

## EL IMPUESTO SOBRE LAS TRANSACCIONES FINANCIERAS: UN EJERCICIO DE COOPERACIÓN REFORZADA EN EL SEÑO DE LA UNIÓN EUROPEA

JORGE ESTEBAN SÁEZ (\*)

### 1. INTRODUCCIÓN

Tras la quiebra de Lehman Brothers y el fracaso de las negociaciones para su salvación, la burbuja económica explotó. La especulación sobre todo por parte de las entidades bancarias y de los fondos de inversión, y la vorágine del sector de la construcción condujeron a una crisis de la que todavía hoy en día, los países no han sido capaces de recuperarse completamente.

Las consecuencias de la crisis han sido devastadoras para las economías nacionales. El desempleo se disparó en la mayor parte de los países europeos, muchas empresas quebraron por falta de ingresos o de financiación bancaria a pesar de los esfuerzos continuos del banco central europeo, emitiendo deuda a tipos de interés mínimos, y de los Estados que han inyectado cuantiosas cantidades de dinero a las entidades bancarias con el fin de evitar un colapso financiero a costa de los presupuestos nacionales.

Ante esta situación, los Estados Miembros de la Unión Europea en 2011 revisaron el pacto para la estabilidad y crecimiento europeo. El Pacto de Estabilidad y Crecimiento contiene un conjunto de normas para establecer una supervisión económica y presupuestaria en el ámbito europeo. Su objetivo es garantizar la estabilidad económica y financiera de la UE y evitar la aparición de nuevas crisis económicas que dañen la integridad de Europa. Según el citado pacto, los Estados miembros deben mantener unas finanzas públicas saneadas con el fin de evitar la aparición de déficits públicos excesivos.

La Comisión, no obstante, también centra sus esfuerzos en reformar el sistema impositivo de los países miembros de la Unión Europea. Dentro de esta tendencia, se enmarca el intento de aprobación de un impuesto a las transacciones finan-

cieras. Esta propuesta de la Comisión basada en las teorías de Keynes (1938) y Tobin (1978) tiene como objetivo principal la obtención de unos ingresos para los estados que alivien el déficit de los mismos y permitan una asignación razonable de los costes de la crisis sin necesidad de aumentar la presión fiscal a las personas físicas en las cuales se concentra gran parte del sostenimiento de los ingresos públicos y las cuales demandan una mayor contribución del sistema financiero al erario público.

Sin embargo, la propuesta de Directiva se enfrenta a una oposición férrea dentro del sistema financiero, que basándose en las teorías económicas neoliberales, ha conseguido que sus operaciones queden prácticamente exoneradas de cualquier forma de imposición tanto directa como indirecta en la mayor parte de países del mundo. Además, ciertos países dentro de la Unión Europea también son escépticos sobre la evolución de los mercados financieros tras aprobar e implantar el citado impuesto, sobre todo, comprobadas las consecuencias producidas por tributos análogos en algunos estados del entorno europeo.

No obstante, la intención de la Comisión parece clara, y desea que la propuesta salga adelante aunque sea con un procedimiento de cooperación reforzada en el que solamente toman parte 10 países miembros. Aun así, es consciente que una regulación de este tipo debe englobar a todos los países del mundo, pero asume y espera, que habida cuenta del papel de Europa dentro del mercado financiero internacional, otros países comiencen a adherirse a la propuesta hasta alcanzar un acuerdo globalizado que quizás pueda marcar un antes y un después en la fiscalidad al sector financiero.

Nos encontramos, por tanto, ante un tema de suma relevancia y actualidad, puede hacer cambiar la actuación de los agentes económicos que intervienen en el mercado financiero y que, de una manera u otra, va a afectar a la

(\*) Máster en Asesoría Fiscal por la Cámara de Comercio de Bilbao y Asesor fiscal en Asesoría Fisc. Mctil. Lavín, S.L.

economía real. Por ello merece la pena entender la propuesta de Directiva para el establecimiento de un impuesto a las transacciones financieras, las razones por las que se establece y las consecuencias que puede tener su implantación.

En este trabajo se van a exponer los orígenes teóricos de la propuesta de la Comisión Europea y los antecedentes más relevantes de impuestos a las transacciones financieras que han existido en países europeos. También se explica cuáles son los mecanismos principales del procedimiento de cooperación reforzada, el cual está consiguiendo que, por el momento, la propuesta prospere. De la misma manera se va a estudiar la última propuesta de impuesto a las transacciones financieras presentada que pudiera ser establecida en un futuro a medio/ largo plazo, y, por último, el debate que se ha generado en torno a este impuesto en el seno de la Unión Europea.

## 2. ANTECEDENTES ITF

Para descubrir los inicios de la actual propuesta del impuesto a las transacciones financieras hay que remontarse al sistema Bretton Woods. Este sistema, de manera muy resumida, consistía en que EEUU se obligaba a mantener la paridad oro-dólar mientras que el resto de monedas de los países debían mantener la paridad con el dólar con un margen de un 1% de fluctuación. Con el sistema Bretton Woods los tipos de cambios de las divisas se mantuvieron estables en el tiempo generando una seguridad monetaria que permitió aumentar las inversiones en los países.

Con el posterior establecimiento de un sistema de tipos de cambio flotantes unido a la liberalización de las restricciones a la libertad de movimiento de capitales, los flujos financieros buscaron las mejores oportunidades de rentabilizar las inversiones y con ello comenzó la especulación con las divisas. “La supresión de cualquier obstáculo a la movilidad de los capitales dio un impulso decisivo a la constitución de una economía internacional de especulación donde no solamente el volumen de las transacciones creció de forma explosiva, sino donde, y es más fundamental, cambió la naturaleza misma del mercado: “El motivo de la especu-

lación se impone en forma cada vez más neta a los de transacción y precaución”.<sup>1</sup>

Consciente de este nuevo problema James Tobin en sus Janeway Lectures en la Universidad de Princeton en el año 1974<sup>2</sup> elaboró una teoría basada en las ideas de Keynes, en las que propugnaba la introducción de un impuesto que gravase las transacciones en el mercado de valores como fórmula para desincentivar las actividades especulativas y evitar con ello, los efectos que la especulación produjo sobre la economía real durante la grave crisis económica que en 1929 condujo a la “Gran Depresión”.

La idea principal de la teoría consiste en la creencia de que el exceso de liquidez es el causante de la especulación y, que, por tanto, si se reduce el nivel de liquidez de los inversores también se reducirá por otro lado el nivel de inversiones arriesgadas y/o especulativas generando una mayor estabilidad en la economía. Según su teoría la Tasa Tobin también permitiría filtrar los mercados de cambio, y llevar su horizonte de cambio al largo plazo de tal forma que los tipos de cambio de las divisas reflejasen mejor las tendencias estructurales de los países y menos la especulación de los agentes económicos.

El sistema de funcionamiento de la Tasa Tobin tiene en cuenta que la mayor parte de los flujos especulativos buscan la rentabilidad a muy corto plazo y que para ello es necesaria la realización de muchas operaciones para lograr unos beneficios considerables. Si se impone un tipo reducido a todas las operaciones de divisas, en particular la compra y la venta, las operaciones no se encarecen hasta el punto ser económicamente inviables, pero las convierte en poco atractivas.

James Tobin aclara que si comprar y vender en el mercado fuese relativamente más costoso las operaciones especulativas dejarían de ser rentables y por tanto desaparecerían porque el menor

1 Bruno Jetin (2005). “La tasa Tobin: La solidaridad entre las naciones”. Antrazyt 219 Pág 14

2 Tobin J, (1974). “The New Economics One Decade Older”. The Elliot Janeway Lectures Historical Economics, Princeton Legacy Library.

beneficio de la operación no compensa el coste de fracaso de la misma. Se produce, por tanto, un incremento del interés sobre el valor real de las acciones y no sobre su valor especulativo que “provoca una inestabilidad en los tipos de cambio que incrementa los intereses reales, frenando el consumo doméstico y las inversiones productivas de las empresas”.<sup>3</sup>

La tasa Tobin nunca se llegó a materializar, sin embargo, su teoría asentó las bases para que surgiessen nuevas teorías impositivas en este sentido.

Años más tarde, basándose en las ideas de J.Tobin, surgieron otras versiones de impuestos que ya no solamente gravaban el mercado de divisas sino que ampliaban su ámbito aplicación también a las operaciones financieras. Stiglitz, galardonado en 2001 como Premio Nobel de Economía, elaboró en 1989 una revisión de las teorías de Keynes y proponía la introducción de un impuesto a las transacciones financieras tanto en el mercado de divisas y en el de valores, afirmando que en este tipo de operaciones no se advertían características de eficiencia propias de los mercados. En otras palabras, no se asignaban los recursos de manera eficiente, tal y como se había afirmado desde sectores que se oponían al establecimiento de este tipo de impuestos. De la misma manera, afirmaba que la suma del beneficio individual proveniente de la especulación era en todo caso superior al beneficio social del establecimiento de un impuesto, por lo que el impuesto se debía centrar en la disuasión de las acciones especulativas y en el aumento de una asignación de recursos.<sup>4</sup>

A raíz de esta última propuesta diversos autores comenzaron a estudiar la posibilidad de establecer el impuesto de manera firme y valoraron sus consecuencias como Tornell (1990), Reinhart (1991), Eichengreen y Wyplosz (1993), Spahn que en 2002 sugirió la primera propuesta de estable-

3 Ainhoa Sanjurjo Ferreiro (2014). “La tasa Tobin: un impuesto sobre las transacciones financieras”. Universidad de A Coruña

4 Pablo Andrés Hernández González Barreda 2012. “Tributación Bancaria en la Unión Europea”. Dykinson. Pág 106.

cer un ITF a escala europea. Su propuesta se discutió en Bruselas, pero nunca llegó a alcanzarse.

La crisis financiera de 2008 incentivó una nueva ola de propuestas que nacieron con el firme propósito de regular el sector financiero. Autores como Krugman (2009), Rodrick (2009), Schulmeister (2009), Kapoor (2010), Langmore (2010) y Jetin (2009) han propuesto diferentes impuestos a las transacciones financieras y diferentes regulaciones para un nuevo sistema financiero internacional.

Pero cuando se habla de tributación al sistema financiero no sólo debemos fijarnos en el establecimiento de un nuevo impuesto en base a estudios de economistas en su mayor parte. En el caso europeo existe una normativa tributaria que en principio podría dejar sujeta a gravamen las transmisiones del sector financiero. Con las primeras versiones de las directivas europeas para la aprobación del Impuesto sobre el Valor Añadido se reabrió el debate sobre la imposición a las operaciones financieras.

La Segunda Directiva del Consejo 67/228/CEE, de 11 de abril, en materia de armonización de las legislaciones de los Estados miembros relativas a los impuestos sobre el volumen de los negocios. Estructura y modalidades de aplicación del sistema común del Impuesto sobre el Valor Añadido, dejó libertad a los Estados miembros para la tributación de dichas operaciones.

El artículo 6. 2 de dicha Directiva establecía lo siguiente:

“2. Las reglas contenidas en la presente Directiva, relativas al gravamen de las prestaciones de servicios, sólo se aplicarán obligatoriamente a las prestaciones de servicios enumeradas en el Anexo B.”

La lista de servicios del Anexo B no incluía los servicios financieros por lo que existía plena libertad para los Estados miembros para someter dichas operaciones o no al Impuesto.<sup>5</sup>

5 Jose María Lopez Alascio. “La opción por la tributación de las operaciones financieras en el IVA”. Dirección General de Tributos

En el artículo 10 del texto se incluía la posibilidad que los Estados Miembros previa consulta tuvieran la facultad de establecer las exenciones que considerasen oportunas en sus normas nacionales. Y, a través de dicha posibilidad la mayoría de Estados establecieron unas exenciones que prácticamente abarcaban la totalidad de las operaciones financieras.

Más tarde la propia Unión Europea en la Sexta Directiva establecería un listado de operaciones que quedaban exentas del impuesto, considerando que debía existir un listado común de exenciones en materia de IVA entre los países Miembros y en ella se incluyeron la mayor parte de operaciones financieras:

*"d) Las operaciones siguientes:*

- 1. la concesión y la negociación de créditos, así como la gestión de créditos efectuada por quienes los concedieron;*
- 2. la negociación y la prestación de fianzas, cauciones y otras modalidades de garantía, así como la gestión de garantías de créditos efectuada por quienes los concedieron;*
- 3. las operaciones, incluidas las negociaciones, relativas a depósitos de fondos, cuentas corrientes, pagos, giros, créditos, cheques y otros efectos comerciales, con excepción del cobro de créditos;*
- 4. las operaciones, incluida la negociación, relativa a las divisas, los billetes de banco y las monedas que sean medios legales de pago, con excepción de las monedas y billetes de colección; se considerarán de colección las monedas de oro, plata u otro metal, así como los billetes, que no sean utilizados normalmente para su función de medio legal de pago o que revistan un interés numismático;*
- 5. las operaciones, incluida la negociación, pero exceptuados el depósito y la gestión, relativas a acciones, participaciones en sociedades o asociaciones, obligaciones y demás títulos-valores, con excepción de:*

- los títulos representativos de mercaderías, y
- los derechos o títulos enunciados en el apartado 3 del artículo 5;

*6. la gestión de fondos comunes de inversión definidos como tales por los Estados miembros.”<sup>6</sup>*

Aunque en el ámbito del Impuesto sobre el Valor Añadido las operaciones han quedado exentas de tributación ha habido propuestas de imposición a las transacciones financieras que se han llegado a establecer entre las que cabe destacar las siguientes:

### 3.1. Reino Unido

Reino Unido cuenta con un impuesto que recae en la transmisión, depósito y liquidación de acciones, derivados y préstamos convertibles que se documenten mediante contrato. En este sentido el impuesto de Reino Unido es muy parecido al AJD español, grava el registro de la propiedad de un activo financiero.

El Stamp Duty de Reino Unido se establece a la transacción de los activos anteriormente mencionados de compañías británicas sin consideraciones del lugar en el que se lleven a cabo. Es, por tanto, un impuesto global que sobrepasa las barreras nacionales. Esta característica permite evitar la migración de capitales que supone uno de los principales problemas al establecer un impuesto financiero.

Sin embargo, existen en la regulación inglesa un amplio abanico de exenciones relativas a los mercados negociados e instrumentos financieros.

El valor determinado en el contrato constituye la base imponible del impuesto que se grava a un tipo del 0,5%.

El adquirente es el sujeto pasivo del impuesto encargado de declarar y pagar el impuesto, sin

<sup>6</sup> Jose María Lopez Alascio. “La opción por la tributación de las operaciones financieras en el IVA”. Dirección General de Tributos

embargo, el intermediario tiene la obligación de comunicar a las autoridades la operación.

A pesar de que este impuesto es en su aplicación fácilmente eludible pues sólo grava la transferencia de la propiedad legal y muchos inversores optan por comprar títulos al portador. Este impuesto es un ejemplo de cómo se puede regular un impuesto de manera internacional de manera que su elusión sea más complicada y de cómo establecer un control sobre las transacciones fuera del territorio del Estado mediante la inscripción en Reino Unido de las operaciones.

### 3.2. Suecia

Suecia estableció en 1984 un ITF que acabó derogando en 1991. Su aplicación tuvo varias fases con distintos objetivos y ámbitos de aplicación.

En una primera fase se gravó la transmisión de acciones a un tipo del 0,5% que con el paso del tiempo fue incrementándose llegando a un tipo del 1% en 1990.

También los bonos estatales fueron gravados a un tipo cercano al 0,01%.

En las operaciones con opciones y otro tipo de instrumentos derivados el tipo inicial en 1986 era del 1% y se redujo hasta un 0,15% en 1989.

El mayor problema del impuesto sueco fue su ámbito de aplicación, era muy restrictivo y sólo gravaba las operaciones realizadas en Suecia y no a las realizadas con activos suecos. Esta situación provocó que muchos inversores con grandes volúmenes de capital operasen mediante entidades offshore, en su mayor parte de Reino Unido, a las que el impuesto no alcanzaba. Mientras los grandes inversores trasladaron sus capitales desde Suecia a Reino Unido, los pequeños que representaban alrededor de un 60% del total de inversores optaron por una reducción del volumen de negociación.

En cuanto a la imposición en los bonos del estado a un tipo del 0,15% éste tuvo drásticas consecuencias en el comportamiento del mercado.

En la primera semana la negociación de bonos se desplomó un 85%. Como consecuencia, los beneficios del impuesto fueron escasos. La razón esta vez no fue la salida de capitales rumbo a otros países sino la búsqueda de productos sustitutivos en el mercado sueco que estaban exentos y que suponían un nivel de confianza similar con una rentabilidad idéntica. Los inversores, por tanto, solamente movieron sus capitales desde esos instrumentos gravados hacia los exentos y así lograron eludir el pago del impuesto.

Finalmente el impuesto fue derogado en 1991. El caso Sueco se convirtió en el primer intento de un Estado por establecer un ITF y también en un ejemplo de cómo el sector financiero se adapta en la búsqueda de mayores rentabilidades eludiendo a su vez el sistema impositivo.

### 3.3. Francia

El 1 de agosto de 2012 Francia introdujo en su regulación un impuesto a las transacciones financieras.

El impuesto en cuestión grava las transacciones en el mercado de valores de acciones y otro tipo de activo representativo de capital y con acceso a voto. Esta modalidad solamente es aplicable cuando en la adquisición de las participaciones se produce un cambio de titularidad y el emisor de las participaciones es una compañía con sede social en Francia y cuya capitalización de mercado excede mil millones de euros en el inicio del año fiscal, con independencia de dónde se desarrolle la compra.

La normativa del impuesto deja exentas las suscripciones en el mercado primario de participaciones, las transacciones realizadas por los depositarios centrales, las transmisiones intra-grupo, los bonos convertibles en acciones y las transacciones temporales de acciones (repos y préstamos de acciones), dejando por tanto fuera las operaciones intra-día.

La base imponible es el valor de adquisición de las acciones y el tipo impositivo el 0,2%, que repercutirá el intermediario o bróker de la opera-

ción o la persona encargada de custodiar las acciones al comprador que es el contribuyente del impuesto.

La Comisión Europea en 2014 elaboró un informe analizando las consecuencias devengadas después de la aplicación del impuesto francés. En el mismo “llega a la conclusión de que no puede confirmarse que la introducción del impuesto en Francia haya provocado una caída de los precios ni que la volatilidad haya aumentado tras la introducción del impuesto. Sin embargo, sí se observa una disminución de cerca del 10% en la liquidez, entendiendo esta como menor volumen negociado, especialmente como resultado de una caída relevante de los volúmenes alrededor de la fecha de entrada en vigor del impuesto. Si bien posteriormente se produjo una recuperación de los volúmenes, no se volvió a los volúmenes previos. Este efecto es especialmente significativo en la negociación de los valores de mayor capitalización y de elevada liquidez.”<sup>7</sup>

Asimismo, en dicho informe también especifica que la caída en la liquidez puede provenir de una disminución de operaciones de alta frecuencia con entidades de mucha capitalización y por la presencia de productos sustitutivos no gravados. Otro dato importante que se menciona es que el impuesto no incrementa, aparentemente, el coste del capital porque su importe es demasiado pequeño como para afectar a dicho coste.

En términos de recaudación, el impuesto no ha tenido el efecto previsible y mientras el gobierno francés afirmaba que se recaudarían alrededor de 900 millones en 2015 tan sólo se han logrado 700 millones de euros.<sup>8</sup>

### 3.4. Italia

Italia ha introducido en 2013 un impuesto que grava las transferencias de la propiedad de las acciones y de otros instrumentos financieros de participación en el capital social de las com-

<sup>7</sup> Beatriz Alonso-Majagransas: “Impuesto sobre transacciones financieras: impacto sobre los mercados y la negociación” BME

<sup>8</sup> Datos de prensa consulta fecha 11/03/2017.

pañías residentes en territorio italiano con una media de capitalización de más de quinientos millones de euros y, en una segunda fase, los instrumentos derivados cuyo subyacente son acciones y la negociación de alta frecuencia. El impuesto se aplica con independencia de la residencia del emisor siempre que se transfiera la participación de una sociedad con sede social en territorio italiano.

Las transacciones de deuda de los estados miembros de la Unión Europea, y otras transferencias declaradas de interés por su naturaleza y tasadas en la normativa están exentas.

La base imponible es el valor de la transacción neta al final del día y tiene tres tipos impositivos. Para las acciones el importe es del 0,1%, siempre y cuando estén negociados en mercados organizados, del 0,2% para las transacciones que se realizan fuera de mercado u OTC y existe un tipo fijo para los derivados en función del instrumento y valor del contrato.

El intermediario, banco, sociedad fiduciaria o compañía de inversión, es el encargado de repercutir el impuesto al comprador en el caso de venta de acciones o a ambas partes en el caso de la negociación de los derivados.

Rühl y Stein (2014) elaboraron un informe detallando el impacto que este ITF ha tenido sobre la economía y concluyen que “la introducción del impuesto ha supuesto un incremento de la volatilidad y de las horquillas de compra y venta. El impacto sobre el volumen negociado no es significativo, pudiendo ser una posible explicación que la reducción de volumen ya se produjera con la puesta en marcha de la segunda fase.”<sup>9</sup>

### 3.5. España

En la Ley 16/2012, de 27 de diciembre, por la que se adoptan diversas medidas tributarias dirigidas a la consolidación de las finanzas públicas y al impulso de la actividad económica se creó el

<sup>9</sup> Beatriz Alonso-Majagransas: “Impuesto sobre transacciones financieras: impacto sobre los mercados y la negociación” BME

Impuesto sobre los Depósitos en las Entidades de Crédito.

En el propio preámbulo de la norma se cita la necesidad de corregir los desequilibrios económicos y contribuir a la reducción del déficit público como principales objetivos para el establecimiento de reformas en impuestos ya establecidos como para la creación de uno nuevo.

Esta novedad normativa pretende gravar los depósitos constituidos en las entidades de crédito salvo los que se produzcan en los Bancos centrales (España y Europeo) y en el Instituto de Crédito Oficial para los cuales se regula una exención objetiva.

Los contribuyentes del impuesto son las entidades de crédito y las sucursales españolas de entidades de crédito extranjeras sobre la cuota resultante de promediar el saldo mensual final de los depósitos de clientela del pasivo de los balances de las citadas entidades a un tipo de impositivo del 0,03% a partir de 2014 porque en un origen tenía un tipo 0%.

Este impuesto fue especialmente controvertido puesto que varias comunidades autónomas ya habían regulado un impuesto similar con anterioridad y esta creación de un tributo estatal las desplazaba basándose en la LOFCA que impide a las comunidades gravar por un hecho imponible que ya grava el Estado.

En términos recaudatorios este impuesto supone unos ingresos relativamente bajos de alrededor de 350 millones de euros.

### 3. DIRECTIVA IMPUESTO TRANSACCIONES FINANCIERAS EN EUROPA

Numerosos autores han publicado estudios advirtiendo la necesidad de establecer un Impuesto a las transacciones financieras, no con un afán recaudatorio, pues se ha demostrado que en términos económicos es más eficiente el sistema actual, sino con un ánimo de controlar la asignación de los recursos, es decir, que los flujos monetarios se inviertan basándose en el valor real de las economías.

También hemos comprobado que la Unión Europea en ningún caso ha visto necesario la imposición a las transacciones financieras, y de hecho, éstas pudiendo haber sido incluidas en el ámbito de aplicación del Impuesto al Valor Añadido, quizás por temor a una salida de capitales desde Europa hacia países terceros, evitan su tributación mediante una exención generalizada y armonizada para todos los países miembros.

Sin embargo, en algunos países europeos ya se ha establecido un Impuesto a las transacciones financieras. Por su parte, la Comisión Europea parece que desea regular el sector financiero mediante el establecimiento de un ITF armonizado a nivel europeo. En la exposición de motivos de la propuesta de Directiva para el establecimiento del impuesto a las transacciones financieras advierte *“Dada la extrema movilidad de la mayoría de las transacciones susceptibles de gravamen, resulta importante evitar las distorsiones que causan las normas fiscales concebidas por los Estados miembros de forma unilateral. En efecto, únicamente una actuación concertada a escala de la UE permitirá evitar la fragmentación de los mercados financieros por actividades y por países y garantizar un tratamiento equitativo de las instituciones financieras de la UE y, en última instancia, el correcto funcionamiento del mercado interior”*.<sup>10</sup>

La Comisión Europea se ha hecho eco del interés de los Estados miembros en establecer un Impuesto a las Transacciones Financieras, los cuales pidieron incluso al Consejo Europeo la exploración de la introducción de un impuesto a las transacciones financieras de ámbito europeo. El Parlamento europeo en 2010 también se unió a la petición del Consejo Europeo solicitando a la Comisión Europea la elaboración de un informe sobre los efectos del establecimiento de un impuesto a las entidades financieras con el principal objetivo de ser una fuente de ingresos para frenar el cambio climático.

10 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

La Comisión Europea elaboró el citado informe llegando a la conclusión de que el establecimiento de un Impuesto a las Actividades Financieras, más parecido a la propuesta formulada FMI, que a lo que se proponía desde países como Francia e Italia era más beneficioso en términos económicos. Esta postura se fundamentaba en la idea de que sólo funcionaría un impuesto a las transacciones en un contexto global, ya que, de otra forma, con la facilidad de movimientos de capitales sería extremadamente fácil eludir el pago del impuesto. Además sostenía que solamente en las grandes capitales financieras se recaudaría mediante esta fórmula, lo cual agrandaría la brecha entre las economías más desarrolladas y las menos.

Sin embargo, la Comisión, en 2011 cambió de opinión y elaboró una propuesta para una Directiva Comunitaria que sobre la base del artículo 113 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea<sup>11</sup> que pretende establecer un impuesto armonizado en los países miembros.

Esta decisión por parte de la Comisión desde la crisis del 2008, finalizó con la realización el 28 de septiembre de 2011 de la primera propuesta de directiva para la implantación de un ITF a nivel europeo teniendo como los siguientes:

*“la presente propuesta constituye una primer paso con vistas a:*

- evitar la fragmentación del mercado interior de servicios financieros, habida cuenta del creciente número de medidas fiscales que se están adoptando a nivel nacional de forma descoordinada;*
- garantizar que las entidades financieras contribuyan equitativamente a la financiación de los*

<sup>11</sup> Art 113 TFUE “El Consejo, por unanimidad con arreglo a un procedimiento legislativo especial, y previa consulta al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social, adoptará las disposiciones referentes a la armonización de las legislaciones relativas a los impuestos sobre el volumen de negocios, los impuestos sobre consumos específicos y otros impuestos indirectos, en la medida en que dicha armonización sea necesaria para garantizar el establecimiento y el funcionamiento del mercado interior y evitar las distorsiones de la competencia.”

costes generados por la reciente crisis, y asegurar unas condiciones de igualdad con los demás sectores desde una perspectiva fiscal [4];

– desincentivar convenientemente las transacciones que no refuercen la eficiencia de los mercados financieros, complementando así las medidas de regulación complementarias encaminadas a evitar crisis futuras.

...

Por tanto, la presente propuesta prevé la armonización de los impuestos sobre las transacciones financieras de los Estados miembros con el fin de garantizar el buen funcionamiento del mercado interior.”

Aparte de estos objetivos, es importante considerar también que la implantación de un impuesto a las transacciones financieras armonizado a nivel de la Unión Europea permitiría un importante impulso hacia adelante en la regulación del sector financiero a nivel mundial.

En cuanto a los ingresos que prevé la Comisión Europea ha estimado que se podrá recaudar un total de 57.000 millones de euros en el conjunto de Europa. Cantidad que no ha sido repartida por países, ya que el ánimo de la Comisión es que esa suma de dinero se integre en el presupuesto de la Unión Europea y permita rebajar las cuantías con las que los países miembros contribuyen al dicho presupuesto.

*“...la presente propuesta tiene asimismo por objeto la creación de una nueva fuente de recursos, con el objetivo de que esta vaya sustituyendo gradualmente las contribuciones nacionales al presupuesto de la UE, aliviando en cierta medida la carga de las haciendas públicas nacionales.”<sup>12</sup>*

Sin embargo, estudios realizados por distintos economistas españoles sitúan la cifra de ingresos

<sup>12</sup> 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

para las arcas del Estado Español en alrededor de 1.100 millones de euros.

*“El estudio econométrico determina que, considerando la reducción de los volúmenes de contratación pero sin considerar los efectos de segundo orden derivados de la caída del PIB y del empleo, la recaudación del ITF en España para el mercado de renta variable español se encontraría en un rango de entre 1.191 y 1.167 millones de euros.”*<sup>13</sup>

La primera propuesta de directiva tan sólo consta de 19 artículos divididos en 4 capítulos, lo cual era escaso para una norma que grava un tipo de hecho imponible complicado tanto por su definición, como por su movilidad. Sin embargo, en la directiva de 2013, tras dos años de debate su volumen sólo se ha aumentado en 3 artículos, llegando a un total de 22.

*Capítulo I. Objeto, ámbito de aplicación y definiciones.*

En este capítulo se establece el marco general del ITF.

En el artículo 1, se recoge la decisión del Consejo para el establecimiento de la cooperación reforzada en el ámbito del ITF.<sup>14</sup>

En el artículo 2 se definen todos los términos que son de aplicación en la propuesta entre los que destacan:

1. Estado miembro participante, será todo aquel que bien forme parte en el momento de la decisión del consejo para el establecimiento de la cooperación reforzada o todos aquellos que se adhieran a continuación en aplicación del artículo 331 del TFUE.

13 KPMG Abogados, 2012 “Nuevos gravámenes al sector financiero”, Fundación Impuestos y Competitividad, pag 15

14 DECISIÓN DEL CONSEJO de 22 de enero de 2013 por la que se autoriza una cooperación reforzada en el ámbito del impuesto sobre las transacciones financieras (2013/52/UE)

2. Transacción financiera, dentro de las transacciones se incluyen por supuesto, la compra-venta, la cesión que da derecho a utilizarlo como si fuese propietario, o también llamado usufructo, la celebración de contratos de derivados antes de su liquidación, la permuta o intercambio y el pacto de recompra. Es decir, la directiva entiende por transacción toda aquella operación que conlleve una transmisión del riesgo entre los dos agentes participantes de la misma.

3. Instrumento financiero, para definir lo que se entiende por instrumento financiero la directiva enlaza directamente con la normativa relativa a los mercados financieros europeos<sup>15</sup>, en la cual se incluyen como instrumentos financieros los valores negociables, instrumentos del mercado monetario, participaciones de organismos de inversión colectiva, contratos de opciones, futuros, permutas («swaps»), acuerdos de tipos de interés a plazo y otros contratos de derivados relacionados con valores, divisas, tipos de interés o rendimientos, u otros instrumentos derivados, índices financieros o medidas financieras que puedan liquidarse en especie o en efectivo, también se incluyen los realizados con materias primas u otras variables tales como variables climáticas, gastos de transporte y otras y, por último, los instrumentos derivados para la transferencia del riesgo de crédito, contratos financieros por diferencias.

La definición de instrumento financiero abarca casi la totalidad de productos que se pueden encontrar en el mercado tanto cotizado como no cotizado, con la intención de que no sea sencillo encontrar un sustitutivo al que el gravamen no alcance.

15 DIRECTIVA 2004/39/CE DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO de 21 de abril de 2004 relativa a los mercados de instrumentos financieros, por la que se modifican las Directivas 85/611/CEE y 93/6/CEE del Consejo y la Directiva 2000/12/CE del Parlamento Europeo y del Consejo y se deroga la Directiva 93/22/CEE del Consejo.

4. Entidad financiera, el concepto de entidad financiera también es muy amplio y de nuevo enlazando con la Directiva anterior abarca desde empresas de inversión, fondos de inversión, seguros o reaseguros, una institución de inversión colectiva o incluso cualquier persona que realice operaciones financieras por cuenta propia o por cuenta de clientes si esta actividad representa más del 50% del volumen total de negocio global.

En este artículo también se define el número de transacciones que da lugar la realización de las operaciones financieras definidas anteriormente, y así como, la compra venta, usufructo, el contrato de derivados y el pacto REPO da lugar al devengo de una sola operación la permuta genera dos transacciones. También se menciona que cualquier modificación significativa de un contrato también puede generar la realización de una nueva transacción. *“Una modificación se considerará significativa, en particular, cuando implique la sustitución de al menos una de las partes, en caso de que se alteren el objeto o el alcance de la operación, incluido su alcance temporal, o la contraprestación acordada, o en el supuesto de que la operación inicial hubiera estado sujeta a un impuesto más elevado si se hubiera realizado en su versión modificada.”<sup>16</sup>*

## Capítulo II. Ámbito de aplicación del sistema común del ITF

En el artículo 3 de la Directiva se recoge el ámbito de aplicación del ITF que se aplica a todas las transacciones financieras<sup>17</sup> que una entidad

<sup>16</sup> Art 2.4. DIRECTIVA DEL CONSEJO 2013/0045, por la que se establece una cooperación reforzada en el ámbito del impuesto sobre las transacciones financieras

<sup>17</sup> No se aplica a operaciones del mercado primario, transacciones de los bancos centrales de los Estados miembros, transacciones del Banco Central Europeo, transacciones de los Mecanismos de Estabilidad, transacciones con la Unión Europea, la Comunidad Europea de la Energía Atómica, el Banco Europeo de Inversiones, las transacciones con organizaciones u organismos internacionales, transacciones de reestructuración, las operaciones de divisas al contado y con materias primas.

financiera establecida en un estado miembro participante intervenga en la operación y al menos una de las partes esté establecida en el territorio de un estado miembro participante.

En este sentido la Directiva entiende que una entidad financiera está establecida si:

1. Tiene la autorización en un Estado miembro.
2. Tiene su sede oficial esté en un Estado miembro.
3. Tiene su domicilio permanente o residencia habitual en un Estado miembro
4. Tiene un establecimiento permanente en un Estado miembro en relación con las transacciones llevadas a cabo por ese establecimiento.
5. Sea 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 establecida en ese Estado miembro, de acuerdo con las letras anteriores.

En cuanto a las personas que no sean entidades financieras se considera que están establecidas si:

1. Tiene domicilio social o residencia habitual en el territorio en un Estado miembro.
2. Posee un establecimiento permanente en dicho Estado miembro.<sup>18</sup>

De acuerdo a esta definición de ámbito de aplicación estamos ante un ITF en el que se grava en función de la residencia de las partes y por tanto es de carácter global. Es posible, por tanto, gravar operaciones que se produzcan más allá de

<sup>18</sup> Se establecen en la Directiva una serie de exenciones respecto a ciertas entidades de dominio público como son los bancos centrales, los depositarios centrales de valores y los organismos públicos de gestión de deuda pública.

las fronteras de un Estado miembro participante, siempre que una de las partes esté establecida en el territorio de aplicación del impuesto, y siempre que no demuestre en virtud del artículo 4.3 que el contenido de la transacción no tiene relación con el territorio de algún Estado miembro participante.

### Capítulo III. Devengo y tipos impositivos.

El ITF se devenga en el momento en el que se produce la transacción financiera, sin que la cancelación o rectificación tenga efecto sobre el devengo salvo en el caso de error.

En el artículo 6 de la Directiva se detalla cómo se calcula la base imponible en cada una de las operaciones financieras. Respecto a las operaciones de compra-venta, usufructo e intercambio o permuta la base imponible está formada por la contraprestación pagada o adeudada.

Hay que tener en cuenta que en el mercado financiero un gran volumen de las operaciones se realiza de manera apalancada, con lo que en el caso de que a base imponible fuese tan sólo la contraprestación pagada, una parte importante de las mismas quedarían no sujetas al impuesto.

Además la normativa tiene una regla antielusión para el caso en el que se valoren operaciones por debajo del valor de mercado, se establece en este caso la base imponible en el valor que hubiese resultado en condiciones normales de mercado.

Para los contratos derivados, la base imponible es el mayor de los importes nociionales en el momento de la realización de la transacción.<sup>19</sup>

En relación con el tipo impositivo que se devenga en las operaciones la Directiva establece unos tipos mínimos de imposición que pueden ser modificados por los distintos estados miembros. Dichos tipos de gravamen son del 0,1% para las transacciones financieras para las cuales

la base imponible es la contraprestación y del 0,01% para los contratos de derivados.

El gravamen establecido es lo suficientemente bajo para no provocar una deslocalización masiva de capitales, pero que a su vez suponga un sobrecoste para las operaciones especulativas, sin embargo, la Directiva permite que cada Estado miembro pueda aumentar dichos importes buscando otro tipo de objetivos.

### Capítulo IV. Pago del ITF Común, obligaciones conexas y prevención de la evasión, la elusión y los abusos

El sujeto pasivo en el ITF es la entidad financiera, siempre que:

1. Sea parte en la transacción
2. Actúe en nombre de una de las partes
3. La transacción se perfeccione por cuenta de la entidad.

En el caso que se produzca un impago en plazo del importe correspondiente al ITF, cualquiera de las partes es responsable solidario del pago del impuesto. El plazo establecido a tal efecto se recoge en el artículo 11 de la Directiva y es el mismo día de la transacción en el caso de que se produzca de manera electrónica o, los tres días hábiles siguientes desde el devengo en el resto de casos.

En el artículo 12 y 13 de la Directiva se establecen las reglas para evitar la evasión y anti-abuso, respectivamente. En los mismos no se establecen reglas claras para evitar este tipo de prácticas fiscales, tan sólo se especifica lo que a juicio de los distintos países, en los cuales se deja la penalización de este tipo de acciones, debe consistir la práctica de mecanismos artificiales. La Directiva expone que un mecanismo artificial es aquel que no tenga contenido comercial, que no tenga un sentido o ejecución razonable o sea de naturaleza circular.

<sup>19</sup> El importe teórico del valor del subyacente utilizado para calcular los pagos efectuados en el contrato de derivados

## Capítulo V. Disposiciones finales.

En las Disposiciones finales los Estados se comprometen a eliminar o no incorporar un impuesto de naturaleza similar. Asimismo, también se incluye una cláusula de revisión en el artículo 19, en el cual se establece la posibilidad de revisar el ITF cada cinco años, teniendo como base un informe de la Comisión sobre el impacto del impuesto.

En virtud del artículo 20 de transposición de la Directiva se pretendía que la Directiva entrase en vigor el 1 de enero de 2014, sin embargo, transcurrido ya el año 2017, todavía no ha sido aprobada la Directiva habida cuenta del debate generado alrededor de la misma.

## 4. DEBATE EN LA UNION EUROPEA Y COOPERACION REFORZADA

El Parlamento Europeo primero y el Comité Económico de la Unión más tarde, dieron el visto bueno a la propuesta de la Comisión en 2012 a la implantación de un ITF armonizado en el ámbito de la Unión. Sin embargo, en las reuniones del Consejo de la Unión, se debatió ampliamente la necesidad y procedencia del establecimiento de un ITF en la Unión. La diferencia de opinión insalvable entre los países miembros provocó que la propuesta no saliese adelante de manera unánime.

Países como Reino Unido e Irlanda, con importantes centros financieros como el de Londres, el mayor del mundo en cuanto a transacciones internacionales, que emplea cerca de 9.000 personas y con un 80% de las mismas en el sector financiero,<sup>20</sup> se oponían a la medida argumentaban que la medida iba a provocar un impacto negativo en la economía europea, tal y como sucedió en Suecia, con un traslado importante de capitales desde Europa hacia otros países en los cuales el régimen fiscal sea más beneficioso. También otro los argumentos esgrimidos en contra de la propuesta fue la posibilidad de que el

<sup>20</sup> BBC Mundo "La "City" de Londres. Economía del siglo XXI, gobierno medieval" Abraham Zamorano 14/12/2011; consulta 10/03/2017

impuesto no cumpliese los objetivos marcados para el mismo y no consiguiese disuadir a las entidades financieras de la realización de actividades puramente especulativas o con un riesgo económico elevado, y que, por tanto, solo lograse aumentar el costo del capital.

En este contexto tan sólo once Estados Miembros, Bélgica, Alemania, Grecia, España, Francia, Italia, Austria, Portugal, Eslovenia, Eslovaquia y Estonia, expresaron la intención de seguir adelante con la propuesta para lo cual solicitaban a la Comisión la posibilidad de establecer entre ellos un procedimiento de cooperación reforzada en el ámbito del Impuesto sobre las Transacciones Financieras. En 2011 la Comisión aceptó la petición de los citados Estados y permitió por primera vez en la historia el uso de un procedimiento de cooperación reforzada en el ámbito tributario, lo que puede abrir una nueva vía que permita la armonización tributaria en la Unión Europea.

El procedimiento de cooperación reforzada está regulado en el artículo 20 del Tratado de la Unión Europea y los artículo 326 a 334 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. Mediante este procedimiento potestativo, diferentes Estados miembros pueden acordar entre ellos la posibilidad de legislar una materia en concreto siempre que la misma respete el Tratado y Derecho de la Unión y no dañe el mercado interior.<sup>21</sup>

Para poder optar a la aplicación de este procedimiento el artículo 329 del TFUE regula un procedimiento de 4 fases:

En la primera fase un mínimo de 9 Estados miembros de la UE deben solicitar mediante un requerimiento formal dirigido a la Comisión, la aplicación de la cooperación reforzada especificando los objetivos y ámbito de aplicación de la misma.

<sup>21</sup> Art 326 TFUE: "Las cooperaciones reforzadas respetarán los Tratados y el Derecho de la Unión. Las cooperaciones reforzadas no perjudicarán al mercado interior ni a la cohesión económica, social y territorial. No constituirán un obstáculo ni una discriminación para los intercambios entre Estados miembros, ni provocarán distorsiones de competencia entre ellos."

En la segunda fase la Comisión evalúa la procedencia de la petición y en el caso de que cumpla con las condiciones de regulación de la misma y elabora un informe para el Consejo en el caso de aprobar la propuesta o un escrito informe motivado de las causas de su denegación en caso contrario.

En la tercera el Parlamento debe aprobar el procedimiento de cooperación reforzada en los términos propuestos por la Comisión

Y en la última fase el Consejo debe aprobar la aplicación de la cooperación reforzada mediante unanimidad.

En cuanto al funcionamiento de la cooperación reforzada en los artículos 330, 331 y 332 del TFUE se exponen las disposiciones generales aplicables al régimen.

El artículo 330 TFUE habilita a todas los miembros del Consejo a participar en las deliberaciones sobre la temática de la cooperación reforzada, sin embargo, su participación da la potestad del derecho a voto y, por tanto, la unanimidad sólo la comportan los Estados miembros adscritos a la cooperación reforzada.

Asimismo, para la aprobación de las decisiones habrá de atender, según el artículo 238 del TFUE, a la mayoría cualificada, la cual se logra mediante los votos de un 55% de los miembros del Consejo participantes en la cooperación, siempre que se reúna dentro de ese porcentaje el 65% de la población de dichos Estados. En ese mismo artículo también se cita la posibilidad de bloquear distintas propuestas para lo cual sería necesario el voto en contra del número mínimo de miembros del Consejo que represente más del 35 % de la población de los Estados miembros participantes, más un miembro, a falta de lo cual la mayoría cualificada se considerará alcanzada.

A continuación se expone en una tabla los países miembros que solicitaron a la Comisión el establecimiento de un proceso de cooperación reforzada en el ámbito del Impuesto a las Tran-

sacciones Financieras, con la población estimada en el año 2015 y el porcentaje correspondiente respecto del total, con el objetivo de sacar alguna conclusión respecto a las relaciones de poder en las decisiones que se toman en este ámbito tributario

**Tabla 1. Población de los países participantes en el mecanismo de cooperación reforzada.**

País miembro participante	Población en millones	% Respecto al total
Alemania	81,2	26,64%
Francia	66,4	21,78%
Italia	60,8	19,95%
España	46,5	15,26%
Portugal	10,4	3,41%
Grecia	10,8	3,54%
Bélgica	11,3	3,71%
Austria	8,6	2,82%
Eslovaquia	5,4	1,77%
Eslovenia	2,1	0,69%
Estonia	1,3	0,43%
<b>TOTAL</b>	<b>304,8</b>	<b>100,00%</b>

Fuente: Elaboración propia, datos de Unión Europea 2015. [https://europa.eu/european-union/sites/europaeu/files/docs/body/eu\\_in\\_slides\\_es.pdf](https://europa.eu/european-union/sites/europaeu/files/docs/body/eu_in_slides_es.pdf)

Con los datos expuestos en la Tabla 1 anterior y teniendo en cuenta los porcentajes del artículo 238 del TFUE expuesto anteriormente, podemos concluir que la capacidad para llegar a posibles acuerdos y propuestas depende en su totalidad de los Estados con gran volumen de población, sobre todo Alemania, que posee una población alrededor de los 81 millones de personas. Para sacar adelante una propuesta se necesitarían en el caso europeo el voto de 6 de los 11 países, entre ellos deben sumar por lo menos un 65% de población, y, por lo tanto, deben estar incluidos dentro de este grupo al menos 3 de los cuatro países con más población, pues de lo contrario cualquier otra combinación permitiría vetar cualquier propuesta e este sentido.

En conclusión, la propuesta de la Comisión Europea depende en este aspecto, en gran medida, de las intenciones de esos países que acumulan

un importante volumen de población. Esta situación puede provocar que ciertas desavenencias en la regulación de la norma fiscal conlleve una pérdida de miembros en la cooperación reforzada y una completa paralización en el desarrollo de la norma. Un buen ejemplo es la retirada de Estonia en diciembre del 2015 dejando el grupo para la cooperación reforzada en esta materia en un total de 10 países, y la completa paralización en la regulación y aplicación de la propuesta que en el año 2017 todavía no se ha implantado y tampoco se prevé que se aplique en un futuro cercano.

Tan sólo es posible desbloquear esta situación si un número mayor de países se une al proceso de cooperación y, en este sentido, la normativa europea insta a los participantes a promocionar la adhesión de más Estados. El procedimiento de adhesión se regula en el artículo 331 del TFUE y tan sólo consiste en la notificación a la Comisión del deseo de participación. En un plazo de 4 meses un Estado puede estar incluido en la cooperación reforzada en el caso de que se cumplan las condiciones necesarias para ello.

El Reino Unido e Irlanda del Norte presentaron un recurso ante el Tribunal de Justicia Europeo solicitando la anulación del procedimiento de cooperación reforzada porque a juicio de los demandantes el establecimiento de un ITF con las especificaciones mencionadas en el capítulo anterior, producen efectos extraterritoriales, lo cual infringiría el artículo 327 TFUE y el Derecho constitucional consuetudinario.

En el recurso el Reino Unido argumentaba un menoscabo de competencias nacionales de los Estados miembros no participantes al permitir establecer a entidades, personas u operaciones de dichos Estados miembros un ITF, sin existir una regla para determinar la competencia en materia tributaria en el Derecho internacional. Además alegaba también que los gastos originados por el establecimiento del ITF también iban a afectar a los países miembros no participantes, sobre todo en el ámbito de la asistencia para el cobro de los impuestos, sin poder solicitar éstos últimos el reintegro de los gastos puesto que no

se permite en las Directivas la reclamación de este tipo de gastos de gestión.

La Sentencia del Tribunal de Justicia Europeo desestimó la inadmisibilidad del procedimiento de cooperación reforzada, argumentando que el Reino Unido está anticipando los efectos y los gastos anticipadamente, puesto que el ITF bajo el procedimiento de cooperación reforzada todavía no se ha establecido. Esta resolución permite la continuación del procedimiento de cooperación reforzada en el marco para establecer un ITF, pero deja una puerta abierta a una posible impugnación por parte de los países al referido Impuesto, ya que, en el momento en el que se establezcan definitivamente los principios de tributación relativos al impuesto, éstos serán impugnables en los mismos términos realizados por el Reino Unido.<sup>22</sup>

A raíz de esta sentencia, la Comisión en febrero de 2013, elaboró un informe que analizaba la legalidad del artículo 4(1) (f) de la propuesta de directiva (2013), en el cual basaba Reino Unido su recurso ante el Tribunal de Justicia Europeo, donde se define el establecimiento de una entidad financiera de la siguiente manera:

*“1. A los fines de la presente Directiva, una entidad financiera se considerará establecida en el territorio de un Estado miembro participante siempre que se cumpla alguna de las siguientes condiciones:*

...

*f) Que sea parte, actuando por cuenta propia o por cuenta de terceros, o que actúe en nombre de una de las partes, en una transacción financiera con otra entidad financiera establecida en ese Estado miembro de conformidad con lo dispuesto en las letras a), b), c), d) o e), o con una parte establecida en el territorio de*

<sup>22</sup> Sentencia del tribunal de justicia (Sala Segunda) de 30 de abril de 2014. “Sistema común del impuesto sobre las transacciones financieras – Autorización de una cooperación reforzada en virtud del artículo 329 TFUE, apartado 1 - Decisión 2013/52/UE – Recurso de anulación por violación de los artículos 327 TFUE y 332 TFUE y del Derecho internacional consuetudinario”

ese Estado miembro y que no sea una entidad financiera;"

La Comisión expuso que el artículo "respetaba las competencias, derechos y obligaciones de los Estados miembros no participantes en la cooperación reforzada en materia de ITF y es por tanto compatible con el artículo 327 del TFUE."<sup>23</sup>

La base jurídica para argumentar tal conclusión se basaba en la idea de que existe un vínculo objetivo entre el contribuyente y el Estado que desea gravar y que, por tanto, el derecho internacional público permite el ejercicio de la jurisdicción fiscal en el Impuesto a las Transacciones Financieras.

Otra de las fricciones que ha generado el impuesto es la posibilidad de que el mismo sea contrario a la libertad de movimiento de capitales, libertad de establecimiento para las entidades financieras y la potencial discriminación o distorsión que el citado gravamen puede generar. En este sentido, algunos países miembros discutían respecto a la configuración actual del ITF. La base fundamental subyacente en la discusión era que dada la redacción del ITF, una institución financiera establecida en un país participante estaría sujeta a tan sólo un tipo de ITF, ya que el gravamen propuesto es solo un tipo mínimo, mientras que una entidad de un país no participante podría llegar a estar gravada a 10 tipos distintos del ITF, lo cual discrimina claramente al no establecido. También se discutía sobre la posibilidad de que un impuesto extraterritorial fuese contrario a la libertad de movimiento de capitales. La Comisión tomó parte en el asunto y declaró que no generaba discriminación alguna ni afectaba a la libertad de movimiento de capitales, ya que de otra forma, cualquier diferencia en los gravámenes nacionales también podría afectar de la misma forma, o lo que es lo mismo, deberían armonizarse plenamente los impuestos en los países miembros de la UE.

23 European Commission. "Legality of the "counter-party principle" laid down in Article 4(1)(f) of the Commission Proposal for a Council Directive implementing enhanced cooperation in the area of ITT" COM(2013) 71 final of 14 February 2013

## 5. CONCLUSIONES

Desde el inicio de la crisis económica el proceso para establecer un Impuesto a las Transacciones Financieras se ha intensificado, y hemos observado cómo ciertos países han dado un paso adelante en la legislación en esta materia. En cambio, todavía no se ha conseguido aprobar un Impuesto armonizado a nivel europeo de estas características debido al debate continuado que genera la tributación de las operaciones financieras.

El problema subyacente en la aprobación de un ITF es la relevancia histórica del sector financiero en las economías nacionales. El esquema económico que tenemos actualmente donde la disposición de crédito y/o liquidez es un factor fundamental para el crecimiento, está generando multitud de obstrucciones a cualquier medida que pueda desestabilizar a las entidades financieras y provoca que históricamente hayan tenido una escasa regulación tanto tributaria como de control de su actividad.

Tras la crisis de 2008 parece que esta tendencia está cambiando y desde los organismos internacionales se están desarrollando normativas que establecen un mayor control sobre la actividad financiera, sin embargo, todavía no se ha establecido un gravamen sobre las operaciones realizadas en el ámbito financiero por temor a una potencial evasión de capitales rumbo a otros países en los que se ofrezcan mayores rentabilidades.

En este sentido la globalización supone un problema para el establecimiento de ITF, por lo tanto, estas medidas no deben ser iniciativas individuales de los países, sino que deben estar armonizadas y englobar a las principales economías mundiales, puesto que de otra forma, y ya se ha comprobado empíricamente, no resultan eficaces.

La decisión de la Comisión Europea de permitir el inicio de un procedimiento de cooperación reforzada supone un gran paso hacia delante en este ámbito, sobre todo, considerando la importan-

tancia de los países participantes. Según los datos del Eurostat entre los Estados miembros participantes del proceso de cooperación reforzada se genera más de la mitad del PIB de la Unión Europea, aproximadamente un 65%. No obstante, esto no está generando un efecto llamada por el temor a una desestabilización de las economías nacionales ya maltrechas después de las consecuencias de la crisis económica.

En este sentido, los estudios realizados en materia macroeconómica concluyen que el establecimiento de un impuesto a las transacciones financieras genera en todo caso una pérdida de riqueza global, sin embargo, debemos tener siempre en cuenta que los impuestos siempre generan distorsiones en el mercado y que no sólo tienen un carácter recaudatorio sino que también permiten, entre otras cosas, y como es en el caso del ITF, la asignación de las externalidades negativas derivadas de la especulación agresiva y el reparto de los costes derivados de las mismas, que actualmente se soportan mediante otros impuestos distintos.

El carácter recaudatorio mencionado anteriormente no debe ser desmerecido y debe ser el principal incentivo al establecimiento de un impuesto a las transacciones financieras. Ésta puede ser una medida que palie en cierto modo la escasez de recursos y permita en una mayor medida financiar el gasto público que se va a ver incrementado irremediablemente en los próximos años. Según diversos estudios se cifran los ingresos potenciales del establecimiento del ITF en alrededor 1.100 millones de euros dependiendo de forma directa en la configuración del impuesto la cual supone en mi opinión el eje central de los esfuerzos.

Evitar el efecto sustitución de instrumentos financieros y el traslado de capitales son los principales aspectos a los que debe hacer frente el Impuesto. Una reducción en los tiempos necesarios para realizar modificaciones en la Directiva sobre los instrumentos financieros que incluyan los nuevos productos financieros que vayan surgiendo al mismo ritmo que marca el mercado financiero se antoja vital para evitar el primero de los efectos. Sin embargo, para el segundo se debe

legislar con mayor atención. Parece evidente que la libertad de movimiento de capitales va a tener que ser restringida para lograr un establecimiento efectivo del ITF, pero hay que prestar especial cuidado para no crear un precedente que permita vulnerar de manera recurrente las libertades básicas de la Unión Europea en el futuro. En lo relativo al Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, no necesariamente debe ser quebrantado si se establecen normativamente de un modo detallado quiénes van a ser los países que van a soportar los costes de gestión del impuesto.

De manera adicional también deben ser revisadas las medidas anti-elusión del impuesto con el objetivo de impedir una traslación, vía comisiones o minoración de tipos de interés, de la carga impositiva al cliente, puesto que en sentido contrario no se estaría cumpliendo con el principal objetivo que es gravar a las entidades financieras.

El objetivo del impuesto parece claro, la propuesta es suficientemente sólida y los informes de la Comisión Europea son favorables, sólo es necesaria la voluntad por parte de los países para establecer un impuesto, que puede suponer un cambio tanto en la armonización de tributos en el ámbito de la Unión Europea como, por supuesto, en la imposición del sector financiero a nivel internacional.

## 6. BIBLIOGRAFÍA

Alonso Neira, Miguel Ángel (2001), "El impuesto de Tobin como una solución a las crisis de los mercados financieros internacionales" Boletín económico de ICE N° 2684.

Alonso-Majagranzas, Beatriz (2016) "Impuesto sobre transacciones financieras: impacto sobre los mercados y la negociación" BME

Contreras, Carlos y Contreras, Mónica (2015) "Estimación de la recaudación del Impuesto sobre Transacciones Financieras: el caso español" Hacienda Pública Española / Review of PublicEconomics, 213-(2/2015)

Comisión Europea, PressReleaseDatabase, 14 Febrero 2013. "Impuesto sobre las transacciones financieras en el marco de una cooperación reforzada: preguntas y respuestas"

DECISIÓN DEL CONSEJO, de 22 de enero de 2013, por la que se autoriza una cooperación reforzada en el ámbito del impuesto sobre las transacciones financieras (2013/52/UE).

Delmas González, Francisco José (2012), "Propuesta de directiva de impuesto sobre transacciones financieras". IEF, Crónica tributaria NUM. 145/2012.

DIRECTIVA 2004/39/CE DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO de 21 de abril de 2004 relativa a los mercados de instrumentos financieros, por la que se modifican las Directivas 85/611/CEE y 93/6/CEE del Consejo y la Directiva 2000/12/CE del Parlamento Europeo y del Consejo y se deroga la Directiva 93/22/CEE del Consejo

DIRECTIVA DEL CONSEJO 2013/0045, por la que se establece una cooperación reforzada en el ámbito del impuesto sobre las transacciones financieras

European Commission (2013) "Legality of the "counter-party principle" laid down in Article 4(1)(f) of the Commission Proposal for a Council Directive implementing enhanced cooperation in the area of FTT" COM(2013) 71 final of 14 February

Fabbrini, Federico. (2012) "The enhanced cooperation procedure: a study in multispeed integration" Research Paper, Centro Studi Sul Federalismo.

FondoMonetarioInternacional (FMI), 2010, "A Fair and Substantial Contribution by the Financial Sector", Final Report for the G20

Fundación Ideas (2010), "Impuestos para frenar la especulación financiera. Propuestas para el G-20" Informe mayo 2010.

Gottlieb, Geoff, Impavido, Gregorio e Iavanaugh, Anna (2012) "Impuestos al sector financiero" Fondo Monetario Internacional, (FMI) Finanzas & desarrollo.

Hernández González Barreda, Pablo Andrés (2012). "Tributación Bancaria en la Unión Europea". Dykinson.

Jetin, Bruno (2005). "La tasa Tobin: La solidaridad entre las naciones". Antrazyt

Judgment of the court (Second Chamber) 30 April 2014 "Common system of financial transaction tax. Authorisation of enhanced cooperation under Article 329(1) TFEU. Decision 2013/52/EU. Action for annulment in respect of infringement of Articles 327 TFEU and 332 TFEU and of customary international law" Case C209/13,

KPMG (2013) "Overview of taxes on financial transactions within the EU" KPMG, Survey 2012

KPMG Abogados, (2012) "Nuevos gravámenes al sector financiero", Fundacion Impuestos y Competitividad,

LEY 16/2012, DE 27 DE DICIEMBRE, por la que se adoptan diversas medidas tributarias dirigidas a la consolidación de las finanzas públicas y al impulso de la actividad económica (BOE de 28 de diciembre).

López Poza, Antonio (2013) "Propuestas de impuestos sobre las transacciones financieras" CECABANK Ahorro Primavera 2013.

Martínez Carrascal, Carmen "El impuesto sobre transacciones financieras. Descripción de la propuesta de la comisión europea" Banco de España, Estabilidad financiera, núm. 23.

McCulloch, Neill y Pacillo, Grazia (2010) "The Tobin Tax a review of the evidence", Economics Department Working Paper Series No. 16-2010, University of Sussex.

Patón García, Gemma (2014). "La viabilidad del impuesto sobre transacciones financieras:

Propuestas a nivel global y comunitario" IEF, Crónica tributaria NUM. 150/2014.

PWC (2014) "Financial Transaction Taxes: Basic Materials on the Italian, the French and the European Model of a Financial Transaction Tax" PWC.

Propuesta de DECISIÓN DEL CONSEJO por la que se autoriza una cooperación reforzada en el ámbito del impuesto sobre las transacciones financieras, COM/2012/0631 final - 2012/0298 (APP).

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, Bruselas, 28.9.2011, COM (2011), 594 final, 2011/0261 (CNS).

Propuesta de DIRECTIVA DEL CONSEJO, por la que se establece una cooperación reforzada en el ámbito del impuesto sobre las transacciones financieras, COM/2013/071 final - 2013/0045 (CNS).

Salvadori di Wiesenhoff, Vittorio &Egori, Roberto (2013) "2013 Italian Financial Transaction Tax" FreshfieldsBruckhausDeringer, Derivatives&financial instruments.

Sanjurjoferreiro, Ainhoa (2014) "La tasa Tobin: un impuesto sobre las transacciones financieras" Universidad de A Coruña, Facultad de economía y empresa, Máster en banca y finanzas.

Santaella, Manuel (2011) "El impuesto sobre las transacciones financieras. El debate en la UE" ZERGAK, La Gaceta tributaria del País Vasco.

Sentencia del tribunal de justicia (Sala Segunda) de 30 de abril de 2014. "Sistema común del impuesto sobre las transacciones financieras – Autorización de una cooperación reforzada en virtud del artículo 329 TFUE, apartado 1 - Decisión 2013/52/UE – Recurso de anulación por violación de los artículos 327 TFUE y 332

TFUE y del Derecho internacional consuetudinario"

Servicio de Estudios BME (2014) "La paradoja del Impuesto a las Transacciones Financieras"

Tobin J, (1974). "The New Economics One Decade Older". The Elliot Janeway Lectures Historical Economics, Princeton Legacy Library.

Tratado de la Unión Europea y del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea 2012/C 326/01

Umlauf, Steven R. (1993). "Transaction taxes and the behavior of the Swedish stock market", Journal of Financial Economics.

Vlasenko Valerie, (2016), "Financial Transaction Tax" Law School Student Scholarship. Setton Hall Law, Paper 908.