

J. ANDRÉS FAÍÑA MEDÍN\_Grupo *Jean Monnet* de Competencia y Desarrollo\_Facultad de Economía y Empresa. Universidad de A Coruña (Galicia, España)\_fai@udc.es

ANTONIO GARCÍA-LORENZO\_Grupo *Jean Monnet* de Competencia y Desarrollo\_Facultad de Economía y Empresa. Universidad de A Coruña (Galicia, España)\_aglec@udc.es

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

A disfunción institucional da UE ante o desafío da harmonización fiscal

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

**&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.

**&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.

**&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. La UE como objeto político complejo. 2. La paradoja del proceso constitucional de la UE. 3. Estructura institucional de la UE y armonización fiscal. 4. Bibliografía.

## 1. LA UE COMO UN OBJETO POLÍTICO COMPLEJO

La UE es un sistema supranacional de gobierno compuesto por un mecanismo institucional que comparte características propias de sistemas muy diferentes. Se trata de un sistema y un conjunto de instituciones peculiares con tres niveles de decisión: en el nivel alto, la UE posee naturaleza constitucional y está formada por grandes reglas (metareglas) sobre temas constitucionales como la atribución de competencias, libertades básicas, libre competencia, no discriminación y otras similares; en el nivel medio, el juego político de las instituciones (Comisión, Consejo y Parlamento) comparte algunos rasgos característicos de un gobierno federal con un peculiar mecanismo bicameral; y, en el nivel bajo o “subsistémico”, reposa sobre un sistema de negociaciones, complejo y extremadamente técnico, realizado por funcionarios y amplias plataformas de expertos y grupos de interés. En este último nivel, la UE aparece como una dinámica tecnocrática controlada en parte por las decisiones del Consejo de Ministros y el Parlamento Europeo.

Esta comunidad política de derecho nacida para propiciar y acoger la integración y la gobernanza, puede considerarse como un ejemplo de ingeniería social y política orientado a controlar los peores efectos de la interacción perversa entre gobiernos independientes. Desde esta perspectiva la UE está muy próxima a un sistema federal, pero no es un estado ni posee ninguno de los poderes de coacción atribuidos a los gobiernos centrales de los estados, lo que la convierte en un objeto político no identificado. El monopolio del poder de coacción sobre un determinado territorio es uno de los rasgos característicos del estado moderno, pero la UE carece casi por completo de este poder y se apoya únicamente sobre los poderes coactivos de los Estados miembros. Sin embargo, ha proporcionado a Europa un amplio período de paz y prosperidad y, a pesar del llamado déficit democrático de su funcionamiento, constituye un valiosísimo acervo político y jurídico para los ciudadanos europeos.

## 2. LA PARADOJA DEL PROCESO CONSTITUCIONAL DE LA UE

El orden internacional genera problemas de naturaleza hobbesiana<sup>1</sup>. Los gobiernos centrales son los monopolistas de la fuerza en sus propios territorios, pero pueden aprovecharse de sus vecinos y favorecer los negocios de sus residentes por medio de medidas proteccionistas. La interdependencia de medidas y decisiones genera un peligroso juego de despilfarro ineficiente que perjudica a todos. La solución implica cambiar las reglas del juego y levantar una estructura institucional que discipline los poderes de los Gobiernos centrales y proporcione credibilidad a sus compromisos. Hace más de cincuenta años la Declaración Schuman<sup>2</sup> inició el proceso de integración, mediante la atribución de competencias para su ejercicio en común a una comunidad supranacional fundada sobre las reglas de derecho. Fue este cambio de reglas de juego el que abrió el camino para el desarrollo de estrategias de cooperación pacífica entre los Gobiernos centrales.

Como señaló Jean Monnet, el objetivo fue sobrepasar la mera cooperación internacional y la falta de compromisos creíbles, creando una fusión de intereses en el seno de una comunidad supranacional sometida al imperio de la ley. La vía para ello, el método comunitario, permitió compartir parcelas de competencias de los Gobiernos centrales dentro de un sistema institucional orientado hacia la cooperación pacífica y el objetivo de generar soluciones cooperativas basadas en el acuerdo y el ejercicio de los derechos civiles y económicos de los ciudadanos, en el marco de la integración de los mercados bajo el régimen de libre competencia.

Así, desde la perspectiva de los ciudadanos, el proceso de integración genera dos grandes fuentes de beneficios: de una parte, los resultantes de la cooperación pacífica y la domesti-

cación del potencial de conflicto de gobiernos independientes y, de otra parte, los derivados de la expansión de las libertades individuales y la competencia en un mercado de gran dimensión. Junto a los beneficios de la integración surgen también dificultades asociadas a la creación de una jurisdicción común y a la necesidad de hacer compatibles nuestros intereses con los de otros pueblos muy distintos al nuestro. Estos costes de la acción colectiva supranacional<sup>3</sup>, los costes de la propia Europa, poseen dos componentes fundamentales:

1. Los costes externos o de imposición que resultan de la adopción de decisiones coactivas contrarias a nuestros intereses por la pérdida de influencia política a raíz de la creación de una jurisdicción supranacional más amplia.
2. Los propios costes de decisión, es decir, los costes de transacción, negociación y votación requeridos para alcanzar una decisión al juntar bajo una jurisdicción común pueblos con diferentes economías, historias y culturas.
3. Dado que la acción colectiva supranacional genera costes, tanto mayores cuanto mayores sean las competencias atribuidas a las instituciones supranacionales, una vez que se alcanza el equilibrio óptimo entre costes y beneficios, nivel óptimo de integración, los incentivos para avanzar en la integración desaparecen. El balance entre los beneficios y los costes del avance en la integración que realizan los gobiernos centrales determina la oferta de integración y las nuevas transferencias de competencias estatales a la autoridad supranacional.

Los gobiernos centrales son en definitiva el núcleo de la oferta de integración europea: de una parte, solo ellos pueden iniciar formalmente los procedimientos de atribución de competencias a la jurisdicción supranacional y, de otra parte, están muy interesados en continuar impulsando aquellos diseños institucionales que les resulten mutuamente ventajosos. Como consecuencia de su interés por conservar un alto grado de influencia política han reaccionado a la dinámica del avance del proceso de integración –que exige la pérdida de control del Consejo de Ministros- desplazando al Consejo Europeo el control de las prioridades políticas generales. De este modo, el Consejo se convierte en el órgano de impulso político de la UE y así se reconoce en el Tratado Constitucional y en el Tratado de Lisboa, aumentando con ello el “intergubernamentalismo” y restando protagonismo a la Comisión y al Parlamento Europeo. Por otro lado, con la cooperación reforzada del euro son menos los países que deciden y los grandes, Francia y Alemania, tienen mayor capacidad de bloqueo, lo que da lugar a procesos como los caricaturizados en la expresión “Merkozy”. No obstante, este no es el principal ni el único problema, el gran problema y la gran paradoja es que este papel les corresponda en exclusiva y que amplios sectores del electorado europeo encuentren “natural” el protagonismo de sus Gobiernos sobre el impulso y prioridades de la UE a través del Consejo Europeo.

La fuerza de la conciencia nacional en los Estados miembros hace imposible, en la configuración actual del sistema de poderes, una alternativa real para crear un contrapeso efectivo al poder de monopolio de los Gobiernos centrales en el Consejo Europeo. Hoy por hoy es imposible equilibrar este contrapeso a la hora de definir las prioridades políticas y dar al desarrollo de la UE el necesario impulso. Además, teniendo en cuenta los altos costes que la acción colectiva supranacional implica, no es posible en la configuración actual del sistema de poderes crear una alternativa real a la capacidad de los gobiernos centrales y los jefes de estado para orientar y conducir la UE. Esto es a la vez un dilema y una enorme paradoja europea.

### 3. ESTRUCTURA INSTITUCIONAL DE LA UE Y ARMONIZACIÓN FISCAL

Los desequilibrios que los distintos países que forman parte de la UE vivieron como consecuencia de la última recesión económica han puesto en evidencia que la política monetaria por sí sola no es capaz de corregir los shocks idiosincráticos. La falta de integración fiscal produce desequilibrios cuando tenemos una sola moneda y políticas fiscales diferentes, lo que exacerba el riesgo de contagio de tensiones que se puedan producir en los mercados de deuda y, con ello, la supervivencia de la propia moneda única. La cuestión sobre la que reflexionamos, en último término, es cómo el comportamiento de los gobiernos, en un sistema supranacional en el que ocupan una posición central y tienen capacidad para instrumentar un cartel que predomina sobre las restantes instituciones, coadyuva o no al objetivo de la armonización fiscal.

Las dificultades que ha experimentado el proceso armonizador en el ámbito fiscal en la UE, así como los escasos objetivos alcanzados en dicho propósito, son una constante a lo largo de su historia. La causa de esta situación estriba en la ausencia de una verdadera voluntad de armonización de los sistemas fiscales que se plasma en el mecanismo institucional designado para su aprobación. Así, y en la medida en que se exija la regla de unanimidad, al ser considerada esta una cuestión de soberanía nacional, las posibilidades de llegar a acuerdos son escasas. El origen de este problema se sitúa en la disfunción institucional a la que ya nos hemos referido y que conduce a la práctica paralización de la toma de decisiones en la UE.

Esta ausencia de un verdadero impulso político para llevar a cabo una armonización fiscal en el seno de la UE contrasta con el avance espectacular que se ha producido en el ámbito de la integración de mercados y, sobre todo, en la implantación de la moneda única. Además, los esfuerzos de la UE en materia de armonización fiscal suponen un freno para las conductas oportunistas de los gobiernos y es, precisamente, en lo que afecta a estos últimos, en tanto en cuanto el proceso armonizador implica una cesión de soberanía por parte de los países. La reticencia de los estados a esta cesión, sobre todo tras la pérdida de la potestad monetaria, explica que el proceso armonizador avance con lentitud. La capacidad para diseñar su política fiscal parece ser el reducto no renunciante en que los estados hacen recaer el ejercicio de una soberanía ya cedida o muy limitada en otros aspectos.

Cabe preguntarse si la crisis económica que vivimos actualmente será un incentivo para la armonización fiscal en la medida en que se produce una coincidencia entre los países de mayor presión fiscal y aquéllos que tienen una situación presupuestaria más saneada. La estructura de la propia UE actúa como un refuerzo del poder de estos estados con alta presión fiscal para inducir a incrementar la carga fiscal de los países deficitarios. En la medida en que los mecanismos de rescate que plantea la UE puedan ser vetados por uno o varios Estados miembros, bastaría con el acuerdo entre algunos países para condicionar su aplicación a la adopción de medidas orientadas a equilibrar las cuentas públicas.

Ante el riesgo de fracaso del proyecto que la UE representa, la mayoría de los Estados miembros han llegado al acuerdo de incrementar su coordinación económica y presupuestaria con el coste de dejar al margen a otros miembros de la UE que no han dado su conformidad. Este acuerdo, cuyo contenido supone una importante cesión de soberanía fiscal para los países que lo ratifiquen, implica, en sí, una ruptura de la unidad jurídica en la aceptación de los planteamientos de convivencia común en el seno de Europa y supone un cambio cualitativo muy relevante para los países que se han implicado en su puesta en marcha. En consecuencia, cualquiera de los países firmantes que no verifique las exigencias de estabilidad

presupuestaria que el documento recoge tendrá que someter su soberanía a las decisiones de las instituciones de la UE.

El concepto de armonización fiscal que se plantea en la UE ha de permitir la adaptación de los sistemas fiscales de los países miembros, con el fin de lograr su neutralidad desde el punto de vista de la libertad de competencia que exige a la UE poner orden en el espacio común, limando las disparidades que distorsionen el mercado interior. En cualquier caso, la solución que se adopte pondrá en evidencia la incapacidad de las instituciones de la UE, en especial del Consejo, para adaptar su actividad a las necesidades de la UE pues urge un sistema de decisión equilibrado en que se “embride” de nuevo la lógica de decisión inter-gubernamental. Además, pondrá también de manifiesto la urgencia de avanzar en estos objetivos porque la nueva situación que vivimos se ve agravada por la concentración de voto y las barreras de salida de la Eurozona. En particular, esto implica otorgar un mayor peso a la Comisión como “garante del interés supranacional” europeo, aumentar el peso de las elecciones en el Parlamento Europeo y que haya jurisdicciones de nivel europeo, desbancando el protagonismo de los partidos controlados por los gobiernos y, por último, convertir el BCE en un factor de sensatez y reequilibrio de la política monetaria, con vinculación a las crisis fiscales mediante la vía de la ruptura de los círculos viciosos de la desconfianza en la deuda.

#### 4. BIBLIOGRAFÍA

- Buchanan, J. 1975. *The Limits of Liberty: Between Anarchy and Leviathan*. Chicago: University of Chicago Press.
- Faíña Medín A., García Lorenzo, A. y López Rodríguez, J. 2003 «Decision-making in a Deepening European Union», *European Union Review*, 8: 53-64.
- Faíña Medín A., García Lorenzo, A. y 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. Véase Buchanan (1975).
2. Véase Fontaine (2000).
3. Véase Faíña Medín, García Lorenzo y López Rodríguez (2003, 2006).