

1. INTRODUCCIÓN

En los últimos meses los acontecimientos se han acelerado vertiginosamente para un proyecto que lleva 40 años en el aire. El debate sobre la posible introducción de un impuesto sobre las transacciones financieras en el ámbito de la UE ha animado considerablemente el monótono ritmo de las eternas discusiones que caracterizan los procedimientos legislativos en materia tributaria en las instituciones comunitarias. A pesar del calado de propuesta y de la unanimidad requerida para su aprobación, al igual que cualquier otra de carácter tributario, su materialización parece más cercana que otras iniciativas tributarias de la UE mucho menos ambiciosas.

Se trata de una propuesta que a pocos deja indiferente y que cuenta con numerosos e importantes detractores, especialmente en el ámbito de los mercados y servicios financieros, que consideran que el establecimiento de una tasa o un impuesto sobre estas actividades dará lugar a la deslocalización de las mismas a otros grandes centros financieros internacionales. Sin embargo la crisis financiera y, posteriormente, la conversión de la crisis griega en una crisis del euro en los años 2010 y 2011 ha ampliado considerablemente el número de sus partidarios en Europa y ha conducido a que finalmente la Comisión presentara una propuesta de directiva para su establecimiento a partir del 2014.

2. ANTECEDENTES

El origen de la propuesta se encuentra en la popularmente conocida como la *"tasa Tobin"*, que recibe su nombre del Premio Nobel de Economía estadounidense James

Tobin que la planteó por primera vez en 1972. Su propuesta de establecer un impuesto sobre las transacciones financieras especulativas en el mercado de divisas, (con una tasa impositiva en torno al 0,1%), permitiría desincentivar el flujo de operaciones a muy corto plazo, para frenar el abuso de instrumentos financieros complejos de alto riesgo y gran volatilidad.

Dejando a un lado la resurrección temporal de estas propuestas ligadas a determinadas crisis regionales en la década de los 90, de forma más reciente el impulso de los debates en torno a la misma, (o a sus diversas variantes), ha estado vinculado a los trabajos sobre mecanismos de financiación innovadores de la comunidad internacional y, más en particular, a la lucha contra la pobreza y la financiación al desarrollo en el contexto de los denominados Objetivos de Desarrollo del Milenio en el año 2002. Estos objetivos, formulados por las Naciones Unidas, pretendían reducir a la mitad los índices de pobreza en el año 2015. La constatación de la imposibilidad de alcanzar esos objetivos con los recursos disponibles en aquellos momentos, estimuló los debates sobre distintos mecanismos innovadores para obtener financiación adicional.

En este contexto se desarrollaron numerosas propuestas de fórmulas innovadoras de financiación internacional como las contenidas en el Informe Landau, realizado por Francia, en el marco de los trabajos de la Iniciativa de Lucha contra el Hambre y la Pobreza, o en el denominado Grupo Piloto sobre la imposición solidaria a favor del desarrollo. Entre los numerosos mecanismos debatidos (tasas a los billetes de avión, sorteos extraordinarios de lotería, el Digital Solidarity Fund, la lucha contra los paraísos fiscales,...), el establecimiento de una tasa global sobre las transacciones de divisas se abrió paso con

(*) Consejero de Finanzas. Coordinador. Representación Permanente de España ante la UE.

fuerza y dio lugar a un amplio debate público en multitud de foros como las Naciones Unidas, la Organización Mundial del Trabajo, parlamentos nacionales y regionales, partidos políticos, sindicatos, think tanks, etc. El papel de las ONG en este proceso ha sido muy relevante bien a través de campañas públicas muy eficaces (Oxfam), o desarrollando propuestas o formulaciones concretas de esta tasa, (como la elaborada por la ONG "Stamp Out Poverty").

A pesar del intenso debate público en los años precedentes a la crisis financiera de 2008, el establecimiento de una tasa de esta naturaleza parecía estar condenada nuevamente al baúl de los recuerdos por otra larga temporada, ante el pragmatismo de los responsables políticos que públicamente apoyaban la tasa, pero simultáneamente condicionaban su puesta en marcha al utópico establecimiento de la misma a escala global. Sin embargo, la crisis económica desencadenada en 2008, que tuvo su origen en el sector financiero, ha devuelto estos trabajos al primer plano de la actualidad. Efectivamente, como consecuencia de la crisis, los Gobiernos adoptaron medidas sin precedentes y extraordinarias para apoyar al sector financiero mediante inyecciones de capital, garantías y medidas de rescate de activos, con el resultado de una carga fiscal cada vez mayor para el contribuyente y riesgos, cuando no un deterioro más que evidente de la sostenibilidad de las finanzas públicas. La necesidad de equilibrar sus presupuestos y el deseo de la opinión pública de que el sector financiero contribuyera en mayor medida a los costes de la crisis determinó que algunos Estados miembros comenzaran a gravar las transacciones financieras y, en mayor medida, a establecer determinadas nuevas tasas a los bancos, cuyos parámetros (base, tipo y ámbito de aplicación) diferían considerablemente unos de otros, lo que creaba problemas de doble imposición y riesgos de crear distorsiones de competencia, relocalización de actividades en el sector financiero

de la UE y, en definitiva, de fragmentación del Mercado Interior.

Por ello, los primeros esfuerzos en el ámbito de la UE a lo largo del año 2010 se centraron en asegurar un nivel mínimo de coordinación entre las diversas tasas existentes, planteando una actuación en dos etapas. Una a corto plazo en la que se debían abordar los problemas de doble imposición y de coordinación. Para ello se plantearon soluciones como una "*cláusula de reencuentro*" en las medidas nacionales. Tal cláusula debería permitir revisar la tasa nacional en función de una solución a escala europea, una vez que se alcanzara un acuerdo sobre esta solución. En segundo lugar, debería continuarse el debate sobre los aspectos más estructurales de la tasa ligados a la creación de las estructuras de resolución de crisis (fondos de garantía o reservas extraordinarias). Pero todo este enfoque quedó rápidamente desfasado.

A partir de 2011 se suceden los mandatos y resoluciones del Consejo Europeo y el Parlamento para que la Comisión explorara y desarrollara un impuesto de esta naturaleza. En la reunión del Consejo Europeo de 11 de marzo de 2011, los Jefes de Estado o de Gobierno de la zona del euro convinieron que "*debe explorarse la introducción de un impuesto sobre transacciones financieras y desarrollarse en la zona del euro y a escala de la UE e internacional*". El siguiente Consejo Europeo, celebrado el 24 y 25 de marzo de 2011, reiteró esta primera conclusión sobre la necesidad de explorar y desarrollar un impuesto sobre las transacciones financieras (en adelante ITF) a escala mundial. Por su parte, el Parlamento Europeo adoptó resoluciones (10 y 25 de marzo de 2010 y 8 de marzo de 2011) por las que se instaba a la Comisión a llevar a cabo una evaluación de impacto sobre la implantación de un ITF, analizando sus ventajas y sus inconvenientes. Asimismo, el Parlamento solicitó que se evaluara el potencial de las distintas opciones de ITF de cara a la contribución al presupuesto de la UE y a su

utilización como un mecanismo de financiación innovador para apoyar la adaptación de los países en desarrollo al cambio climático y la atenuación de los efectos de éste, así como para la financiación de la cooperación al desarrollo.

3. PROPUESTA DE DIRECTIVA SOBRE UN IMPUESTO SOBRE LAS TRANSACCIONES FINANCIERAS EN LA UE

Una vez recibido el mandato, la Comisión elaboró su propuesta de directiva con una gran rapidez y la presentó el 28 de septiembre de 2011. A primera vista, la característica más relevante de la misma es su aparente sencillez ya que, dejando aparte las disposiciones finales del Capítulo IV, el ITF se regula en apenas diez artículos. Sin embargo, esta aparente simplicidad se explica por el uso recurrente a una serie de técnicas legislativas:

- 3.1. Remisión a numerosas directivas europeas que regulan el sector financiero, especialmente en la parte relativa a las definiciones de los conceptos utilizados en la propuesta (instituciones financieras, productos financieros, derivados,...).
- 3.2. Utilización del procedimiento de los actos delegados o "*comitología*", para desarrollar elementos relevantes de la estructura del impuesto.
- 3.3. Delegación en los EEMM de aspectos esenciales para el funcionamiento del impuesto, como son las normas para garantizar y comprobar el pago o para la prevención de la evasión, el fraude y el abuso.

3.1. Objetivos de la creación de un ITF armonizado

Conforme a lo expuesto anteriormente, desde que James Tobin formuló su propuesta los objetivos de las tasas o los impuestos sobre el sector financiero han ido evolucionando a

lo largo del tiempo. El objetivo inicial de lucha contra la especulación y de contribuir a la estabilidad de los mercados de divisas, se transformó posteriormente en un instrumento de recaudación para financiar políticas de desarrollo y de lucha contra la pobreza. Los debates en la UE en las primeras fases de la crisis económica plantearon inicialmente un doble objetivo: a corto plazo una armonización de las diversas tasas bancarias nuevas o existentes en varios Estados miembros para evitar distorsiones en el funcionamiento del mercado interior y, a medio plazo, la creación de una suerte de "fondo de garantía" para futuras crisis. Por último, la Comisión ha presentado esta propuesta ligada a los cambios en la financiación del presupuesto comunitario. La recaudación (o parte de la misma) de un impuesto sobre transacciones financieras constituiría un recurso propio de la UE. De forma más concreta en la propuesta de Directiva se señalan los siguientes objetivos del ITF:

- 3.4. Evitar la fragmentación del mercado interior de servicios financieros, habida cuenta del creciente número de medidas fiscales que se están adoptando a nivel nacional por los EEMM de forma descoordinada.
- 3.5. Garantizar que las entidades financieras contribuyan equitativamente a la financiación de los costes generados por la reciente crisis y asegurar unas condiciones de igualdad con los demás sectores desde una perspectiva fiscal, ya que la mayoría de los servicios financieros y de seguros están sujetos a una escasa tributación (exentos del IVA).
- 3.6. Complementar el marco de la reforma de la regulación de los servicios financieros en la UE con objeto de lograr unos servicios financieros más seguros, haciendo frente al comportamiento particularmente arriesgado que se observa en al-

gunos segmentos de los mercados financieros.

3.7. Un ITF a nivel de la UE sería una señal importante para impulsar una introducción de este tipo a nivel global. Esta iniciativa debería allanar el camino hacia un enfoque coordinado con los principales socios internacionales de la UE.

3.8. Financiación del presupuesto de la UE; la 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.

3.2. Evaluación de impacto y repercusiones presupuestarias

Evaluación de impacto

Como resulta preceptivo en toda propuesta de directiva, la Comisión ha realizado una evaluación de impacto en la que se analiza las repercusiones que tendría el establecimiento de impuestos suplementarios sobre el sector financiero de cara a la consecución de los objetivos anteriormente indicados. En la evaluación de impacto se analizaron dos opciones fundamentales: un impuesto sobre las transacciones financieras (ITF) y un impuesto sobre las actividades financieras (IAF), así como numerosas variantes para cada una de ellas.

Aunque en los debates iniciales la Comisión parecía inclinarse por un IAF, en la evaluación de impacto se pone de manifiesto que el ITF constituiría la mejor opción. La preferencia por el ITF parece deberse a su potencial para incrementar de forma significativa los ingresos tributarios procedentes del sector financiero, pero, al igual que el IAF, se indica que podría tener ciertas repercusiones negativas en el PIB y llevar consigo la reducción

del volumen de transacciones en el mercado. En este sentido, la evaluación de impacto muestra que el ITF incidirá en el comportamiento del mercado y en los modelos de negociación dentro del sector financiero. La negociación automatizada en los mercados financieros podría verse muy afectada por el incremento de los costes de transacción provocado por el impuesto, ya que dichos costes erosionarían el beneficio marginal. Esta afirmación sería aplicable particularmente al modelo de negociación de alta frecuencia estrechamente relacionado con las plataformas de negociación en las que las entidades financieras realizan numerosas transacciones de gran valor pero de escaso margen, por lo que cualquier coste añadido eliminaría la rentabilidad de estas operaciones.

La evaluación de impacto muestra también que el ITF tendría efectos distributivos progresivos, en tanto en cuanto los grupos con rentas más elevadas se benefician en mayor medida de los servicios prestados por el sector financiero. Esta afirmación parece especialmente acertada en el caso del ITF limitado a las transacciones con instrumentos financieros tales como obligaciones y acciones y sus derivados. Las economías domésticas y las PYME que no inviertan activamente en los mercados financieros apenas se verían afectadas por la propuesta.

Repercusiones presupuestarias

La distribución geográfica de los ingresos fiscales estaría condicionada por el lugar de establecimiento de las entidades financieras que participen en las transacciones financieras y no del lugar de negociación de los instrumentos financieros. La Comisión no ha hecho ninguna estimación de ingresos individualizada para cada Estado miembro, sino que se ha limitado a realizar una estimación global de recaudación. Las primeras estimaciones indican que los ingresos generados por el impuesto podrían ascender a 57.000 millones euros anuales en el conjunto de la UE.

La razón que esgrime la Comisión para no individualizar la recaudación para cada Estado miembro es que se trataría de una nueva fuente de ingresos para el presupuesto de la UE, en consonancia con la propuesta de Decisión del Consejo sobre el sistema de recursos propios de la Unión Europea de 29 de junio de 2011. Aunque se destaca también que la utilización (total o parcial) de los ingresos procedentes del ITF en la UE como recursos propios del presupuesto de la Unión, contribuiría también a los esfuerzos de consolidación fiscal de los Estados miembros al sustituir a determinados recursos propios procedentes de los presupuestos nacionales.

3.3. Base Jurídica

El fundamento jurídico de la Directiva propuesta es el artículo 113 del Tratado de Funcionamiento de la UE (en adelante TFUE). La propuesta tiene por objeto la armonización de la legislación relativa a la fiscalidad indirecta de las transacciones financieras que es necesaria para garantizar el correcto funcionamiento del mercado interior y evitar el falseamiento de la competencia.

La directiva está también sujeta al análisis de la subsidiaridad y proporcionalidad por los parlamentos nacionales de los Estados miembros, conforme al Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiaridad y proporcionalidad del Tratado de Funcionamiento de la UE.

3.4. Explicación detallada de la propuesta

Capítulo I. Objeto, definiciones, ámbito de aplicación y lugar de establecimiento

Objeto

En el primer Capítulo de la Directiva se define el marco fundamental del ITF en la UE. El ITF tiene por objeto gravar las transacciones brutas antes de cualquier compensación. El ámbito de aplicación del impuesto es amplio

porque se propone cubrir, en la medida de lo posible, las transacciones relacionadas con todos los tipos de instrumentos financieros ya que, frecuentemente, unos son sustitutos de otros. El ámbito de aplicación abarca por tanto instrumentos negociables en el mercado de capitales, instrumentos del mercado monetario (salvo los instrumentos de pago), participaciones o acciones en instituciones de inversión y los contratos de derivados.

Por otro parte, el ámbito de aplicación del impuesto no se limita a la negociación en mercados organizados, sino que abarca también otros tipos de negociación como la efectuada en mercados no organizados (*over the counter*). Tampoco se limita a la cesión de propiedad, sino que tiene también en consideración la obligación contraída, reflejando si la entidad financiera participante asume o no el riesgo que conlleva un instrumento financiero determinado. Asimismo, cuando un contrato de derivados da lugar a la entrega de instrumentos financieros, además del contrato de derivados imponible también se gravan los instrumentos financieros entregados, siempre que se cumplan todas las demás condiciones para la imposición. No obstante, quedan excluidas del ámbito de aplicación del impuesto las transacciones con el Banco Central Europeo y los bancos centrales nacionales a fin de evitar una repercusión negativa sobre las posibilidades de refinanciación de las instituciones financieras o sobre las políticas monetarias en general.

Definiciones

La definición de los conceptos utilizados en la Directiva se hace con frecuencia mediante la remisión a las diversas directivas europeas que regulan el sector financiero. En este sentido, para las definiciones de "*los instrumentos financieros*" y los contratos de "*derivados*", se utiliza el marco regulador vigente a escala de la UE que establece un conjunto de definiciones utilizadas y aplicables a todos

los Estados miembros (Ej. la Directiva 2004/39/CE o la Directiva 2000/12/CE).

De las definiciones utilizadas se desprende que las operaciones de divisas al contado no son transacciones financieras que se graven con este impuesto, pero sí lo son los contratos de derivados sobre esas operaciones de divisas. De igual forma también están incluidos en el ámbito objetivo del impuesto los contratos de derivados relacionados con materias primas, mientras que las propias transacciones con materias primas no lo están.

Las transacciones financieras pueden consistir asimismo en la compraventa o cesión de productos estructurados, es decir, valores negociables u otros instrumentos financieros ofrecidos mediante titulización. Se incluyen estas transacciones en el ámbito de aplicación del ITF, ya que de lo contrario se crearían oportunidades de evasión fiscal. Esta categoría de productos incluye los pagarés, los certificados de opción de compra y otros certificados así como las titulizaciones bancarias, que generalmente transfieren el riesgo de crédito asociado a activos tales como las hipotecas o los préstamos, y las titulizaciones de seguros, que implican la transferencia de otros tipos de riesgo, como el riesgo de suscripción.

No obstante, el ámbito de aplicación del impuesto se centra en las transacciones financieras llevadas a cabo por las entidades financieras que actúan en calidad de partes en una transacción financiera, ya sea por cuenta propia o por cuenta de terceros, o que actúan en nombre de una parte en la transacción.

La definición de "*entidades financieras*" es amplia e incluye esencialmente las empresas de inversión, los mercados organizados, las entidades de crédito, las empresas de seguro y reaseguro, los organismos de inversión colectiva y sus gestores, los fondos de pensiones y sus gestores, las sociedades de cartera, las

empresas de arrendamiento financiero, así como las entidades con fines especiales y, cuando resulta posible, alude a las definiciones contempladas en la legislación pertinente de la UE adoptada con fines reglamentarios.

Complementariamente, también se considera entidades financieras a "*otras personas que llevan a cabo determinadas actividades financieras a gran escala*". Sin embargo, la redacción de este precepto plantea dudas sobre el tipo de personas a las que se refiere. Por último, las entidades de contrapartida centrales, los depositarios centrales de valores y los depositarios centrales de valores internacionales no se consideran entidades de crédito, en la medida en que ejercen funciones que no suponen propiamente actividades de negociación.

Aplicación territorial y lugar de establecimiento

La aplicación territorial del ITF y los derechos de los Estados miembros en materia de imposición se definen tomando como base el principio de residencia. Para que una transacción financiera pueda gravarse en la UE, una de las partes en la transacción debe estar establecida en el territorio de un Estado miembro. La imposición tendrá lugar en el Estado miembro en cuyo territorio esté establecida la entidad financiera, a condición de que dicha entidad sea parte en la transacción y actúe por cuenta propia o por cuenta de terceros, o en nombre de una de las partes de la transacción.

En el caso de que los establecimientos de las diversas entidades financieras, partes en la transacción o personas que actúen en nombre de dichas partes estén situados en el territorio de distintos Estados miembros, estos últimos tendrán competencias para gravar la transacción, aplicando los tipos que hayan fijado de conformidad con la directiva. Cuando los establecimientos en cuestión

estén situados en el territorio de un Estado que no sea miembro de la Unión, la transacción no estará sujeta al ITF en la UE, salvo que una de las partes en la transacción esté establecida en la UE, en cuyo caso la entidad financiera del tercer país deberá considerarse asimismo establecida en el Estado miembro en cuestión y la transacción estará sujeta al impuesto en dicho Estado. Cuando una transacción se realice en un centro de negociación situado fuera de la UE, estará sujeta a impuesto si, como mínimo, uno de los establecimientos que la efectúa o interviene en ella está establecido en la UE. Ahora bien, en caso de que la persona obligada a pagar el impuesto sea capaz de demostrar que no existe relación entre la realidad económica de la transacción y el territorio de un Estado miembro, la entidad financiera no podrá considerarse establecida en la UE.

Por otro lado, cuando los instrumentos financieros cuya compra y venta estén sujetas al impuesto sean objeto de una cesión entre entidades de un mismo grupo, dicha cesión se gravará, aun cuando la operación pueda no tratarse de una compra o venta. La interpretación de estos artículos tampoco resulta poco clara al no establecerse en la Directiva qué se entiende por Grupo, ni el tipo concreto de operaciones que se incluirían.

De todo lo expuesto anteriormente se desprende que numerosas actividades financieras no se consideran transacciones financieras a efectos del ITF. Además de quedar excluidos los mercados primarios, también permanecen fuera del ámbito de aplicación del ITF la mayoría de las actividades financieras cotidianas en las que participan ciudadanos y empresas como, por ejemplo, los contratos de seguros, los préstamos hipotecarios, los créditos al consumo, los servicios de pago, etc. (aunque sí se incluye su negociación ulterior a través de productos estructurados). Quedan también fuera del ámbito de aplicación del ITF las operaciones de divisas en los mercados al contado, garantizándose así

la libre circulación de capitales. No obstante, los contratos de derivados basados en operaciones de divisas se inscriben en el ámbito de aplicación del ITF, puesto que no son en sí mismas operaciones de divisas.

Capítulo II. Devengo del impuesto, base imponible y tipos impositivos

Devengo

El momento de devengo del impuesto es aquel en que tiene lugar la transacción financiera. La ulterior cancelación de una transacción no puede considerarse motivo suficiente para que no se produzca el devengo del impuesto, salvo en los casos de error.

Base Imponible

Dado que la compraventa o cesión de determinados instrumentos financieros (excluidos los derivados), por un lado, y la compraventa, cesión, celebración o modificación de los contratos de derivados, por otro, tienen diferente naturaleza y características, la Directiva establece bases imponibles diferentes.

Para la compra o la venta de ciertos instrumentos financieros (distintos de los derivados), la base imponible la constituye el precio o cualquier otra forma de contraprestación acordada. Sin embargo, a fin de evitar la elusión de impuesto se adoptan normas especiales cuando la contraprestación sea inferior al precio de mercado, o en el caso de transacciones efectuadas entre entidades de un mismo grupo que no respondan al concepto de "compra" o de "venta". En esos casos, la base imponible deberá ser el precio de mercado determinado en condiciones equitativas en el momento de devengo del ITF.

En cuanto a la compraventa, cesión, celebración o modificación de los contratos de derivados, la base imponible será el importe

teórico en el momento de la compraventa, cesión, celebración o modificación de dichos contratos.

Se incluyen también disposiciones específicas para la cuantificación de la base imponible de las transacciones cuando ésta o ciertos elementos de la misma están expresados en una moneda distinta de la del Estado miembro de declaración. Existen también disposiciones específicas a fin de evitar la evasión, el fraude y el abuso en relación con el impuesto (Ej. cuando el importe teórico de una operación se divide artificialmente de modo que los flujos de caja del instrumento no registrarían ninguna variación, pero se reduciría arbitrariamente el tamaño de la base imponible).

Tipos impositivos

La compraventa o cesión de determinados instrumentos financieros (distintos de los derivados), por un lado, y la compraventa, cesión, celebración o modificación de los contratos de derivados, por otro, revisten, a juicio de la Comisión, distinta naturaleza. Además, consideran que previsiblemente los mercados reaccionaran de forma diferente ante un impuesto sobre las transacciones financieras aplicado a cada una de estas dos categorías. Por estos motivos la propuesta diferencia los tipos impositivos en función de cada una de ellas; un tipo de 0,01% para los derivados y otro de 0,1% para los instrumentos financieros (distintos de los derivados).

La Comisión considera que los dos tipos impositivos mínimos están fijados a un nivel lo suficientemente elevado como para lograr el objetivo de armonización perseguido por la Directiva. Pero existe la posibilidad de que los Estados miembros establezcan unos tipos superiores en aplicación de las políticas nacionales. Esta posibilidad es uno de los aspectos más criticados de la propuesta, ya que el resultado obvio (de-sarmonización) es contra-

rio a los objetivos fundamentales de la propuesta.

Capítulo III. Pago, obligaciones conexas y prevención de la evasión, el fraude y el abuso

Pago

La propuesta define el ámbito de aplicación del ITF por referencia a las transacciones financieras de las que es parte (o actúa en nombre de una parte) una entidad financiera establecida en el territorio de un Estado miembro determinado actuando por cuenta propia o por cuenta de terceros. Por lo que son dichas entidades las responsables del pago del impuesto a las autoridades tributarias. No obstante, reconoce a los Estados miembros la posibilidad de declarar responsables solidarios de ese pago a otras personas, incluso en casos en que una parte de una transacción tenga su sede fuera de la Unión Europea.

Por otra parte, numerosas transacciones financieras se efectúan por medios electrónicos. Por ello, el ITF se adeuda inmediatamente en el momento de su devengo. En otras transacciones, el ITF debe adeudarse dentro de un plazo límite de tres días laborables para permitir la tramitación manual del pago y, evitar que surjan ventajas de flujo de caja no justificadas a favor de las entidades financieras en cuestión.

Prevención de la evasión, el fraude y el abuso

La propuesta de directiva traslada a los Estados miembros la responsabilidad de adoptar las medidas necesarias para la recaudación efectiva del ITF, así como para evitar la evasión, el fraude y el abuso. En este contexto, los Estados miembros deben aplicar la legislación de la UE sobre mercados financieros, tanto la actual como la futura, que establezca obligaciones de comunicación de

información y mantenimiento de los datos en relación con las transacciones financieras.

La Directiva hace mención precisa de los instrumentos de cooperación administrativa disponibles en la UE en relación con el cálculo y la percepción de impuestos. En particular se cita la Directiva 2011/16/UE del Consejo, de 15 de febrero, relativa a la cooperación administrativa en el ámbito de la fiscalidad y por la que se deroga la Directiva 77/799/CEE10 (aplicable a partir del 1 de enero de 2013), y a la Directiva 2010/24/CE del Consejo, de 16 de marzo de 2010, sobre la asistencia mutua en materia de cobro de los créditos correspondientes a determinados impuestos, derechos y otras medidas (aplicable a partir del 1 de enero de 2012). La Directiva de refiere también a la posibilidad de utilizar otros instrumentos cuando resulte pertinente y viable, como por ejemplo, el Convenio Multilateral del Consejo de Europa y la OCDE sobre Asistencia Administrativa Mutua en Materia Fiscal.

Capítulo IV. Disposiciones finales

En consonancia con el objetivo de armonización de la propuesta, la Comisión entiende que no debería permitirse a los Estados miembros mantener o introducir impuestos sobre las transacciones financieras distintos del ITF propuesto o del IVA. En efecto, por lo que atañe al IVA, seguiría siendo de aplicación el derecho a optar por la aplicación de un impuesto previsto en el artículo 137, apartado 1, letra a), de la Directiva 2006/112/CE del Consejo, de 28 de noviembre de 2006, relativa al sistema común del impuesto sobre el valor añadido. Otros impuestos, como los que gravan las pólizas de seguros, tienen evidentemente un carácter diferente, al igual que las tasas de registro de las transacciones financieras, en caso de que supongan un auténtico reembolso de los costes o la retribución del servicio prestado. Así pues, dichos impuestos y tasas no se ven afectados por la propuesta.

Las disposiciones de la Directiva 2008/7/CE del Consejo, de 12 de febrero de 2008, relativa a los impuestos indirectos que gravan la concentración de capitales siguen siendo asimismo plenamente aplicables. Ello supone, por ejemplo, que la emisión primaria de acciones y otros títulos de la misma naturaleza, o de certificados que representan dichos títulos, de obligaciones (incluidas las públicas) o de otros valores negociables relacionados con préstamos no está sujeta al ITF en la UE. No obstante, a fin de evitar eventuales conflictos entre ambas Directivas, se establece que la Directiva propuesta prevalece sobre las disposiciones de la Directiva 2008/7/CE.

4. CONSIDERACIONES POLÍTICAS Y LA COOPERACIÓN REFORZADA

Consideraciones políticas

Aunque idealmente un impuesto de este tipo debería aplicarse a nivel mundial para evitar deslocalizaciones y distorsiones en los mercados financieros, no resulta realista esperar un acuerdo con este alcance en un futuro próximo. Por ello, la Comisión propone aplicar el ITF en toda la Unión Europea, ya que considera que la UE debe ejercer el liderazgo mundial en esta cuestión. Sin embargo, el requisito de la unanimidad, inherente a toda propuesta de carácter tributaria, y la oposición frontal de ciertos EEMM a la misma hacen muy incierta su adopción en el ámbito de la UE.

Efectivamente, el fundamento jurídico de la Directiva (el artículo 113 del TFUE), exige la unanimidad de los Estados miembros en el Consejo. Sin embargo, varios Estados miembros, como el Reino Unido o Suecia, se han manifestado reiteradamente en contra del establecimiento de un impuesto de esta naturaleza, por lo que parece muy poco probable que próximamente pueda establecerse este impuesto con un ámbito objetivo de aplicación que abarque toda la UE.

El Reino Unido ha venido manifestando desde el inicio de los debates su rechazo completo al impuesto, ya quiere evitar que la competitividad de la "city" de Londres pueda verse afectada de forma alguna. Además, su defensa a ultranza de la soberanía de los Estados miembros en materia tributaria le lleva a rechazar, por principio, un proceso de armonización tan intenso como el propuesto con este impuesto. Por su parte, Suecia se remite continuamente a su mala experiencia con el establecimiento de una figura similar, que determinó en el pasado la deslocalización a Londres de la práctica totalidad del sector de servicios financieros de ese país. Otros Estados miembros como la República Checa, Países Bajos o Luxemburgo, sin oponerse frontalmente, no demuestran un gran entusiasmo con el posible establecimiento de este impuesto.

Por otra parte, Alemania, Austria, Bélgica, España, Finlandia, Francia, Grecia, Italia y Portugal han manifestado su apoyo expreso a la Directiva. El pasado 7 de febrero estos Estados miembros remitieron una carta a la Presidencia del Consejo de la UE en la que se pedía que se aceleraran los trabajos técnicos necesarios para su aprobación lo antes posible.

Los restantes EEMM mantienen, por el momento, una posición más o menos neutral, sin perjuicio de la multitud de preguntas y cuestiones técnicas que plantea la propuesta a todos los Estados miembros. Por último, hay que destacar también que ningún Estado miembro ha manifestado expresamente su apoyo a la propuesta de la Comisión de que el producto de este impuesto constituya un recurso propio de la Unión Europea.

De todos los Estados miembros de la UE, Francia es quien ha adoptado una posición más decidida en favor de este impuesto. El pasado 8 de febrero, el Gobierno francés adoptó un proyecto de Ley de Finanzas rectificativo para el 2012 cuyo artículo 2 prevé la

aplicación, a partir del 1 de agosto de este año, de un impuesto que grava determinadas transacciones financieras. La recaudación prevista para el mismo es de 1.100 millones de Euros anuales.

El impuesto francés tiene un ámbito mucho más limitado que el contemplado en la propuesta de directiva europea, pero su intención es adaptar esta legislación a la Directiva una vez que ésta haya sido adoptada. El impuesto grava únicamente tres tipos de transacciones financieras:

- 3.9. La adquisición de títulos representativos del capital, admitidos a negociación en mercados oficiales de valores, de sociedades francesas cuya capitalización bursátil exceda de mil millones de Euros.
- 3.10. Las operaciones de "alta frecuencia" sobre acciones realizadas por entidades establecidas en Francia.
- 3.11. La adquisición de un contrato CDS (credit default swap) sobre deuda soberana de un Estado Miembro de la UE por motivos distintos de los de cobertura del riesgo del inversor, por personas físicas domiciliadas, empresas establecidas o sociedades constituidas en Francia.

El impuesto francés deja exenta la adquisición de títulos en el mercado primario (emisión), las operaciones realizadas por las cámaras de compensación, las realizadas por los "creadores de mercado", las adquisiciones de títulos entre sociedades de un mismo grupo y las operaciones de financiación de valores.

En cuanto a los tipos de gravamen, el impuesto se exige al tipo del 0,1% sobre el valor de adquisición de los títulos y al tipo del 0,01% del montante de las operaciones de alta frecuencia y del valor nominal de los contratos CDS respectivamente. El deudor del impuesto es el prestador de servicios financieros

que haya ejecutado la orden de compra, con independencia de donde esté establecido. En aquellas operaciones en las que no intervenga un tal prestador, el deudor será la entidad depositaria de valores.

Cooperación reforzada

Teniendo en consideración las posiciones de los Estados miembros indicadas anteriormente y el requisito de la unanimidad (artículo 113 del TFUE), hoy por hoy, la opción más viable para que prospere esta propuesta es mediante la utilización del mecanismo de la Cooperación reforzada regulado en los artículos 326 a 334 del TFUE. Por lo que la pregunta que hay que hacerse es si esta Directiva podría ser la base para una cooperación reforzada entre por parte de un grupo de los Estados miembros de la UE. Si eso ocurre, sería preciso reevaluar la propuesta para garantizar que semejante impuesto puede implantarse en una parte del Mercado Interior.

En primer lugar, hay que tener en consideración que para acudir a una cooperación reforzada es necesario que el Consejo haya llegado a la conclusión de que los objetivos perseguidos con el proyecto o la propuesta de que se trate no pueden ser alcanzados en un plazo razonable por la Unión en su conjunto.

Las cooperaciones reforzadas respetarán los siguientes límites:

- 3.12. Sólo pueden referirse a competencias no exclusivas de la Unión,
- 3.13. No pueden perjudicar al mercado interior,
- 3.14. No pueden perjudicar la cohesión económica, social y territorial,
- 3.15. No pueden constituir un obstáculo para los intercambios entre los Estados miembros,

- 3.16. No pueden producir distorsiones de competencia entre ellos.

La utilización de la cooperación reforzada exigiría la participación de al menos nueve Estados miembros, pero esta cooperación debe estar permanentemente abierta a la posible participación de otros Estados siempre que respeten las condiciones de participación establecidas en la decisión de autorización. En este sentido, la Comisión y los Estados miembros que participan en una cooperación deben fomentar la participación del mayor número de Estados en la misma.

El Procedimiento para la autorización de la cooperación exige que los Estados que desean establecer entre sí una cooperación reforzada dirijan a la Comisión una solicitud, en la que precisarán el ámbito de aplicación y los objetivos de la cooperación reforzada prevista. La Comisión puede presentar al Consejo una propuesta y si no lo hace debe explicar sus motivos a los Estados interesados. La cooperación se autoriza por el Consejo, por mayoría cualificada, a propuesta de la Comisión y previa aprobación del Parlamento Europeo.

En cuanto a la participación y votación dentro de la cooperación reforzada todos los miembros del Consejo podrán participar en sus deliberaciones, pero únicamente participarán en la votación los miembros del Consejo que representen a los Estados miembros que participan en este proceso. La unanimidad estará constituida únicamente por los votos de los representantes de los Estados miembros participantes. La mayoría cualificada en el seno de la cooperación reforzada se define de conformidad con el apartado 3 del artículo 238 del TFUE.

Los actos adoptados en el marco de una cooperación reforzada vincularán únicamente a los Estados miembros participantes en la misma. Dichos actos no se considerarán acervo que deban aceptar los Estados can-

didatos a la adhesión a la Unión. Los Estados que no participen en una cooperación reforzada no impedirán que los otros apliquen la cooperación reforzada.

5. CONCLUSIONES

Los próximos meses serán cruciales en el desarrollo de estos trabajos. Aunque resulta previsible la falta de la unanimidad necesaria para la adopción del impuesto en toda la UE, sí que existe un número significativo de Estados miembros que tienen la voluntad política de avanzar en esta dirección.

Como se ha explicado anteriormente la opción más viable para que prospere esta propuesta es mediante la utilización del mecanismo de la Cooperación reforzada entre los Estados miembros de la zona Euro, un grupo más reducido de países que los de la zona euro, o bien por grupo de países que representen una zona Euro ampliada.

Por otra parte, no habría que descartar por completo la posibilidad de lograr en un futuro la unanimidad sobre un ITF con un ámbito objetivo mucho más reducido que el propuesto por la Comisión, similar al creado por Francia o al "stamp duty" existente actualmente en el Reino Unido.

Entre todas estas incertidumbres, lo que sí parece claro es que no parece posible que este impuesto, si finalmente se establece, pueda convertirse en un recurso propio de la UE. En primer lugar, porque sin la participación de la totalidad de los Estados miembros resulta del todo inviable. Por otra parte, la necesidad, casi desesperada para algunos Estados miembros, de consolidar los presupuestos hace difícil imaginar otro destino diferente que el de los presupuestos nacionales de aquellos países que se decidan a establecerlo.