PETER; KRYLOVA, ELIZAVETA Y MONNET, CYRIL. (2004): *Measuring Financial Integration in the Euro Area*, Banco Central Europeo, Occasional Paper Series, N° 14, Abril, Frankfurt am Main.

BANCO CENTRAL EUROPEO. (2009): *La aplicación de la política monetaria desde agosto de 2007*, Boletín Mensual, Julio, pp. 83-98, Fráncfort del Meno.

BARBIERI, PIERPAOLO y VALLÉ, SHAHIN. (2017), *Europe's Hamilton Moment*, Foreign Affairs (26 de julio), obtenido de <https://www.foreignaffairs.com/articles/2017-07-26/europes-hamilton-moment>

BARCA, FABRIZIO. (2009). *An Agenda for a Reformed Cohesion Policy. A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations*. Informe independiente preparado a solicitud de Danuta Hübner, Comisaria de Política Regional. Obtenido en la página web:

https://ec.europa.eu/regional_policy/archive/policy/future/pdf/report_barca_v0306.pdf

BARREIRO HURLE, JESÚS. (2017). Profesor de la Universidad Loyola Andalucía. Economista Agrario por la Universidad Autónoma de Madrid (1993) y Doctor en Economía por la Universidad de Zaragoza (1998). “Política Ambiental”. Publicado en Revista de Economía LoyolaEcon, el 2 de mayo de 2017. Se puede consultar en la página web:

<http://www.loyolaandnews.es/loyolaecon/politica-ambiental/>

BARRY, EICHENGREEN. (2010). Exorbitant Privilege. The Rise and Fall of the Dollar and the Future of the International Monetary System, Oxford: Oxford University Press, 2010, pp 224, ISBN: 780-199753789

BARTHALAY, BERNARD. (2019). Appel du Trois Juillet 2019 pour une Europe Democratique. Publicado en el Blog del autor el 5 de julio de 2019 (<https://blogs.mediapart.fr/bernard-barthalay/blog>).

BERETTA, EDOARDO (2014): Memorandum on monetary unions: The neglected empirical evidence threatening the European Monetary Union. Cuadernos de Economía – Revista Española de Economía y Finanzas. Asociación Cuadernos de Economía, vol. 37(104), pp. 87-101.

BLANCO DE LA TORRE, FÉLIX. (2016). ONU. Coste y financiación de las operaciones de mantenimiento de la paz. Instituto Español de Estudios Estratégicos. 51/2016. 10 de agosto de 2016. págs. 124-141. Se puede consultar en la web:

<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6019466>

BJORN HOYLAND, SIMON HIX. (2012). El Sistema Político De La Unión Europea. Editorial McGraw-Hill. Edición Primera.

BJERREGAARD, RITT (1981). El Estado protector en crisis, Ed. OCDE, 1981.

BORCHARDT, KLAUS-DIETER. (2016). El ABC del Derecho de la Unión Europea. Derecho y publicaciones de la UE. En la actualidad es autor es el Director General Adjunto responsable de la coordinación de la política energética, la Unión de la Energía y la política exterior en Dirección General de "Energía" (ENER). Pp 11-25. Web: <https://publications.europa.eu/es/publication-detail/-/publication/5d4f8cde-de25-11e7-a506-01aa75ed71a1>

BRETON, RAYMOND, "An Economic Theory of Social Movements." American Economic Review 59: pp. 198-205.

BROOKS, JOHN RUTHER. (2014): Fiscal federalism as risk-sharing: the insurance role of redistributive taxation, Georgetown University Law Center,

obtenido de
<http://scholarship.law.georgetown.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=2357&context=facpub>

BOONE, LAURENCE y VALLEÉ, SHAHIN. (2017): Europe needs true fiscal integration, not its own IMF, A new proposal for a European Monetary Fund is nonetheless starting a badly-needed discussion. *The Economist* (Online), London, 9 de mayo, obtenido de <https://www.economist.com/free-exchange/2017/05/09/europe-needs-true-fiscal-integration-not-its-own-imf>

BUCHANAN, JAMES McGILL. (1995): Federalism as an ideal political order and an objective for constitutional reform, *Journal of Federalism*, Vol. 25, No. 2, pp. 19–27.

BUCHANAN, JAMES M. & MUSGRAVE, RICHARD A. (1999). "Public Finance and Public Choice: Two Contrasting Visions of the State," MIT Press Books, The MIT Press, edition 1, volume 1, number 0262024624, March. Pp 29-30.

BUDOVA, DARVA, (2017). Plan de Acción sobre el IVA de la Comisión Europea. *Actualidad Jurídica Uría Menéndez*. ISSN: 2174-0828 - 47-2017. pp. 164-171.

www.uria.com/documentos/publicaciones/5672/documento/ue02.pdf?id=7562

CALDUCH, R. (1991). *Relaciones Internacionales*. Editado por Ediciones Ciencias Sociales. Madrid, 1991. Pp. 1-8.

Obtenido de la página web: <https://www.ucm.es/data/cont/media/www/pag-55159/lib1cap9.pdf>

CASAHUGA VINARELL, ANTONIO (1980). *Un Estudio sobre la Teoría del Federalismo Fiscal*. Ed. Universidad Autónoma de Barcelona. Pp 40 y ss.

CASTELLS-QUINTANA, DAVID; RAMOS, RAÚL Y ROYUELA, VICENTE (2015): Income inequality in European Regions: Recent trends and determinants. *Revista Regional Res* (2015) 35. DOI 10.1007/s10037-015-0098-4. Pp 123-146.

<https://link.springer.com/content/pdf/10.1007%2Fs10037-015-0098-4.pdf>

CIPRIANI, G. (2007): *Rethinking the EU Budget: Three Unavoidable Reform*, Bruselas, CEPS Paperbacks. pp 1-28.

Se puede consultar en la página web:

<https://books.google.es/books?hl=es&lr=&id=a1nN0-NRzXwC&oi=fnd&pg=PR1&dq=Rethinking+the+EU+Budget:+Three+Unavoidable+Reform&ots=EBZso8cnNK&sig=B1nfgKpmHUaRHlbwGeAgHuGAo2Q#v=onepage&q=Rethinking%20the%20EU%20Budget%3A%20Three%20Unavoidable%20Reform&f=false>

CIPRIANI, G. (2010): The EU Budget Responsibility without Accountability?, Bruselas, CEPS Paperbacks.

COLE G.D.H.(1953). Historia del pensamiento socialista. Se puede consultar en la página web:

https://eva.udelar.edu.uy/pluginfile.php/848381/mod_resource/content/2/Cole-Historia-Del-Pensamiento-Socialista-I-1789-1850.compressed.pdf

COLM. G. (1948): "Why Public Finance?", National Tax Journal, vol. 3.

COLM. G. (1976): Ensayos sobre Hacienda Pública y Política Fiscal. Edición castellana del Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.

COLOM I NAVAL, JOAN. (2004). Retos de las instituciones europeas ante la ampliación. Revista española de control externo, ISSN 1575-1333, Vol. 6, N° 16, 2004, págs. 15-42

COMISIÓN EUROPEA. Documento de Reflexión sobre la Profundización de la Unión Económica y Monetaria. El 1 de marzo de 2017, la Comisión Europea presentó un Libro Blanco sobre el futuro de Europa que marcó el punto de partida de un amplio debate sobre el porvenir de una Unión Europea compuesta por 27 Estados miembros. Para seguir alimentando el debate, la Comisión Europea presenta una serie de documentos de reflexión sobre los temas fundamentales que marcarán los próximos años. Información obtenida en la web: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/reflection-paper-emu_es.pdf

CRESCENCI, RICCARDO y GIUA, MARA. (2018): One or Many Cohesion Policies of the European Union? On the Diverging Impacts of Cohesion Policy across Member States. Spatial Economics Research Centre (SERC) London School of Economics. Obtenido de <http://www.spatial-economics.ac.uk/textonly/SERC/publications/download/sercdp0230.pdf>

CORDÓN EZQUERRO, TEODORO Y GUTIERRES LOUSA, MANUEL (2006). La Política Fiscal Europea. ¿convergencia o Competencia? CLM.Economía, nº 9, Segundo Semestre de 2006. pp 61-96. El primer autor es miembro de la Agencia Estatal de Administración Tributaria. Y el segundo autor pertenece al Instituto de Estudios Fiscales-Universidad Complutense de Madrid.

Web:http://www.clmeconomia.jccm.es/pdfclm/cordon_gutierrez_9.pdf

CUENCA GARCÍA, EDUARDO; NAVARRO PABSDORF, MARGARITA; MIHI RAMÍREZ, ANTONIO; BARRILAO, PEDRO E. (2011). La armonización fiscal en la Unión Europea Fiscal. 3ª Edición. Granada, España:

Editorial Extoikos. Obtenido en la página web: <http://xivrem.ujaen.es/wp-content/uploads/2011/11/27-R-149M310.pdf>

CUEVAS AHUMADA, VÍCTOR M. Y BUZO DE LA PEÑA, RICARDO M. (2007). La unión monetaria europea: antecedentes, evolución y perspectivas. Revista Análisis Económico. Núm. 50, vol. XXII. Segundo cuatrimestre de 2007, pp. 5-34. Información obtenida en la página web: <https://www.redalyc.org/pdf/413/41305002.pdf>

DEDOLA, LUCA Y LIPPI, FRANCESCO. (2005). The monetary transmission mechanism: Evidence from the industries of five OECD countries. *European Economic Review*, 2005, vol. 49, issue 6, pp. 1543-1569. Información obtenida en la página web:

<https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0014292103001569>

DE GRAUWE, PAUL. (1997): *The Economic of Monetary Integration*, Oxford University Press. Obtenido en la página web: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0301-70362010000200001

DE GRAUWE, PAUL Y MONGELLI, FRANCESCO PAOLO. (2005). Endogeneities of optimum currency areas what brings countries sharing a single currency closer together? European Central Bank. Working Paper Series número. 468 / abril 2005. Pp 9-11. Información obtenida en la página web: <https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/scpwps/ecbwp468.pdf?29304b3978d4e29741b276bce4430688>

DE GRAUWE, PAUL. (2012): *Economics of Monetary Union*, Ninth edition, Oxford University Press, Oxford

DEMERTZIS, MARÍA y WOLFF, GUNTRAM. (2016): *What are the prerequisites for a euro-area fiscal capacity?* (9 de septiembre), obtenido de <http://bruegel.org/2016/09/what-are-the-prerequisites-for-a-euro-area-fiscal-capacity/>

DIEZ DE VELASCO, MANUEL. (2010). *Las Organizaciones Internacionales*. Editorial Tecnos. Colección Derecho - Biblioteca Universitaria De Editorial Tecnos ISBN 978-84-309-5138-3. Pags. 39-55.

DIXIT, A.K. Y NORMAN, V. (1980) *Theory of International Trade: A Dual General Equilibrium Approach*. Cambridge University Press, London. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511628627>

DUE, J. F., y FRIEDLAENDER, A. F. (1977): *Análisis Económico de los Impuestos y del Sector Público*. Edición Castellana de edit. Ateneo, Buenos Aires.

DURÁN CABRÉ, JOSÉ MARÍA, (2014). La Armonización Fiscal en la Unión Europea: Evolución y Prioridades Actuales. Publicación Papeles de Economía Española. El reto de la unión fiscal europea; (2014), nº 141, octubre – 2014. pp. 99-111. Información obtenida en la página web: <https://www.funcas.es/Publicaciones/Detalle.aspx?IdArt=21620>

EIJFFINGER, SILVESTER. (2017), *Who Will Be Europe's Alexander Hamilton?* (7 de agosto), obtenido de <https://www.project-syndicate.org/commentary/european-alexander-hamilton-fiscal-union-by-sylvester-eijffinger-2017-08?barrier=accesspaylog>

ESCUDERO BUSTAMANTE, JULIO, (2008). El Presupuesto por Resultados en la Comisión Europea. Presupuesto y Gasto Público 51/2008: pp. 325-352. Secretaría General de Presupuestos y Gastos © 2008, Instituto de Estudios Fiscales. Obtenido en página web:

http://www.ief.es/documentos/recursos/publicaciones/revistas/presu_gasto_publico/51_EscuderoBustamante.pdf

ESPASA QUERALT, MARTA. (2000). Doctora en Ciencias Económicas y Empresariales por la Universidad de Barcelona. Tesis Doctoral: El poder redistributivo del presupuesto de la Unión Europea. Análisis a través de los flujos fiscales regionales. Se puede consultar en página web: https://www.tdx.cat/bitstream/handle/10803/1499/01.MEQ_1de5.pdf?sequence=1

FERNÁNDEZ MÉNDEZ, ANDRÉS (2003). La Política Fiscal en la Unión Europea: Prioridades para los Próximos Años. Notas breves. Revista Galega de Economía, vol. 12, núm. 1 (2003), pp. 1-13. ISSN 1132-2799. “La política Fiscal en la UE: Prioridades para los próximos años”. Andrés Fernández Méndez. Departamento de Economía Aplicada. Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales. Universidad de Santiago de Compostela. Información obtenida en la página web siguiente: http://www.usc.es/econo/RGE/Vol%2012_1/Castelan/notab2c.pdf

FONTENLA BALLESTA, SALVADOR, (2002). Las capacidades militares de la Unión Europea.. Información obtenida en la página web: <http://www.editorialfajardoelbravo.es/articulos/militares/capacidades.pdf>

FRANKEL, JEFFREY A. Y ANDREW ROSE. (2002). “An Estimate of the Effect of Common Currencies on Trade and Income.” *Quarterly Journal of Economics* CXVII, 2 (May 2002): pp. 437-466. Información obtenida en la página web: <https://www.nber.org/papers/w7857.pdf>

FRENKEL, J.A. and M.L. MUSSA. (1985) *Asset Markets, Exchange Rates, and the Balance of Payments*. R.B. Jones and P.B. Kenen (eds.). *Handbook of International Economics*. Vol. 2. North Holland. Amsterdam.

FUENTES QUINTANA, E. (1990): Hacienda Pública. Imprenta Rufino García Blanco, Madrid, 2 tomos

FUENTES QUINTANA, E. (1987): "Hacienda Pública. Introducción y presupuesto". Editorial del Autor.

GEEROMS, HANS. (2017). Why the Eurozone Needs a Minister of Finance and Economic Reform. First Published December 1, 2017 Pp. 219-230

GIANNONE, DOMENICO Y LENZA, MICHELE. (2009). "Business cycles in the euro area," Research Bulletin, European Central Bank, vol. 8, pp 5-7. Información obtenida en la página web: <https://www.nber.org/papers/w14529.pdf>

GERLACH, S., (2010). "What follows after EFSM and EFSF?" en EUROPEAN PARLIAMENT, Euro- Area Governance – Ideas for crisis management reform, Study compilation, Brussels, 2010.

GÓMEZ URQUIJO, LAURA. (2012). El Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza dentro del nuevo marco condicional de cohesión social en la Unión Europea. Revista de Derecho Comunitario Europeo, ISSN 1138-4026, Año nº 16, Nº 42, 2012, pp. 521-541.

GONZÁLEZ FERNÁNDEZ, SARA. (2013). La Unión Europea a los sesenta años de sus orígenes. Nuevas instituciones y mecanismos económicos para viejas creencias. Boletín de estudios económicos, ISSN 0006-6249, Vol. 68, Nº 210, 2013 (Ejemplar dedicado a: En torno a la crisis), págs. 463-489.

GONZÁLEZ FERNÁNDEZ, SARA; MASCAREÑAS PÉREZ-ÍÑIGO, JUAN (2019). Los aspectos monetarios en el relato de Europa: 1948-1978. Pasado y Memoria. Revista de Historia Contemporánea, 19, pp. 205-222 Página web: <https://doi.org/10.14198/PASADO2019.19.08>

GONZÁLEZ PÁRAMO, J.M. (1987). Teoría Pura de la Hacienda Pública Internacional. Revisión y Síntesis. Pp. 7. Se puede consultar en la página web: <http://eprints.ucm.es/21615/1/8731.pdf>.

GRACIANO REGALADO, JUAN CARLOS, (1996). Doctor en Derecho. Dpto. de Economía Aplicada. Facultad de Derecho. Universidad Complutense de Madrid. Los Ingresos y Gastos de la UE: Evolución y Perspectivas. Boletín de la Facultad de Derecho, núms. 10-11. Se puede consultar en la página web: <http://e-spacio.uned.es/fez/eserv/bibliuned:BFD-1996-10-11-2EFD0601/PDF>

GRACIANO REGALADO, JUAN CARLOS. (2001). Presupuesto de la UE. Impacto Presupuestario de las Ampliaciones y Perspectivas Financieras. Instituto de Estudios Fiscales. Universidad Complutense de Madrid. Doc. número 3/05

GROS, D., MAYER, T., (2010) How to deal with sovereign default in Europe: Create the European Monetary Fund now!, CEPS, nº 202, 2010.

GUILLÉN LÓPEZ, ENRIQUE (2005). Revista de Derecho Constitucional Español, número 3. pp 57-85.

HARDT, M. Y NEGRI, A. (2002). Imperio. Editorial Paidós. ISBN: 978-84-493-1754-5. pp 52-75.

HEINEMANN, FRIEDRICH Y JOPP, MATHIAS. (2002): The Benefits of a Working European Retail Market for Financial Services, Report to European Financial Services Round Table, European Union Verlag GmbH.

HALLET, ANDREW HUGHES. (2017), Fiscal autonomy vs fiscal federalism in the eurozone, Economía Política, Vol. 34, No. 2, obtenido de <https://link.springer.com/article/10.1007/s40888-017-0066-2>

HERBER, B. P. (1967) Modern Public Finance; the Study of Public Sector Economics Hardcover.

HERBER, B. P. (1975): Hacienda Pública Moderna. Edición castellana publicada por el Instituto de Estudios Fiscales.

HERNÁNDEZ RENNER, ALEJANDRO Y EQUIPO FUNDACIÓN MAIMONA. (2018). Informe sobre tendencias globales del emprendimiento social, y su aplicación para el desarrollo endógeno y sostenible en la región EuroACE. Estudio cofinanciado por el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) a través del programa Interreg V-A España Portugal (POCTEP) 2014-2020, en el marco del proyecto 0186_EFES_4_E Ecosistema transfronterizo para el Fomento del Emprendimiento y la Economía Social con impacto en la región Euroace. Información obtenida en: https://proyectoefes.es/wp-content/uploads/2018/12/Informe_tendencias_SOCENT_interactivo.pdf

HOELLER, PETER ; GIORNO, CLAUDE Y DE LA MAISONNEUVE, Y CHRISTINE. (2002). "Overheating in Small Euro Area Economies: Should Fiscal Policy React?," OECD Economics Department Working Papers 323, OECD Publishing. Información obtenida en la página Web: <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/221680343230.pdf?expires=1575457146&id=id&accname=guest&checksum=837A06788A2C46C91ECCB2CE8650AC09>

JOHANSEN, L. (1970): Economía Pública. Edición Castellana de edit. Vicens Vives.

KAISER MOREIRAS, JOSÉ LUIS. (2008). La política regional europea 2007-2013. Principales novedades con respecto a 2000-2006. Revista Presupuesto y Gasto Público 52/2008. Pp. 129-142. Secretaría General de Presupuestos y Gastos. Instituto de Estudios Fiscales.

KALECKI, MICHAL, (1952). Teoría de la Dinámica Económica. Editada por Fondo de Cultura Económica. Mejico. Se puede consultar en página web:

<https://es.scribd.com/doc/39759019/Michal-Kalecki-1956-Teoria-de-La-Dinamica-Economica>.

KAPOOR, S., (2010). Improving Eurozone Economic Governance, Foundation for European Progressive Studies, FEPS, 2010.

KAREL VASAK, (1977). "Human Rights: A Thirty-Year Struggle: the Sustained Efforts to give Force of law to the Universal Declaration of Human Rights", UNESCO Courier 30:11, Paris: United Nations Educational, Scientific, and Cultural Organization, November 1977.

KEYNES, JOHN MAYNARD, (1936). Teoría General de la Ocupación, l Interés y el Dinero. pp 19-49. Se puede consultar en la página web: <https://es.scribd.com/doc/127079500/Teoria-General-de-La-Ocupacion-El-Interes-y-El-Dinero-John-Maynard-Keynes>.

KLINKERS, LEO & TOMBEUR, HERBERT (2014). The European Federalist Papers. Imprint: Smashwords Edition. ISBN: 9781310014604. Información obtenida en la página web: <http://www.europeanfederalistpapers.eu/index.php/en/papers>

LAFFAN, BRIGID AND LINDNER, JOHANNES (2015). Policy Making in the European Union. Chapter 9: pp. 232-235. Oxford University Press. Coordinadores: Wallace, Helen; Pollack, Marc A.; Young, Alasdair R. (2015). Información obtenida en la página web: <https://books.google.es/books?hl=es&lr=&id=w6SbBQAAQBAJ&oi=fnd&pg=PA220&dq=Principles+of+the+budget+of+the+European+Union+2016&ots=IDlwncDcQo&sig=eqoGTZTMIw1GKOP9wV5TOJNMCj8#v=onepage&q&f=false>

LANE, PHILIP RICHARD. (2008): EMU and Financial Integration, IIS, Trinity College Dublin and CEPR, October. Obtenido en la página web: https://www.ecb.europa.eu/events/pdf/conferences/cbc5/Philip_Lane.pdf?94b136ce898058934c95d3340d6df804

LASARTE ÁLVAREZ, JAVIER. (2010). Limitaciones de las Normas de los Tratados sobre Armonización y Coordinación Fiscal y Exigencias de la Situación Actual de la Unión Europea. Revista publicada con motivo del Encuentro Internacional sobre “Unión Europea, armonización y coordinación fiscal tras el Tratado de Lisboa”. Universidad Pablo de Olavide de Sevilla. Pp. 44-45. Información obtenida en la página web: https://www.upo.es/export/portal/com/bin/portal/upo/profesores/jrampri/profesor/1324329611453_ponencias.pdf

LINDE PANIAGUA, ENRIQUE Y MELLADO PRADO, PILAR (1999). El Sistema Político de la Unión Europea.. Editorial Pirámide. ISBN 9788436814064.

LÓPEZ LABORDA, JULIO Y ONRUBIA FERNÁNDEZ, JORGE. (2007). El padre de la Hacienda pública moderna. Revista: Libros de Economía y empresa. Web: <http://librosdeeconomiyempresa.com/r006/articulo15.aspx>

LÓPEZ MARTINEZ, JOSÉ HUMBERTO, (2014). Catedrático Europeo Jean Monnet en Economía y Comercio Comunitarios. Análisis crítico de la estructura del presupuesto de la Unión Europea. Propuestas de reforma. Presupuesto y Gasto Público 76/2014: 119-140 Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos. 2014, Instituto de Estudios Fiscales.

LOZANO FUENTES, JOSÉ MANUEL. (2016). Historia Universal Contemporánea. Editorial: Grupo Editorial Patria. México D.F. Pag. 154.

MARCOS GÓMEZ, FERNANDO, (2011). Análisis de 25 años de funcionamiento del Impuesto sobre el Valor Añadido. pp. 57-64. Extoikos, ISSN-e 2173-2035, Nº. 3, 2011. Información obtenida en la página web: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3728552>

MARIÑO, E. (1980): “El presupuesto de las Comunidades y su actual disyuntiva”, Aduanas, julio. Pp. 62.

MARTÍN, A. M., & NOGUERAS, D. J. L. (2017). Instituciones y Derecho de la Unión Europea. Tecnos.

MARTIN RODRIGUEZ, JOSE MIGUEL. (2014). Competencia fiscal en la tributación de las personas físicas en la Unión Europea. CEF: Revista de contabilidad, tributación y casos prácticos. 377-378. 5-56. https://www.researchgate.net/profile/Jose_Miguel_Martin_Rodriguez/publication/272174852_Competencia_fiscal_en_la_tributacion_de_las_personas_fisicas_en_la_Union_Europea/links/54ddefe80cf23bf204391667/Competencia-fiscal-en-la-tributacion-de-las-personas-fisicas-en-la-Union-Europea.pdf

MARTÍNEZ SERRANO, ALICIA: Fiscalidad en la Unión Europea: Últimas tendencias en los Estados miembro. Boletín Económico del ICE Nº 2717. De 21 de enero al 3 de febrero de 2002.

MATARÁN SERRANO, PEDRO CARLOS, (2012). Licenciado en Ciencias Económicas y Empresariales. La Dinámica de los Ajustes IVA Y RNB en la UE. Tesis Doctoral. UNED. Dirigida por la Dra. Dña. Antonia Calvo Hornero. pp 25-30. Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales Departamento de Economía Aplicada Programa de Doctorado Unión Europea. pp 122-130. Consultada en página web: <http://e-spacio.uned.es/fez/eserv/tesisuned:CiencEcoEmp-Pcmataran/Documento.pdf>

MATTHIJS H. (2017). The Financing of the European Union Budget. In: da Costa Cabral N., Gonçalves J., Cunha Rodrigues N. (eds) *The Euro and the Crisis. Financial and Monetary Policy Studies*, vol 43. Springer, Cham. pp 325-337 Obtenido en la página web:
<https://scholar.google.com/scholar?q=EFTA%20%282015%29.%20EFTA%20C%20Brussels%2C%20p%2010>

MCKINNON, RONALD IAN. (1963). Optimum Currency Areas, *The American Economic Review*, vol. LIII, num. 4, septiembre de 1963.

MEDINA ORTEGA, MANUEL. (2015). El Impacto de la Unión Europea sobre el Desarrollo de la Democracia en España. *Revista de Derecho de la Unión Europea*. Madrid ISSN 1695-1085. nº 29 - julio - diciembre 2015. pp. 167-190. Información obtenida en la página web siguiente:
<http://revistas.uned.es/index.php/REDUE/article/view/21543/17812>

MEDINA REBOLLO, JUAN PEDRO, (2018). Director General de Política Agraria Comunitaria de la Consejería de Agricultura de Castilla y León. “Principales Novedades de la PAC 2018”. Artículo publicado en la Revista Digital Empresa Agraria. 10 de abril de 2018. Información obtenida en la web:
<http://www.empresaagraria.com/principales-novedades-la-pac-2018-juan-pedro-medina/>

MENSE, ANTONIO, (2014). Teoría de la Hacienda Pública. Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Artículo obtenido de la página web:
https://www.studocu.com/es/document/universidad-de-las-palmas-de-gran-canaria/hacienda-publica/apuntes/tema-1-concepto-y-evolucion-de-la-hacienda-publica/515094/view?has_flashcards=1

MEYER, DIRK (2009), Finanzmarktkrise: Stabilität der Euro-Zone in Gefahr?, *Orientierungen zur Wirtschafts-und Gesellschaftspolitik*, num. 119, enero de 2009, pp. 49-53.

MILLS, J., (2002). *A critical History of Economics*. Nueva York: Palgrave Macmillan.

MILL, John Stuart, (1948). “Principios de Economía Política”. Obtenido en la página web:

<https://www.sintesis.com/data/indices/9788497565431.pdf>

MISHAN, EZRA J. (1985). *Introduction to normative economics*. pp 30 y ss. New York Oxford University.

MORATA, FRANCESC, (2002). Gobernanza multinivel en la Unión Europea .VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 8-11 Oct. 2002. Departamento de

Ciencia Política Universitat Autònoma de Barcelona Información obtenida en la página web:

<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/clad0044413.pdf>

MORATA, FRANCESC. (2004). *Gobernanza multinivel en la Unión Europea*. ISBN: 9788484561064 Editorial: Editorial Tirant lo Blanch. Fecha de la edición: 2004. Pp 20-30.

MUNDELL, R.A., (1961). *A Theory of Optimum Currency Areas*, *The American Economic Review*, vol. LI, num. 4, septiembre de 1961

MUÑOZ-ROJAS, OLIVIA. (2016). *Estéticas de la Nueva Política*. Publicado en *Diario El País* el 22 de enero de 2016. La autora es doctora en Sociología por la London School of Economics e investigadora independiente. Información obtenida en página web: www.oliviamunozrojasblog.com

MUSGRAVE, RICHARD MCGILL. (1959), *La Teoría de la Hacienda Pública: Un Estudio en Economía Pública*. *The theory of public finance; a study in public economy*, McGraw-Hill, New York.

MUSGRAVE, Richard. (1969): *Teoría de la Hacienda Pública*. Edición Castellana de edit. Aguilar

MUSGRAVE, Richard y MUSGRAVE, Peggy. (1991): *Hacienda Pública teórica y aplicada*, Madrid, McGraw-Hill, 5ª edición. Se puede consultar en la página web: <https://es.scribd.com/doc/113030555/40385052-Hacienda-Publica-Teorica-y-Aplicada-Musgrave-Richard>.

MUSGRAVE, Richard. (1957). "A multiple theory of budget determination", pp 333-343. Artículo en *Finanzarchiv*. Se puede consultar en la página web: https://www.jstor.org/stable/40909134?seq=1#page_scan_tab_contents

NIETO SOLÍS, JOSÉ ANTONIO. (2001). *Unión Europea. Una nueva etapa en la integración económica de Europa*. Ediciones Pirámide. Madrid. Pp. 161.

OATES, WALLACE. (1972), *Fiscal federalism*, Harcourt Brace Jovanovich, New York. *American Political Science Review*, 1974, vol. 68, issue 04, pp. 1777-1778.

OCAÑA AYBAR, JUAN CARLOS. (2004). *El proceso de integración europea: la influencia del contexto internacional*. *Estrategia global: revista de relaciones internacionales, economía, defensa y tecnología*, ISSN 1697-0764, N° 4 (JUN-JUL), 2004, págs. 12-16.

OCAÑA AYBAR, JUAN CARLOS. (2004). *La Historia de la Unión Europea. La Ciudadanía Europea. Antecedentes 1918-1939*. Información obtenida en la página web: <http://www.historiasiglo20.org/europa/antecedentes.htm>

OLESTI RAYO, ANDREU. (2015). *Catedrático de Derecho Internacional Público (Derecho Comunitario Europeo)*. *La Financiación del Presupuesto de*

la Unión Europea y la Necesidad de Revisar el Sistema de Recursos Propios. Universidad de Barcelona. Revista General de Derecho Europeo 37 (2015) Pp 5-6.

OOMMEN A. (1993) Bhagwati-Srinivasan Report on Economic Reforms. Economic and Political Weekly. Vol. 28, No. 40 (Oct. 2, 1993), pp. 2116-2118.

OZKAN, F, SIBERT, A and SUTHERLAND, A. (1997). 'Monetary Union, Entry Conditions and Economic Reform'. London, Centre for Economic Policy. Información obtenida en la página web: Research. https://cepr.org/active/publications/discussion_papers/dp.php?dpno=1720

PAREDES GÓMEZ, RAQUEL, (2003). Profesora Titular de Hacienda Pública y Sistema Fiscal. Universidad Complutense de Madrid. El Impuesto Sobre Sociedades en La Unión Europea después de una Década (I): Estructura y tipos Impositivos Nominales. Crónica Tributaria num. 106/2003. Pp 49-66. Información obtenida en la web mencionada a continuación: <https://www.economistas.es/contenido/REAF/gestor/3-PAREDES.pdf>

PATERNOSTER, DARÍO; VERBEKEN, DIRK Y RAKIĆ, DRAŽEN. (2017). La Política Monetaria Europea. Parlamento Europeo. Fichas temáticas sobre la Unión Europea. Noviembre de 2017. Información obtenida en la página web: <http://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/86/la-politica->

PATERNOSTER, DARÍO; VERBEKEN, DIRK Y RAKIĆ, DRAŽEN. (2019). La Política Monetaria Europea. Parlamento Europeo. Fichas temáticas sobre la Unión Europea. Mayo de 2019. Información obtenida en la página web: <http://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/86/la-politica->

PÉREZ GARCÍA, MANUEL LUIS. (2017). Doctor en Derecho. Asesor técnico del Tribunal de Cuentas de España Revista española de control externo, ISSN 1575-1333, Vol. 19, N° 55, 2017, págs. 81-111.

PIGOU, A. (1920): The Economics of Welfare. Edit. Mcmillan, Londres. Edición castellana publicada por el Instituto de Estudios Fiscales.

PIGOU, A. (1928): A Study in Public Finance. Edit. Macmillan, Londres (versión castellana de la tercera edición (1947) del Instituto de Estudios Fiscales, Madrid

PISANI-FERRY JEAN. (2014): The Euro Crisis and its Aftermath, Oxford University Press, pp.168-169.

PORRAS GÓMEZ, ANTONIO-MARTÍN, (2014). La Dimensión Constitucional Del Poder Presupuestario De La Unión Europea. Revista

Deusto, volumen 62. Número 1. pp 237-372. Información obtenida en la página web: <http://revista-estudios.revistas.deusto.es/article/view/237/372>

RAKIĆ, DRAŽEN. (2009) Parlamento Europeo. Los impuestos directos: la fiscalidad de las personas físicas y de las sociedades. Fichas Temáticas sobre la Unión Europea. Información obtenida en la página web: <http://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/80/los-impuestos-directos-la-fiscalidad-de-las-personas-fisicas-y-de-las-sociedades>

REYES GUZMÁN, GERARDO Y MOSLARES GARCÍA, CARLOS (2010): La Unión Europea en Crisis: 2008-2009. Problemas del Desarrollo. Revista Latinoamericana de Economía, vol. 41, núm. 161, abril-junio, 2010. pp. 13-39. Universidad Nacional Autónoma de México. Distrito Federal, México

ROBBINS, L. (1979), On Latsis's Methods and Appraisal in Economics: a Review Essay, *Journal of Economic Literature*, 17, 996-1004.

RODRÍGUEZ MARTÍN, JOSÉ ANTONIO. (2004). El Presupuesto de la Unión Europea. Una Valoración Empírica sobre la Evolución del Gasto. Departamento de Economía Aplicada. Universidad de Granada. Tesis Doctoral. Pp. 225.

RODRIGUEZ-POSE ANDRÉS Y, TSELIOS VASSILIS. (2010) Inequalities in income and education and regional economic growth in Western Europe. *Ann Reg Sci* 44: pp. 349–375.

RODRIGUES SIMAO, JORGE. (2000). European Union World. Unión Europea: Integración. 3. Los orígenes (1919-1939). El movimiento paneuropeo. Información obtenida en la página web: <https://www.europeanunionworld.com/economia/45-estudios-economicos-en-espanol/74-union-europea-integracion.html?showall=1>

RODRIK, DANI. (2017), Can Macron pull it off?, (11 de mayo), obtenido de www.project-syndicate.org.

ROMERO JUNQUERA, ABEL. (2013). Las Capacidades Militares de la Unión Europea. ¿Hacia una Europa de la Defensa ? pp. 3-5. Fuente: IEEE.ES. Información obtenida en la página web: <https://www.esup.edu.pe/descargas/boletines/julio/22%20las%20capacidades%20militares%20de%20la%20union%20europea.pdf>

ROSEN, SHERWIN. (1979). “Wage-Based Indices of Urban Quality of Life.” pp. 74–104. In *Current Issues in Urban Economics*, edited by Mahlon R. Straszheim and Peter M. Mieszkowski. Baltimore: Johns Hopkins University Press.

RUFFERT, M.,(2011). “The European Debt Crisis and European Union Law” en *Common Market Law Review*, 48, 2011, pp. 1783-1786.

RUIZ DEVESA, DOMÈNEC. (2016), A federal budget for the eurozone: the Böge-Beres proposal, *The Federalist Debate*, No. 2, (July 2017), obtenido de <http://www.federalist-debate.org/index.php/current/item/1071-a-federal-budget-for-the-eurozone-theb%C3%B6ge-ber%C3%A8s-proposal>

RUIZ-HUERTA CARBONELL, JESÚS, (2011). Tendencias de la fiscalidad en Europa. La armonización fiscal y el futuro de la Unión. *Información Comercial Española*, ICE: Revista de economía, ISSN 0019-977X, N° 863, 2011 (Ejemplar dedicado a: Euro y crisis económica), págs. 73-79

SANDBU, MARTIN. (2017), The utopia of fiscal union, *Financial Times* (London), (2 de agosto), obtenido de <https://www.ft.com/content/1f8dd500-7768-11e7-90c0-90a9d1bc9691>

SCHMIDT, CHRISTOPH. (2017), *How to renew the European project*, (1 de septiembre de 2017), obtenido de <https://www.project-syndicate.org/commentary/european-integration-france-germany-by-christoph-m--schmidt-2017-09?barrier=accesspaylog>

SCHMUCK, OTTO Y UNSER, GUNTHER. (1998): *Die Europäische Union*, München, Bundeszentrale für politische Bildung. Obtenido de [file:///10.10.100.172/DATOSPDI1/usr/308/27456308/Descargas/zb_EU_diehl_gesamtes_Buch%20\(1\).pdf](file:///10.10.100.172/DATOSPDI1/usr/308/27456308/Descargas/zb_EU_diehl_gesamtes_Buch%20(1).pdf)

SCREPANTI, E. y ZAMAGNI, S. (2005). *An Outline of the History of Economic Thought*. Nueva York: Oxford University PressInc.

SMITH, ADAM. (1776). *La Riqueza de las Naciones* Autor: Versión simplificada del Prof. Carlos Rodríguez Braun. Editor digital: Titivillus ePub base r1.2. Información obtenida en la página web: <http://ceiphistorica.com/wp-content/uploads/2016/04/Smith-Adam-La-Riqueza-de-las-Naciones.pdf>

SPINELLI, ALTIERO Y ROSSI, ERNESTO. (2016). Manifiesto de Ventotene. *Revista Contexto*. Artículo publicado el 11 de mayo de 2016. Información obtenida en la página web: <https://ctxt.es/es/20160511/Politica/5937/Manifiesto-Ventotene-fundacion-UE-tratados.htm>

STIGLITZ, JOSEPH, (1997), *La Economía del Sector Público*. Ed. Bosch.

STRASSER, D. (1978): *La Hacienda de Europa*, Ministerio de Hacienda. Instituto de Estudios Fiscales, Madrid. pp 14.

STRASSER, D. (1990) : “Les finances de l’Europe: le droit budgétaire et financier des communautés européennes”. L.G.D.J.

STRASSER, D. (1993): “La Hacienda de Europa: el Derecho presupuestario y financiero de las Comunidades Europeas”. IEF.

TRAPÉ VILADOMAT, MONTSERRAT. (2005). *El Foro Sobre Precios de Transferencia en la Unión Europea*. Información Comercial Española, ICE:

Revista de Economía, ISSN 0019-977X, N° 825, 2005 (Ejemplar dedicado a: Nuevas tendencias en economía y fiscalidad internacional), págs. 161-172.
Web: http://www.revistasice.com/CachePDF/ICE_825_161-172__93E96C5EED46887C4804904427CFF7F6.pdf

TRESCH, R. W. (1981): *Public Finance. A normative theory*. Plano (Texas), Business Pub. Inc. and ... Madrid, Instituto de Estudios Fiscales. TEMAS UNIVERSITARIOS Horacio Capel: Filosofía y ciencia en la Geografía. pp 242

TSOUKALIS, LOUKAS (2017). *The Politics and Economics of European Monetary Integration*. Routledge Library Editions: Monetary Economics. Volume 9. Obtenido en la página web: [file:///10.10.100.172/DATOSPDI1/usr/308/27456308/Descargas/9781315188690_googlepreview%20\(3\).pdf](file:///10.10.100.172/DATOSPDI1/usr/308/27456308/Descargas/9781315188690_googlepreview%20(3).pdf)

VAYSSIERE, BERTRAND. (2005), *Le manifeste de Ventotene (1941) : acte de naissance du fédéralisme européen, Guerres Mondiales et Conflits Contemporains*, Vol. 55, No. 217, Enero, obtenido de <https://www.cairn.info/revue-guerres-mondiales-etconflits-contemporains-2005-1-page-69.htm>

VILAS, CARLOS M. (1997) “De ambulancias, bomberos y policías: la política social del Neoliberalismo”, *Desarrollo Económico*, Vol. 36, n° 144, enero-marzo.

WALKER, NEIL. (2008): *Taking Constitutionalism beyond the State*, *Political Studies*, pp. 56.

WERNER REPORT. (1970), *Report to the Council and the Commission on the realization by stages of economic and monetary union in the Community, Luxembourg*, (8 de octubre de 1970), obtenido de http://ec.europa.eu/archives/emu_history/documentation/chapter5/19701008en72realisationbystage.pdf

WOLFF, GUMTRAN (2017), *Eurozone or EU budget? Confronting a complex political question* (June 29), obtenido de <http://bruegel.org/2017/06/eurozone-or-eu-budget-confronting-a-complex-political-question/>

Artículos:

ABAL CAAMAÑO, ALEJANDRA, (2014). *La Planificación Fiscal Agresiva de las Multinacionales Europeas en el Impuesto Sobre Sociedades Descripción del problema y análisis crítico a la luz de las últimas medidas de los organismos europeos*. Universidad Pontificia ICAE – ICADE Comillas Madrid. Información obtenida en la página web: <https://repositorio.comillas.edu/xmlui/bitstream/handle/11531/831/TFG000825.pdf?sequence=1>

BORRELL, JOSEP. (2013) Dos problemas europeos. Artículo publicado en Diario El Periódico el día 15 de mayo de 2013. Información obtenida en la página web: <https://www.elperiodico.com/es/opinion/20130514/dos-problemas-europeos-2390642>

CARBAJO VASCO, DOMINGO, (2015). El “Diverted Tax Profits” (“Impuesto sobre los beneficios desviados”) Británico. Publicado el julio 29, 2015 en el Foro de wordpress.com.

Información obtenida en la página web:

<https://blogmastercaf.wordpress.com/2015/07/29/el-diverted-tax-profits-impuesto-sobre-los-beneficios-desviados-britanico/>

Información obtenida también en la web: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/385741/Diverted_Profits_Tax.pdf

COMISIÓN EUROPEA. (2014). Un presupuesto fuerte y saneado para una Unión Europea fuerte y saneada. Forma parte de una serie de publicaciones que explica la actividad de la UE en distintos ámbitos políticos, las razones por las que interviene y los resultados obtenidos. Se puede consultar en la página web:

https://europa.eu/european-union/file/1104/download_es?token=puYElRyB

COMISIÓN EUROPEA: COMUNICACIÓN 2020 Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador. Bruselas, 3.3.2010 COM(2010) 2020 final. Información obtenida en la página web: <https://europacreativa.es/wp-content/uploads/2017/08/Estrategia-EUROPA-2020.pdf>

COMISIÓN EUROPEA. DIRECCIÓN GENERAL DE POLÍTICA REGIONAL. PAWEŁ SAMECKI, Comisario de Política Regional Y VLADIMIR ŠPIDLA, Comisario de Empleo Asuntos Sociales e Igualdad, (2009). El sistema de control de la política de cohesión. El funcionamiento en el periodo presupuestario 2007-2013. Información obtenida en la página web: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/presenta/audit2009/audit2009_es.pdf

COMISIÓN EUROPEA, (30/1/2019). Documento de reflexión: Hacia una Europa sostenible en 2030. Información obtenida en la página web: <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2019/ES/COM-2019-22-F1-ES-MAIN-PART-1.PDF>

COMISIÓN EUROPEA (2014). Comprender las políticas de la Unión Europea: Cómo funciona la Unión Europea. Publicación de la Dirección General de Comunicación. ISBN 978-92-79-39910-7 Obtenido en la página web:

http://publications.europa.eu/resource/cellar/9a6a89dc-4ed7-4bb9-a9f7-53d7f1fb1dae.0021.02/DOC_1

COMISIÓN EUROPEA. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Un presupuesto moderno para una Unión que proteja, empodere y vele por la seguridad El marco financiero plurianual para el período 2021-2027 COM(2018) 321 final. Web: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:c2bc7dbd-4fc3-11e8-be1d-01aa75ed71a1.0019.02/DOC_1&format=PDF

COMISIÓN EUROPEA. El Marco financiero plurianual 2021-2027. Nota política previa al Consejo Europeo de junio de 2018. Página web: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/euco-budget-booklet-june2018_es.pdf

DIARIO ABC. Sánchez, Rosalía. (2016). Alemania, contra el dumping en el impuesto de sociedades. Publicado en la sección de economía el 22 de noviembre de 2016. Información obtenida en la página web: http://www.abc.es/economia/abci-alemania-contra-dumping-impuesto-sociedades-201611221212_noticia.html

DIARIO EL MUNDO. EDITORIAL. (2017). Hay que armonizar el Impuesto de Sociedades en la Unión Europea. 20 de mayo de 2017. Información obtenida en la página web: <http://www.elmundo.es/opinion/2017/05/20/591f3bd3ca4741f87b8b45a5.html>

DIARIO ECONÓMICO CINCO DÍAS. (2016). Primer paso para un impuesto europeo de Sociedades. Publicado en la Sección La UE del Revés, el 24 de octubre de 2016. Información obtenida en la página web: https://cincodias.elpais.com/cincodias/2016/10/21/economia/1477073890_455443.html

DIARIO LA REPUBBLICA. ENTREVISTA AL PAPA FRANCISCO, de Eugenio Scalfari. Publicada el 8 de julio de 2017. Se puede consultar en la página web: https://www.repubblica.it/vaticano/2017/07/08/news/scalfari_intervista_francisco_il_mio_grido_al_g20_sui_migranti_-170253225/?refresh_ce

DOSIER FINANCIAL PERSPECTIVE 2007-2013 (4/6/2012). Diario Virtual Euroactiv. Información obtenida en la página web: <http://www.euractiv.com/section/future-eu/linksdossier/financial-perspective-2007-2013/>

DOSIER DEL PARLAMENTO EUROPEO, (2013). Un presupuesto a la altura de las necesidades. Ofrece una visión global sobre las negociaciones entre la Eurocámara y los Estados europeos, y sobre los próximos presupuestos.

Información obtenida en la página web:

<http://www.europarl.europa.eu/news/es/headlines/priorities/presupuesto-2014-2020>

EL ECONOMISTA. EUROPA PRESS. Artículo de 2 de mayo de 2018: El Presupuesto de la UE contempla más gasto para la inmigración y menos para los subsidios agrícolas. Se puede consultar en la página web:

<http://www.eleconomista.es/economia/noticias/9110483/05/18/El-Presupuesto-de-la-UE-contempla-mas-gasto-para-la-inmigracion-y-menos-para-los-fondos-agricolas-.html>

EURATOM DEL CONSEJO, Decisión 2014/335/UE, de 26 de mayo de 2014, sobre el sistema de recursos propios de la Unión Europea (DO L 168 de 7.6.2014, p. 105).

FINANCIAL TIMES. (2013), The economists' warning, Financial Times, (23 de septiembre de 2013)

GRUPO DE ALTO NIVEL SOBRE RECURSOS PROPIOS. Future Financing of the EU. Final report and recommendations of the High Level Group on Own Resources. December 2016. Mario Monti (Chairman), Daniel Dăianu, Clemens Fuest, Kristalina Georgieva, Ivailo Kalfin, Alain Lamassoure, Pierre Moscovici, Ingrida Šimonytė, Frans Timmermans, Guy Verhofstadt. pp 7-34. Información obtenida en la página web:

http://ec.europa.eu/budget/mff/hlgor/library/reports-communication/hlgor-report_20170104.pdf

INFORME MACDOUGALL. (1974). La Comisión Europea solicitó, en 1974, a un colectivo de economistas liberales el análisis y examen del papel futuro de las finanzas en el contexto general de la integración europea dirigidos por Sir Donald MacDougall. Obtenido de https://www.cvce.eu/content/publication/2012/5/31/c475e949-ed28-490b-81ae-a33ce9860d09/publishable_en.pdf

LÓPEZ BERLÍN, MARIA PAZ, Diario La Vanguardia (4/6/2018). Artículo: La Europa que quiere Merkel. Información obtenida en la página web:

<http://www.lavanguardia.com/internacional/20180604/444062285118/merkel-presupuesto-euro-agencia-migratoria-comun.html>

MANIFIESTO DE VENTOTENE. SPINELLI, ALTIERO Y ROSSI, ERNESTO. Revista Contexto. Artículo publicado el 11 de mayo de 2016. Información obtenida en la página web:

<https://ctxt.es/es/20160511/Politica/5937/Manifiesto-Ventotene-fundacion-UE-tratados.htm>

MARTIN RODRIGUEZ, JOSE MIGUEL. (2014). Competencia fiscal en la tributación de las personas físicas en la Unión Europea. CEF: Revista de contabilidad, tributación y casos prácticos. 377-378. Pp. 5-56. Página Web:

https://www.researchgate.net/profile/Jose_Miguel_Martin_Rodriguez/publication/272174852_Competencia_fiscal_en_la_tributacion_de_las_personas_fisicas_en_la_Union_Europea/links/54ddefe80cf23bf204391667/Competencia-fiscal-en-la-tributacion-de-las-personas-fisicas-en-la-Union-Europea.pdf

MECANISMO EUROPEO DE ESTABILIDAD. BCE Boletín Mensual. Julio 2011 Información obtenida en la página web mencionada a continuación: <https://www.bde.es/f/webbde/SES/Secciones/Publicaciones/PublicacionesBCE/BoletinMensualBCE/11/Fich/bm1107-4.pdf>

MINISTERIO DE EXTERIORES DE ESPAÑA. La Acción Exterior de la Unión Europea 2014-2020. Guía Práctica de su Financiación. Información obtenida en la página web: <http://www.Exteriores.Gob.Es/Portal/Es/Saladeprensa/Multimedia/Documents/Guia%20practica%20financiacion.Pdf>

MUÑOZ-ROJAS, OLIVIA. (2016). Estéticas de la Nueva Política. Publicado en Diario El País el 22 de enero de 2016. La autora es doctora en Sociología por la London School of Economics e investigadora independiente. Información obtenida en página web: www.oliviamunozrojasblog.com.

MUÑOZ-ROJAS, OLIVIA. (2018). Una Europa con Futuro. Publicado en Diario El País el 14 de agosto de 2018. Se puede consultar en la página web: https://elpais.com/elpais/2018/08/01/opinion/1533132792_201897.html

OTIS RODNER, JAMES. “La Inversión Internacional en Países en Desarrollo”. Editorial Arte. (Caracas, Venezuela. 1993). Página 265.

PÉREZ, CLAUDI, (2017). DIARIO EL PAÍS: artículo de 31 de mayo: Bruselas propone un presupuesto común y eurobonos a muy largo plazo. Información obtenida en la página web: http://economia.elpais.com/economia/2017/05/30/actualidad/1496169721_162845.html

REVIEW OF THE 'SIX-PACK' AND 'TWO-PACK'. (EPRS) European Parliamentary Research Service Author: Angelos Delivorias, Members' Research Service EN PE 542.182. Obtenido de <http://www.europarl.europa.eu/EPRS/EPRS-AaG-542182-Review-six-pack-two-pack-FINAL.pdf>

SUANCES, PABLO R, (2016). ¿Qué es y cómo funciona el Mecanismo Europeo de Estabilidad? Diario El Mundo. Sección de Economía. Artículo publicado 21 22/12/2016. Información obtenida en la página web: <http://www.elmundo.es/economia/2016/12/22/5853e46fca4741ff3f8b45a0.html>

URTASUN DOMENECH, ERNESTO Y HERNÁNDEZ NICOLAU, JESÚS. (2018), Eurodiputado por Catalunya en Comú el primero y Asesor en el Parlamento Europeo el segundo. Una Revolución contra el Fraude Fiscal en la UE. Artículo publicado en el Diario Cinco Días, Sección Compañías, el 17 de marzo de 2018.

https://cincodias.elpais.com/cincodias/2018/03/16/companias/1521201818_651057.html

VALDÉS, ASUNCIÓN (1976). Artículo Aumentan las dificultades de la "serpiente" monetaria europea. Publicado en el Diario El País el 19/9/1976. Información obtenida en la página web:
https://elpais.com/diario/1976/09/19/economia/211932008_850215.html

Publicaciones:

COMUNICACIÓN "UN MARCO FINANCIERO PLURIANUAL NUEVO Y MODERNO PARA UNA UNIÓN QUE CUMPLA DE FORMA EFICIENTE CON SUS PRIORIDADES POSTERIORES A 2020" -Fichas técnicas - Documento de reflexión sobre el futuro de las finanzas de la UE - Consultas públicas: El futuro de las finanzas de la UE.

EUROPEAN COMMISSION (2016): European Financial Stability and Integration Review, April, Brussels.

GIPUZKOA Y LA UNIÓN EUROPEA. (2012). Boletín de Información, número 68. Junio de 2012. Pag. 3. Información obtenida en la página web: http://www4.gipuzkoa.net/ogasuna/fondoseur1/uploads/boletines/2012-07-12_Boletin%20n%2068.pdf

(2011): Política Económica Española. La España del siglo XXI, ("Prólogo" de JUAN VERLARDE y JOSÉ BAREA), Tirant lo Blanch, Valencia. —

(2012): (Coord.) "Tendencias actuales en materia de presupuestación", Presupuesto y Gasto Público, núm. 169, IEF, Madrid. —

(2012): "Claves de una nueva política fiscal y presupuestaria para España", Conferencia, UIMP, Sevilla. —

(2013): "Propuestas para el Crecimiento Económico y la Viabilidad del Estado del Bienestar", Papeles de Economía Española, FUNCAS, núm. 135, Madrid. — (2013): "Instrumentos clave en la lucha contra el fraude. La importancia de la educación fiscal", Crónica Tributaria, núm. 146, IEF, Madrid. —

(2013): "Un Consejo Fiscal Independiente para España", Crónica Tributaria, núm. 148, IEF, Madrid.

Páginas Web:

https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/budget-proposals-economic-monetary-union-may2018_es.pdf

https://europa.eu/european-union/law/treaties_es

https://elpais.com/diario/1976/09/19/economia/211932008_850215.html

http://ec.europa.eu/budget/budget4results/useful-info/news/news_en.cfm?id=26

http://europa.eu/pol/financ/index_es.htm

Presupuesto de la Unión Europea. Datos obtenidos de la página web:

<http://eur-lex.europa.eu/budget/data/General/2018/es/GenRev.pdf>

<http://www.learneurope.eu/index.php?cID=332>

http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/es/displayFtu.html?ftuId=FTU_1.5.2.html

http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/es/displayFtu.html?ftuId=FTU_5.4.1.html

LA HISTORIA DE LA UNIÓN EUROPEA. La Ciudadanía Europea. Antecedentes 1918-1939. Información obtenida en la página web: <http://www.historiasiglo20.org/europa/antecedentes.htm>

PARLAMENTO EUROPEO. El Presupuesto de la UE en detalle. El presupuesto de la UE, de un vistazo. Datos del presupuesto obtenidos en la siguiente página web: http://www.europarl.europa.eu/external/html/budgetataglance/default_es.html

<http://diposit.ub.edu/dspace/handle/2445/69056>

http://ec.europa.eu/budget/index_en.cfm

http://ec.europa.eu/budget/mff/figures/index_en.cfm#scoreboard03

<http://e-spacio.uned.es/fez/eserv/tesisuned:CiencEcoEmp-Pcmataran/Documento.pdf>

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2012:0531:FIN:en:PDF>

http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-4086_en.htm

<http://www.consilium.europa.eu/es/policies/eu-annual-budget/2017/>

<http://www.europeanfederalistpapers.eu/index.php/en/papers/separate-papers/10-nr-1-klinkers-augustus-2012>

http://www.revistasice.com/CachePDF/ICE_851_37-52__6E3A5CE3612A05E29C9E6839C5104468.pdf

http://www.sepg.pap.minhfp.gob.es/Presup/PGE2016Proyecto/MaestroDocumentos/PGE-ROM/doc/3/3/1/2/2/N_16_A_A_2_1_2_G2_1.PDF

<http://www.tdx.cat/handle/10803/1499>

<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5582333>

https://europa.eu/european-union/topics/budget_es

<https://www.ucm.es/data/cont/media/www/pag-55159/lib1cap9.pdf>

https://www.wto.org/spanish/thewto_s/igo_obs_s.htm

<https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/9cacce88-4c43-11e7-a5ca-01aa75ed71a1/language-en>