

Bruselas, 14.2.2013
SWD(2013) 29 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

por la que se establece una cooperación reforzada en el ámbito del impuesto sobre las transacciones financieras

{COM(2013) 71 final}
{SWD(2013) 28 final}

1. INTRODUCCIÓN

El 28 de septiembre de 2011, la Comisión adoptó una propuesta¹ de Directiva del Consejo relativa a un sistema común del impuesto sobre las transacciones financieras (en lo sucesivo, «ITF») y por la que se modifica la Directiva 2008/7/CE².

Durante las siete reuniones del Grupo de Trabajo del Consejo «Cuestiones Fiscales -Fiscalidad Indirecta (ITF)» (en lo sucesivo, «Grupo de Trabajo del Consejo»), celebradas inicialmente bajo la Presidencia Polaca y, a continuación, bajo la Presidencia Danesa, en las que se presentaron, analizaron y debatieron numerosas configuraciones alternativas de dicho impuesto basadas en la propuesta de la Comisión, quedó patente la imposibilidad de lograr un respaldo unánime de los Estados miembros en su conjunto a un sistema común del ITF, ya fuera en los términos de la propuesta de la Comisión o con arreglo a una variante de la misma.

Durante la reunión del Consejo de 22 de junio de 2012, aquellos Estados miembros que habían manifestado ya su oposición al sistema común del ITF en las etapas precedentes reiteraron su postura. Ante esta situación, algunos Estados miembros expresaron su intención de solicitar una autorización para iniciar una cooperación reforzada de conformidad con lo dispuesto en el artículo 20 del TUE y el artículo 329 del TFUE.

En tales circunstancias, once Estados miembros (Austria, Bélgica, Estonia, Francia, Alemania, Grecia, Italia, Portugal, Eslovaquia, Eslovenia y España) han dirigido solicitudes oficiales a la Comisión en las que expresan su deseo de establecer entre sí una cooperación reforzada en el ámbito del establecimiento de un sistema común del ITF e invitan a la Comisión a presentar una propuesta al Consejo a tal efecto.

El 23 de octubre de 2012, la Comisión presentó sus conclusiones sobre estas solicitudes. No pudo encontrar ni un solo caso de incumplimiento de las disposiciones del Tratado por parte de estas solicitudes y, tras evaluar la oportunidad política de avanzar sobre este tema, propuso una Decisión del Consejo por la que autorizaba una cooperación reforzada en el ámbito de impuesto sobre las transacciones financieras. Tras su aprobación por el Parlamento Europeo el 12 de diciembre de 2012, el Consejo autorizó el procedimiento de cooperación reforzada el 22 de enero de 2013.

2. CUESTIONES DE PROCEDIMIENTO Y CONSULTA DE LAS PARTES INTERESADAS

Tal como exigen las Directrices relativas a la evaluación de impacto, para efectuar este análisis se ha consultado a todas las partes interesadas. Este análisis de las opciones de actuación y los impactos de una cooperación reforzada en el ámbito del impuesto sobre las transacciones financieras se ha beneficiado de la evaluación de impacto que acompañaba a la propuesta inicial de la Comisión³, con vistas a la cual se ha llevado a cabo una amplia consulta, de los anexos de la evaluación de impacto y de análisis adicionales, realizados y publicados por la Comisión Europea⁴.

¹ COM(2011) 594 de 28 de septiembre de 2011.

² Directiva 2008/7/CE del Consejo relativa a los impuestos indirectos que gravan la concentración de capitales (DO L 46 de 21.2.2008, p. 11.).

³ SEC (2011) 1102 final.

⁴ Véanse, por ejemplo, el sitio web dedicado al ITF de la Comisión Europea http://ec.europa.eu/taxation_customs/taxation/other_taxes/financial_sector/index_en.htm o

3. DETERMINACIÓN DEL PROBLEMA

El sector financiero y otros sectores son actualmente objeto de impuestos nacionales sobre las transacciones financieras no armonizados que plantean cuestiones de no imposición y de doble imposición, tanto en la EU11+ como en los Estados miembros no participantes, lo que supone una fragmentación del Mercado Único de los servicios financieros. Uno de los principales objetivos de las recientes iniciativas en materia de fiscalidad del sector financiero ha sido, y sigue siendo, recibir una contribución equitativa y sustancial del sector financiero a la financiación de las operaciones de rescate de las que se ha beneficiado, ya sea directa o indirectamente. El desarrollo económico desde el comienzo de la crisis económica y financiera y el éxito relativo en la estabilización de los mercados financieros no implica un cambio de las características de los problemas a los que hay que hacer frente, a saber, un enorme coste para rescatar al sector financiero que ha prefinanciado el contribuyente, la necesidad cada vez más acuciante de volver a situar las finanzas públicas en una senda sostenible y la ausencia de una contribución equitativa y sustancial del sector financiero.

4. OBJETIVOS

Los objetivos generales pueden definirse del siguiente modo:

- armonización de la legislación existente;
- limitación del comportamiento perjudicial de los mercados, estabilizándolos así;
- garantía de que las entidades financieras realizan una contribución equitativa y sustancial a la cobertura de los costes de la reciente crisis.

5. OPCIONES DE ACTUACIÓN

La hipótesis de referencia con la que han de compararse las opciones de actuación alternativas ha de ser una situación en la que no se llega a ningún acuerdo sobre un sistema común del ITF, ni al nivel de la EU-27 ni al de la EU11+.

Esta hipótesis de referencia se caracteriza por una serie de regímenes nacionales descoordinados que cambian constantemente (ya que algunos Estados miembros han decidido modificar sus regímenes o introducir nuevas formas de ITF)⁵ y que se caracterizan en general por lo siguiente:

- el ámbito de aplicación del impuesto en la mayoría de los países es bastante reducido y, en general, abarca la negociación de valores (especialmente acciones) solamente en mercados regulados, con poca o ninguna imposición a los derivados o las transacciones en mercados no organizados;

ECFIN(2012), *Securities Transaction Taxes: Macroeconomic Implications in a General-Equilibrium Model* (documento económico de Rafal Raciborski, Julia Lendvai y Lukas Vogel), en http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/economic_paper/2012/ecp450_en.htm.

⁵ En la zona de cooperación reforzada, tres Estados miembros cuentan con diferentes formas de ITF, mientras que al menos otros tres – en el momento en que se redactó el presente documento de análisis – tenían previsto introducir sus propios regímenes nacionales en un futuro próximo.

- una sustitución significativa de los instrumentos financieros a fin de evitar la fiscalidad;
- exenciones específicas de instrumentos y operadores (por ejemplo, en el caso de los derivados, las participaciones/acciones de OICVM, los creadores de mercado, los intermediarios de valores, etc.);
- la recaudación del impuesto se realiza normalmente a través de intermediarios de valores y generalmente el impuesto no se recauda a ambos extremos de la operación financiera.

En consecuencia, estos impuestos suelen generar pocos ingresos, no incitan al cumplimiento voluntario de la obligación impositiva y los regímenes fiscales vigentes incumplen un principio básico de la imposición, que aspira fundamentalmente a recaudar ingresos, es decir, a tratar acontecimientos semejantes (operadores, instrumentos y mercados) de forma similar. Esto, a su vez, da lugar a un falseamiento de la competencia tanto en los Estados miembros como en el Mercado Único.

Para superar estas deficiencias de la hipótesis de referencia, podrían haberse previsto distintas alternativas de actuación:

- opción A: un impuesto sobre las transacciones financieras a nivel mundial;
- opción B: un impuesto sobre las transacciones financieras a nivel de la EU-27;
- opción C: un impuesto sobre las transacciones financieras a nivel de la EU11+ a través de la cooperación reforzada;
- opción D: un impuesto sobre las transacciones financieras coordinado fuera del marco de los Tratados de la UE.

Las opciones A y B deben descartarse de cara a un futuro próximo porque políticamente es imposible su aplicación.

6. COMPARACIÓN DE LAS OPCIONES DE ACTUACIÓN

La evaluación de impacto que acompañaba a la propuesta inicial de septiembre de 2011 ha demostrado claramente que, en ausencia de una actuación coordinada de la UE, no se cumplirá ninguno de los objetivos de la fiscalidad sobre el sector financiero. En otros términos, la dependencia única de la actuación nacional descoordinada generaría una multitud de regímenes nacionales distintos de imposición al sector financiero, socavando así el buen funcionamiento del Mercado Único, provocando numerosos casos de doble imposición y, lo que es más importante, de doble no imposición, a pesar del objetivo general de velar por que el sector financiero contribuya de forma equitativa y sustancial a la financiación de los costes de la crisis. No habría neutralidad fiscal entre diferentes productos, mercados y operadores, y sería fácil que estos concibieran sus operaciones, especialmente las más móviles, de manera que no se adeudara ningún impuesto. En consecuencia, el flujo de ingresos potencial sería bastante reducido (posiblemente con la excepción de los países que acogen importantes centros financieros) y la fiscalidad apenas contribuiría a reforzar la eficacia de la normativa para desalentar actividades que no mejoren el funcionamiento y la estabilidad de los mercados financieros, incitando, al mismo tiempo, un comportamiento cortoplacista y la búsqueda de rendimientos.

Contra esta hipótesis de referencia y en ausencia de una solución mundial, un régimen común del impuesto sobre las transacciones financieras en la EU-27 como el propuesto por la Comisión en septiembre de 2011 (opción B) tendría resultados muy positivos en todas las dimensiones. Tal régimen habría podido evitar cualquier tipo de doble imposición o de doble no imposición en la EU-27 y habría permitido diseñar el impuesto de forma que fuera neutro para todos los operadores, todos los mercados y todos los instrumentos. Gracias a su amplia base y sus poderosas características antideslocalización, antievasión y antielusión, un régimen común de la EU-27 habría permitido garantizar que el sector financiero aporte una contribución equitativa y sustancial a la financiación de los costes de la crisis, desincentivando paralelamente algunas de las actividades que no mejoran el funcionamiento o la estabilidad de los mercados financieros.

Sin embargo, la opción de establecer un régimen común del impuesto sobre las transacciones financieras en la EU-27 no se materializó por razones políticas y no será posible lograr un acuerdo al respecto en un futuro previsible. Así pues, once Estados miembros que representan aproximadamente dos tercios de la economía de la EU-27 en su conjunto, han solicitado que se les permita avanzar en el marco de la cooperación reforzada (opción C) basándose en los objetivos y el alcance de la propuesta inicial de la Comisión. Pese a que esto no es tan eficaz como la aplicación de la misma política a nivel de la EU-27 (no será posible evitar todos los incidentes de doble imposición dentro de la totalidad de la EU-27 hasta que todos los Estados miembros se hayan integrado en el ámbito territorial del ITF y las disposiciones antideslocalización / antievasión, pese a ser aún muy relevantes, serán un poco menos eficaces que las del mismo ITF en un régimen aplicable a toda la EU-27), un régimen común del impuesto sobre las transacciones financieras a nivel de la EU11+ constituirá una importante mejora en comparación con la hipótesis de referencia.

En el marco de la Presidencia Danesa, se habían debatido también varias subopciones del ITF en las seis reuniones del Grupo de Trabajo del Consejo. En aquel momento, los debates se celebraron dando por supuesto que el régimen común del ITF se aplicaría en toda la EU-27 y no en un subconjunto de Estados miembros. No obstante, las mismas cuestiones podrían también plantearse en los debates del subconjunto de Estados miembros. Las diferentes variantes debatidas podrían agruparse en las cuatro subopciones siguientes:

- exclusión permanente del ámbito de aplicación de la Directiva para determinados instrumentos financieros, tales como la emisión y el rescate de participaciones en OICVM o FIA, la negociación de bonos, obligaciones o letras del Estado o la celebración y modificación de pactos de recompra («repos») y contratos de derivados (subopción C.1);
- exclusión permanente del ámbito de aplicación de la Directiva para determinados operadores, como los gestores de la deuda pública, los bancos de desarrollo regional, las actividades de los fondos de pensiones del pilar II y del pilar III, los denominados «internalizadores» tales como los creadores de mercado, los intermediarios de valores y los negociadores por cuenta propia (subopción C.2);
- refuerzo de las características antideslocalización del régimen común mediante el complemento del principio de residencia con elementos del principio de emisión y el cambio de la incidencia regional del impuesto mediante la modificación del orden de criterios, determinando también la asignación de la potestad tributaria de los diferentes Estados miembros (opción C.3) e
- introducción del sistema común solo gradualmente, es decir, eximiendo temporalmente a determinados operadores, mercados y productos, y ampliando la base impositiva sucesivamente (subopción C.4). De esta forma pueden pasar varios años hasta que se alcancen el ámbito de aplicación y los objetivos propuestos por la Comisión en su propuesta inicial.

El análisis de impacto de las diversas opciones de actuación llega a la conclusión de que tanto la opción C como las cuatro subopciones analizadas siempre serían preferibles a la hipótesis de referencia de no hacer nada en todas las dimensiones (lo cual se indica mediante el signo «+» en el cuadro que figura más abajo), excepto en el caso del criterio «antievación fiscal», ya que, en ese caso, la no imposición de las bases impositivas más móviles podría resultar la pauta dominante de los regímenes fiscales nacionales. Sin embargo, solo la subopción C.3 arrojaría los mismos o incluso mejores resultados (con respecto a sus características en materia de recaudación de ingresos y antideslocalización) que la propuesta inicial de la Comisión adaptada a la EU11+ (opción C).

Sin embargo, el análisis también aboga por que se consideren para su adopción algunas de las medidas más adaptadas al contexto de las subopciones C.1 a C.3, mientras que la subopción C.4 (introducción progresiva de un ITF pleno) tendría deficiencias significativas en comparación con la creación de una sola vez de un régimen común de ITF que abarcara todos los productos, todos los operadores y todos los mercados.

Así pues, dada la imposibilidad de establecer un sistema común del impuesto sobre las transacciones financieras a nivel de la EU-27 y habida cuenta del presente análisis de las opciones de actuación y sus efectos, la política más prometedora podría ser introducir el régimen común que propuso la Comisión Europea en septiembre de 2011, pero en el subgrupo de once Estados miembros en el marco de la cooperación reforzada, y adaptándolo y complementándolo con los siguientes elementos de las subopciones C.1, C.2 y C.3:

- excluir la emisión de acciones y participaciones de OICVM y FIA del ámbito de aplicación de la Directiva para no correr el riesgo de gravar la captación de capital;
- excluir a los gestores de la deuda pública del ámbito de aplicación de la Directiva para no interferir en su actividad de fluidificar el mercado;
- añadir elementos del principio de emisión y complementar el criterio de «autorización» para cubrir una posible laguna en el marco de la cooperación reforzada, intensificando así las características antideslocalización de la propuesta.

Se podría dejar que los Estados miembros participantes determinen, al cabo de un proceso de negociaciones entre ellos, en qué medida desean modificar el orden de los criterios para determinar el Estado miembro de establecimiento, así como la incidencia regional del impuesto, especialmente cuando se hayan puesto de acuerdo todos ellos en lo que podría considerarse como un sistema justo de participación en los ingresos.

Cuadro 1: Comparación de las diferentes opciones de actuación*

	Mercado único	Neutrali- dad fiscal	Antidesloca- lización/ antievación	Ingresos adicionales potenciales	Desalentar la asunción de un riesgo excesivo, búsqueda de rendimientos y comportamiento cortoplacista
<i>Hipótesis de referencia</i>	0	0	0	0	0

(no actuación)					
Opción C (ITF en la EU11)	++	+++	++	+++	++
<u>Subopción C.1</u> (EU11, pero exención permanente de instrumentos)	++	++	+	++	++
OICVM/FIA	++	++	++	++	++
Deuda pública	++	++	+	+++	++
Pactos de recompra («repos»)	++	0	0	+	0
Derivados					
<u>Subopción C.2</u> (EU11, pero exención permanente de operadores)					
Gestores de la deuda pública	++	+++	++	+++	++
	+	++	+	+++	++
Bancos de desarrollo	+	+	+	+	0
«Internalizadores»	+	++	+	++	+
Fondos de pensiones					
<u>Subopción C.3</u> (EU11, pero modificando los criterios del art. 4)					
Añadir elementos del principio de emisión	++	+++	++	+++	+++
Cambiar el orden de los criterios	./.	./.	./.	./.	./.
Restablecer el poder del criterio de «autorización»	++	+++	++	+++	+++
<u>Subopción C.4</u> (EU11, pero paso a paso/exenciones temporales)	++	+	+	0 a + + +	0+

* Los efectos corresponden a EU11+, en comparación con la hipótesis de referencia de no actuación.

7. APLICACIÓN, CONTROL Y EVALUACIÓN

La evaluación de las consecuencias macroeconómicas y microeconómicas de la aplicación de la medida legislativa podría llevarse a cabo en un plazo de tres años tras la entrada en vigor de las disposiciones de aplicación de la Directiva. La Comisión podría entonces presentar al Consejo un informe sobre el funcionamiento técnico de la Directiva.