

*Grado en Derecho*  
Trabajo de Fin de Grado (21067)  
Curso académico 2012-2013

**EL IMPUESTO SOBRE LAS TRANSACCIONES  
FINANCIERAS EN LA UNIÓN EUROPEA**  
¿UN NUEVO RECURSO PROPIO?

Hector Blanco Fernández  
120434

Tutora del trabajo:  
Antonia Agulló Agüero



## **DECLARACIÓN DE AUTORÍA Y ORIGINALIDAD**

Yo, Hector Blanco Fernández, certifico que el presente trabajo no ha sido presentado para la evaluación de ninguna otra asignatura, ya sea en parte o en su totalidad. Certifico también que su contenido es original y que soy su único autor, no incluyendo ningún material anteriormente publicado o escrito por otras personas excepto aquellos casos indicados a lo largo del texto.

Como autor/a de la memoria original de este Trabajo Fin de Grado autorizo a la UPF a depositarla y publicarla en el e-Repositori: Repositori Digital de la UPF, <http://repositori.upf.edu>, o en cualquier otra plataforma digital creada para o participada para la Universidad, de acceso abierto por Internet. Esta autorización tiene carácter indefinido, gratuito y no exclusivo, es decir, soy libre de publicarla en cualquier otro sitio.

Hector Blanco Fernández

Barcelona, 14 de junio de 2013

## **Resumen**

Hay un cierto consenso en que el sector financiero tuvo una participación considerable en la generación de la crisis económica desatada en 2007, que ha afectado gravemente a los presupuestos de los Estados. Este trabajo pretende acercarnos a la propuesta de la Unión Europea para que las entidades financieras contribuyan a la recuperación de la economía: el impuesto sobre las transacciones financieras. En este sentido, el estudio examinará los intentos de las instituciones de la UE para que este tributo forme parte de su sistema de recursos propios y determinará en qué medida esto resultaría relevante.

## **Abstract**

There is some consensus that the financial sector had a significant role in causing the economic crisis burst in 2007, which has seriously affected the states' budgets. This paper aims to approach the European Union proposal for financial institutions to contribute to the recovery of the economy: the financial transaction tax. Also, we will examine the attempts of the EU institution to include this tax in its own resource system and we will also determine to what extent this would be relevant.

# Índice

1. Introducción	1
2. Antecedentes y objetivos del impuesto sobre las transacciones financieras	2
2.1. Las entidades financieras en la crisis económica	2
2.2. La imposición al sector financiero a nivel internacional	6
2.3. La imposición al sector financiero en la Unión Europea	8
3. El impuesto sobre las transacciones financieras	12
3.1. Fundamento jurídico	13
3.2. Objeto, naturaleza y ámbito de aplicación del impuesto	16
3.3. Configuración del impuesto	19
4. Los recursos propios de la Unión Europea	25
4.1. Concepto y evolución del sistema de recursos propios	25
4.2. El sistema actual de recursos propios	28
4.3. Los recursos propios como ingresos de la Unión Europea	30
4.4. La propuesta de reforma del sistema de recursos propios de 2011	32
4.5. El impuesto sobre las transacciones financieras como recurso propio	34
5. Conclusiones	36
Bibliografía	41

## **1. Introducción**

El objeto del presente trabajo es estudiar el impuesto sobre las transacciones financieras que se ha propuesto establecer en la Unión Europea, así como el contexto en el que ha surgido la idea de gravar a las entidades financieras, para después proceder a examinar cómo podría encajar en el sistema de recursos propios de la UE.

La elección de este tema se ha debido a las críticas que ha recibido el sistema financiero por parte de los ciudadanos a raíz de la crisis que estalló en 2007 y a la voluntad de que las entidades financieras también contribuyan a la recuperación de las economías nacionales.

Sobre esto se centrará la primera parte del trabajo, en la que se expondrán los hechos más relevantes de la crisis económica desde el punto de vista del sector financiero y se presentarán los antecedentes y los objetivos que justifican la introducción de un impuesto sobre las transacciones financieras (en adelante, ITF). En concreto, nos centraremos en la evolución de esta idea en la Unión Europea, puesto que es el ámbito que nos interesa.

En la segunda parte del estudio, analizaremos la Propuesta de Directiva por la que actualmente once Estados miembros pretenden introducir el ITF mediante el mecanismo de cooperación reforzada. Nos ocuparemos, pues, del fundamento jurídico de dicha propuesta y examinaremos las características principales que presentaría dicho tributo en caso de que se acabara aprobando la Propuesta.

Seguidamente, dedicaremos la tercera parte del trabajo a exponer cuál es el sistema de recursos propios de la UE para percatarnos de dónde proviene la mayoría de sus ingresos y comprobar de qué manera la inclusión de un ITF común en ese sistema podría alterar la situación existente. Paralelamente, nos referiremos a los intentos de las instituciones de la Unión Europea de incorporar este tributo al sistema de recursos propios.

Por último, en el apartado de conclusiones se recopilará todo lo expuesto a lo largo del trabajo con la finalidad de realizar una apreciación del estado de las cosas en el presente, para valorar la introducción de dicho impuesto y para evaluar qué supondría su inclusión como recurso propio de la UE.

Para todo ello, se analizarán las dos Propuestas de Directivas para la introducción de un ITF común que se han presentado en la UE, teniendo presente la doctrina más reciente respecto de este tema. Asimismo, también haremos uso de la doctrina, así como de documentos y comunicaciones emitidas por las instituciones de la UE, para entender el sistema de recursos propios de la UE y comprobar cuál es su estado en la actualidad.

## 2. Antecedentes y objetivos del impuesto sobre las transacciones financieras

En este primer apartado, nos ocuparemos de los motivos por los que se está proponiendo implantar un impuesto sobre las transacciones financieras en la Unión Europea y de los pasos que se han seguido hasta detallar la situación en la que nos encontramos en el presente. Para ello, vamos a hacer antes un repaso de los hechos más relevantes de la crisis económica.

### 2.1. Las entidades financieras en la crisis económica

Como es sabido, la crisis de las hipotecas *subprime*<sup>1</sup> fue, en 2007, el desencadenante de la crisis actual, aunque no fuera la única causa. Hasta ese año, los precios de las viviendas en EEUU habían crecido hasta llegar a unos límites sin precedentes gracias, en parte, a los bajos tipos de interés mantenidos por la Reserva Federal y a la creciente oferta de crédito. Así, los créditos hipotecarios se concedían en un contexto en el que el precio de los inmuebles estaba en un ascenso continuo, lo que aprovecharon los hogares como garantía para comprar casas mejores o, simplemente, para financiar su consumo.

En este sentido, la innovación financiera en productos derivados<sup>2</sup> y titulizaciones<sup>3</sup>, acompañada de una política monetaria laxa (dados los bajos tipos de interés mantenidos por los bancos centrales<sup>4</sup>), fue partícipe de la generación de una burbuja en la oferta de crédito y el mercado de la vivienda<sup>5</sup>. Por tanto, podemos decir que las entidades financieras jugaron un papel importante incentivando el boom inmobiliario.

Mientras los deudores hipotecarios pagaban, los tenedores de las hipotecas obtenían beneficios. Aun cuando algunos deudores no podían satisfacer los pagos de su hipoteca, como

---

<sup>1</sup> Entendemos por hipotecas *subprime* créditos hipotecarios de baja calidad por haberse concedido a prestatarios con garantías dudosas por un importe que en ocasiones excede al coste de la vivienda.

<sup>2</sup> Un *producto derivado* se define como un instrumento cuyo valor depende o se “deriva” del valor de un bien denominado subyacente. Un bien subyacente puede ser alguna materia prima cuyo precio se cotea en mercados internacionales (*commodity*), como el trigo o el oro; o bien algún instrumento financiero, como los títulos accionarios, índices, monedas (tipos de cambio) o un instrumento de deuda.

Definición extraída de De Lara Haro, A. *Productos derivados financieros: instrumentos, valuación y cobertura de riesgos* (México, Limusa: 2005), pág. 11.

<sup>3</sup> La *titulización de activos* se define como un proceso mediante el cual se agregan derechos de crédito, actuales o futuros, de una entidad y, tras la modificación de algunas de sus características, se venden a los inversores en forma de valores negociables.

“La titulización de activos”

<http://www.uv.es/ecofin/EconomiaFinanciera/Material/Actuarial/MatFin1/LaTitulizacionDeActivos.pdf>

<sup>4</sup> Véase la evolución de los tipos de interés fijados por el BCE entre los años 2000-2007 en <http://www.ecb.int/stats/monetary/rates/html/index.en.html>; y la evolución de los de la Reserva Federal en <http://www.newyorkfed.org/markets/statistics/dlyrates/fedrate.html>.

<sup>5</sup> Vives, X. *La industria financiera y la crisis: el papel de la innovación* (Occasional Paper, OP-178, IESE Business School – Universidad de Navarra: September 2010), pág. 1.

los precios de las viviendas subían, los bancos podían cubrir la pérdida de los préstamos impagados con el valor del inmueble<sup>6</sup>.

Sin embargo, en 2007, empezaron a caer los precios de los inmuebles y aumentaron los impagos de las cuotas de los créditos, por lo que el sistema que se había construido en torno a las hipotecas se vino abajo. Esto comportó la restricción del crédito y una crisis de liquidez que, todavía hoy, estamos sufriendo. A raíz de ello, creció la incertidumbre acerca de los valores respaldados por los créditos hipotecarios, lo cual se vio magnificado por el alto nivel de apalancamiento de las entidades financieras<sup>7</sup> y por la falta de transparencia de los productos financieros estructurados (concretamente, de las *collateralized debt obligations* – CDOs –, que se emitieron para garantizar los créditos hipotecarios<sup>8</sup>).

Esta incertidumbre se materializó en junio de 2007, cuando dos fondos de alto riesgo<sup>9</sup> administrados por el quinto banco de inversión más grande de los EEUU, Bear Stearns, tuvieron que cancelarse. Los inversores eran cada vez más conscientes de los altos riesgos de impago que conllevaban los valores respaldados por créditos hipotecarios, por lo que ello causó una bajada en su precio y un aumento en su prima de riesgo.

Todo ello tuvo un impacto en la economía de la Unión Europea. Primero, porque las entidades financieras estaban expuestas al mercado hipotecario estadounidense (aparte de las propias burbujas inmobiliarias en algunos países de la UE, como en España). Según algunos estudios, un tercio de los valores respaldados por las hipotecas de EEUU se habían trasladado a Europa<sup>10</sup>. En agosto de 2007, dos bancos alemanes (IKB y Landesbank Sachsen) quebraron por las pérdidas sufridas por su exposición a esos valores. Entre los grandes bancos, la Union Bank of Switzerland (UBS) sufrió grandes pérdidas.

En segundo lugar, los mercados financieros europeos también se vieron afectados por el aumento de las primas de riesgo y la necesidad de liquidez existente en EEUU. Así pues, la

---

<sup>6</sup> Torrero Mañas, A. *La crisis económica y sus efectos sobre la economía española* (Documento de trabajo 13/2010, Instituto Universitario de Análisis Económico y Social: 2010), pág. 10.

<sup>7</sup> El *apalancamiento* se define como la proporción entre el activo total de una sociedad y sus fondos propios (esto es, aquellos que no se han obtenido de terceros). En consecuencia, un nivel alto de apalancamiento de las entidades financieras significa que estas sociedades están muy endeudadas.

<sup>8</sup> Una *collateralized debt obligation* es un producto financiero estructurado que permite a su emisor refinanciar la adquisición de instrumentos de deuda empaquetándolos en diferentes tramos de riesgo y vencimiento porque así se facilita su colocación a los inversores.

<sup>9</sup> Un *fondo de alto riesgo* o *fondo de inversión libre* (“*hedge fund*”, en inglés) es un fondo de inversión en el que el gestor tiene una gran libertad para colocar los recursos, por lo que suele asumir ciertos riesgos e invertir de manera dinámica tratando de obtener con ello una rentabilidad superior a la media del mercado.

<sup>10</sup> Ostrup, F., Oxelheim L., Wihlborg, C. *Origins and Resolution of Financial Crises; Lessons from the Current and Northern European Crises* (IFN Working Paper No. 796, Research Institute of Industrial Economics, Stockholm: 2009), págs. 4-6.

búsqueda desesperada de liquidez por temor a la insolvencia causó dificultades a algunos bancos europeos. Así, el banco británico Northern Rock vio como sus depositantes hacían largas colas para retirar su dinero. Más tarde, este banco sería intervenido por el Gobierno británico garantizando todas las reclamaciones que recaían sobre él y, al no encontrar adquirentes para el banco, se nacionalizó en febrero de 2008.

Por su parte, Bear Stearns quebró en marzo de 2008 y fue absorbida por JP Morgan Chase con el apoyo del Departamento del Tesoro de los EEUU, lo que desató las críticas hacia el gobierno por rescatar a un banco. Por el contrario, Lehman Brothers (el cuarto banco de inversión más grande de EEUU) no corrió la misma suerte y no fue rescatado por el gobierno norteamericano. Ello creó si cabe más incertidumbre en los mercados financieros.

A mediados de septiembre de 2008, diversas grandes entidades financieras europeas también tuvieron que ser respaldadas por los gobiernos mediante inyecciones de capital. Por ejemplo, Fortis, uno de los grandes grupos financieros europeos, tuvo que ser intervenido por los gobiernos del Benelux. Además, Dexia lo fue por los gobiernos de Francia, Bélgica y Luxemburgo. En Gran Bretaña, el gobierno pasó a tener el control de tres de sus ocho mayores bancos. En Alemania, se rescató al acreedor hipotecario Hypo Real Estate y, en enero de 2009, el Estado adquirió el 25% del accionariado de Commerzbank, el segundo banco alemán más grande. En Islandia, tres grandes bancos con operaciones internacionales fueron nacionalizados. En Irlanda, el gobierno tomó el control de uno de sus mayores bancos en diciembre de 2008. Mientras, en Dinamarca siete bancos pequeños quebraron en otoño de 2008 y en Suecia el gobierno pasó a controlar un banco de inversión de dimensión mediana. Todos estos son solo algunos ejemplos de la ayuda gubernamental recibida por el sector financiero.

En esta línea, los gobiernos europeos reaccionaron a la crisis financiera mediante paquetes de rescate para los bancos y otras entidades financieras. El primer paquete se aplicó en Irlanda cuando el gobierno garantizó todas las reclamaciones de sus seis mayores bancos nacionalizados en septiembre de 2008. Los paquetes de rescate europeos han incluido garantías gubernamentales para las obligaciones de deuda, las compras de activos tóxicos de los bancos por parte de los gobiernos, las inyecciones de capital a los bancos a cambio de participaciones directas, mecanismos de préstamo para la compra de papel comercial y la



compra directa de activos por parte del gobierno (ej. valores respaldados por créditos hipotecarios)<sup>11</sup>.

Paralelamente, en la Unión Europea ha sido de especial relevancia la creación de un mecanismo de gestión de crisis y de prestación de apoyo financiero para atajar la crisis financiera y de deuda soberana<sup>12</sup>. Hablamos de la creación, el 9 de mayo de 2010, del Fondo Europeo de Estabilidad Financiera (FEEF), que es una sociedad fundada por los Estados de la zona euro con sede en Luxemburgo y que tiene como finalidad salvaguardar la estabilidad financiera en Europa proveyendo de asistencia financiera a dichos Estados (la asistencia puede ser utilizada por los Estados para recapitalizar las entidades financieras). Este instrumento financiero está diseñado para los países de la zona euro que registran especiales dificultades en el sector financiero. Con esto, se pretende facilitar una mejora en la evaluación global del sistema financiero afectado y de los planes de reestructuración y saneamiento de las entidades recapitalizadas, con el fin de reducir la incertidumbre sobre la solidez de los sistemas bancarios nacionales.

Para desempeñar su función, el FEEF emite bonos y otros instrumentos de deuda en los mercados de capital, los cuales son prestados a los Estados miembros en dificultades mediante programas de asistencia financiera que llevan aparejados unos términos de condicionalidad que se establecen en el correspondiente Memorando de Entendimiento. El procedimiento por el que los Estados reciben dicha asistencia comporta un aumento de su deuda pública, pero debemos tener en cuenta que el coste de esta financiación es inferior al que se exigiría en los mercados. Los Estados que ya han acudido a este mecanismo son Grecia, Irlanda y Portugal, además de España, que solicitó asistencia financiera en junio de 2012<sup>13</sup>.

El FEEF, no obstante, surgió como un organismo provisional, por lo que en julio de 2011 se creó el Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE)<sup>14</sup> para sucederlo, que es una organización intergubernamental constituida bajo el derecho internacional público que persigue las mismas finalidades que el FEEF. Así, ambos mecanismos coexistirán hasta mediados de 2013, cuando

---

<sup>11</sup> Communication of the Commission to the European parliament, the Council, the European Economic and Social Committee, the Committee of the regions and the European Central Bank. COM (2010) 579 final

<sup>12</sup> Gordo, E., del Río, A. "El mecanismo de asistencia financiera para la recapitalización bancaria en la UEM", *Boletín Económico del Banco de España*, junio 2012.

<sup>13</sup> <http://www.efsf.europa.eu/about/index.htm>

<sup>14</sup> Tratado constitutivo del Mecanismo Europeo de Estabilidad, firmado por los ministros de Finanzas de los 17 países de la zona euro, el 11 de julio de 2011. El Tratado entró en vigor el 27 de septiembre de 2012 y fue ratificado por los Estados el 8 de octubre de 2012. Disponible en: <http://www.european-council.europa.eu/media/582869/01-tesm2.es12.pdf>

el FEEF ya no asumirá nuevos programas y el MEDE permanecerá como el único mecanismo de asistencia financiera para los Estados miembros de la zona euro.

Como hemos podido observar en este escueto repaso de los hechos recientes, las entidades financieras han jugado un papel activo en el surgimiento de la crisis económica estimulando la burbuja en la oferta de crédito. Sin embargo, los gobiernos han prestado asistencia financiera a las entidades financieras que se encontraban en dificultades para evitar su quiebra y, por ende, el colapso de los mercados financieros. Es por estas razones que la comunidad internacional se ha planteado gravar al sector financiero, para que contribuya a reparar los perjuicios causados, así como para corregir las externalidades negativas que generan ciertas actividades financieras. Veamos cuáles han sido las propuestas y sus objetivos.

## **2.2. La imposición al sector financiero a nivel internacional**

A nivel mundial, la primera vez que se ha planteado seriamente la implantación de un impuesto sobre el sector financiero fue en la Cumbre del G-20 de Pittsburgh de los días 24 y 25 de septiembre de 2009. En ella, los líderes de los Estados participantes pidieron al Fondo Monetario Internacional que preparase un informe para la siguiente reunión, la Cumbre de Toronto de junio de 2010, sobre las diversas alternativas para que el sector financiero contribuyese “de manera equitativa y sustancial” a los gastos en que habían incurrido los gobiernos para rescatar el sistema financiero<sup>15</sup>.

El FMI emitió dicho informe el mismo junio de 2010<sup>16</sup>, en el que propuso dos medidas dirigidas a alcanzar dos objetivos diferentes<sup>17</sup>. En primer lugar, se pretendía recuperar el coste de las ayudas públicas ya concedidas. Respecto a ello, el FMI señaló que una solución sería establecer un gravamen retroactivo cuyo importe se concretaría “en función del valor de algún elemento o grupo de elementos de los balances de las entidades financieras en una fecha anterior a aquella en que se anunciase su creación”. Entre las ventajas de esta opción, tenemos que no requeriría demasiada coordinación internacional (su margen de evasión sería muy reducido) y que su coste real recaería sobre los accionistas y gestores de las entidades financieras, dado que el impuesto consiste en una cantidad fija “que no se puede alterar mediante cambios en el comportamiento de los participantes en el mercado”.

---

<sup>15</sup> Declaración de los líderes del G-20 tras la Cumbre de Pittsburgh de 2009. Conclusiones, “Fortalecimiento de la regulación del Sistema Financiero Internacional”, punto 16. Disponible en: [http://www.ituc-csi.org/IMG/pdf/No\\_59\\_-\\_La\\_economia\\_mundial\\_en\\_crisis\\_AnexoII.pdf](http://www.ituc-csi.org/IMG/pdf/No_59_-_La_economia_mundial_en_crisis_AnexoII.pdf)

<sup>16</sup> Staff of the International Monetary Fund. *A Fair and Substantial contribution by the financial sector: final report for the G-20*, June 2010.

<sup>17</sup> Martín Fernández, M., González Gallego, C. “Los tributos sobre el sector bancario”. *Papeles de Economía Española*. “El futuro del sector bancario”, enero 2012, núm. 130, págs.14-20.

En segundo lugar, el FMI manifestó su deseo de prevenir futuras crisis y reducir las ulteriores ayudas gubernamentales. En este sentido, la organización se mostró favorable a dos tipos de impuestos. Por una parte, encontramos la *contribución a la estabilidad financiera* (CEF), que consiste en un gravamen de carácter permanente sobre las instituciones financieras con la finalidad de sufragar el coste de las ayudas públicas futuras. El tipo impositivo se modularía “según la contribución de cada entidad financiera al riesgo sistémico<sup>18</sup> en función de su tamaño, interconexión y la dificultad para ser sustituida” y la recaudación se podría acumular en un fondo de resolución *ad hoc* o destinarse a los presupuestos de los Estados.

Por otra parte, el FMI también propuso el establecimiento de un *impuesto sobre las actividades financieras* (IAF), que gravaría la suma de los beneficios y remuneraciones de las entidades financieras. Aparte de que supondría la contribución del sector financiero a los costes de la crisis, posibilitaría corregir las externalidades negativas que produce el sector, que se deben principalmente a que las entidades financieras tienen incentivos para invertir en actividades arriesgadas. Son diversos los alicientes. Entre ellos, encontramos la responsabilidad patrimonial limitada de los accionistas y la diversificación de sus inversiones, el sistema de remuneraciones de los trabajadores de la banca, o la confianza en que el gobierno les prestará asistencia financiera en caso de quiebra (por ser demasiado grandes como para dejarlas caer, las entidades “too-big-to-fail”). Este impuesto intentaría desincentivar, pues, la asunción excesiva de riesgos.

Asimismo, el FMI también valoró el *impuesto sobre las transacciones financieras* (ITF), aunque lo descartó por diversas razones. Entre ellas, consideró que no era un método adecuado para financiar un mecanismo de resolución dado que el volumen de transacciones no es un buen indicador del riesgo sistémico y que el impuesto no permitiría corregir las causas de la inestabilidad financiera. Además, estimó que su coste recaería fundamentalmente en los consumidores finales y que era un impuesto fácil de eludir.

Sea como sea, el FMI recalcó la importancia de que se lograra un consenso internacional para evitar distorsiones en la competencia y para facilitar la resolución de entidades internacionales. Pese a esta recomendación, lo cierto es que los gobiernos presentes en la reunión del G-20 tuvieron reacciones muy variadas, por lo que no se ha podido llegar a

---

<sup>18</sup> El *riesgo sistémico* se define como “el riesgo de interrupción de los servicios financieros que: a) es causado por un deterioro de todo o parte del sistema financiero y b) tenga el potencial de causar consecuencias negativas para la economía real”. Definición extraída de Martín Fernández, M., González Gallego, C. “Los tributos sobre el sector bancario”, pág. 28.

ningún acuerdo por el que se pueda establecer un tributo sobre las entidades financieras a nivel mundial.

### **2.3. La imposición al sector financiero en la Unión Europea**

Visto el fracaso de la imposición al sector financiero en el ámbito más internacional, fue la Unión Europea quien tomó la iniciativa para intentar gravar al sector por lo menos a nivel regional. En este caso, nos centraremos en el impuesto sobre las transacciones financieras, que es la idea que más ha cuajado entre algunos de los Estados miembros.

La primera vez que, en el seno de la Unión Europea, se habló de un ITF como tal, fue en la Resolución del Parlamento Europeo de 8 de octubre de 2009, precisamente sobre la Cumbre del G-20 de Pittsburgh de septiembre de 2009 antes mencionada. En esta, se expresaba la voluntad de estudiar la imposición a las transacciones financieras con la finalidad de que el sector financiero contribuyese de manera justa a la recuperación de la economía, puesto que, hasta el momento, únicamente ciudadanos y gobiernos habían sufrido los costes de la crisis<sup>19</sup>.

Posteriormente, el Parlamento Europeo solicitó a la Comisión y al Consejo, en su Resolución del 10 de marzo de 2010, que examinasen la imposición sobre el sector financiero para determinar de qué manera se podría utilizar para financiar la cooperación al desarrollo, ayudar a los países en desarrollo a combatir el cambio climático y contribuir al presupuesto de la UE. En junio de 2010, el Consejo Europeo ya abría la puerta a la implantación de un impuesto sobre las entidades financieras<sup>20</sup>.

Como respuesta a la petición del Parlamento, la Comisión emitió una Comunicación en octubre de 2010<sup>21</sup>. En primer lugar, la Comisión hacía referencia a los objetivos y razones que justifican la introducción de impuestos adicionales sobre el sector bancario (que son los que fundamentan también la Propuesta de Directiva de 2013, que analizaremos):

- a) Primeramente, estos impuestos pueden contribuir a dotar de *mayor eficiencia y estabilidad a los mercados financieros*, así como reducir su volatilidad y los efectos perjudiciales de una asunción de riesgos excesiva. Se considera que el sector asume riesgos demasiado elevados debido a una serie de factores que van desde el respaldo

---

<sup>19</sup> “El Parlamento Europeo recibe el acuerdo de los líderes del G-20 de trabajar hacia un marco internacional para la imposición a las transacciones financieras y muestra su voluntad de que el sector financiero contribuya de manera justa y lo más rápido posible a la recuperación y el desarrollo, puesto que los costes de la crisis, hasta la fecha, han recaído únicamente sobre los contribuyentes, los demás ciudadanos y los servicios públicos.”

<sup>20</sup> “La UE debe dirigir los esfuerzos encaminados a fijar un planteamiento mundial para la introducción de sistemas de tasas e impuestos sobre las instituciones financieras a fin de mantener unas condiciones de competencia equitativas.”

<sup>21</sup> COM (2010) 549 final, de 7 de octubre de 2010

efectivo o esperado del Estado (que es una garantía implícita que comporta un problema de riesgo moral<sup>22</sup>) y las asimetrías de información, hasta las estructuras de remuneración. Por tanto, el comportamiento de las entidades financieras crea externalidades negativas que repercuten en el sector financiero en su conjunto. La introducción del impuesto sería una medida correctiva destinada a que las entidades financieras internalizasen esas externalidades.

- b) La implantación de un impuesto adicional también se justifica como una *justa compensación* por las importantes ayudas públicas que las entidades financieras han recibido por parte de los gobiernos, teniendo en cuenta que existe la percepción de que este sector ha tenido gran parte de responsabilidad en la generación de la crisis y en su magnitud, así como en las consecuencias negativas sobre el endeudamiento público a nivel global. El nuevo impuesto sobre la banca podría ayudar a crear las condiciones necesarias para un crecimiento más sostenible, con su contribución al saneamiento presupuestario y a la percepción de recursos complementarios.
- c) Por último, se arguye que en la UE la mayoría de los servicios financieros están *exentos del Impuesto sobre el Valor Añadido*<sup>23</sup>.

Asimismo, la Comunicación siguió teniendo presente la necesidad de explorar nuevas fuentes de financiación<sup>24</sup> para hacer frente a dos desafíos urgentes a una escala mundial: los compromisos que la Unión Europea había ido adquiriendo respecto la protección del clima y el desarrollo<sup>25</sup>.

---

<sup>22</sup> “El *riesgo moral* existe cuando un individuo tiene más información acerca de sus propias acciones que el resto de los individuos. Esto provoca que, en caso de que sea otro quien soporte los costes asociados a la falta de esfuerzo o de responsabilidad, los incentivos a esforzarse o a ser responsables estén distorsionados.” En este caso, como las entidades financieras cuentan con la ulterior asistencia financiera de los Estados, tienen incentivos para asumir riesgos, ya que quien los acabará costeando serán los Estados. Definición extraída de Krugman, P. R., Wells, R. *Introducción a la economía: Microeconomía* (Barcelona: Reverté, 2006), pág. 449.

<sup>23</sup> Este argumento puede ser un tanto criticable: lo que puede parecer un privilegio quizás es un perjuicio, dado que el hecho de que la mayor parte de las operaciones financieras estén exentas de IVA comporta que las entidades financieras no puedan compensarse más que una parte de las cuotas de IVA soportadas en sus compras de bienes y servicios. Delmas González, F. J. “Propuesta de Directiva de Impuesto sobre las Transacciones Financieras”. *Crónica Tributaria*, núm. 145, 2012, pág. 79.

<sup>24</sup> La Comisión ha publicado un documento de trabajo titulado «*Innovative financing at a global level*» (SEC(2010) 409 final) en el que se evalúa el potencial de financiación innovadora a escala mundial destinada a la obtención de ingresos para hacer frente a los desafíos mencionados.

<sup>25</sup> COM (2010) 549 final, 4: “En el marco del Acuerdo de Copenhague, los países desarrollados acordaron asimismo el objetivo de movilizar conjuntamente 100 000 millones de USD anuales hasta 2020 a fin de atender a las necesidades de los países en desarrollo en la lucha contra el cambio climático. De cara a cumplir los Objetivos de Desarrollo del Milenio, la UE se comprometió a incrementar su ayuda oficial al desarrollo (AOD) hasta el 0,7 % de la renta nacional bruta para 2015, lo que podría duplicar la AOD de la UE, que pasaría de 50 000 millones de EUR en 2008 a 100 000 millones, según las estimaciones, en 2015.”

La Comisión también se pronunció sobre el ITF. En este sentido, manifestó que este tributo sería adecuado para que las entidades financieras internalizasen las externalidades negativas que se derivan de las actividades del sector financiero. Por el contrario, reconoció que era probable que la carga tributaria se trasladase a los clientes y consumidores medios (lo que podría comportar el aumento del coste del capital para el sector público y las empresas) y que no es seguro que fuese a lograrse una mayor eficiencia en los mercados financieros, en sintonía con lo que se había dicho en el informe del FMI. No obstante, suavizó dichos argumentos alegando que no había “datos empíricos sobre su incidencia efectiva”.

A pesar de todo ello, la Comisión, evaluando la introducción del ITF en sus conclusiones, declaró que este podría constituir el instrumento más adecuado para la percepción de ingresos, especialmente para financiar los objetivos estratégicos antes mencionados, si bien condicionaba su funcionamiento efectivo a que se alcanzase un acuerdo a escala mundial aceptable por todas las partes.

Sin embargo, y después de reiteradas peticiones del Consejo Europeo<sup>26</sup> y del Parlamento Europeo<sup>27</sup>, la Comisión presentó, el 28 de septiembre de 2011, una Propuesta de Directiva del Consejo sobre un sistema común de un impuesto sobre las transacciones financieras y la modificación 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<sup>28</sup>.

A raíz de esta propuesta de Directiva, se sucedieron los pronunciamientos de las diferentes instituciones de la UE. El Parlamento Europeo emitió un dictamen favorable el 23 de mayo de 2012<sup>29</sup>, mientras que el Comité Económico y Social lo hizo el 29 de marzo de 2012<sup>30</sup> y el Comité de las Regiones el 15 de febrero de 2012<sup>31</sup>. Además, la propuesta se debatió ampliamente en las reuniones del Consejo bajo la Presidencia polaca<sup>32</sup>, y el debate siguió con

---

<sup>26</sup> Reunión del Consejo Europeo del 11 de marzo de 2011, donde los jefes de Estado o de gobierno de la zona Euro acordaron que “la introducción de un impuesto sobre las transacciones financieras debe ser explorado y desarrollado a niveles de la zona Euro, de la UE y a nivel internacional”. El Consejo Europeo lo reiteró en las reuniones del 24 y el 25 de marzo de 2011.

<sup>27</sup> A la Resolución del 10 de marzo de 2010, se añade la del 8 de marzo de 2011, donde el Parlamento Europeo instó a la Comisión a realizar evaluaciones del impacto que comportaría la introducción de un ITF, analizando sus ventajas e inconvenientes. Es más, preguntó sobre el potencial del ITF para contribuir al presupuesto de la UE y ser usado para aportar recursos para la mitigación del cambio climático para los países desarrollados, así como para financiar la cooperación al desarrollo.

<sup>28</sup> Se pretendía modificar esta Directiva suprimiendo su art. 6.1.a), que permite que los Estados miembros puedan percibir “impuestos sobre la transmisión de valores mobiliarios, aplicando un tipo uniforme o no”.

<sup>29</sup> P7\_TA (2012) 0217

<sup>30</sup> ECO/321 – CESE 818/2012 (DO C 181 de 21.6.2012, pág. 55)

<sup>31</sup> CDR 332/2011 (DO C 113 de 18.4.2012, pág. 7)

<sup>32</sup> El ITF se incluyó por primera vez en el orden del día del Consejo de Asuntos Económicos y Financieros de 8 de noviembre de 2011 y posteriormente en las tres reuniones de marzo, junio y julio de 2012. Entre diciembre de

la Presidencia danesa en el primer semestre de 2012. No obstante, no se logró un acuerdo unánime por “las divergencias fundamentales e insalvables entre los Estados miembros”<sup>33</sup>. En las reuniones del Consejo de 22 de junio<sup>34</sup> y 10 de julio de 2012 se constataron dichas divergencias, donde quedó claro que no se alcanzaría la unanimidad en un plazo razonable.

El comunicado no menciona cuáles son los Estados opositores, pero es conocida la actitud reticente de ciertos Estados. Los principales son el Reino Unido y Suecia<sup>35</sup>, mientras que otros que también se han mostrado reacios son Bulgaria, Chipre, la República Checa, Dinamarca, Luxemburgo y Malta. Irlanda se declaró favorable únicamente si el impuesto afectaba a toda la Unión Europea y no solo a la zona euro<sup>36</sup>.

En este contexto de desacuerdo, once Estados miembros (Bélgica, Alemania, Estonia, Grecia, España, Francia, Italia, Austria, Portugal, Eslovenia y Eslovaquia) manifestaron a la Comisión su deseo de establecer entre sí una cooperación reforzada en el ámbito del ITF, basada en la Propuesta de Directiva de la Comisión de septiembre de 2011. Así, la Comisión presentó una propuesta de Decisión al Consejo<sup>37</sup>, la cual fue acogida por este último en su Decisión de 22 de enero de 2013 (2013/52/UE), que autorizó a esos once Estados para instaurar entre sí la cooperación reforzada para el establecimiento de un sistema común del ITF.

La Comisión presentó la Propuesta de Directiva del Consejo, por la que se establece una cooperación reforzada en el ámbito del impuesto sobre las transacciones financieras, el 14 de febrero de 2013. Actualmente, la Propuesta debe ser debatida por los Estados miembros. Como establece el procedimiento de cooperación reforzada, los 27 Estados miembros pueden participar en estos debates, pero solo los Estados miembros participantes tendrán derecho a voto y deberán llegar a un acuerdo por unanimidad, previa consulta al Parlamento Europeo<sup>38</sup>.

---

2011 y junio de 2012 se dedicaron a tratar esta cuestión siete reuniones del Grupo de Trabajo del Consejo “Cuestiones Fiscales - Fiscalidad Indirecta”

<sup>33</sup> Exposición de motivos de la Propuesta de Directiva de 2013, pág. 3.

<sup>34</sup> [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/es/ec/131399.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/es/ec/131399.pdf)

<sup>35</sup> Por una parte, el Reino Unido alega que quiere evitar que la competitividad de Londres en materia financiera pueda verse afectada, además de que las transacciones financieras ya están gravadas mediante la *Stamp Duty*. Por otra parte, Suecia se escuda en su mala experiencia en el pasado con un tributo similar, que provocó la deslocalización a Londres de casi todo su sector de servicios financieros.

Santaella, M. “El impuesto sobre las transacciones financieras: el debate en la UE”. *Gaceta tributaria del País Vasco*, núm. 2-2011, pág. 106.

<sup>36</sup> Sibert, Anne. “The European Commission’s Proposed Financial Transactions Tax”:

<http://www.economonitor.com/blog/2013/04/the-european-commissions-proposed-financial-transactions-tax/>

<sup>37</sup> COM(2012) 631 final/2

<sup>38</sup> Comunicado de prensa, de 14 de febrero de 2013 (IP/13/115)

### 3. El impuesto sobre las transacciones financieras

En el seno de la Unión Europea el impuesto que se ha intentado introducir para gravar a las entidades financieras es el ITF, tal y como acabamos de exponer. Este tributo, como su propio nombre indica, tiene por objeto gravar la realización de ese tipo de operaciones, que se definirán más adelante conforme a la Propuesta de Directiva, de 14 de febrero de 2013, de la Comisión Europea, por la cual once de los Estados miembros de la UE han decidido introducir conjuntamente este impuesto mediante el mecanismo de cooperación reforzada<sup>39</sup>.

Antes de comenzar con su análisis, conviene mencionar aquí que el ITF se ha conocido popularmente como la “tasa Tobin”, y ello tiene una razón de ser. El Premio Nobel de Economía JAMES TOBIN ideó en 1972 un impuesto sobre las transacciones financieras correspondientes a los intercambios monetarios, con el objetivo de estabilizar los tipos de cambio después de la incertidumbre que surgió con el abandono del viejo sistema internacional de cambio de divisas, fijado en los acuerdos de Bretton Woods de 1944<sup>40</sup>.

La ruptura de estos acuerdos comportó la inestabilidad del tipo de cambio: el tipo de cambio de las monedas pasó a ser el resultante del libre juego entre oferta y demanda (situación denominada “flotación”), sin ningún tipo de intervención pública. En consecuencia, los tipos de cambio empezaron a fluctuar bruscamente y muchas veces de manera imprevisible. A causa de la desregularización de los controles de cambio y de capitales a nivel global provocados por la ruptura de Bretton Woods, los capitales financieros tuvieron libertad de movimiento por todo el mundo, lo que dio lugar a la globalización financiera.

Fue este proceso de liberalización el que propulsó una economía internacional de especulación: el número de transacciones se incrementó exponencialmente y el mercado había perdido el valor de la precaución. En este contexto, TOBIN surgió con la idea del impuesto sobre las transacciones financieras. Su objetivo era reducir la movilidad internacional de los capitales financieros privados para estabilizar los tipos de cambio, reducir la especulación irresponsable y, así, hacer que las políticas nacionales tuviesen efecto. Con todo, la “tasa Tobin” fue generalmente ignorada en aquella época y no se llegó a aplicar<sup>41</sup>.

---

<sup>39</sup> COM(2013) 71 final

<sup>40</sup> “El sistema establecido en los acuerdos de Bretton Woods conocido como el ‘patrón oro de cambio’, consistía en que cada país fijara el valor de su moneda en términos de oro (o dólares), manteniendo su tipo de cambio dentro de un rango de variación del 1% de su paridad en oro.”

Montoya Cerlo, F., Sambeat Vicién, A., y Fabra Rodríguez, O. *Documento de opinión: La tasa Tobin europea: un impuesto sobre las transacciones financieras*, Instituto Español de Estudios Estratégicos, 2013, págs. 2-6.

<sup>41</sup> Véase Jetin, B. *La tasa Tobin: la solidaridad entre las naciones*. (Barcelona: Icaria, 2005).



Ha sido en la reciente crisis económica cuando la idea propuesta por TOBIN ha vuelto a resurgir con fuerza. La idea de frenar la especulación irresponsable de los tipos de cambio se puede comparar con uno de los objetivos principales de la Propuesta de Directiva del ITF, como es el “desincentivar la realización transacciones que no refuercen la eficiencia de los mercados financieros”. Es desde esta perspectiva que se puede relacionar el ITF propuesto actualmente con la “tasa Tobin”: ambas buscan desestimular ciertas conductas arriesgadas que contribuyen a la inestabilidad de los mercados financieros.

Dicho esto, procedamos a examinar los fundamentos jurídicos en que se basa la actual Propuesta de Directiva y a exponer cuáles serían las características del ITF común.

### **3.1. Fundamento jurídico**

La Propuesta de Directiva ha sido presentada por la Comisión Europea en base al art. 17 TUE, que establece que la Comisión tiene el deber de promover el interés general de la UE y tomar las iniciativas adecuadas con este fin. Como es sabido, la Comisión tiene el poder de iniciativa legislativa: los actos legislativos de la Unión, salvo en algunas excepciones, se basan en una propuesta de la Comisión, como es el caso de la presente.

En la Propuesta de 2011, la Comisión señaló como base jurídica de la misma el art. 113 TFUE<sup>42</sup>, que permite el establecimiento de impuestos en el ámbito de la imposición indirecta. Este precepto habilita al Consejo, por unanimidad, con arreglo a un procedimiento especial y previa consulta al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social, a adoptar las disposiciones referentes a la “armonización de las legislaciones relativas a los impuestos indirectos”, en cuanto ello sea necesario para garantizar el correcto funcionamiento del mercado interior de las transacciones con instrumentos financieros y evitar así el falseamiento de la competencia<sup>43</sup>.

La necesidad de actuación de la Unión Europea se justificó entonces por el hecho de que solo una actuación a nivel de la UE podría evitar la fragmentación de los mercados financieros por actividades y países, por productos y agentes, así como por la necesidad de garantizar un tratamiento equitativo de las entidades financieras de la UE, y con el fin de asegurar el correcto funcionamiento del mercado interior. Esto es, la instauración de un sistema común de

---

<sup>42</sup> Artículo 113 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (versión consolidada de octubre de 2012): “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”.

<sup>43</sup> Exposición de motivos de la Propuesta de Directiva de 2013, pág. 2

ITF reduciría el riesgo de distorsión en los mercados que se podría derivar de la deslocalización geográfica de actividades inducida por la fiscalidad.

Sin embargo, el hecho de que se tuviese que acordar la aprobación de esa Propuesta de Directiva por unanimidad, comportó que no se pudiese introducir el tributo a nivel de la UE-27, vistos los diferentes intereses de los Estados miembros, como ya se ha comentado antes.

Es por ello que el mecanismo que se ha utilizado para sacar adelante la introducción del ITF es el de la *cooperación reforzada*<sup>44</sup>, que encuentra su fundamento en el art. 20 TUE<sup>45</sup> y los arts. 326 a 334 TFUE. Mediante este procedimiento, al menos nueve Estados miembros se embarcan en un proyecto común, que no se ha podido adoptar antes por la falta de acuerdo de la totalidad de Estados miembros de la UE. Esto es, se plantea como una medida de “último recurso”, solo para el caso de que la medida buscada no se pudiera adoptar por la UE en un período razonable de tiempo. En el caso del ITF, debemos recordar lo dicho ya en los antecedentes, y es que quedó claro en las reuniones del Consejo que no se iba a llegar a la unanimidad en la aprobación de la Propuesta de 2011 en un plazo razonable de tiempo.

En cuanto al procedimiento, los Estados miembros que deseen establecerla deben dirigir una petición a la Comisión, detallando el alcance y los objetivos de la cooperación reforzada. En este sentido, se deben respetar ciertos límites:

---

<sup>44</sup> Este procedimiento no se ha usado antes en materia tributaria, pero sí en otras, como en el divorcio y la separación judicial (véase el Reglamento 1259/2010 del Consejo, de 20 de diciembre de 2010, por el que se establece una cooperación reforzada en el ámbito de la ley aplicable al divorcio y a la separación), y en la patente europea.

<sup>45</sup> Art. 20 TUE:

“1. Los Estados miembros que deseen instaurar entre sí una cooperación reforzada en el marco de las competencias no exclusivas de la Unión podrán hacer uso de las instituciones de ésta y ejercer dichas competencias aplicando las disposiciones pertinentes de los Tratados, dentro de los límites y con arreglo a las modalidades contempladas en el presente artículo y en los artículos 326 a 334 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

La finalidad de las cooperaciones reforzadas será impulsar los objetivos de la Unión, proteger sus intereses y reforzar su proceso de integración. Las cooperaciones reforzadas estarán abiertas permanentemente a todos los Estados miembros, de conformidad con el artículo 328 del TFUE.

2. La decisión de autorizar una cooperación reforzada será adoptada por el Consejo como último recurso, cuando haya llegado a la conclusión de que los objetivos perseguidos por dicha cooperación no pueden ser alcanzados en un plazo razonable por la Unión en su conjunto, y a condición de que participen en ella al menos nueve Estados miembros. El Consejo se pronunciará con arreglo al procedimiento establecido en el artículo 329 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

3. 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 una cooperación reforzada. Las modalidades de la votación se establecen en el artículo 330 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

4. Los actos adoptados en el marco de una cooperación reforzada vincularán únicamente a los Estados miembros participantes. Dichos actos no se considerarán acervo que deban aceptar los Estados candidatos a la adhesión a la Unión.”

- a) Únicamente es posible en materias que no sean de competencia exclusiva de la UE.
- b) No puede perjudicar al mercado interior, ni la cohesión económica, social y territorial.
- c) No puede constituir un obstáculo para los intercambios entre los Estados miembros.
- d) No puede producir distorsiones de la competencia entre ellos.

Examinemos si la cooperación reforzada en el ámbito del ITF cumple estos límites. Primero, cabe decir que el art. 3 TUE obviamente no contempla la imposición indirecta como una competencia exclusiva de la UE. Es más, la política fiscal es un área donde concurren competencias de la UE y de los Estados miembros, por lo que las medidas que puedan llevar a cabo conjuntamente un grupo de Estados no se oponen al Derecho de la UE ni interfieren con el correcto funcionamiento del mercado interior<sup>46</sup>. De hecho, la Comisión estima que el ITF promueve los objetivos de la UE, protege sus intereses y refuerza el proceso de integración<sup>47</sup>.

Esto lo corrobora la nueva Propuesta de Directiva, que también apunta al art. 113 TFUE como su fundamento jurídico, alegando que 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”. En esa misma línea, señala que incluso las entidades financieras de los Estados no participantes salen beneficiadas de la cooperación reforzada dado que se verán enfrentadas a un único sistema de ITF aplicable a todos los Estados miembros participantes, en lugar de a una multitud.

Una vez la Comisión observa que los límites antes mencionados se han respetado, esta traslada una propuesta de autorización de la cooperación reforzada al Consejo<sup>48</sup>. El Consejo, previa aprobación del Parlamento Europeo, concede la autorización mediante su procedimiento ordinario de decisión, que es la mayoría cualificada<sup>49</sup>. Por tanto, la nueva Propuesta de Directiva se despoja así de la necesidad de la unanimidad de todos los Estados miembros y permite que los Estados miembros interesados en el sistema común del ITF lo puedan adoptar con la autorización del Consejo tomada por mayoría cualificada.

---

<sup>46</sup> Fabbrini, F. “The enhanced cooperation procedure: a study in multispeed integration”. Research paper, Centro di Studi sul Federalismo, October 2012, pág. 18.

<sup>47</sup> Véase la Evaluación del Impacto realizada por la Comisión, COM (2011) 594 final, 4.

<sup>48</sup> Propuesta que trasladó el 25 de octubre de 2012: “Propuesta de Decisión del Consejo por la que se autoriza una cooperación reforzada en el ámbito del ITF” COM (2012) 631 final.

<sup>49</sup> En el ámbito de la ITF, recordemos que se autorizó la cooperación reforzada mediante la Decisión 2013/52/UE del Consejo, de 22 de enero de 2013.

Con ese permiso del Consejo, se abre el proceso de debate. En este, todos los miembros del Consejo pueden participar, pero solo votarán los Estados miembros participantes por unanimidad. Al ser estos los que comparten intereses, es más fácil llegar a la unanimidad que si se acude al procedimiento del art. 113 TFUE.

Por último, debe quedar abierta la posibilidad para que cualquier Estado miembro que en un futuro decida participar en la cooperación reforzada ya existente, lo cual se podrá realizar notificando al Consejo y a la Comisión.

### **3.2. Objeto, naturaleza y ámbito de aplicación del impuesto**

A continuación, vamos a entrar en el análisis de las características del tributo. Primero de todo, debemos decir que el objeto de la propuesta es gravar las transacciones financieras de una manera amplia. Esto es, se pretende abarcar el mayor número de tipos de instrumentos financieros con la finalidad de preservar la neutralidad intentando evitar el efecto sustitución, y se gravan tanto las operaciones realizadas en los mercados regulados como en los no regulados<sup>50</sup>.

Respecto a la naturaleza del impuesto, podemos decir que es un impuesto indirecto, real, objetivo e instantáneo:

- a) Es *indirecto* porque se aplica en función de un índice indirecto de capacidad económica, como el consumo. Esto es, la realización de transacciones financieras no es una fuente de riqueza, como lo es la obtención de renta o la posesión de un patrimonio. Al ser un impuesto indirecto, cabe la posibilidad de que se traslade la carga económica del impuesto a terceras personas (los adquirentes de los productos financieros).
- b) Es *real* debido a que este impuesto se define con independencia del sujeto pasivo, es decir, el hecho imponible de la ITF se encuentra desvinculado del sujeto que lo realiza: lo que importa es que se haya llevado a cabo la transacción financiera.
- c) Es *objetivo* porque la regulación del impuesto no tiene en cuenta las circunstancias personales de cada sujeto pasivo para modular la cuantía a pagar.
- d) Por último, podemos decir que es un impuesto *instantáneo*, puesto que su hecho imponible no se prolonga a lo largo del tiempo, sino que se agota con su propia realización. El hecho imponible del ITF – la realización de transacciones financieras – se entiende producido en el momento en que se han efectuado.

---

<sup>50</sup> Delmas González, “Propuesta de Directiva de Impuesto sobre las Transacciones Financieras”, pág. 82

Veamos ahora el ámbito de aplicación del impuesto. La Propuesta de Directiva lo trata en su Capítulo II, “Ámbito de aplicación del sistema común del ITF”, y utiliza el *principio de residencia*. De este modo, se dispone que la Directiva se aplicará a todas las transacciones financieras en las que se cumplan las dos condiciones siguientes:

- a) Que al menos una de las partes esté establecida en alguno de los Estados miembros participantes, y
- b) Que una entidad financiera sea parte de la transacción.

En estos casos, el lugar de realización del hecho imponible será el Estado miembro participante en cuyo territorio se localice el establecimiento de la entidad financiera. En el caso de que la entidad financiera no esté establecida en ninguno de esos Estados sino que es la otra parte la que lo está, la transacción financiera estará igualmente sujeta al impuesto, y dicha entidad se considerará establecida en el Estado miembro participante en que está establecida la otra parte.

Pero, ¿qué ocurre cuando diversas entidades financieras que forman parte de una transacción tienen sus establecimientos en Estados miembros participantes diferentes? Esta cuestión se responde en la “Exposición de motivos” de la Propuesta. En esos casos, cada uno de los Estados miembros involucrados estará facultado para gravar la transacción, aplicando los tipos que fije de conformidad con la Directiva.

### **¿Cuándo se puede entender que una parte está establecida en un Estado miembro participante?**

Como ya sabemos, para que una transacción esté sujeta a gravamen en la UE, una de las partes de la transacción debe estar establecida en el territorio de un Estado miembro participante. Con esto se pretende mitigar la evasión de impuestos que se podría producir al implantar el ITF, dada la elevada movilidad de las transacciones financieras.

Pues bien, las condiciones para considerar a una persona como establecida en un Estado miembro participante son las que se indican en la Tabla 1, y basta con que se cumpla solamente una de ellas. La Propuesta distingue entre las partes que son entidades financieras y las que no, cada una teniendo sus propios criterios.

<b>Entidad financiera (art. 4.1)</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>a) Que haya sido autorizada por las autoridades del Estado miembro participante para actuar como tal</li> <li>b) Que esté autorizada o legitimada para operar, desde el extranjero, como una entidad financiera en el territorio del Estado miembro participante</li> <li>c) Que tenga su domicilio social en un Estado miembro participante</li> <li>d) Que tenga allí el dirección permanente o la residencia habitual</li> <li>e) Que tenga allí una sucursal, en relación con las transacciones llevadas a cabo por esa sucursal</li> <li>f) Que sea parte, actuando por cuenta propia o por terceros, o en nombre de una de las partes, en una transacción financiera con una parte – entidad financiera o no – establecida en uno de los Estados miembros participantes</li> <li>g) Que sea parte, actuando por cuenta propia o por terceros, o en nombre de una de las partes, en una transacción financiera con un producto estructurado o con uno de los instrumentos financieros a que se refiere el anexo I, sección C, de la Directiva 2004/39/CE, emitidos en el territorio de dicho Estado miembro participante (con excepción de los instrumentos mencionados en los puntos 4 a 10 de esa sección que no se negocien en una plataforma organizada)</li> </ul>
<b>Persona que no sea entidad financiera (art. 4.2)</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>a) Que su domicilio social o, en caso de persona física, su dirección permanente o residencia habitual si no se pudiese determinar la primera, esté situado en uno de los Estados miembros participantes</li> <li>b) Que posea una sucursal en ese Estado miembro, en relación con las transacciones llevadas a cabo por esa sucursal</li> <li>c) Que sea parte en una transacción financiera con un producto estructurado o con uno de los instrumentos financieros a que se refiere el anexo I, sección C, de la Directiva 2004/39/CE, emitidos en el territorio de dicho Estado miembro participante (con excepción de los instrumentos mencionados en los puntos 4 a 10 de esa sección que no se negocien en una plataforma organizada)</li> </ul>

**Tabla 1. Condiciones de establecimiento**

Aparte de los criterios basados en el principio de residencia, la Propuesta de Directiva nos proporciona otros que tienen su fundamento en el *principio de emisión* (apartados g) del art. 4.1, y apartado c) del 4.2), con la finalidad de mejorar la resistencia del sistema frente a la deslocalización. Mediante este principio, las personas involucradas en ciertas transacciones se consideran establecidas en el Estado miembro participante en el que el instrumento haya sido emitido. De esta manera, es menos ventajoso trasladar actividades y establecimientos a países que quedan fuera del ámbito territorial del ITF, ya que la negociación de instrumentos financieros sujetos al impuesto por este principio y que se hayan emitido en los países que apliquen la ITF será, en cualquier caso, gravable.

Para finalizar, el artículo establece dos reglas más. La primera es que, en caso de que concurren dos o más condiciones de las antes expuestas, se considerará relevante para

determinar el Estado miembro participante la que aparezca en primer lugar en el articulado. La segunda es una “cláusula de escape”, por la cual una entidad financiera u otra persona que no lo sea, podrá considerarse como no establecida en un Estado Miembro participante, cuando la persona responsable del pago del ITF pruebe que no hay ningún vínculo entre la sustancia económica de la transacción y el territorio de un Estado Miembro participante (art. 4.3).

### **¿Qué entendemos por entidad financiera?**

La definición de entidades financieras es bastante amplia. La lista de entidades la establece el art. 2.3.8) y son las siguientes: las empresas de inversión, los mercados organizados, las entidades de crédito, las empresas de seguros y reaseguros, los organismos de inversión colectiva y sus gestores, los fondos de pensiones y sus gestores, las sociedades de cartera, las empresas de arrendamiento financiero, y las entidades de cometido especial<sup>51</sup>. Cabe señalar que la Propuesta aprovecha, en la medida de lo posible, la normativa existente en la UE para remitirse en las definiciones de estas entidades.

Aparte de las ya mencionadas también las empresas, instituciones, organismos o personas que lleven a cabo determinadas actividades financieras cuyo valor anual medio sea significativo se considerarán entidades financieras. La Propuesta establece el umbral en el 50 % del importe neto medio del volumen de negocios global anual correspondiente a la entidad de que se trate.

### **3.3. Configuración del impuesto**

A continuación, vamos a exponer los elementos esenciales de este tributo.

#### **a) Delimitación del hecho imponible**

Como ya sabemos, y enuncia el art. 20 LGT<sup>52</sup>, el hecho imponible es “el presupuesto que fija la Ley para configurar cada tributo y cuya realización origina el nacimiento de la obligación tributaria principal”. Por tanto, su delimitación es un elemento fundamental en la estructura de cualquier tributo. Pues bien, el hecho imponible del impuesto sobre las transacciones financieras es justamente la realización de esas transacciones financieras, en el sentido en el que se definen en la Propuesta.

---

<sup>51</sup> Son *entidades de cometido especial* (*special purpose vehicles*, en inglés) aquellas que se crean para llevar a cabo una actividad específica para alcanzar un objetivo determinado, como por ejemplo la captación de financiación, la realización de operaciones de arrendamiento financiero o la titulación de activos financieros.

<sup>52</sup> Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria

## ¿Qué entendemos por transacción financiera?

La Propuesta de Directiva tiene un ámbito de aplicación bastante amplio, ya que incluye transacciones relacionadas con todo tipo de instrumentos financieros<sup>53</sup>. Asimismo, la Propuesta no cubre únicamente la cesión de la propiedad, sino que se centra en la obligación contraída, reflejando si la parte interesada asume o no el riesgo que conlleva un instrumento financiero determinado<sup>54</sup>. Teniendo esto presente, el art. 2 establece una lista exhaustiva de qué se entenderá por estas operaciones, que es la siguiente:

- a) La compra o la venta de un instrumento financiero antes de la compensación o la liquidación. Esto es, se grava la *fase de contratación*. Los procesos posteriores, como la compensación, la liquidación o las operaciones de registro y custodia de valores, no influyen en la estructura del impuesto<sup>55</sup>.
- b) La cesión entre las entidades de un grupo de los derechos de disposición de un instrumento financiero como propietario y cualquier operación equivalente que implique la cesión del riesgo asociado al instrumento financiero, en los casos no sujetos en el apartado a).
- c) La conclusión de contratos de derivados antes de la compensación o la liquidación.
- d) El intercambio de instrumentos financieros.
- e) Un contrato de recompra, contratos de recompra inversa, y acuerdos de préstamo y toma en préstamo de valores<sup>56</sup>.

La Exposición de motivos de la propuesta señala que los productos estructurados, entendidos como una agregación de dos o más instrumentos financieros para facilitar una eficiente combinación del binomio rendimiento-riesgo y que forman, a su vez, un nuevo producto de inversión<sup>57</sup>, también pueden ser objeto de transacciones financieras imponibles. Estos productos son comparables a cualquier otro instrumento financiero y, por tanto, quedan englobados en el término “instrumento financiero”.

---

<sup>53</sup> La Propuesta se remite en la definición de “instrumentos financieros” a la Sección C del Anexo I de la Directiva 2004/39/CE del Parlamento Europeo y del Consejo.

<sup>54</sup> Exposición de motivos de la Propuesta de Directiva de 2013, pág. 9.

<sup>55</sup> Delmas González, “Propuesta de Directiva de Impuesto sobre las Transacciones Financieras”, 2012, pág. 82.

<sup>56</sup> Mediante estas operaciones, se pone a disposición de una persona dada un instrumento financiero durante un período de tiempo determinado. Se debe entender, pues, que estos pactos y acuerdos dan lugar a una sola transacción financiera.

<sup>57</sup> Definición extraída de “Ingeniería Financiera: producto financiero estructurado”. Disponible en: <http://www.febf.org/medios/verpublicacion.php?ID=223>



## **b) Exenciones**

El art. 3.4 enumera las transacciones financieras que están exentas del impuesto, entre las que destacan:

- a) Las que se enmarcan dentro del mercado primario<sup>58</sup>.
- b) Las realizadas con los bancos centrales de los Estados Miembros participantes, con el Banco Central Europeo, el Fondo Europeo de Estabilidad Financiera (FEEF) y el Mecanismo Europeo De Estabilidad (MEDE).
- c) Las realizadas con la Unión Europea, cuando se refieren a la asistencia financiera que proclaman los arts. 122.2 y 143 TFUE, o a la administración de sus bienes.
- d) Las operaciones de reestructuración de las sociedades de capital llevadas a cabo en virtud 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.

El motivo principal de estas exenciones lo encontramos en el considerando 7, que es tajante al establecer que el ITF “no debería afectar negativamente a las posibilidades de refinanciación de las entidades financieras y los Estados, ni a las políticas monetarias en general o la gestión de la deuda pública”. Así pues, estas exenciones tienen como finalidad preservar el funcionamiento eficiente y transparente de los mercados financieros y de la gestión de la deuda pública, y evitar que los Estados no puedan seguir refinanciándose de manera normal (recordemos que, por ejemplo, el FEEF y el MEDE son mecanismos especialmente diseñados para prestar asistencia financiera a los Estados miembros, con lo cual tiene sentido que se eximan del ITF sus operaciones).

Resulta interesante recordar aquí que las actividades financieras más comunes y que afectan a la mayoría de ciudadanos y negocios no están sujetas al impuesto. En concreto, no lo están la negociación en mercados primarios – como la emisión de acciones en sociedades y otros valores equivalentes a acciones –, la conclusión de contratos de seguro, los créditos hipotecarios, los créditos al consumo, los préstamos a empresas o los servicios de pago (aunque su posterior negociación a través de productos estructurados sí que está incluida).

Estas exclusiones tienen sentido en relación con la finalidad de la Propuesta, pues su fin es conseguir que las entidades financieras contribuyan de manera justa y sustancial a la

---

<sup>58</sup> El mercado primario (o de emisión) es el mercado financiero donde se emiten valores negociables y donde, por tanto, se transmiten los títulos por primera vez. Así pues, una adquisición de valores en el mercado primario es aquella que se realiza en el momento en que estos se emiten.  
<http://www.tesoro.es/sp/deuda/glosario/d33.asp>

recuperación de la economía, evitando socavar la concentración de capital de compañías y gobiernos, y los graves impactos en las economías familiares.

### **c) Devengo del impuesto**

Como elemento del tributo, el momento del devengo también interesa armonizarlo para evitar distorsiones en el mercado interior y, en este sentido, se pretende que no sea indebidamente aplazado y que coincida con el momento en el que la transacción financiera tiene lugar (considerandos 10 y 11).

De este modo, el art. 5 dispone que el momento del devengo será cuando tiene lugar la transacción financiera, sin tener en cuenta la compensación ni la liquidación de valores, que son actividades posteriores a la compra de un instrumento financiero. Por tanto, volvemos a la idea de que se tiene en cuenta la fase de contratación: el impuesto se devengará en el momento en que se perfecciona el contrato. Esto será así aun en el caso de que se cancele o rectifique la operación: no acarreará ningún efecto en la exigibilidad del impuesto, salvo en caso de error.

Asimismo, el art. 11.5 establece que el ITF se debe pagar en el momento del devengo del impuesto en el caso de que la transacción se lleve a cabo por medios electrónicos (es decir, en el acto), o dentro de los tres días laborables desde el momento en el que el impuesto llegue a ser exigible, en los demás casos.

### **d) Sujetos pasivos**

En este punto, debemos recordar que el objetivo principal del impuesto es, en cierta medida, hacer recaer sobre las entidades financieras el peso de la crisis económica a la que en gran parte han contribuido. Por ello, los sujetos pasivos son estas entidades.

En el art. 10 se expone que las entidades financieras que hayan sido parte de una transacción son las responsables del pago del impuesto. Lo serán tanto si actúan por cuenta propia o de terceros, así como aquellas que si actúan en nombre de una parte de la transacción. No obstante, cuando una entidad financiera actúe en nombre o por cuenta de otra entidad financiera, solo esta última entidad financiera será quien deberá hacer frente al pago del tributo. Con esta medida se pretende evitar un impuesto en cascada<sup>59</sup>.

---

<sup>59</sup> Un *impuesto en cascada* es aquel que grava los productos (las transacciones financieras, en este caso) en todas las fases de un proceso productivo. Por el contrario, el impuesto sobre el valor añadido únicamente grava el valor creado en cada fase.

En cualquier caso, la cuantía del impuesto se deberá abonar ante la Administración tributaria del Estado Miembro participante en el territorio del cual se considere establecida la entidad financiera. Para garantizar su pago, se prevé la *responsabilidad solidaria* de las dos partes de la transacción – ya sean personas o entidades financieras – en caso de que la entidad financiera no ingrese la deuda tributaria en el plazo indicado anteriormente (art. 11.5). De esta manera, la Propuesta se propone vigilar que se pague realmente el ITF.

Este sistema de responsabilidad puede ser un incentivo para que las entidades financieras cumplan puesto que, si no lo hacen dentro del plazo previsto sus clientes se verían en la situación de tener que pagar la deuda tributaria en virtud de ese principio de solidaridad.<sup>60</sup> Además, el art. 10.4 abre las puertas a los Estados miembros para que puedan fijar como responsables del pago a otras personas.

#### **e) Base imponible**

La base imponible también es objeto de armonización en esta Propuesta de Directiva, de ello se ocupan los arts. 6, 7 y 8. En este punto, el texto distingue entre las transacciones que no se refieren a los contratos de derivados y las que sí, con la finalidad de que la base imponible pueda ser calculada de la manera más sencilla posible, reduciendo costes para las empresas y la Administración (considerando 12).

Para las primeras, el art. 7 establece que la base imponible la compone la cantidad de la contraprestación pagada o debida, como pago por la transmisión, ya provenga de la contraparte o de un tercero. No obstante, se tendrá en cuenta el precio de mercado cuando no haya contraprestación o esta sea inferior al valor de aquel, asó como en los casos de transacciones financieras entre entidades del mismo grupo.

Por su parte, cuando se compren o vendan, transfieran, intercambien o concluyan contratos de derivados, o cuando estas operaciones sean modificadas sustancialmente, debe utilizarse el importe nominal<sup>61</sup> contemplado en el contrato.

#### **f) Tipo impositivo**

Respecto al tipo de gravamen, cada Estado miembro participante fijará el suyo propio. A pesar de ello, la Propuesta de Directiva establece un tipo de gravamen mínimo, que considera

---

<sup>60</sup> <http://www.kpmg.com/ES/es/servicios/Abogados/Fiscal/Documents/Tax-Alert-FTT-Marzo-2013.pdf>

<sup>61</sup> Según el art. 2.3.12) de la Propuesta se entiende por importe nominal “la conversión en un crédito neto o una obligación neta de los créditos y obligaciones resultantes de órdenes de transferencia que uno o varios participantes emitan a otro u otros participantes o reciban de otro u otros participantes, de modo que sólo pueda exigirse un único crédito neto o deberse una única obligación neta.”

lo suficientemente alto como para conseguir el objetivo de armonización del ITF común, aunque lo suficientemente bajo como para minimizar los riesgos de deslocalización de las transacciones.

Paralelamente, también se busca mantener un trato igualitario en todo el ámbito de aplicación, por lo que se distinguen dos tipos de transacciones, cada uno de los cuales tiene asignado su propio tipo mínimo. Por una parte, las transacciones relativas a derivados están gravadas en un 0,01% mientras que el resto lo están en un 0,1% (art. 9).

El hecho de que la propuesta establezca un mínimo es criticable. Obsérvese que, al ser un tipo mínimo, los Estados miembros participantes pueden establecer unos tipos superiores en aplicación de las políticas nacionales<sup>62</sup>. Ello conlleva cierto resultado de “desarmonización”, contrario a los objetivos de la Propuesta.

---

<sup>62</sup> Santaella, M. “El impuesto sobre las transacciones financieras: el debate en la UE”, 2011

#### 4. El sistema de recursos propios de la Unión Europea

En apartados anteriores nos hemos ocupado de cómo ha surgido la idea de establecer un impuesto sobre las transacciones financieras y cuáles son los motivos que lo justifican. Ciertamente, la razón que ha sonado con más fuerza es la de que el sector financiero debe contribuir “de manera equitativa y sustancial” a la recuperación de la economía, dado el apoyo que ha obtenido por parte de las instituciones gubernamentales.

Ahora bien, en el caso de que se aplicase el ITF, ¿a qué se destinaría el dinero recaudado? Como dijimos, en diversas resoluciones de las instituciones de la UE se planteó el impuesto como una fuente de ingresos para financiar los compromisos adquiridos respecto de la cooperación al desarrollo y la lucha contra el cambio climático<sup>63</sup>.

En esas mismas resoluciones, también se ha tenido muy presente la posibilidad de que dichos ingresos nutrieran las arcas de la UE. Es por ello que tiene sentido preguntarnos por qué sería interesante incluir el ITF como un recurso propio de la UE y cómo las instituciones de la UE han propuesto dicha medida. Antes de nada, pero, debemos hacernos una idea de qué es el sistema de recursos propios y cuál ha sido su evolución.

##### 4.1. Concepto y evolución del sistema de recursos propios

Por “recursos propios” entendemos el conjunto de ingresos de naturaleza tributaria cuya titularidad corresponde a la UE<sup>64</sup> y cuyo producto, por lo tanto, se destina a cubrir gran parte de sus necesidades. Es decir, hablamos de recursos de *carácter instrumental*, puesto que pretenden sufragar los presupuestos de la UE.

Esta es una de las principales diferencias con otro tipo de organizaciones internacionales: mientras que las organizaciones o instituciones internacionales clásicas dependen de las contribuciones de sus miembros, la Unión Europea pretende apartarse de ellas e intenta financiarse mediante sus propios recursos. En el caso de las primeras, esa dependencia supone

---

<sup>63</sup> Resolución del Parlamento Europeo del 10 de marzo de 2010, sobre el impuesto sobre las transacciones financieras, y Comunicación de la Comisión de 7 de octubre de 2010 (COM (2010) 549 final)

<sup>64</sup> Recordemos que no debemos confundir el término “ingresos de naturaleza tributaria” con tributos. SAINZ DE BUJANDA estableció una distinción muy ilustrativa, que es la que sigue:

- Los “recursos” son aquellos institutos jurídicos (como los tributos o la deuda pública) que el ordenamiento jurídico configura como elementos constitutivos de la Hacienda Pública. Se sitúan en el plano normativo.
- Los “derechos” se generan en la dinámica aplicativa de esos institutos y pertenecen al plano de las relaciones jurídicas.
- Los “ingresos” consisten en los fondos que efectivamente afluyen al ente público.

En este sentido, el sistema de recursos propios de la UE es un conjunto de ingresos. Otra cosa es que el origen de dichos ingresos sean recursos que consisten en tributos.

Falcón y Tella, R. *Introducción al derecho financiero y tributario de las Comunidades Europeas* (Madrid: Civitas, 1988), pág. 271.

que no exista un lazo directo entre la organización internacional y los ciudadanos, así como que el funcionamiento de la misma quede supeditado a la voluntad política de los Estados. En sus inicios, los ingresos de la Unión Europea también provenían únicamente de las contribuciones de los Estados miembros. Veamos brevemente la evolución del sistema de recursos propios para situarnos.

El Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea de 1957 (TCEE) preveía en su art. 200 que el presupuesto de la CEE se nutriría de las contribuciones de los Estados miembros, estableciendo una proporción fija en la que aquellos debían participar. Por su parte, el art. 172 del Tratado de la Comunidad Europea de la Energía Atómica del mismo año (TCEEA) contenía exactamente el mismo precepto.

Como excepción a la regla general de contribuciones, se configuraron dos impuestos como propios de la Unión Europea. En primer lugar, la Comunidad Económica del Carbón y del Acero, a diferencia de las otras dos Comunidades, contó desde sus inicios con el impuesto sobre la producción de carbón y del acero, y no se financió en ningún momento con las contribuciones financieras de los Estados miembros<sup>65</sup>. En segundo lugar, el impuesto sobre sueldos y salarios de funcionarios y agentes ha constituido hasta hoy un tributo propio de las Comunidades. Este se prevé en el art. 13 del Protocolo sobre los privilegios y las inmunidades de las Comunidades Europeas de 8 de abril de 1965, y aún hoy se regula por el Reglamento 260/68/CEE/Euratom/CECA del Consejo, de 29 de febrero de 1968<sup>66</sup>.

Dicho esto, es importante el hecho de que los Tratados de la CE y la CEEA no se limitaban a fijar las aportaciones de sus miembros, sino que sus arts. 201 y 173<sup>67</sup>, respectivamente, preveían la posibilidad de que las contribuciones financieras de los Estados miembros fuesen sustituidas por recursos propios, concretamente por ingresos procedentes del arancel aduanero común. En este texto, no se especificaba la forma jurídica que debería adoptar la implantación de dicho sistema. Lo que sí se establecía era que el Consejo era el único competente para recomendar a los Estados miembros la adopción de esos recursos propios, correspondiendo a

---

<sup>65</sup> Falcón y Tella, 1988, pág. 265.

<sup>66</sup> Para profundizar, López Espadafor, C. M. “Efectos fiscales de la aplicación del nuevo Protocolo sobre los privilegios e inmunidades de la Unión Europea a los funcionarios y otros agentes de esta”. *Crónica Tributaria*, núm. 134, 2010, págs. 97-125.

<sup>67</sup> La redacción original de ambos artículos era la siguiente:

“La Comisión estudiará en qué condiciones las contribuciones financieras de los Estados miembros previstas en el artículo 200 podrían ser sustituidas por recursos propios, especialmente por ingresos procedentes del Arancel Aduanero Común, tras el establecimiento definitivo de este.

A tal fin, la Comisión presentará propuestas al Consejo.

El Consejo, después de haber consultado al Parlamento sobre dichas propuestas, podrá establecer, por unanimidad, disposiciones cuya adopción recomendará a los Estados miembros conforme a sus respectivas normas constitucionales.”

aquellos, mediante las normas de derecho originario (es decir, modificando los tratados constitutivos por unanimidad), su inclusión.

Pues bien, estos dos preceptos sentaron la base jurídica para la creación del sistema de recursos propios, que se hizo realidad con la Decisión del Consejo de 21 de abril de 1970 (que entró en vigor el 1 de enero de 1971). Con esta Decisión, se pasó del sistema inicial de aportaciones de los Estados miembros al sistema actual de recursos propios. Debemos recalcar que esta Decisión debía modificar disposiciones de los Tratados fundacionales, por lo que tuvo que ser aprobada por el llamado “Tratado de modificación de algunas disposiciones presupuestarias de los tratados que instituyen las Comunidades Europeas y del Tratado que instituye un Consejo único y una Comisión única de las Comunidades Europeas”. Esto es, la Decisión, que es una fuente de derecho derivado, pasó a tener valor de derecho originario al afectar a los Tratados. Los recursos propios que se contemplaban eran los siguientes<sup>68</sup>:

- a) Los derechos del Arancel Aduanero Común y demás derechos sobre intercambios con terceros países.
- b) Los gravámenes agrícolas sobre los intercambios con los países no miembros en el marco de la política agraria común (las “exacciones agrarias”). A estos gravámenes se equipararon las cotizaciones y otros derechos previstos en el marco de la organización común del mercado del sector del azúcar (las “cotizaciones azúcar”). Junto con los derechos arancelarios, son los denominados *recursos propios tradicionales*.
- c) En último lugar, y dada la previsible insuficiencia de los anteriores recursos para financiar el presupuesto de las Comunidades, se atribuyó a estas un porcentaje de los de ingresos del Impuesto sobre el Valor Añadido recaudado por los Estados miembros, que no sería superior al 1% de la base imponible, que se determinaría de forma uniforme para todos los Estados miembros según las normas comunitarias.

Partiendo de la Decisión de 1970, se realizaron diversas modificaciones del sistema de recursos propios mediante otras Decisiones del Consejo, entre las que destaca la Decisión de 24 de junio de 1988, que dejaba el sistema de recursos propios como sigue:

- a) Respecto de los *recursos tradicionales*, se incluyen entre los derechos de aduana los que recaen sobre los productos CECA. Además, los Estados miembros podrían retener el 10 por 100 de los ingresos correspondientes en concepto de gastos de

---

<sup>68</sup> Falcón y Tella, 1988, pág. 269.

recaudación, posteriormente poniendo a disposición de la Comisión el 90 por 100 restante.

- b) En cuanto a la *participación en el IVA*, cuyo máximo ya se había subido al 1,4% de la base imponible armonizada<sup>69</sup>, se estableció un límite. De este modo, la base uniforme a la que se aplica el porcentaje no podía ser superior, en ningún caso, al 55 por 100 del Producto Nacional Bruto (PNB) de cada Estado.
- c) Aun así, la novedad más importante fue la creación del “*cuarto recurso*”, que se introdujo con la finalidad de garantizar el equilibrio presupuestario (compensando las posibles debilidades en la recaudación de los otros recursos). Concretamente, este recurso consistía en un porcentaje sobre el PNB de cada Estado, que se fijaría “con arreglo al procedimiento presupuestario y a la vista de los demás ingresos”.

#### **4.2. El sistema actual de recursos propios**

Vista la evolución del sistema de recursos propios, a continuación vamos a exponer cómo ha quedado configurado dicho sistema en el presente. El Título II de la Sexta Parte del actual Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea<sup>70</sup>, “Disposiciones financieras”, dedica alguno de sus artículos a los recursos propios.

En especial, el art. 311 TFUE proclama su carácter instrumental (“La Unión se dotará de los medios necesarios para alcanzar sus objetivos y para llevar a cabo sus políticas”) y su vital trascendencia como medio de financiación de los presupuestos de la UE (“Sin perjuicio del concurso de otros ingresos, el presupuesto será financiado *íntegramente* con cargo a los recursos propios”).

Este mismo artículo dispone que es el Consejo quien tiene la competencia para modificar o añadir recursos propios. El Consejo lo podrá hacer adoptando, con arreglo a un procedimiento legislativo especial, por unanimidad y previa consulta al Parlamento Europeo, una decisión. Es en este contexto en el que podrá establecer nuevas categorías de recursos propios o suprimir categorías ya existentes.

Por tanto, actualmente la Decisión que modifique el sistema de recursos propios no requiere de la reforma de los Tratados – a diferencia de la Decisión de de 21 de abril de 1970, donde sí se exigió. No obstante, vemos que, igualmente, se requiere la unanimidad (igual que en el procedimiento de revisión ordinario de los Tratados contemplado en el art. 48.4 TUE), por lo que no existe diferencia alguna en cuestión de votación: “La decisión que adopte entrará en

---

<sup>69</sup> Véase la Decisión del Consejo de 7 de mayo de 1985

<sup>70</sup> Versión consolidada de 26 de octubre de 2012



vigor solo cuando haya sido aprobada por los Estados miembros, de conformidad con sus respectivas normas constitucionales”<sup>71</sup>.

Presentado el marco normativo de los recursos propios en la Unión Europea, es necesario ver ahora cuáles son en la actualidad. Estos vienen regulados en la Decisión del Consejo 2007/436/CE/Euratom, de 7 de junio de 2007, y son<sup>72</sup>:

- a) *Los recursos propios tradicionales*. Son los derechos del arancel aduanero común y las exacciones agrarias, así como las “cotizaciones azúcar”. En la actualidad, los Estados miembros retienen el 25% de sus ingresos en concepto de compensación por gastos de recaudación (art. 2.3 de la Decisión).
- b) *El recurso basado en el IVA*. Actualmente, el porcentaje máximo se sitúa en el 0,3%, mientras que la base uniforme sobre la que se aplica aquel no puede superar el 50% del RNB de cada Estado.
- c) *El recurso basado en la RNB*. Es el “cuarto recurso” al que ya hicimos mención anteriormente, cuyo porcentaje ha pasado de aplicarse sobre el PNB a aplicarse sobre la Renta Nacional Bruta (RNB) de cada Estado miembro.

Asimismo, el art. 3 de la Decisión establece un límite máximo: la cantidad total de los recursos propios recaudados para financiar los gastos anuales de la UE no puede rebasar el 1,24% de la suma de todas las RNB de los Estados miembros.

Aparte del sistema de recursos propios, debemos aclarar que también existen *otras fuentes de ingresos* para la UE, como lo son el impuesto sobre los salarios del personal de la UE, las contribuciones de terceros países a determinados programas y otras como las derivadas de la normativa sancionadora (por ejemplo, multas a empresas por violar las leyes de competencia).

### **Sobre la naturaleza de los recursos propios**

Retomemos la anterior definición de recursos propios, según la cual estos son “el conjunto de ingresos de naturaleza tributaria cuya titularidad corresponde a la UE”. Así las cosas, podemos preguntarnos hasta qué punto estos son resultado del poder financiero de la Unión Europea.

En este sentido, FALCÓN Y TELLA (1988) señaló que no se trata, en todos los casos, de recursos propios – al menos en el sentido en que se utiliza en el derecho interno –. En un Estado, se denomina recursos propios a “aquellos que pueden ser inicialmente establecidos u

---

<sup>71</sup> Artículo 311 TFUE

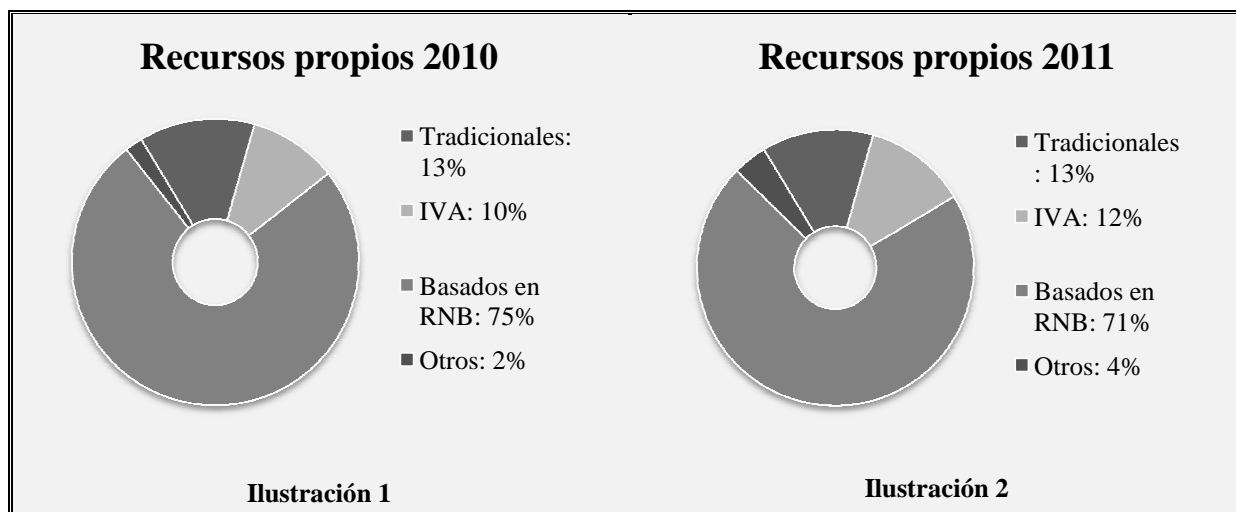
<sup>72</sup> <http://www.consilium.europa.eu/special-reports/mff/own-resources?lang=es>

organizados de forma autónoma por un determinado nivel de Hacienda”<sup>73</sup>. Así pues, este autor no considera que todos los recursos propios tengan naturaleza tributaria: esto se puede cumplir para los derechos de aduana y los gravámenes agrícolas, pero no así para la participación en el IVA o el “cuarto recurso”, que no dejan de ser meras transferencias de los presupuestos nacionales al Presupuesto general de la Unión Europea.

Dejando de un lado los recursos propios tradicionales, pues, la participación en el IVA y el “cuarto recurso” se asemejan mucho a un sistema de contribuciones nacionales. Por tanto, se debilita un poco la idea según la cual la financiación de la Unión Europea se diferencia de la de otras organizaciones porque la primera se financia con sus recursos propios. Aunque es indudable que algunos de sus recursos se pueden considerar como propios *en sentido estricto* (los tradicionales), otros, como acabamos de exponer, no dejan de ser más que aportaciones de los Estados miembros.

#### 4.3. Los recursos propios como ingresos de la UE

Ahora que ya sabemos con qué tipo de ingresos cuenta la UE, vamos a examinar qué proporción representa cada uno de ellos. En especial, nos interesará distinguir los ingresos procedentes de los recursos propios en sentido estricto de los que hemos calificado como contribuciones nacionales. Las ilustraciones 1 y 2 nos lo aclara: en ellas se muestran los porcentajes que supusieron cada uno de los recursos en la totalidad de los ingresos de la UE durante los años 2010 y 2011<sup>74</sup>.



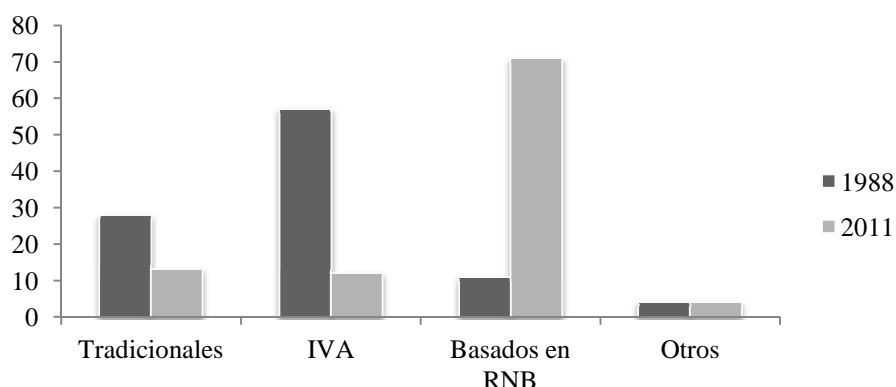
<sup>73</sup> Falcón y Tella, 1988, págs. 271-273.

<sup>74</sup> European Commission. *Annual Activity Report: DG Budget (2011)*, Annex 5, págs. 71-72. [http://ec.europa.eu/atwork/synthesis/aar/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/atwork/synthesis/aar/index_en.htm)

Como se observa en el gráfico, el recurso que reúne la mayoría de los ingresos de la Unión Europea es el “cuarto recurso”, con una participación muy destacada (casi del 75%). Por su parte, la participación en el IVA y los recursos propios tradicionales contribuyen de manera similar a la financiación de los gastos de la UE (con el 10-12% y el 13%, respectivamente). Finalmente, el resto de ingresos (procedentes del impuesto sobre los salarios del personal de la UE, de los ingresos derivados de sanciones...), representan solo un 2-4% de los ingresos.

De estos datos, junto con todo lo expuesto anteriormente, podemos extraer una conclusión muy clara: el presupuesto de la Unión Europea, actualmente, se nutre básicamente de las contribuciones de los Estados miembros, que representaron un 85% en 2010 y un 83% en 2011 (sumando los ingresos provenientes del IVA y del “cuarto recurso”). Por el contrario, los recursos propios en sentido estricto (los tradicionales) únicamente representaron un 13% de los ingresos de la Unión.

¿Esto ha sido siempre así? La ilustración 3 nos revela que, al menos desde que el sistema de recursos propios cuenta con los tres tipos de recursos mencionados (desde la Decisión de 24 de junio de 1988), la situación no ha cambiado demasiado. De esta manera, se puede apreciar que en 1988 los recursos propios tradicionales suponían una pequeña proporción (menos del 30%), aunque superior a la actual, del presupuesto comunitario en relación con los otros dos recursos (que suponían más del 70%). La diferencia que encontramos entre 1988 y 2011 es que, mientras en 1988 era la participación en el IVA el que suponía un mayor porcentaje de los ingresos, hoy lo es el “cuarto recurso”. Como ya hemos dicho, a efectos prácticos esta distinción no es de gran interés, puesto que ambas se pueden considerar contribuciones de los Estados miembros al presupuesto comunitario.



**Ilustración 3. Evolución de los recursos propios<sup>75</sup>**

<sup>75</sup> Comunicación de la Comisión, de 12 de septiembre de 2007, *Reformar el presupuesto, cambiar Europa. Consulta pública sobre la revisión del presupuesto en 2008/2009*. SEC (2007) 1188 final, pág. 12.

#### 4.4. La propuesta de reforma del sistema de recursos propios de 2011

La situación anteriormente descrita, junto con otros factores, ha llevado a que las instituciones comunitarias se plantearan, en la Propuesta de la Comisión Europea de Marco Financiero Plurianual 2014-2020<sup>76</sup> presentada el 29 de junio de 2011, la reforma del sistema de recursos propios. Este documento propone introducir ciertos cambios en el sistema de recursos propios, y los que nos interesan son:

- a) La simplificación de las contribuciones estatales con la eliminación del recurso de la participación en el IVA.
- b) La creación de dos nuevos recursos propios: el “IVA europeo” y/o el Impuesto sobre las Transacciones Financieras.

Esta propuesta de MFP se presentó en un contexto determinado: la crisis financiera internacional había mermado los ingresos de los Estados miembros y estos habían visto como se encarecía su financiación en los mercados. No obstante, en la propuesta la misma Comisión dejó claro que la introducción de los recursos propios antes mencionados no tenía como objetivo aumentar el presupuesto de la UE, sino que buscaba “alejarse de la lógica nacional”, reduciendo las contribuciones de los Estados miembros<sup>77</sup>. Tal y como declaraba el documento de Revisión del Presupuesto de 2010, lo que se intentaba era cambiar la estructura del MFP hacia políticas más cercanas a los ciudadanos y con mayor valor añadido para la UE<sup>78</sup>.

Respecto de los dos nuevos recursos, ya se ha detallado la configuración del ITF y, posteriormente, nos ocuparemos de su encaje como recurso propio; pero ahora conviene hacer una pequeña referencia al concepto de “IVA europeo”.

Como ya se ha dicho, el recurso propio vigente de la participación en el IVA no es más que una contribución nacional: no es, ni mucho menos, un impuesto. Este se calcula a partir de la

---

<sup>76</sup> El Marco Financiero Plurianual (MFP), también llamado “perspectivas financieras”, es un plan de gasto plurianual que traduce en términos financieros las prioridades y objetivos de la UE y limita el gasto de la Unión para un período determinado. El MFP se regula en el art. 312 TFUE:

“1. El marco financiero plurianual tendrá por objeto garantizar la evolución ordenada de los gastos de la Unión dentro del límite de sus recursos propios.

Se establecerá para un período mínimo de cinco años.

El presupuesto anual de la Unión respetará el marco financiero plurianual.”

<sup>77</sup> Montoro Zulueta, B., Sáinz Herrero, J., Martínez Pozo, E. “La reforma del sistema de recursos propios en la Propuesta de perspectivas financieras 2014-2020”. *Boletín Económico de ICE*, núm. 3018, 2011, págs.12-13.

<sup>78</sup> Documento sobre Revisión del Presupuesto (COM (2010) 700 final), 29-31. En este documento, se declaraba lo siguiente:

“La introducción de nuevos recursos propios reflejaría el cambio progresivo de la estructura del presupuesto hacia unas políticas más cercanas a los ciudadanos y destinadas a obtener unos bienes públicos europeos y un mayor valor añadido para la UE. Apoyaría y estaría estrechamente vinculada a la consecución de importantes objetivos de política de la UE o internacionales, por ejemplo, en materia de desarrollo, lucha contra el cambio climático o mercados financieros.”

aplicación de un porcentaje (actualmente, el 0,3 por 100) a una base armonizada consistente en los ingresos netos por IVA recaudados por los Estados miembros, no pudiendo superar esta el 50 por 100 de la RNB. Pues bien, este sistema se pretendía sustituir en la propuesta por un mecanismo de transferencia de ingresos, esto es, se aplicaría una tasa europea sobre los ingresos obtenidos por los Estados miembros de las operaciones sujetas al tipo estándar (exactamente, se preveía un tipo máximo del 2 por 100).

El cambio que hubiese comportado esta medida es la simplificación de los cálculos respecto al sistema anterior, y el hecho de proveer al presupuesto europeo con recursos que no tienen por qué reducir los presupuestos nacionales sino que provendrían directamente de ciudadanos y demás agentes económicos<sup>79</sup>. Con ello y con la imposición del ITF, se conseguiría el objetivo pretendido de “alejar el presupuesto de la UE de la lógica nacional”.

Partiendo de este posible nuevo esquema de recursos propios, la Comisión previó que los ingresos pasasen a distribuirse como se indica en la Tabla 2.

Clasificación por tipos de recursos	Proyecto de presupuesto 2012		2020	
	Miles de millones EUR	% de los recursos propios	Miles de millones EUR	% de los recursos propios
<b>Recursos propios tradicionales</b>	<b>19,3</b>	<b>14,7</b>	<b>30,7</b>	<b>18,9</b>
<b>Contribuciones nacionales existentes, de las cuales:</b>	<b>111,8</b>	<b>85,3</b>	<b>65,6</b>	<b>40,3</b>
Recurso propio basado en el IVA	14,5	11,1	-	-
Recurso propio basado en la RNB	97,3	74,2	65,6	40,3
<b>Nuevos recursos propios, de los cuales:</b>	-	-	<b>66,3</b>	<b>40,8</b>
Nuevo recurso basado en el IVA	-	-	29,4	18,1
Impuesto sobre las transacciones financieras	-	-	37,0	22,7
<b>Total recursos propios</b>	<b>131,1</b>	<b>100,0</b>	<b>162,7</b>	<b>100,0</b>

**Tabla 2. Evolución estimada de la estructura de financiación de la UE (2012-2020)**

Como se puede apreciar, la introducción del ITF y el nuevo recurso basado en el IVA reduciría significativamente, en las previsiones de 2020, las contribuciones de los Estados miembros, que únicamente se basarían en el “cuarto recurso”. Empero, lo cierto es que igualmente supondrían una proporción de las más importantes de los ingresos de la UE (el 40,3%), junto con los nuevos recursos propios (40,8%). Aunque esto sea así, debe valorarse el paso de un sistema donde las aportaciones nacionales eran del 85,3% a otro en el que se reducen a menos de la mitad.

<sup>79</sup> Montoro Zulueta, B., Sáinz Herrero, J., Martínez Pozo, E. (2011), págs.15-16.

A pesar de esta ambiciosa propuesta de la Comisión, sucedió que no prosperó debido a la falta de acuerdo. Aparte del desacuerdo sobre otras modificaciones de los recursos propios, tenemos, como hemos visto, el fracaso de la implantación a nivel de la UE-27 del ITF, que ha acabado con su propuesta de implantación mediante cooperación reforzada entre 11 Estados<sup>80</sup>. Así pues, en el MFP para 2014-2020, de febrero de 2013, por el que, tras dos años de negociaciones, el Consejo Europeo llegó a un acuerdo con los Estados miembros, establece un sistema de recursos propios que se mantiene aproximadamente igual que antes<sup>81</sup>.

- a) Respecto a los *recursos propios tradicionales*, los Estados miembros retendrán, en concepto de gastos de recaudación, el 20 por 100 de la suma recaudada, frente al 25 por 100 actual.
- b) La *participación en el IVA* actual no se sustituirá por el denominado “IVA europeo”, si bien en el acuerdo tomado el 8 de febrero se insta al Consejo a seguir trabajando en esta posibilidad.
- c) Por su parte, el “cuarto recurso” va a seguir siendo la principal fuente de ingresos de la Unión Europea.

#### **4.5. El impuesto sobre las transacciones financieras como recurso propio**

Cuando se intentó establecer el sistema común del ITF en la UE mediante la propuesta de Directiva de 2011, en su Exposición de Motivos se incluyó un apartado específico sobre las “repercusiones presupuestarias” que podría conllevar. En este, se exponía que la introducción del ITF supondría una nueva fuente de ingresos para los Estados Miembros y el presupuesto de la UE, ya que se preveía que la recaudación se pudiese utilizar, total o parcialmente<sup>82</sup>, como recursos propios del presupuesto de la Unión, “en sustitución de determinados recursos propios procedentes de los presupuestos nacionales”.

Por tanto, esta propuesta de Directiva se hacía eco de la Propuesta inicial de Marco Financiero Plurianual 2014-2020<sup>83</sup> antes mencionada, por la que se pretendía reducir las contribuciones de los Estados miembros aumentando los ingresos con recursos que no provinieran de los presupuestos nacionales.

---

<sup>80</sup> *Supra*, apartado 2.3

<sup>81</sup> Madrid Juan, M. “El marco financiero plurianual 2014-2020: Conclusiones del Consejo Europeo de 7 y 8 de febrero de 2013”. *Boletín Económico de ICE*, núm. 3038, 2013, págs.10-11.

<sup>82</sup> Se preveía que dos tercios de la recaudación pudiesen destinarse al presupuesto de la UE como recurso propio y que el resto fuese a parar a las arcas de los Estados miembros.

Delmas González, F. J. “Propuesta de Directiva de Impuesto sobre las Transacciones Financieras”, 2012, pág. 77

<sup>83</sup> Propuesta de la Comisión Europea de Marco Financiero Plurianual 2014-2020, de 29 de junio de 2011.

A pesar del fracaso de la introducción del ITF a nivel de la UE-27, lo cierto es que la nueva Propuesta de Directiva por la que se pretende establecer una cooperación reforzada en el ámbito del ITF también incluye el mismo apartado en la Exposición de motivos e insiste en que el producto de la aplicación del impuesto vaya dirigido a financiar el presupuesto de la Unión Europea. En este sentido, menciona las conclusiones del Consejo Europeo del 7 y 8 de febrero de 2013, en las que se invitó a los Estados miembros participantes de la cooperación reforzada a examinar si el ITF podría convertirse en un nuevo recurso propio<sup>84</sup>.

Actualmente, aún no se ha llegado a ningún acuerdo para su implantación ni sobre el destino de los ingresos que se recauden con la posible implantación del ITF.

---

<sup>84</sup> El punto 115 de las Conclusiones establece lo siguiente:

“El 22 de enero de 2013, el Consejo adoptó la Decisión del Consejo por la que se autoriza una cooperación reforzada en el ámbito del impuesto sobre las transacciones financieras. Se invita a los Estados miembros participantes a que estudien si dicho impuesto podría utilizarse como base para crear un nuevo recurso propio para el presupuesto de la UE. Ello no tendría incidencia alguna para los Estados miembros que no participen ni para el cálculo de la corrección aplicable al Reino Unido.”

## 5. Conclusiones

Aunque en este trabajo se ha descrito muy someramente la actuación de las entidades financieras en los años precedentes al estallido de la crisis en 2007, es generalizada la percepción de que el sector financiero tuvo bastante que ver en la generación de la crisis económica actual.

Aun así, y a causa del colapso de los mercados financieros por la crisis, hemos visto que se sucedieron las ayudas gubernamentales a las entidades del sector, tanto en Estados Unidos (como en el caso de Bear Stearns) como en Europa (Northern Rock, Fortis, Dexia, etc.). Concretamente, en la Unión Europea se han desarrollado programas para rescatar a las entidades financieras, por los que los gobiernos han comprado activos tóxicos de bancos o les han inyectado capital, entre otras medidas. Se han creado también otros mecanismos para gestionar tanto la crisis financiera como la de deuda pública que sufren algunos Estados miembros. En este sentido, hemos destacado la importancia del FEEF y el MEDE, que persiguen salvaguardar la estabilidad financiera en Europa prestando asistencia financiera a los Estados miembros en dificultades. Así, el dinero que han recibido algunos países por parte de estas instituciones (como Irlanda, Grecia, Portugal o, recientemente, España) también ha sido utilizado para recapitalizar entidades financieras.

En este contexto fue en el que surgió la idea de crear un impuesto adicional para las entidades financieras. Se argumentaba que estas debían contribuir de manera “equitativa y sustancial” a los gastos en que habían incurrido los gobiernos para rescatarlas y que se debían corregir las externalidades negativas que produce el sector financiero. A nivel internacional, hemos visto que a pesar de las reuniones mantenidas por el G-20 y el informe del FMI – en el cual se mostraba a favor de la introducción de dos tributos, una contribución a la estabilidad financiera y un impuesto sobre las actividades financieras, mientras que rechazaba el ITF –, la idea no cuajó por la falta de acuerdo de los gobiernos que asistieron a dichas reuniones.

Visto lo visto, la Unión Europea fue la que tomó la iniciativa y estudió seriamente la imposición al sector financiero para, ulteriormente, poder llevar a cabo una actuación a nivel regional. En este sentido, la Comisión dejó claras las razones para gravar adicionalmente a ese sector: se pretendía dotar de mayor eficiencia y estabilidad a los mercados financieros (desestimulando la asunción de riesgos excesivos por parte de las entidades financieras), compensar la asistencia financiera que estas entidades recibieron de los Estados y equilibrar de alguna manera el trato fiscal favorable del sector (por su exención en el IVA).



Teniendo esto presente, el impuesto elegido por las instituciones de la UE fue el impuesto sobre las transacciones financieras, a pesar del rechazo que mostró el FMI. Principalmente, la Comisión alegó el elevado potencial recaudatorio del impuesto y que este era adecuado para que las entidades financieras internalizaran las externalidades negativas de sus actividades. Así, se presentó una Propuesta de Directiva en 2011 para introducir el ITF a nivel de la UE-27. No obstante, hemos visto que incluso en el seno de la UE había un gran desacuerdo entorno a su implantación, con la oposición de países como Reino Unido y Suecia. Es por ello que, lejos de conseguir la unanimidad que se requiere en cuestiones de imposición indirecta por el art. 113 TFUE, el ITF se ha tenido que conformar con la posibilidad de ser introducido solo en algunos de los Estados miembros.

Así fue como se llegó hasta la actual Propuesta de Directiva de la Comisión Europea, por la cual once Estados miembros de la UE han decidido introducir conjuntamente este impuesto mediante el mecanismo de la cooperación reforzada. Este procedimiento, como ya se ha dicho, se configura como una medida de “último recurso”, para aquellos casos en que anteriormente no se ha podido alcanzar un acuerdo a nivel de la UE-27. De este modo, se permite el funcionamiento de una UE a dos velocidades: una es la de aquellos que desean avanzar hacia una mayor integración económica y política (en este caso introduciendo un ITF común), y la otra es la de los que prefieren mantenerse al margen. Aun así, la ventaja de la cooperación reforzada es que deja las puertas abiertas a que aquellos Estados miembros que ahora no participan en la Directiva puedan añadirse a ella posteriormente. En cualquier caso, la Propuesta de Directiva está aún pendiente de ser aprobada por la totalidad de los Estados miembros participantes.

En el presente trabajo, también hemos analizado la configuración del ITF en la Propuesta. En el estudio de su ámbito de aplicación, hemos podido observar cómo se han utilizado tanto el principio de residencia como el de emisión con una finalidad: la de prevenir la evasión del impuesto y la deslocalización de las actividades financieras fuera del área donde se aplicaría el ITF. De esta manera, se han intentado frenar las críticas que consideraban el ITF como un impuesto fácil de eludir, tal y como consideró el FMI en su informe de 2010.

Asimismo, es importante recalcar que se ha optado por un ITF que pretende cubrir el mayor número de transacciones financieras – a diferencia de la “tasa Tobin” original, que solo gravaba las relacionadas con los intercambios monetarios – con la finalidad de evitar la sustitución de la realización de un tipo de operaciones por otras no gravadas.

De esta manera, el hecho imponible del ITF se define por la realización efectiva de las transacciones financieras. En cuanto a lo que entendemos por estas, la Propuesta ha optado por establecer una lista exhaustiva, que ya reproducimos más arriba. De esta lista se exceptúan diversos tipos de operaciones, también enumeradas. En este caso, las exenciones procuran “no afectar negativamente a las posibilidades de refinanciación de las entidades financieras y de los Estados”, por lo que es normal que entre ellas encontremos las operaciones realizadas con el BCE, el FEEF o el MEDE (recordemos que la finalidad de estos dos últimos es prestar asistencia financiera a los Estados y, por ende, a las mismas entidades financieras), además de aquellas que se realicen con la UE cuando se trate de asistencia financiera. Asimismo, no se gravan las actividades financieras más comunes, como la negociación en mercados primarios (emisión de acciones, por ejemplo), los contratos de seguro, los créditos hipotecarios o al consumo, o los préstamos a empresas, entre otros. En este sentido, la Comisión ha prestado mucha atención a los objetivos del impuesto y ha intentado afectar lo menos negativamente posible a consumidores y empresas.

En cambio, al tratarse de un impuesto indirecto cabe la posibilidad de que las entidades financieras trasladen la carga económica del gravamen hacia los terceros adquirentes de los productos financieros. Esta es una de las principales críticas que efectuó el FMI en su informe al G-20, y que no pudo ser rebatida por la Comisión de manera consistente. Por tanto, pierde un poco de fuerza el argumento de que el ITF se impone para que las entidades financieras contribuyan de manera “equitativa y sustancial” a la recuperación de la economía ya que, a pesar de que el impuesto sin duda afecta a este sector, sus efectos podrían recaer también en los consumidores de productos financieros, que podrían ser hogares y empresas (así que, por mucho que las actividades financieras más comunes no estén sujetas, estos también pueden verse afectados por el ITF).

Por lo que se refiere al sujeto pasivo del impuesto, resulta relevante señalar que los responsables del pago del ITF son las entidades financieras, no importa si estas han actuado por cuenta propia o de terceros, o en nombre de una parte de la transacción. Para asegurarse de que las entidades cumplen con su obligación de pago, la Propuesta establece la responsabilidad solidaria de las dos partes en el pago de la transacción, en caso de que la entidad financiera no ingrese la deuda tributaria en el plazo oportuno.

Para acabar con la valoración del impuesto, parece criticable el hecho de que el tipo de gravamen que se fije en la Directiva sea un tipo mínimo y que, a partir de este límite, cada Estado pueda establecer el suyo propio. Y es que, aunque pueda resultar mejor que un tipo

máximo (ya que en este caso podría darse que los Estados compitieran reduciendo el tipo), no encaja exactamente con el objetivo de armonización de la Propuesta. Cuando a los Estados les conviniese, estos podrían subir el tipo hasta el nivel que exigiesen sus políticas económicas.

Después de examinar la Propuesta, nos hemos ocupado de uno de los puntos centrales del estudio: ¿qué efectos tendría dicho impuesto si se integrara en el sistema de recursos propios de la UE? ¿Se ha intentado? Pues bien, tras haber hecho un repaso a la evolución de dicho sistema hemos llegado a ciertas conclusiones importantes. El sistema actual de recursos propios está compuesto, por una parte, de recursos propios en sentido estricto (los tradicionales) y, por otra, por meras contribuciones de los Estados miembros (la participación en el IVA y el “cuarto recurso”). Además, hemos comprobado que estas últimas abarcaban alrededor del 85% de los ingresos de la UE actualmente, lo que significa que los presupuestos de la UE se sustentan, básicamente, de las contribuciones de los Estados miembros. Así pues, y a pesar de que la UE es una organización internacional de integración cuya tendencia sería la de financiarse con sus propios recursos, en cuanto a financiación esta no dista en gran medida de las organizaciones internacionales clásicas, que dependen de las contribuciones de sus miembros.

Es desde esta perspectiva que resulta interesante contemplar la introducción del ITF en el sistema de recursos propios como una oportunidad para revertir esa situación. Y así lo manifestó la Comisión en 2011 con su propuesta de reforma del sistema de recursos propios que se comentó antes, donde preveía que ese 85% de ingresos procedentes de las contribuciones de los Estados miembros se podría reducir a un 40% con la introducción de un ITF común y la sustitución de la vigente participación en el IVA por un “IVA europeo” cuya recaudación se destinaría al presupuesto de la UE.

El objetivo era claro: “alejarse del presupuesto de la UE de la lógica nacional”. De esta forma, los ingresos de la UE no provendrían en su mayoría de los presupuestos nacionales, sino que procederían directamente de los contribuyentes, esto es, de los ciudadanos y demás agentes económicos. Sin embargo, se desaprovechó la ocasión de avanzar en el camino de la integración europea, ya que esta idea fue rechazada en las reuniones para negociar el Marco Financiero Plurianual 2014-2020, nuevamente por la falta de acuerdo. Paralelamente, la introducción del ITF a nivel de la UE-27 fracasó.

Pese a ello, la Propuesta de Directiva de 2013 para introducir el ITF en once Estados miembros ha mantenido el texto de la anterior propuesta en lo relativo a sus repercusiones presupuestarias, en el que anima a los Estados miembros participantes a destinar parte de los

ingresos recaudados con el ITF a financiar el presupuesto de la UE con la finalidad de reducir sus respectivas contribuciones. A partir de esta invitación, serán estos Estados los que deberán decidir si toman el consejo o deciden destinar esos ingresos para sus propios presupuestos.

En definitiva, deberemos esperar a ver cuál es la reacción de los Estados miembros participantes para saber si estos se animan a nutrir los presupuestos con la recaudación de un ITF común, en caso de que finalmente se establezca en los once Estados miembros participantes. Lo que ciertamente no veremos (al menos en un futuro cercano) es la introducción de un ITF en la UE-27, así como probablemente tampoco veremos, a corto plazo, ninguna modificación de la Decisión sobre el sistema de recursos propios que comporte una reducción de las contribuciones nacionales al presupuesto de la UE.

## **Bibliografía**

Abellán Honrubia, V., Vilà Costa, B., Olesti Rayo, A. *Lecciones de Derecho Comunitario Europeo* (Barcelona: Planeta, 2011).

Delmas González, F. J. “Propuesta de Directiva de Impuesto sobre las Transacciones Financieras”. *Crónica Tributaria*, núm. 145, 2012.

Comunicación de la Comisión, de 12 de septiembre de 2007, *Reformar el presupuesto, cambiar Europa. Consulta pública sobre la revisión del presupuesto en 2008/2009*. SEC (2007) 1188 final.

Comunicación de la Comisión, de 7 de octubre de 2010. *Fiscalidad del Sector Financiero*. SEC(2010) 1166 final.

European Commission. *Annual Activity Report: DG Budget* (2011), Annex 5, págs. 71-72.

Falcón y Tella, R. *Introducción al derecho financiero y tributario de las Comunidades Europeas* (Madrid: Civitas, 1988).

Jetin, B. *La tasa Tobin: la solidaridad entre las naciones*. (Barcelona: Icaria, 2005).

Madrid Juan, M. “El marco financiero plurianual 2014-2020: Conclusiones del Consejo Europeo de 7 y 8 de febrero de 2013”. *Boletín Económico de ICE*, núm. 3038, 2013.

Martín Fernández, M., González Gallego, C. “Los tributos sobre el sector bancario”. *Papeles de Economía Española*. “El futuro del sector bancario”, enero 2012, núm. 130.

Montoro Zulueta, B., Sáinz Herrero, J., Martínez Pozo, E. “La reforma del sistema de recursos propios en la Propuesta de perspectivas financieras 2014-2020”. *Boletín Económico de ICE*, núm. 3018, 2011.

Montoya Cerlo, F., Sambeat Vicién, A., y Fabra Rodríguez, O. *Documento de opinión: La tasa Tobin europea: un impuesto sobre las transacciones financieras*, Instituto Español de Estudios Estratégicos, 2013.

Pelecha Zozaya, F. *Hacienda Pública y Derecho Comunitario. Tomo II: La Hacienda Pública Comunitaria*. (Madrid: Instituto de Estudios Fiscales. Manuales de la Escuela de la Hacienda Pública, 1994).

Proposal for a Council Directive on a common system of financial transaction tax and amending Directive 2008/7/EC (COM (2011) 594 final).

Proposal for a Council Directive implementing enhanced cooperation in the area of financial transaction tax (COM (2013) 71 final).

Ostrup, F., Oxelheim L., Wihlborg, C. *Origins and Resolution of Financial Crises; Lessons from the Current and Northern European Crises* (IFN Working Paper No. 796, Research Institute of Industrial Economics, Stockholm: 2009).

Santaella, M. “El impuesto sobre las transacciones financieras: el debate en la UE”. *Gaceta tributaria del País Vasco*, núm. 2-2011.

Staff of the International Monetary Fund. *A Fair and Substantial contribution by the financial sector: final report for the G-20*, June 2010.

Terra, Ben J.M., Wattel, Peter J., *European tax law* (Bedfordshire: Kluwer Law International: 2012).