



COMILLAS
UNIVERSIDAD PONTIFICIA

ICAI

ICADE

CIHS

FACULTAD DE DERECHO

**LA REFORMA DE LA FINANCIACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA
MEDIANTE EL ESTABLECIMIENTO DE UN IMPUESTO PROPIO**

Autor: María Almudena Chiesa Jiménez-Becerril

5º E3 A

Derecho Financiero y Tributario

Tutor: Ramón Casero Barrón

Introducción

1. Sistema de financiación de la Unión Europea en la actualidad
 - a. Sistema
 - i. Recursos
 - Recursos propios
 - Otros recursos
 - Mecanismos de corrección
 - ii. Gasto
 - b. Críticas al sistema de financiación actual
 - c. Alternativas al sistema de financiación actual
2. Modificaciones ocurridas
 - a. Una
 - b. Dos
3. Posible reforma del sistema de financiación actual mediante el establecimiento de un impuesto propio
 - Corrientes que apoyas
 - i. Cómo
 - IS
 - IVA
 - ii. quién
 - iii. beneficios
 - contra
4. Conclusión
5. Bibliografía

1. INTRODUCCIÓN

2. MARCO TEÓRICO E HISTÓRICO

España, junto con Portugal, entra a formar parte de las Comunidad Económica Europea (en adelante CEE) el 1 de enero de 1986, con la entrada en vigor del Acta de Adhesión de España a las Comunidades Europeas, firmada en Madrid

el 12 de junio de 1985. En este momento se produce traslado de algunas competencias de la mano del Estado soberano español a las CEE. Estas competencias estaban relacionadas mayormente con el ámbito comercial del país, ya que en aquel momento el principal objetivo de la institución era la consolidación del Mercado Común, recogido en el art. 8 del Tratado de Roma de 1957. Se trataba de un bloque compuesto por una zona de libre comercio protegida por una unión aduanera con un único arancel exterior.

Al poco de producirse la entrada de España en el Mercado Común, el proceso de integración económica se intensifica con la llegada del Acta Única Europea, firmada el 17 de febrero de 1986 y cuya entrada en vigor se produce el 1 de julio de 1987. Este tratado llevaba consigo un objetivo más ambicioso que el anterior: la creación del Mercado Interior, que añadía al Mercado Común la creación de un espacio de libre circulación de factores productivos (cita). Este avance, acarrea la necesidad de una mayor integración a nivel económico y social, cuya consecución demanda una ampliación de las competencias transferidas a las CEE. Con el Acta Única Europea y sobretodo con su sucesor, el Tratado de Maastricht (1993), los Estados Miembros emprenden un proceso integrador que les llevará inexorablemente a la cesión de competencias a lo que hoy conocemos como Unión Europea (en adelante UE) para la armonización y coordinación de sus políticas fiscales.

En concreto, la política fiscal europea se ha dividido en dos bloques: la fiscalidad directa y la indirecta. La primera es la que grava el capital, la renta y el patrimonio, tanto a título personal como corporativo. Esta es competencia exclusiva de los Estados miembros, si bien la UE ha establecido ciertos parámetros de armonización para la tributación personal (sobre todo jurisprudencia del TJUE) y la fiscalidad de las sociedades. Además, se trabaja de forma conjunta para perseguir la evasión fiscal y evitar la doble imposición en los Estados miembros. Por otro lado, la imposición indirecta, se relaciona con el Mercado Único y con la libre circulación de bienes y libre prestación de servicios. Para evitar una distorsión en la competencia, la UE interviene coordinando y armonizando la legislación nacional relativa al Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA) y los impuestos especiales.

3. SISTEMA DE FINANCIACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA EN LA ACTUALIDAD

HISTORIA DEL SISTEMA

3.1 SISTEMA

El sistema presupuestario de la UE está regulado en el Título II de la Sexta Parte del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (en adelante TFUE). Se compone, por un lado, de un sistema de financiación basado principalmente en recursos propios, regulados en el primer capítulo de este título, y, por otro, de unos gastos sistematizados por un marco financiero plurianual que garantiza su evolución acorde a los objetivos de la Unión (Capítulo 2). El artículo 310 del TFUE establece que tanto los ingresos como los gastos deberán ser consignados en el presupuesto correspondiente a cada ejercicio, establecido de manera equilibrada y conjuntamente por el Parlamento Europeo y el Consejo con arreglo al artículo 314 del TFUE.

3.1.1 Recursos

Con recursos nos referimos a todos los ingresos de la Unión, es decir, el dinero con el que las instituciones europeas cuentan para hacer frente a sus distintas funciones y financiar su administración. Los ingresos de la UE suelen catalogarse según su proveniencia. Los recursos propios aquellos que proceden de exacciones o derechos comerciales de la UE respecto de países no miembros, parte del Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA) y las aportaciones de los Estados Miembros basada en la Renta Nacional Bruta (RNB) de los mismos (art. 2.1 2014/335/UE) o cualquier otro gravamen establecido en el ámbito delimitado por el art. 2.2 2014/335/UE. Suponen aproximadamente el 98% de los recursos económicos de la Unión, mientras que el 2% proviene de otras fuentes de financiación como la prórroga de excedentes de años anteriores o el mecanismo de corrección a favor del Reino Unido, también llamado “cheque británico”.

3.1.1.1 RECURSOS PROPIOS

Los recursos propios de la UE se encuentran regulados en los artículos 311 del TFUE, que establece que la Unión debe dotarse de medios propios suficientes como para cumplir sus funciones y objetivos, los cuales deben financiar la totalidad de su presupuesto. Este artículo, además, otorga al Consejo la competencia legislativa en materia de recursos propios de la UE, que deberán aprobarse por unanimidad, previa consulta al Parlamento Europeo y ser ratificadas por los Estados miembros.

Los recursos propios de la Unión pueden dividirse según sus fuentes de proveniencia. En primer lugar, la UE cuenta con los llamados “recursos propios tradicionales” que consisten en los derechos de aduanas, derechos agrícolas y las cotizaciones de la isoglucosa y el azúcar. Representan en torno al 14% de los ingresos de la UE y son recursos intrínsecos a su funcionamiento, de ahí que esta los perciba desde 1970.

En segundo lugar, cerca del 11% de los ingresos provienen del porcentaje de la recaudación del IVA que los Estados miembros transfieren anualmente a la institución, desde su armonización en 1979.

En último lugar, en virtud de la Decisión 88/376/CEE del Consejo, cada Estado miembro debe transferir parte de su Renta Nacional Bruta (RNB), en un porcentaje fijado anualmente dentro de la elaboración del presupuesto comunitario. Las transferencias nacionales son la mayor fuente de recaudación de la UE y financian más del 65% de sus ingresos.

El procedimiento para poner los recursos propios a disposición de la Comisión se regula en el artículo 322.2 del TFUE, de forma casi análoga al anterior. De nuevo la competencia recae sobre el Consejo, quien, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento y al Tribunal de Cuentas, deberá establecer los términos del procedimiento y las medidas precisas para hacer frente a las necesidades de tesorería.

Además de los recursos propios, la Unión Europea se financia por otros medios que consisten principalmente en el saldo prorrogado del ejercicio anterior. También contribuyen a las arcas de la UE las distintas sanciones impuestas por la Comisión, tanto a empresas como a Estados miembros, por una conducta contraria a la normativa europea de defensa de la competencia, los impuestos con los que se grava el sueldo de los funcionarios de la UE y las contribuciones de terceros Estados a determinados programas comunitarios. Estos ingresos supusieron en 2016 cerca del 10% de los recursos totales de la Unión.

Una fuente importante de flexibilidad de las finanzas de la UE proviene de instituciones e instrumentos que complementan el presupuesto de la UE, como el Banco Europeo de Inversiones, el Fondo Europeo de Desarrollo, los fondos fiduciarios de la Unión Europea y otros instrumentos.

3.1.1.3 MECANISMOS DE CORRECCIÓN

Desde los años 80, se han venido desarrollando diversos mecanismos de corrección con el objetivo de rectificar el sistema de contribución de los Estados miembros. El caso más característico se concreta en el llamado “cheque británico” o “UK rebate”, cuyo acuerdo obliga a la UE a devolver a Reino Unido un total equivalente a dos tercios de la diferencia entre lo que el Estado aporta a la Unión (sin contar los recursos propios tradicionales) y lo que este percibe en la asignación del presupuesto comunitario. Además, en la actualidad, y debido a la carga que supone la financiación del mencionado cheque británico, se han establecido tipos de referencia reducidos en cuanto a la aportación de Alemania, Países Bajos y Suecia relativa al recurso propio basado en el IVA, en concreto de un 0,15%. La contribución anual basada en la RNB también se ha reducido por este motivo en el caso de los Países Bajos, Suecia, Dinamarca y Austria.

Finalmente todos los Estados miembros tienen derecho a retener un 20% del recaudo de los recursos propios tradicionales como compensación por los gastos de recaudación. Estos deberán hacer efectiva la transferencia del resto de recursos, no retenidos, dentro del plazo fijado, a no ser que el resultado sea

“excepcionalmente elevado”, en cuyo caso deberán hacerlo antes del 1 de septiembre del año posterior.

3.1.2 GASTO

Entendemos por gasto aquella parte de la financiación europea que se destina a financiar las políticas comunitarias y cumplir con los objetivos y funciones de la UE, dentro de los límites que marca la disciplina presupuestaria. Los gastos de la Unión Europea se regulan en los artículos artículos 310 a 325 del TFUE.

3.1.2.1 ELABORACIÓN DEL PRESUPUESTO

El sistema de determinación del presupuesto de la Unión tiene una regulación más extensa respecto a los ingresos, debido a que tiene mayor complejidad y es necesario asegurar el cumplimiento de nueve principios generales (artículo 6 del TFUE). El Reglamento 966/2012 sobre las normas financieras aplicables al presupuesto general de la Unión dedica a cada uno de estos principios un capítulo de su Título II, a saber: principios de unidad y veracidad presupuestaria, principio de anualidad, principio de equilibrio, principio de especialidad, principio de buena gestión financiera y principio de transparencia.

La el procedimiento de elaboración del presupuesto de la Unión Europea se basa en el artículo 314 del TFUE y en el Reglamento 2018/146, sobre las normas financieras aplicables al presupuesto general de la Unión. Por él, el Parlamento Europeo y el Consejo, quienes conjuntamente constituyen la autoridad presupuestaria, deberán desplegar sus competencias presupuestarias. Estas no se limitan al diseño y la distribución del gasto europeo, sino que también incluyen la dotación de los recursos necesarios para hacer frente a dichos gastos y a la implementación y ejecución del presupuesto.

El procedimiento presupuestario está dividido, de acuerdo con el artículo 314, en cuatro etapas con unos plazos definidos. En la primera, la Comisión se encarga de elaborar el proyecto de presupuesto, contando con la orientación del Consejo y el Parlamento acerca de las prioridades presupuestarias de la Unión. En la segunda, este proyecto pasa a manos del Consejo, quien adopta

una posición que deberá justificar al Parlamento. A continuación, en la tercera etapa, será el Parlamento quien lea el presupuesto, pudiendo reaccionar ante la posición del Consejo en 42 días. En caso de que este apruebe o no se pronuncie acerca de dicha posición, el presupuesto será aprobado. Si, por el contrario, este presenta enmiendas, el presupuesto será devuelto a los órganos anteriores y se convocará al Comité de Conciliación. En la cuarta etapa, el Comité dispone de un plazo de 21 días para acordar un nuevo texto conjunto, que deberá ser aprobado por Consejo y Parlamento posteriormente. En caso de no alcanzar un consenso, el procedimiento presupuestario comenzará de nuevo.

Por último, el artículo 44 del Reglamento Financiero prevé la posibilidad de elaborar presupuestos rectificativos en caso de “circunstancias inevitables, excepcionales e imprevistas”.

3.1.2.2 ESTRUCTURA DEL PRESUPUESTO

La estructura del presupuesto general de la UE está dividida en diez secciones, cada una de ellas correspondiente a una institución europea. La tercera, relativa a la Comisión Europea, es la única que prevé mayormente gastos operativos para la financiación de los programas y políticas comunitarias. El resto de ellas incluyen casi únicamente gastos administrativos, los cuales suponen en torno al 6% del presupuesto de la Unión (en 2018).

Todos los gastos de la UE deben establecerse en el contexto del llamado Marco Financiero Plurianual (MFP), un plan plurianual que divide las obligaciones en distintas rúbricas en función de las actividades que deben financiarse. Estos periodos tienen una duración de entre cinco y siete años y tienen la función de designar, para cada actividad, un presupuesto anual acorde con las necesidades y objetivos de la UE a largo plazo. Todo ello se encuentra regulado en el artículo 312.1 del TFUE, así como su procedimiento su fijación por parte del Consejo se regula en los siguientes apartados. Para asegurar el cumplimiento del objetivo de garantía de la evolución ordenada de los gastos comunitarios, cada MFP se somete a una revisión intermedia. A

título de ejemplo, en el periodo actual, que va de 2014 a 2020 y fue revisado en 2016, la política agrícola y rural (bajo el nombre de “Crecimiento sostenible”) tiene una dotación muy significativa, debido a la necesidad de asegurar el abastecimiento, preservar el medio ambiente y evitar la despoblación rural en Europa.

A continuación, esta tabla muestra el reparto del presupuesto aprobado para el año 2018 entre los distintos componentes del gasto europeo, de los cuales, como vemos, el crecimiento sostenible obtiene la mayor financiación.

Rúbrica del MFP	Millones EUR	%
Competitividad para el crecimiento y el empleo	22 001,5	13,7
Cohesión económica, social y territorial	55 532,2	34,7
Crecimiento sostenible: recursos naturales	59 285,3	37,0
Seguridad y ciudadanía	3 493,2	2,2
Europa Global	9 568,8	6,0
Administración	9 665,5	6,0
Otros	566,9	0,4
Total	160 113,5	100,0

Fuente: Comisión Europea (2019).

Una parte fundamental de este presupuesto se destina a la financiación de los programas de préstamo y asistencia financiera de la UE a los países miembros, como los proporcionados en el marco del Mecanismo Europeo de Estabilización Financiera (MEEF) o el Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas (FEIE). Mediante estos instrumentos, la Unión lleva a cabo un reparto de riesgos por el cual se promueve el crecimiento de todos los integrantes de la UE.

Dentro del presupuesto, además, se reserva una cuantía determinada para hacer frente a necesidades económicas excepcionales derivadas de contingencias o eventualidades que puedan darse en los Estados miembros, candidatos o terceros.

3.1.2.3 EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO

El órgano responsable de poner en ejercicio el presupuesto diseñado por la autoridad presupuestaria es la Comisión Europea, que lo hará de acuerdo con la regulación contenida en los artículos 317 y 318 del TFUE y en el Reglamento Financiero. Esta contará, en virtud de dichos preceptos, con la cooperación de los Estados miembros “para garantizar que los créditos autorizados se utilizan de acuerdo con el principio de buena gestión financiera”, a saber: economía, eficiencia y eficacia. Además, el organismo se compromete al cumplimiento de las Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público (NICSP). Es importante mencionar que si bien la competencia presupuestaria recae sobre la acción conjunta del Consejo y el Parlamento, la Comisión tiene la posibilidad de adoptar actos no legislativos que modifiquen “determinados elementos no esenciales del acto legislativo”, si así lo establece un acto legislativo, en virtud del artículo 290 del TFUE.

El mecanismo básico para la ejecución presupuestaria se lleva a cabo, en primer lugar, a través de compromisos de gasto, por los que se financia una actividad concreta a partir de un porcentaje establecido de los recursos de una línea presupuestaria determinada. Una vez formalizado el compromiso y

finalizada la actividad objeto de financiación, el gasto debe ser autorizado y pagado.

La gestión de la Comisión podrá ser directa, compartida o indirecta, en función de si esta ejecuta el presupuesto personalmente (o a través de agencias), en colaboración con los Estados miembros, o bien delegando la tarea en un tercero. La gestión compartida es la más recurrente (alrededor del 76% de la ejecución), mientras que la indirecta es muy poco frecuente (2%). La supervisión de la gestión compartida con los Estados miembros corresponde a la Comisión y al Tribunal de Cuentas, pudiendo conllevar el inicio de un procedimiento de liquidación de cuentas y controles de admisibilidad en el Estado miembro que abona fondos de manera indebida.

3.1.2.4 CONTROL DEL PRESUPUESTO

El control presupuestario se lleva a cabo tanto en el plano nacional como comunitario y está regulado en los artículos 317 a 319, 322 y 325 del TFUE, además del mencionado Reglamento Financiero.

A nivel de los Estados miembros, el control presupuestario corresponde a las autoridades nacionales. Esto se concreta principalmente en el control de la recaudación de los recursos propios de la Unión, aunque también adquiere especial importancia en la supervisión del gasto y, especialmente, los gastos con cargo a los fondos estructurales. FEAGA y FEADER.

Por lo que respecta a la Unión, el control que se lleva a cabo es triple y corresponde a cada institución en su vertiente interna, al Tribunal de Cuentas Europeo en la externa (artículo 287 del TFUE) y al Parlamento Europeo en el ámbito político (artículos 318 y 319 del TFUE). Este último adquiere un papel relevante en el procedimiento de control presupuestario, ya que es el encargado de aprobar la gestión realizada del mismo, por recomendación del Consejo y tras haber analizado el resultado de la supervisión interna y externa.

3.2 CRÍTICAS AL SISTEMA DE FINANCIACIÓN ACTUAL

Con la llegada de la crisis financiera de 2008, en la que todos los Estados miembros de la Unión Europea vieron mermada su recaudación por la caída del consumo y la inversión, salieron a la luz las debilidades del sistema de financiación europeo. En este periodo, no solo se redujo significativamente su ingreso proveniente de las contribuciones de sus Estados miembros, debido a la caída del PIB, sino que el desplome del consumo y, consecuentemente, del IVA contrajo aún más los recursos comunitarios. A pesar de las subidas en los tipos impositivos que llevaron a cabo los Estados miembros a lo largo de la crisis económica, la recaudación en estos países no alcanzó los niveles previos a 2008. Esto comenzó a levantar dudas sobre la viabilidad del sistema de financiación europeo tal y como se planteó en los Tratados, especialmente frente a los retos que surgían con la nueva década.

3.2.1. RETOS A LOS QUE SE ENFRENTA LA UE

Si bien es cierto que la UE acaba de dejar atrás el periodo de mayor recesión económica desde su concepción en 1950, los retos que esta debe afrontar siguen siendo considerables. La Unión se enfrenta a problemáticas tales como la desaceleración económica por la caída de las inversiones y la productividad o la evolución demográfica, en el plano socioeconómico. Peor incluso, en el

plano puramente social, debe lidiar con problemas como los movimientos migratorios (crisis de los refugiados), la defensa frente a las amenazas del terrorismo islámico y la ciberseguridad o la lucha contra el cambio climático. Todos estos frentes requieren una necesidad de financiación por parte de la UE, que debe tener una capacidad presupuestaria y financiera suficiente como para encararlos. retos

3.2.1.1. DEFENSA, SEGURIDAD Y PROTECCIÓN

Uno de los desafíos más urgentes que debe afrontar la Unión es la creciente incidencia de la presencia terrorista en Europa. Según el European Union Terrorism Situation and Trend Report 2018 (TESAT), en la UE se registraron 205 ataques (fallidos, frustrados o completados) en 2017 en nueve de los 28 Estados miembros. De estos, 33 fueron reivindicados por defensores de la causa jihadista. Si bien estos ataques se circunscriben al territorio nacional de ocho de los Estados miembros de la Unión, el número de países afectados ha aumentado desde 2015 y ha quedado demostrado que la amenaza terrorista extiende sus efectos por todo el territorio de la UE. Los expertos aseguran que Europa debe emprender su defensa desde un frente unido, ya que la cooperación policial, judicial y gubernamental entre los Estados ha demostrado ser el arma más eficaz de la que se dispone. Según el artículo 3 del TUE y el artículo 67 del TFUE, la UE tiene como uno de sus objetivos principales la consecución de un espacio de libertad, seguridad y justicia (ELSJ). Para ello, se combina la acción de los organismos de cooperación y coordinación institucional, como Europol, Eurojust y las autoridades de control fronterizo, con el llamado “Espacio Schengen”, en el cual los ciudadanos europeos circulan libremente y sin controles fronterizos interiores. La manera más eficiente de llevar a cabo la supervisión de este amplio espacio y asegurar el respeto de los derechos fundamentales de los ciudadanos que lo habitan, es por medio de la implementación de medidas que mejoren la coordinación y la actuación de las autoridades policiales y judiciales.

Este acuerdo, debe llevarse a cabo a nivel europeo, ya que se protege un bien común superior a los intereses nacionales. Desde el punto de vista del presupuesto europeo, la inversión en este tipo de programas adquiere una importancia vital, y se espera que el sistema de recursos de la UE esté en condiciones de reaccionar hacer frente a ello de manera eficaz. A título de ejemplo, la solución de Europa la crisis de los refugiados, así como la lucha contra el crimen organizado, se están desarrollando a nivel europeo, con apoyo en el presupuesto comunitario. Si bien el desempeño de las instituciones europeas comienza a dar sus frutos, es cierto que medidas como el nuevo cuerpo de Guardia Europea de Fronteras han llevado al presupuesto de la Unión a su máxima capacidad. Resulta imperativo establecer un procedimiento presupuestario más autónomo y flexible.

Más allá de la amenaza terrorista, existen otros aspectos ámbitos en los que la seguridad e integridad de los ciudadanos europeos es puesta en peligro, tales como la seguridad alimentaria, la salud pública o las catástrofes naturales. Todas ellas requieren de la actuación conjunta de todos los países que conforman el Mercado Único, ya que se trata de un gran espacio de libertad de movimiento de personas, mercancías y libre prestación de servicios, en el que los riesgos son mayores.

Por último, en una realidad tan cambiante como la de hoy en día, se espera de la Unión no solo la capacidad de hacer frente a las amenazas presentes, sino también que se anticipe y prevenga aquellas que puedan desencadenarse en el futuro. Es el caso de la lucha contra la ciberdelincuencia, que se ha incluido como objetivo en la Estrategia Global de la Unión Europea.

3.2.1.2. CRECIMIENTO SOSTENIBLE Y SOLIDARIO

La Unión Europea nace, ante todo, como proyecto unión comercial y económica, con el objetivo de fortalecer el crecimiento de las economías nacionales que la integran. Los avances en este aspecto han sido ejemplares, y la UE ha llevado a cabo, en menos de 70 años, el proceso de integración económica más ambicioso del siglo XX.

Sin embargo, la importancia del crecimiento económico está condicionada por la necesidad de asegurar su carácter sostenible, solidario e inclusivo, tal y como establece la Agenda 2030 de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Esto implica la que las instituciones deben seguir trabajando por la cohesión social y económica de los Estados miembros de la Unión, a la vez que promueven la competitividad de las empresas europeas. En concreto, el Documento de Reflexión sobre el aprovechamiento de la globalización establece la necesidad de acompañar la rápida evolución de la economía mundial, efecto directo del rápido avance de la tecnología y el proceso de globalización “a fin de que todos los ciudadanos y todas las regiones puedan contribuir al mercado interior y beneficiarse de él, y ganar en competitividad y resiliencia” (Comisión Europea, 2017).

Para asegurar la convergencia de las distintas regiones que conforman el territorio europeo, la UE cuenta con los llamados “fondos estructurales”, mejor definidos por la Comisión Europea como “aquellos que se dirigen al respaldo del desarrollo económico de todos los Estados miembros”. Se una herramienta compuesta por cinco fondos independientes avocados, cada uno de ellos, a un fin concreto. El Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER) y el Fondo Europeo Agrícola de Garantía (FEAGA) financian la Política Agrícola Común y ocupan gran parte del presupuesto europeo (cerca del 40%). Ambos, junto con Fondo Europeo de la Pesca y Marítimo cumplen el objetivo de asegurar una producción alimentaria viable y sostenible, que mantenga a su vez un respeto por el medio ambiente e impida la creciente despoblación de las zonas rurales. El Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), por su parte, están orientados a promover la cohesión territorial europea por medio de la ayuda al emprendimiento y la innovación en aquellas regiones cuyo nivel de desarrollo sea inferior al 90% de la media europea. De forma similar, Fondo Social Europeo (FSE) “invierte en las personas y se centra en mejorar las oportunidades de empleo y educación en toda la Unión Europea” (Comisión Europea, 2019).

A pesar de la existencia de estos fondos, la atenuación de las divergencias entre regiones y, más concretamente, el nivel de vida de los habitantes de la UE sigue siendo una exigencia primordial para las instituciones europeas. Estas deberán ser capaces de asegurar una financiación constante y flexible para promover un crecimiento inclusivo y sostenible de la economía europea. Se ha elaborado un Documento de Reflexión sobre la dimensión social de Europa, según el cual las finanzas de la UE podrían asumir un rol decisivo en este aspecto, pudiendo aportar una mayor contribución en el futuro.

3.2.1.3. LA SALIDA DE REINO UNIDO O BREXIT

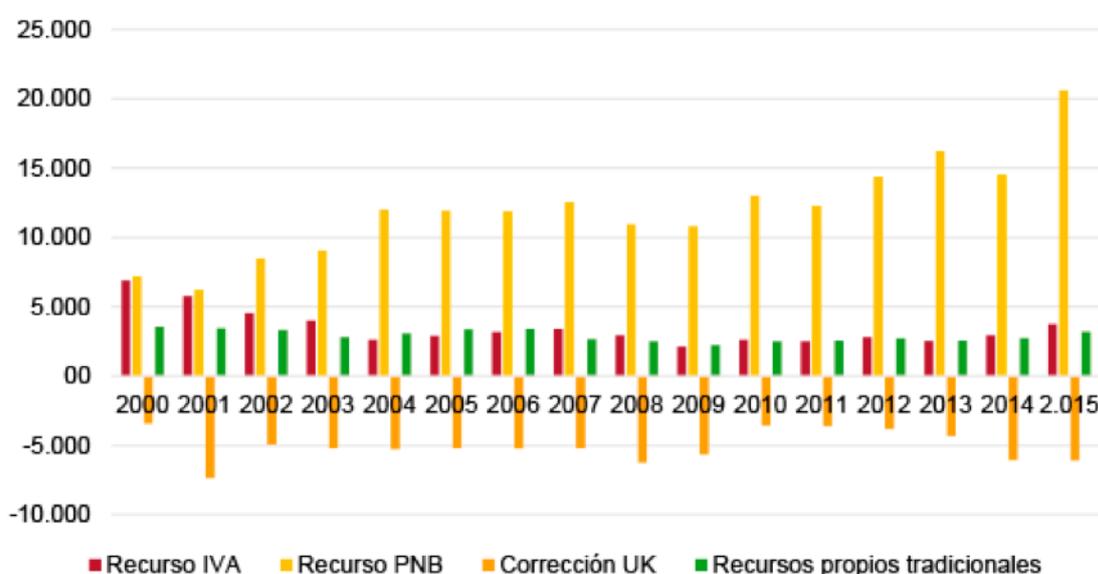
El 29 de marzo de 2017 se dio comienzo a los trámites necesarios para hacer efectiva la partida del Reino Unido de la Unión Europea. Si bien el plazo de estas negociaciones está próximo a su fin, los efectos del llamado “BREXIT” han desencadenado toda clase de efectos sobre la UE y su presupuesto desde el momento en que se conoció el resultado del referéndum británico.

El Reino Unido es uno de los contribuyentes netos del presupuesto comunitario, ya que desde su entrada en 1973, el Estado ha aportado más recursos a la Unión de lo que ha recibido en concepto de programas o ayudas. Si bien los expertos, entre los cuales Kölling (2017), aseguran que los efectos sobre la financiación europea dependerán en gran medida del acuerdo de retirada adoptado y de su implementación, está claro que la UE pierde una importante fuente de ingresos. En 2015, Reino Unido realizó una aportación bruta al presupuesto europeo superior a los 30.000 millones de euros (entre recursos propios tradicionales, recurso basado en el IVA y en el PNB), la mayor desde el año 2000.

Si bien se trata de una contribución significativa, debe tenerse en cuenta que la salida del BREXIT también conllevaría una modificación del sistema de mecanismos de corrección de los recursos propios. Como se ha mencionado en el apartado 3.1.1.3. “Mecanismos de corrección”, el cheque británico obliga a la UE a devolver a Reino Unido un total equivalente a dos tercios de la diferencia entre lo que el Estado aporta a la Unión (sin contar los recursos propios tradicionales) y lo que este percibe en la asignación del presupuesto

comunitario. En 2015 esta suma alcanzó los 5.500 millones de euros, dando lugar a una aportación neta de, aproximadamente 25.000 millones de euros a la financiación de la UE. Ese mismo año, según datos de la Comisión Europea), dicha aportación supuso el 26% de la contribución de todos los contribuyentes netos al presupuesto de la UE, quedando únicamente por detrás de Alemania (33%). El fin del cheque británico desencadenaría, además, el fin o, cuanto menos, la revisión de los tipos reducidos de referencia aplicados a los países que, históricamente han financiado dicho mecanismo de corrección.

Gráfico 2. La aportación del Reino Unido al presupuesto de la Unión Europea entre el año 2000 y el 2015 (en millones de euros).



Fuente: Real Instituto Elcano a partir de datos de la Comisión Europea (2017).

Más allá de los efectos más directos que el BREXIT causará necesariamente al presupuesto, cuyo cálculo puede intuirse con mayor proximidad, existen unas repercusiones de difícil cuantificación, relativas al consumo, al comercio, a la inversión, a la financiación, al gasto pactado en el nuevo MFP de la UE-27 y a sus efectos sobre la credibilidad económica europea en general.

El cómputo total del abandono, parece, por tanto, negativo. Esto implica que los Estados miembros deberán aumentar su aportación para suplir aquella de Reino Unido y se contempla que la UE sea capaz de reaccionar, llevando a cabo una reforma estructural de la financiación de su presupuesto y sus políticas de gasto (*Kölling* 2017).

Un nuevo presupuesto comunitario no implicaría necesariamente una mayor dotación de recursos, aunque sí se esperarían de él una serie de características: una mayor flexibilidad ante las eventualidades que puedan surgir ante la UE, una mayor capacidad de reacción de las instituciones europeas, mayor aptitud para obtener rendimiento y una apuesta clara por el valor añadido que la Unión supone frente a los Estados divididos vigencia.

3.2.2. Problemas del sistema de financiación de la UE

Para poder hacer frente a los retos que se acaban de analizar, la Unión Europea tiene la necesidad de respaldar su actuación con una financiación fuerte y sólida, además de un presupuesto sencillo y flexible. Sin embargo, este no es el caso del sistema presupuestario de la UE, cuya planificación y financiación responde a un proceso complejo y opaco, debido a su multitud de componentes y mecanismos de corrección.

Según el Documento de Reflexión sobre el futuro de las finanzas de la UE (2017), tanto los agentes económicos como los ciudadanos han visto crecer sus expectativas acerca del comportamiento y la actuación de las instituciones europeas. Si bien estas son conscientes de la importancia de dichos intereses y los tienen en cuenta a la hora de desenvolverse, es cierto que no cuentan con los medios ni las competencias necesarias para satisfacerlos. Esta cuestión adquiere un carácter fundamental en el ámbito presupuestario de la UE, ya que su actualización podría dotar de mayor autonomía y capacidad de actuación a las instituciones.

3.2.2.1 FALTA DE CONEXIÓN CON EL CONTRIBUYENTE

A palabras de la Comisión, “los contribuyentes europeos esperan un presupuesto de la UE transparente, fácil de comprender y que rinda el máximo por cada euro gastado” (2017). Esta exigencia implicaría una mayor accesibilidad de las cuentas europeas, así como una mayor publicidad y transparencia de los resultados de cada ejercicio. La evolución del presupuesto debería ser más visible. Los interesados en conocer la composición del presupuesto europeo deberían poder hacerlo de forma sencilla, de manera que cada programa de la UE determinara claramente sus objetivos, metas, planes de actuación y resultados finales. Los primeros avances en este sentido se han llevado a cabo en el ámbito de la política europea de cohesión, si bien queda un amplio margen de mejora. De ser así, se facilitaría la creación de un debate público plenamente informado, crítico, que será cada vez más exigente con unas instituciones cada vez mejores y más responsables.

Otro problema ocasionado por la distancia entre el presupuesto europeo y la realidad económica de los habitantes de la Unión, viene dado por la dependencia del sistema de financiación de las autoridades fiscales nacionales. Los ciudadanos, así como el resto de agentes económicos que operan en el Mercado Común, tienen una visión muy reducida del presupuesto comunitario: cada Estado miembro realiza una aportación y recibe unas prestaciones, convirtiéndose necesariamente en contribuyente neto o receptor neto de fondos de la Unión. En este caso, se está perdiendo parte del valor que cada país recibe de las arcas europeas, que nace precisamente de su razón de ser. Los recursos nacionales transferidos y combinados al servicio de ciertos intereses comunes genera un valor añadido que beneficia a todos los Estados miembros de la Unión Europea, sin perjuicio de la contribución neta que estos realicen. Sin embargo, estos beneficios suelen despreciarse y a menudo son ocultados o, incluso, desmentidos por las crecientes fuerzas euroescépticas.

los

3.2.2.2 FALTA DE CAPACIDAD DE REACCIÓN (FUNCIÓN ESTABILIZADORA DEL PRESUPUESTO)

Al analizar la capacidad de reacción de la Unión Europea ante los retos que se le presentan, la Comisión identifica una carencia en particular. Todo presupuesto público cuenta con tres funciones cardinales, a saber: la función de inversor en bienes públicos, la función de redistribución de la riqueza y, por último, la función de estabilizador macroeconómico. Si bien el presupuesto europeo cubre directamente las primeras dos funciones a través de herramientas como el Horizonte 2020 y las políticas de cohesión, respectivamente, la tercera función se lleva a cabo únicamente de forma indirecta.

El diseño de este presupuesto no se concibió de manera específica para mitigar los efectos de un impacto macroeconómico, por lo que no tiene instrumentos que incidan directamente sobre la realidad económica en caso de recesión. A pesar de ello, sí se dan ciertos efectos estabilizadores indirectos con respecto a algunas economías de la UE, debido a la inversión constante y preestablecida en el MFP que presta. Además, el factor determinante del grueso la suma aportada por cada Estado miembro es precisamente el PNB, indicador del resultado económico nacional: a mayor crecimiento, mayor contribución y, viceversa, en épocas de recesión se reduce la transferencia a la UE.

En más de una ocasión, la Comisión plantea la posibilidad de adoptar una posición más activa con respecto a esta función, por medio de la creación de herramientas que le permitieran absorber impactos macroeconómicos a la vez que se incrementa la convergencia socioeconómica entre los Estados miembros.

l europeo

3.3 ALTERNATIVAS AL SISTEMA DE FINANCIACIÓN ACTUAL

A raíz del análisis llevado a cabo por la Comisión en los distintos documentos de reflexión e informes, queda claro que la situación actual del sistema de financiación de la Unión Europea no es el más adecuado para hacer frente a los desafíos que han surgido en las últimas décadas. Tanto los ciudadanos como el tejido empresarial demandan cada vez más un papel activo por parte de la UE, la cual, para ello, se ha visto obligada a actualizar su sistema presupuestario y a estudiar posibles alternativas dentro del estricto límite de sus competencias en materia fiscal.

3.3.1 EL TRATADO DE LISBOA

La renovación del presupuesto europeo comienza en el Tratado de Lisboa (2007), donde se se autoriza al Consejo, previa consulta al Parlamento Europeo, a modificar unánimemente el sistema de recursos propios, fuente de financiación principal de la UE, por medio de disposiciones que eliminen o, incluso, creen categorías ex novo. En cualquier caso, el Consejo no podrá ejecutar decisiones relativas a la modificación del sistema de recursos propios sin el beneplácito de los Estados miembros, que deberán ratificarlas, del mismo modo que, a efectos prácticos, será necesario pasar por el filtro del Parlamento. El Tratado de Lisboa supone, por lo tanto, un gran avance respecto a la autonomía presupuestaria de la Unión, consagrada en el artículo XX.

3.3.2. EL INFORME DEL GRUPO DE ALTO NIVEL

A principios de esta última legislatura, representantes de las tres instituciones parlamentarias formaron un comité de expertos, a cuya cabeza se situó Mario Monti, con el objetivo de realizar un estudio del sistema de recursos propios, en estrecha colaboración con los órganos legislativos de los Estados miembros. Tras dos años de trabajo, el Grupo de Alto Nivel presentó un informe en el que se analizaba la situación de los métodos de financiación de la Unión. Este informe dio visibilidad a una profunda necesidad de reforma en todos y cada uno de los apartados que componen el presupuesto europeo. En especial, se habló de la necesidad de encontrar vías de financiación diferentes, que

satisficieran los requisitos de esta nueva etapa. Se demanda una mayor transparencia, así como una menor carga burocrática, recursos más claros y más ecuanímes a fin de cuentas.

A raíz de este informe, la Comisión elabora el Documento de Reflexión sobre el de las finanzas de la UE, mencionado anteriormente, en el cual la Comisión expone cinco posibles fuentes de financiación alternativa a los recursos propios actuales. Tras un año de desarrollo, en el 2018, la Comisión presenta, por fin, algunas iniciativas que, además de ampliar el abanico de los recursos de la Unión con las medidas sugeridas por el Grupo de Alto Nivel, buscan facilitar el sistema de captación de recursos propios basado en el IVA. Estas propuestas son las siguientes:

- a. Repercutir hasta un 20 % de los ingresos derivados del régimen de comercio de derechos de emisión. Los Estados miembros llevan a subasta la adquisición de derechos de emisión, que las empresas compran para poder emitir un cupo de gases de efecto invernadero. La razón para gravar este ingreso a los Estados miembros radica en que se trata de una suma considerable de recursos generados por la aplicación de una política comunitaria plenamente integrada.
- b. El establecimiento de un tipo de referencia del 3 % aplicable a la reinventada Base Imponible Común (consolidada) del Impuesto sobre Sociedades (BICCS), una vez que la regulación de la misma esté en vigor y la herramienta esté operativa (necesaria);
- c. El cobro de derechos de señoreaje, es decir, ingresos monetarios del Banco Central Europeo por la emisión del euro. Esta fuente de financiación está directamente vinculada con la Unión Económica y Monetaria, por lo que tiene sentido que se repercuta a nivel europeo.
- d. Una contribución nacional que se calcula sobre el volumen de envases de plástico no reciclados que produce cada Estado miembro, de modo que estos habrán de pagar 0,80 euros por cada kilo de plástico.
- e. Por último, se busca una reforma del IVA, por medio del establecimiento de una base imponible consolidada y armonizada a escala europea, y basada en el Mercado Común.

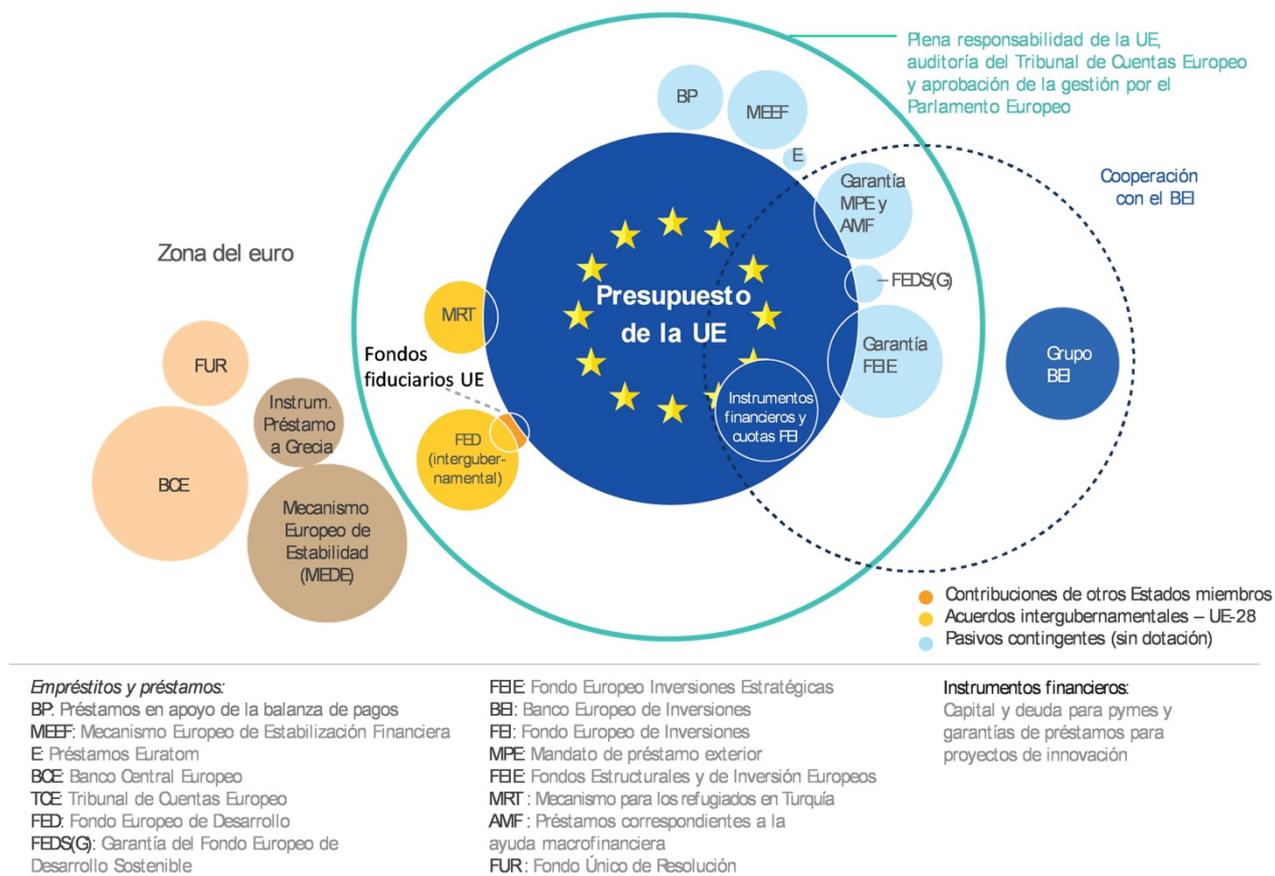
Estas nuevas fuentes de financiación aportarían a los presupuestos de la Unión hasta un total de 22.000 millones de euros anuales, llegando a representar el 12% del presupuesto europeo actual. Con estas nuevas medidas de financiación del Presupuesto europeo la Comisión responde a las nuevas prioridades políticas y a estar más cerca de las exigencias de los ciudadanos de transparencia, utilidad, equidad y solidaridad.

3.3.3. CORRECCIONES

Finalmente y con la idea de que el presupuesto se adecue, cada vez más, a las exigencias de los desafíos de la Unión, se han utilizado incorporado nuevos mecanismos de captación de ingresos, los cuales se encuentran fuera de la regulación presupuestaria. Ejemplo de ello son el Banco Europeo de Inversiones, el Fondo Europeo de Desarrollo y los fondos fiduciarios de la UE, de muy reciente creación, para hacer posible la puesta en común de diferentes recursos provenientes tanto de Estados miembros como terceros, con el objetivo de crear un fondo disponible para posibles contingencias o crisis externas.

Esta estructura de financiación paralela, si bien aporta valiosos recursos a la UE, no deja de añadir cierta complejidad al sistema presupuestario europeo, cuyo objetivo es, por recomendación del Grupo de Alto Nivel, precisamente el contrario.

Gráfico 3: Ámbitos relacionados con la financiación del presupuesto de la UE.



Fuente: Comisión Europea

4. POSIBLE REFORMA DEL SISTEMA DE FINANCIACIÓN EUROPEO POR MEDIO DE UN IMPUESTO PROPIO

4.1 IMPUESTOS DIRECTOS EN LA UE

La labor europea en lo relativo a la fiscalidad directa está condicionada a la consecución de dos objetivos específicos primordiales, a saber, la lucha y prevención de la elusión fiscal y la erradicación de la doble imposición. A pesar de que ninguno de los Tratados establece una competencia directa atribuida a la Unión en materia fiscal, la existencia de mecanismos de cooperación y de armonización en la imposición de las sociedades está justificada por estos fines. Más allá de ellos, el artículo 116 del TFUE cita:

“En caso de que la Comisión compruebe que una divergencia entre las disposiciones legales, reglamentarias o administrativas de los Estados miembros falsea las condiciones de competencia en el mercado interior y provoca, por tal motivo, una distorsión que deba eliminarse, procederá a celebrar consultas con los Estados miembros interesados.”

Esto indica que también se ha considerado la importancia de salvaguardar de la competencia y la «competencia fiscal» evitando su distorsión, del mismo modo que se reduce al mínimo la manipulación contable.

4.1.1 FISCALIDAD PERSONAS FÍSICAS

El Tratado de la Unión Europea (TUE) no otorga competencias legislativas explícitas en el materia de fiscalidad directa a la Unión. A pesar de ello existe una Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) que resuelve el asunto C-279/93 que sienta un precedente. El TJUE no solo es la primera institución europea en crear un texto interpretativo de autoridad jurisprudencial en materia fiscal, de obligado cumplimiento por las autoridades judiciales nacionales, sino que además establece la aplicación directa del artículo 45 del TFUE en materia de fiscalidad y de seguridad social.

Este artículo establece la libertad de movimiento de trabajadores dentro de la Unión Europea, pero con ello, condiciona otros muchos ámbitos:

“

- 1. Quedará asegurada la libre circulación de los trabajadores dentro de la Unión.*
- 2. La libre circulación supondrá la abolición de toda discriminación por razón de la nacionalidad entre los trabajadores de los Estados miembros, con respecto al empleo, la retribución y las demás condiciones de trabajo.*
- 3. Sin perjuicio de las limitaciones justificadas por razones de orden público, seguridad y salud públicas, la libre circulación de los trabajadores implicará el derecho:*

- a) de responder a ofertas efectivas de trabajo;*
- b) de desplazarse libremente para este fin en el territorio de los Estados miembros;*
- c) de residir en uno de los Estados miembros con objeto de ejercer en él un empleo, de conformidad con las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas aplicables al empleo de los trabajadores nacionales;*
- d) de permanecer en el territorio de un Estado miembro después de haber ejercido en él un empleo, en las condiciones previstas en los reglamentos establecidos por la Comisión.*

4. Las disposiciones del presente artículo no serán aplicables a los empleos en la administración pública.”

En Europa, la fiscalidad de las personas físicas afecta a en especial a aquellos trabajadores y pensionistas que, a pesar de percibir su renta salarial o pensión en un Estado miembro, tienen familiares o incluso viven en otro Estado miembro. La doble imposición es el mayor problema que afrontan los ciudadanos europeos a nivel impositivo. Por su posición de debilidad frente a los aparatos burocráticos de las autoridades fiscales nacionales, la Unión Europea ha tomado por bandera la lucha contra esta práctica.

El artículo 65 del TFUE, que establece la libre circulación de capitales dentro del espacio del Mercado Europeo, permite a los Estados miembros distinguir entre aquellos contribuyentes cuya localización habitual difiera de su lugar de residencia o con respecto a los mercados en los que invierte su capital.

Para el análisis de esta disposición, es necesario ponerla en relación con el artículo 63 del TFUE.

Artículo 63:

“1. En el marco de las disposiciones del presente capítulo, quedan prohibidas todas las restricciones a los movimientos de capitales entre Estados miembros y entre Estados miembros y terceros países.

2. En el marco de las disposiciones del presente capítulo, quedan prohibidas cuales quiera restricciones sobre los pagos entre Estados miembros y entre Estados miembros y terceros países.”

Artículo 65:

“1. Lo dispuesto en el artículo 63 se aplicará sin perjuicio del derecho de los Estados miembros a:

- a) aplicar las disposiciones pertinentes de su Derecho fiscal que distingan entre contribuyentes cuya situación difiera con respecto a su lugar de residencia o con respecto a los lugares donde esté invertido su capital;*
- b) adoptar las medidas necesarias para impedir las infracciones a su Derecho y normativas nacionales, en particular en materia fiscal y de supervisión prudencial de entidades financieras, establecer procedimientos de declaración de movimientos de capitales a efectos de información administrativa o estadística o tomar medidas justificadas por razones de orden público o de seguridad pública.*

2. Las disposiciones del presente capítulo no serán obstáculo para la aplicación de restricciones del derecho de establecimiento compatibles con los Tratados.

3. Las medidas y procedimientos a que se hace referencia en los apartados 1 y 2 no deberán constituir ni un medio de discriminación arbitraria ni una restricción encubierta de la libre circulación de capitales y pagos tal y como la define el artículo 63.

4. A falta de medidas de aplicación del apartado 3 del artículo 64, la Comisión o, a falta de una decisión de la Comisión dentro de un período de tres meses a partir de la solicitud del Estado miembro interesado, el Consejo, podrá adoptar una decisión que declare que las medidas fiscales restrictivas adoptadas por un Estado miembro con respecto a uno o varios terceros países deben considerarse compatibles con los Tratados en la medida en que las justifique

uno de los objetivos de la Unión y sean compatibles con el correcto funcionamiento del mercado interior. El Consejo se pronunciará por unanimidad a instancia de un Estado miembro.”

En relación con esto, el Tribunal de Justicia establece en 1993, en la Sentencia que resuelve el asunto “Barbier” (C-112/91) que un Estado miembro no puede dispensar a los no nacionales procedentes de otro Estado miembro un trato menos favorable, ya que según la Directiva 88/361, aplicable en aquel año, los Estados miembros tenían la obligación de suprimir las restricciones a los movimientos de capitales que tienen lugar entre las personas residentes en los Estados miembros”.

Años más tarde, la imposición en un espacio de libertad de personas sigue suponiendo un reto para las instituciones europeas, que trabajan a diario para implementar la cooperación. En 2017, el Consejo adoptó la Directiva (UE) 2017/1852 que busca la mejora de los mecanismos de resolución de litigios en materia de doble imposición en la Unión Europea en la actualidad.

En cuanto a la fiscalidad de los intereses bancarios o de cualquier otra interés de carácter transfronterizo, se establece que el contribuyente deba declarar los intereses recibidos, aunque los estudios demuestran que, en la práctica, esto no ocurre. Los evasores fiscales aprovechan la amplitud y la falta de coordinación de las instituciones para llevar a cabo prácticas contrarias a la regulación fiscal. En este sentido, el instrumento más fuerte con que cuenta la UE es la Directiva 2014/107/UE, la cual junto con la Directiva 2011/16/UE, prevé una exhaustiva cooperación para asegurar el intercambio de información entre las administraciones tributarias.

4.1.2 FISCALIDAD PERSONAS JCAS

La regulación europea acerca de la fiscalidad de las personas jurídicas forma parte del Derecho Originario y está contenida en los Tratados. En concreto, suele asociarse con el artículo 115 del TFUE, que, si bien no menciona directamente la materia, describe un ámbito en la cual esta se encuadra sin duda alguna. Su redacción más reciente reza:

“Sin perjuicio del artículo 114, el Consejo adoptará, por unanimidad con arreglo a un procedimiento legislativo especial, y previa consulta al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social, directivas para la aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros que incidan directamente en el establecimiento o funcionamiento del mercado interior.”

Como vemos, el texto del artículo 115 establece no proporciona a las instituciones europeas competencias plenas en cuanto en materia de fiscalidad de personas jurídicas. A pesar de ello, se establece cierto poder en relación con la labor de coordinación y aproximación de este tipo de impuestos, que se justifica por razón del mayor valor y el interés común que supone el Mercado Interior.

Ya en 1962, el informe Neumark aventuraba la necesidad de una armonización del impuesto de sociedades a nivel europeo, así como lo hicieron más tarde el informe Van den Tempel (1970) y la propuesta de la Comisión para la Directiva europea sobre la aproximación de tipos impositivos (1975). Lo cierto es que los Estados miembros siempre se han mostrado muy reticentes a la atribución de competencias fiscales a las instituciones europeas, por lo que, desde 1980, la UE se centra en la consecución de sus objetivos con la única herramienta de la armonización fiscal.

En 1990, se publica la hoja de ruta adoptada por la Comisión en materia de fiscalidad de las personas jurídicas. Esta comunicación, que recibió el nombre de “Orientaciones en materia de fiscalidad de las empresas”, dio visibilidad a los problemas que acarreaba la fragmentación de la legislación fiscal europea en materia de impuesto de sociedades, especialmente perjudicial para el desarrollo del Mercado Común. De ahí que los primeros años de la década de los noventa, uno de los periodos más fructíferos de la historia de la legislación de la Unión Europea, viera nacer numerosas Directivas en este ámbito:

- la Directiva 90/434/CEE sobre fusiones (actual Directiva 2009/133/CE)
- la Directiva 90/435/CEE sobre sociedades matrices y filiales (actual Directiva 2011/96/UE)
- el Convenio sobre el procedimiento arbitral (90/436/CEE)
- la Propuesta para una directiva sobre pagos de intereses y cánones efectuados entre filiales y matrices (finalmente Directiva 2003/49/CEE sobre la imposición de los pagos de intereses y cánones entre sociedades asociadas)

En este sentido, el avance más exitoso alcanzado hasta el momento por la Comisión se da en 1998, cuando esta logra que el Consejo, guardián de los intereses individuales de los Estados miembros, adopte por Resolución un “Código de Conducta sobre la Fiscalidad de las Empresas”. A su vez, el propio Consejo crea el llamado “Grupo Primarolo” o Grupo del Código de Conducta, que tenía la función de identificar y denunciar casos de conducta impositiva en materia societaria contraria al Código.

Por su parte, la Unión realiza un primer paso en dirección a un sistema fiscal europeo moderno y puesto al servicio del Mercado Interior. Tras estudiar profundamente la fiscalidad societaria en el ámbito de la UE, la Comisión establece un vínculo directo entre la misma y los problemas del Mercado Común:

“La evaluación de los obstáculos fiscales en el Mercado Interior revela que muchos de los factores que dan lugar a costes de cumplimiento también tienden a incrementar los costes administrativos de las administraciones fiscales. Esto es particularmente evidente en lo que se refiere a la determinación de los precios de transferencia. Además, la coexistencia de 15 sistemas de imposición de sociedades en un Mercado Interior abre grandes posibilidades para el fraude y la evasión fiscal. Por lo tanto, muchas de estas propuestas de solución también contribuirían en cierta medida a aumentar la eficiencia y la eficacia de las administraciones fiscales. Por último, casi todas las medidas correctoras, ya sean específicas o globales, exigen una mayor

asistencia mutua y una mayor cooperación administrativa entre los Estados miembros, lo cual facilita los medios fiables para que las inspecciones fiscales se sigan haciendo correctamente y para que ninguna de las soluciones contempladas se traduzca en evasión o fraude fiscal ilegal.”

Para hacer frente a esta situación, se propone, ya en 2001, la creación de una base imponible única, que hoy conocemos con el nombre de Base Imponible Consolidada Común del Impuesto sobre Sociedades (BICCIS o CCCTB, por sus siglas en inglés). Si bien esta propuesta se ha aparcado en más de una ocasión, el creciente interés por intensificar la lucha contra la evasión fiscal y la protección de la competencia en el seno de la UE, derivadas de la crisis financiera, han impulsado un proceso legislativo muy rápido: la BICCIS pronto será una realidad para todo aquel que opere en el Mercado Único Europeo. Esta solución permite a los Estados miembros mantener el control sobre las competencias en materia presupuestaria, a la vez que se simplifica y hace efectiva la imposición societaria dentro del espacio europeo de libertad de movimiento de factores.

Por su parte, el Parlamento desarrolla cada vez más vías para facilitar la cooperación entre Estados y evitar lacras como la evasión fiscal o la doble imposición. Por ejemplo, la Comisión TAXE 2, operativa hasta agosto de 2016, ha supuesto un gran impulso para la implementación de políticas de transparencia a nivel tanto empresarial como gubernamental.

Por último, desde 2001, la Unión Europea tiene por objetivo la elaboración de un régimen impositivo más beneficios para la internacionalización de las pequeñas y medianas empresas, de tal manera que estas puedan beneficiarse de las ventajas que ofrece el Mercado Único, con una presión fiscal más acorde a su desempeño.

5. CONCLUSIÓN ACERCA DE UNA POSIBLE REFORMA DEL SISTEMA DE FINANCIACIÓN ACTUAL MEDIANTE EL ESTABLECIMIENTO DE UN IMPUESTO PROPIO

Tras un estudio pormenorizado de todos los componentes de la financiación y el presupuesto de la UE, queda plausible la profunda necesidad de una reforma integral del sistema presupuestario europeo. El procedimiento legislativo se muestra, por un lado, poco flexible y, por otro, sumamente desorganizado.

Tal y como explica la Comisión:

“La fiscalidad es la última política de la UE en la cual las decisiones se toman exclusivamente por unanimidad. A lo largo de 30 años de cambios en el Tratado, los procedimientos de decisión en otros campos han evolucionado en respuesta a transformaciones económicas, medioambientales, sociales y tecnológicas, y los resultados han sido claros. El voto por mayoría cualificada es de rigor hoy día incluso en políticas no menos delicadas que la fiscal. Pasar de la unanimidad a la mayoría cualificada en otras materias no fue algo que los Estados miembros aceptaran de buen grado. Pero lo hicieron porque se dieron cuenta de que la UE necesitaba herramientas de decisión eficaces para responder con eficiencia a los retos de la actualidad y materializar los beneficios del mercado único y de la Unión Económica y Monetaria en general. Sin ese cambio no hubieran sido posibles algunos de los logros más importantes de la integración europea en las últimas décadas.

En la UE y en el mundo en general, han surgido nuevos retos que ponen de manifiesto los límites de la unanimidad en la política fiscal tanto europea como nacional. En la UE más grande, moderna e integrada de hoy en día, ya no funciona un planteamiento puramente nacional de la fiscalidad, y la unanimidad no es un medio ni práctico ni eficaz de tomar decisiones. Los intereses nacionales y comunes están entrelazados. La creciente movilidad de empresas y ciudadanos implica que las decisiones fiscales de un Estado miembro pueden afectar significativamente a los ingresos de los demás y a su margen para tomar sus propias decisiones de política fiscal. La globalización y la digitalización han creado retos comunes que exigen soluciones comunes. Presiones competitivas externas tales como la reciente reforma fiscal en Estados Unidos obligan a los Estados miembros a actuar juntos para proteger

los intereses de la Unión reforzando la competitividad del sistema fiscal de la UE. Una actuación coordinada de la UE en materia fiscal es fundamental para proteger los ingresos de los Estados miembros y garantizar un entorno fiscal justo para todos. Para seguir el ritmo de un entorno en rápida evolución como el actual, la política fiscal de la UE debe ser capaz de reaccionar y adaptarse con rapidez.”

Por otro lado, esta falta de flexibilidad ha llevado a la creación de instrumentos alternativos que se sitúan fuera del ámbito presupuestario europeo, pero beben de sus recursos de una manera menos controlada que el resto de políticas e instrumentos. Esta situación, a su vez provoca una mayor desconexión de los ciudadanos europeos con respecto a la institución, y una menor identificación con sus objetivos.

Dicho sistema, que consiste en las contribuciones que realizan los EM, genera una falsa percepción puesto que considera que el valor del presupuesto que la UE da a un EM puede calcularse por medio del saldo neto de los fondos que se reciben y las contribuciones que se realizan.¹ Con esto, solo se consigue que no se tenga en cuenta el valor añadido que se genera por la puesta en general de los recursos y los resultados, siendo esto la esencia del presupuesto de la UE modernizado.

Esto genera unos beneficios que no son tenidos en cuenta como la pertenencia a una mayor potencia comercial o mejor zona económica.

Por otro lado, el valor añadido europeo mencionado anteriormente tiene como objetivo alcanzar la finalidad por la que se estableció el Tratado. Además, dicho presupuesto incluye la defensa de los derechos y libertades fundamentales, el mercado único e incluso bienes públicos europeos entre otras cosas. ²

Cabe destacar el cumplimiento del principio de subsidiariedad por el cuál, la UE se compromete a no intervenir en aquellos casos en los que no tenga competencia exclusiva y el principio de proporcionalidad mediante el cual la

¹ [MC1]<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=COM:2017:358:FIN>

² <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=COM:2017:358:FIN>

UE se compromete a solo inmiscuirse cuando sea necesario para alcanzar los objetivos del tratado.

Todo esto se puede resumir como que la UE solo tomará medidas si eso contribuye a la consecución de los objetivos del Tratado, manteniéndose al margen si las medidas tomadas a nivel nacional son eficaces. Debe ser una acción de complemento para ayudar a su vez obtener beneficios indirectos y evitar costes.

Normalmente, la acción realizada a nivel comunitario puede suponer un valor añadido porque consigue más de lo que consiguen los Estados a nivel nacional. Algunos ejemplos de esto pueden ser:

Eliminar las zonas de conflicto mediante los programas transfronterizos ayudando a si a crear nuevas oportunidades económicas.

Apoyo tanto a las infraestructuras de investigación (tunel base de Brenneo entre Austria e Italia) como a las infraestructuras transnacionales (como el interconector energético entre Italia y Malta), que ayudan no solo a las empresas si no también a los ciudadanos de la Unión Europea.

Generan estabilidad macroeconómica mediante inversiones económicas que ayudan al crecimiento de la Unión Europea.

Apoyo a las nuevas tecnologías mediante la financiación de los programas científicos y de innovación además de la difusión y publicidad de estos temas para atraer talentos del resto del mundo.

Ayudan a la construcción de sociedades fuertes mediante los programas de ayuda y financiación.

Controlan las fronteras exteriores frente a posibles peligros para proteger a la Unión Europea respecto del resto del mundo.

Ayuda en proyectos que no pueden financiarse por un Estado solo como pueden ser los proyectos de Galileo, Iter 2, Copernicus... Este tipo de programas no solo requieren un alto nivel de financiación si no que también es necesaria una elevada puesta en común de recursos que los Estados Miembros no tienen.

Por último, cabe destacar que la Unión Europea garantiza los principales derechos y libertades fundamentales que posee el ser humano como son la democracia, la libertad, la igualdad, la paz, la sostenibilidad...

Entre todos los ejemplos cabe destacar el programa Erasmus que se permite una movilidad de jóvenes entre los países de la Unión Europea generando así una perspectiva de paz y pertenencia.

El papel de la UE es muy importante y aunque no siempre se puedan ver los resultados, genera un sentimiento de unidad y paz que nos permite poder disfrutar de nuestros derechos y libertades fundamentales creando vínculos con Europa.

a.

BIBLIOGRAFÍA

Unión Europea. Tratado de la Unión Europea , firmado en Maastricht el 7 de febrero de 1992. Diario Oficial de la Unión Europea L 191, 29 de julio de 1992, pp. 1-112.

Donaire Villa, F. J. (2001). El espacio de libertad, seguridad y justicia en el Tratado de Niza.

Field, L., & Pérez, D. (2009). El informe del grupo de alto nivel sobre supervisión financiera en la UE: el Informe Larosière. Revista de Estabilidad Financiera, (16), 42-62.

Ruiz-Huerta, J., Agúndez, A., Garcimartín, C., López, J., & Rodríguez, J. (2011). Tendencias de reforma fiscal: hacia una fiscalidad europea. Fundación Alternativas. Opex. Documento de Trabajo, 63, 2011.

Kölnig, M. (2017). El impacto del Brexit sobre el presupuesto europeo. Real Instituto Elcano.

Comisión Europea. Recuperado de <http://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/2/la-evolucion-hacia-el-acta-unica-europea> el 16 de Marzo de 2019.

Comisión Europea. Recuperado de <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=COM:2017:358:FIN> el 16 de Marzo de 2019.

Comisión Europea. Recuperado de <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32012R0966&from=Es> el 24 de Marzo de 2019.

Comisión Europea. Recuperado de http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-3570_es.htm el 5 de Junio de 2019.

<http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2001/ES/1-2001-260-ES-F1-1.Pdf>

Comisión Europea. Recuperado de <http://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/10/the-budgetary-procedure> el 7 de Marzo de 2019.

Comisión Europea. Recuperado de <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018R1046&from=ES> el 23 de Diciembre de 2019.

Comisión Europea. Recuperado de <http://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/30/implementation-of-the-budget> el 15 de Abril de 2019.

Comisión Europea. Recuperado de <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=COM:2017:358:FIN> el 15 de Abril de 2019.

Comisión Europea. Recuperado de <http://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/30/implementation-of-the-budget> el 15 de Abril de 2019.

Comisión Europea. Recuperado de <http://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/31/budgetary-control> el 5 de Junio de 2019.

Comisión Europea. Recuperado de http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-3570_es.htm el 5 de Junio de 2019.

<http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2001/ES/1-2001-260-ES-F1-1.Pdf>

Comisión Europea. Recuperado de <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=COM:2017:358:FIN> el 16 de Marzo de 2019.

Ministerio de Hacienda (2012). Recuperado de http://www.hacienda.gob.es/Documentacion/Publico/Tributos/Estadisticas/Recaudacion/2012/Analisis_estadistico_recaudacion_2012.pdf el 4 de mayo de 2019.

Ontiveros, E. (2011). Revelaciones de la crisis de la Eurozona. Información Comercial Española, ICE: Revista de economía, (863), 7-12.

Comisión Europea (s.f.). Información recuperada de <https://ec.europa.eu/> el 18 de marzo de 2019, 21 de abril de 2019, 5 de junio de 2019.

Unión Europea. (2013). Tratado de Funcionamiento de la unión Europea (TFUE). Diario Oficial de la Unión Europea C, 202, 13. Arts, 126 y 140, Prólogos 12 y 13.

Eurostat. (2000-2010, 2012, 2015-2018). Europe in figures: Eurostat yearbook 2005 (Vol. 1). Office for Official Publications.

Juncker, J. C., Tusk, D., Dijsselbloem, J., Draghi, M., & Schulz, M. (2015). Realizar la unión económica y monetaria europea. Comisión Europea.