

EL PODER DE LOS IMPUESTOS. HACIA UN PODER TRIBUTARIO EUROPEO

Por AGUSTÍN JOSÉ MENÉNDEZ (1)

«The tax ought to be uniform; because the present constitution was particularly intended to affect individuals, and not states, except in particular cases specified» (2)

«Je préfère la réalité d'un souveraineté partagée à l'illusion d'une souveraineté nationale tournant à vide» (3)

SUMARIO

1. LA EVOLUCIÓN DE LAS FINANZAS DE LA UNIÓN. 2. LA PROPUESTA MODESTA: A) *El gasto público ha de ser financiado mediante impuestos* (No Expenditure without taxation). B) *Reparto de la carga fiscal ajustado a principios distribucionales coherentes*. C) *Mayor flexibilidad del sistema de recursos*. D) *Adecuación de los costes de transacción: del interés nacional a la decisión política*.—3. LA PROPUESTA AMBICIOSA: A) *Cuatro argumentos de justicia distributiva*: a) El principio de justicia distributiva como principio inmanente al orden jurídico comunitario. b) La sustancia de la ciudadanía común. c) La redefinición de la comunidad de riesgo. d) La redistribución, el precio de la civilización europea. B) *Un argumento tributario: la Unión Europea como nivel político que combina legitimidad y capacidad efectiva de gravar algunas bases tributarias*.—4. BREVES NOTAS SOBRE LA FORMA DE LLEVAR A CABO LAS DOS PROPUESTAS.—A. MODO DE CONCLUSIÓN.

(1) Una versión más extensa y detallada de este artículo puede verse en «Taxing Europe. Two cases for a European power to tax, with some comparative observations», *Working Paper Series*, ARENA, núm. 03/03, marzo de 2003.

(2) JUDGE IREDELL: en *Hylton vs. US*, 3 U.S. 171 (1796), pág. 181.

(3) Cf. DOMINIQUE STRAUSS KAHN: *La flamme et la cendre*, Grasset, Paris, 2001, pág. 201.

La asignación de un genuino poder tributario a la Unión Europea fue tilada de propuesta radical en los años ochenta y noventa. Sin embargo, el afianzamiento de la Unión Económica y Monetaria, la consolidación de la Unión como una comunidad política, embarcada en un proceso cuasi-constituyente, y la inminente ampliación a diez nuevos países miembros, han contribuido a que se alcen nuevas voces en favor de los impuestos europeos. El Primer Ministro belga, Guy Verhofstadt, se pronunció en favor de un poder tributario europeo en la primavera de 2001 (4). El Presidente de la Comisión, Romano Prodi, hizo suya la idea (5), a la que pronto mostró su apoyo el Ministro de Hacienda alemán, Hans Eichel (6). Y, lo que quizá es más importante, la asignación de un genuino poder tributario a la Unión Europea es objeto de discusión en el proceso constituyente articulado por la Declaración de Laeken. La Comunicación de la Comisión sobre el futuro de la Unión Europea parece mostrarse en favor de unos impuestos europeos (7), y en el mismo sentido se han pronunciado varios miembros del grupo de trabajo de la Convención sobre la «gobernanza económica». Uno de los comisarios con mayor peso, Pascal Lamy, ha recordado la urgencia de un debate sobre la fiscalidad en Europa (8).

En este artículo, se ofrecen al lector dos propuestas de reforma de las finanzas de la Unión, en concreto, dos propuestas en pro de la asignación de un poder tributario a la Unión Europea. Si bien se hace uso de argumentos normativos críticos (es decir, de que sea *lo correcto*), la mayor parte de la argumentación se limita a poner de relieve que la facultad de recaudar impuestos directamente viene derivada de una lectura coherente de los Tratados. En la Sección I se ofrece un análisis sumario de la evolución de las finanzas de la Unión. El objetivo es reconstruir la historia fiscal de la Unión desde dos claves interpretativas: la unidad de contribución y la unidad de gasto. En la Sección II se presenta una propuesta «modesta» en favor de la asignación de poder tributario a la Unión. Tomando como base los artículos TEC 200 y 201 (que requieren el establecimiento de un sistema de recursos *proprios*), y asumiendo la estructura y nivel presupuestario actual de la Unión, se afirma la ne-

(4) Vid. «Premier calls for Euro-tax», *European Voice*, 1 de febrero de 2001; «Verhofstadt: rebel with a cause», *European Voice*, 8 de febrero de 2001; «Belgium raises prospect of EU tax to help finance budget costs», *Financial Times*, 4 de mayo de 2001.

(5) «Prodi calls for a tax to finance the EU budget», *Financial Times*, 30 de mayo de 2001.

(6) «Eichel issues call for a European tax», *Financial Times*, 15 de junio de 2001.

(7) Véase «Un proyecto para la Unión Europea», de 22.5.2002, COM (2002) 247 final, sobre todo pág. 25ff. Igualmente, «Romano Prodi, a desperate integrationist», *The Economist*, 25 de mayo de 2002.

(8) PASCAL LAMY: «Convention: l'urgence», *Le Monde*, 12 de septiembre de 2002.

cesidad de que la Unión financie el presupuesto mediante impuestos recaudados directamente, en el sentido de pagaderos a la Unión Europea sin la intermediación de los Estados miembros (o sus regiones o comunidades autónomas). Las principales razones en favor de la propuesta «modesta» son el imperativo democrático de relacionar gasto público con impuestos, la mayor transparencia financiera, que redundaría en un debate más articulado sobre los beneficios y los costes de la integración europea, y la mayor estabilidad de un sistema fiscal basado en impuestos. En la sección III se da cuenta de la propuesta «ambiciosa». Junto a los artículos 200 y 201 TEC, la propuesta «ambiciosa» se encamina a dar satisfacción al mandato del artículo 158 TEC (cohesión económica y social). La asignación de un genuino poder tributario a la Unión ha de ir encaminada no sólo a lograr una financiación más democrática y eficiente del presupuesto, sino a hacer posible una mayor redistribución de recursos económicos entre los Estados miembros. En favor de la propuesta «ambiciosa» se afirma que, dado el grado de integración económica alcanzado en la Unión, la legitimidad del proyecto europeo requiere no sólo la integración negativa de las normas que crean (literalmente) el mercado único, sino también la integración positiva de las normas que compensan y ajustan los riesgos derivados del mercado único. En la Sección IV se ofrecen algunas notas sobre cómo podrían llevarse a cabo las dos propuestas de reforma.

I. LA EVOLUCIÓN DE LAS FINANZAS DE LA UNIÓN

La accidentada evolución del presupuesto de la Unión ha sido objeto de diversos estudios (9). Dos son las principales diferencias entre la reconstrucción que se lleva a cabo en esta sección y las interpretaciones habituales. En primer lugar, se deja de lado la compleja cuestión de la naturaleza de la Unión (organización funcional o política, reguladora o redistributiva, supranacional o intergubernamental), y se centra el análisis en la provisión de bienes públicos por parte de las instituciones comunitarias. La decisión de establecer las Comunidades Europeas puede reinterpretarse (10) como una consecuencia de la toma de conciencia de que el suministro de ciertos bienes

(9) Véanse, entre otros, ISAAC E. DRUKER: *Financing the European Communities*, Sitjhoff, 1975; FRANCISCO FONSECA MORILLO: *El Presupuesto de las Comunidades Europeas: Análisis Jurídico*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1986; DANIEL STRASSER: *Les Finances de l'Europe*, LGDJ, París, 1990; HELLEN WALLACE: *Budgetary Politics: The Finances of the European Union*, George Allen and Unwin, Londres, 1981; JACQUES MÉGRET: *Les Finances de l'Union Européenne*, Editions de l'Université Livre, Bruselas, 1999.

(10) Nótese que el argumento no se apoya en afirmaciones causales, sino meramente interpretativas.

públicos había de realizarse al nivel europeo, y no al nacional o regional. En tal perspectiva, no hay mejor forma de determinar la evolución del ámbito competencial de las Comunidades que la lectura del presupuesto comunitario. En segundo lugar, se presta especial atención a la evolución de dos factores: *a)* la unidad de contribución y la unidad de redistribución, y *b)* los criterios de contribución y de gasto.

Las disposiciones de los Tratados constitutivos de las Comunidades no eran homogéneas. El Tratado CECA asignaba un poder tributario genuino pero limitado a la «Alta Autoridad» (11), de modo que ésta podía establecer impuestos sobre la producción de carbón y acero (12). Por su parte, los Tratados constitutivos de la Comunidad Económica y del Euroatom asignaban un poder tributario diluido a las otras dos comunidades. A corto plazo, los Tratados preveían que el presupuesto fuera financiado mediante contribuciones nacionales directas. Tanto los artículos 200 y 201 TEC, como el artículo 172 Euroatom preveían que tales contribuciones fueran remplazadas por «recursos propios» una vez que la unión aduanera y el mercado común hubieran sido establecidos.

Bajo este marco normativo, pueden distinguirse cinco etapas en la evolución de las finanzas comunitarias.

En una primera etapa (1951-64), la práctica de la CECA se caracteriza por un presupuesto único y la financiación del mismo mediante impuestos recaudados directamente por la Comunidad (la práctica de la CECA se mantendrá básicamente estable a lo largo de su historia). De ello se deriva que la unidad de contribución y de gasto es la unidad de producción (la empresa económica), mientras que los criterios de contribución y de gasto siguen la lógica del *principio del beneficio*. Por su parte, la Comunidad Económica y el Euroatom presentan una práctica presupuestaria fragmentada y una financiación basada en contribuciones nacionales, la cuantía relativa de las cuales depende de cada presupuesto sectorial concreto. Así, las contribuciones nacionales al presupuesto de la Comisión, del Fondo Social Europeo o del Fondo de Desarrollo son distintas (13). De ello se deriva que la unidad de

(11) Como es bien sabido, el Tratado de «Fusión» institucional reuniría en la Comisión de las Comunidades Europeas las funciones de la Alta Autoridad de la CECA y de las Comisiones de la Comunidad Económica y del EUROATOM.

(12) Cf. artículo 49 del Tratado CECA. Hasta 1997, la Comisión hizo uso del citado poder tributario, procediendo a la periódica revisión de las bases y los tipos, en función de las necesidades financieras de la CECA. El Tratado CECA llegó a su término el 23 de julio de 2002. Al poder tributario ha de añadirse que la Alta Autoridad/Comisión podía solicitar préstamos en los mercados y, por tanto, no necesariamente había de mantener el equilibrio presupuestario anual.

(13) Véanse los artículos 200 (1) y (2), 203 TCE, artículos 172 (1) y (2), 177 (5)

TABLA 1. *Porcentajes en los que los Estados miembros contribuían a distintos presupuestos sectoriales en el Tratado CE*

ESTADO MIEMBRO	Presupuesto de funcionamiento (escala política)	Fondo Social	Fondo de Ayuda al Desarrollo
Alemania.....	28	32	34,5
Bélgica.....	7,9	8,8	12
Francia.....	28	32	34,5
Italia.....	28	20	6,9
Luxemburgo.....	0,2	0,2	0,1
Países Bajos.....	7,9	7,0	12

contribución y de gasto no es otra que el Estado miembro, y que la lógica de contribución y de gasto es el *principio conmutativo, o del beneficio*.

La segunda etapa (1964-69) se caracteriza por el intento fallido de establecer un sistema de recursos propios de la Comunidad. A medida que el programa de la unión aduanera se iba completando, la discusión sobre el sistema de financiación de la Comunidad se hacía más necesario. La eventual fusión institucional de las tres comunidades hacía visible la diferente estructura presupuestaria y fomentaba la discusión presupuestaria. La necesidad de concretar la Política Agraria Común (en adelante, PAC) hizo el debate inevitable. En 1964, el Presidente en ejercicio de la Comisión, Walter Hallstein, comenzó a defender el establecimiento de un auténtico sistema de recursos propios. La Comisión formalizó su propuesta un año más tarde (14). El Parlamento Europeo obtendría un auténtico poder tributario, que a corto plazo se extendería a los aranceles aduaneros y las exacciones reguladoras agrícolas. La Comisión esperaba debilitar la oposición del Presidente francés, el general De Gaulle, mediante la asociación directa del poder tributario comunitario a la financiación de la PAC. Pero el gobierno francés no se mos-

TCECA; Convenio de aplicación sobre la asociación de los países y territorios de Ultramar a la Comunidad, anejo al TCE, artículo 7 y Anejo A; Protocolo sobre los Estatutos del Banco Europeo de Inversiones, anejo al TCE, artículos 4 y 10; Reglamento núm. 5 por el que se establecen las modalidades relativas a las peticiones y a las transferencias de las contribuciones financieras, al régimen presupuestario y a la gestión de los recursos del Fondo de Desarrollo para los países y territorios de ultramar, JO 33, de 31.12.58, págs. 681-85; Accord interne relatif au financement et à la gestion des aides de la Communauté, JO 93, de 11.06.64, pág. 1493; Acuerdo interno relativo a la financiación y a la gestión de las ayudas de la Comunidad, JO L 282, de 28.12.70, pág. 47.

(14) La propuesta fue presentada el 31 de marzo de 1965, «Financing the Common Agricultural Policy», *Bulletin EEC*, Supplement 5, págs. 2-11. Véase igualmente WALLACE: *supra*, fn 9, pág. 52.

tró conforme y la falta de acuerdo sobre la financiación del presupuesto comunitario desempeñó un papel relevante en la grave crisis comunitaria de mediados de los sesenta (la famosa política de la «silla vacía») (15). El compromiso de Luxemburgo logró dejar de lado el espinoso tema de los recursos propios mediante un incremento notable de las contribuciones nacionales, lo que hacía posible financiar la PAC (16). Ha de reseñarse que el Tratado de Fusión de 1965 contribuyó a reducir la complejidad presupuestaria de las Comunidades. A modo de conclusión, el intento frustrado de establecer un sistema de recursos propios fracasó, por lo que la unidad de contribución siguió siendo el Estado miembro. El gasto agrícola contribuyó a alterar la unidad de gasto, dado que las ayudas beneficiaban a los agricultores como individuos o a las empresas agrícolas en tanto que personas jurídicas. Y, junto con la simplificación presupuestaria, trajo como consecuencia una alteración de los criterios de contribución y gasto, que se fueron alejando del *principio del beneficio*.

En una tercera etapa (1969-88), se estableció el primer sistema de recursos propios, y se procedió a su crítica. 1969 fue un año clave en el proceso de integración europea. El programa de la unión aduanera se completó con un considerable adelanto sobre la fecha prevista. Tras la dimisión del General De Gaulle, se decidió la ampliación de los miembros de las Comunidades y la profundización de la integración europea. En tal contexto, no es de extrañar que los ejecutivos europeos acordaran en La Haya que era necesario establecer un nuevo marco financiero.

La reforma tuvo dos aspectos diferenciados (17). En primer lugar, se reformaron los Tratados con el objeto de establecer la base legal del sistema de recursos propios. Se asignaba a las comunidades los aranceles aduaneros, exacciones reguladoras agrícolas, así como un porcentaje (un 1 por 100) sobre la base del neonato Impuesto sobre el Valor Añadido. En segundo lugar, se reformaron los Tratados con el objeto de asignar un poder sustantivo al Parlamento en temas presupuestarios. El Parlamento tendría la última palabra en lo relativo a las partidas de gasto distintas de las que resultan obligatoriamente del Tratado, y ejercería una función de control sobre la aprobación del proyecto de presupuesto y sobre la rendición de cuentas.

(15) Véase JOHN NEWHOUSE: *Collision in Brussels*, Faber, Londres, 1967, págs. 68 y ss.

(16) El acuerdo alcanzado sobre el FEOGA implicaba comunitarizar *de facto* las exacciones reguladoras agrícolas.

(17) «Treaty amending certain Budgetary provisions of the Treaties establishing the European Communities and of the Treaty Establishing a single Council and a single Commission of the European Communities, signed at Luxembourg on the 22nd day of April, 1970». JO (en francés) L 2, de 2.1.71, pág. 1.

Las exacciones reguladoras agrícolas fueron transferidas rápidamente a la Comunidad. Los aranceles aduaneros se transfirieron paulatinamente en un período de cinco años. Sólo en 1979 se alcanzó un acuerdo sobre la fórmula de cálculo del Impuesto sobre el Valor Añadido que correspondía a las arcas comunitarias. En la ausencia de una completa armonización de la base del Impuesto en los Estados miembros, se estableció una hipotética base armonizada a los solos efectos de determinar el nivel de recursos propios de las Comunidades. Como veremos, tal fórmula produjo efectos ambiguos: de una parte, se aseguraba un mínimo de equidad en la definición de la base de conformidad con la cual todos los residentes en las Comunidades contribuían a financiar el presupuesto comunitario; de otra, se «ocultaba» a los ciudadanos que cada vez que procedían a pagar IVA, en realidad estaban pagando, en términos legales, al menos dos impuestos distintos: uno al Estado miembro al que correspondía gravar la transacción, y otro a la Comunidad Europea. El sistema de recursos propios asignó *legalmente* un porcentaje sobre la base armonizada del IVA a las Comunidades, pero la fórmula de cálculo del recurso propio reforzó la percepción de que el IVA era exclusivamente un impuesto nacional. A fin de cuentas, el primer sistema de recursos propios se inspiraba en los mismos principios defendidos por la Comisión a mediados de los sesenta; con todo, la autonomía financiera de la Comunidad era menor que la propugnada por Hallstein, en tanto que la importancia económica de los aranceles aduaneros era ya por entonces menor y dado el diseño opaco del IVA como recurso comunitario.

Simultáneamente, la primera ampliación de la Comunidad culminó el 1 de enero de 1973 con la adhesión del Reino Unido, Irlanda y Dinamarca. Ello dio lugar a una expansión de los bienes públicos suministrados por las Comunidades, al establecerse una nueva política de ayuda regional.

El resultado de todo ello fue una transformación de las unidades de contribución y de gasto; el creciente peso del IVA entre las fuentes de ingresos de las Comunidades convirtió a todos aquellos residentes en la Comunidad en contribuyentes directos (aunque pocos se dieran cuenta de ello); por su parte, la política regional afianzó a las regiones como unidades de gasto de recursos económicos. Ambas transformaciones no dejaron de tener su impacto en los criterios de contribución y gasto. De un lado, el IVA, al menos en los años setenta, constituía un *indicador* imperfecto, pero nada despreciable, de la intensidad con la que las personas se beneficiaban del mercado único (en tanto que este último aseguraba la libre circulación de mercancías y servicios, y el IVA gravaba la misma, si bien es cierto que no diferenciaba entre transacciones puramente nacionales e intracomunitarias); de otro, la política regional se basaba en criterios de justicia distributiva, en tanto que las beneficiarias habrían de ser las regiones más desfavorecidas.

Pese a la importancia y profundidad de las transformaciones derivadas de la reforma, no tardaron en oírse numerosas voces críticas con el primer sistema de recursos propios. En primer lugar, la *justicia distributiva* del sistema fue pronto puesta en cuestión. La renuente adhesión del Reino Unido se zanjó en falso. Incluso antes de la incorporación efectiva en las Comunidades, la clase política británica denunció con vigor el volumen de la contribución británica a las arcas comunitarias. Mediante la comparación del nivel de recursos transferido por el Reino Unido con el nivel de gasto de las Comunidades en el país, los británicos afirmaron la necesidad de una disminución de su contribución (18). La crítica del IVA como principal recurso de las Comunidades se basó en una hábil proyección al nivel intergubernamental de la percepción de injusticia del IVA en términos de distribución individual. La derrota electoral del gobierno conservador de Edward Heath llevó al poder al partido laborista, que se fijó como prioridad básica la renegociación de los términos de la adhesión. La crítica británica no sólo acabó dando sus frutos en 1984 (con la introducción del famoso cheque británico), sino que logró cambiar los términos en los que se planteaba y discutían las finanzas de las Comunidades. En segundo lugar, las crecientes necesidades financieras de las Comunidades, derivadas de la provisión de un mayor número de bienes públicos al nivel comunitario, pusieron de manifiesto la insuficiencia del primer sistema de recursos. La Comisión no tardó en afirmar que era necesario transferir una mayor cantidad de recursos a las Comunidades (19). La crisis llevó a las Comunidades al borde de la bancarrota en varias ocasiones durante la década de los ochenta. Sólo la imaginación contable evitó que la situación fuera dramática.

La cuarta etapa (1988-1993) corresponde a la vigencia del segundo sistema de recursos propios. La crónica insuficiencia del primer sistema fue resuelta mediante un aumento del volumen de recursos propios. De un lado, el

(18) Es obvio que un argumento tal implica un planteamiento del problema distinto no sólo del que se asume en este artículo, sino también del que se asumía hasta entonces en el debate comunitario. En concreto, el argumento británico implicaba (1) negar que la perspectiva adecuada para decidir sobre el presupuesto comunitario fuera la de distinguir las cuestiones de *qué bienes han de ser provistos al nivel comunitario y cómo haya de financiarse la provisión de tales bienes*; (2) el carácter comunitario del IVA; la transferencia del 1 por 100 de la base imponible armonizada no se asume como una transferencia contable, sino como la transferencia de lo que hasta entonces es propiedad del erario británico al comunitario; (3) una reducción del cálculo de beneficios y gastos derivados de la integración en las Comunidades a aquellos registrados en el presupuesto, lo que parece extremadamente reduccionista en términos contables.

(19) «Financing the Community budget: The way ahead», *Bulletin of the European Communities*, Supplement 8/78. Véanse también las Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Fointenebleau, *Bulletin EC*, 6-84.

tipo del IVA comunitario se incrementó, hasta el 1,27 por 100 de la base armonizada. De otro, se introdujo un cuarto recurso propio, en concreto, una contribución nacional proporcional al Producto Nacional Bruto de cada Estado miembro. La reforma se hacía absolutamente necesaria tras la inclusión, tras el Acta Única Europea, del artículo 130 TEC (tras la reenumeración artículo 156 TEC), que fijaba la cohesión económica y social como uno de los objetivos de las Comunidades. Su primera aplicación concreta se produjo a través del llamado paquete *Delors I*, aprobado en febrero de 1988. El resultado fue un notable aumento, en términos relativos al tamaño del presupuesto de las Comunidades, del gasto redistributivo, con la creación de los llamados fondos estructurales, de los que son beneficiarias las regiones más pobres. Esta tendencia fue acentuada con la creación en el Tratado de Maastricht de los fondos de cohesión, dotados financieramente en el Consejo Europeo de Edimburgo.

El segundo sistema de recursos propios no dejó de tener su incidencia en la definición de la unidad de contribución, al «recuperar» a los Estados miembros como tal. Los fondos de cohesión y estructurales consagraron a las regiones como principal unidad de gasto. De modo un tanto paradójico, ello tuvo como consecuencia la reafirmación del carácter redistributivo de los criterios tanto de contribución como de gasto, dado que las contribuciones nacionales se ajustan ahora al valor relativo del producto nacional bruto, y dado que los fondos estructurales y de cohesión tienen un neto carácter redistributivo.

La quinta etapa (1993-) se caracteriza por el establecimiento de un tercer sistema de recursos propios, en el que se acentúan las tendencias fundamentales del segundo sistema. El nuevo sistema acordado en 1993, y profundizado en 2000 (20), implica un ligero recorte (en términos relativos al tamaño de la economía europea) del presupuesto de la Unión, así como la afirmación del cuarto recurso (la contribución nacional proporcional al tamaño de la economía nacional) como principal fuente de ingresos, en detrimento del tercer recurso (el porcentaje sobre la base armonizada del IVA).

De la reconstrucción de la evolución histórica de las finanzas de la Unión, cabe derivar una conclusión clara. Las finanzas de la Unión Europea han tendido a semejarse cada vez más a las propias de una comunidad política «madura». En primer lugar, el número e importancia de los bienes públicos financiados a través del presupuesto de la Unión han aumentado considerablemente. En segundo lugar, la contribución y el gasto se han ido ajustando cada vez más a criterios redistributivos, siendo menor la importancia

(20) Decisión del Consejo 2000/597/CE, Euroatom, sobre el sistema de recursos propios, de 29.9.2000, *DOCE* L 253, de 7.10.2000, págs. 42ff.

de la justicia conmutativa (y ello pese a la práctica de comparar contribución y beneficios registrados presupuestariamente); pruebas contundentes de ello son que el cuarto recurso se calcula en función del tamaño de la renta nacional y que una buena parte del gasto tiene una finalidad *declaradamente* redistributiva. Dicho lo cual, ha de indicarse igualmente que la evolución de la unidad de contribución y, en menor medida, de gasto, no confirman la tendencia de la Unión a convertirse, en términos presupuestarios y tributarios, en una comunidad política madura. El «retorno» de los Estados nacionales como unidad de contribución y la tendencia a canalizar una buena parte del gasto a través de las regiones son opuestos a las dos tendencias antes descritas.

TABLA 2. *Recapitulación de la evolución de las Comunidades Europeas/Unión Europea*

Período	Estructura del Presupuesto	Unidad de Contribución	Unidad de Gasto
1951-64	Fragmentado	Estados Miembros en función de cada presupuesto	Estados Miembros/Personas, en función de cada presupuesto
1964-69	Fragmentado, pero con tendencia a racionalización (Tratado de «Fusión» institucional)	Estados Miembros	Creciente importancia de las personas, debido a la PAC
1969-88	Tendencia a la unificación; intervención del Parlamento Europeo en el proceso presupuestario	Personas Individuales (IVA, exacciones agrícolas, aranceles aduaneros)	Personas/Regiones (creación de los fondos regionales y los fondos estructurales)/Estados Miembros
1988-93	Tendencia a la unificación; intervención del Parlamento Europeo en el proceso presupuestario	Personas Individuales/Estados Miembros (cuarto recurso, en proporción a la riqueza nacional)	Regiones (fondos regionales y estructurales)/Personas (PAC, creciente importancia de las empresas en detrimento de los individuos)/Estados Miembros
1993-	Tendencia a la unificación; intervención del Parlamento Europeo en el proceso presupuestario	Estados Miembros (cuarto recurso, en proporción a la riqueza nacional)/ Reducción de la importancia del IVA como recurso propio	Regiones (fondos regionales, estructurales y también de cohesión)/Personas (PAC, creciente importancia de las empresas en detrimento de los individuos)/Estados Miembros

2. LA PROPUESTA MODESTA

La propuesta modesta puede resumirse en la afirmación de que el gasto de la Unión Europea debe ser financiado con impuestos recaudados directamente por la Unión. En términos legales, se trata de dar efecto a lo previsto en los artículos 200 y 201 TCE. Dicho de otro modo, la unidad principal de contribución al presupuesto de la Unión habría de ser el residente en la Unión, y no los Estados miembros. Ello permitiría aumentar la legitimidad y la eficacia de la Unión Europea. Cuatro son las principales razones en favor del propuesta modesta, que se detallan a continuación.

A) *El gasto público ha de ser financiado mediante impuestos* (No Expenditure without taxation)

El principio democrático no requiere tan sólo que los impuestos sean aprobados por los representantes de los contribuyentes (el famoso *no taxation without representation*), sino que todo gasto público sea financiado mediante impuestos (*no expenditure without taxation*). Los impuestos dan expresión numérica a los costes de los servicios públicos, pero pueden ser también un instrumento al servicio de la democracia. El proceso presupuestario proporciona al ciudadano información sobre los objetivos de la acción pública, que pueden ser objeto de discusión y escrutinio al decidir su financiación. De este modo, se ha puesto de relieve que la financiación del gasto público mediante impuestos favorece el control de las instituciones públicas (21).

Como se ha indicado, los costes de la Unión Europea se financian fundamentalmente mediante transferencias presupuestarias de los Estados miembros a la Unión (22). Tal estado de cosas implica que el principio de que todo gasto público sea financiado mediante impuestos (*no expenditure without taxation*) no se cumpla en el caso europeo. El sistema vigente de recursos propios constituye un obstáculo a la democratización de la Unión (23).

(21) A modo de ejemplo, véanse CECIL DOUGLASS NORTH y BARRY R. WEIGAST: «Constitution and Commitment: The Evolution of Institutions Governing Public Choice in XVIII century England», en PAUL DRAKE, MATTHEW D. McCUBBINS (ed.): *The origins of liberty: political and economic liberalization in the modern world*, Princeton University Press, Princeton, 1998, págs. 16-47; y NIAL FERGUSON: *The Cash Nexus: money and power in the modern world: 1700-2000*, Allen Lane and Penguin, London, 2000.

(22) Como se indicó (véase *supra*), el IVA es *legalmente* un impuesto europeo, si bien su fórmula de cálculo refuerza la percepción de que el tercer recurso no es un impuesto europeo, sino una contribución nacional calculada con referencia a la base imponible del IVA.

(23) La falta de visibilidad de los costes y beneficios de la existencia de la Unión explica

La financiación del gasto de la Unión mediante impuestos aumentaría la visibilidad de lo que hace Europa y de lo que ello cuesta, e indirectamente fomentaría una participación más intensa de los ciudadanos europeos en la actividad política comunitaria.

B) *Reparto de la carga fiscal ajustado a principios distribucionales coherentes*

En el marco del sistema vigente de recursos propios, es perfectamente posible que dos personas con un nivel semejante de renta hayan de soportar muy distintas cargas fiscales «europeas»; para ello, basta en ocasiones que no sean residentes en el mismo Estado miembro. De conformidad con el sistema vigente, la contribución de cada residente al presupuesto comunitario depende de (1) el nivel de renta y de consumo del Estado miembro de residencia (24); (2) el patrón de distribución de la carga fiscal en el Estado miembro de residencia. El resultado de ello es que dos personas con el mismo nivel de renta, pero residentes en distintos Estados miembros, pueden contribuir en muy distinta medida al presupuesto comunitario.

Ahora bien, esta disparidad contributiva es inaceptable por dos razones. En primer lugar, el artículo 12 TCE prohíbe la discriminación por razón de la nacionalidad de las personas. Dado que la inmensa mayoría de los residentes en un país son nacionales del país (con la excepción de Luxemburgo), un sistema de recursos propios en el que la carga fiscal que se soporta depende del Estado de residencia (y, por tanto, de nacionalidad en la mayoría de los casos) infringe el principio de no discriminación por razón de nacionalidad. Amén del puro argumento legal, no deja de ser contradictorio que el coste de una estructura institucional y de unas políticas orientadas a reducir la importancia de las fronteras nacionales sea repartido de conformidad con un criterio *nacionalista*. En segundo lugar, las tradiciones constitucionales comunes a los Estados miembros convergen en afirmar como principio básico financiero que los gastos públicos han de repartirse de conformidad con criterios de justicia distributiva, fundamentalmente la capacidad de pago y el principio del beneficio. El sistema de recursos propios vigente se situaría al margen de las citadas tradiciones constitucionales comunes, dado que no

en buena medida la apatía de los ciudadanos europeos, que se refleja en la pobreza del debate previo a las elecciones europeas (tanto en términos de relaciones entre las esferas públicas nacionales como en términos sustantivos) y, por supuesto, en la alta abstención.

(24) Dado que la contribución nacional calculada en proporción a la renta y el porcentaje del IVA suponen más del 90 por 100 de los ingresos de la Unión.

resulta en un reparto de la carga fiscal acorde con principios de justicia distributiva.

C) *Mayor flexibilidad del sistema de recursos*

El nivel de gasto público depende no sólo de las opciones políticas básicas de una comunidad política, sino también de diversos factores que dan pie a un mayor o menor volumen de gasto necesario para asegurar el logro de unos mismos objetivos políticos básicos. La evolución económica de las regiones menos favorecidas de la Unión o la fluctuación de los precios agrícolas del mercado mundial pueden alterar considerablemente el nivel de gasto necesario para lograr los mismos objetivos.

El sistema de recursos propios vigentes es considerable (y crecientemente) rígido. En primer lugar, el sistema de recursos propios está diseñado para constreñir el nivel de gasto de la Unión; ello resulta en una *doble limitación* de la Unión, al sumarse al techo presupuestario el límite «constitucional» a la asunción de nuevas competencias. El resultado inmediato es que cada vez que se asigna una nueva tarea a la Unión, es necesario alcanzar un acuerdo *doble*, al sumarse a la decisión de actuar en común la necesaria reforma del sistema de recursos propios, que es objeto de renegociación periódica. En segundo lugar, la decisión de reducir el peso del tercer recurso, el IVA, y aumentar el del cuarto, las contribuciones nacionales, acentuará el carácter cíclico del nivel máximo de recursos de la Unión (25); ello aumentará el riesgo de graves crisis financieras precisamente en aquellos momentos en los que los elementos *anticíclicos* de las políticas comunitarias redistributivas serían más necesarios.

La financiación de la Unión mediante impuestos permitiría aumentar la flexibilidad del presupuesto comunitario. En primer lugar, la asignación de nuevas tareas a la Unión requeriría una decisión sobre el fondo de la cuestión por parte de los Estados miembros; la financiación de tal decisión se produciría mediante un ajuste de los tipos de los impuestos, y no mediante la renegociación del sistema de recursos propios en su conjunto. En segundo lugar, la Unión podría ajustar el ejercicio del poder tributario a las necesida-

(25) Este efecto fue oscurecido por el hecho de que la introducción del cuarto recurso permitió aliviar la situación financiera de la Unión. Pero la decisión adoptada en 1999 reduce la flexibilidad de los recursos propios comunitarios.

(26) La eliminación del principio de *equilibrio presupuestario* permitiría el desarrollo de una política anticíclica propia, si bien tal reforma va más allá de lo propuesto en la propuesta modesta.

des estructurales de la economía europea; ello permitiría asegurar la provisión de los servicios comunitarios a lo largo del ciclo económico (26).

D) *Adecuación de los costes de transacción: del interés nacional a la decisión política*

El sistema de recursos vigentes fomenta el cálculo distorsionado de los beneficios y costes derivados del presupuesto de la Unión, al definir como principal unidad de contribución a los Estados miembros. En primer lugar, la discusión sobre los efectos distributivos del presupuesto comunitario se produce entorno a los llamados «intereses nacionales» (27). El resultado directo de ello es que se tiende a ofuscar el debate, al definir los intereses nacionales con intereses variables (28). El resultado indirecto es que se excluye el análisis de los efectos distributivos del presupuesto de conformidad con otros criterios, como los de beneficio o capacidad económica individuales, que son los habituales a la hora de discutir la política presupuestaria, tal y como ya se indicó. En segundo lugar, se tiende a comparar los beneficios recibidos por las regiones y los ciudadanos de cada país con los recursos transferidos por cada Estado miembro (29), sin tener en cuenta los beneficios y costes *no presupuestarios*, que quizá sean muy superiores, y en cualquier caso, no se distribuyen homogéneamente entre los Estados miembros (30). En tercer lugar, se tiende a dejar de lado el carácter *público* de los bienes y servicios prestados por la Unión.

(27) Lo que no deja de ser altamente incoherente con la asignación de las cargas fiscales en el interior de cada Estado miembro de conformidad con criterios de justicia distributiva.

(28) Véase FRANS VANISTENDAEL: «Memorandum on the taxing powers of the European Union» (2002) *EC Tax Review*, págs. 120-9, pág. 126: «The result is that the decision making process in tax matters now consists of successive rounds of bargaining in which powerful Member States wear down the resistance of lesser Member States, until the latter agree under political and economic pressure. *This bargaining process has nothing to do with democratic decision making, neither at the national level, nor at the European level. It does not in any way reflect the political preferences of the electorate at the national level. In addition, this process is used by Member States to continue some privileged tax regimes which serve their narrow national interest, but which are contrary to the general interests of many more other Member States and the establishment of free and fair competition in the Single Market.*»

(29) El IVA, pese a ser *legalmente* un impuesto europeo, se incluye en el cálculo de la contribución nacional.

(30) Así, es difícil ignorar que los «contribuyentes netos» son también «exportadores netos», y que, por tanto, se benefician de la existencia de las cuatro libertades económicas fundamentales. Ello no implica negar que las libertades económicas no benefician también a los «importadores netos», sino que constituye una invitación a la discusión empírica de beneficios y costes más allá de los registrados presupuestariamente.

La asignación de un poder tributario genuino a la Unión Europea tendría como consecuencia la afirmación de la persona individual (física o jurídica) como unidad de contribución. Ello fomentaría la discusión del reparto de la carga fiscal de conformidad con principios políticos, de beneficio o capacidad económica individual, y marginaría el criterio abstracto y poco apto para la concreción del «interés nacional».

Ello redundaría en una mayor eficacia y legitimidad de la Unión. En primer lugar, se alterarían los costes de transacción derivados de la negociación presupuestaria. En lugar de sufrir los costes propios de una negociación semiclandestina, basada en la invocación retórica del interés nacional, se habría de hacer frente a los costes derivados de la deliberación y negociación presupuestaria. La mayor sofisticación de los argumentos podría aumentar la propensión a alterar las preferencias y a alcanzar acuerdos. En segundo lugar, aumentaría la calidad de los debates, al plantearse directamente las cuestiones normativas y prudenciales relevantes a la hora de proceder al reparto de la carga tributaria.

3. LA PROPUESTA AMBICIOSA

La propuesta ambiciosa ha de ser vista como una propuesta ulterior y complementaria a la propuesta modesta. En ella se trata de hacer efectivo lo previsto en los Tratados tanto en lo que respecta a los ingresos fiscales de la Unión (artículos 200 y 201 TCE) como en lo concerniente a la política de gasto (artículo 158 TEC). Ello requiere una reforma no sólo de la forma en la que se financian los gastos de la Unión, sino también un aumento de los bienes públicos suministrados por la Unión y, por tanto, un aumento del volumen de recursos propios de la misma. La propuesta ambiciosa se apoya en cinco argumentos; cuatro de ellos relativos a la necesidad de usar el presupuesto comunitario como instrumento al servicio de una mayor justicia distributiva en la Unión; el quinto y último, derivado de la condición de la Unión como único nivel de gobierno que podría combinar capacidad efectiva para gravar ciertas bases tributarias con una suficiente legitimidad política.

A) *Cuatro argumentos de justicia distributiva*a) *El principio de justicia distributiva como principio inmanente al orden jurídico comunitario*

La integración europea suele ser identificada con un proyecto de *liberalización económica*, de *integración económica negativa*. Autores de enorme influencia política y académica afirman que los poderes comunitarios están circunscritos a la *regulación* de los mercados, mientras que la *redistribución de recursos económicos* continúa siendo competencia exclusiva de los Estados miembros. En esta primera subsección se pone de relieve que una parte considerable de las políticas de la Unión o bien tienen como objetivo explícito la redistribución de recursos económicos o bien implican la redistribución de un volumen de recursos económicos considerable entre los Estados miembros. Podría muy bien ser cierto que muchos de estos programas son el resultado, en términos causales, de negociaciones y cabildeos entre Estados miembros. Sin embargo, el conjunto de tales programas y políticas implica la consolidación de un principio de justicia distributiva como principio básico del orden jurídico comunitario, parcialmente codificado en el artículo 158 TEC.

Pese a la caracterización del Tratado de Roma constitutivo de la Comunidad Económica Europea como un programa de unificación de mercados mediante la *liberalización económica*, cabe señalar que en el propio Tratado se incluían ya mecanismos de redistribución de recursos económicos. En primer lugar, tanto el *Banco Europeo de Inversiones* como el *Fondo Social* tenían tal objetivo, si bien los recursos que se les asignaron fueron (y siguen siendo) modestos. En segundo lugar, no cabe olvidar que el Tratado preveía el desarrollo de una Política Agrícola Común (PAC). La sujeción de la actividad agrícola a un marco normativo específico implicaba proteger a la agricultura europea de las fluctuaciones de los mercados mundiales de productos agrícolas con los objetivos de asegurar la autosuficiencia alimentaria de los europeos y aumentar la renta de los agricultores. El Fondo Europeo de Orientación y Garantía (FEOGA) se creó como principal instrumento de redistribución de recursos con tales fines. Con independencia de las críticas que puedan dirigirse a la PAC en la actualidad, conviene no olvidar el contexto en el que fue creada, ni tampoco el altísimo porcentaje de la población de la Comunidad a seis que trabajaba en actividades agrícolas a finales de la década de los cincuenta.

El Fondo de Desarrollo Regional, creado a raíz de la primera ampliación de las Comunidades, tiende a ser caracterizado como una concesión al Reino Unido a la vista del escaso beneficio que la PAC había de reportar a

un Estado miembro habituado a la importación de alimentos y, por tanto, con un bajísimo porcentaje de población dedicado a actividades agrícolas. Sin discutir la causa a la que se debe la creación del fondo, cabe afirmar que el mismo aumentó el número de políticas comunitarias redistributivas. Además, el hecho de que «se compensara» al Reino Unido mediante una política redistributiva no hace sino confirmar el carácter redistributivo de la PAC. El resultado de un cabildeo, pero un resultado que implícitamente confirmaba el papel de las Comunidades en la redistribución de recursos económicos con el objetivo de alcanzar una determinada distribución de recursos.

El Acta Única Europea reafirmó la importancia de la redistribución de recursos al insertar un nuevo capítulo en los Tratados relativo a la «cohesión económica y social», y en concreto, el actual artículo 158 TCE, que afirma tales objetivos como propios de las Comunidades, y dio pie a la introducción de los fondos de cohesión en 1988.

El Tratado de Maastricht amplió el número de políticas redistributivas, al introducirse los nuevos fondos estructurales como resultado de los cabildeos que condujeron al diseño de la Unión Económica y Monetaria. Al mismo tiempo, el ahora artículo 32, apartado 5 del Tratado de la Unión (31) afirmó la «comunitarización» de los ingresos monetarios (*seigniorage rights*), lo que implica calificar tales recursos como comunes a los miembros plenos de la Unión Económica y Monetaria, redistribuidos entre los Estados en atención a su población y al tamaño de su economía.

Si bien el clima político de los años noventa pudiera parecer contrario a la expansión de las competencias y recursos de las Comunidades, no dejan de producirse propuestas que implican un aumento de los recursos asumidos

(31) Posteriormente desarrollado en el artículo 29, apartado segundo del Protocolo sobre los Estatutos del Sistema de Bancos Centrales Europeos y del Banco Central Europeo. Véase también «Decisión del Consejo de 5 de junio de 1998 relativa a los datos estadísticos que han de utilizarse en el cálculo de la clave para la suscripción de capital del Banco Central Europeo», *DOCE* L 171, de 17.6.1998, págs. 33-4; y «Decisión del Banco Central Europeo, de 1 de diciembre de 1998, relativa a la participación de los bancos centrales nacionales en la clave de capital del Banco Central Europeo», *DOCE* L 125, de 19.5.1999, pág. 33. Sin embargo, en el período 2002-6 se aplica reglas transitorias para la asignación de los ingresos monetarios. Véase la «Decisión del Banco Central Europeo, de 3 de noviembre de 1988, modificada por la Decisión de 14 de diciembre de 2000 relativa a la asignación de los ingresos monetarios de los bancos centrales nacionales de los Estados miembros participantes y de las pérdidas del BCE en los ejercicios de 1999 a 2001», *DOCE* L 336, de 30.12.2000, págs. 119-121 y «Decisión del Banco Central Europeo, de 6 de diciembre de 2001, sobre la asignación de los ingresos monetarios de los bancos centrales nacionales de los Estados miembros participantes a partir del ejercicio de 2002», *DOCE* L 337, de 20.12.2001, págs. 55-61, artículo 4. Véase también STRAUSS KAHN: *supra*, nota 3, pág. 216.

TABLA 3. *Distribución de los ingresos monetarios después de 2007 (asumiendo que todos los Estados miembros accedan a la tercera fase de la unión monetaria)*

Estado Miembro	Porcentaje
Bélgica	2,8658
Dinamarca	1,6709
Alemania	24,4935
Grecia	2,0564
España	8,8935
Francia	16,8337
Irlanda	0,8496
Italia	14,9850
Luxemburgo	0,1492
Países Bajos	4,2780
Austria	2,3594
Portugal	1,9232
Finlandia	1,3970
Suecia	2,6537
Reino Unido	14,6811

por el presupuesto comunitario. En primer lugar, el desarrollo de la política exterior y de seguridad común (PESC) implica una presión en favor de incluir nuevas partidas de gasto en el presupuesto de la Unión. En varias ocasiones se ha afirmado que una consecuencia lógica de la creación de un ejército europeo sería la distribución de los costes entre todos los Estados miembros (en jerga, «burden-sharing») (32). En segundo lugar, la comunitarización del «acquis de Schengen» ha puesto sobre la mesa la conveniencia de financiar a través del presupuesto comunitario los costes derivados de la vigilancia de las fronteras de la Unión. La armonización de las normas relativas a la admisión de nacionales de terceros Estados al territorio de la Unión implica, *de facto*, europeizar las fronteras de la Unión. El reparto desigual de las fronteras terrestres y marítimas entre los Estados implica un reparto desigual de los costes de controlar el acceso de nacionales de terceros Estados a la Unión. El Consejo Europeo de Laeken ha reconocido la necesidad de considerar los aspectos financieros (33), mientras que la Comisión ha propuesto la creación de un cuerpo europeo de guardas fronterizos y la *redistribución* de las cargas económicas (34). El Consejo Europeo de Sevilla parece haber

(32) Informe del Grupo de Reflexión; Messina, 2 de junio; Bruselas, 5 de diciembre de 1995; disponible en http://www.europarl.eu.int/enlargement/cu/agreements/reflex1_es.htm.

(33) Apartado 42 de las Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Laeken. Disponible en <http://ue.eu.int/Newsroom/makeFrame.asp?MAX=1&BID=76&DID=68827&LANG=1&File=/pressData/en/ec/68827.pdf&Picture=0>.

(34) Véase «Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo. Hacia

aceptado las líneas básicas de la propuesta de la Comisión (35). No deja de ser curioso observar que el aumento del presupuesto de la Comunidad para financiar esta partida de gasto es vista con buenos ojos por los actores políticos tradicionalmente euroescépticos (36). En tercer lugar, la progresiva consolidación de la Unión como comunidad política refuerza el mandato de cohesión económica y social. El episodio de las inundaciones en Europa Central de septiembre de 2002 es indicativo de la existencia de una expectativa social de acción por parte no sólo de las autoridades nacionales, sino también de las comunitarias. El resultado inmediato fue la creación de un Fondo de Solidaridad de la Unión Europea (37). En el preámbulo de la propuesta se articula el fundamento de tal propuesta, en línea con las expectativas sociales:

«We are a Community of peoples on the path to closer union. At the same time the Union is preparing for enlargement in the very near future. In the event of a major disaster it is only right and natural that citizens, Member States and countries with which accession negotiations are under way, as well as the Community institutions, feel a spontaneous urge to show they sympathy for the victims through practical gestures of financial solidarity in particular» (38).

La descripción detallada de las políticas directa o indirectamente redistributivas de la Unión pone de relieve que la redistribución de recursos no sólo es posible y está teniendo lugar, sino que la misma tiene una base legal clara en los Tratados.

una gestión integrada de las fronteras exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea», COM (2002) 233 final, de 7.5.2002. En ella se propone, a corto plazo, un mecanismo de «redistribución de costes» entre estados miembros (pág. 20). Véanse también los «Minutes of the 1566th meeting of the Commission held in Brussels (Breydel) on 7 May 2002», PV (2002) 1566 final, de 14.5.2002, especialmente la página 21, sobre la postura de la Comisión.

(35) Véanse apartados 31 y ss. de las Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Sevilla, SN 200/22, de 22 de junio de 2002, págs. 9-10.

(36) Sobre la opinión del feroz crítico de la Unión Europea, UMBERTO BOSSI: véase «Bossi, ultimatum al governo: "Basta immigrati, o salta tutto"», *La Repubblica*, 19 de marzo de 2002. Sobre la postura británica, *vid.*, «EU backs joint action to stem illegal immigrants», *Financial Times*, 14 de junio de 2002.

(37) Reglamento (CE) núm. 2012/2002 del Consejo, de 11 de noviembre de 2002, por el que se crea el Fondo de Solidaridad de la Unión Europea, DO núm. L 311, de 14.11.2002, págs. 3-8.

(38) *Ibid.* pág. 2. Romano Prodi dijo que «[t]his is anything is a moment where a strong and visible sign of European solidarity is called for». Conferencia de Prensa, Bruselas, 28 de agosto de 2002, disponible en http://www.europa.eu.int/rapid/start/cgi/guesten.ksh?p_action.gettxt=gt&doc=SPEECH/02/359|0|RAPID&lg=EN&display=. Véase igualmente «L'union européenne veut créer un fonds d'aide en case de catastrophe naturelle», *Le Monde*, 21 August 2002.

Tres son las principales conclusiones que cabe establecer. En primer lugar, que la reconstrucción del conjunto de políticas redistributivas apunta a la paulatina afirmación de competencia de la Unión para desarrollar políticas que reestablezcan un equilibrio entre creación de mercados y acción política encaminada a lograr objetivos que los mercados no alcanzan o que incluso subvierten. A medida que las normas que crean los mercados de factores productivos se deciden a nivel europeo, surge una necesidad de establecer mecanismos de acción política redistributiva a nivel europeo. En segundo lugar, la afirmación de que la redistribución de recursos económicos no es posible dentro de la Unión Europea resulta ser falsa; de forma semejante, el análisis de las políticas redistributivas de la Unión altera la carga de la prueba argumentativa; aquéllos que se oponen a un desarrollo ulterior de tales competencias han de ofrecer razones por las que o bien se demuestra la inconveniencia de la redistribución de recursos por la Unión (incluso al nivel actual) o bien se demuestra que sólo el nivel actual de redistribución de recursos es aceptable. En tercer lugar, se pone de relieve la incoherencia de una buena parte de los críticos de la redistribución de recursos a través del presupuesto comunitario, que aceptan selectivamente ciertas partidas de gasto (como las relacionadas con la vigilancia de fronteras) sin ofrecer razones para distinguir entre distintas partidas de gasto.

b) *La sustancia de la ciudadanía común*

La afirmación del carácter político de la Unión Europea está estrechamente relacionada con el reconocimiento del principio de protección de los derechos fundamentales como principio básico del ordenamiento jurídico comunitario. El establecimiento de la ciudadanía europea en el Tratado de la Unión Europea supuso la afirmación institucional de que los europeos habían de reconocerse mutuamente como ciudadanos de una misma comunidad política. La proclamación solemne de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión trajo consigo una mayor visibilidad del catálogo de derechos y obligaciones de los ciudadanos europeos en tanto que tales. La afirmación de los derechos fundamentales como pilar del orden jurídico comunitario requiere la interpretación en clave «constitucional» del *acquis communautaire*, lo que puede dar lugar a una reconsideración del equilibrio entre derechos fundamentales y libertades económicas.

La ciudadanía europea implica la afirmación de la Unión como una comunidad política, en la que los ciudadanos europeos comparten un ordenamiento jurídico interpretado en clave «constitucional». La legitimidad del ordenamiento jurídico comunitario requiere una mayor participación de los

Europeos en la deliberación y decisión de las normas comunitarias. Tal condición no puede considerarse mínimamente cumplida si una parte de los ciudadanos no tiene acceso a los recursos económicos mínimos para participar en los procesos políticos. Además, la legitimidad del ordenamiento jurídico comunitario requiere que los beneficios materiales derivados de su existencia sean repartidos de acuerdo con un mínimo de equidad, lo que requiere un cierto grado de redistribución de recursos económicos.

c) *La redefinición de la comunidad de riesgo*

Un objetivo básico del proceso de integración europea ha sido la trascendencia de las fronteras nacionales en la organización de la actividad económica.

No puede considerarse aventurado afirmar que tal objetivo ha sido logrado en buena medida. El marco normativo de la actividad económica se encuentra fijado, o cuando menos condicionado, por el ordenamiento jurídico comunitario. Es sabido que cabe hablar de una «constitución económica europea» compuesta por las cuatro libertades económicas fundamentales y las disposiciones sobre libre competencia. Pero quizá se insiste menos en que el marco normativo de las empresas y de su responsabilidad económica (39),

(39) Primera Directiva 68/151/CEE del Consejo, de 9 de marzo de 1968, tendente a coordinar, para hacerlas equivalentes, las garantías exigidas en los Estados Miembros a las sociedades definidas en el segundo párrafo del artículo 58 del Tratado, para proteger los intereses de socios y terceros; *DOCE* L 65 de 14.03.1968, pág. 8; Segunda Directiva 77/91/CEE del Consejo, de 13 de diciembre de 1976, tendente a coordinar, para hacerlas equivalentes, las garantías exigidas en los Estados Miembros a las sociedades, definidas en el párrafo segundo del artículo 58 del Tratado, con el fin de proteger los intereses de los socios y terceros, en lo relativo a la constitución de la sociedad anónima, así como al mantenimiento y modificaciones de su capital; *DOCE* L 26 de 31.01.1977, pág. 1; Tercera Directiva 78/855/CEE del Consejo, de 9 de octubre de 1978, basada en la letra g) del apartado 3 del artículo 54 del Tratado y relativa a las fusiones de las sociedades anónimas; *DOCE* L 295 de 20.10.1978, pág. 36; Cuarta Directiva 78/660/CEE del Consejo, de 25 de julio de 1978, basada en la letra g) del apartado 3 del artículo 54 del Tratado y relativa a las cuentas anuales de determinadas formas de sociedad; *DOCE* L 222 de 14.08.1978, pág. 11; Sexta Directiva 82/891/CEE del Consejo, de 17 de diciembre de 1982, basada en la letra g) del apartado 3 del artículo 54 del Tratado y referente a la escisión de sociedades anónimas; *DOCE* L 378 de 31.12.1982, pág. 47; Séptima Directiva 83/349/CEE del Consejo, de 13 de junio de 1983, basada en la letra g) del apartado 3 del artículo 54 del Tratado, relativa a las cuentas consolidadas; *DOCE* L 193 de 18.07.1983, pág. 1; Octava Directiva 84/253/CEE del Consejo, de 10 de abril de 1984, basada en la letra g) del apartado 3 del artículo 54 del Tratado CEE, relativa a la autorización de las personas encargadas del control legal de documentos constables; *DOCE* L 126 de 12.05.1984 pág. 20; Undécima Directiva 89/666/CEE del Consejo, de 21 de diciembre de 1989, relativa a la publicidad de las sucursales constituidas en un Estado Miembro por determinadas formas de socie-

la creación y supervisión prudencial de las instituciones financieras (40) o el establecimiento y supervisión prudencial de las empresas asegu-

dades sometidas al Derecho de otro Estado; *DOCE* L 395 de 30.12.1989 pág. 36; Duodécima Directiva 89/667/CEE del Consejo, de 21 de diciembre de 1989, en materia de derecho de sociedades, relativa a las sociedades de responsabilidad limitada de socio único; *DOCE* L 395 de 30.12.1989 pág. 40. Véase igualmente Reglamento (CEE) núm. 2137/85 del Consejo, de 25 de julio de 1985, relativo a la constitución de una agrupación europea de interés económico (AEIE); *DOCE* L 199 de 31.07.1985 pág. 1. Igualmente, Posición común (CE) núm. 50/2002, de 19 de julio de 2002, aprobada por el Consejo de conformidad con el procedimiento establecido en el artículo 251 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, con vistas a la adopción de una Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre las operaciones con información privilegiada y la manipulación del mercado (abuso del mercado); *DOCE* C 228 de 25.09.2002, pág. 19.

(40) Directiva 92/30/CEE del Consejo, de 6 de abril de 1992, relativa a la supervisión de las entidades de crédito de forma consolidada; *DOCE* L 110 de 28.04.1992, pág. 52; Directiva 93/22/CEE del Consejo, de 10 de mayo de 1993, relativa a los servicios de inversión en el ámbito de los valores negociables; *DOCE* L 141 de 11.06.1993, pág. 27; Directiva 94/19/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 1994, relativa a los sistemas de garantía de depósitos; *DOCE* L 135 de 31.05.1994, pág. 5; Directiva 98/26/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 19 de mayo de 1998 sobre la firmeza de la liquidación en los sistemas de pagos y de liquidación de valores; *DOCE* L 166 de 11.06.1998, pág. 45; Directiva 2000/12/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de marzo de 2000, relativa al acceso a la actividad de las entidades de crédito y a su ejercicio; *DOCE* L 126 de 26.05.2000, pág. 1; Directiva 2000/28/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de septiembre de 2000, por la que se modifica la Directiva 2000/12/CE relativa al acceso a la actividad de las entidades de crédito y a su ejercicio; *DOCE* L 275 de 27.10.2000, pág. 37; Directiva 2001/108/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de enero de 2002, por la que se modifica la Directiva 85/611/CEE del Consejo por la que se coordinan las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas sobre determinados Organismos de inversión colectiva en valores mobiliarios (OICVM), en lo que se refiere a las inversiones de los OICVM; *DOCE* 41 de 13.02.2002, pág. 35; Reglamento (CE) núm. 2818/98 del Banco Central Europeo de 1 de diciembre de 1998 relativo a la aplicación de las reservas mínimas (BCE/1998/15); *DOCE* L 356 de 30.12.1998, pág. 1; Reglamento (CE) núm. 134/2002 del Consejo, de 22 de enero de 2002, por el que se modifica el Reglamento (CE) núm. 2531/98 relativo a la aplicación de las reservas mínimas por el Banco Central Europeo; *DOCE* L 24 de 26.01.2002, pág. 1; Directiva 2001/24/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 4 de abril de 2001, relativa al saneamiento y a la liquidación de las entidades de crédito; *DOCE* L 125 de 05.05.2001, pág. 15; Posición común (CE) núm. 52/2002, de 12 de septiembre de 2002, aprobada por el Consejo de conformidad con el procedimiento establecido en el artículo 251 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, con vistas a la adopción de una Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la supervisión adicional de las entidades de crédito, empresas de seguros y empresas de inversión de un conglomerado financiero, y por la que se modifican las Directivas 73/239/CEE, 79/267/CEE, 92/49/CEE, 92/96/CEE, 93/6/CEE y 93/22/CEE del Consejo y las Directivas 98/78/CE y 2001/12/CE del Parlamento Europeo y del Consejo; *DOCE* C 253 E, 22.10.2002, pág. 1; Propuesta de directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a las actividades de organismos de previsión para la jubilación; *DOCE* 96 E

radoras (41) se encuentran también condicionados por el derecho comunitario.

La creación de un mercado europeo se debe, pues, al desarrollo del orden jurídico comunitario. A su vez, ello implica que las citadas normas tienen efectos en toda la Unión (y quizá más allá de sus fronteras, pero dejemos de lado estos efectos extraterritoriales). La creación de un mercado único implica beneficios, pero también costes. *De facto*, implica aceptar no sólo normas comunes, sino los efectos que tales normas implican. *De facto*, la creación de un mercado único implica no sólo la trascendencia de los mercados nacionales, sino también la difusión de los riesgos derivados de un mercado único a todo el territorio de la Unión.

La trascendencia factual de las comunidades de riesgo nacionales debería tener un reflejo normativo en la medida en la que uno de los objetivos comunes a los distintos Estados miembros es la institucionalización de la protección frente a los riesgos económicos derivados de la acción de mercado. En primer lugar, la asunción de riesgos económicos a nivel europeo requiere el establecimiento de políticas de aseguración frente a los riesgos a nivel europeo (42). El carácter nacional de tales políticas ha de ser *parcialmente* trascendido para tener en cuenta la nueva realidad derivada de la integración económica. En segundo lugar, los argumentos en favor de la asignación a los Estados nacionales del poder tributario sobre algunas bases tributarias, y en especial las rentas del capital, se debilitan notablemente. La principal razón para asignar el poder de gravar los rendimientos del capital a los Estados na-

de 27.03.2001, pág. 136; Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo-Mecanismos de compensación y liquidación en la Unión Europea-Cuestiones principales y desafíos futuros; COM(2002) 257 final.

(41) Primera Directiva 79/267/CEE del Consejo, de 5 de marzo de 1979, sobre coordinación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas, referentes al acceso a la actividad del seguro directo sobre la vida, y a su ejercicio; *DOCE* L 63 de 13.03.1979, pág. 1; Directiva 91/674/CEE del Consejo, de 19 de diciembre de 1991, relativa a las cuentas anuales y a las cuentas consolidadas de las empresas de seguros; *DOCE* L 374 de 31.12.1991, pág. 7; Directiva 98/78/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 27 de octubre de 1998 relativa a la supervisión adicional de las empresas de seguros que formen parte de un grupo de seguros; *DOCE* L 330 de 05.12.1998, pág. 1; Common Position (EC) No 43/2002 of 27 May 2002 adopted by the Council, acting in accordance with the procedure referred to in Article 251 of the Treaty establishing the European Community, with a view to adopting a Directive of the European Parliament and of the Council concerning life assurance; *DOCE* C 170 E, 16.07.2002 pág. 45.

(42) Cf. apartado 6 del Preámbulo de la «Reglamento (CE) 2157/2001, por el que se aprueba el Estatuto de la Sociedad Anónima Europea (SE), de 8.10.2001, *DOCE* L 294, págs. 1 y ss.: «Resulta esencial establecer, tanto como sea posible, una correspondencia entre la unidad económica y la unidad jurídica de la empresa en la Comunidad.»

cionales no es otra que la consideración del Estado nacional como la comunidad de riesgo relevante a la hora de considerar los efectos de inversión del capital. Una vez que la comunidad nacional se trasciende de hecho con la regulación de los mercados al nivel europeo, se debilitan los argumentos en pro de la asignación de tales bases a los Estados nacionales y se refuerzan los argumentos en pro de su asignación a la Unión.

d) *La redistribución, el precio de la civilización europea*

La integración europea ha resultado en la creación de un mercado común europeo. La integración económica parece haber fomentado el desarrollo de los Estados nacionales de bienestar en las décadas de los cincuenta y sesenta. Como mínimo, cabe afirmar que la paz y la estabilidad económicas derivadas de la integración económica comunitaria fueron condiciones indispensables para el efectivo desarrollo del Estado social de derecho europeo, en el que la lógica de creación de mercados se combina con la cobertura pública de los principales riesgos intrínsecos al modelo de economía de mercado. Paradójicamente, la trascendencia de los mercados nacionales coadyuvó a trascender, en el interior de cada Estado miembro, la concepción meramente reguladora del Estado democrático.

El ulterior desarrollo del marco normativo del mercado común ha permitido observar cómo existe una tensión en un modelo en el que se unifican mercados supranacionalmente, mientras se aseguran los riesgos económicos a nivel nacional. Desde los años setenta, la tensión entre libertades económicas supranacionales y derechos sociales ha ido haciéndose más evidente. Considérense los siguientes dos ejemplos. De un lado, la reinterpretación de la libertad de movimiento de capitales implícita en la Directiva de 1988 y en el Tratado de Maastricht puede convertirse en una amenaza para los derechos sociales. La eliminación de toda disciplina pública en el movimiento de capitales implica una transferencia de poder de las instituciones públicas nacionales a los agentes privados supranacionales. De otro, la debilidad de la normativa comunitaria en materia de derechos sociales hace posible que los Estados miembros puedan, si lo estiman políticamente oportuno, optar por aumentar su competitividad económica mediante la reducción de las garantías sociales. Dada la disparidad de estándares sociales entre los actuales miembros y los países candidatos, existe un claro riesgo de *dumping* social asociado a la inminente ampliación.

La estabilidad social y económica europea sustenta la afirmación de que es necesario aliviar la tensión entre integración económica supranacional y protección social nacional mediante el desarrollo ulterior de las políticas re-

distributivas de la Unión y la acción coordinada de los Estados miembros para proteger las distintas variantes nacionales del modelo de Estado social de derecho.

B) Un argumento tributario: la Unión Europea como nivel político que combina legitimidad y capacidad efectiva de gravar algunas bases tributarias

La importancia relativa de la carga fiscal en cada uno de los Estados miembros ha tendido a mantenerse estable (o a crecer ligeramente) en las dos últimas décadas. Tal evolución suele interpretarse como síntoma de estabilidad financiera, y como prueba de la falsedad de la tesis globalizadora, según la cual la globalización de los mercados financieros habría socavado el poder tributario de los Estados nacionales (43). Pesé a ello, no deja de ser también cierto que la composición de la carga tributaria ha cambiado, y que la globalización de los mercados financieros es la causa principal de tal cambio. En primer lugar, el volumen de evasión fiscal ha aumentado, como se deriva de una consideración de las estimaciones del tamaño de la economía sumergida. Ello implica una creciente carga fiscal para la economía oficial, necesaria para compensar la evasión de la carga de la actividad económica que escapa el control del fisco. En segundo lugar, la carga fiscal de las rentas del capital ha sido aligerada, al tiempo que las rentas del trabajo personal han visto aumentar la presión fiscal. La definición como «rentas del trabajo personal» de las rentas del ahorro o del capital obtenidas personalmente (y no a través de sociedades) tiende a hacer que este fenómeno pase desapercibido.

La causa de esta alteración de la carga fiscal se debe a que los Estados nacionales han visto socavados los instrumentos a través de los cuales podían controlar y cuantificar algunas bases tributarias, y muy especialmente, las rentas del capital.

Sólo la acción coordinada de los Estados nacionales a través de organizaciones políticas supranacionales permitirá recuperar el poder de control y cuantificación de algunas bases tributarias. Dada su función reguladora de los mercados europeos, puede afirmarse que el desarrollo de una política

(43) Críticos con la tesis globalizadora se muestran FRITZ SCHARPF: «The viability of advanced welfare states in the international economy: Vulnerabilities and options», *Journal of European Public Policy*, núm. 7, 2000, págs. 190-228 y SVEN STEINMO: «Globalization and Taxation: Challenges to the Swedish Welfare State», *Comparative Political Studies*, núm. 35, 2002, págs. 839-62

adecuada en la Unión permitiría recuperar el poder tributario efectivo sobre las rentas del capital. El establecimiento de un intercambio automático de información fiscal entre las administraciones tributarias (o agencias) nacionales, coordinado por la Unión, habría de ser un elemento central de tal acción política.

De ello se deriva que sólo las instituciones de la Unión presentan una capacidad efectiva para tomar decisiones que permitan gravar ciertas bases tributarias, capacidad efectiva que requiere ser combinada con el desarrollo de la legitimidad democrática de la Unión.

De esta conclusión no se deriva la necesidad de que la imposición efectiva de tales bases tributarias corresponda a la Unión Europea, ni que lo recaudado haya de ser considerado como un recurso propio de la Unión. Sin embargo, tales conclusiones no resultan tan aventuradas si el *argumento relativo a la capacidad de imposición* se combina con los cuatro argumentos precedentes en favor de una mayor justicia distributiva en la Unión Europea.

4. BREVES NOTAS SOBRE LA FORMA DE LLEVAR A CABO LAS DOS PROPUESTAS

La capacidad de transformar la realidad no es algo ajeno al juicio normativo. Por ello, aun en el caso de que el propuesta modesta y/o la propuesta ambiciosa sean convincentes, cabe preguntarse cómo puedan aplicarse de forma concreta.

Merece la pena recordar que el primer sistema de recursos propios trataba básicamente de alcanzar los objetivos de la propuesta modesta, como se indicó en la Sección I. De su fracaso se derivan dos lecciones fundamentales. En primer lugar, los impuestos con una escasa visibilidad «europea» no contribuyen a consolidar la asignación de un poder tributario a las Comunidades. Así, la asignación *legal* del IVA como tercer recurso de las Comunidades no logró traducirse en la percepción *social* de que al pagar IVA en una transacción, los residentes europeos estaban contribuyendo al erario nacional o regional, sino también pagando un impuesto europeo (44). Como se indicó, la causa de ello se encuentra en la opacidad de la fórmula de asigna-

(44) Ello contrasta claramente con la clara percepción de que los aranceles aduaneros o las exacciones reguladoras agrícolas habían sido transferidas a las Comunidades. Y ello pese a que la recaudación de tales recursos se produce de forma desequilibrada en términos geográficos. Una parte muy considerable de las mercancías importadas en la Comunidad hacen entrada en el mercado común a través del puerto de Rotterdam. Pese a ello, a nadie se le ha ocurrido considerar los aranceles recaudados en Rotterdam como parte de la contribución holandesa al presupuesto comunitario.

ción de una parte del Impuesto a las Comunidades. En segundo lugar, la asignación de impuestos con efectos distributivos regresivos reduce la legitimidad social del ejercicio del poder tributario europeo. Como es bien sabido, el IVA es un impuesto *regresivo* en términos de distribución personal (45). De tal argumento se valió el gobierno británico para atacar la financiación del presupuesto comunitario a través del IVA (si bien la premisa era ciertamente discutible, verbigracia que el IVA es regresivo no sólo en términos de distribución interpersonal, sino también intergubernamental). El carácter regresivo del tercer recurso es el factor adicional que explica el número merma de sus defensores y la facilidad con la que su importancia fue mermada en el 2000 (del 1 al 0,5 por 100).

De ello se deriva que la consolidación del poder tributario europeo depende de que se le asignen bases tributarias que tengan una clara visibilidad «europea» y respecto de las cuales sea posible una imposición con efectos distributivos progresivos o, cuando menos, neutros.

Al menos dos figuras impositivas cumplen tales requisitos. En primer lugar, un impuesto personal sobre las rentas del ahorro. La libre circulación de capitales, junto con la sofisticación de los instrumentos de inversión financieros y la irrupción de nuevos agentes en los mercados financieros, tal y como los planes de pensiones privados, ha conducido en la práctica a que la renta del ahorro (y la renta personal derivada del capital, en general) escape al control de las autoridades tributarias y disfrute *de facto* de un tipo de imposición cero (46). Sin embargo, la acción conjunta de los Estados miembros, coordinada y reforzada por las instituciones comunitarias, podría permitir recuperar el control fiscal sobre las rentas del ahorro (47). En tal caso, cabría pensar en introducir un impuesto comunitario sobre las rentas del ahorro (48). Tal impuesto sería visiblemente «europeo» por partida doble. De un lado, la posibilidad de recuperar el control de la citada base tributaria dependería *fácticamente*

(45) En general, es correcto afirmar que la tendencia a consumir es mayor a medida que disminuye la renta disponible, por lo que un impuesto sobre el consumo con un tipo fijo proporcional será regresivo.

(46) Entre muchos otros, véase el trabajo de HARRY HUIZINGA y GAËTAN NICODÈME: «Are international deposits tax driven?», *Economic Paper*, 152, June, 2001, Brussels, Directorate General for Economic and Financial Affairs, European Commission. Puede obtenerse en http://europa.eu.int/comm/economy_finance/publications/economic_papers/2001/ecp152en.pdf.

(47) Proyecto de Directiva del Consejo destinada a garantizar la imposición efectiva de los rendimientos del ahorro en forma de intereses dentro de la Comunidad, Bruselas, 18 de julio de 2001, COM (2001) 400 final; disponible en http://www.europa.eu.int/comm/taxation_customs/proposals/taxation/com2001400/com2001400_es.pdf.

(48) Independiente o integrado en la definición de la base del impuesto sobre la renta de cada Estado miembro.

de la coordinación de la acción de los Estados miembros a través de las instituciones comunitarias. De otro, la obtención de las citadas rentas depende del marco legal establecido en el ordenamiento comunitario. Las instituciones financieras operan crecientemente en los mercados europeos, y la regulación prudencial deriva en buena medida de lo dispuesto en el derecho comunitario (y de la acción de instituciones comunitarias). Además, se trataría de un impuesto claramente progresivo. En términos agregados, es correcto afirmar que el porcentaje de renta derivado del ahorro personal aumenta a medida que lo hace el nivel de renta. Incluso si el tipo del impuesto fuera proporcional (49), sus efectos distributivos serían progresivos.

En segundo lugar, podría introducirse un impuesto comunitario de sociedades. La integración europea, como se indicó, ha traído consigo la creación de un mercado único europeo. La prueba de ello se encuentra el papel fundamental que desempeña el orden jurídico comunitario en la definición del marco legal de las sociedades. Los mercados nacionales, pero también las comunidades de riesgo nacionales, *han sido trascendidos*. Si ello es así, la asignación de la base tributaria «renta de sociedades» a los Estados miembros es cuestionable. De un lado, la fragmentación del poder tributario sobre tal renta plantea graves problemas en términos no sólo de equidad (lo que afecta negativamente a la creación de un genuino mercado único), sino también de capacidad de imponer el impuesto (al menos en la ausencia de una armonización de la base del impuesto y de criterios uniformes en lo que concierne a los precios de transferencia). De otro, y de manera semejante a lo indicado con relación a las rentas del ahorro, la creación de un mercado único ha debilitado los argumentos en pro de la asignación del poder tributario sobre tales bases en exclusiva a los Estados miembros. No deja de ser interesante constatar que la asignación de un poder tributario parcial o completo sobre la renta de las sociedades ha sido objeto de seria consideración (50), recientemente por parte de la Comisión (51).

(49) Suponiendo que la renta del ahorro se incluyera en la base del impuesto sobre la renta de cada Estado miembro al solo efecto de determinar el tipo marginal (lo que implicaría que habría de ser posible deducir de la cuota nacional lo pagado a las Comunidades Europeas hasta un máximo correspondiente a la cuota tributaria que se derivaría de la aplicación aislada del impuesto sobre la renta nacional). Véase también THOMAS PIKETTY: *Les hauts revenus en France au XXe siècle. Inégalités et redistribution*, Grasset, París, 2001.

(50) PARLAMENTO EUROPEO: «Interim Report of the Committee on Budgets on the Financing of the European Community», A3-0000/94, ERNESTO ALBI y E. CORINA, «Corporate Tax as a Possible Fifth Own Community Resource: How Much Harmonisation is Necessary», study XIX/B1/9602 prepared for the Commission of the European Communities, DG-XIX, June 1997; SYLVAINNE PLASSCHAERT: «An EU Tax on Consolidated profits of multinational enterprises», *European Taxation*, 1997.

(51) Véase Comunicación de la Comisión al Consejo, el Parlamento Europeo y el

En sus cincuenta años de existencia, las Comunidades Europeas han ido adquiriendo los rasgos propios de una comunidad política, a la vez que se diferenciaban paulatinamente del modelo propio de las organizaciones internacionales. En la primera sección de este artículo se argumentó en que medida se puede llegar a la misma conclusión considerando el modo de financiación del presupuesto de la Unión. En tal sentido, la afirmación de criterios de justicia distributiva tanto en la recaudación como en el gasto se ajustan a la tendencia general de evolución de la Unión. Sin embargo, se hizo hincapié en el hecho de que la principal unidad de contribución al presupuesto comunitario siguen siendo (o mejor dicho, vuelven a ser) los Estados Miembros. Pese al claro mandato contenido en los Tratados, la Unión Europea no ha logrado establecer un auténtico sistema de recursos propios.

En la segunda y tercera secciones del artículo, se ofrecieron dos propuestas en pro de establecer impuestos pagaderos directamente a la Unión. La primera propuesta, de una ambición reformadora modesta, asume como invariable el nivel y distribución del gasto actual, mientras propone su financiación mediante la recaudación de impuestos, y por tanto, el abandono del sistema de contribuciones nacionales. Cuatro son los principales argumentos presentados en su defensa: *a)* la mayor transparencia democrática de la financiación mediante impuestos frente a la financiación mediante contribuciones nacionales; *b)* la violación del derecho comunitario derivada de que en todo sistema de contribuciones nacionales, la contribución que efectivamente lleva a cabo cada ciudadano europeo depende de su nacionalidad, y no de su capacidad económica (de ello se deriva que el sistema actual es contrario al artículo 12 TEC); *c)* la mayor flexibilidad de un sistema basado en impuestos, lo que permitiría una acción más eficaz de la Unión; *d)* el cambio de la estructura de costes de transacción de toda decisión sobre el presupuesto; mientras en la actualidad los costes son altísimos, y se derivan de la necesidad de convencer mediante amenazas veladas a los Estados más renuentes, en un sistema financiado mediante impuestos la estructura de costes sería la propia de todo proceso democrático de toma de decisiones presupuestarias. Por su parte, la propuesta ambiciosa se preocupa no sólo de esta-

COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL, «Hacia un mercado interior sin obstáculos fiscales», de 23 de octubre de 2001, COM (2001) 582 final, págs. 15ff y COMMISSION STAFF WORKING PAPER: «Company Taxation in the Internal Market», de 23 de octubre de 2001, COM (2001) 582 final, SEC (2001) 1681, pág. 372: «Overall, it is clear that the Internal Market would benefit greatly from a common or harmonised base which permits effective cross border consolidation of losses».

blecer un sistema genuino de recursos propios mediante la creación de impuestos europeos, sino también de desarrollar lo establecido en el artículo 158 TEC, o lo que es lo mismo, de profundizar en la cohesión económica y social de la Unión. Cinco son los argumentos propuestos en su defensa. Del lado del gasto, *a)* un argumento inmanente, derivado de la reconstrucción de un número de mecanismos ya presentes en los Tratados, y que constituyen una indicación de que el orden jurídico comunitario asume la necesidad de asegurar la coherencia entre las medidas que crean y regulan los mercados, y aquellas que disciplinan sus efectos con el objeto de hacer efectivas las aspiraciones de justicia económica de la sociedad; *b)* un segundo argumento inmanente, relacionado con las implicaciones normativas de la introducción de la ciudadanía de la unión; *c)* la demostración de que la creación de un mercado único de bienes, servicios y capitales implica no sólo trascender los mercados nacionales, sino también las comunidades de riesgo nacionales que sustentaban tales mercados; *d)* la necesidad de asegurar la estabilidad no sólo económica, sino también social, de la Unión Europea. Del lado del ingreso, se puso de relieve que la Unión Europea se ha convertido en el único nivel de gobierno capaz de combinar simultáneamente la legitimidad política para recaudar impuesto con la capacidad efectiva de imponer un sacrificio fiscal a numerosas bases fiscales.

Por último, en la sección cuarta, se dio cuenta de dos alternativas concretas para aplicar las dos propuestas en favor de un poder tributario europeo. En tanto que combinan una clara visibilidad europea y un efecto distributivo progresivo, se sugirió la adopción de un impuesto europeo sobre la renta del ahorro y la creación de un impuesto de sociedades europeo. En ambos casos la factibilidad de tales propuestas viene avalada por las iniciativas ya adoptadas por la Unión Europea.