



*Real Academia
de Ciencias Económicas y Financieras*

La financiación de la Unión Europea

La realización de esta publicación
ha sido posible gracias a



con la colaboración de



Barcelona 2014

Publicaciones de la Real Academia de Ciencias Económicas y Financieras

Gil-Robles y Gil-Delgado, José María

La financiación de la Unión Europea/ discurso de ingreso en la Real Academia de Ciencias Económicas y Financieras ...José María Gil-Robles y contestación... Lorenzo Gascón.

Bibliografía

ISBN-13: 978-84-617-1893-1

I. Título II. Gascón, Lorenzo III. Colección

1. Discursos académicos 2. Finanzas—Países de la Unión Europea 3. Unión Europea

HG186.A2

La Academia no se hace responsable de las opiniones expuestas en sus propias publicaciones.

(Art. 41 del Reglamento)

Editora: © Real Academia de Ciencias Económicas y Financieras, Barcelona, 2014

ISBN-13: 978-84-617-1893-1

Depósito legal: B 21985-2014

Nº registro: 201463818

Esta publicación no puede ser reproducida, ni total ni parcialmente, sin permiso previo, por escrito de la editora. Reservados todos los derechos.

Imprime: Ediciones Gráficas Rey, S.L.—c/Albert Einstein, 54 C/B, Nave 12-14-15
Cornellà de Llobregat—Barcelona

Publicaciones de la Real Academia de Ciencias
Económicas y Financieras

La financiación de la Unión Europea

Discurso de ingreso en la Real Academia de Ciencias Económicas y Financieras
como Académico de Número, leído el 23 de octubre de 2014,
por

EXCMO. SR. DR. JOSÉ MARÍA GIL-ROBLES GIL-DELGADO

Y contestación del Académico de Número

EXCMO. SR. DR. LORENZO GASCÓN

Barcelona, 2014

Sumario

Discurso de ingreso en la Real Academia de Ciencias Económicas
y Financieras leído el 23 de octubre de 2014
por el Académico de Número

EXCMO. SR. DR. JOSÉ MARÍA GIL-ROBLES GIL-DELGADO

La financiación de la Unión Europea 9

Discurso de contestación por el Académico de Número

Excmo. Sr. Dr. Lorenzo Gascón

Discurso 39

Publicaciones de la Real Academia de Ciencias Económicas y Financieras..... 47

Relación de Académicos 73



EXCMO. SR. DR. JOSÉ MARÍA GIL-ROBLES GIL-DELGADO

LA FINANCIACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA

Excmo Sr. Presidente
Excmas e Ilmas Autoridades
Excmos e Ilmos Sres Académicos
Señoras y Señores

INTRODUCCIÓN

De bien nacidos es ser agradecidos y lo primero en el día de hoy ha de ser por tanto dar las más expresivas gracias por el gran honor que me hace la Real Academia de Ciencias Económicas y Financieras al acogerme entre sus filas.

En esta última etapa de una vida que, gracias a Dios, va siendo ya larga, creo que lo que puedo hacer con mayor utilidad para mis conciudadanos es difundir lo mejor que sepa las reflexiones nacidas de las múltiples experiencias de cercanía y participación en la vida pública que las circunstancias familiares, primera y la vocación personal, después, me han hecho vivir. Y ningún ámbito más apropiado para esta tarea que el de esta Real Academia a la que desde hoy aportaré mi dedicación con todo entusiasmo.

Las reflexiones a que me refiero atañen, sobre todo, a la integración europea, que la generación de nuestros padres tuvo el acierto de poner en marcha y los que hemos venido después hemos empujado y seguimos empujando, porque es una empresa histórica de largo recorrido, como todas las que merecen la pena. No les sorprenderá, por tanto, que las palabras que voy a pronunciar hoy versen sobre uno de los aspectos esenciales de esa integración. Ocioso sería ponderar en esta Real Academia la importancia que tiene la financiación en cualquier comunidad política o económica. A ese tema voy pues a referirme, comenzando por recordar la íntima conexión que tiene con el concepto y la realidad del poder.

1.- EL OBSOLETO CONCEPTO DE SOBERANÍA Y LA REDISTRIBUCIÓN DEL PODER

A) La formación de la Unión Europea ha supuesto la introducción de un nuevo nivel de poder en nuestro continente. Introducción que obedece a una circunstancia histórica, a saber: la insuficiencia de los estados nacionales para cumplir con sus funciones.

Se trata de algo obvio para quien esté mínimamente atento al curso de la historia, pero aún es rechazado por millones de europeos que siguen convencidos de que no debe existir ningún sistema de poder por encima de sus respectivos estados nacionales y siguen aferrados al obsoleto y monolítico concepto de **soberanía**.

B) Hace ahora sesenta y un años el gran filósofo francés Jacques MARITAIN publicaba una de sus obras fundamentales: “El Hombre y el Estado” en el que dedicaba un capítulo entero – el II – a desmitificar el concepto de soberanía¹. Partiendo de la definición originaria de BODINO como *poder absoluto y perpetuo de una República*² destaca como la soberanía es “*una propiedad absoluta e indivisible que no puede ser compartida ni admite grados*”³ y razona como ni el pueblo ni el estado tienen ese poder sino lo que MARITAIN llama “*plena autonomía*”. Además, tiene buen cuidado de precisar:

“El derecho del cuerpo político a esta plena autonomía deriva de su naturaleza de sociedad” perfecta” o autosuficiente, naturaleza, dicho sea de paso, que los cuerpos políticos actuales están de hecho, en trance de perder cada vez más; de tal modo que solo se conservan su derecho a la plena autonomía como un vestigio, y porque aun no se han incorporado a una sociedad política más amplia, realmente “perfecta” o autosuficiente. En todo caso, cuando un cuerpo político decide hacerse miembro de una sociedad política más amplia, por ejemplo de una sociedad política federal, abandona ipso facto su derecho a la plena

1. Maritain, Jacques: “L’Homme et L’Etat”, 1ª edición, Presses Universitaires de France 1ª edición Paris 1953, pags 26 y sgtes

2. Jean BODIN, intelectual francés del siglo XVI

3. Id, pag 34

autonomía, aunque conserve, de hecho y de derecho una autonomía limitada ...⁴”.

Por último, MARITAIN destaca que el poder democrático nunca puede ser absoluto y, por tanto, soberano, sino siempre relativo y responsable de su actuación para el bien común. Dicho de otro modo: que la autonomía de cada comunidad o cuerpo político nunca es plena, ni debe ser plena, solo debe abarcar lo que es suficiente para conseguir el bien común de sus integrantes.

C) Los sesenta y cuatro años que llevamos de Unión Europea han demostrado hasta la saciedad que nuestros estados se han vuelto más eficaces concentrándose en lo que pueden hacer bien y transfiriendo lo que queda fuera de su alcance a un ente supranacional, es decir federal como es la Unión Europea (digo federal porque es así, aunque en España y no sólo en España la palabra federal despierta recelos atávicos). Y una vez puestos a armonizar la autonomía con la eficacia, ¿porqué no reconocer que una parte de los poderes del Estado los pueden ejercer más eficazmente entes territoriales más reducidos, ya sean regiones, lánders, cantones o comunidades autónomas?

No es casualidad que una vez roto en la práctica el tabu de la soberanía única e indivisible - por mucho que sus devotos sigan dedicándole cánticos fervorosos – estemos asistiendo a un fenómeno por ahora parece que irresistible de redistribución del poder en múltiples niveles, lo que nos lleva de cabeza al tema de la conferencia de hoy, o sea ¿cómo se paga ese ejercicio del poder multinivel? Y, más concretamente, ¿cómo se financia ese poder federal que llamamos Unión Europea?

2,- UNA DECLARACIÓN DE PRINCIPIOS CORRECTA

El artículo 311 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, aprobado en Lisboa el 13 de diciembre de 2007 dispone, en sus dos primeros párrafos:

4. Id, pag. 37

“La Unión se dotará de los medios necesarios para alcanzar sus objetivos y para llevar a cabo sus políticas.

Sin perjuicio del concurso de otros ingresos, el presupuesto será financiado íntegramente con cargo a los recursos propios”.

Es decir, establece con toda claridad dos principios, a saber:

- el de **suficiencia financiera**: dotarse de los medios necesarios para cumplir sus funciones, y
- el de **autonomía financiera**: obtener dichos medios con recursos propios, no con recursos facilitados por otras instancias o escalones de poder.

Se trata de dos principios que deberían concurrir en la financiación de todos y cada uno de los distintos niveles de poder en que este se reparte hoy: tanto los ayuntamientos, como las provincias, las regiones, los estados y la Unión Europea deberían contar con los medios económicos necesarios para realizar las funciones que les competen o, por lo menos, ajustar éstas a los medios de que disponen, so pena de incurrir en el déficit objeto cada vez más de toda clase de prohibiciones legales.

Suficiencia financiera, por tanto, como principio exigible a todo sistema de financiación público, acompañado con el no menos indispensable de **mesura financiera**, de tiempo en tiempo olvidado y que las crisis acaban por recordar.

Y suficiencia lograda con recursos propios, cuya obtención no dependa de la voluntad de otro poder, sino de normas establemente fijadas y operables por quien ha de financiarse sin necesidad de la autorización de otro o de la negociación con otros o entre otros.

Lo contrario es abrir la puerta a las tensiones, los conflictos, los regateos, las dinámicas de los retornos y, las compensaciones y toda clase de efectos indeseables. Lo hemos podido comprobar en España, en la medida en que nuestro sistema autonómico cojea por el lado de este principio, y lo hemos comprobado en la historia de la Unión Europea cuando no lo ha respetado, que ha sido la mayor parte del tiempo como veremos a continuación.

3.- PRIMERA ETAPA: HACIA LA AUTOFINANCIACIÓN

A) La historia de la financiación de la Unión Europea es una historia de vaivenes y cambios de orientación desde el correcto enfoque de la inicial Comunidad Europea del Carbón y del Acero hasta la insatisfactoria, por caótica, situación actual.

Merece la pena recordar, paso a paso, esa evolución, pues resulta muy ilustrativa.

B) La Comunidad Económica del Carbón y del Acero se financiaba, en efecto, mediante un sistema de derechos sobre la producción de carbón y de acero, derechos que la CECA percibía directamente, no a través de los estados miembros. Se trata, por tanto, de un sistema basado en su totalidad en recursos propios, que cumplía los dos principios antes enunciados: suficiencia y autonomía financieras.

C) Sin embargo, la Comunidad Económica Europea ya no se refería a dos productos precisos y determinados, sino a la totalidad de los productos del mercado, y para financiarla no se estableció en 1957 un sistema de recursos propios, sino el más tradicional de contribuciones de los estados miembros.

Que esta no sea considerada la solución ideal lo demuestra el artículo 201 del Tratado de Roma, que decía:

“La Comisión examinará las condiciones en que las contribuciones financieras de los estados miembros previstas en el artículo 200 podrán ser sustituidas por recursos propios de la Comunidad, en especial por ingresos procedentes de la tarifa aduanera común, que ha sido finalmente introducida. A tal fin, la Comisión someterá ...”

O sea, la financiación al 100% mediante recursos propios se fija desde el principio para la CEE hoy UE, aunque su realización práctica ha resultado siempre muy trabajosa, por la exigencia de la unanimidad en el Consejo para cualquier acuerdo en ese sentido.

D) En 1962 se introduce la Política Agrícola Común y, simultáneamente, se establece un recurso propio: los derechos que gravan las importaciones agrícolas procedentes de terceros países. Sin embargo, esa fuente de ingresos no resultó suficiente siendo necesario esperar a la superación de la crisis de “la silla vacía” y a la desaparición del General de Gaulle del escenario europeo para que fuese posible llegar, el 21 de abril de 1970, a dos decisiones fundamentales.

- a) el tratado de Luxemburgo, que modifica el Tratado de Roma ampliando considerablemente los poderes presupuestarios del Parlamento Europeo; y
- b) la Decisión que sustituye las aportaciones financieras de los estados miembros por recursos propios de la Comunidad.

Estos recursos propios serían, los derechos de aduanas, los derechos agrícolas y un porcentaje anual ajustado de la base armonizada del IVA. Desaparecen las aportaciones de los estados miembros y se alcanza, trece años después, la meta de la autosuficiencia o autonomía financiera.

E) Por tanto, que la Unión Europea se financie totalmente con recursos propios sin necesidad de incurrir periódicamente en penosos debates sobre qué parte aporta cada socio y qué consigue a cambio, no es una meta inalcanzable ni algo que ponga en peligro la soberanía de los estados miembros, sino una regla de prudencia, que siguen la mayoría de los estados federales que en el mundo existen, y que la misma Unión Europea siguió durante un tiempo, con ventajas para todos.

¿Por qué se perdió ese logro y llegamos a la indeseable situación actual?

4.- EL DETERIORO DEL SISTEMA DE RECURSOS PROPIOS

Ese deterioro resultó de una serie de problemas en la aplicación.

A) Los derechos de aduana y los gravámenes agrícolas no planteaban problemas en cuanto a su determinación. En cuanto al porcentaje del IVA asignado a la Comunidad, debía fijarse de modo que completase los otros dos ingresos de modo

que quedasen cubiertos los ingresos del presupuesto comunitario, puesto que las instituciones europeas no pueden tener déficit, un principio que se estableció desde el origen y que no ha variado desde entonces.

Se adoptó mediante la sexta directiva del IVA un sistema armonizado para calcular la base imponible de este y se asignó a la Comunidad el 0,75% del valor añadido recaudado en cada estado miembro, quedando este en libertad de fijar los tipos del IVA dentro de ciertos límites.

Para calcular el porcentaje del 0,75% la Comisión propuso dos posibles alternativas:

- a) El método de la declaración, según el cual cada recibo o factura emitido habría de expresar los dos porcentajes; el nacional y el comunitario, con las cantidades consiguientes; las sumas de estas arrojarían la parte que iría a los presupuestos nacionales y la asignada al presupuesto comunitario. El consumidor sabría al pagar qué cantidad abonaba a la Comunidad y qué cantidad a su país. Sin duda resultaba el método más preciso, aunque exigiría un aparato administrativo grande y complicado, habida cuenta de que la informática estaba en sus inicios.
- b) El método estadístico consistía en calcular estadísticamente el volumen total de las transacciones de bienes y servicios en cada estado miembro y aplicarle el porcentaje europeo del 0,75% de IVA. Este método, más sencillo aunque más imperfecto, fue el que escogieron todos los estados miembros, ya que el Consejo decidió que uno podría escoger.

El periodo transitorio hubo de prorrogarse varias veces y la tarifa varió dentro del límite del 1% hasta que el recurso IVA quedó definitivamente implantado en 1980 .

B) También la recaudación planteó problemas. Descartada de entrada la creación de una agencia tributaria europea, la recaudación del impuesto quedó encomendada a los estados miembros y su coste se estimó en el 5% de lo recaudado, aunque la Comisión abonaba a los estados miembros el 10% como incentivo para que recaudasen correctamente.

Es más, tras algunos años se autorizó a los estados miembros a efectuar por sí mismos la deducción y transferir únicamente a la Comisión el 90%, lo que hacía más difícil la exigencia de subsanación de los posibles errores por parte de ésta.

C) El incremento desmesurado de los excedentes agrícolas con la consiguiente necesidad de financiarlos sometió el presupuesto comunitario a fuertes tensiones. A partir de mediados de los años 80 el 1% como límite del IVA fue resultando insuficiente. La Comisión propuso el aumento del límite del IVA al 1,4% con posibilidad de un incremento posterior hasta el 1,8%, pero el Parlamento no admitió esa posible segunda subida y subordinó la primera a la adopción de medidas para eliminar los excedentes agrícolas. En cuanto al Consejo, rechazó de plano cualquier aumento superior al 1,4%.

Para los presupuestos de 1984 y 1985 fue necesario instrumentar financiación complementaria mediante acuerdos intergubernamentales aprobados por los parlamentos nacionales. Por fin, tras largos debates y negociaciones el Consejo adoptó el 7 de mayo de 1985 una nueva resolución sobre recursos propios, en la que se aumentó el techo del IVA al 1,4%. Aumento totalmente insuficiente dado el crecimiento del presupuesto con el ingreso de nuevos estados miembros (Recordemos que España y Portugal se adhirieron a las Comunidades el 1º de enero de 1986).

D) El Reino Unido de la Gran Bretaña, especialmente desde la llegada de la Sra. Thatcher al poder, planteó con insistencia la cuestión denominada del “justo retorno”, es decir de si lo que aportaba al presupuesto de las Comunidades y lo que percibía de este debían estar en equilibrio.

Ese pretendido principio del “justo retorno” de entrada no es justo, al menos por dos razones:

- a) porque los que financian el presupuesto comunitario y los que se benefician de él son los ciudadanos, no los estados miembros; son los ciudadanos comunitarios los que exportan e importan, compran y venden y con ello generan recursos; los estados miembros son meros recaudadores y administradores, y especialmente lo eran en aquellos años en que no aportaban contribución alguna como tales estados;

b) porque los beneficios de la pertenencia a la Unión Europea, como a cualquier comunidad política, no se pueden medir exclusivamente por lo que se reciba del gasto público: ¿cómo se miden los beneficios de la liberalización económica, de la bajada de tarifas, de la mejora de comunicaciones, de la seguridad jurídica, etc, etc? ¿Es que esos bienes no tienen valor? ¿Cómo se computan y se pueden incluir en una balanza real entre ciudadanos?

Pero es evidente que el “justo retorno” tiene la ventaja de la aparente simplicidad y de operar a favor del egoísmo. Por ello ha hecho y sigue haciendo estragos en la Unión Europea como en otras comunidades políticas. ¡Qué les voy a contar a Vds!

El primer estrago notable fue la cesión al planteamiento de la Sra. Thatcher en el Consejo de Fontenaibleau de 1984 y el establecimiento del llamado “cheque británico”, que no es sino una reducción o rebaja en la base a que se aplica el IVA, con el consiguiente recargo para los demás socios a fin de cubrir el vacío. Recargo que, a su vez, es objeto de limitación en el caso de Alemania y, posteriormente de Suecia.

Y digo estrago y notable, porque no ese trata de un caso aislado, sino que la misma dinámica del justo retorno ha ido introduciendo en el sistema otros beneficios particulares que han ido deformándolo.

E) Las tensiones en la financiación y los consiguientes enfrentamientos entre las dos ramas de la autoridad presupuestaria, Parlamento y Consejo, dieron lugar a que el presupuesto no pudiese aprobarse dentro de plazo nada menos que en tres ocasiones: 1979, 1982 y 1984. Algo que carecía de precedentes en Europa y en Norteamérica y que es buena muestra de la independencia que había adquirido el Parlamento Europeo, respecto del Consejo y de la Comisión, con la elección directa de los diputados.

Para intentar paliar estos enfrentamientos surgió la idea, por parte de la Comisión Delors, de establecer un marco presupuestario plurianual, es decir, unas proyecciones de gasto máximo para un periodo de cinco años, que se denominaron *Perspectivas Financieras*. Ese límite se fijó en el 1,2% del producto anual bruto total de la Unión Europea.

Y como los tres recursos propios no alcanzaban a financiar ese techo de gasto sin elevar el porcentaje del IVA, se optó por dejar éste en el 1,4% e introducir el llamado “cuarto recurso”, que ya no es un recurso propio sino la vuelta al sistema de contribuciones complementarias de los estados miembros para cubrir el desfase.

Este sistema se formalizó, primero, mediante un acuerdo interinstitucional y, después, mediante las decisiones del Consejo de 24 de junio de 1988 y 31 de octubre de 1994, esta última consecuencia de los acuerdos del Consejo de Edimburgo de 1992 sobre las perspectivas financieras 1993-1999.

El “cuarto recurso” consiste en un Porcentaje del Producto Interior Bruto que ya no es fijo, sino que resulta de la diferencia entre los tres recursos propios propiamente dichos (con el IVA reducido al 1%) y el presupuesto de gastos aprobado cada año dentro del límite máximo de las perspectivas financieras. Este, teóricamente, llegó a elevarse hasta el 1,27% del producto interior bruto de la Unión, pero, en la práctica, los presupuestos comunitarios nunca han alcanzado ese límite ni de lejos, sino que han ido reduciéndose en términos reales.

5.- EL PROGRESIVO DETERIORO HASTA LA SITUACIÓN ACTUAL

A) A partir de la introducción de las perspectivas financieras la financiación de las Comunidades Europeas, hoy Unión Europea, entra, como digo, en una dinámica de reducción en términos reales y de complicación en su organización, que no cambia en líneas generales pero que va poblándose de excepciones puntuales, inspiradas en el principio del “justo retorno”. Un somero examen de las sucesivas negociaciones de las perspectivas financieras así lo acredita.

B) En las perspectivas 2000-2006, aprobadas en la Cumbre de Berlín:

- el porcentaje a retener por los estados miembros por gastos de recaudación de los recursos propios se elevó al 25% sin ningún dato objetivo que justificase ese descomunal aumento;

- no solo se mantuvo el “cheque británico”, sino que la rebaja en la contribución de los demás países para compensarlo se extendió a Holanda, Austria y Suecia; y
- el porcentaje de IVA se redujo al 0,75% en 2002 / 2003 y 0,50% en 2004 y años sucesivos.

Además los sucesivos acuerdos sobre liberalización del comercio internacional y reducción de aranceles contribuyeron a minimizar también esta fuente de recursos propios con el consiguiente aumento del cuarto recurso.

C) Las perspectivas financieras 2007-2013 comenzaron a negociarse en 2003 con la finalidad de su aprobación en el Consejo de diciembre de 2005, con el tiempo necesario para la preparación de las disposiciones necesarias para su efectividad, pero el forcejeo entre los países llamados “contribuyentes netos” (Alemania, Austria, Francia, Gran Bretaña, Holanda y Suecia) que pretendían reducir el límite del presupuesto comunitario al 1%, y los demás estados miembros, retrasó la aprobación casi dos años hasta el Consejo de 7 de junio de 2007. Y sólo se logró esa aprobación a costa de introducir treinta y ocho rebajas y excepciones, al sistema de ingresos.

Cuya lógica, justicia y transparencia quedaba así gravemente afectada por el resultado de una rebatiña negociadora de todos contra todos con un resultado fácil de evaluar: perdió el interés comunitario, es decir perdimos todos, en aras de interés particulares de visión cortoplacista.

D) De nada sirvió que el Parlamento Europeo en resolución de 29 de marzo de 2007, como consecuencia del un lúcido informe de Alain Lamassoure cuya lectura es altamente recomendable, instarse a la Comisión y al Consejo a plantear un sistema de recursos propios e introducirlo en sucesivas fases.

Tampoco fue suficiente que el artículo 311 del Tratado de Funcionamiento aprobado en Lisboa, que antes he citado, reiterase la necesidad de la autonomía financiera.

La Comisión propuso en junio de 2011 una reforma del sistema de recursos propios que consistía en:

- abolición del actual recurso IVA
- creación de un nuevo recurso IVA basado en las declaraciones
- y un nuevo Impuesto sobre las Transacciones Financieras
- limitación de las aportaciones de los estados miembros al 40% del producto interior bruto
- supresión de todas las rebajas y excepciones por un sistema de compensaciones fijas para el periodo 2014-2020
- reducción de los gastos de recaudación otra vez al 10%

Sin embargo, los estados miembros han seguido en la línea de escatimar al máximo la financiación de la Unión, con el resultado de que se han ido produciendo sucesivos desfases entre ingresos y gastos.

E) Por tanto, en el Marco Financiero Plurianual (nueva denominación de las Perspectivas Financieras) 2014-2020:

- no se ha modificado el sistema de recursos propios
- el techo máximo del presupuesto (el que nunca se ha alcanzado) se reduce un 1%
- los gastos de recaudación se reducen del 25% al 20%

Ahora bien, el Parlamento Europeo, utilizando los nuevos poderes que le atribuye el Tratado de Lisboa, ha conseguido:

- que se haya liquidado el déficit acumulado en años anteriores, mediante dos presupuestos extraordinarios

- que el Marco Financiero Plurianual no sea definitivo para el periodo 2014-2020, sino que haya de ser objeto de revisión a propuesta de la Comisión antes de que acabe 2016.
- la creación de un grupo de alto nivel, compuesto por tres miembros designados por cada una de las instituciones, Parlamento, Consejo y Comisión, y presidido por el ex-Comisario Monti, que realizará una revisión completa del sistema de recursos propios guiada por los objetivos de simplicidad, transparencia, equidad y responsabilidad democrática y
- que ese grupo emita un primer informe a fines de 2014 y el resultado de sus trabajos sea examinado en 2016 en el seno de una conferencia interinstitucional con participación de los parlamentos nacionales; la Comisión, vistos los resultados, estimará si procede una nueva iniciativa sobre recursos propios.

F) Para terminar este recorrido histórico me parece una buena síntesis transcribir dos considerandos que el Parlamento Europeo introdujo este año en su resolución sobre las medidas de aplicación del sistema de recursos propios de la Unión Europea (Informe Dehaene / Jansen de 7 de abril de 2014). Dicen así:

“ El Parlamento Europeo ha reclamado continuamente que el presupuesto de la Unión se financie totalmente con recursos propios, como estipula el Tratado, y ha puesto de relieve sistemáticamente las insuficiencias y límites del actual sistema de recursos propios, que es opaco, injusto, no sujeto a control parlamentario, altamente complejo y totalmente incomprensible para los ciudadanos europeos que, en último término, soportan las consecuencias. El Parlamento Europeo considera que ese sistema viola, en esencia, la letra y el espíritu del Tratado ”

“ El Parlamento Europeo considera que el actual sistema de financiación de la Unión, en el que 74% de los ingresos proceden de aportaciones basadas en el PIB y 11% de las aportaciones del IVA de base estadística, no ha hecho más que reforzar la lógica del “justo retorno” que ha prevalecido en cada debate del Consejo, tanto en el capítulo de gastos como en el de ingresos del presupuesto, y ha llevado a la introducción de complejas y opa-

cas rebajas y otros mecanismos de corrección, y contribuye al recurrente problema de insuficiencia de pagos en el procedimiento presupuestario anual, El Parlamento Europeo considera también que el sistema actual impide la formación de mayorías suficientes en el Consejo para incluir en los presupuestos anuales las dotaciones necesarias para cumplir las obligaciones legales y los compromisos políticos.

6.- LA INSUFICIENCIA DE LA FINANCIACIÓN COMUNITARIA

A) El último texto del Parlamento Europeo que he citado pone el dedo en la llaga sobre un resultado de la erosión del sistema de financiación de la Unión mediante recursos propios. Este resultado es la insuficiencia del producto de esos recursos que es, a su vez consecuencia del progresivo triunfo de la dinámica del “justo retorno”.

En efecto, por un lado, los Tratados han ido transfiriendo a la Unión cada vez más competencias porque los estados miembros se han ido convenciendo de que se realizaban mejor y más eficazmente por la Unión que por sus miembros separadamente. Un ejemplo que podría poner entre muchos: la Política Exterior Común que, por lo pronto ha entrañado la creación de un Servicio Europeo de Acción Exterior con un total de 4.000 funcionarios aproximadamente; no tiene sentido que los estados miembros no reduzcan significativamente en número importante sus servicios diplomáticos y consulares (que suman hoy en día cerca de 100.000 funcionarios y empleados frente a los 28.000 de Estados Unidos) puesto que una parte, al menos de sus funciones ha de realizarlas el Servicio Europeo de Acción exterior. En buena lógica empresarial la operación solo tendría sentido si se ahorrasen en el conjunto de los sistemas nacionales más costes que los entrañados por la creación del nuevo servicio, ahorro que permitiría financiar este. ¿Es así? Me permito dudarle, aunque me encantaría que un estudio concienzudo desmintiese esta opinión.

Como éste podría poner otros muchos ejemplos, pero se me dirá que el objetivo de ejercer funciones en común no es ahorrar costes, sino mejorar la calidad

del servicio que se preste. Bien, puedo admitirlo a efectos dialécticos aunque me cueste creerlo, pero lo que es inadmisibile es que se confieran competencias y se acuerden políticas sin dotar a la Unión de los medios suficientes para realizarlas. ¿De qué vale llenarse la boca con pomposas declaraciones sobre la Estrategia de Lisboa o la Estrategia 2020, el control de la inmigración, la lucha contra el cambio climático o el impulso a la investigación, si en los Marcos Financieros Plurianuales y en los Presupuestos no se incluyen los recursos para llevar a la práctica esas políticas? Estamos ante un puro y simple engaño al ciudadano al que por un lado se le asegura que la Unión hará tal cual cosa, y por otro no se facilitan los medios necesarios para ello, con la agravante de plantear el problema del modo más demagógico posible, a saber, esas políticas son indispensables, pero no hemos de pagarlas nosotros sino los demás.

B) El 12 de diciembre de 1997 en el Consejo Europeo de Luxemburgo creí necesario llamar la atención de los Jefes de Estado y de Gobierno, en vísperas de poner en marcha la ampliación, sobre el hecho de que no se puede hacer más Europa con menos dinero y que el peligro estaba en desnudar a un santo para vestir otro, por lo que era necesario revisar y completar el sistema de recursos propios. Tras los inusuales aplausos de los primeros ministros de los países beneficiarios netos, saltó Köhl diciendo que él no estaba conforme y que habría que desnudar a Pedro para vestir a Pablo porque no habría más medios. Le apoyó inmediatamente Chirac y ahí terminó la discusión.

En los diecisiete años que llevamos desde entonces la Unión Europea ha doblado su extensión, y al menos aparentemente, sus funciones. Cada vez los ciudadanos y los estados nacionales le exigen más y cada vez le otorgan menos medios, pues los recursos anuales no solo no han llegado al tope del 1,27% del PIB de Edimburgo sino que están en el 1% y bajando. Una miseria, si se compara con el de los presupuestos de los grandes estados nacionales y notoriamente insuficiente si se compara con el volumen de la propia Unión cuando era la mitad de extensa y estaba mucho menos desarrollada.

C) Que esta insuficiencia no es una afirmación teórica sino un hecho real lo prueban algunos datos:

- a) El primero es el déficit creciente en la liquidación de los presupuestos anuales al que antes he aludido, que ha llegado a la cantidad de veintitrés mil millones de euros y ante el que el Parlamento Europeo ha tenido que plantarse, exigiendo y obteniendo su liquidación como paso previo a la aprobación del último Marco Financiero Plurianual.
- b) El segundo es la necesidad de ir arbitrando recursos extrapresupuestarios para ir atendiendo cuestiones concretas (con la complicación añadida de que para cada caso se pactan a menudo claves distintas de reparto). Algunos ejemplos:
- el Fondo Europeo de Desarrollo
 - la financiación de cada operación concreta de mantenimiento o gestión de la paz
 - la financiación de cada uno de los bancos de la Unión: Banco Central Europeo, Banco Europeo de Inversiones, etc, etc
- c) El tercero y más espectacular ejemplo de esa necesidad de arbitrar recursos presupuestarios extraordinarios ha sido el de los fondos creados para venir en ayuda de los estados miembros en dificultades a causa de la actual crisis, que en total han movilizado unos 700.000 millones de euros, cinco veces el importe del presupuesto comunitario anual. Aunque aun no haya sido necesario gastar más que una tercera parte, pero cuya movilización es sintomática porque demuestra que cuando la necesidad aprieta la voluntad política puede hacer prevalecer la solidaridad comunitaria sobre la visión cicatera del “justo retorno”.

7.- SOBRE LA NECESIDAD DE ABORDAR CON VOLUNTAD POLÍTICA EL PROBLEMA DE LA FINANCIACIÓN COMUNITARIA

A) Cuanto llevo expuesto pone de manifiesto que en la legislatura que comienza la financiación de la Unión Europea ha de ser abordada, como tantos otros problemas, con un planteamiento político.

Lo cual no es nada nuevo: en los sistemas de gobierno de varios niveles o predomina la voluntad política de dotar a cada nivel de los medios necesarios para cumplir sus funciones, o se entra en una dinámica de luchas de influencia entre las distintas burocracias (que instintivamente tienden a no ver los presupuestos más que como instrumentos de poder) y de egoismos de cada comunidad respecto de las demás. Con olvido de que la solidaridad es el mejor negocio y que nunca una comunidad ni un individuo se han empobrecido por ser solidarios.

Ese planteamiento político no es otro que ser coherentes o no con los valores y objetivos de la Unión.

B) ¿Estamos **“resueltos a continuar el proceso de creación de una unión cada vez más estrecha entre los pueblos de Europa”** como se viene diciendo en todos los tratados desde hace medio siglo?

Si la respuesta a esta pregunta es **sí**, será una actitud coherente, facilitar a la Unión los medios necesarios para **“promover el progreso social y económico de sus pueblos, teniendo en cuenta el principio de desarrollo sostenible, dentro de la realización del mercado interior y de la cohesión y de la protección del medio ambiente, y a desarrollar políticas que garanticen que los avances en la integración económica, vayan acompañados de progresos paralelos en otros ámbitos”**, como dice el preámbulo del vigente Tratado de la Unión. Y se podrán cumplir la finalidad y los objetivos detallados en el artículo 3 de ese mismo Tratado. Pero si lo que se desea es una Unión Europea que su límite a establecer y administrar un mercado único con la menor integración posible en otros aspectos, lógico es limitar al máximo esa financiación, reducirla a lo estrictamente indispensable para gerenciar el mercado.

C) Desde la reacción británica a la Declaración de 9 de Mayo de 1950 en la que Schuman y Monnet trazaron las bases de lo que ha llegado a ser la Unión Europea, esa dialéctica ha estado presente, y ni siquiera el ingreso de Gran Bretaña en las Comunidades ha conseguido cambiar las reticencias de fondo de la mayoría de los ciudadanos de ese país hacia una Unión Europea que paso a paso y por exigencias de un buen funcionamiento ha ido desbordando las competencias y políticas puramente comerciales.

D) De tal manera que hemos acabado haciendo una unión política, porque no hay otro remedio. La elección del Sr. Junker como Presidente de la Comisión es el último ejemplo de como la presión popular acaba por ir imponiendo soluciones democráticas para el gobierno de la Unión a pesar de todas las resistencias y los intergubernamentalismos, pero no nos decidimos a dotarla de los medios necesarios para que cumpla sus fines. Como si nos empeñásemos en adquirir un coche de alta gama, pero no echarle combustible.

E) Desde la introducción del euro la evolución de la Unión apunta a que la solución a esa contradicción vendrá por la división del conjunto en la práctica en dos uniones o comunidades: una que tendrá en común menos funciones y que englobará a la totalidad de los miembros y otra, integrada por los países que quieren seguir avanzando hacia esa unión cada vez más estrecha, que suele llamarse el **núcleo duro**. Todo ello con unas instituciones y unos tratados comunes, y siempre con la posibilidad abierta a los rezagados de incorporarse al núcleo duro.

Agradable sorpresa ha sido para los que creemos en la igualdad de los países y rechazamos primacías fundacionales o de otro tipo, que la inmensa mayoría de los miembros de la Unión quieren estar en ese núcleo duro. Hoy en día la mayoría, es decir los dieciocho (pronto 19) países del euro, ya lo están y son muy pocos, menos de media docena, los que han manifestado su reticencia. De modo que parece previsible que en 2016, cuando el Tratado de Estabilidad ha de integrarse con los demás tratados quedará aún más perfilada esa Unión Europea de círculos concéntricos: un núcleo sólido y extenso y una franja exterior de unos pocos satélites unidos en cuerda floja, con fácil incorporación al núcleo en cuanto deseen hacer realmente el esfuerzo necesario.

Se da la circunstancia de que en ese 2016 habrá de revisarse también el Marco Financiero Plurianual y habrán de sacarse las consecuencias del trabajo del grupo del alto nivel para la revisión del grupo del sistema de recursos propios. Parece evidente que será imprescindible efectuar esa revisión, y no es descartable que acabe resultando en un doble presupuesto y marco financiero: uno para el conjunto de la Unión Europea y otro para el núcleo duro de los países del euro, es decir, si me permiten Vds. y para entendernos la “**Euroeuropa**”.

F) Con esa perspectiva voy a referirme a posibles mejoras en el sistema de financiación, no sin advertir que:

- a) no entraré en la cuestión del reparto de gastos en el presupuesto, pues si bien es evidente que no es independiente de los medios de financiación empleados, entiendo que estos hay que enfocarlos, al menos en teoría, desde criterios distintos al de qué país o países van a resultar más beneficiados; la carga hay que distribuirla equitativamente entre todos.
- b) No me referiré por separado a la financiación de la Unión y de su núcleo duro; trato de contemplar las posibilidades de conjunto mientras no sepamos con más precisión qué funciones quedan en cada uno de esos dos círculos; y
- c) parto de la base de que lo más probable es que la reforma del sistema no se haga de una vez sino paulatinamente; la Unión Europea es sólida porque las decisiones no se toman abruptamente y por imposición sino pausadamente y por consenso; responde la Unión a la lógica histórica de que los cambios profundos se producen por evolución y por ello sigue un método revolucionario nunca ensayado antes a esta escala y difícil de comprender: la concordia, el acuerdo de voluntades, trabajoso pero más duradero en sus efectos que la fuerza.

8.- PRINCIPIOS EN QUE DEBE BASARSE LA FINANCIACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA

A) Alain Lamassoure en su fundamental informe de 2007⁵ proponía los siguientes principios esenciales para el futuro sistema de recursos comunitarios.

- respecto integral del principio de la soberanía fiscal de los estados miembros
- neutralidad fiscal

5. Informe sobre el futuro de los recursos propios de la Unión Europea: PE 382.623V02-00-13/3/2007 – doc A6 – 0066/2007 Final

- orden de magnitud constante del presupuesto comunitario
- puesta en práctica progresiva del nuevo sistema
- establecimiento de un vínculo político claro entre la reforma de los recursos y la reforma de los gastos
- Y en el Grupo de Alto Nivel sobre los Recursos Propios que acaba de entrar en funcionamiento se han propuesto por alguno de sus miembros estos otros criterios.
- presión fiscal constante
- suficiencia
- visibilidad y simplicidad
- estabilidad
- bajo coste de funcionamiento
- no incidencia significativa en las inversiones
- equidad vertical
- equidad horizontal
- contribuciones justas
- Examinaré brevemente unos y otros

B) Soberanía fiscal de los estados miembros

- Sí por soberanía entendemos “la competencia de la competencia” es evidente que esta, respecto de los recursos fiscales de la Unión, la tienen los estados miembros...en la medida en que no la han transferido a la Unión mediante normas que solo pueden modificar por unanimidad, pues cuando la decisión ha de adoptarse por unanimidad la soberanía ya no está en cada estado miembro sino en el conjunto.

Por tanto la soberanía fiscal de los estados miembros ya está limitada, es solo parcial y solo en ese sentido parcial puede admitirse la expresión.

C) Neutralidad fiscal o presión fiscal constante

Este principio, que goza de un consenso generalizado significa que el sistema de recursos propios reformado no proporcionaría a la Unión Europea más recursos propios que el actual o, si se estimase que los recursos actuales son insuficientes, el aumento del presupuesto comunitario debería conllevar una reducción de la misma magnitud en los presupuestos de los estados miembros. O sea, un trasvase de estos a aquél.

No parece necesario explicar la dificultad de esta última hipótesis, pues significaría sencillamente un trasvase de poder. Y como la Unión Europea, según he intentado explicar, necesita imperativamente más medios, nos estamos encontrando con propuestas e iniciativas tendentes a introducir nuevos tributos: el impuesto sobre transacciones financieras, ya en marcha para un número importante de estados, o el impuesto sobre carburantes de aviación, etc.

Con lo que difícilmente se respetará el principio de presión fiscal constante.

D) Suficiencia y orden de magnitud del presupuesto

Estos dos principios están íntimamente relacionados. El sistema de recursos, según mandan los tratados ha de cubrir todas las necesidades de la Unión Europea, que no puede endeudarse. Ya he expuesto como el Parlamento, este mismo año, ha obligado a los estados miembros a liquidar mediante contribuciones extraordinarias los desfases que se habían producido, como algunos veníamos anunciando, por la insuficiencia del sistema actual de recursos.

Como a la Unión se le han ido asignando y se le siguen asignando cada vez más funciones, es evidente que hay que prever un presupuesto mayor y un sistema de recursos suficiente para cubrirlo.

Cuando Lamassoure hablaba en 2007 de mantener el orden de magnitud del presupuesto se refería explícitamente a mantener el techo del 1,27% del PIB (más precisamente del 1,24% en créditos de pago y 1,31% en créditos de compromiso)

nunca alcanzado hasta ahora, pues nos estamos moviendo alrededor del 1%, como antes he dicho.

Llegar al techo del 1,27% podría ser el objetivo de una primera fase (con el actual “Marco Financiero Plurianual” revisado) pero dada la progresión previsible en la marcha de la “Unión Nucleo duro” un presupuesto propio de la Euroeuropa que permita sumar la diferencia hasta el 2% del PIB de sus miembros será indispensable a diez años vista.

Pensemos que a la Unión se le está pidiendo ya que reactive la economía mediante inversiones en proyectos transeuropeos: redes de comunicaciones, energía, espacio, investigación y desarrollo. No será suficiente con reforzar el Banco Europeo de Desarrollo y con los project bonds para lograrlo. Y habrá que financiar también los acuerdos que se proyectan con algunos países para animar reformas o ajustes. El sistema de recursos habrá de prever, por tanto, la posibilidad de cubrir esas nuevas necesidades presupuestarias.

E) Progresividad y estabilidad

Con ello estoy diciendo, una vez más, que la reforma del sistema ha de prever su puesta en práctica progresiva -y **paralela a la reordenación de los gastos** – como requisito para que sea factible y estable.

Estabilidad que tiene que venir dada por su elasticidad y no por su rigidez.

F) Visibilidad y simplicidad

Son requisitos indispensables de todo sistema fiscal, que el de financiación de la Unión Europea ha ido perdiendo. Ya he dedicado tiempo suficiente a exponerlo y no voy a insistir.

Reformar el sistema actual añadiendo un parche más, una complicación y una oscuridad más sería una locura. Cada vez mayor número de europeos exigen esa visibilidad y simplicidad, que antes pasaban por alto confiando en las posibilidades del fraude fiscal. Hay una creciente conciencia fiscal a todos los niveles,

que la crisis no ha hecho sino agudizar. Y en lo que concierne a la Unión espero y deseo que cada vez seamos más los que queramos saber qué nos cuesta a cada uno. Aunque sea muy poco, aunque sea el equivalente de una taza o una taza y media de café al día. Pero queremos conocer cuanto pagamos cada europeo en cada momento, más allá, de los socorridos y engañosos tópicos que tanto abundan en esa materia.

G) Bajo coste de funcionamiento

Parece de cajón recordar que no debe costar más el collar que el galgo, pero este principio ha de ser aplicado con moderación y teniendo en cuenta el desarrollo tecnológico que permite ya el manejo a un coste razonable de datos reales, sin tener que sustituirlos por un cálculo estadístico que suprima la visibilidad del recurso, como ocurre actualmente con el porcentaje comunitario del IVA.

Los nuevos recursos que hasta ahora se han propuesto cumplen este requisito.

H) No incidencia significativa en las inversiones

Todo nuevo gravamen tiene en principio, una incidencia, directa o indirecta, en las inversiones. La explicación de este requisito apunta a no alterar la actual distribución de las inversiones en Europa, con lo que parece excluir el impuesto sobre transacciones financieras. También hace referencia a posibles cambios en el comportamiento de los individuos.

Todo ello resulta a mi juicio demasiado vago o impreciso como para que pueda ser exigido a los nuevos recursos que pudieran introducirse. Más parece apuntar a una posición de defensa del **statu quo** que a razones de buena técnica fiscal.

I) Equidad vertical

Con esta expresión se plantea si los nuevos recursos entrañarán redistribución de rentas entre los ciudadanos comunitarios.

Evidentemente se trata de una decisión de política fiscal, que habrá que tomar – por consenso ente el parlamento, en representación de los ciudadanos, y el Consejo, representante de los estados miembros – cuando se decida introducir el nuevo recurso.

Lo que ya se puede adelantar es que el efecto redistributivo, si es que existe, será mínimo, dado el orden de magnitudes que se está manejando. Un nuevo recurso que rindiese 30.000 millones al año (el 20% del presupuesto comunitario) equivaldría a 60 euros al año por cada ciudadano de la Unión, cifra que no puede alterar la distribución de rentas.

J) Equidad horizontal

Apunta este principio a que el gravamen afecte por igual a todos los sujetos que estén en igual situación, aunque residan en diferentes países.

No es sino otra forma de enunciar el principio básico comunitario de no discriminación por razón de nacionalidad o residencia, consagrado en los tratados y celosamente salvaguardado por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia.

K) Contribuciones justas

Se refiere este requisito a que cada estado miembro debe contribuir a financiar la Unión en proporción a su grado de desarrollo.

Considero que este principio es inaceptable. No son los estados miembros sino los ciudadanos comunitarios los que deben financiar a la Unión, del mismo modo que no son los líderes alemanes o las comunidades autónomas españolas los que financian los respectivos estados, sino los ciudadanos.

Los ciudadanos son los que deben correr con el coste de las comunidades políticas a que pertenecen en proporción con sus posibilidades económicas y con independencia de la parte de la comunidad en que vivan. Lo importante para sufragar el coste de la Unión no es el grado de desarrollo de Bélgica, de España o

de Italia, sino los recursos del contribuyente belga, español o italiano. Es el único modo de respetar el principio de igualdad.

La deriva hacia un sistema de financiación por los estados miembros ha sido una deriva perversa en la que, con el pretexto del justo retorno, los estados más desarrollados pagan proporcionalmente menos que los menos desarrollados. Vayamos a las cifras: Gran Bretaña y Holanda, contribuyen cada uno con el 0,68% de su PIB, Alemania con el 0,81%, Dinamarca con el 0,90% y Suecia el 0,75%, mientras que Chipre aporta el 0,94% de su PIB, Grecia el 0,92%, Rumanía el 0,89%, Bulgaria el 0,93% y Lituania el 0,90%.

Si deseamos acabar con esa injusticia es necesario avanzar hacia un sistema de contribuciones objetivas finalmente a cargo de los ciudadanos, aunque en una primera fase sea imposible prescindir de un complemento transitorio a cargo de los estados miembros.

9.- POSIBLES RECURSOS PROPIOS PARA LA FINANCIACIÓN DE LA UNIÓN

A) A la luz de esas consideraciones está claro que conviene mantener los recursos propios tradicionales es decir: a) los derechos de aduana según el arancel común b) los impuestos sobre retribuciones de los funcionarios comunitarios y c) los derechos que gravan las importaciones agrícolas de terceros países. No han sido ni son cuestionados y el único problema que plantean es que son recursos que solo financian una pequeña parte del presupuesto comunitario y que no cabe aumentar significativamente.

B) En cambio la participación comunitaria en el Impuesto sobre el Valor Añadido ha de ser objeto de un cambio total, pasando de la actual fórmula estadística a un sistema real basado en declaraciones.

Es decir, el porcentaje de IVA que actualmente se hace figurar en cada factura, se transformaría en dos, a saber: a) el comunitario (pongamos un 1%) y b) el na-

cional, que sería la diferencia entre ese 1% y el 10%, 16% o 21% actual según los países. El porcentaje comunitario sería igual para todos los países que lo transferirían automáticamente a la Unión, y fijarían los porcentajes nacionales libremente en el marco de las directivas ya existentes.

Un IVA comunitario del 1% sería suficiente para cubrir de un 30 al 40% del actual presupuesto, no aumentaría la carga fiscal sobre los ciudadanos, sería más visible para estos y cumpliría todos los demás criterios antes expuestos.

Es de esperar que el Grupo de Alto Nivel Sobre los Recursos propios apoye la necesidad de esta transformación que viene siendo la posición concorde de Parlamento y Comisión y que será la piedra de toque de una voluntad real de abordar con voluntad de futuro la financiación de la Unión.

C) El 19 de octubre de 2010 la Comisión propuso completar los recursos propios tradicionales con el IVA revisado y alguno o algunos de los siguientes nuevos recursos propios:

- impuesto sobre transacciones financieras
- participación en el producto del sistema de subastas de las cuotas de emisiones de gases de efecto invernadero
- tasa comunitaria sobre el transporte aéreo
- impuesto sobre la energía
- impuesto comunitario sobre beneficios de las sociedades
- La Comisión propuso esos recursos por considerar que:
 - guardarían estrecha relación con el acervo comunitario y los objetivos de la Unión
 - su naturaleza sería transfronteriza al estar basados en actos que cubren todo el mercado interior
 - serían calculables según una base armonizable y susceptibles de ser percibidos por la Unión sin tener que pasar por los presupuestos nacionales
 - así como de aplicación equitativa y habida cuenta de su impacto acumulativo en sectores particulares

- sin que su recaudación entrañase nuevas cargas administrativas importantes para la Unión

D) Otros posibles recursos propios han sido propuestos tanto en los debates del Parlamento como en los contactos con los parlamentos nacionales y en los estudios de los think tanks. Citaré, a título de ejemplo y sin ánimo de ser exhaustivo los siguientes:

- impuesto sobre las transacciones de valores mobiliarios
- impuesto sobre los servicios de transporte o telecomunicaciones
- impuesto sobre la renta
- retención en origen sobre el pago de intereses
- beneficios del Banco Central Europeo
- ecotasa
- impuesto sobre las transacciones en divisas
- impuesto sobre el ahorro
- impuestos sobre el tabaco y el alcohol
- Ninguna de estas propuestas ha obtenido un consenso importante.

E) El Impuesto Sobre Transacciones Financieras está en camino

El crecimiento exponencial de la actividad financiera no tradicional y la creación de riqueza puramente financiera cuando no especulativa sin más hacían inevitable que el legislador tributario situase esa nueva fuente de riqueza en su punto de mira. Especialmente cuando la crisis obligó a rescatar importantes instituciones financieras a costa del erario público, para evitar la desestabilización del sistema.

Como recordaba el Parlamento Europeo en la Exposición de motivos de su resolución de 24 de junio de 2013⁶.

6. Parlamento Europeo, resolución sobre la propuesta de directiva estableciendo la cooperación reforzada en materia del impuesto sobre transacciones financieras.- Informe PODIMATA, PE 507.928v02-00-A7-0230/2013

“era opinión común que el sector financiero estaba minus-gravado en comparación con otros sectores de la economía, al estar exento del IVA, y debería contribuir de modo más equitativo al coste de la crisis ... El Impuesto sobre Transacciones Financieras es un gravamen socialmente justo y progresivo y el instrumento preferido para transferir la carga de los contribuyentes al sector financiero, por sus múltiples efectos”

Por esas razones el Parlamento Europeo solicitó ya en marzo de 2011 la introducción de ese impuesto en la Unión como primer paso. La Comisión así lo propuso, pero después de varios meses de negociaciones entre los estados miembros quedó claro que no cabía lograr la unanimidad de los entonces 27, lo que llevó a 11 de esos estados (Bélgica, Alemania, Estonia, Grecia, España, Francia, Italia, Austria, Portugal, Eslovenia y Eslovaquia) a romper el bloqueo y lanzar una cooperación reforzada. En diciembre de 2012 el Parlamento Europeo dió su autorización y en enero de 2013 lo hizo el Consejo. En febrero dicho año la Comisión presentó su propuesta de directiva adaptada a los once y el 26 de junio el Parlamento aprobó la primera lectura. El Consejo (en el formato reducido de los 11 aún ha de fijar su posición) y a partir de ahí entraremos en las negociaciones habituales hasta el texto final, cuya duración es imprevisible.

Pero hoy en día parece muy probable que:

- una parte de los treinta y un mil millones que se esperan recaudar irán al presupuesto comunitario
- esa parte reducirá las contribuciones que corresponderían a los estados respectivos según el cuarto recurso
- y, por tanto, el Impuesto sobre Transacciones Financieras debería ser una realidad a partir de 2016
- Además, el intento del Reino Unido de torpedear la cooperación reforzada sobre este recurso ya ha sufrido una importante derrota en el Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

- No es probable, en cambio que mientras esté pendiente la introducción de este nuevo recurso se aborde la de otros posibles. Por eso no me ocuparé de ellos en detalle.
- Señoras y Señores

10.- CONCLUSIONES

Ha llegado el momento de sacar algunas conclusiones. La primera es que la Unión Europea se encuentra, como tantas otras veces desde su creación en un momento crucial.

Se ha cerrado la etapa de someter el ejecutivo comunitario, es decir la Comisión, al control democrático de los ciudadanos a través del Parlamento Europeo, no solo en su actuación sino en su misma designación. Ha sido una larga batalla, comenzada en Maastricht y continuada con la dimisión de la Comisión Santer, la modificación de los Tratados en la Convención Constitucional y, por último, en Lisboa y las elecciones de este año. Los tres presidentes españoles del Parlamento Europeo nos hemos movilizado desde siempre por ese objetivo, hoy conseguido.

Ahora hay que seguir reforzando el control democrático de la acción comunitaria – lo cual debe hacerse de aquí a 2016 con la refundición de los Tratados – y dotar a esa acción de los medios necesarios.

Será necesario, sin duda, movilizar medios no presupuestarios, especialmente para revitalizar la economía de la Unión. Si hemos sido capaces de encontrar setecientos mil millones para superar la crisis, ¿cómo no vamos a encontrar otro tanto para salir de ella?

Pero, ante todo, es necesario facilitar a la Unión los recursos necesarios para realizar las funciones que ya tiene encomendadas. Sus órganos han de contar con plena autonomía financiera, estar sometidos desde luego al control de los ciudadanos y sus representantes, pero no depender de la mayor o menor racanería de los estados miembros.

En las reflexiones que hoy me ha permitido hilvanar ante ustedes he pretendido exponer que esta plena autonomía financiera es el planteamiento originario de nuestra empresa europea, que nos hemos ido apartando de él con gran daño, y que este momento es el adecuado – segunda conclusión – para volver a él.

No es fácil, nunca ha sido fácil avanzar en la construcción de una Europa unida. A menudo ha parecido imposible. Pero al final, la genial apuesta de los Padres Fundadores por la buena voluntad, el pacto y el consenso como medios de superar hostilidades, recelos y rivalidades ha terminado dando sus frutos.

Estoy seguro, y con ello termino, de que esta vez también será así. Que la autonomía financiera de la Unión Europea dará un paso adelante para el mejor servicio de sus dueños, que somos los europeos, todos los europeos.

He dicho

Discurso de contestación por el Académico de Número

EXCMO. SR. DR. LORENZO GASCÓN



EXCMO. SR. DR. LORENZO GASCÓN

Excmo. Sr. Presidente
Excmos. e Ilmos. Sres. Academicos
Excmas. e Ilmas Autoridades
Señoras y señores

En primer lugar deseo manifestar que, además de un destacado honor, es para mí un privilegio especial cumplir el encargo recibido de la Real Academia de Ciencias Económicas y Financieras de España, de otorgar la bienvenida formal junto a la recepción más entrañable al nuevo Académico de Número, Excmo. Sr. Dr. José María Gil-Robles Gil-Delgado.

Esta Corporación de carácter científico y técnico que, bajo el Alto Patronazgo de S. M. el Rey se ocupa de todo lo que, en el ámbito de las Ciencias Económicas se refiere al saber y al servicio de la sociedad, asegura y garantiza su perennidad por medio de estas ceremonias solemnes de recepción, por cooptación, de nuevos académicos que, al mismo tiempo, representan un público reconocimiento de los méritos acumulados y del más alto nivel alcanzado en la ciencia, la profesión y la actividad a las cuales han dedicado sus mejores esfuerzos y su vida.

Deseo recordar que esta Real Academia, la única de ámbito estatal que tiene su sede en Barcelona, cuenta entre su elenco a siete académicos galardonados con el Premio Nobel de Economía. No sé de ninguna otra que cuente con este acervo.

Hoy es un día muy especial, pues acogemos a una personalidad cuyos méritos sobrepasan los niveles más exigentes:

- Es licenciado en Derecho, Premio Extraordinario (Universidad de Salamanca).
- Letrado de las Cortes.
- Profesor de Derecho Político en la Universidad Complutense.

- Editoralista, colaborador y miembro del consejo de redacción de “Cuadernos para el dialogo”.
- Ha ejercido la abogacía.
- Cátedra “Jean Monnet” en la Universidad Complutense.
- Durante 15 años, diputado al Parlamento Europeo.
- Vicepresidente del Grupo del Partido Popular Europeo.
- Vicepresidente y posteriormente Presidente del Parlamento Europeo

Paralelamente ha desarrollado una intensa actividad política desde sus inicios como miembro de la Democracia Social Cristiana. Entre otros cargos ha sido:

- Presidente del “Centro de estudios comunitarios”.
- Durante 18 años Vicepresidente de la Fundación “Humanismo y Democracia” colaboradora en España de la Konrad Adenauer Stiftung.
- Durante 14 años, miembro de la mesa del P.P.E así como de la Junta Directiva Nacional del Partido Popular Español.
- Presidente del Consejo Federal Español del Movimiento Europeo y Presidente del Movimiento Europeo Internacional.
- Y desde 2008 es Presidente de la Fundación Jean Monnet pour l’Europe, en Lausana. Tengo el honor y el privilegio de ser Consejero de la Fundación Jean Monnet pour l’Europe bajo la égida del hoy recipiendario. Y no soy el único. Hay alguien más en esta Real Corporación que también lo es. Como es el caso de nuestro Presidente y del Ilmo. Sr. José Daniel Gubert, Académico Correspondiente para la Confederación Helvética.

Permítanme aun añadir que está en posesión de numerosas condecoraciones: la Medalla Schumann, la Gran Cruz del Mérito Civil, de Isabel la Católica, del Mérito Agrícola, Legión de Honor de Francia, Medalla de Oro del Parlamento Europeo, etc, etc, etc, .

Paralelamente a su brillante y activísima carrera académica, profesional y política está la persona.

Es hombre de familia. Tiene fama unánime de dialogante, de carácter bondadoso, de ser amigo de sus amigos, de gran cultura.

Sus aficiones preferidas han sido la navegación a vela; el snipe. Ha sido cazador de escopeta. De pelo y pluma. Gozar de la finca familiar en tierras salmantinas. Juega a golf. Y es bibliófilo. Su especialidad se centra en los libros y revistas sobre la marina de guerra. Y es activo en la Asociación de Oficiales de las Milicias Navales.

El recipiendario ha escogido como título de su discurso de ingreso “La financiación de la Unión Europea”.

Magnífica exposición. Por su claridad expositiva y descriptiva de lo que ha ocurrido y del momento crítico en que la Unión Europea se encuentra.

Nos ha citado al admirado Jacques Maritain y a su obra “L’Homme et l’Etat”, verdadero breviario político del pensamiento demócrata-cristiano.

Y, claro está, el hilo conductor de su exposición, entre líneas, ha sido el lamento por la falta de unidad, por la desunión de los países miembros.

Y este es el verdadero problema. La falta de unión política.

Llegaron las esperanzas surgidas del Tratado de Maastricht al que nos llevó Jacques Delors, probablemente el mejor Presidente que ha tenido la Comisión. Pero luego ha venido lo que ha venido.

A mi entender la culminación y consolidación de los grandes problemas de la U. E., de los cuales la financiación de la misma es solo un aspecto, viene mayormente del súbito salto de quince a veintisiete miembros.

Se hizo caso omiso de las voces que abogaban por poner orden en la casa propia antes de abrir las puertas a la entrada de los países centroeuropeos y bálticos. Varios de ellos con obvios niveles de incumplimiento del acervo comunitario que provocarían dificultades de encaje durante muchos años.

A título de ejemplo, y entre otras muchas voces, la Liga Europea de Cooperación Económica, en sendas y repetidas resoluciones dirigidas al Consejo, a la Comisión y al Parlamento Europeo, llamaba la atención sobre el riesgo de nuevas admisiones sin haberse, previamente, consensuado temas de gran calado, como el derecho de veto, el funcionamiento y composición de la Comisión, el mayor peso del Parlamento, como articular una política exterior común, la homogeneización de la fiscalidad, los idiomas oficiales, cinco en las Naciones Unidas con ciento noventa y dos países miembros y veintitrés lenguas, también oficiales, en la Unión Europea para veintisiete componentes.

Todo fue inútil y así llegamos a la cumbre de Helsinki del 11 de Diciembre de 1999.

Con la presión del Reino Unido desde dentro y de los Estados Unidos de Norteamérica desde fuera y la falta de visión y la desunión de los quince que ya estaban en la U. E. consiguieron la entrada masiva doce nuevos países. En estricta aplicación del principio anglosajón “if you can not convince them, confuse them”.

Luego ha ocurrido lo que es bien sabido. Los noes de Francia, los Países Bajos e Irlanda al proyecto de Convención. El Reino Unido congelando el proceso de ratificación, y finalmente, el apaño conocido como el “Tratado de Lisboa” de diciembre de 2007.

Con él la posibilidad de alcanzar un proceso de unión política se ha desvanecido. Al menos por mucho tiempo.

En realidad, y simplificando la situación, se ha consolidado la visión política que los británicos han tenido siempre. Mercado Común, si. Pero muy poco más. Libre circulación de mercaderías y de capitales, y unión aduanera.

No es exactamente la Zollverein de Bismarck pero se le parece.

Nada de unión política. Schengen para los que lo quieran. A la carta. Mientras tanto, la mayor parte de las emisiones de bonos o de deuda exterior en euros no se

realiza en Frankfurt o Paris. La plaza financiera para su colocación es la “City” de Londres. Sin que el Reino Unido haya renunciado a la libra esterlina.

Pero, y aquí viene lo más interesante y que da un halo de esperanza: el Euro. Hay una moneda única.

Con todo lo que conlleva su singladura. Existe. Funciona. Con muchos y grandes problemas, pero ahí esta.

Es cierto que no están todos los que deberían estar. El Reino Unido, Suecia y Dinamarca, desde los primeros momentos rehusaron formar parte de una moneda única. Solo once iniciamos el camino. Pero ya somos dieciocho; Grecia entró en el 2001, Eslovenia en el 2007, Chipre y Malta en el 2008 y luego han ido integrándose Eslovaquia, Estonia y Letonia.

Y vendrán más. Pero ello hace aún más necesaria la unión. Desde el Imperio Romano no ha habido una moneda sin unión política en su área jurisdiccional.

Que duda cabe que el camino a recorrer es largo y complicado. Habrá que profundizar en un acercamiento de los respectivos marcos jurídicos, en la instauración y desarrollo de un sistema europeo de supervisión financiera y tantos otros temas a afrontar.

Para terminar permítanme decirles que en un pueblo de Luxemburgo se celebra una procesión de Corpus en que los participantes dan dos pasos adelante y uno hacia atrás. Dura mucho tiempo. Horas y horas. Pero al final llega a la iglesia habiendo completado su camino.

Esperemos que suceda lo mismo con la Unión Europea, con el euro y con la voluntad de conseguir una más estrecha comunidad de intereses y de políticas.

Muchas gracias, Excmo. Sr. D. José María Gil-Robles por su brillante y documentada disertación. Nuestra más sincera felicitación por su ingreso en esta Real Corporación, y dar también, la enhorabuena a la Real Academia por haber tenido el acierto de incorporarlo a nuestro quehacer.

