

LOS ATRIBUTOS DE UNA UNIÓN FISCAL EN EUROPA: RECURSOS PROPIOS, UNIÓN DE TRANSFERENCIAS Y DEUDA (*)

Santiago LAGO PEÑAS

GEN, IEB y Universidad de Vigo

Albino PRADA BLANCO

ERENEA y Universidad de Vigo

Resumen

En este trabajo se analiza el presupuesto de la actual Unión Europea (UE-27) teniendo presentes los objetivos y funciones propias de la hacienda federal de una unión fiscal avanzada. En el análisis se presta especial atención a las fuentes de ingresos, la composición del gasto y los flujos fiscales transfronterizos motivados por el juego de gastos e ingresos comunitarios. A partir del análisis anterior, discutimos los fundamentos e instrumentos de una reforma de los ingresos con mayor o menor grado de ambición, la mutualización de la deuda pública y otras opciones en la financiación del endeudamiento de los Estados miembros.

Palabras clave: Unión Europea, integración fiscal, presupuesto comunitario, armonización fiscal, federalismo fiscal.

Abstract

This paper analyzes the budget of the current European Union (EU-27) taking into account the aims and functions specific to federal public finance frameworks. The analysis pays particular attention to revenues sources, public expenditure level and composition, and cross-national fiscal flows boosted by the play of EU public expenditures and revenues. Afterward, we discuss the foundations and tools for reforming the revenue system from different standpoints regarding the degree of ambition. Finally, debt mutualization and public indebtedness by Member States are examined.

Key words: personal income tax, tax reform.

JEL classification: F55, H77.

«Cuando se trata de ayudar a personas cuyos hábitos de vida y formas de pensar nos son familiares, o de corregir la distribución de las rentas o las condiciones de trabajo de gentes que nos podemos imaginar bien y cuyos criterios sobre su situación adecuada son, en lo fundamental, semejantes a los nuestros, estamos generalmente dispuestos a hacer algún sacrificio. Pero ¿quién se imagina que existan algunos ideales comunes de justicia distributiva gracias a los cuales el pescador noruego consentiría en aplazar sus proyectos de mejora económica para ayudar a sus compañeros portugueses, o el trabajador holandés en comprar más cara su bicicleta para ayudar a la industria mecánica de Coventry, o el campesino francés en pagar más impuestos para ayudar a la industrialización de Italia?»

F.A. HAYEK (1944)

I. INTRODUCCIÓN

La Unión Europea no es una unión fiscal. El presupuesto de la UE-27 supone hoy apenas el 1 por 100 de su PIB y el equilibrio presupuestario es obligatorio. Además, no existen fundamentos para pensar que vaya a serlo en el corto o medio plazo (1). Porque el futuro inmediato lo definen el Tratado sobre Estabilidad, Coordinación y Gobernanza (TSCG, por sus siglas en inglés) firmado en 2012, que no contempla el fortalecimiento de los instrumentos presupuestarios y tributarios a escala comunitaria (European Council, 2012); así como las

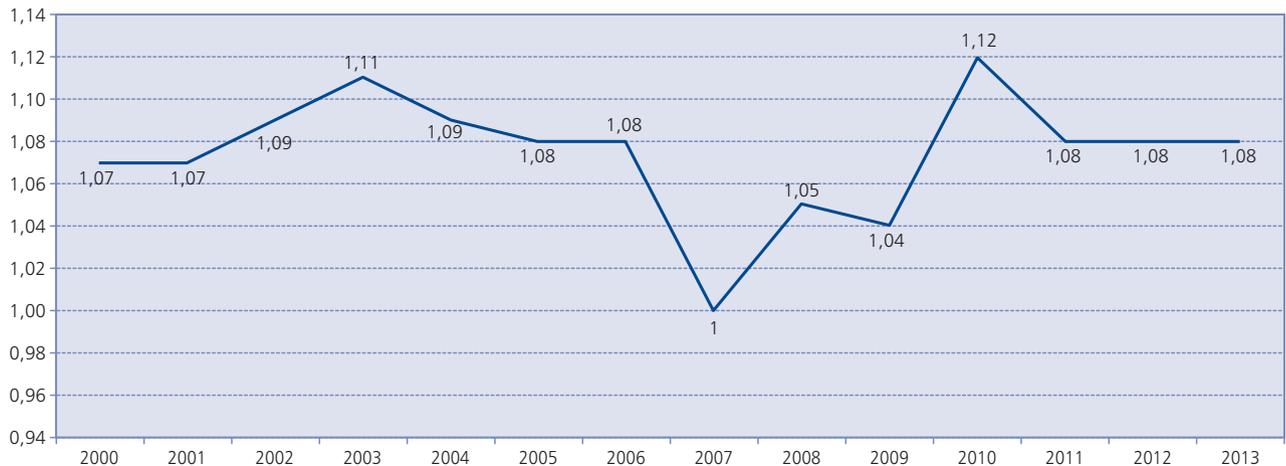
Perspectivas Financieras 2014-2020, que no conllevarán un incremento significativo del presupuesto.

No obstante, sin una integración fiscal avanzada no es posible desempeñar las funciones propias de una hacienda pública autónoma y eficaz; en particular, las que tienen que ver con la estabilización macroeconómica, la nivelación interterritorial y la mutualización de riesgos (Allard *et al.*, 2013). Como tampoco es fácil garantizar la solidez de una moneda única (De Grauwe, 2000).

Una integración fiscal avanzada que debería ir de la mano de un genuino gobierno federal a escala europea, con una lógica diametralmente opuesta a la actual, en la que predominan los procesos intergubernamentales. Y ello, siendo conscientes de que esa nueva lógica supone replantearse cuestiones políticas fundamentales que tienen que ver, entre otros aspectos, con la noción de ciudadanía europea, la asunción de competencias de gasto relevantes hoy en manos de los Estados, o las barreras reales que suponen las fronteras nacionales para la redistribución y la solidaridad, como ilustra la cita que encabeza este trabajo.

La crisis económica refleja con nitidez las deficiencias apuntadas en la dinámica de las primas de riesgo nacionales, en las restricciones de crédi-

GRÁFICO 1
GASTO PRESUPUESTARIO DE LA UE-27 COMO PORCENTAJE DEL PIB



Fuente: Elaboración propia con datos de European Commission (2012).

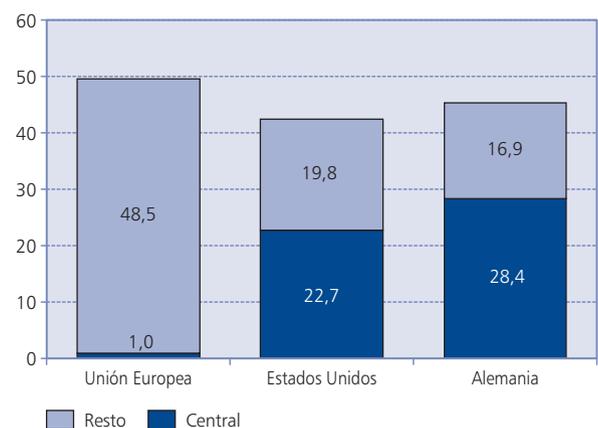
to, en los flujos de capital y en los ataques especulativos. Sin embargo, no hay que perder de vista que la integración fiscal en Estados Unidos y Canadá fue en parte una consecuencia de la Gran Depresión. Por ese motivo, es oportuno revisar en otros presupuestos federales o en las propuestas de reforma existentes qué figuras se podrían utilizar para abrir espacio a la autonomía fiscal de la Unión Europea y, al tiempo, aumentar su potencia presupuestaria en relación al PIB. En definitiva, prepararse para aprovechar oportunidades venideras en el proceso de construcción europea.

Con esta finalidad, el objetivo de este artículo es doble: analítico y propositivo. En la sección II analizamos en detalle el nivel y la autonomía presupuestaria del gobierno europeo, así como la estructura de sus ingresos y gastos actuales y previstos, en comparación con lo que sucede en otros espacios federales de referencia. También se evalúa la progresividad del actual sistema de ingresos respecto a la riqueza relativa de los distintos países. En la sección III realizamos un análisis agregado de los impactos redistributivos derivados de los saldos o posiciones netas que acreditan los distintos Estados miembros. En las secciones IV y V se revisan, sucesivamente, las propuestas de reforma tanto en lo que se refiere a los ingresos no financieros, en el marco analítico que proporciona la literatura sobre federalismo fiscal, como a la mutualización de deudas a escala federal. La sección VI sintetiza las conclusiones.

II. UN PRESUPUESTO FEDERAL RAQUÍTICO Y SIN AUTONOMÍA FISCAL

El presupuesto de gastos de la Unión Europea duplicó su volumen en términos del PIB comunitario entre los años setenta y noventa del pasado siglo, alcanzando el 1 por 100. A partir de entonces, el progreso se detie-

GRÁFICO 2
DISTRIBUCIÓN DEL GASTO PÚBLICO EN 2011
COMO PORCENTAJE DEL PIB



Fuente: Elaboración propia con base de datos de la OCDE.

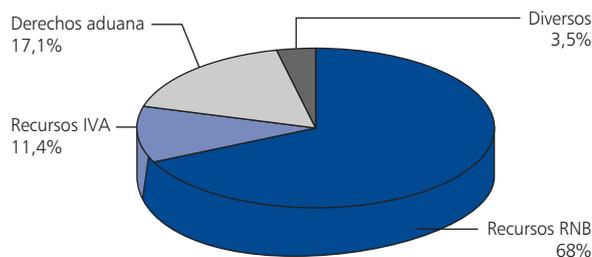
ne y la dinámica se vuelve errática, con un máximo que se alcanza en 2010, como se observa en el gráfico 1.

La estructura del gasto público en la Unión Europea según niveles de gobierno es muy diferente a la de Estados Unidos, federación de referencia a escala mundial, o a la de Alemania, la mayor federación en la Unión Europea. A partir de los datos que proporciona la OCDE (2), hemos estimado el gráfico 2. Los resultados no deberían sorprender al lector: un porcentaje de gasto del gobierno central/federal en la Unión Europea de 1 punto frente a los más de 20 puntos de PIB en Estados Unidos (Lannoo, 2012).

Esta circunstancia condiciona que la Unión Monetaria Europea (UME) sea una estructura institucional muy frágil ante choques asimétricos, como el reciente estallido de las burbujas inmobiliarias en varios países europeos. En ausencia de un presupuesto comunitario con capacidad suficiente para actuar de forma compensatoria, los Estados nacionales que comparten esa moneda podrían verse abocados a dejar de pagar su deuda, salir del área (De la Dehesa, 2012; Allard *et al.* 2013) o afrontar un duro proceso de devaluación interna, ante la imposibilidad de utilizar como herramientas de gestión macroeconómica la política monetaria/cambiaría y la política fiscal, sujeta también a restricciones comunitarias. Nada, dicho sea de paso, que no advirtiese la literatura sobre áreas monetarias óptimas que arranca con los trabajos seminales de Robert Mundell y Ronald McKinnon en los años sesenta.

En lo que concierne al vector de ingresos del presupuesto comunitario, la principal característica es su muy escasa autonomía. A pesar de que el propio Tratado de Lisboa recoge el principio de que la Unión Europea se financiará mediante fondos propios derivados de políticas comunes, tan solo los derechos de aduana se recaudan a partir de un objeto imponible extranacional y presentan una vinculación clara con las políticas de la Unión Europea (3). Los recursos recaudados como porcentaje de la renta nacional de cada Estado miembro han ganado importancia relativa en las últimas décadas. En contrapartida, la han perdido tanto los derechos de aduana como los derivados del IVA. La relevancia actual de los principales conceptos de ingresos sitúa al conjunto de los que dependen de la renta nacional de cada Estado miembro en un 0,75 por 100 del PIB de la UE-27 (siendo el 68 por 100 del total de ingresos, como se visualiza en el gráfico 3) y en un 0,23 por 100 los derivados del IVA o de derechos de aduana (4). Sirva como contraste que en Estados Unidos los impuestos federales recaudados por

GRÁFICO 3
ESTRUCTURA DE INGRESOS DE LA UE-27 EN 2011



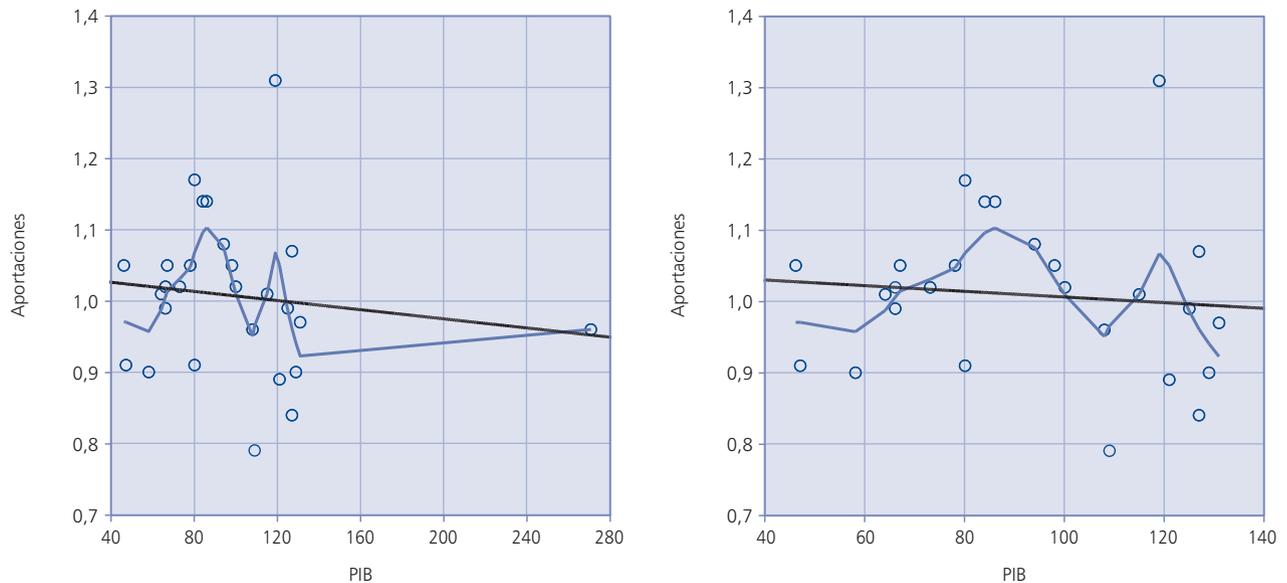
Fuente: Elaboración propia con datos de European Commission (2012).

los estados oscilan entre el 12 y el 20 por 100 del PIB de cada estado (De la Dehesa, 2012).

En la medida en que se ha potenciado el vínculo de los ingresos con la renta nacional frente al vector del consumo, debería haber aumentado la progresividad en su exacción, ya que la contribución de los estados más ricos debería haber aumentado porcentualmente. No obstante, la aplicación de diversas correcciones *ex post*, que favorecen sobre todo a los países más ricos, neutraliza esa progresividad. De hecho, los datos ponen en evidencia que no existe relación estadística entre el nivel de riqueza nacional (PIB per cápita en paridades de poder de compra) y el porcentaje de esa riqueza aportado al presupuesto común. En el gráfico 4 se representa la relación entre las contribuciones al presupuesto de la Unión Europea, medidas como porcentaje de la renta nacional, y el PIB per cápita para los distintos Estados miembros. La diferencia entre ambas figuras se debe a la inclusión o no de Luxemburgo, país con un PIB per cápita muy superior a la media. El ajuste lineal muestra la inexistencia de una relación estable entre las variables; y el no lineal (5) muestra una pauta errática. Basten dos ejemplos de tratamientos asimétricos: Alemania y Letonia aportan el mismo 0,90 por 100 de su renta nacional; Alemania y Bélgica, con un nivel de PIB per cápita similar, aportan el 0,90 y el 1,31 por 100, respectivamente.

En cuanto a la estructura del gasto, las dos principales partidas son la asociada a la agricultura y al mundo rural (conservación) y la vinculada a las políticas estructurales de cohesión y desarrollo regional. La primera tiene como beneficiario directo y permanente a un segmento minoritario de población con rentas y niveles de bienestar muy inferiores

GRÁFICO 4
RELACIÓN ENTRE LAS APORTACIONES AL PRESUPUESTO DE LA UNIÓN EUROPEA DE CADA ESTADO MIEMBRO
Y SU PIB PER CÁPITA



Fuente: Elaboración propia con datos de Eurostat y European Commission (2012).

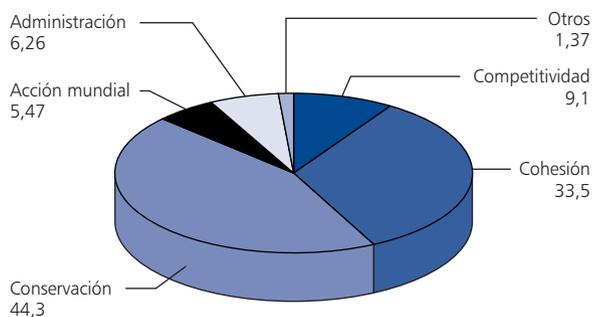
a los del mundo urbano, y en este sentido podrían considerarse un tipo particular de gasto redistributivo. La segunda tiene como destino fundamental el impulso de los espacios económicos estructuralmente más desfavorecidos, lo que lleva a clasificarlos también dentro de la función redistributiva del presupuesto. De forma complementaria, el Fondo Social Europeo y otros programas de protección

social integrados en esta segunda partida están girando en los últimos años a una utilización más innovadora y próxima a la función de estabilización (6). El peso relativo de la cohesión y la conservación en 2011 aparece representado en el gráfico 5.

Una tercera partida en expansión, aunque todavía no alcance el 10 por 100 del total, es la que engloba los programas dirigidos a la mejora de la competitividad y que persiguen impulsar un crecimiento sostenible e inteligente (7). Se incluyen aquí los gastos para I+D, para la red básica de infraestructuras y para reducir las emisiones de gases efecto invernadero e incrementar las fuentes de energía renovables. El resto del presupuesto engloba los gastos de administración y los vinculados a la ciudadanía y redistribución global: ayuda al desarrollo, ayuda frente a catástrofes humanitarias, etcétera.

Mediante una desagregación alternativa entre gastos corrientes y de inversión, se pueden también evaluar las necesidades y capacidades de los presupuestos de la Unión Europea. Las inversiones necesarias para cumplir los objetivos de Europa 2020 se estiman en más de 200.000 millones de euros al año (8), una cifra que supera el actual presupuesto federal de la Unión Europea, ya que nos sitúa en el

GRÁFICO 5
ESTRUCTURA DE GASTOS DE LA UE-27 EN 2011



Fuente: Elaboración propia con datos de European Commission (2012).

1,6 por 100 del PIB de la UE-27 en 2012. Son objetivos de inversión que influirían positivamente sobre el crecimiento, la cohesión y la redistribución en la Unión Europea y que justificarían un endeudamiento del presupuesto federal europeo hoy legalmente imposible, como se argumenta en un reciente informe del Fondo Monetario Internacional (Allard *et al.*, 2013).

La clasificación funcional del gasto incluido en el Marco Financiero 2014-2020 aparece en el cuadro n.º 1. Por relevancia cuantitativa, los tres objetivos principales son la redistribución territorial (28,5 por 100), la estabilización agraria (9) (27,5 por 100) y el reforzado crecimiento inteligente y sostenible (21,1 por 100). La cohesión social, que como señalamos está parcialmente vinculada a la función estabilizadora del presupuesto, se queda muy atrás, en el 8,2 por 100.

Estas cifras pergeñan un cambio en la composición del gasto que convierte progresivamente en esencial la función de crecimiento y competitividad y que se limita a considerar «importante» la cohesión económica, social y territorial y la solidaridad entre los Estados miembros (10). Es así que en la propia política regional europea se ha abierto camino el objetivo de la competitividad frente al más tradicional de la convergencia (Mancha y Gallo, 2013). Sin embargo, ambas políticas (regionales, estructurales y de competitividad) sí deben considerarse de naturaleza federal, como también lo sería una política industrial para la Unión Europea, la armonización de los sistemas de pensiones (Lannoo, 2012) o la cobertura parcial de las prestaciones de desempleo (Allard *et al.*, 2013).

En este sentido es importante aclarar que el volumen de gasto de un determinado nivel de gobierno siempre va de la mano del reparto competencial. Es absurdo fijarse de entrada como objetivo un determinado porcentaje para un gobierno federal a escala comunitaria. El punto de llegada puede ser cualquiera entre el actual y el ya señalado para Estados Unidos. Necesariamente y aun en el mejor de los casos, será un proceso lento y acumulativo, en el que se iría hablando de cesión de competencias de forma escalonada. En los párrafos anteriores hemos apuntado las competencias de contenido económico en la que esa cesión hacia arriba parece más urgente y razonable. Pero es obvio que el proceso subyacente es de naturaleza política y conlleva transformaciones institucionales que requieren su tiempo de maduración.

CUADRO N.º 1

MARCO FINANCIERO 2014-2020

	Millones euros	%	Anual/PIB
Redistribución y cohesión	376.020	36,7	0,40
territorial	292.020	28,5	0,31
social	84.000	8,2	0,09
Estabilización agraria	281.825	27,5	0,30
Crecimiento	215.990	21,1	0,23
inteligente	114.888	11,2	0,12
sostenible	101.102	9,9	0,11
Ciudadanía y global	88.535	8,6	0,09
Administración	62.629	6,1	0,07
	1.024.999	100,0	1,08

Fuente: Elaboración propia con datos de COM(2011)500 final pp. 7 y 15.

III. UN ANÁLISIS AGREGADO DE LOS IMPACTOS REDISTRIBUTIVOS INTERNACIONALES

Ante la existencia de divergencias en los niveles de desarrollo o de choques asimétricos, una unión fiscal genera automáticamente flujos fiscales interregionales, porque gastos e impuestos dependen del PIB per cápita. Es verdad que la intensidad de los flujos depende de la fortaleza de los programas de gasto e ingreso en cada país, del grado de descentralización o de las disparidades interterritoriales. Pero los estudios para los países europeos muestran con claridad que los flujos interterritoriales son relevantes en todos los casos; y que Estados Unidos y Canadá se hallan en sintonía con la media europea (Lago-Peñas *et al.*, 2013).

¿Qué deberíamos esperar sobre los flujos fiscales internacionales en el seno de la UE-27? Obviamente, con un tamaño presupuestario global limitado, no deberíamos esperar cifras equiparables siquiera al país que exhibe menores flujos interregionales. Aun así, dadas las grandes diferencias en los niveles de PIB y la estructura funcional del gasto que hemos descrito, cabría aguardar un efecto redistributivo estadísticamente significativo.

¿Qué nos dicen los datos? Para responder, partimos de los saldos presupuestarios de los Estados miembros definidos como la diferencia entre los ingresos aportados y los gastos financiados por la Unión Europea en cada país (11). En el cuadro n.º 2 presentamos los saldos para 2011 expresados como porcentaje de la renta nacional bruta (RNB) de cada Estado miembro. Un saldo negativo significa que

CUADRO N.º 2

SALDOS PRESUPUESTARIOS Y NIVEL DE RIQUEZA (2011)

2011	SalDOS	PIBpc
Bélgica.....	-0,36	119
Bulgaria.....	1,94	46
República Checa.....	1,01	80
Dinamarca.....	-0,34	125
Alemania.....	-0,34	121
Estonia.....	2,31	67
Irlanda.....	0,31	127
Grecia.....	2,22	80
España.....	0,29	98
Francia.....	-0,31	108
Italia.....	-0,38	100
Chipre.....	0,04	94
Letonia.....	3,62	59
Lituania.....	4,63	66
Hungría.....	4,67	66
Malta.....	1,15	86
Países Bajos.....	-0,36	131
Austria.....	-0,27	129
Polonia.....	3,10	65
Portugal.....	1,81	78
Rumania.....	1,08	47
Eslovenia.....	1,40	84
Eslovaquia.....	1,71	73
Finlandia.....	-0,34	115
Suecia.....	-0,33	127
Reino Unido.....	-0,32	109
Luxemburgo.....	-0,24	271

Fuente: Elaboración propia con datos de European Commission (2012) y Eurostat.

estamos ante un Estado miembro que a través de los diferentes instrumentos de gasto e ingreso transfiere renta a otros menos ricos; y viceversa (12). Acompañamos este indicador del nivel relativo de PIB por habitante expresado respecto a la media comunitaria, igualada a 100.

Todos los Estados miembros con renta superior a la media de la Unión realizan un esfuerzo redistributivo semejante. Italia, con un índice de PIB, realiza un esfuerzo del -0,38 por 100 de su renta nacional, mientras que Luxemburgo con el 271 realiza el -0,24 por 100; Holanda y Austria, con un 130 en el indicador de PIB, realizan esfuerzos redistributivos menores que Italia. Caso aparte es el de Irlanda. Situada entre los países ricos con un nivel de renta de 127, muestra en 2011 un saldo de 0,31 por 100. Esta cifra supera la correspondiente a España, con un nivel de 98. Se encuentra también fuera de la tendencia que dibujaría una redistribución progresiva el caso de Bulgaria: con un índice de PIB per cápita de 46 recibe un beneficio redistribu-

butivo similar al de Portugal, país con un índice de PIB de 78.

En los gráficos 6 y 7 profundizamos en esta paradoja representando en un gráfico de dispersión la relación que existe entre ambas variables. En el gráfico 7 se excluye el valor extremo correspondiente a Luxemburgo, a fin de comprobar la robustez de la relación (13).

Al ajustar una línea recta a la nube de puntos, la pendiente es negativa y estadísticamente significativa en ambos casos. No obstante, el coeficiente de determinación es bajo cuando se utilizan todas las observaciones ($R^2 = 0,36$), e intermedio cuando Luxemburgo es excluido ($R^2 = 0,62$). La utilización de la misma técnica de ajuste no lineal que en gráficos anteriores muestra la existencia de tres tramos claramente diferenciados. Un primer tramo en el que la relación es positiva (hasta un valor del PIB en torno a 65), un segundo tramo en el que es negativa (hasta un nivel de PIB alrededor de 100) y un aplanamiento de la curva que arranca a partir de ahí. En otras palabras, para valores de PIB per cápita bajos, la relación entre el saldo y el PIB per cápita es inversa a la que predice el ajuste lineal; y la relación desaparece una vez que se cruza la frontera de la media comunitaria.

En el gráfico 8 replicamos el gráfico con todos los datos anuales disponibles para el periodo 2000-2011 y todos los países, salvo de nuevo Luxemburgo (14). El comportamiento que se derivaba del análisis de un único año se confirma. De hecho, ahora a partir de valores de PIB per cápita situados alrededor de 130, la relación vuelve a ser positiva debido a las observaciones correspondientes a Irlanda, que combinan un PIB per cápita elevado con saldos positivos.

A partir de los resultados anteriores, exploramos las relaciones entre la dinámica del PIB per cápita relativo y de los saldos fiscales, estimando las siguientes ecuaciones:

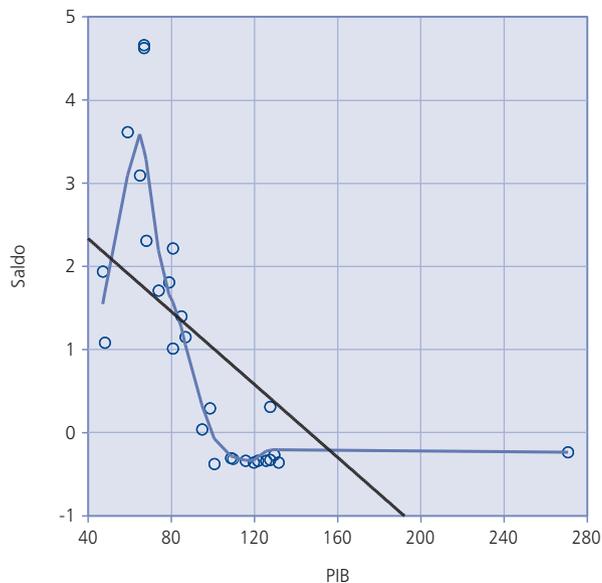
$$\Delta SALDO_{it} = \alpha + \beta \cdot \Delta PIB_{it} + \varepsilon_{it} \quad [1]$$

$$SALDO_{i2011} - SALDO_{i2000} = \alpha + \beta \cdot (PIB_{i2011} - PIB_{i2000}) + \mu_i \quad [2]$$

$$PIB_{i2011} - PIB_{i2000} = \alpha + \beta \cdot PIB_{i2000} + v_i \quad [3]$$

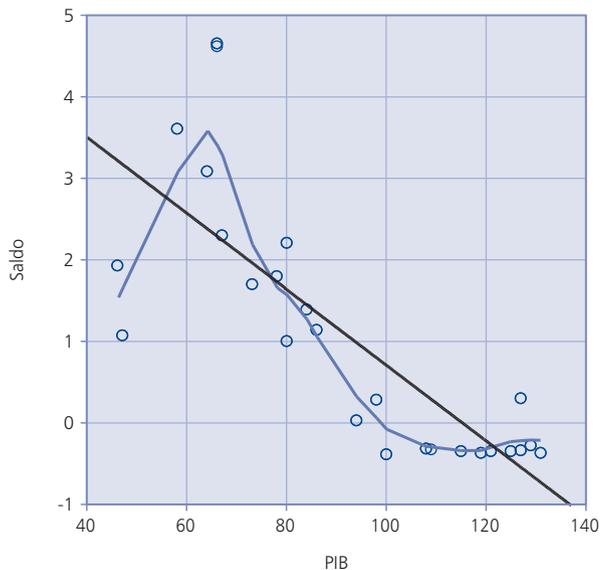
La definición y fuentes de las variables son las mismas que antes. La ecuación [1] vincula las variaciones anuales en el saldo fiscal con las que se ma-

GRÁFICO 6
RELACIÓN ENTRE SALDO FISCAL EN PORCENTAJE
DE LA RENTA NACIONAL Y PIB PER CÁPITA
EN 2011



Fuente: Elaboración propia con datos de Eurostat y European Commission (2012).

GRÁFICO 7
RELACIÓN ENTRE SALDO FISCAL EN PORCENTAJE
DE LA RENTA NACIONAL Y PIB PER CÁPITA
EN 2011 (LUXEMBURGO EXCLUIDO)

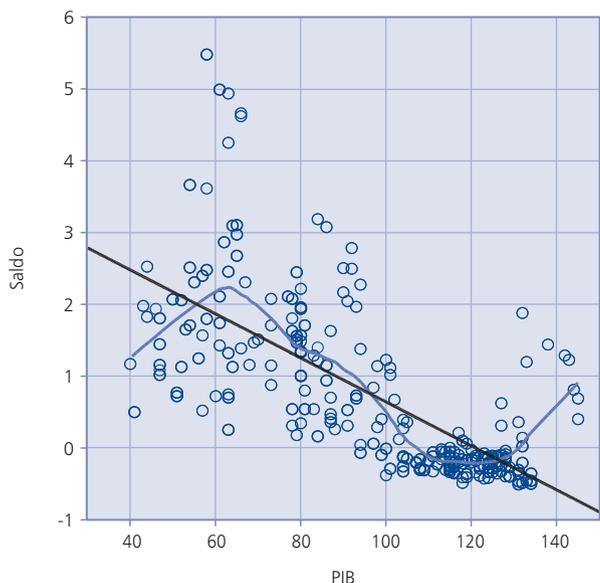


Fuente: Elaboración propia con datos de Eurostat y European Commission (2012).

nifiestan en el producto (15). Para estimarla utilizamos todas las observaciones disponibles, un total de 243. La ecuación [2] relaciona la dinámica acumulada del saldo a lo largo del periodo 2000-2011 con la del PIB en los mismos años. En este caso contamos con las 15 observaciones correspondientes a los países de la UE-15. Finalmente, la ecuación [3] analiza la existencia de convergencia en renta per cápita, relacionando su variación entre 2000 y 2011 con el valor en el año inicial. El motivo por el que en las ecuaciones [2] y [3] excluimos los países que ingresaron posteriormente en la Unión Europea es que para el análisis de convergencia es necesario referirse a un periodo de tiempo suficientemente largo; desde luego no menos de una década.

En el cuadro n.º 3 se sintetizan los principales resultados. El método utilizado es el de Mínimos Cuadráticos Ordinarios (MCO). Los resultados no variaban al utilizar estimadores de las varianzas robustos a problemas de heterocedasticidad de sección cruzada. La diferencia en el tamaño muestral entre las dos primeras columnas se debe a que en la segunda se incluyen solo las observaciones para la UE-15, a fin de contextualizar el resto de los resultados de la tabla.

GRÁFICO 8
RELACIÓN ENTRE SALDO FISCAL EN PORCENTAJE
DE LA RENTA NACIONAL Y PIB PER CÁPITA ENTRE
2000 Y 2011 (LUXEMBURGO EXCLUIDO)



Fuente: Elaboración propia con datos de Eurostat y European Commission (2012).

CUADRO N.º 3

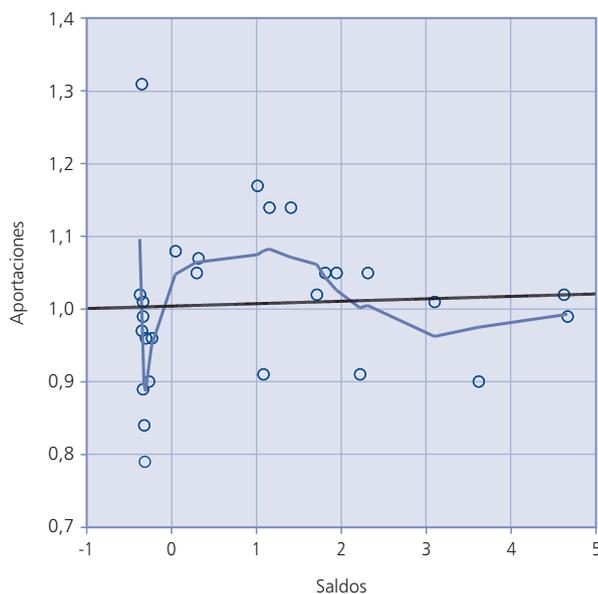
ESTIMACIÓN MCO DE LAS ECUACIONES [1] A [3]

Ecuación	[1]	[1]	[2]	[3]
Constante.....	0,05 (1,57)	-0,03* (1,69)	-0,30* (2,43)	-26,2*** (4,07)
ΔPIB_t	-0,02** (2,00)	-0,005 (0,86)		
$PIB_{2011} - PIB_{2000}$			0,03 (1,05)	
PIB_{2000}				0,19*** (3,81)
R ²	0,02	0,005	0,08	0,53
Observaciones	243	165	15	15

Notas: Entre paréntesis aparecen los estadísticos-t.
 ***, ** y * indica significatividad al 1, 5 y 10%, respectivamente.
 Fuente: Elaboración propia.

Los resultados de la primera columna muestran una relación negativa entre las variables, aunque de magnitud pequeña. Un punto porcentual más de PIB reduce el saldo solo en 2 centésimas, en promedio. Además, el R^2 es muy bajo. La relación pasa

GRÁFICO 9
 RELACIÓN ENTRE APORTACIONES
 AL PRESUPUESTO DE LA UNIÓN EUROPEA
 Y SALDOS FINANCIEROS



Fuente: Elaboración propia con datos de Eurostat y European Commission (2012).

a ser no significativa cuando nos centramos en los países de la Unión Europea en la segunda columna. En ese caso, la dinámica del saldo y del PIB en términos relativos no tiene nada que ver. Resultado que se confirma al estimar la ecuación [2] utilizando datos acumulados para el conjunto del periodo 2000-2011. Finalmente, la cuarta columna pone en evidencia la existencia de un proceso de acercamiento en PIB per cápita muy relevante entre los países de la UE-15, lo que confirma que la riqueza relativa de los países sí ha cambiado, al recortar distancias los que estaban más atrasados en 2000.

En el análisis anterior no debemos perder de vista que las transferencias monetarias netas que reciben los Estados miembros desde el presupuesto federal de la Unión Europea se situarían en torno a un 2 por 100 del PIB (solo los Estados miembros de la última ampliación se situarían entre esa cifra y el 4 por 100), mientras que en Estados Unidos esas transferencias se sitúan entre el 9 y el 31 por 100 del PIB respectivo (De la Dehesa, 2012; Allard *et al.*, 2013), lo que ilustra la muy distante potencia federal y redistributiva de su presupuesto.

Aunque la relación relevante para nuestro análisis es la que antecede, no es ocioso dejar constancia de la relación errática que en la actualidad existe, también, entre los saldos netos y el esfuerzo relativo en la financiación del presupuesto común. Se repite la inexistencia de una relación estable cuando se relacionan las aportaciones de los Estados miembros con los saldos financieros de los países en su relación con la Unión Europea. No se detectan aquí pautas definidas. En este caso, la inclusión o no de Luxemburgo no altera los resultados (gráfico 9).

Los puntos extremos recogen los casos de Reino Unido y Bélgica, que tendrían el mismo saldo neto negativo con una aportación muy desigual; del 0,79 y el 1,31 por 100 de su RNB, respectivamente. Lo mismo sucede con la República Checa y Rumania, que cuentan con el mismo saldo neto positivo (1 por 100), mientras que su aportación al presupuesto común es del 1,17 y 0,91 por 100, respectivamente. Por último, países tan distintos como Italia, Portugal, Polonia y Hungría realizan un esfuerzo semejante a la financiación pero muestran saldos netos muy distantes entre sí.

Paradójicamente, la percepción imperante es justo la contraria, lo que explicaría que los grandes contribuyentes al presupuesto estimen que sus contribuciones netas son elevadas en exceso (16). Lejos de ser objeto de ajustes para reforzar la progresivi-

CUADRO N.º 4

SALDOS NETOS FINALES Y CORRECCIONES PREVIAS (2011-2012)
(Millones de euros)

	<i>Saldos netos</i>	<i>Correcciones</i>	<i>Saldo brutos</i>	<i>% corrección</i>
Reino Unido	5.565	3.800	9.365	40,6
Alemania	9.002	1.651	10.653	15,5
Países Bajos	2.214	1.236	3.450	35,8
Austria	805	96	901	10,7
Suecia	1.325	508	1.833	27,7

Fuente: Elaboración propia con datos de SEC (2011) 876 final y European Commission (2012).

dad, las aportaciones de países como Reino Unido, Alemania, Países Bajos, Austria y Suecia son corregidas a la baja con el objetivo de atenuar sus saldos (cuadro n.º 4). Una atenuación cuyo mantenimiento se defiende, utilizando para ello cálculos simples y a tanto alzado (17).

Precisamente, esta es una justificación fundamental para preferir los ingresos tributarios propios frente a las transferencias de los Estados miembros como fuente fundamental de financiación para la Unión Europea. Mientras los primeros vinculan a los ciudadanos directamente con el gobierno comunitario, las segundas sitúan a los gobiernos estatales de intermediarios, lo que acaba provocando que las aportaciones se contemplen de forma agregada y nacional. En España, la financiación autonómica nos proporciona un buen ejemplo de las consecuencias de ello. Aunque el sistema foral y el común deberían generar resultados financieros similares, es obvio que no es así; que la combinación de recaudación propia y transferencia vertical hacia un nivel superior de gobierno acaba obstaculizando políticamente el flujo de recursos.

IV. PROPUESTAS DE REFORMA: LOS INGRESOS ORDINARIOS

En el ámbito tributario, los esfuerzos en la Unión Europea se han focalizado en la armonización tributaria en el ámbito de la imposición al consumo general (IVA) y específica (18). Fundamentalmente, porque esa convergencia tributaria resultaba necesaria para vertebrar un mercado comunitario de bienes y servicios integrado. Sin menospreciar otros acuerdos sobre doble imposición internacional, compartición de información sobre contribuyentes o fiscalidad del ahorro, el escalón comunitario es dejado a un lado sistemáticamente cuando se habla

de reformas fiscales y reparto del poder tributario. La consecuencia es la estructura y nivel de ingresos analizada en la sección anterior.

No obstante, es cierto que en el seno de la Unión Europea se han discutido y presentado numerosas propuestas de reforma de sus ingresos. Todas ellas persiguen sustituir (19) el IVA y reducir el ingreso basado en la renta nacional por ingresos derivados de políticas comunes y recaudados directamente por la Unión Europea. Pero se propone hacerlo en un contexto de consolidación presupuestaria que ancle los compromisos de gastos entre el 1 y el 1,23 por 100 de la RNB de la UE-27 (European Council, 2013, puntos 6 y 111). Por ello son escasamente ambiciosas en el terreno cuantitativo.

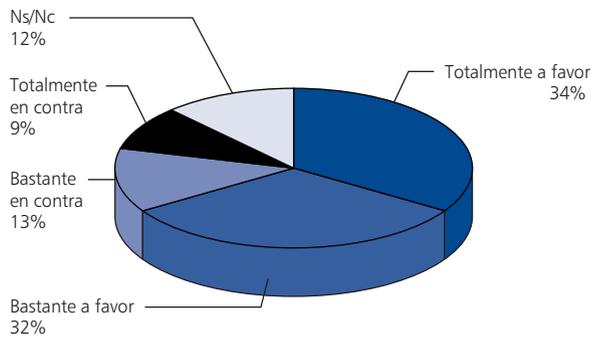
Comenzamos con la descripción de estas propuestas «ortodoxas», para continuar con la discusión sobre qué se podría hacer si el objetivo no fuese un mero cambio en la composición de los ingresos, sino un gran salto en la construcción de un presupuesto federal a escala europea. Las seis propuestas que destacamos en el primer sentido son las siguientes (20):

1. Recurso a un nuevo IVA europeo.
2. Un impuesto sobre las actividades financieras (TTF).
3. Impuesto sobre la renta de las sociedades.
4. Ingresos sobre derechos de emisión de GEI.
5. Impuestos sobre la energía.
6. Tasa sobre el transporte aéreo.

La transición del recurso del IVA actual a un nuevo IVA europeo dotaría de autonomía financiera al presupuesto comunitario alejándolo de las correcciones y de la lógica de las contribuciones netas presuntamente excesivas. Se pasaría de aplicar un tipo del 0,3 por 100 sobre los ingresos por IVA de los Estados miembros, a un tipo del 1 por 100 sobre las operaciones sujetas a IVA con tipo estándar. Se favorecería así una mayor armonización del impuesto a escala europea, al tiempo que se reforzaría su potencia recaudatoria.

El TTF y el impuesto sobre la renta de las sociedades encajan en una estrategia de lucha contra los paraísos fiscales y la evasión/deslocalización de rentas generadas dentro de la Unión Europea por parte de una Agencia Fiscal Federal Europea. Siendo figu-

GRÁFICO 10
VALORACIÓN SOCIAL DEL IMPUESTO
A LAS TRANSACCIONES FINANCIERAS
POR LA POBLACIÓN EUROPEA (2012)



Fuente: Parlamento Europeo, Eurobarometer, marzo de 2012.

ras que, además, al recaudarse a escala de la Unión Europea, reducirían los problemas que inducen argumentos de «justa compensación» en el actual sistema, y también se ajustarían bien al nivel de actividad transfronteriza y elevada movilidad de las bases imponibles. En particular, la TTF, que cuenta con un nítido respaldo social (gráfico 10), debería diseñarse para reducir los riesgos de evasión fiscal y de deslocalización de actividades (21).

El impuesto sobre las actividades financieras gravaría los rendimientos de las entidades financieras y sería un nuevo recurso propio del presupuesto de la Unión Europea para 2014-2020, siendo su base imponible el volumen de intercambios realizados por estas instituciones (con acciones, bonos, divisas y derivados), con un tipo que se graduaría entre el 0,1 y el 0,01 por 100. Se considera que con este nuevo recurso se reducirían los problemas de riesgo moral (primando los mercados más regulados) y se contribuiría a paliar los costes inducidos por el sector financiero sobre las economías europeas en esta crisis. Suplementariamente se anticiparía a la eventual introducción de tasas nacionales no coordinadas.

Según las estimaciones disponibles, la estructura de ingresos resultante de las dos primeras propuestas nos llevaría a que el recurso RNB cediese importancia al nuevo impuesto sobre transacciones financieras en aproximadamente un 20 por 100 de los ingresos totales (22). Las mismas estimaciones expresadas como porcentaje del PIB para el año 2014 ofrecen el resultado que se plasma en el cuadro n.º 5. Las cifras corroboran que la introducción

CUADRO N.º 5

ESTIMACIÓN DE INGRESOS DEL PRESUPUESTO DE LA UE-27

	% PIB 2014
Recursos RNB.....	0,48
Nuevo IVA.....	0,22
Derechos aduana.....	0,23
Imp. transac. financieras.....	0,27

Fuente: Elaboración propia con datos de Montoro, Sáinz y Martínez (2011).

de estos nuevos recursos propios no persigue incrementar el presupuesto de la Unión Europea sino alejarlo de la lógica nacional. Ese objetivo de mayor autonomía financiera se conseguiría con el nuevo impuesto sobre transacciones financieras y con el nuevo recurso IVA, que pasa de ser contribución de los Estados miembros desde sus presupuestos a configurarse como un impuesto europeo (Montoro, Sáinz y Martínez, 2011).

La Comisión Europea es más escéptica en relación a la introducción de un impuesto europeo sobre sociedades, no solo por la oposición de estas sino por parte de numerosos Estados miembros que consideran esta figura un asunto de soberanía nacional. Sin embargo, con un tipo no superior al 2 por 100 se podría llegar a recaudar la mitad de lo estimado para el nuevo IVA europeo.

Sobre el horizonte de los ingresos derivados de la fiscalidad verde (energía y derechos de emisión) parece razonable modularlos hasta un nivel del 20 por 100 de los ingresos totales (a semejanza del nuevo IVA europeo), en consonancia con el nivel de las previsiones de gastos destinados a combatir el cambio climático para el periodo 2014-2020 (European Council, 2013). Dichos ingresos podrían vincularse a la financiación de infraestructuras transeuropeas verdes y al mercado de cuotas de emisión a escala europea; y podrían ser recaudados por los Estados miembros o centralizadamente por la Unión Europea. Serían recursos que no nacieron como propuestas de ingresos propios de la Unión Europea, como en el caso del reciente régimen comunitario de imposición de los productos energéticos y de la electricidad, para los que la Comisión considera que su transformación es posible (23). No obstante, dado que considera difícil avanzar hacia su gestión centralizada, su propuesta es que se transfiera una parte de dichos ingresos al presupuesto de la Unión Europea como una contribución sobre el CO₂, que acompañaría a la ya existente sobre la RNB.

Por último, con la tasa europea sobre el transporte aéreo se pretenden evitar distorsiones del mercado interior a causa de tasas nacionales heterogéneas y, al mismo tiempo, paliar la actual ausencia de imposición sobre los pasajes y los combustibles aéreos. Se plantea la opción entre un importe por derecho de embarque o una tasa por vuelo que, al implementarse a escala europea, sortearía los riesgos de deslocalización de vuelos.

La discusión cambia de enfoque si lo que pretendemos es diseñar un poder tributario suficiente y autónomo para una estructura federal de gobernanza. En ese caso, la literatura de referencia debe ser la del federalismo fiscal. La esencia del problema es la inversa que la que tenemos dentro de España (Lago Peñas y Martínez-Vázquez, 2010). En vez de pensar en las mejores fórmulas para la descentralización tributaria, tenemos que pensar en la búsqueda de soluciones para ceder poder tributario hacia arriba. Dicho de otra manera, hay que pensar en la Unión Europea como en el nivel más alto del gobierno y aplicar las recomendaciones correspondientes, que formuladas de forma sintética serían las siguientes (24):

— Ceder al gobierno federal la tributación de las bases más móviles y más proclives a sufrir procesos de competencia fiscal perniciosa, como los beneficios empresariales o la imposición patrimonial.

— Ceder al gobierno federal los impuestos más sensibles al ciclo económico y los choques asimétricos para ser consistentes con la asignación de la función de estabilización. De nuevo, el impuesto sobre sociedades es el mejor ejemplo.

— Diseñar un sistema de gestión tributaria eficiente: bien una agencia tributaria centralizada, bien agencias descentralizadas sujetas a mecanismos que incentiven la labor recaudatoria y despejen situaciones de riesgo moral (Martínez-Vázquez y Timofeev, 2005). Esta segunda opción parece preferible por su mayor sencillez, sobre todo si se opta preferentemente por sistemas de recargo en los tributos estatales en vez de tributos comunitarios genuinos.

— Garantizar la visibilidad y la transparencia del sistema para el contribuyente.

La asignación en exclusividad de impuestos tiene claras ventajas al evitar externalidades verticales (los efectos que las decisiones de un nivel de gobierno generan sobre otros) y clarificar el sistema. Y es verdad que existen ejemplos como la India y Suiza que

lo practican. Pero son la excepción. La realidad es que la compartición de bases imponibles acaba siendo lo más habitual porque permite acceder a varios niveles de gobierno de forma simultánea a las bases imponibles más dinámicas y extensas (renta y consumo). Canadá y Estados Unidos son el paradigma. El problema que se plantea en el caso europeo es la baja armonización de partida en el impuesto sobre sociedades o el IRPF. No obstante, esta no es una dificultad irresoluble, como demuestra la propuesta señalada antes sobre el impuesto de sociedades. En el caso de esta compartición de bases, un sistema de recargos comunitarios sobre tributos estatales sin crear nuevas administraciones tributarias sería lo más pragmático y fácil de aplicar.

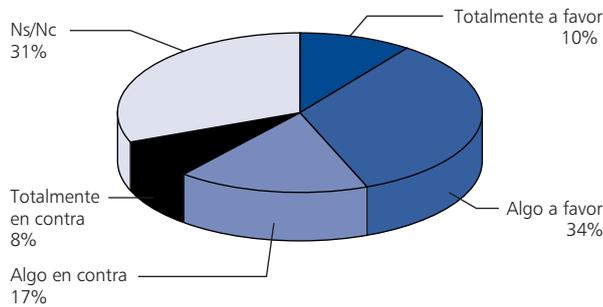
En definitiva, la diferencia fundamental entre un enfoque ambicioso de federalismo fiscal y las propuestas sobre la mesa es, sobre todo, de tipo cuantitativo. Las propuestas tributarias desgranadas (los ingresos sobre derechos de emisión de GEI se aproximan más al concepto de transferencias que al de tributo) pueden proporcionar la base para dotar a la Unión Europea de autonomía financiera y un volumen presupuestario sustancialmente superior al actual si los tipos impositivos fijados por la Unión Europea son significativos, a costa en su caso de un repliegue de la imposición estatal o regional. La exploración de recargos en el IRPF o en la tributación patrimonial plantearía sin duda más problemas por la mayor heterogeneidad de partida, pero tampoco son descartables de entrada.

V. OTRAS PROPUESTAS DE REFORMA: LA MUTUALIZACIÓN DE DEUDAS A ESCALA FEDERAL

En ausencia de eurobonos, los Estados miembros de la UME emiten su deuda pública en una moneda que no controlan y sin que la liquidez proveniente de ventas masivas disponga del efecto inicialmente beneficioso derivado de una depreciación de una moneda que no existe (Ontiveros, 2011). En estas circunstancias no debe extrañar que durante la actual crisis, España y Reino Unido, por poner dos ejemplos, soporten tipos de financiación a largo plazo que nada tienen que ver con su nivel relativo de deuda pública.

Además, si en línea con lo que se acordó en Deauville en octubre de 2010 entre los jefes de Estado y de Gobierno de Francia y Alemania, los inversores en bonos de los Estados miembros se van a ver obligados a compartir el costo de las opera-

GRÁFICO 11
PERCEPCIÓN SOCIAL EN EUROPA SOBRE
LOS EUROBOBOS (2012)



Fuente: Parlamento Europeo, Eurobarometer, marzo de 2012.

ciones de rescate (una reestructuración de la deuda, que castigaría a los bancos) y se cambia la denominación monetaria de la misma, se estaría laminando la naturaleza de activo sin riesgo de las deudas soberanas europeas (Ubide, 2011). Los bonos soberanos de los Estados miembros dejarían así de tener un riesgo cero, como se asume en el régimen de Basilea III. Desde la perspectiva que aquí interesa, se trataría de unos acuerdos que estarían consolidando la oposición de los dos Estados miembros de mayor tamaño a dotar a la Unión Europea de un carácter más federalista (Lannoo, 2012; Costas, 2012). Así, en diciembre de 2011 y a propuesta de los presidentes de Francia y Alemania, el Consejo rechazó la propuesta (25) de Jean-Claude Jünker y Giulio Tremonti de crear un mercado de eurobonos que llegaría hasta el 60 por 100 de la deuda de cada Estado miembro.

En este contexto, la prima de riesgo y los niveles de CDS (*Credit Default Swaps*) de la deuda soberana a cinco años se convierten en una nueva moneda *de facto*. Primas y niveles que solo podrán ser contenidos por las intervenciones compradoras del BCE, siempre subordinadas al hecho de que su mandato está limitado al mantenimiento exclusivo de la estabilidad de precios (Costas, 2012). No obstante, el Tratado (art. 123) prohíbe que el BCE compre en el mercado primario, pero no en el secundario (De la Dehesa, 2012). Lo anterior explica que paulatinamente se vaya sustituyendo la deuda pública en manos de los no residentes del país, mutación que se comprueba por ejemplo para España entre 2008 y 2012. El resultado de todo ello es que Grecia, Portugal, Irlanda, Italia y España estarían

entre los diez países con mayor riesgo soberano del mundo (Ubide, 2012). Se trata de Estados miembros de la Unión Europea que estarían siendo tratados por los mercados financieros como países emergentes y con un creciente riesgo de suspensión de pagos (De Grauwe, 2013; Magnus, 2013).

Como alternativa a esta realidad, se plantea la emisión de eurobonos como una salida para los países con dificultades de financiación. Un sistema en el que el BCE podría actuar como prestamista de última estancia, no solo para con los bancos de la zona del euro que la tuviesen en sus carteras, sino sobre todo para con el Tesoro Europeo que la emitiría y tendría que pagarla (Arias y Costas, 2012; De la Dehesa, 2012). Eso supondría ir mucho más allá de los mecanismos de rescate ya existentes (26), porque en el MEDE (Mecanismo Europeo de Estabilidad) la toma de decisiones es intergubernamental, con necesidad de amplias mayorías y con potencial veto de los socios mayores, limitando cada uno su responsabilidad a la cuantía de su participación en el capital, semejante a la que tienen los Estados miembros en el BCE (gráfico 11). Dos criterios de gobernanza muy alejados de una lógica federal o de unión de transferencias que, si los sumamos al hecho de que se trata de préstamos, provocan que toda la deuda del Estado miembro en manos privadas pierda su *rating* (Lannoo, 2012).

Por su parte, la reciente decisión del Tribunal Constitucional alemán sobre la legalidad del paquete de rescate griego, incluso siendo favorable, generó un ambiente de incertidumbre respecto a la capacidad de las autoridades europeas de emitir eurobonos en un futuro próximo. Las valoraciones más pesimistas de dicha sentencia concluyen que para ello será necesaria una reforma constitucional en Alemania y, posiblemente, una reforma de los tratados europeos. En definitiva, abrir un proceso constituyente, que supere los artículos 123 y 125 del actual tratado para crear un Tesoro Europeo.

En ese proceso constituyente se harían imprescindibles dos elementos (Delpla y Von Weizsacker, 2010; Ubide, 2012; De la Dehesa, 2012; Lannoo, 2012). Primero, un Ministerio de Finanzas o Consejo Europeo de Política Fiscal que bien podría emular la estructura de gobierno del BCE, o bien contar con un vicepresidente de la Comisión Europea que solo respondería ante el Parlamento Europeo. Y segundo, un sistema de eurobonos, un activo sin riesgo europeo que generaría un mercado de mucha mayor magnitud que los actuales bonos alemanes, más líquido y con una prima de liquidez menor.

En una de las propuestas del sistema de eurobonos se transferiría hasta el 60 por 100 de la deuda de los Estados miembros, ya que ese es el tope de los objetivos de estabilidad. La transformación de hasta el 60 por 100 de la deuda pública soberana de cada Estado miembro en eurobonos podría realizarse en un periodo de seis años y situaría el mercado de eurobonos como el segundo en tamaño y liquidez del mundo tras los bonos del Tesoro de Estados Unidos. Atraería a los inversores internacionales que hoy acumulan un excesivo riesgo por sus elevadas posiciones en dólares, mejorando su seguridad y diversificación. Todos los Estados miembros saldrían ganando por la reducción de las primas de riesgo y Alemania no empeoraría (De Grauwe y Moesen, 2009; Hild, Bernhard y Bauer, 2011; De la Dehesa, 2012). Además, esta consolidación de la unión fiscal cercenaría todos los riesgos de ruptura actuales, riesgos que provocan unos costes por habitante y año, tanto en el supuesto de salida de la eurozona de un país periférico como de la propia Alemania, entre treinta y cincuenta veces superiores a los que hoy supone la unión de transferencias (27).

En todo caso, la justificación de los eurobonos no se agota en su función estabilizadora en el terreno financiero. La realidad es que hoy toda la deuda pública en la Unión Europea es estatal o local (su cuantía media en la UE-27 alcanza el 93 por 100 del PIB según Eurostat). En cambio, la deuda no federal en Estados Unidos no llega al 20 por 100 del PIB (De la Dehesa, 2012), siendo por tanto el resto de su total de deuda pública (hasta el 94 por 100 del PIB) de titularidad federal. La aparición de los eurobonos podría fundamentarse también como fórmula de financiación, por ejemplo de los programas de infraestructuras europeas, lo que consecuentemente permitiría reducir las inversiones y deuda de los Estados. La acumulación de nueva deuda federal europea iría de la mano de reducciones en las deudas estatales.

En lo relativo a la estructura de gobierno que respaldase ese sistema de eurobonos, se trataría de adoptar acuerdos por mayorías cualificadas dejando atrás la unanimidad que impera hoy en día para los asuntos fiscales en la Unión Europea; acuerdos que conformarían una garantía solidaria e ilimitada de todos los Estados y también de abrir la posibilidad de que los ministros de Hacienda nacionales declaren ante el Parlamento Europeo. Todo ello respaldado por ingresos fiscales propios y un presupuesto homologable al de otros espacios federales.

En suma, superar una dinámica intergubernamental por acuerdos federales (Lannoo, 2012). Construir así la moneda de una unión política federal y no solo la de un mercado común, de igual manera a como en su día se hizo en Estados Unidos (Costas, 2012). Porque si es evidente que hoy la soberanía monetaria de la zona del euro ya no descansa en los Estados-nación, tampoco lo hace en el Parlamento Europeo y la Comisión Europea, con lo que dicha soberanía monetaria se habría transferido a un federalismo ejecutivo no democrático, intergubernamental y a través del Consejo Europeo de un reducido grupo de Estados miembros (Arias y Costas, 2012).

VI. CONCLUSIONES

Siguiendo la secuencia y descripción que hacíamos en el resumen inicial del artículo, lo primero que debe resaltarse es que no se contempla el fortalecimiento de los instrumentos presupuestarios o tributarios a escala comunitaria. Si acaso un ligero avance en el aspecto de la autonomía de los ingresos respecto a su actual base nacional.

Con estos condicionantes, la UE-27 y la propia UME parecen condenadas a una gobernanza de corte intergubernamental que la aleja de un genuino gobierno federal. Ello tiene consecuencias negativas para las funciones de estabilización macroeconómica, de nivelación interterritorial, de mutualización de riesgos, incluyendo lo que tiene que ver con la solidez de la moneda única (Castells, 2012).

Sin avanzar significativamente desde el actual 1 por 100 del PIB del presupuesto comunitario, la Unión Europea corre el riesgo de anquilosarse en la incapacidad tanto para desarrollar las políticas de impulso al crecimiento en la línea de lo que plantea la estrategia 2020, como para abandonar la inequidad que refleja la relación entre el porcentaje de riqueza nacional aportado al presupuesto común por cada Estado miembro y su nivel de riqueza nacional en términos relativos. Como hemos demostrado en el artículo, los Estados miembros con riqueza superior a la media de la Unión Europea realizan un esfuerzo redistributivo semejante con independencia de cuál sea su nivel de renta. También que para Estados miembros con niveles bajos de riqueza la relación entre esta y los saldos netos recibidos es inversa a la que predeciría un ajuste lineal y que, de nuevo, la relación desaparece una vez que se pasa la frontera de la media comunitaria. Por último comprobamos que la dinámica entre 2000 y 2011 entre

estos saldos y la riqueza nacional aparecen desacopladas. Y así vemos que los Estados miembros más beneficiados actualmente por dichos saldos se sitúan a años luz de la redistribución que beneficia a los territorios menos desarrollados en Estados Unidos. Sorprendentemente, la percepción imperante es justo la contraria, lo que explicaría que los grandes contribuyentes netos al presupuesto estimen que sus contribuciones netas son elevadas en exceso.

Las propuestas de reforma de los ingresos que están sobre la mesa suponen un claro avance en la apertura de espacio para una autonomía financiera real, ayudarían a resolver los actuales problemas de «justa compensación», cuentan con un potencial recaudatorio sustancial si los tipos establecidos son significativos y, en general, encajan con los principios de la asignación tributaria que establece la literatura sobre federalismo fiscal. No obstante, a pesar de que su formulación concreta es muy poco ambiciosa en lo cuantitativo, se ven sistemáticamente orilladas por las dilaciones derivadas de una filosofía de consolidación presupuestaria que no tiene como norte incrementar el presupuesto de la Unión Europea.

Algo similar sucede con la mutualización solidaria del recurso al endeudamiento a través de la figura de los eurobonos. Las propuestas alternativas para emitir eurobonos para la mitad de la deuda pública hoy en circulación de los Estados miembros permitirían que todos ellos saliesen ganando en los costes a afrontar, atraerían con toda seguridad a los inversores internacionales y, al consolidar así la unión fiscal, cortarían de raíz todos los riesgos de ruptura de la eurozona. Pero se enfrentan a obstáculos institucionales que hoy parecen difíciles de remover.

Parece que los europeos prefiriésemos renunciar a la lógica de una unión de transferencias con criterios de gobernanza de índole federal, para seguir transitando caminos agónicos sujetos a una lógica intergubernamental concretada en sucesivos mecanismos de rescate con garantías limitadas, condiciones asimétricas y eficacia discutible.

NOTAS

(*) Agradecemos los comentarios y sugerencias de Xosé Carlos Arias, Alberto Gago y Jorge Martínez-Vázquez a una versión preliminar. La responsabilidad del texto es no obstante exclusiva de los autores.

(1) MARZINOTTO, SAPIR y WOLFF (2011) plantean llegar al menos hasta el 2 por 100 del PIB. VAN ROMPUY (2012) propone un presupuesto central de la UE-17.

(2) A partir del dato de total de gasto público sobre el PIB, restamos el porcentaje de gasto federal-central y obtenemos el del resto de las administraciones públicas.

(3) COM(2010)700 final pp. 3, 7, 29.

(4) Datos de SEC (2011) 876 final.

(5) En concreto, recurrimos al ajuste no paramétrico del «vecino más próximo» (*nearest neighbor fit*) utilizando para ello los valores por defecto que proporciona Eviews 7.2.

(6) COM(2010)700 final pp. 3 y 7; así el Fondo Social Europeo ayuda a formar a unos 9 millones de europeos al año.

(7) COM(2010)700 final pp. 5 y 7; serían gastos para *resource allocation* (HEINEN, 2011).

(8) COM(2010)700 final pp. 23-24; programas TENT-T, banda ancha, redes de energía y energías renovables. Por su parte, el Parlamento Europeo estimó esas necesidades en 1,8 billones hasta 2020 en el Informe de su Comisión de Presupuestos 2011/0177 (APP). La propuesta de GRIFFITH-JONES *et al.* (2012) es menos ambiciosa cuantitativamente, pero interesante por la implicación del EIB (European Investment Bank) y la utilización de los fondos estructurales como fórmula de financiación complementaria de un programa de inversiones de estímulo.

(9) Sobre la fundamentación de esta función de gasto, EUROPEAN COUNCIL (2013) puntos 50, 59. En el caso de los programas agrícolas para que «se garantice un nivel de vida equitativo a la población agrícola», EUROPEAN COUNCIL (2013) punto 61.

(10) EUROPEAN COUNCIL (2013) puntos 11 y 20.

(11) Unos saldos netos que se han convertido en el auténtico caballo de batalla en las negociaciones de los sucesivos marcos financieros plurianuales. Sin duda, un efecto perverso de la falta de autonomía financiera, ya que al estar los ingresos vinculados a magnitudes nacionales (ya RNB ya IVA), se ha incentivado que los contribuyentes netos acaben reclamando que se les devuelva su dinero. Es así que Reino Unido y el resto de los Estados contribuyentes netos fundamentan la negociación presupuestaria en la dinámica de dichos saldos netos (MONTORO *et al.*, 2011), habiendo llegado a plantear estos países la supresión de las ayudas regionales a los EM con déficits excesivos (MANCHA y GALLO, 2013).

(12) Lo habitual es presentar estos saldos en millones de euros (HEINEN, 2011), lo que, a nuestro juicio, dificulta su análisis redistributivo.

(13) Todos los cálculos se han efectuado con el *software* Eviews 7.2. La fuente de los datos es EUROPEAN COMMISSION (2012: 106) y Eurostat.

(14) Lógicamente, los datos de saldos fiscales solo están disponibles desde el momento en el que los países ingresan en la Unión Europea. Para el conjunto del periodo solo los que forman la denominada UE-15 cuentan con el panel de datos completo.

(15) Probamos a incluir un retardo en primeras diferencias, para capturar posibles dinámicas no contemporáneas, pero la variable no resultaba significativa, con un estadístico-t por debajo de la unidad en valor absoluto. La autocorrelación serial tampoco era significativa.

(16) COM(2011)510 final p. 1. El embajador de Alemania en España, Reinhard Silberberg, argumentaba en una tribuna publicada en el diario *El País* del 26 abril de 2013 que su país aporta más de lo que recibe y que «la Unión Europea no es un Estado».

(17) COM(2011)510 final pp. 6-8; en concreto para 2014-2020 la reducción bruta anual que se propone es de 3.600 millones para Reino Unido, 2.500 para Alemania, 1.050 para Países Bajos y 350 para Suecia, COM(2011)510 final p. 18; téngase en cuenta que el saldo neto de Alemania del -0,34 por 100 RNB en 2011 ascendía a -9.000 millones,

y el de Reino Unido de -0,32 ascendía a -5.500 millones, EUROPEAN COMMISSION (2012: 106). De nuevo, EUROPEAN COUNCIL (2013, punto 118) se ocupa de estas reducciones y correcciones hasta 2020. El saldo neto alemán en 2011 por habitante ascendería a 110 euros/habitante.

(18) DURÁN (2014) aborda en detalle la cuestión de la armonización tributaria.

(19) En COM(2011)510 final p. 4 se concreta su abolición en 31 diciembre de 2013.

(20) COM(2011)510 final p. 3 y SEC (2011) 876 final; para más detalles sobre estos nuevos impuestos, véase MONTORO, SÁINZ y MARTÍNEZ (2011: 14-23).

(21) COM(2010)700 final pp. 30-31; SEC (2011) 876 final; COM(2011)510 final pp. 4-5. Su introducción se proponía para una fecha anterior al 1 de enero de 2018, con una recaudación estimada de 37.000 millones de euros; equivalente al 23 por 100 del presupuesto en 2020. No obstante, EUROPEAN COUNCIL (2013, punto 115) solo «invita a los Estados miembros participantes a que estudien si dicho impuesto podría utilizarse». Es preocupante para su introducción que en julio de 2013 el ministro de Economía del actual gobierno socialista francés considere que la TTF podría ser perjudicial para las finanzas y la economía francesas (Diario *El País*, 12 de julio de 2013).

(22) MONTORO, SÁINZ y MARTÍNEZ (2011: 13).

(23) COM(2011)169 final, que no tiene incidencia financiera en el presupuesto de la Unión Europea. La estimación de su potencial recaudatorio en España iría de los 1.700 a los 8.600 millones dependiendo de los tipos considerados (GAGO y LABANDEIRA, 2012).

(24) Para más detalle, véanse MARTÍNEZ-VÁZQUEZ (2008) y BAHL y CYAN (2011).

(25) De acuerdo con DE LA DEHESA (2012): «Todas las decisiones que se han tomado por el Consejo han empeorado, en lugar de mejorar la situación de la crisis de la deuda soberana (por evitar decir que la han provocado)».

(26) Tanto el mecanismo transitorio como el permanente que algunos autores analizan en cuanto generadores de transferencias financieras entre EM (*implicit transfer* o *potential transfers*) (HEINEN, 2011), y que ya afectarían a la actual unión de transferencias de la que aquí nos ocupamos.

(27) DEO, DONOVAN y HATHEWAY (2011) estiman entre 3.000 y 4.500 euros por persona y año, frente a los 110 euros per cápita que suponen los actuales saldos netos. Para los mismos autores el coste actual del rescate de Grecia, Irlanda y Portugal ascendería a 1.000 euros por persona. Sobre estas transferencias implícitas también el FMI (ALLARD *et al.*, 2013) ha realizado recientemente sus propios cálculos.

BIBLIOGRAFÍA

ALLARD, C.; KOEVA, P.; BLUEDORN, J.; BORNHORST, F.; CHRISTOPHERSON, K.; OHNSORGE, F.; POGHOSYAN, T., e IMF STAFF TEAM (2013), *Toward a Fiscal Union for the Euro Area: Technical Background Notes*, septiembre (<http://www.imf.org/external/pubs/ft/sdn/2013/sdn1309tn.pdf>).

ARIAS, X.C., y COSTAS, A. (2012), *La Torre de la Arrogancia*, Ariel, Barcelona.

BAHL, R., y CYAN, M. (2011), «Tax Assignment: Does the Practice Match the Theory?», *Environment and Planning C: Government and Policy*, 29(2): 264-280.

CASTELLS, A. (Dir.) (2012), «¿Avanza realmente la Unión Europea hacia una unión fiscal?», *EuropeG Policy Brief*, 3, www.europeg.com.

COSTAS, A. (2012), «El euro: moneda única o *currency board*?», *Revista Galega de Economía*, 21, septiembre: 13-36.

DEHESA, G. DE LA (2012), «Cambios institucionales necesarios en el área del euro», en *La crisis de Europa: ¿un problema de deuda soberana o del euro*, Fundación de Estudios Financieros, *Papeles de la Fundación*, 44.

DELPLA, J., y VON WEIZSACKER, J. (2010), «The Blue Bond Proposal», *Bruegel Policy Brief*, 2010/3, Bruselas (<http://www.bruegel.org/publications>).

DEO, S.; DONOVAN, P., y HATHEWAY, L. (2011), «Euro Break-up, the Consequences», *Global Economic Perspectives*, UBS Investment Research (<http://www.creditwritedowns.com/2011/09/eurozone-breakup-consequences.html>).

DURÁN, J.M. (2014), «La armonización fiscal en la Unión Europea: Evolución y prioridades actuales», *PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA*, 141.

EUROPEAN COMMISSION (2010), «Revisión del presupuesto de la UE», COM(2010)700 final.

— (2011), «Directiva por la que se reestructura el régimen comunitario de imposición de los productos energéticos y de la electricidad», COM(2011)169 final.

— (2011), «Un presupuesto para Europa 2020», COM(2011)500 final.

— (2011), «Sobre el sistema de recursos propios de la Unión Europea», COM(2011)510 final.

— (2011), «Financer le budget de l'UE: rapport sur le fonctionnement du systeme des ressources propres», SEC (2011) 876 final.

— (2012), «EU budget 2011: Financial Report», Bruselas.

http://ec.europa.eu/budget/financialreport/pdf/fin_report_11_en.pdf.

EUROPEAN COUNCIL (2012), «TSCG: Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la UEM», Bruselas (http://european-council.europa.eu/media/639250/02_-_tscg.es.12.pdf).

— (2013), «Conclusiones – Marco Financiero Plurianual», Bruselas, 7-8 febrero, EUCO 37/13 (http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/es/ec/135370.pdf).

GAGO, A., y LABANDEIRA, X. (2012), «El papel de los impuestos energético-ambientales en la reforma del sistema fiscal español», en E. ÁLVAREZ y M. LARREA (Coords.), *Energía y Tributación Ambiental*, Marcial Pons, Madrid, pp. 169-185.

GRAUWE, P. DE (2000), *Economics of Monetary Union*, Oxford University Press.

— (2011), «Debt Sustainability Inside and Outside a Monetary Union». Mimeo.

— (2013), «The creditor nations rule in the eurozone», CER (<http://www.cer.org.uk/publications/archive/report/2013/future-europes-economy-disaster-or-deliverance>).

GRAUWE, P. DE, y MOESEN, W. (2009), «Gains for All: A Proposal for a Common Eurobond», *Intereconomics*, 3333: 132-141.

GRIFFITHS JONES, S.; KOLLATZ-AHNEN, M.; ANDERSEN, L., y HANSEN, S. (2012), *Shifting Europe from austerity to growth: a proposed investment programme for 2012-2015*, Foundation for European Progressive Studies, Bruselas.

HAYEK, F.A. (1944), *Camino de servidumbre*, Unión Editorial, Madrid (ed. de 2008).

HEINEN, N. (2011), «A European Transfer Union», *EU Monitor* 81, Deutsche Bank Research.

HILD, A.; BERNHARD, H., y BAUER, Ch. (2011), «Structured Eurobonds». Discussion Paper 07-11, Universität Bayreuth.

- LAGO PEÑAS, S., y MARTÍNEZ-VÁZQUEZ, J. (2010), «La descentralización tributaria en las Comunidades Autónomas de régimen común: un proceso inacabado», *Hacienda Pública Española*, 192: 129-151.
- LAGO PEÑAS, S.; PRADA, A., y VAQUERO, A. (2013), «On the Size and Determinants of Inter-Regional Redistribution in European Countries over the Period 1995-2009», *Working Paper*, 13-04, International Center for Public Policy, Georgia State University.
- LANNOO, K. (2012), «El federalismo de la UE en crisis», en *La crisis de Europa: ¿un problema de deuda soberana o del euro*, Fundación de Estudios Financieros, *Papeles de la Fundación*, 44.
- MAGNUS, G. (2013), «Europe needs an alternative to stagnation and fragmentation» (<http://www.cer.org.uk/publications/archive/report/2013/future-europes-economy-disaster-or-deliverance>).
- MANCHA, T., y GALLO, M.T (2013), «Política regional y cohesión europea: perspectivas 2014-2020», *Ekonomiaz*, 82: 171-199.
- MARTÍNEZ-VÁZQUEZ, J. (2008), «Revenue Assignments in the Practice of Fiscal Decentralization», en N. BOSCH y J.M. DURÁN (Eds.), *Fiscal Federalism and Political Decentralization. Lessons from Spain, Germany, and Canada*, Edward Elgar, Chentelham.
- MARTÍNEZ-VÁZQUEZ, J., y TIMOFEEV, A. (2005): «Choosing Between Centralized and Decentralized Models of Tax Administration», en N. BOSCH y J.M. DURÁN (Eds.), *Financiación, Solidaridad Interterritorial y Políticas Tributarias de las Comunidades Autónomas*, Universitat de Barcelona, Barcelona.
- MARZINOTTO, B.; SAPIR, A., y WOLFF, G.B. (2011), «What Kind of Fiscal Union?», *Bruegel Policy Brief*, 2011/6, noviembre.
- MONTORO, B.; SÁINZ, J., y MARTÍNEZ, E. (2011), «La reforma del sistema de recursos propios en la propuesta de perspectivas financieras 2014-2020», *Boletín Económico del ICE*, 3018: 11-25.
- ONTIVEROS, E. (2011), «Revelaciones de la crisis de la eurozona», *Información Comercial Española*, 863: 7-12.
- PARLAMENTO EUROPEO (2012), «Eurobarometer EB77.2, Crisis and Economic Governance» (http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/en/00191b53ff/Eurobarometer.html?tab=2012_2).
- UBIDE, A. (2011), «Estados Unidos versus Eurozona, dos historias paralelas», *Información Comercial Española*, 863: 61-65.
- (2012): «La reestructuración de la deuda europea, un trágico error. Soluciones alternativas», en *La crisis de Europa: ¿un problema de deuda soberana o del euro*, Fundación de Estudios Financieros, *Papeles de la Fundación*, 44.
- VAN ROMPUY, H. (2012), «Towards a Genuine Economic and Monetary Union» (interim report), European Council, Bruselas, octubre.