

De la solidaridad financiera a la unión política federal

Domènec Ruiz Devesa
Diputado al
Parlamento Europeo.
Portavoz Socialista en
la Comisión de Asuntos
Constitucionales

El acuerdo alcanzado por el Consejo Europeo el 21 de julio de 2020, finalmente confirmado al retirarse el veto húngaro-polaco sobre el presupuesto multianual en la cumbre del 10 de diciembre, ha sido ampliamente difundido como un gran avance en la integración europea, y con razón. Si bien es más que discutible desde el punto de vista legal que el Consejo Europeo acuerde que la Comisión no aplique el mecanismo que condiciona la concesión de financiación europea al respeto al Estado de Derecho, hasta que el Tribunal de Justicia se pronuncie sobre la validez del mismo —un mal precedente que habrá que examinar a fondo— lo cierto es que Budapest y Varsovia no han podido frenar más que temporalmente este novedoso instrumento, sin el cual el Parlamento Europeo no habría a su vez dado su apoyo al conocido como Marco Financiero Plurianual. Sin duda, Orban y su homólogo polaco han preferido ceder ante la posibilidad de que se aprobara el Plan por mayoría cualificada sobre la base del artículo 122 del Tratado de Funcionamiento, aun con un techo de gasto prorrogado por su veto.

Así, por primera vez en la historia, la Unión emitirá un elevado volumen de deuda por valor de 750.000 millones, y lo hará para financiar gastos presupuestarios y transferencias directas (no solo préstamos) en favor de los Estados miembros y sectores más necesitados de ayuda en el contexto de las consecuencias económicas y sociales derivadas del cierre forzado por la pandemia del coronavirus. Se trata del mayor logro en la integración económica y presupuestaria desde el lanzamiento del euro.

Además, el Consejo Europeo ha pactado con el Parlamento un calendario concreto para el establecimiento de figuras de tributación paneuropeas, más allá de una modesta tasa sobre el plástico no reciclado, sobre plataformas digitales, emisiones de CO₂, e incluso

transacciones financieras, para financiar así la amortización de esta emisión de deuda pública a largo plazo.

Dejando a un lado el alto precio cobrado por los mal llamados países frugales a cambio de su apoyo al acuerdo (incremento de los cheques o devoluciones presupuestarias, un extraño mecanismo intergubernamental para interferir en los desembolsos del Plan de Recuperación, menor ambición por el presupuesto ordinario a largo plazo, etc.), para algunos, no obstante,



este constituye un momento hamiltoniano, si no en sus detalles (la UE no está mutualizando deudas pasadas), ciertamente en su espíritu (al crearse un bono federal, con cargo al presupuesto comunitario, que requerirá en el futuro una tesorería y una tributación comunes).

Asimismo, el Parlamento Europeo, con gran protagonismo de dos socialistas españolas en la negociación, Iratxe García y Eider Gardiazábal, ha logrado corregir los recortes previstos por el Consejo Europeo al presupuesto no vinculado al Plan de Recuperación, aumentando en 15.000 millones de euros los programas estratégicos, tales como el de investigación, el de salud (inexplicablemente desatendido cuando empieza a construirse la unión sanitaria), cultura y Erasmus, entre otros. Es esta una gran victoria institucional del Parlamento, al lograr modificar al alza la posición del Consejo Europeo sobre el ciclo presupuestario 2021-2027, considerada en su momento como una contrapartida

intocable e inseparable del conjunto del paquete para que los gobiernos de Holanda, Austria, Dinamarca, Finlandia y Suecia aceptaran el Plan de Recuperación y la emisión, por primera vez, de auténticos eurobonos.

En consecuencia, se establece así una unión financiera temporal con la emisión de deuda para financiar inversiones a tres años, la cual debe amortizarse entre el 2028 y el 2058, y que estará respaldada por una unión fiscal que se introducirá más adelante, pero no más tarde del 2026.

La Unión emitirá un elevado volumen de deuda por valor de 750.000 millones, y lo hará para financiar gastos presupuestarios y transferencias directas (no solo préstamos) en favor de los Estados miembros y sectores más necesitados de ayuda.

Convertir este nuevo instrumento –la deuda europea común– en una herramienta permanente de las políticas económicas de la Unión, culminando de paso la unión monetaria al dotar al euro de un activo europeo libre de riesgo, no será una tarea fácil. Los estados tacaños, aun debilitados por la salida del Reino Unido, sin duda se opondrán a cualquier nueva emisión de bonos que no esté directamente relacionada con la pandemia del coronavirus. En cuanto a la dimensión fiscal del proyecto, es bien conocida la tradicional resistencia de los gobiernos nacionales a compartir soberanía en este terreno, por lo que del dicho al hecho habrá un buen trecho: se requiere, en todo caso, la unanimidad de los 27 para establecer nuevos ingresos para el presupuesto comunitario.

Aun así, los más optimistas consideran que ahora que el euro tendrá una especie de activo seguro, será casi inevitable lanzar más emisiones de deuda después de 2023, también en un contexto de continuas dificultades económicas, mientras que los Estados miembros podrían preferir aceptar el establecimiento de impuestos paneuropeos en lugar de tener que aumentar sus contribuciones nacionales directas al presupuesto de la Unión. Los eurófilos veteranos como mi colega Guy Verhoftstadt piensan que, si los cheques a los frugales han de ser permanentes, debería suceder lo mismo con la deuda de la Unión. Todo ello sin olvidar que existe un gran interés por parte de los inversores en los bonos comunitarios, cuya demanda ha sido más de trece veces superior a la oferta de obligaciones europeas para financiar los gastos nacionales de paro y expedientes temporales de empleo (Programa SURE).

Sin embargo, no debemos perder de vista que esta unión financiera *ad hoc* es fuertemente intergubernamental, según las normas actuales del Tratado de Lisboa. Es el Consejo en exclusiva quien aprueba las emisiones de deuda (artículo 122), y los recursos financieros de la Unión (artículo 311) junto a los parlamentos nacionales. El Parlamento Europeo no juega ningún papel en la primera instancia, y solo se le consulta en la segunda, aunque se requiere su acuerdo para la parte del gasto del presupuesto. Es bien conocida en el actual marco institucional de la UE la anomalía de un Parlamento que es excluido de la definición de los ingresos del presupuesto (ya sea en forma de deuda o impuestos), pero que sí que aprueba sus gastos.

Este desequilibrio político y constitucional se agudiza si la deuda se convierte en una herramienta de financiación estándar y los ingresos se reequilibran en favor de impuestos paneuropeos que recaerán sobre las actividades transfronterizas (aque-llos digitales, emisiones de CO₂, transacciones financieras, etc.) y, por tanto, sobre empresas que operan en el conjunto del mercado interior, en detrimento de las contribuciones directas provenientes de los presupuestos nacionales. Es difícil justificar por qué estos impuestos deberían ser aprobados por los parlamentos nacionales, cuando en realidad no son figuras impositivas estatales, y no por el Parlamento Europeo, teniendo en cuenta además que el Consejo, en el que todos los Estados miembros están representados a través de sus ejecutivos, es quien ya ostenta la competencia de adoptar el sistema de ingresos de la Unión.

Por otro lado, más allá de la cuestión democrática, no es sostenible que decisiones tan fundamentales y trascendentales para el bienestar de la ciudadanía puedan ser rehenes de los vetos nacionales, como ha sucedido durante meses con el proyecto de Marco Financiero Plurianual 2021-2027. Por lo tanto, no solo se necesita un Parlamento Europeo con plenos poderes en materia financiera y presupuestaria, sino también un Consejo más transparente y eficiente, que decida por mayoría cualificada, y que trabaje lealmente con la Eurocámara en el marco de un sistema bicameral: una unión política más completa y federal es la contraparte lógica de la naciente unión financiera y fiscal. A tal efecto, la prevista Conferencia sobre el Futuro de Europa adquiere más relevancia que nunca, con vistas a la adopción de un nuevo tratado de corte constitucional. **TEMAS**