

05

Santiago Lago Peñas

Catedrático de Economía Aplicada
de la Universidade de Santiago de Compostela
y economista sénior de Funcas



El camino hacia una hacienda federal europea

La pandemia de la COVID-19 y la guerra en Ucrania han acelerado un patrón conocido de integración europea “a golpe de crisis”. Cuando los costes de la inacción se vuelven evidentes, la Unión Europea (UE) recurre a instrumentos extraordinarios que amplían, de forma temporal e imperfecta, su capacidad de actuación. Sin embargo, transformar esa respuesta reactiva en una arquitectura fiscal genuinamente federal exige asumir que una parte relevante de los bienes públicos clásicos y de las inversiones estratégicas del siglo XXI presenta un ámbito de provisión eficiente a escala europea, con ingresos propios visibles y políticamente legitimados. Este artículo resume una propuesta para la construcción de una hacienda federal europea orientada a financiar la defensa y la seguridad, la acción exterior, las grandes infraestructuras transnacionales, los dispositivos de aseguramiento colectivo ante riesgos extremos y choques asimétricos, e inversiones en la transición verde y digital. Se discuten el tamaño necesario del presupuesto, la combinación coherente entre tributos y deuda y los principales obstáculos jurídicos y de economía política, poniendo el foco en lo que puede avanzarse en el corto plazo y en los pasos que quedan para un horizonte de medio plazo.

Introducción¹

La pandemia de la COVID-19 y la guerra en Ucrania responden a un patrón de integración europea “a golpe de crisis” (Costas y Lago Peñas, 2015). La respuesta a la crisis financiera, junto a esos dos fenómenos más recientes, ilustra esta dinámica: la UE crea instrumentos como SURE para sostener esquemas de protección del empleo, emite deuda para financiar el programa *NextGenerationEU* y refuerza su papel en el apoyo financiero y militar a Ucrania. Estas iniciativas han ampliado, *de facto*, la capacidad fiscal de la Unión Europea (UE), pero siguen siendo excepcionales y están acotadas temporalmente.

El salto hacia una estructura de hacienda genuinamente federal exigirá una reasignación estable de competencias desde los Estados miembros al nivel europeo en aquellos ámbitos en los que las economías de escala, las externalidades transfronterizas y las necesidades de coordinación son más intensas y evidentes. El objetivo de este artículo es doble: precisar qué funciones debería asumir y ofrecer una hoja de ruta sobre tamaño, composición y gobernanza, enfatizando las medidas realistas a corto plazo y las reformas de mayor calado a medio y largo plazo.

¿Qué entendemos por hacienda federal europea?

Una hacienda federal sólida y robusta se construye sobre tres pilares fundamentales.

En primer lugar, la cesión al escalón europeo de gobierno de las competencias en bienes públicos puros (Fuest y Pisani-Ferry, 2019); el

reforzamiento de las políticas europeas de estabilización macroeconómica, lo que podría incluir fórmulas de aseguramiento ante crisis de desempleo (Beblavý y Maselli, 2014; Dolls et al., 2018); y una mayor apuesta por respuestas coordinadas a desafíos comunes de índole diversa. Esos bienes públicos incluyen la defensa y la seguridad, la acción exterior y las infraestructuras transnacionales. Por su parte, los desafíos comunes se refieren a la preparación y la respuesta ante eventos extremos, así como a una parte de las inversiones estratégicas para la UE recogidas en el Informe Draghi y la Brújula de la Competitividad.

En segundo lugar, un sistema de ingresos propios de naturaleza tributaria, con capacidad recaudatoria suficiente, visible para los ciudadanos y articulado con el principio de neutralidad vertical: aumento de los ingresos europeos acompañado de reducciones de tributos o contribuciones nacionales.

|
*La hacienda federal europea debe contar
con una capacidad de endeudamiento
disciplinada, orientada a financiar
inversiones con retorno intergeneracional
y a suavizar shocks*
|

Finalmente, la hacienda federal europea debe contar con una capacidad de endeudamiento disciplinada, orientada a financiar inversiones con retorno intergeneracional y a suavizar *shocks*, pero respaldada por una base fiscal creíble y sujeta a reglas explícitas sobre ratios de deuda y de servicio en relación con los ingresos ordinarios.

¹ Este artículo está basado en el documento *La construcción de una hacienda federal europea: Objetivos e instrumentos* disponible en https://www.funcas.es/documentos_trabajo/la-construccion-de-una-hacienda-federal-europea-objetivos-e-instrumentos/

La experiencia del federalismo fiscal muestra que la asignación de competencias de gasto sin responsabilidad tributaria genera transferencias opacas, problemas de disciplina e ilusión fiscal y conflictos distributivos. Por ello, la estructura multinivel de hacienda debe evitar estos riesgos, vinculando de manera clara la imposición con la representación.

Tamaño presupuestario y financiación

El presupuesto comunitario actual se sitúa ligeramente por encima del 1 % del producto interior bruto (PIB) de la UE y se financia mayoritariamente mediante contribuciones nacionales calculadas sobre la renta nacional bruta, recursos basados en el IVA y en los derechos de aduana, junto con nuevos recursos como la contribución sobre plásticos no reciclados. Esta arquitectura responde a una historia centrada en la construcción del mercado interior y en la financiación de políticas de cohesión y de agricultura, más que en la provisión de bienes públicos puros.

Las necesidades de gasto asociadas a la defensa, la seguridad económica, las infraestructuras transnacionales y la transición verde y digital apuntan a un orden de magnitud muy superior. Los compromisos recientes en el seno de la OTAN, que incluyen a la mayoría de los Estados miembros de la UE, fijan un objetivo de gasto total en defensa y seguridad que podría alcanzar el 5 % del PIB en torno a 2035, frente a niveles actuales apenas superiores al 2 %. Aunque no todo ese esfuerzo deba canalizarse a escala europea, la brecha actual ilustra la magnitud del desafío presupuestario.

Si se suman el incremento necesario en defensa y seguridad, el refuerzo de infraestructuras transnacionales y el apoyo sistemático a las transiciones verde y digital, el orden de

magnitud de un presupuesto europeo capaz de asumir esas funciones se situaría entre el 3 y el 5 % del PIB, dependiendo del grado de cesión competencial: en algunos casos, la coordinación del gasto puede ser un buen sustituto de la ejecución centralizada. Es arriesgado fijar una cifra exacta, porque la viabilidad política de trasladar responsabilidades desde los Estados a la UE es limitada a corto plazo, pero la tendencia debería apuntar a superar claramente el marco actual (Bouabdallah et al., 2025).

|
Cuando la deuda se expresa en relación con los ingresos ordinarios, la ratio de deuda de la UE supera ya a la de los Estados miembros más endeudados (Grecia e Italia), lo que subraya la necesidad de reforzar la base fiscal
|

En este contexto, la deuda europea ha ganado peso. A finales de abril de 2026, la deuda viva de la UE ascendía a unos 761.000 millones de euros, principalmente vinculada a *NextGenerationEU*, SURE y la asistencia a Ucrania, lo que representa alrededor del 3,9 % del PIB comunitario. Sin embargo, cuando la deuda se expresa en relación con los ingresos ordinarios, la ratio de deuda de la UE supera ya a la de los Estados miembros más endeudados (Grecia e Italia), lo que subraya la necesidad de reforzar la base fiscal y evitar que la deuda se convierta en un sustituto permanente de los impuestos europeos.

Perspectivas de corto plazo: qué puede hacerse ya

En el corto plazo, las posibilidades de avanzar pasan por aprovechar al máximo los instrumentos existentes y realizar reformas que no exijan una modificación profunda de los Tratados. En

primer lugar, en los últimos dos años ha aparecido una ventana política para canalizar una parte creciente del esfuerzo en defensa y seguridad a escala europea, especialmente en el tramo de “seguridad” que incluye infraestructuras críticas, ciberdefensa, innovación y capacidades tecnológicas conexas. Sin necesidad de asumir de inmediato el 5 % del PIB fijado como referencia a largo plazo en el seno de la OTAN, la UE puede coordinar y financiar programas conjuntos que mejoren la eficiencia y reduzcan las duplicidades entre los 27 ejércitos y las administraciones nacionales.

En segundo lugar, durante la última década, la Comisión Europea ha presentado varias propuestas para diversificar los recursos propios de la Unión, vinculadas a políticas emblemáticas como el Sistema de Comercio de Emisiones (ETS), el Mecanismo de Ajuste en Frontera por Carbono (CBAM) y, en propuestas anteriores, la reforma internacional de la tributación empresarial basada en el Pilar 1 de la OCDE/G20. La propuesta más reciente, presentada en julio de 2025 para el marco financiero plurianual 2028-2034, plantea asignar al presupuesto europeo una parte de los ingresos del ETS y del CBAM, así como introducir recursos basados en los residuos electrónicos no recogidos, los impuestos especiales sobre el tabaco y una contribución empresarial a tanto alzado diferenciada por tramos de facturación —la *Corporate Resource for Europe* (CORE)—. Resulta realista avanzar gradualmente en su adopción, diversificando las fuentes de financiación y reduciendo la dependencia de las contribuciones nacionales basadas en la renta nacional bruta. Además, existe margen para mejorar el cumplimiento del IVA y para introducir tasas vinculadas a la gestión de determinados envíos de comercio electrónico procedentes de terceros países. En conjunto, estas medidas permitirían ampliar y diversificar los ingresos de la Unión sin depender exclusivamente de las contribuciones nacionales.

Por último, el uso de instrumentos de aseguramiento colectivo ya ensayados, como SURE, puede consolidarse, transformando respuestas extraordinarias en mecanismos más estables que aporten seguridad económica ante choques severos. Esta transición puede hacerse de forma gradual, con techos de gasto y reglas claras, para evitar incentivos perversos.

Perspectivas de medio y largo plazo: hacia un Tesoro europeo

En un horizonte más a largo plazo, la ambición debe ser configurar un auténtico Tesoro europeo que sería responsable de la planificación fiscal plurianual, la gestión integrada de la deuda, la relación con los contribuyentes y las autoridades tributarias nacionales, y la elaboración de informes de sostenibilidad.

Desde el punto de vista jurídico, la principal palanca sigue siendo el artículo 311 del Tratado de Funcionamiento de la UE y las decisiones sobre recursos propios, que hoy requieren unanimidad en el Consejo y la ratificación de los parlamentos nacionales. A medio plazo, cabe explorar dos vías no excluyentes: una reforma progresiva dentro de los Tratados que amplíe las bases tributarias compartidas y refuerce el papel del Parlamento Europeo; y una vía de cooperación reforzada entre grupos de países dispuestos, que podría replicar la lógica de la creación del euro.

El perímetro competencial debería incorporar programas de defensa colectiva con mayor peso de la planificación y la financiación europeas, acciones exteriores y políticas industriales en tecnologías críticas, redes de transporte, energía y comunicaciones digitales de alcance transnacional, y dispositivos de aseguramiento frente a eventos extremos sujetos a “incertidumbre radical” que pueden desbordar las capacidades

fiscales de países muy endeudados. Aunque resulta más controvertido ampliar el campo a programas de protección social ordinaria, la experiencia acumulada en seguros comunes frente al desempleo y en mecanismos de estabilización ante *shocks* asimétricos ofrece una base sobre la que construir, siempre respetando la diversidad de los estados de bienestar nacionales.

Por el lado de los ingresos, habría que avanzar hacia una participación estable y significativa en las grandes bases tributarias, en particular en el IVA y el impuesto sobre sociedades. En el IVA, su amplia y relativamente estable base, junto con el elevado grado de armonización existente, permitiría articular un tramo europeo que sustituyera parcialmente la contribución nacional actual, compensándola con una reducción equivalente de los tramos nacionales. En el impuesto sobre sociedades, la mayor movilidad de las bases imponibles, el riesgo de competencia fiscal nociva y la necesidad de preservar la coherencia del mercado interior justifican avanzar hacia una base común, sobre la que los niveles europeo y nacional pudieran compartir la capacidad normativa y la recaudación. Este desplazamiento debería preservar la neutralidad fiscal agregada, reforzar la visibilidad del vínculo entre impuestos y políticas europeas y acompañarse de mecanismos comunes de administración y control que limiten el fraude, la elusión y las diferencias de cumplimiento.

Sobre la economía política de la integración europea

Sin duda, la construcción de una hacienda federal europea enfrenta importantes obstáculos jurídicos, institucionales y de economía política. La exigencia de unanimidad en la creación de

recursos propios y la necesidad de ratificaciones nacionales convierten cada reforma fiscal en un proceso complejo, vulnerable a vetos cruzados y a tensiones entre contribuyentes netos y receptores netos.

|
La heterogeneidad de preferencias entre países, el auge de fuerzas euroescépticas y la percepción de que la federalización fiscal implica aumentos de impuestos y un mayor intervencionismo público alimentan resistencias
|

Además, la heterogeneidad de preferencias entre países, el auge de fuerzas euroescépticas y la percepción de que la federalización fiscal implica aumentos de impuestos y un mayor intervencionismo público alimentan resistencias. La neutralidad fiscal vertical —es decir, reducir los tributos nacionales al tiempo que se aumentan los europeos— puede ser una clave para mitigar esas reticencias, al explicar que el cambio no afecta necesariamente al tamaño agregado del sector público.

Por otro lado, el vínculo entre imposición y representación debe reforzarse para garantizar la legitimidad de la nueva hacienda federal. La ampliación del papel del Parlamento Europeo en la creación y supervisión de los recursos propios, así como fórmulas que involucren a los parlamentos nacionales en decisiones clave, pueden ayudar a cerrar la brecha entre los contribuyentes y las decisiones fiscales europeas. Finalmente, la ilusión fiscal asociada al recurso intensivo a la deuda y a las garantías implícitas de mutualización debe abordarse con reglas claras y transparencia.

Conclusiones

La experiencia reciente muestra que la UE es capaz de avanzar en su integración fiscal cuando las crisis revelan los costes de la inacción. Sin embargo, depender exclusivamente de esa lógica reactiva resulta insuficiente para afrontar retos estructurales como la transición verde y digital, la seguridad económica y la provisión de bienes públicos globales.

Una hacienda federal europea, tal como se ha delineado en este artículo, ofrece un marco coherente para reasignar competencias, reforzar la capacidad fiscal y mejorar la eficiencia y la equidad en la provisión de bienes públicos y en la gestión de riesgos. En

el corto plazo, la prioridad debe ser ampliar gradualmente el esfuerzo conjunto en defensa y seguridad, consolidar instrumentos de aseguramiento colectivo y vincular nuevas fuentes de ingresos a políticas emblemáticas, respetando la neutralidad fiscal vertical.

A medio plazo, la agenda incluye la construcción de un Tesoro europeo con un mandato claro y la ampliación del perímetro competencial. La economía política de este proceso sugiere que las ventanas de oportunidad seguirán abiertas en contextos de crisis, pero también que la consolidación de una hacienda federal exigirá pactos intertemporales consistentes, transparencia y una articulación más sólida entre imposición y representación.

Referencias

- BEBLAVÝ, M., y MASELLI, I. (2014). An Unemployment Insurance Scheme for the euro Area: A Simulation Exercise of Two Options. *CEPS Special Report*, 98.
- BOUABDALLAH, O., DORRUCCI, E., NERLICH, C., NICKEL, C., y VLAD, A. (2025). Time to Be Strategic: How Public Money Could Power Europe's Green, Digital and Defence Transitions. <https://www.ecb.europa.eu/press/blog/date/2025/html/ecb.blog20250725~f26b4ef0f3.en.html>
- COSTAS, A., y LAGO PEÑAS, S. (2015). La crisis de la deuda, el euro y la construcción política europea: reflexiones desde la economía. *Res Publica*, 18(1), 187-195.
- DOLLS, M., FUEST, C., NEUMANN, D., y PEICHL, A. (2018). An Unemployment Insurance Scheme for the Euro Area? A Comparison of Different Alternatives Using Microdata. *International Tax and Public Finance*, 25(1), 273-309.
- EUROPEAN COMMISSION. (2025a). *The 2028-2034 Multiannual Financial Framework: Proposals (MFF 2028-34)*. https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/eu-budget/long-term-eu-budget/eu-budget-2028-2034_en
- EUROPEAN PARLIAMENT. (2025b). *Mapping of Existing, Proposed, and Potential Own Resources for the EU Budget*. [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2026/783556/BUDG_BRI\(2026\)783556_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2026/783556/BUDG_BRI(2026)783556_EN.pdf)
- FUEST, C., y PISANI-FERRY, J. (2019). A Primer on Developing European Public Goods. *EconPol Policy Report*, 16/2019. Ifo Institute.

