

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Consejo relativa a un sistema común del impuesto sobre las transacciones financieras y por la que se modifica la Directiva 2008/7/CE»

[COM(2011) 594 final]

(2012/C 181/11)

Ponente: **Stefano PALMIERI**

El 19 de octubre de 2011, de conformidad con el artículo 113 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

«Propuesta de Directiva del Consejo relativa a un sistema común del impuesto sobre las transacciones financieras y por la que se modifica la Directiva 2008/7/CE»

COM(2011) 594 final.

La Sección Especializada de Unión Económica y Monetaria y Cohesión Económica y Social, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 7 de marzo de 2012.

En su 479º Pleno de los días 28 y 29 de marzo de 2012 (sesión del 29 de marzo de 2012), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 164 votos a favor, 73 en contra y 12 abstenciones el presente Dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El Comité Económico y Social Europeo (CESE), de acuerdo con la posición manifestada por el Parlamento Europeo⁽¹⁾, acoge favorablemente la propuesta de la Comisión Europea de introducir un impuesto sobre las transacciones financieras (ITF), totalmente coherente con las posiciones ya manifestadas en sus anteriores dictámenes⁽²⁾.

1.2 Ya en su anterior dictamen⁽³⁾, el CESE había subrayado la importancia de volver a garantizar la autonomía financiera de la Unión Europea (UE), así como en un principio se indicaba en el artículo 201 del Tratado de Roma. Y precisamente en ese contexto, el ITF puede representar para el CESE uno de los principales elementos del nuevo sistema de recursos propios de la Unión, un instrumento capaz de asegurar la necesaria autosuficiencia financiera del Marco Financiero Plurianual 2014-2020.

1.3 El CESE reitera la necesidad de llegar a una aplicación global del ITF, pero, tal como ya había afirmado en su dictamen de 15 de julio de 2010 (véase la nota a pie de página nº 2), considera que la mejor forma de llegar a este resultado podría ser la introducción del ITF en la Unión Europea (UE). El CESE, de acuerdo con la posición del Comisario Algirdas Semeta y del

Parlamento Europeo, considera que, como ha sucedido en el caso de muchas políticas de carácter global (como, por ejemplo, la del cambio climático), la UE puede y debe desempeñar el papel de precursor en este ámbito⁽⁴⁾. Sin embargo, el CESE considera necesario hacer el máximo esfuerzo para que se efectúe la introducción del impuesto a nivel mundial.

1.3.1 Asimismo, considera que en esta línea debe situarse la carta dirigida por los Ministros de Finanzas de nueve Estados miembros de la UE (Alemania, Francia, Italia, Austria, Bélgica, Finlandia, Grecia, Portugal y España) a la Presidencia danesa de la UE, una carta en la que se acoge favorablemente la decisión de la Presidencia de agilizar el análisis y las negociaciones para la aplicación del ITF.

1.4 Para el CESE, la introducción del ITF se inscribe en un proceso más amplio –iniciado por la Comisión– a través de la revisión de las principales directivas de los mercados de los instrumentos financieros (COM(2011) 656 y COM(2011) 652) con el objetivo de garantizar una mayor transparencia, eficiencia y eficacia de tales mercados. Por otra parte, como ya se puso de relieve en un dictamen anterior, el CESE considera que la estabilidad y efectividad del sector financiero, y con ello la limitación de una asunción de riesgos excesiva y la generación de incentivos adecuados para las entidades del sector financiero, debe ser garantizada mediante una regulación y una supervisión adecuadas.

1.5 El CESE considera que, para neutralizar o, al menos, reducir al mínimo el riesgo de deslocalización de las actividades financieras, habría que combinar el principio de residencia (o de

(1) El Parlamento Europeo «recomienda la adopción de un impuesto sobre las transacciones financieras, pues mejoraría el funcionamiento de los mercados al reducir la especulación y contribuiría a financiar bienes públicos mundiales y a reducir los déficits públicos». Resolución del Parlamento Europeo sobre una financiación innovadora a escala mundial y europea (2010/2105 (INI)), texto adoptado el 8 de marzo de 2011.

(2) Dictamen de iniciativa sobre el tema «Impuesto sobre las transacciones financieras»: aprobado el 15.7.2010 (DO C 44 de 11.2.2011, p. 81). Dictamen sobre la Comunicación «Fiscalidad del Sector Financiero» (COM(2010) 549 final): aprobado el 15.6.2011 (DO C 248 de 25.8.2011, p. 64).

(3) Dictamen sobre la Comunicación «Revisión del presupuesto de la UE» (DO C 248/13 de 25.8.2011, p. 75).

(4) Algirdas Semeta, 17.2.2012, *EU tax coordination and the financial sector*. Comisario de Fiscalidad y Unión Aduanera, Auditoría y Lucha contra el Fraude, Discurso/12/109, Londres. Parlamento Europeo, Resolución sobre financiación innovadora a nivel mundial y de la UE (P7_TA-PROV(2011) 0080).

territorialidad), propuesto por la Comisión, con el principio de emisión (*issuance principle*) preconizado por el Parlamento Europeo. En virtud de este último, el impuesto se aplica (como un impuesto de sello «*stamp duties*») a las transacciones con todos los instrumentos financieros emitidos por personas jurídicas registradas en la UE, so pena de la inaplicabilidad de los contratos de compra o venta ⁽⁵⁾.

1.6 Por otra parte, el CESE estima que la aplicación del ITF permitirá garantizar una contribución más equitativa del sector financiero: al presupuesto público de la Unión Europea y a los presupuestos nacionales de los Estados miembros.

1.7 El CESE acoge favorablemente el hecho de que, con la introducción del ITF, sea posible modificar el oportunismo de los operadores financieros, reduciendo las operaciones de alta frecuencia y baja latencia (*high frequency and low latency trading*), que son considerablemente especulativas, fuentes de inestabilidad de los mercados financieros y totalmente separadas del funcionamiento normal de la economía real. Por consiguiente, con el ITF será posible estabilizar los mercados financieros, aumentando el recurso a transacciones financieras a medio y largo plazo más próximas al sistema de las empresas.

1.7.1 El CESE considera que la ralentización de las transacciones sumamente especulativas, que se producirá con la introducción del ITF, será un importante estabilizador de las fluctuaciones de los valores en los mercados financieros y permitirá a las empresas, que operan en la economía real, contar con marcos financieros más estables para las propias inversiones ⁽⁶⁾.

1.8 Para el CESE, uno de los efectos más importantes de la introducción del ITF podrá ser el relacionado con la mejora de la situación de las deudas soberanas. Las crisis de los valores de Estado son más importantes en los periodos de fuerte inestabilidad financiera. El aumento de los ingresos gracias a la introducción del ITF contribuirá a mejorar la estabilización fiscal, frenando la necesidad del recurso al ulterior endeudamiento. Tal efecto será directo para los recursos que afluyen a los Estados miembros e indirecto para los recursos que afluirán al presupuesto de la UE, en sustitución de las contribuciones de los Estados miembros.

1.9 El CESE reconoce que la introducción del ITF, al contribuir a la armonización fiscal, garantizaría un correcto funcionamiento del mercado interior, permitiendo así evitar distorsiones en un ámbito en el que hoy en día al menos diez Estados miembros de la UE han introducido formas diferentes de ITF.

⁽⁵⁾ Parlamento Europeo, *Proyecto de informe sobre la Propuesta de Directiva del Consejo relativa a un sistema común del impuesto sobre las transacciones financieras y por la que se modifica la Directiva 2008/7/CE*. Ponente: ANNI PODIMATA (10.2.2012).

⁽⁶⁾ Schulmeister, S., 2011, *Implementation of a General Financial Transaction Tax*. Austrian Institute of Economic Research. Commissioned by the Federal Chamber of Labour.
Griffith-Jones, S., Persaud, A., 2012, *Financial Transaction Taxes*, <http://www.europarl.europa.eu/document/activities/cont/201202/20120208ATT37596/20120208ATT37596EN.pdf>.

1.10 El CESE subraya la necesidad de gestionar debidamente las consecuencias macroeconómicas y microeconómicas negativas de la aplicación legislativa del ITF, neutralizando o, al menos, reduciendo sus riesgos y costes. Por ello el CESE estima que, para compensar los efectos negativos más importantes que la aplicación del ITF podría producir en la economía real, habría que evaluar la introducción de adecuados mecanismos de compensación.

1.10.1 El CESE considera que la supervisión y la consiguiente evaluación de tales consecuencias ligadas a la aplicación del ITF –mediante un informe al Parlamento y al Consejo– deben realizarse anualmente y no al término del tercer año de la introducción del ITF ⁽⁷⁾.

1.11 El CESE considera que el impacto de la introducción del ITF debe evaluarse teniendo en cuenta los efectos de reducción del PIB a largo plazo (como se estima en la evaluación de impacto de la Comisión), así como los efectos generales en términos de contribución: i) al mejor funcionamiento de los mercados financieros gracias a su mayor estabilización; ii) a la reasignación de las inversiones hacia la economía real; iii) a políticas de regulación capaces de mejorar la eficiencia, eficacia y transparencia de los mercados financieros europeos; iv) a la consolidación fiscal en los Estados miembros gracias a una mayor disponibilidad de recursos; v) al ahorro y las inversiones de las familias. Este conjunto de efectos, como se ha estimado recientemente, daría precisamente lugar a un incremento positivo del PIB a largo plazo equivalente al 0,25 % ⁽⁸⁾.

1.12 El CESE emite ciertas reservas sobre la evaluación de impacto de la aplicación del ITF que acompaña a la propuesta de la Comisión, pues estima que esta no considera una serie de efectos –algunos de los cuales se enumeran en el presente dictamen– con el riesgo de debilitar la evaluación total de la propia propuesta. Por ello, el CESE pide a la Comisión que efectúe lo antes posible una evaluación suplementaria más profunda.

1.13 El CESE está de acuerdo con la decisión de la Comisión de proponer un ITF en lugar de un impuesto sobre las actividades financieras (IAF), pues, aunque este último consigue regular mejor los aspectos distributivos (gracias a una mejor correlación con los resultados de rendimiento conseguidos sobre las actividades financieras), presenta, sin embargo, mayores riesgos de repercusión en los consumidores y las empresas con menos efectos de estabilización de los mercados financieros.

1.14 El CESE considera conveniente recordar que desde el otoño de 2010, el porcentaje de los ciudadanos europeos –entrevistados por el Eurobarómetro– que se pronuncian a favor de la introducción de un ITF no baja del 60 %. En el otoño de 2010: 61 %, en la primavera de 2011: 65 %, y en el otoño de 2011: 64 % ⁽⁹⁾. Por ello, la introducción del ITF puede representar un primer paso importante para que el sector financiero pueda volver a granjearse la necesaria confianza entre los ciudadanos europeos.

⁽⁷⁾ Tal como se indica en la evaluación de impacto de la Comisión: SEC(2011) 1103 final.

⁽⁸⁾ Griffith-Jones, S., Persaud, A., 2012, op.cit..

⁽⁹⁾ Comisión Europea, 2011, Eurobarómetro 76 – La opinión pública en la Unión Europea. Primeros resultados. Trabajo de campo: noviembre de 2011. Publicación: diciembre de 2011.

1.15 El CESE, en el ejercicio de sus funciones de organismo consultivo de la Comisión, del Parlamento y del Consejo, se compromete a proceder a una constante supervisión del proceso gracias al cual la propuesta de la Comisión de introducción del ITF se traducirá en términos legislativos.

2. La propuesta de la Comisión de una Directiva del Consejo relativa a un sistema común del impuesto sobre las transacciones financieras

2.1 La Comisión Europea ya había advertido, desde las reuniones del G-20 (Pittsburgh, Toronto y Cannes) en 2009, de la necesidad de introducir un impuesto sobre las transacciones financieras a nivel mundial. En ese contexto, el 7 de octubre de 2010, publicó una Comunicación sobre la fiscalidad del sector financiero (COM(2010) 549 final).

2.2 Hoy, la Comisión, en un marco más sistemático, vuelve a proponer un impuesto sobre las transacciones financieras (ITF). La propuesta, de hecho, se inscribe en el nuevo marco financiero plurianual (MFP) 2014-2020 presentado por la Comisión, con la intención de asegurar —mediante un sistema más sostenido y cualificado de recursos propios— una mayor autonomía financiera para el presupuesto plurianual de la Unión Europea ⁽¹⁰⁾.

2.3 El impuesto se aplicaría a las transacciones financieras que implican a entidades financieras con la excepción de aquellas que afectan a los ciudadanos y empresas (suscripción de contratos de seguros, préstamos hipotecarios, créditos al consumo o servicios de pago), las transacciones sobre el mercado primario (excepto la emisión y el reembolso de las acciones y participaciones de los organismos de inversión colectiva en valores mobiliarios OICVM y los fondos de inversión alternativos FIA) y las operaciones de divisas al contado (pero no los contratos de derivados sobre divisas).

2.4 Los sujetos implicados en el pago del ITF son los entes financieros que participan en una transacción financiera «por cuenta propia o por cuenta de terceros o que actúan en nombre de una parte en la transacción». Se excluyen las operaciones financieras con el Banco Central Europeo (BCE), los bancos centrales nacionales, las entidades de contrapartida centrales, los depositarios centrales de valores, los depositarios centrales de valores internacionales y el Mecanismo Europeo de Estabilidad Financiera, pues se considera que no son entes financieros ya que ejercen funciones que no constituyen actividades de negociación propiamente dichas.

2.5 Para mitigar el riesgo de deslocalización que evidentemente se producirá, se aplica el principio de residencia (o de territorialidad), según el cual no es importante el lugar en el que se produce la transacción, sino el Estado miembro en el que se establecen los operadores financieros implicados. La transacción está sujeta a la aplicación del impuesto si al menos una de las instituciones financieras implicadas en la transacción está establecida en la UE.

⁽¹⁰⁾ Propuesta de Reglamento del Consejo por el que se establece el Marco Financiero Plurianual para el periodo 2014-2020 (COM(2011) 398 final) y que representa la transposición normativa de la Comunicación de la Comisión «Un presupuesto para Europa 2020» de 29 de junio de 2011 (COM(2011) 500 final).

2.5.1 Según el artículo 3 de la Directiva, una entidad financiera está establecida en el territorio de un Estado miembro si satisface, al menos, una de las siguientes condiciones:

- ha sido autorizada por las autoridades de ese Estado miembros a actuar como tal en las transacciones objeto de la autorización en cuestión;
- tiene su sede oficial en ese Estado miembro;
- tiene establecido su domicilio permanente o residencia habitual en ese Estado miembro;
- posee una sucursal en ese Estado miembro;
- es parte, actuando por cuenta propia o por cuenta de terceros, o actuando en nombre de una parte de la transacción, en una transacción financiera con otra entidad financiera establecida en ese Estado miembro o con una parte establecida en el territorio de ese Estado miembro y que no sea una entidad financiera ⁽¹¹⁾.

2.6 El ITF es exigible en el momento en el que se produce la transacción financiera. Dado el carácter diverso de las transacciones, se prevén dos diferentes bases imponibles. La primera se refiere a las transacciones no relativas a contratos de derivados, para las cuales la base imponible corresponde a la contraprestación que un operador paga o debe pagar a un tercero. Si el precio de la contraprestación es inferior al precio de mercado o no está previsto, la base imponible se calculará al precio de mercado. La segunda se refiere al caso de las transacciones financieras relativas a contratos de derivados en los que la base imponible coincida con el importe conocido del contrato de derivado en el momento en que se produzca la transacción.

2.6.1 Los tipos impositivos mínimos que los Estados miembros deben aplicar sobre la base imponible son:

- i) 0,1 % para las transacciones financieras no relativas a contratos de derivados;
- ii) 0,01 % para las transacciones financieras relativas a contratos de derivados.

Para cada categoría de transacción los Estados miembros pueden aplicar un solo tipo impositivo. Sin embargo, los Estados miembros son libres de aplicar tipos más elevados respecto a los tipos mínimos establecidos.

2.7 El responsable del pago del impuesto es la entidad financiera que sea parte en la transacción y actúe bien por cuenta propia, bien por cuenta de terceros, en nombre de una de las partes en la transacción o en el caso de que esta última se haya efectuado a su nombre, aunque las otras partes que intervienen en las transacciones se consideren solidariamente responsables en determinadas condiciones. Sin embargo, se deja a los Estados

⁽¹¹⁾ En caso de que se satisfagan varias condiciones, el Estado miembro de establecimiento se determinará en función de la primera de las condiciones satisfechas según el orden de la lista.

miembros libertad para determinar eventuales responsables ulteriores y las obligaciones de registro, contabilidad, comunicación de información y de otro género que aseguren el pago efectivo del impuesto.

2.8 En el caso de las transacciones electrónicas, el impuesto deberá pagarse en el momento en el que sea exigible, mientras que en los otros casos está previsto un límite máximo de tres días laborables.

2.9 Corresponde a los Estados miembros adoptar medidas preventivas de los riesgos de evasión, fraude y abuso. A este respecto la Comisión puede proponer actos delegados previa consulta al Consejo.

2.10 La introducción del ITF implica la abolición y no introducción de otros eventuales impuestos sobre las transacciones financieras a nivel de los diferentes Estados miembros.

2.11 De acuerdo con la propuesta de la Comisión, la adopción de un impuesto mínimo común (cuya entrada en vigor está prevista para el 1 de enero de 2014) permitiría armonizar las iniciativas en materia de ITF ya emprendidas por los Estados miembros, asegurando el correcto funcionamiento del mercado único.

2.12 La decisión de adoptar un impuesto sobre las transacciones financieras se adoptó tras una evaluación de impacto que también consideró como posible alternativa la introducción de un impuesto sobre las actividades financieras (IAF), pero finalmente se estimó preferible la aplicación del ITF. Sobre la base de tal análisis de impacto se ha estimado que los ingresos anuales generados por el ITF podrían ascender a 57 000 millones de euros anuales (37 000 millones deberían consignarse en el presupuesto de la UE y los restantes 20 000 millones en los presupuestos de los diferentes Estados miembros) ⁽¹²⁾.

2.13 Está previsto que la Comisión presente periódicamente al Consejo un informe sobre la aplicación de la directiva con eventuales propuestas de modificación. El primer informe está previsto para el 31 de diciembre de 2016, y los siguientes se presentarán cada cinco años.

3 Observaciones generales

3.1 Con el presente dictamen, el CESE pretende facilitar una evaluación de la propuesta de la Comisión dirigida a promover una directiva del Consejo para la institución de un sistema común de imposición de las transacciones financieras (COM(2011) 594 final ⁽¹³⁾).

3.2 El presente dictamen pretende proseguir la línea trazada anteriormente por el dictamen de iniciativa de 15 de julio de 2010 relativo a la introducción de un impuesto sobre las transacciones financieras y el dictamen de 15 de junio de 2011 (véase la nota a pie de página 2) relativo a la Comunicación sobre la fiscalidad del sistema financiero (COM(2010) 549 final).

⁽¹²⁾ Comisión Europea, Bruselas, 28.9.2011. SEC(2011) 1103 final. Documento de trabajo de los servicios de la Comisión. Resumen de la evaluación de impacto que acompaña al documento «Propuesta de Directiva del Consejo relativa a un sistema común del impuesto sobre las transacciones financieras y por la que se modifica la Directiva 2008/7/CE».

⁽¹³⁾ Propuesta de Directiva del Consejo relativa a un sistema común del impuesto sobre las transacciones financieras y por la que se modifica la Directiva 2008/7/CE (COM(2011) 594 final).

3.3 En la base de la propuesta para un ITF está el reconocimiento de que los mercados financieros, a raíz del desarrollo de las tecnologías de la información y comunicación, han experimentado (en el curso de los últimos veinte años) un crecimiento exponencial del volumen de las transacciones financieras y de la volatilidad de los precios correspondientes con consecuencias desestabilizadoras para la economía mundial ⁽¹⁴⁾.

3.3.1 Los mercados financieros de «instrumentos» de referencia de los recursos financieros para la economía real han asumido progresivamente un papel fundamental de «fin», «socavando» de hecho la economía real. A la luz de tal situación, el CESE considera conveniente que tales mercados se sometan a mecanismos capaces de asegurar la eficiencia a través de su regulación y la eficacia mediante la transparencia, garantizando, por otra parte, que contribuyan de forma equitativa (así como otros factores de la producción) a la formación del presupuesto de la Unión y de los presupuestos de los Estados miembros ⁽¹⁵⁾.

3.3.2 El CESE, al afirmar que la crisis actual se debe a una crisis financiera desencadenada en 2007 y propagada a partir de 2008 a la economía real ⁽¹⁶⁾, considera que el principal sector responsable de tal crisis –el financiero– debe ser llamado a contribuir también a superarla. Hasta hoy el compromiso de apoyo al sector financiero (en términos de financiación y garantías) por parte de los Estados miembros de la UE se eleva a 4 600 millones de euros correspondientes al 39 % del PIB de la UE-27 de 2009. Una contribución que ha agravado peligrosamente el estado de las finanzas públicas de algunos Estados miembros de la UE, desencadenando una peligrosa crisis en la zona del euro ⁽¹⁷⁾.

⁽¹⁴⁾ Las transacciones con divisas son, al menos, 70 veces más elevadas respecto a los intercambios de bienes y servicios a nivel mundial. Los intercambios en los mercados de derivados en Europa eran, en 2006, 84 veces más elevados respecto al PIB, mientras que los intercambios en los «spot market» (adquisiciones o ventas de divisas o valores financieros con contratos inmediatamente establecidos «on the spot») eran solo doce veces más elevados que el PIB nominal de la UE.

Schulmeister, S., Schratzenstaller, M., Picek, O., 2008, *A General Financial Transaction Tax – Motives, Revenues, Feasibility and Effects*, Austrian Institute of Economic Research, Research Study commissioned by Ecosocial Forum Austria, co-financed by Federal Ministry of Finance and Federal Ministry of Economics and Labour, marzo de 2008

⁽¹⁵⁾ Haug, J., Lamassoure, A., Verhofstadt, G., Gros, D., De Grauwe, P., Ricard-Nihoul, G., Rubio, E., 2011, *Europe for Growth – For a Radical Change in Financing the EU*.

Informe del Grupo de Larosière (DO C 318 de 23.12.2009). Parlamento Europeo, 15.6.2010, Informe sobre la crisis financiera, económica y social: recomendaciones sobre las medidas y las iniciativas que cabe adoptar. (2010/2242 (INI)). Ponente: Pervenche Berès.

Parlamento Europeo, 8 de marzo de 2010, Resolución sobre el impuesto sobre las transacciones financieras, (2009/2750 (RSP)).

Parlamento Europeo, 8 de marzo de 2011, Informe sobre una financiación innovadora a escala mundial y europea, (2010/2105 (INI)), ponente: Anni Podimata.

⁽¹⁶⁾ Dictamen sobre la Comunicación de la Comisión: Reforzar la coordinación de las políticas económicas para fomentar la estabilidad, el crecimiento y el empleo – Instrumentos para una mejor gobernanza económica de la UE, DO C 107/7 de 6.4.2011.

⁽¹⁷⁾ Comisión Europea, Bruselas, 28.9.2011, SEC(2011) 1103 final. Documento de trabajo de los servicios de la Comisión. Resumen de la evaluación de impacto que acompaña al documento «Propuesta de Directiva del Consejo relativa a un sistema común del impuesto sobre las transacciones financieras y por la que se modifica la Directiva 2008/7/CE».

3.4 En este contexto, la propuesta de un impuesto sobre las transacciones financieras se inscribe en un proceso iniciado por la Comisión, a través del proceso de revisión de las principales directivas del sector de los mercados mobiliarios, para garantizar una mejor regulación y transparencia de los mercados financieros⁽¹⁸⁾ tantas veces reivindicada por el CESE en sus trabajos.

3.5 El CESE ya ha emitido en dos ocasiones un dictamen favorable a la introducción de un impuesto sobre las transacciones financieras, tanto con el dictamen de iniciativa de 15 de julio de 2010 (véase la nota a pie de página nº 2) como con el dictamen de 15 de junio de 2011 (véase la nota a pie de página nº 2).

3.5.1 Para el CESE la propuesta de la Comisión COM(2011) 594 introduce un sistema europeo de imposición sobre las transacciones financieras coherente con las líneas generales de las propuestas examinadas en los dos dictámenes precedentes.

3.6 El CESE reconoce la validez de las principales razones que han conducido a la Comisión a proponer la aplicación de un ITF a nivel de la UE:

- aumentar la imposición fiscal sobre las actividades financieras en función de una contribución más equitativa de tales actividades al presupuesto público de la Unión y a los presupuestos de los Estados miembros;
- modificar el comportamiento de los operadores financieros disminuyendo el volumen de las operaciones financieras de alta frecuencia y baja latencia (*high frequency and low latency trading*);
- armonizar el ITF de los diferentes Estados miembros con dos tipos mínimos (0,1 % para las obligaciones y acciones, y 0,01 % para los productos derivados).

3.6.1 Por lo que respecta a la contribución al presupuesto de la Unión y de los Estados miembros, la crisis económica y la reciente crisis de las deudas soberanas requieren políticas capaces de reactivar el desarrollo económico en un contexto de restricciones cada vez más rigurosas de los presupuestos públicos. La introducción del ITF, contribuyendo al nuevo sistema de recursos propios del presupuesto de la UE, permitiría reducir significativamente las contribuciones de los Estados miembros con el consiguiente saneamiento de los presupuestos nacionales. La Comisión ha estimado que, en 2020, los nuevos recursos propios podrían corresponder a cerca de la mitad del presupuesto de la UE, al tiempo que la proporción de las contribuciones de los Estados miembros a la renta nacional bruta se reduciría a un tercio respecto a la actual proporción que supera los tres cuartos.

3.6.1.1 Como ya se ha manifestado anteriormente, la aplicación de un ITF correspondería también a razones de equidad. El sistema financiero en los últimos años se ha beneficiado de una

imposición reducida como consecuencia de la ventaja fiscal de cerca de 18 000 millones de euros anuales que suponía la exención del pago del IVA por parte de los servicios financieros.

3.6.1.2 En tal contexto, el Comité ya se ha pronunciado a favor de la propuesta de la Comisión de modificar el sistema impositivo con el aumento de la contribución relativa del sector financiero. Por ello el CESE considera que la propuesta de la Comisión va en la dirección correcta.

3.6.2 En cuanto a la posibilidad de que, gracias a un ITF, sea posible reducir el volumen de las transacciones financieras de elevado riesgo y alta volatilidad, caber hacer hincapié en la categoría de transacciones financieras que debería verse afectada en mayor medida por la propuesta. Las operaciones financieras de alta frecuencia y baja latencia, a través del uso de tecnologías informáticas muy avanzadas, utilizan complejos algoritmos matemáticos capaces de analizar (en fracciones de segundo) los datos de mercado y aplican sus estrategias de intervención en los mercados financieros (cantidad, precio, *timing*, localización de los comerciantes, órdenes de adquisición/venta) reduciendo así el tiempo de latencia (medida en microsegundos o «*millonésimas de segundo*»). A través de tales operaciones, el operador puede dar una respuesta «*anticipada*» sobre los mercados generando operaciones de adquisición y de venta que se cierran en algunas décimas de segundo. Para tal categoría de transacciones se ha llegado incluso a hablar de «*delito de iniciados informático*»⁽¹⁹⁾.

3.6.2.1 Tales operaciones han alcanzado una cuota de intercambios, en los diferentes mercados financieros de la UE, comprendida entre el 13 y el 40 %. En Estados Unidos, en solo cuatro años (de 2004 a 2009) se ha estimado que el volumen de operaciones financieras de alta frecuencia ha pasado del 30 % al 70 %⁽²⁰⁾.

3.6.2.2 Estas operaciones representan transacciones completamente separadas del funcionamiento normal de la economía real capaces, entre otras cosas, de drenar liquidez para todo el sistema económico, debilitando así la resistencia sistémica, entendida como la capacidad de un sistema para resistir el estrés derivado de las fases críticas⁽²¹⁾.

3.6.2.3 La aplicación de un ITF -a raíz del aumento de los costes de transacción- tendría un impacto negativo en las actividades negociadoras de alta frecuencia derivadas del efecto acumulativo de la aplicación del impuesto. El reducido volumen

⁽¹⁸⁾ Bruselas, 20.10.2011, COM(2011) 656 final, Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a los mercados de instrumentos financieros, por la que se deroga la Directiva 2004/39/CE del Parlamento Europeo y del Consejo. Bruselas, 20.10.2011, COM(2011) 652 final, Propuesta del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a los mercados de instrumentos financieros y por el que se modifica el Reglamento [EMIR] relativo a los derivados OTC, las entidades de contrapartida central y los registros de operaciones.

⁽¹⁹⁾ Schulmeister, S., (2011), op. cit. The New York Times, 23.7.2011, Stock Traders Find Speed Pays, in Milliseconds. Duhigg, C.

⁽²⁰⁾ Comisión Europea, (8/12/2010, Consulta pública- Revisión de los mercados en la Directiva relativa a los mercados de instrumentos financieros (MiFID). Dirección General de Mercado Interior y Servicios.

Comisión Europea, 20.10.2010, SEC(2011) 1226 final. *Commission Staff Working Paper. Impact Assessment Accompanying the document Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on Markets in financial instruments [Recast] and the Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on Markets in financial instruments.*

Austrian Institute of Economic Research, 2011, op. cit..

⁽²¹⁾ Persaud, A., 14.10.2011, ¿La Tobin Tax? Es posible. www.lavoce.info.

de las transacciones de alta frecuencia favorecería la actividad de los institutos financieros, orientada a las actividades financieras tradicionales de intermediación del crédito, con indudables ventajas para aquellos operadores, como las pequeñas y medianas empresas, que hoy experimentan una grave crisis de liquidez.

3.6.2.4 Los sistemas de imposición de las transacciones financieras ya vigentes han puesto de relieve la capacidad de reducir el volumen de las negociaciones y la volatilidad de los precios de los valores, permitiendo una disminución de las primas de riesgo; por consiguiente, es razonable que la introducción de un ITF a nivel europeo produzca una importante inflexión también para esta categoría de transacciones «improductivas».

3.6.3 Por lo que respecta al objetivo de la armonización fiscal, hasta ahora diez Estados miembros de la UE han introducido desde hace tiempo formas diversificadas de impuestos sobre actividades y transacciones financieras (Bélgica, Chipre, Francia, Finlandia, Grecia, Irlanda, Italia, Rumania, Polonia y el Reino Unido). En esos países se solicitará adaptar la propia normativa nacional a la de la UE (en otros términos, entre las eventuales solicitudes, aplicar los tipos impositivos mínimos y armonizar la base imponible de acuerdo con las disposiciones de la UE). En aras de un correcto funcionamiento del mercado interior, la introducción de un ITF redundaría en beneficio de los mercados financieros más eficientes, evitando las distorsiones causadas por normas fiscales adoptadas unilateralmente por los Estados miembros.

4. Observaciones particulares

2.1 La Comisión ha realizado una evaluación de impacto de la introducción del ITF sobre los efectos a largo plazo en el Producto Interior Bruto (PIB): supondría una reducción del PIB comprendida entre el 0,17 % (a un tipo del 0,01 %) y el 1,76 % (con un tipo del 0,1 %) en un contexto particularmente difícil en el que no se han considerado algunos efectos «mitigadores» como, por ejemplo, la exclusión del mercado primario, la exclusión de las transacciones en las que participa, al menos, un operador no financiero, y los efectos sobre las otras variables macroeconómicas. A juicio de la Comisión, si se considerasen también los efectos «mitigadores», el efecto máximo sobre el PIB pasaría del -1,76 % al -0,53 %. Por lo que respecta a los efectos sobre el empleo se estima que estos estarían comprendidos entre un -0,03 % (con un tipo del 0,01 %) y -0,20 % (con un tipo del 0,1 %).

2.2 En realidad, si a los efectos del PIB a largo plazo tras la introducción del ITF se añadieran los efectos vinculados al mejor funcionamiento de los mercados financieros a consecuencia de su mayor estabilización, a la transferencia de las inversiones hacia la economía real, a políticas de regulación capaces de mejorar la eficiencia, eficacia y transparencia de los mercados, y a la consolidación fiscal para los Estados miembros gracias a una mayor disponibilidad de recursos, se podría lograr un efecto global muy positivo en términos de variación del PIB estimado en un 0,25 % ⁽²²⁾.

2.3 El CESE considera insuficiente la evaluación de impacto que acompaña a la propuesta de la Comisión y, por ello, estima

conveniente que la Comisión presente un suplemento de análisis de tal evaluación para revelar más profundamente el impacto de dicha propuesta.

2.3.1 Asimismo, estima que deben considerarse algunos de los efectos enumerados en el presente dictamen y que no se consideran en la evaluación de impacto de la Comisión; algunas explicaciones de las hipótesis adoptadas en la evaluación de impacto de la Comisión (como, por ejemplo, la elasticidad de la demanda de los productos financieros objeto del ITF); los efectos de las posibles repercusiones sobre los consumidores y las empresas; y los efectos de la introducción del ITF en el empleo del sector financiero de los Estados miembros de la UE.

2.4 El CESE considera que la introducción de un ITF debe efectuarse con las modalidades más adecuadas para neutralizar o, al menos, reducir los riesgos y costes. Entre los riesgos que el CESE estima que deben tenerse en cuenta destacan la eventual repercusión del impuesto en el coste del crédito para empresas y consumidores, la reducción de los ingresos en los fondos de pensiones, la deslocalización de las inversiones financieras, el aumento de los costes para las empresas como consecuencia de las operaciones de cobertura (seguros contra las oscilaciones monetarias y de los precios de las materias primas); los efectos del impuesto sobre los beneficios del sector financiero y de los Estados miembros en los que tal sector tiene un peso importante, y los efectos del impacto en la economía dado que la introducción del impuesto podría producirse en una fase económica en la que prevalecen elementos recesivos.

2.5 El CESE considera que a tales riesgos se contraponen, sin embargo, mayores oportunidades y beneficios. Al gravar las inversiones a corto plazo, el ITF conducirá a un aumento de la demanda de inversiones a medio y largo plazo típicamente utilizadas para la financiación de las empresas y los Estados. Todo ello se traducirá en una mayor liquidez disponible en los mercados y contribuirá así a mejorar la situación de empresas, familias y deudas soberanas. Particularmente importante será la estabilización inducida en los mercados de productos derivados. En efecto, las características de tales productos son tales que tienen efectos importantes en el número de las transacciones efectuadas y, en consecuencia, pueden frenar la proliferación de productos que tienen una especial responsabilidad en la crisis de los mercados financieros y de la economía mundial de estos años.

2.6 La posible tasa suplementaria sobre los fondos de pensiones provocada por la introducción del ITF, por una parte, sería modesta en consideración de las modalidades y tipologías de inversión; y por otra, la posible reevaluación de los activos típicos de los fondos de pensiones (inversiones menos volátiles) podrá compensar y superar las eventuales reducciones de rentabilidad debidas a la aplicación del impuesto. Sin embargo, el CESE considera que, para neutralizar o reducir los efectos sobre los fondos de pensiones, se podría evaluar la hipótesis de una reducción de los tipos o de algunas formas de exención para tal sector.

2.7 El ámbito de aplicación y los tipos del ITF se determinan teniendo en cuenta el objetivo de contención de los posibles efectos negativos de deslocalización –fuera de la UE– de las inversiones y de los fondos financieros. El CESE también subrayó la necesidad de hacerlo, en un momento en el que la adopción global del impuesto ya no era una opción.

⁽²²⁾ Griffith-Jones, S., Persaud, A., 2012, op.cit.

2.7.1 Por lo que respecta al ámbito de aplicación del ITF, la adopción del principio de residencia (o territorialidad) supone que también las instituciones financieras de terceros países establecidas en la UE están sujetas al impuesto y ello implica un amplio espectro de aplicabilidad. La propia definición de territorialidad de las instituciones financieras, a los fines de la determinación del Estado miembro que recauda el impuesto, permite una buena capacidad de minimizar los casos de evasión y fraude.

2.7.2 Para neutralizar en mayor medida los efectos de la deslocalización de las transacciones financieras, el CESE apoya la propuesta presentada por el Parlamento Europeo de introducir el principio de emisión (*issuance principle*), según el cual el impuesto se aplica (como un impuesto de sello «*stamp duties*») a todas las transacciones con los instrumentos financieros emitidos por personas jurídicas registradas en la UE ⁽²³⁾.

2.7.3 Por lo que respecta a la aplicación de los tipos, el CESE recuerda que en el dictamen aprobado en 2010 (véase la nota a pie de página nº 2) ya había indicado la aplicación de un tipo uniforme del 0,05 %, pero reconoce que la aplicación de los dos tipos –tal como propone la Comisión– tiende a reducir el riesgo de la deslocalización de los mercados y garantiza adecuados recursos para los presupuestos de la Unión y de los Estados miembros.

2.7.4 Por otra parte, el CESE recuerda que, en los casos en que el ITF se ha introducido prestando una particular atención a su gestión, a la base imponible y a la aplicación de los tipos, se han obtenido resultados positivos en términos de ingresos sin menoscabar el crecimiento económico, como ha ocurrido en Corea del Sur, Hong Kong, India, Brasil, Taiwán y Sudáfrica ⁽²⁴⁾.

2.8 La exclusión del mercado primario de los ámbitos de la imposición minimiza los efectos del ITF sobre los costes de financiación de las actividades reales reduciéndolas a los efectos indirectos debidos a la liquidez eventualmente menor que tal impuesto induce sobre los valores tratados por los institutos financieros.

2.9 El hecho de que el impuesto también se aplique a los contratos de derivados sobre divisas, pero no a las operaciones sobre divisas al contado, permitiría intervenir en buena parte de

las operaciones con fines especulativos que afectan a los mercados de valores ⁽²⁵⁾. La eventual inclusión de las operaciones sobre divisas al contado en el ámbito de aplicación del ITF no constituiría ni una verdadera limitación de la libertad de circulación de los capitales (considerando también los tipos impositivos previstos) ni una violación de las partes correspondientes del Tratado de Lisboa (*Leading Group on Innovating Financing for Development*, París, junio de 2010).

2.10 Como ya manifestó el CESE (dictamen aprobado en 2011, véase la nota a pie de página nº 2), el ITF y el IAF no son sistemas de imposición alternativos. El ITF incide sustancialmente en las transacciones a corto plazo, mientras que el IAF incide en el conjunto de las actividades financieras (y por consiguiente, también incide en las intercambiadas en el mercado primario). La introducción del ITF no impide la aplicabilidad también de un sistema comunitario de IAF, en particular si el principal objetivo es «*una contribución justa e importante por parte del sector financiero*» (dictamen de 2010, véase la nota a pie de página 2) y la armonización del impuesto sobre las actividades financieras para reforzar el mercado único. Por otra parte, la aplicación de un sistema europeo de imposición de las transacciones financieras subraya la necesidad de una mayor uniformidad de los sistemas de imposición de los diferentes Estados miembros en materia de actividades financieras en general.

2.10.1 El ITF tiene efectos distributivos progresivos, tanto por la mayor utilización por parte de sujetos de ingresos elevados de los servicios prestados por el sector financiero como por la ausencia de costes directos para familias y empresas no financieras a consecuencia de las características de no aplicación a las actividades de concesión y asunción de préstamos. Sobre estas transacciones solo se gravarían los eventuales costes indirectos derivados de la menor liquidez de las actividades llevadas a cabo por los institutos financieros.

2.11 El sistema de recaudación de los impuestos es simple y tiene costes muy bajos para las operaciones que se producen sobre los mercados y, en general, para las transacciones registradas, lo que sostiene la necesidad de ampliar las obligaciones de registro de las operaciones financieras, incluidas las operaciones «*over the counter*» (extrabursátiles) representadas por productos no estandarizados negociados bilateralmente entre dos partes en dichos mercados de derivados fuera de la bolsa.

Bruselas, 29 de marzo de 2012.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Staffan NILSSON

⁽²³⁾ En el caso en que las partes contratantes no pagasen el impuesto de sello, el contrato de compra o venta resultaría inaplicable. Parlamento Europeo, Proyecto de informe sobre la Propuesta de Directiva del Consejo relativa a un sistema común del impuesto sobre las transacciones financieras y por la que se modifica la Directiva 2008/7/CE. Ponente: ANNI PODIMATA (10.2.2012).

⁽²⁴⁾ Griffith-Jones, S., Persaud, A., 2012, op.. cit.

⁽²⁵⁾ Las transacciones en divisas son el mismo tipo de transacciones para las que J. Tobin concibió tal impuesto. Tobin, J, 1978. A Proposal for International Monetary Reform. Prof. Tobin's Presidential Address at 1978 Conference of Eastern Economic Association, Washington DC, Cowles Foundation Paper – Reprinted for Eastern Economic Journal, 4(3-4), julio-octubre de 1978.

ANEXO

al Dictamen del Comité Económico y Social Europeo

Las propuestas de enmienda siguientes, que obtuvieron más de un cuarto de los votos emitidos, fueron rechazadas en el transcurso de los debates:

Punto 1.1

Añádase un nuevo punto 1.2 tras el punto 1.1:

«El Comité desearía, no obstante, expresar su enorme inquietud por las repercusiones negativas de este impuesto de cara al crecimiento y el empleo –como destaca la Comisión Europea en su evaluación de impacto–, así como por los efectos que cabría temer más allá del sector financiero, especialmente en lo relativo al acceso de las PYME y los agricultores al capital y al incremento de los costes para prestatarios y titulares de fondos de pensión. Asimismo, es probable que el impuesto propuesto merme el poder adquisitivo de los hogares de renta baja.»

Exposición de motivos

Se hará oralmente.

Se rechaza la enmienda por 93 votos a favor, 143 en contra y 11 abstenciones.

Punto 1.10

Modifíquese como sigue:

«1.10 El CESE subraya la necesidad de gestionar debidamente las consecuencias macroeconómicas y microeconómicas negativas de la aplicación legislativa del ITF, neutralizando o, al menos, reduciendo sus riesgos y costes. A este respecto conviene observar que el diferente peso del sector financiero respecto al conjunto de la economía de cada Estado miembro indica que es posible que la carga de este impuesto no sea compartida por igual entre los Estados miembros. Por ello el CESE estima que, para compensar los efectos negativos más importantes que la aplicación del ITF podría producir en la economía real, habría que evaluar la introducción de adecuados mecanismos de compensación.»

Exposición de motivos

Es evidente que el sector financiero tiene un diferente peso económico respecto a la economía general en cada Estado miembro. Por consiguiente, el CESE debería reconocer esta evidencia.

Se rechaza la enmienda por 86 votos a favor, 137 en contra y 15 abstenciones.

Punto 3.3.2

Añádase texto:

«El CESE, al afirmar que la crisis actual se debe a una crisis financiera desencadenada en 2007 y propagada a partir de 2008 a la economía real ⁽¹⁾, considera que el principal sector responsable de tal crisis –el financiero (junto con la clase política) – debe ser llamado a contribuir también a superarla. Hasta hoy el compromiso de apoyo al sector financiero (en términos de financiación y garantías) por parte de los Estados miembros de la UE se eleva a 4 600 millones de euros correspondientes al 39 % del PIB de la UE-27 de 2009. Una contribución que ha agravado peligrosamente el estado de las finanzas públicas de algunos Estados miembros de la UE, desencadenando una peligrosa crisis en la zona del euro ⁽²⁾.»

Exposición de motivos

No se puede pasar por alto el papel de los políticos en términos de responsabilidad por la crisis. Es evidente que la actuación irresponsable de la clase política durante muchos años ha contribuido de manera significativa a la crisis en numerosos países.

Se rechaza la enmienda por 72 votos a favor, 154 en contra y 15 abstenciones.

⁽¹⁾ Dictamen sobre la Comunicación de la Comisión: Reforzar la coordinación de las políticas económicas para fomentar la estabilidad, el crecimiento y el empleo – Instrumentos para una mejor gobernanza económica de la UE, DO C 107/7 de 6.4.2011.

⁽²⁾ Comisión Europea, Bruselas, 28.9.2011, SEC(2011) 1103 final. Documento de trabajo de los servicios de la Comisión. Resumen de la evaluación de impacto que acompaña al documento «Propuesta de Directiva del Consejo relativa a un sistema común del impuesto sobre las transacciones financieras y por la que se modifica la Directiva 2008/7/CE».

Punto 4.6

Modifíquese como sigue:

~~La~~ Es posible que una tasa suplementaria sobre los fondos de pensiones provocada por la introducción del ITF, por una parte, sería modesta pueda percibirse como modesta en consideración de las modalidades y tipologías de inversión; y por otra, y la posible reevaluación de los activos típicos de los fondos de pensiones (inversiones menos volátiles) ~~podrá compensar y superar~~ compensará y superará, sin duda, las eventuales reducciones de rentabilidad debidas a la aplicación del impuesto. Es muy probable, sin embargo, que esta tasa conduzca a una reducción del nivel de las futuras pensiones, lo cual revestirá una importancia significativa para los trabajadores procedentes de los Estados miembros en los que los recursos financieros acumulados en los fondos de pensiones constituyen una proporción muy importante de las pensiones. Sin embargo ~~Por tanto, el CESE considera que, para neutralizar o reducir los efectos sobre los fondos de pensiones, se podría evaluar la hipótesis de todas las transacciones que impliquen la transferencia (pago) de cotizaciones a fondos de pensiones y su desembolso final deberían beneficiarse de una exoneración total de este impuesto, por lo que debería considerarse una reducción sustancial de los tipos o la introducción de algunas formas de exención para tal sector en relación con otras transacciones.»~~

Exposición de motivos

La información presentada en la reunión del grupo de estudio demuestra que, como consecuencia de este impuesto, el futuro capital de pensiones de los ciudadanos podría verse reducido hasta un 5 %. Se considera moralmente inapropiado obligar a millones de futuros pensionistas europeos a reducir de esta manera el valor de su ya escasa futura pensión.

Se rechaza la enmienda por 82 votos a favor, 142 en contra y 19 abstenciones.

Punto 4.7.3

Modifíquese como sigue:

«Por lo que respecta a la aplicación de los tipos, el CESE recuerda que en el dictamen aprobado en 2010 (véase la nota a pie de página nº 2) ya había indicado la aplicación de un tipo uniforme del 0,05 %, pero reconoce que la aplicación de los dos tipos –tal como propone la Comisión– tiende a reducir el riesgo de la deslocalización de los mercados y garantiza adecuados recursos para los presupuestos de la Unión y de los Estados miembros. El CESE considera, no obstante, que en caso de que se decida aplicar este impuesto únicamente a los países de la Unión Europea, privándolo así de un alcance global, el tipo máximo no debería exceder del 0,05 %, mientras que su posible incremento al 0,1 % (conforme a la propuesta de la Comisión) solo debería producirse al cabo de unos años y debería estar sujeto a un análisis detallado de las repercusiones económicas y sociales del sistema actual.»

Exposición de motivos

No hay ningún motivo para que el CESE modifique su postura anterior en relación con el tipo máximo del 0,05 %, sobre todo si se tienen en cuenta las numerosas e imprevisibles consecuencias que podría tener la solución propuesta.

Se rechaza la enmienda por 85 votos a favor, 144 en contra y 12 abstenciones.