

J. ANDRÉS FAÍÑA MEDÍN_Grupo *Jean Monnet* de Competencia e Desenvolvemento_Facultade de Economía e Empresa.
Universidade da Coruña (Galicia, España)_fai@udc.es

ANTONIO GARCÍA-LORENZO_Grupo *Jean Monnet* de Competencia e Desenvolvemento_Facultade de Economía e Empresa.
Universidade da Coruña (Galicia, España)_aglec@udc.es

A disfunción institucional da UE ante o desafío da harmonización fiscal

La disfunción institucional de la UE ante el desafío de la armonización fiscal

The institutional dysfunction of the UE in front of the challenge of the fiscal harmonization

&Resumo: O proceso de harmonización fiscal na UE experimentou continuas dificultades ao longo da súa historia. Estas dificultades xorden da disfunción institucional que padece a Unión Europea debido ao excesivo peso dos procesos intergubernamentais de decisión. Coa unificación do mercado e a unión monetaria o problema agravouse. A perda de influencia dos gobernos no Consello de Ministros (votación por maioría cualificada) foi compensada pola posición central do Consello Europeo como órgano de impulso político da Unión. A harmonización fiscal como freo ás condutas oportunistas dos gobernos pode ser posible se se outorga un maior peso á Comisión e ao Parlamento como “garantes do interese supranacional”.

&Palabras clave: Unión Europea, integración europea, acción colectiva supranacional, proceso político de decisión, harmonización fiscal.

&Resumen: El proceso de armonización fiscal en la UE ha experimentado continuas dificultades a lo largo de su historia. Estas dificultades surgen de la disfunción institucional que padece la Unión Europea debido al excesivo peso de los procesos intergubernamentales de decisión. Con la unificación del mercado y la unión monetaria el problema se agravó. La pérdida de influencia de los gobiernos en el Consejo de Ministros (votación por mayoría cualificada) fue compensada por la posición central del Consejo Europeo como órgano de impulso político de la Unión. La armonización fiscal como freno a las conductas oportunistas de los gobiernos puede ser posible si se otorga un mayor peso a la Comisión y al Parlamento como "garantes del interés supranacional".

&Palabras clave: Unión Europea, integración europea, acción colectiva supranacional, proceso político de decisión, armonización fiscal.

&Abstract: The process of tax harmonization in the EU has experienced continued difficulties throughout its history. These difficulties arise from the institutional dysfunction suffered by the EU due to the excessive weight of the intergovernmental decision-making. With the unification of the internal market and the monetary union the problem escalated. The loss of influence of governments in the Council of Ministers (Qualified Majority Voting) was offset by the central position attributed to the European Council (Lisbon Treaty) as the main organ of political impetus in the Union. Tax harmonization, as a deterrent to opportunistic behavior of governments, may be possible if greater weight is given to the Commission and Parliament as "guarantors of supranational interest."

&Keywords: European Union, European integration, joint supranational action, decision-making political process, fiscal harmonization.

&Índice: 1. A UE como obxecto político complexo. 2. O paradoxo do proceso constitucional da UE. 3. Estrutura institucional da UE e harmonización fiscal. 4. Bibliografía.

1. A UE COMO UN OBXECTO POLÍTICO COMPLEXO

A UE é un sistema supranacional de goberno composto por un mecanismo institucional que comparte características propias de sistemas moi diferentes. Trátase dun sistema e un conxunto de institucións peculiares con tres niveis de decisión: no nivel alto, a UE posúe natureza constitucional e está formada por grandes regras (metaregras) sobre temas constitucionais como a atribución de competencias, liberdades básicas, libre competencia, non discriminación e outras similares; no nivel medio, o xogo político das institucións (Comisión, Consello e Parlamento) comparte algúns trazos característicos dun goberno federal cun peculiar mecanismo bicameral; e, no nivel baixo o “subsistémico”, repousa sobre un sistema de negociacións, complexo e extremadamente técnico, realizado por funcionarios e amplas plataformas de expertos e grupos de interese. Neste último nivel, a UE aparece como unha dinámica tecnocrática controlada en parte polas decisións do Consello de Ministros e o Parlamento Europeo.

Esta comunidade política de dereito nacida para propiciar e acoller a integración e a gobernanza, pode considerarse como un exemplo de enxeñería social e política orientado a controlar os peores efectos da interacción perversa entre gobernos independentes. Desde esta perspectiva a UE está moi próxima a un sistema federal, pero non é un estado nin posúe ningún dos poderes de coacción atribuídos aos gobernos centrais dos estados, o que a converte nun obxecto político non identificado. O monopolio do poder de coacción sobre un determinado territorio é un dos trazos característicos do estado moderno, pero a UE carece case por completo deste poder e apóiase unicamente sobre os poderes coactivos dos Estados membros. Porén, proporcionou a Europa un amplo período de paz e prosperidade e, malia o chamado déficit democrático do seu funcionamento, constitúe un valiosísimo acervo político e xurídico para os cidadáns europeos.

2. O PARADOXO DO PROCESO CONSTITUCIONAL DA UE

A orde internacional xera problemas de natureza hobbesiana¹. Os gobernos centrais son os monopolistas da forza nos seus propios territorios, pero poden aproveitarse dos seus veciños e favorecer os negocios dos seus residentes por medio de medidas proteccionistas. A interdependencia de medidas e decisións xera un perigoso xogo de dispendio ineficiente que prexudica a todos. A solución implica cambiar as regras do xogo e levantar unha estrutura institucional que discipline os poderes dos gobernos centrais e proporcione credibilidade aos seus compromisos. Fai máis de cincuenta anos a Declaración Schuman² iniciou o proceso de integración, mediante a atribución de competencias para o seu exercicio en común a unha comunidade supranacional fundada sobre as regras de dereito. Foi este cambio de regras de xogo o que abriu o camiño para o desenvolvemento de estratexias de cooperación pacífica entre os gobernos centrais.

Como sinalou Jean Monnet, o obxectivo foi exceder a mera cooperación internacional e a falta de compromisos cribles, creando unha fusión de intereses no seo dunha comunidade supranacional sometida ao imperio da lei. A vía para iso, o método comunitario, permitiu compartir parcelas de competencias dos gobernos centrais dentro dun sistema institucional orientado cara a cooperación pacífica e o obxectivo de xerar solucións cooperativas baseadas no acordo e o exercicio dos dereitos civís e económicos dos cidadáns, no marco da integración dos mercados baixo o réxime de libre competencia.

Así, desde a perspectiva dos cidadáns, o proceso de integración xera dúas grandes fontes de beneficios: dunha parte, os resultantes da cooperación pacífica e a domesticación do

potencial de conflito de gobernos independentes e, doutra parte, os derivados da expansión das liberdades individuais e a competencia nun mercado de gran dimensión. Xunto aos beneficios da integración xorden tamén dificultades asociadas á creación dunha xurisdición común e á necesidade de facer compatibles os nosos intereses cos doutros pobos moi distintos ao noso. Estes custos da acción colectiva supranacional³, os custos da propia Europa, posúen dous compoñentes fundamentais:

1. Os custos externos ou de imposición que resultan da adopción de decisións coactivas contrarias aos nosos intereses pola perda de influencia política a raíz da creación dunha xurisdición supranacional máis ampla.
2. Os propios custos de decisión, é dicir, os custos de transacción, negociación e votación requiridos para acadar unha decisión ao xuntar baixo unha xurisdición común pobos con diferentes economías, historias e culturas.
3. Dado que a acción colectiva supranacional xera custos, tanto maiores canto maiores sexan as competencias atribuídas ás institucións supranacionais, unha vez que se acada o equilibrio óptimo entre custos e beneficios, nivel óptimo de integración, os incentivos para avanzar na integración desaparecen. O balance entre os beneficios e os custos do avance na integración que realizan os gobernos centrais determina a oferta de integración e as novas transferencias de competencias estatais á autoridade supranacional.

Os gobernos centrais son en definitiva o núcleo da oferta de integración europea: dunha parte, só eles poden iniciar formalmente os procedementos de atribución de competencias á xurisdición supranacional e, doutra parte, están moi interesados en continuar impulsando aqueles deseños institucionais que lles resulten mutuamente vantaxosos. Como consecuencia do seu interese por conservar un alto grao de influencia política reaccionaron á dinámica do avance do proceso de integración –que esixe a perda de control do Consello de Ministros– desprazando ao Consello Europeo o control das prioridades políticas xerais. Deste xeito, o Consello convértese no órgano de impulso político da UE e así se recoñece no Tratado Constitucional e no Tratado de Lisboa, aumentando con iso o “intergubernamentalismo” e restando protagonismo á Comisión e ao Parlamento Europeo. Doutra banda, coa cooperación reforzada do euro son menos os países que deciden e os grandes, Francia e Alemania, teñen maior capacidade de bloqueo, o que dá lugar a procesos como os caricaturizados na expresión “Merkozy”. Non obstante, este non é o principal nin o único problema, o gran problema e o gran paradoxo é que este papel lles corresponda en exclusiva e que amplos sectores do electorado europeo atopen “natural” o protagonismo dos seus gobernos sobre o impulso e prioridades da UE a través do Consello Europeo.

A forza da conciencia nacional nos Estados membros fai imposible, na configuración actual do sistema de poderes, unha alternativa real para crear un contrapeso efectivo ao poder de monopolio dos gobernos centrais no Consello Europeo. Hoxe por hoxe é imposible equilibrar este contrapeso á hora de definir as prioridades políticas e dar ao desenvolvemento da UE o necesario impulso. Ademais, tendo en conta os altos custos que a acción colectiva supranacional implica, non é posible na configuración actual do sistema de poderes crear unha alternativa real á capacidade dos gobernos centrais e os xefes de estado para orientar e conducir a UE. Isto é á vez un dilema e un enorme paradoxo europeo.

3. ESTRUCTURA INSTITUCIONAL DA UE E HARMONIZACIÓN FISCAL

Os desequilibrios que os distintos países que forman parte da UE viviron como consecuencia da última recesión económica puxeron en evidencia que a política monetaria por

si soa non é capaz de corrixir os shocks idiosincráticos. A falta de integración fiscal produce desequilibrios cando temos unha soa moeda e políticas fiscais diferentes, o que exacerba o risco de contaxio de tensións que se poidan producir nos mercados de débeda e, con iso, a supervivencia da propia moeda única. A cuestión sobre a que reflexionamos, en último termo, é como o comportamento dos gobernos, nun sistema supranacional no que ocupan unha posición central e teñen capacidade para instrumentar un cartel que predomina sobre as restantes institucións, coaduxu ou non ao obxectivo da harmonización fiscal.

As dificultades que experimentou o proceso harmonizador no ámbito fiscal na UE, así como os escasos obxectivos acadados no devandito propósito, son unha constante ao longo da súa historia. A causa desta situación estriba na ausencia dunha verdadeira vontade de harmonización dos sistemas fiscais que se plasma no mecanismo institucional designado para a súa aprobación. Así, e na medida en que se esixa a regra de unanimidade, ao ser considerada esta unha cuestión de soberanía nacional, as posibilidades de chegar a acordos son escasas. A orixe deste problema sitúase na disfunción institucional á que xa nos referimos e que conduce á práctica paralización da toma de decisións na UE.

Esta ausencia dun verdadeiro impulso político para levar a cabo unha harmonización fiscal no seo da UE contrasta co avance espectacular que se produciu no ámbito da integración de mercados e, sobre todo, na implantación da moeda única. Ademais, os esforzos da UE en materia de harmonización fiscal supoñen un freo para as condutas oportunistas dos gobernos e é, precisamente, no que afecta a estes últimos, en tanto en canto o proceso harmonizador implica unha cesión de soberanía por parte dos países. A reticencia dos estados a esta cesión, sobre todo tras a perda da potestade monetaria, explica que o proceso harmonizador avance con lentitude. A capacidade para deseñar a súa política fiscal parece ser o reduto non renunciabile en que os estados fan recaer o exercicio dunha soberanía xa cedida ou moi limitada noutros aspectos.

Cabe preguntarse se a crise económica que vivimos actualmente será un incentivo para a harmonización fiscal na medida en que se produce unha coincidencia entre os países de maior presión fiscal e aqueles que teñen unha situación orzamentaria máis saneada. A estrutura da propia UE actúa como un reforzo do poder destes estados con alta presión fiscal para inducir a incrementar a carga fiscal dos países deficitarios. Na medida en que os mecanismos de rescate que formula a UE poidan ser vetados por un ou varios Estados membros, abundaría co acordo entre algúns países para condicionar a súa aplicación á adopción de medidas orientadas a equilibrar as contas públicas.

Ante o risco de fracaso do proxecto que a UE representa, a maioría dos Estados membros chegaron ao acordo de incrementar a súa coordinación económica e orzamentaria co custo de deixar á marxe a outros membros da UE que non deron a súa conformidade. Este acordo, cuxo contido supón unha importante cesión de soberanía fiscal para os países que o ratifiquen, implica, en si, unha ruptura da unidade xurídica na aceptación das formulacións de convivencia común no seo de Europa e supón un cambio cualitativo moi relevante para os países que se implicaron na súa posta en marcha. En consecuencia, calquera dos países asinantes que non verifique as esixencias de estabilidade orzamentaria que o documento recolle terá que someter a súa soberanía ás decisións das institucións da UE.

O concepto de harmonización fiscal que se formula na UE ha de permitir a adaptación dos sistemas fiscais dos países membros, co fin de acadar a súa neutralidade desde o punto de vista da liberdade de competencia que esixe á UE poñer orde no espazo común, limando as disparidades que distorsionen o mercado interior. En calquera caso, a solución que se adopte

porá en evidencia a incapacidade das institucións da UE, en especial do Consello, para adaptar a súa actividade ás necesidades da UE pois urxe un sistema de decisión equilibrado en que se “embride” de novo a lóxica de decisión inter-gobernamental. Ademais, porá tamén de manifesto a urxencia de avanzar nestes obxectivos porque a nova situación que vivimos vese agravada pola concentración de voto e as barreiras de saída da Eurozona. En particular, isto implica outorgar un maior peso á Comisión como “garante do interese supranacional” europeo, aumentar o peso das eleccións no Parlamento Europeo e que haxa xurisdicións de nivel europeo, desbancando o protagonismo dos partidos controlados polos gobernos e, por último, converter o BCE nun factor de sensatez e reequilibrio da política monetaria, con vinculación ás crises fiscais mediante a vía da ruptura dos círculos viciosos da desconfianza na débeda.

4. BIBLIOGRAFÍA

- Buchanan, J. 1975. *The Limits of Liberty: Between Anarchy and Leviathan*. Chicago: University of Chicago Press.
- Faiña Medín A., García Lorenzo, A. e López Rodríguez, J. 2003 «Decision-making in a Deepening European Union», *European Union Review*, 8: 53-64.
- Faiña Medín A., García Lorenzo, A. e López Rodríguez, J. 2006 «European Integration From the Agency Theory Perspective», *European Journal of Law and Economics*, 21: 5-12.
- Fontaine, P. 2000. *A New Idea for Europe: The Schumann Declaration 1950-2000*. Luxembourg: European Documentation, OPOCE.

Notas

1. Véxase Buchanan (1975).
2. Véxase Fontaine (2000).
3. Véxase Faiña Medín, García Lorenzo e López Rodríguez (2003, 2006).