

## Resolución de la CES sobre la fiscalidad y los recursos propios de la UE

Aprobada en la reunión virtual del Comité Ejecutivo de los días 22 y 23 de marzo de 2021

### Introducción

Vivimos un momento particular en la historia de Europa. Un momento en el que la desigualdad social y de crecimiento, que han ido en aumento desde hace tiempo, y que son perjudiciales para una democracia, se han visto ahora exacerbadas por la pandemia. Donde la evasión fiscal alcanza niveles considerables y provoca un déficit importante en las finanzas públicas y, en consecuencia, en la calidad y disponibilidad de los servicios públicos; y donde algunas empresas y sectores se están beneficiando de un exceso de beneficios, en tiempos de crisis económica. Donde los mercados financieros siguen sin estar suficientemente regulados y donde las necesidades de una transición justa crecen ante las preocupaciones sociales de carácter medioambiental, que son cada vez más urgentes.

La Unión Europea ha lanzado su futuro Marco Financiero Plurianual y está por fin recaudando instrumentos de deuda común en los mercados financieros en su propio nombre. Para ello, el Parlamento Europeo y la Presidencia del Consejo han llegado a un acuerdo para una hoja de ruta jurídicamente vinculante de recursos propios adicionales a nivel europeo incluyendo "un impuesto sobre las transacciones financieras, una base imponible común del impuesto de sociedades u otra contribución financiera de las empresas"<sup>1</sup>.

El objetivo principal de esta resolución es definir la posición de la CES sobre esta cuestión específica y otros debates fiscales actuales, reafirmando a la vez las antiguas demandas de la CES en favor de la justicia fiscal.

La experiencia ha demostrado que las políticas de austeridad son ineficaces, cuando no contraproducentes, y que deben combatirse. Actualmente existe cierto apoyo a las políticas fiscales más expansivas para contrarrestar el agravamiento de la crisis. No obstante, un aumento de los ingresos en la Unión Europea, con el objetivo de permitir que nuestras economías se recuperen de la crisis actual y pagar nuevas capacidades de endeudamiento de la UE, no puede derivarse de una fiscalidad directa e indirecta que suponga una mayor carga para los hogares de menor renta, ni puede provenir de una disminución de los planes financiados por Europa. Por tanto, los recursos adicionales tienen que proceder de nuevas fuentes fiscales, con sistemas fiscales nuevos o reformados con fines diferentes (elusión y competencia fiscal, reparto de impuestos, cambio de comportamientos y desigualdad).

Sin embargo, la fiscalidad europea se ve obstaculizada por la regla de la unanimidad en el Consejo Europeo, y la Comisión ha propuesto trasladar la votación en este ámbito a una mayoría cualificada (VMC)<sup>2</sup>. La CES está desde hace tiempo a favor de la VMC<sup>3</sup> en los impuestos de carácter transnacional, como el impuesto de sociedades o el ecológico. El dumping fiscal, o la competencia fiscal, es perjudicial para el desarrollo económico y el estado de bienestar, y ejerce presión sobre la calidad y la universalidad de los servicios públicos y las infraestructuras. Además, siempre se ha afirmado que las políticas fiscales no pueden considerarse como una cuestión de competencia, como ocurre en la actualidad.

<sup>1</sup> Véase el Anexo II del Informe sobre la celebración de un Acuerdo Interinstitucional entre el Parlamento Europeo, el Consejo de la Unión Europea y la Comisión Europea sobre disciplina presupuestaria, cooperación en materia presupuestaria y buena gestión financiera, así como sobre nuevos recursos propios, incluida una hoja de ruta para la introducción de nuevos recursos propios (2018/2070(ACI), 14 de diciembre de 2020.)

<sup>2</sup> Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo y al Consejo hacia una toma de decisiones más eficaz y democrática en la política fiscal de la UE, COM (2019) 8 final.

<sup>3</sup> Véase el informe de actividades de la CES 1999-2002, y CES (2004), "La Constitución Europea".

## ***Hoja de ruta de las acciones de la CES***

La crisis financiera de 2008, las medidas de austeridad respaldadas por la UE y los escándalos de evasión fiscal han hecho que la justicia fiscal ocupe un lugar destacado en la agenda pública de la UE. Durante la última década, la Comisión Europea ha presentado una serie de propuestas, muchas de las cuales, sin embargo, se han diluido, como la lista de paraísos fiscales de la UE, o se han bloqueado en el Consejo, como el impuesto sobre las transacciones financieras, una base imponible consolidada común del impuesto de sociedades y la información pública país por país.

En medio de la pandemia, la fiscalidad vuelve a cobrar protagonismo a nivel europeo, con muchas organizaciones y académicos presionando para que se mejore la justicia fiscal y se establezcan regímenes tributarios más progresivos. De hecho, la actual Presidencia portuguesa está apoyando firmemente la información pública país por país (IpPPP) y espera un resultado positivo para mediados de 2021<sup>4</sup> y está intentando relanzar el debate sobre la aplicación de un impuesto sobre las transacciones financieras. El Parlamento Europeo ha creado una subcomisión permanente de asuntos fiscales, y esperamos que la Comisión presente una serie de nuevas propuestas. Una parte sustancial de estas propuestas tendrá que ser evaluada en relación con el Marco Inclusivo de la OCDE/G20 sobre BEPS (Erosión de la Base y Traslado de Beneficios) para impulsar la transparencia fiscal y combatir la evasión de impuestos. Además, el Parlamento Europeo y el Consejo han acordado una hoja de ruta vinculante para identificar y aplicar medidas que permitan aumentar los recursos propios de la UE para el presupuesto, y están en marcha las consultas sobre impuestos medioambientales y digitales.

Es necesario encontrar nuevas fuentes de fiscalidad de la UE que respondan a diferentes necesidades u objetivos. Sin embargo, hay cuatro prioridades/demandas que siguen siendo importantes. En primer lugar, hay que abordar seriamente la evasión del impuesto de sociedades (y la competencia fiscal). En segundo lugar, el reparto de la carga fiscal debe ser justo. Por ejemplo, se podría sugerir un aumento de la imposición de los beneficios excesivos, ya sea de forma temporal o permanente, porque sólo afectará a las empresas rentables. En tercer lugar, es necesario reorientar nuestras actividades económicas hacia modelos económicos productivos más sostenibles y estables. En cuarto lugar, hay que reducir la desigualdad, especialmente en cuanto a la riqueza. Además, dado que los tipos impositivos de las empresas presentan una tendencia global a la baja, es posible establecer un tipo impositivo mínimo nominal o efectivo para luchar contra la competencia fiscal y el arbitraje reglamentario.

## ***Acabar con la elusión fiscal y la competencia fiscal***

Hoy en día, las grandes empresas no necesitan trasladar el capital tangible a países con bajos impuestos. En su lugar, evitan pagar impuestos trasladando los beneficios contables. A escala global, el Estado de la Justicia Fiscal 2020<sup>5</sup> informa de que el mundo está perdiendo más de 427.000 millones de dólares (USD) al año en impuestos debido al abuso fiscal internacional<sup>6</sup>. De los 427.000 millones de dólares, casi 245.000 millones proceden de las empresas multinacionales (EMN), que trasladan sus beneficios a los paraísos fiscales,

---

<sup>4</sup> Con el recurso al artículo 116 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, que permite el voto por mayoría cualificada en caso de distorsión de "las condiciones de competencia en el mercado interior", como la falta de transparencia.

<sup>5</sup> Global Alliance for Tax Justice, PSI & Tax Justice Network (2020), "The State of Tax Justice 2020: Tax Justice in the time of COVID-19", see also T. R. Tørsløv, L. S. Wier & G. Zucman (2018b), "The missing profits of nations", Working Paper 24701, National Bureau of Economic Research.

<sup>6</sup> El abuso del impuesto de sociedades por parte de las multinacionales es un elemento del problema global de los flujos financieros ilícitos y comprende la evasión fiscal delictiva; la elusión fiscal ilegal; y algunas elusiones que, aunque sean técnicamente legales dentro de las debilidades de las normas fiscales internacionales, contribuyen, sin embargo, al resultado socialmente objetable de la desalineación entre la ubicación de la actividad económica real de las empresas y el lugar donde se declaran sus beneficios a efectos fiscales

incluidos los paraísos de la UE, con el fin de infravalorar los beneficios que realmente obtienen en los países en los que operan y, en consecuencia, pagar menos impuestos de los que deberían. Las empresas multinacionales pagaron miles de millones menos de impuestos de los que deberían al trasladar beneficios por valor de 1,38 billones de dólares fuera de los países en los que se generaron, y a paraísos fiscales, donde los tipos del impuesto de sociedades son extremadamente bajos o inexistentes. El Estado de la Justicia Fiscal 2020 revela que cada año las empresas trasladan más de 656.000 millones de dólares de beneficios al eje de la evasión fiscal<sup>7</sup>, lo que cuesta al mundo casi 117.000 millones de dólares en pérdidas fiscales por el abuso fiscal de las empresas. El eje de la elusión fiscal es responsable del 47% de los 245.000 millones de dólares que el mundo pierde cada año por el abuso fiscal de las empresas. A nivel mundial, la pérdida de impuestos debida al abuso fiscal internacional en Europa equivale al 12,58% del gasto sanitario de la región, que equivale a los salarios medios anuales de 4.636.180 enfermeras y enfermeros de la región, y al 17,58% del gasto educativo combinado de la región. Los cinco países que más impuestos pierden parecen ser el Reino Unido, Alemania, Francia, Irlanda e Italia, mientras que los cinco peores infractores, según el informe, son el Reino Unido, los Países Bajos, Luxemburgo, Irlanda y Suiza.

El actual sistema de fiscalidad internacional se basa en la premisa de tratar a las distintas filiales o sucursales de las EMN como si fueran independientes entre sí (el llamado "principio de plena competencia" con el apoyo de estrategias de precios de transferencia). Esto ha animado a las multinacionales a crear complejas estructuras de evasión fiscal mediante la creación de cientos de filiales en jurisdicciones convenientes. Estos acuerdos son conceptualmente sencillos: se declaran beneficios bajos en jurisdicciones de alta imposición, tanto en países desarrollados como en países en desarrollo, mediante el uso, por ejemplo, de estructuras de riesgo limitado, endeudamiento excesivo y deducciones por el derecho de uso de intangibles. Este sistema permite a las multinacionales asignar sus beneficios en jurisdicciones de baja imposición o en paraísos fiscales y, en consecuencia, pagar casi cero impuestos. Aunque estos sistemas pueden ser legales, pueden ser impugnados por la Unión Europea por motivos legales, basándose en las normas sobre ayudas estatales. Esta vía, sin embargo, resulta larga y muy incierta, como demuestra la reciente sentencia de Apple, en la que el Tribunal General de las Comunidades Europeas dictaminó que la Comisión no había logrado demostrar que las ventajas fiscales impugnadas constituían una ayuda estatal. Por ello, la CES viene reclamando una reforma en profundidad de las actuales normas de fiscalidad internacional.

Como consecuencia, los gobiernos se ven obligados a recortar el gasto esencial necesario para financiar servicios públicos de calidad, como la educación, la sanidad y la asistencia social, para luchar contra la desigualdad y la pobreza y el cambio climático, o a compensar el déficit aumentando impuestos como el IVA u otros impuestos indirectos sobre el consumo. Este último es un impuesto proporcional al que la CES, como principio general, se opone ya que es de carácter regresivo y afecta negativamente predominantemente a los ciudadanos de bajos ingresos<sup>8</sup>.

En 2016, la Comisión Europea decidió relanzar la Base imponible consolidada común del impuesto sobre sociedades (BICCS), basada en un sistema de imposición unitaria que permitiría tratar a una EMN y a sus filiales como un todo, siguiendo un enfoque de dos etapas. La CES apoyó el principio, pero hizo algunas observaciones, la mayoría de las cuales se habían incluido en los informes de los ponentes de los Grupos S&D y PPE. La Comisión Europea también sugirió definir un "establecimiento permanente digital" para las EMN que tienen actividad, pero no tienen plantas físicas o registro administrativo en la Unión Europea,

---

<sup>7</sup>Consiste en el Reino Unido y su red de Territorios de Ultramar y Dependencias de la Corona, junto con los Países Bajos, Luxemburgo y Suiza.

<sup>8</sup> Véase M. Méaulle (2019), "Beneficio, inversión y desigualdad: una visión preliminar", en P. Scherrer, J. Bir, W. Kowalsky, R. Kuhlmann & M. Méaulle (2019), *El futuro de Europa*, ETUI [en inglés]

lo que permitiría su integración en un régimen fiscal a nivel europeo. A falta de un acuerdo internacional, este complemento podría ser una solución adecuada para ajustar las normas de asignación de beneficios a la realidad digital del siglo XXI.

Además, la Comisión, al igual que en el caso de los sectores bancario y extractivo y minero, emitió una directiva para que se publiquen los informes país por país de las EMN con una facturación superior a 750 millones de euros en la Unión Europea. Esta medida legislativa proporcionaría las herramientas adecuadas para que la administración fiscal pudiera gravar a las multinacionales allí donde se crea el valor, es decir, donde se encuentran los trabajadores, las ventas y los activos. Lamentablemente, debido a la necesidad de unanimidad, la BICIS y la reforma del establecimiento permanente llevan varios años bloqueadas en el Consejo. En 2018, la OCDE, a petición del G20, ha puesto en marcha las negociaciones, que cubren en parte algunas de las cuestiones previamente discutidas en Bruselas.

Los debates en el marco inclusivo sobre BEPS, a nivel de la OCDE, han estado en curso durante los últimos dos años. Se ha pospuesto un acuerdo primeramente de junio a octubre de 2020, y ahora hasta mediados de 2021. Las negociaciones de la OCDE se basan en dos pilares: El pilar 1 busca reasignar una parte de los beneficios de una multinacional a las jurisdicciones de mercado (es decir, donde se realizan las ventas) y se dirige a las empresas altamente digitalizadas. Debido a su capacidad de generar beneficios sin estar físicamente establecidas, estas empresas son capaces de generar importantes beneficios sin ser gravadas en los países donde se realizan las ventas. El segundo pilar define un tipo mínimo del impuesto de sociedades.

La propuesta presentada hasta ahora en el marco del primer pilar es decepcionante. Permite reasignar una parte muy pequeña de los beneficios totales de una multinacional y se espera que sólo recaude una pequeña cantidad de ingresos adicionales. Además, el Pilar 1 no pretende mejorar el sistema actual, sino que añadiría otra capa de complejidad a las normas existentes sobre precios de transferencia. El Pilar 2, sin embargo, podría considerarse un paso adelante, siempre que su diseño sea ambicioso, en particular porque contribuye a luchar contra la evasión y la competencia fiscal.

El movimiento sindical apoya plenamente la adopción de un acuerdo sólido sobre el Pilar 2, que posteriormente sería aplicado por la UE. Un acuerdo ambicioso de la OCDE es una iniciativa importante por su alcance mundial. La CES pide a la Comisión que haga todo lo posible para facilitar dicha reforma sin más demora. En caso de que no pueda alcanzarse un acuerdo a nivel mundial para mediados de 2021, la UE debe asumir la responsabilidad de introducir un tipo impositivo mínimo nominal del 25% (o un tipo impositivo mínimo efectivo del impuesto de sociedades) por sí misma y sin ningún retraso. Esto significa que la Comisión Europea debe preparar ya el terreno para una propuesta de impuesto mínimo del 25% en toda la UE para mediados de 2021.

Paralelamente, la CES renueva sus llamamientos a favor de una BICIS, que incluya una fórmula de prorrateo correcta que integre a los empleados, las ventas y los activos, y que establezca una nueva base impositiva común para todas las empresas, junto con un tipo impositivo mínimo común del 25% (para aumentar significativamente los ingresos fiscales a nivel mundial y poner fin a la competencia sobre los tipos del impuesto de sociedades), informes públicos país por país y la definición de un establecimiento digital permanente.

Teniendo en cuenta este marco, una parte de los ingresos adicionales obtenidos (o un porcentaje determinado de los beneficios obtenidos, suponiendo que los ingresos aumenten) gracias a un régimen fiscal más adecuado para las EMN podría dedicarse a los recursos propios de la UE.

Por último, como ha pedido recientemente el Parlamento Europeo, es hora de adoptar criterios más estrictos y transparentes sobre la inclusión y exclusión de países de la UE en la

lista de paraísos fiscales y de garantizar que estos criterios se apliquen a los Estados miembros de la UE.

### **Reparto de cargas fiscales**

En las últimas décadas, la evolución más llamativa de la política fiscal a nivel mundial, ha sido el descenso de los tipos del impuesto de sociedades. Entre 1985 y 2018, el tipo medio mundial del impuesto de sociedades se redujo a más de la mitad, del 49% al 24%. Los modelos de negocio digitales en la UE se enfrentan a una carga fiscal media efectiva más baja que los modelos de negocio tradicionales: *"Basándose en modelos de negocio estilizados, ZEW et al. (2017) encuentra que un modelo de negocio digital transfronterizo está sujeto a un tipo impositivo medio efectivo de solo el 9,5%. Esto se compara con una tasa del 23,2% de un negocio tradicional transfronterizo"*<sup>9</sup>.

### *Impuestos sobre los servicios digitales*

Si los debates en el marco inclusivo de la OCDE/G20 sobre la fiscalidad fracasan, muchos países y Estados miembros ya han manifestado su voluntad de aplicar impuestos sobre los servicios digitales (ISD) a las empresas multinacionales digitales. Además, la Comisión Europea ha abierto una consulta pública para su propuesta de impuesto digital.

La Comisión Europea previó una propuesta de este tipo al tratar la BICIS e incluso propuso una directiva para implantar dicho impuesto. Sin embargo, desde el principio se pensó en un régimen temporal, mucho menos ambicioso que la integración de todas las empresas en el régimen de la BICIS. En efecto, los ISD no están concebidos como impuestos sobre los beneficios de las empresas, sino que suelen diseñarse más bien como impuestos sobre el volumen de negocios<sup>10</sup>. Los ingresos totales asociados a determinados tipos de transacciones digitales entrarían en el ámbito de aplicación del impuesto digital, independientemente de los costes incurridos en la prestación de los respectivos servicios digitales, lo que llevaría, por ejemplo, a imponer obligaciones fiscales positivas a las empresas con pérdidas. Los ISD están estructurados como "impuestos sobre el volumen de negocios" que se aplican a los ingresos generados por las actividades imponibles, independientemente de los costes en los que haya incurrido una empresa, y pueden tener consecuencias diferentes para los beneficios contables después de impuestos de una empresa que un impuesto sobre la renta aplicado al mismo tipo impositivo. Aunque muchas economías desarrolladas se preocupan por garantizar que los beneficios se graven desde su propia fuente, según las leyes fiscales internacionales, un país que impone un ISD a los ingresos de las EMN extranjeras (en los que no tienen derecho a tributar) no es coherente con la lógica de recuperar los ingresos perdidos por las prácticas de traslado de beneficios de las empresas de ese país. Por lo tanto, es poco probable que las propuestas de ISD afecten al comportamiento de traslado de beneficios. Un impuesto sobre los beneficios de las empresas, en sentido general, grava los ingresos de las empresas menos los costes de producción. Por último, las estrategias fiscales que permiten a las multinacionales pagar pocos impuestos o ninguno han sido utilizadas por una amplia gama de empresas que dependen de los activos intangibles para la mayoría de sus beneficios. Sin embargo, estas empresas no pueden limitarse a los sectores de la "economía digital", ya que toda la economía se está digitalizando y resulta imposible distinguir entre empresas digitales y no digitales. Por lo tanto, se podría argumentar que los ISD se dirigen arbitrariamente a las empresas de la economía digital por un supuesto traslado excesivo de los beneficios.

---

<sup>9</sup> Documento de trabajo de los servicios de la Comisión Evaluación de impacto que acompaña al documento Propuesta de Directiva del Consejo por la que se establecen normas relativas al impuesto sobre sociedades de una presencia digital significativa y Propuesta de Directiva del Consejo relativa al régimen común de un impuesto sobre los servicios digitales que grava los ingresos derivados de la prestación de determinados servicios digitales {COM(2018) 147 final} - {COM(2018) 148 final} - {SWD(2018) 82 final}.

<sup>10</sup> Véase S. Lowry (2019), "Digital Services Taxes (DSTs): Policy and Economic Analysis", Servicio de Investigación del Congreso.

Aunque el ISD no es una herramienta viable para abordar el traslado de beneficios, es, sin embargo, una reasignación de los derechos fiscales de los ingresos digitales a las economías de mercado, que puede aplicarse rápidamente. Por ello, a falta de un acuerdo internacional, la CES considera que el ISD es una solución provisional para gravar la economía digital, mientras no se establezca un sistema más global y coherente, tanto a nivel de la UE como internacional.

### *Impuestos sobre el exceso de beneficios*

A la vista del aumento de los beneficios en algunos sectores y de la tendencia global a la baja de los tipos del impuesto de sociedades, y tal como afirma la Red de Justicia Fiscal<sup>11</sup>, los tipos del impuesto de sociedades pueden aumentarse inmediatamente, de forma temporal o permanente, porque sólo afectarán a las empresas rentables. La historia ofrece algunos motivos para el optimismo. En la Primera Guerra Mundial, tanto el Reino Unido como los Estados Unidos de América impusieron un tipo impositivo del 80% sobre el exceso de beneficios de las empresas (por encima de una rentabilidad anual del 8%). Algunos negocios, como las empresas farmacéuticas y las corporaciones de instalaciones de redes sociales, han funcionado, y seguirán haciéndolo, muy bien durante y después de la pandemia. Además, según un estudio reciente<sup>12</sup>, las empresas multinacionales han aumentado sus beneficios en más de un 60% en los últimos 40 años. Las empresas que no obtienen beneficios excesivos no pagarían nada adicional.

A este respecto, la hoja informativa de la Comisión Europea publicada en mayo de 2020 menciona una propuesta de tasa "sobre las operaciones de las empresas que obtienen enormes beneficios del mercado único de la UE" que podría considerarse como una aproximación bastante interesante, siempre y cuando se defina adecuadamente cuál es el significado exacto de "beneficiarse del mercado único de la UE".

### **Una fiscalidad orientada al comportamiento**

Tenemos que cambiar el paradigma y construir una economía circular, eficiente en el uso de los recursos y menos contaminante<sup>13</sup>, a la vez que disminuye la parte de los beneficios dedicada a actividades financieras desconectadas de la economía real. La CES también está preparando una resolución sobre el paquete Objetivo 55 (Fit for 55) dentro de las acciones climáticas del Pacto Verde, que se propondrá en las próximas semanas, y presentará propuestas adicionales sobre el Mecanismo de Ajuste de Carbono en Frontera (MACF) y el Sistema de Comercio de Emisiones de la UE (EU ETS).

### *Impuestos medioambientales*

Los impuestos sobre el carbono no son una bala de plata para resolver la crisis climática. Sin embargo, en un paquete amplio junto con los requisitos regulatorios y la inversión pública que proporciona alternativas verdes, los impuestos sobre el carbono incentivan el comportamiento sostenible. Para enviar señales de precios claras a todos los Estados miembros, la revisión prevista de la Directiva sobre la imposición sobre la energía podría utilizarse para aplicar un impuesto sobre el carbono en toda la UE, que debería coordinarse con los cambios necesarios en el Sistema de Comercio de Derechos de Emisión de la UE (ETS).

Sin embargo, hay que asegurarse de que estos impuestos no aumenten la pobreza energética en toda Europa y no impidan a los ciudadanos de la UE acceder a necesidades

<sup>11</sup> N. Shaxson, "Tax justice and the coronavirus", 24 March 2020, TJN Blog.

<sup>12</sup> J. De Loecker & J. Eeckhout (2020), "Global Market Power".

<sup>13</sup> Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: Un nuevo plan de acción para la economía circular o una Europa más limpia y competitiva, COM/2020/98 final.

básicas como la calefacción y la refrigeración de sus hogares o un transporte asequible. Dado que los impuestos sobre el carbono afectan en mayor medida a los hogares con rentas bajas y medias, los efectos distributivos regresivos deben compensarse con mecanismos adecuados de reciclaje fiscal a nivel de los Estados miembros. Los estudios demuestran que las transferencias a tanto alzado (también llamadas ecobonos) funcionan mejor que el reciclaje fiscal mediante la reducción de las cotizaciones a la seguridad social o el impuesto sobre la renta, que agravan los efectos regresivos del impuesto sobre el carbono.

En cuanto a los ingresos generados por el EU ETS o el futuro Mecanismo de Ajuste de Carbono en Frontera, la CES recomienda encarecidamente utilizar estos ingresos para aumentar aún más el Fondo de Innovación, el Fondo de Modernización y el Fondo de Transición Justa, ya que esto ayudaría a garantizar la financiación para gestionar la transición, especialmente en las regiones y países más afectados por la descarbonización. La CES insiste en que estos ingresos deben destinarse a financiar la acción climática (incluidas las medidas para descarbonizar los sectores cubiertos por el ETS) o utilizarse para contrarrestar las posibles consecuencias sociales y económicas negativas derivadas del proceso de descarbonización. Estos ingresos no deberían utilizarse para alimentar el presupuesto general de la UE o para reembolsar deudas procedentes del instrumento Next Generation UE, a menos que se utilicen estrictamente para cubrir inversiones relacionadas con el clima<sup>14</sup>.

#### *Imposición sobre las transacciones financieras*

La propuesta de la Comisión lanzada originalmente en 2011, el Impuesto sobre las Transacciones Financieras (ITF), se estimó que generaría 57.000 millones de euros al año<sup>15</sup> y cubriría el 85% de las transacciones financieras en la UE. Sin embargo, no encontró apoyo unánime en el Consejo, a pesar de que llegó en un momento de consenso sobre la necesidad de regular mejor los instrumentos financieros. La propuesta fue apoyada por la CES. Ya en 2010, la CES envió una carta a la Comisión Europea exigiendo un ITF a nivel europeo que recaudara dinero para financiar las medidas de recuperación y que abordara las actividades puramente especulativas, ya que un ITF europeo aplicado a todas las transacciones financieras frenaría significativamente la especulación.

Al desalentar las operaciones a corto plazo y de alta frecuencia, socialmente inútiles, el ITF contribuiría a situar al sector financiero en un nivel más acorde con la economía real. Las investigaciones realizadas por el ETUI<sup>16</sup> apoyan este llamamiento al afirmar que *"todas las transacciones de acciones, bonos, derivados y unidades monetarias"* deberían ser gravadas, y ofrecen respuestas a los problemas de las pensiones<sup>17</sup>. En 2013, la CES declaró que *"la introducción de un ITF se ha convertido en una grave cuestión de justicia social en Europa. La CES no aceptará ninguna exención de la recaudación del ITF. Debe tener el mayor alcance posible. Tiene que cubrir los derivados, el mercado de "repos", las actividades de "market making" (creación de mercados), las transacciones intragrupo, el mercado OTC, los fondos de pensiones y los bonos del Estado"*. Esta exigencia sigue siendo válida hoy en día. Teniendo esto en cuenta, rechazamos la propuesta franco-alemana de reducir el ITF a un impuesto sobre el volumen de negocios en bolsa, que ni siquiera debería aplicarse a todas las sociedades anónimas.

---

<sup>14</sup> Para obtener recomendaciones más detalladas sobre el EU ETS y el MACF, véase la resolución de la CES sobre el paquete "Objetivo 55", que se adoptará en el Comité Ejecutivo de la CES de marzo de 2021.

<sup>15</sup> Comisión Europea (2011), "Impuesto Transacciones Financieras: Hacer que el sector financiero pague lo que le corresponde", comunicado de prensa.

<sup>16</sup> A. Botsch (2012), "Financial transaction taxes in the EU", ETUI Policy Brief N° 8/2012 European Economic, Employment and Social Policy.

<sup>17</sup> Véase también (J.S. Henry, J. Christensen, D. Hillman y N. Shaxson, 2021), Submission to New York State Assembly: the case for Financial Transactions Taxes, "The time for financial transactions taxes has returned".

Para salvar la propuesta, el Consejo aprobó el uso de la cooperación reforzada mediante la cual los Estados miembros podrían entrar voluntariamente en negociaciones y aplicar el impuesto si llegan a un acuerdo. En su estado actual, el Ministerio de Finanzas alemán estima que el ITF reportará a los Estados miembros 3.500 millones de euros (una cantidad que se ha reducido diez veces respecto a la proyección de la Comisión de 2013 y que abarca las transacciones financieras de sólo 500 empresas de la UE), teniendo en cuenta que el tipo impositivo se ha duplicado y el ámbito de aplicación se ha reducido<sup>18</sup>. Inicialmente, se trataba de un gravamen del 0,1% sobre las transacciones de acciones y bonos de empresas que cotizan en bolsa con una capitalización de mercado de al menos 1.000 millones de euros y un impuesto del 0,01% sobre los derivados. La propuesta actual se limita a un impuesto mínimo del 0,2% sólo sobre las transacciones de acciones. La reducción del ITF a un impuesto del timbre sobre las acciones no sólo reduce los ingresos fiscales, sino también el potencial del ITF para frenar las transacciones de alta frecuencia y mejorar la estabilidad financiera. Sin embargo, merece la pena seguir adelante para establecer el principio de un impuesto de este tipo, dejando margen para mejoras considerables y para que más países se sumen al sistema en el futuro. Propuestas similares están ganando terreno en EE.UU., como resultado del cambio político en el Congreso y el equipo económico del Presidente.

### **Abordar la desigualdad de la riqueza**

En 2018, el 82% del aumento de la riqueza mundial fue a parar al 1% más rico de la población mundial, mientras que el 50% más pobre -3.700 millones de personas- no se benefició en absoluto de este crecimiento<sup>19</sup>. En 2019, los multimillonarios del mundo, 2153 personas, tenían más riqueza que los 4 600 millones de personas más pobres juntos<sup>20</sup>, mientras que millones de personas en todo el mundo están excluidas de servicios básicos, como el acceso a la asistencia sanitaria y la protección social.

De hecho, mientras que la inversión privada como porcentaje del PIB sigue una tendencia a la baja a largo plazo<sup>21</sup>, los ingresos distribuidos (dividendos) han aumentado a un ritmo más rápido que el PIB, desde principios de siglo. Al mismo tiempo, la proporción de las rentas del trabajo disminuye y las desigualdades aumentan. Si analizamos la evolución de los porcentajes de renta europeos, resulta evidente que los más pobres han visto cómo se mantenía su participación salarial entre 1990 y 2016, mientras que el 1% y el 10% más ricos han visto cómo aumentaba su participación a costa de la clase media. En este sentido, puede decirse que la desigualdad ha aumentado, incluso después de la crisis financiera. Sin embargo, también está claro que el principal problema radica en el aumento de la cuota de ingresos del 1% más rico. En Europa, mientras que el conjunto de la población experimentó un crecimiento de la renta del 40% entre 1980 y 2016, el grupo de renta del 50% inferior solo aumentó su renta en un 26%, el 10% superior aumentó en un 58%, el 1% superior en un 72%, el 0,1% superior en un 76%, el 0,01% superior en un 87% y, finalmente, el 0,001% superior en un 120%<sup>22</sup>.

Dado que los hogares con altos ingresos pueden ahorrar una mayor proporción de sus ingresos en comparación con las familias pobres, la desigualdad de la riqueza es mayor que la de los ingresos<sup>23</sup>. Julius Bär estima que el 10% de los hogares europeos más ricos, con un patrimonio neto de al menos 850.000 euros, posee el 52% de la riqueza total, mientras que el

---

18 También se pueden encontrar estimaciones alternativas de las diferentes propuestas en Yago Álvarez Barba (2020), *The Impact of a Financial Transaction Tax on Economic Recovery and Financial Stability*, R. Luxemburg Stiftung.

19 Véase Oxfam (2018), *Reward work, not wealth*.

20 Véase Oxfam (2019), *Time to care*, Briefing Paper.

21 Para una crítica, véase M. Méaulle (2019), "Beneficio, inversión y desigualdad: una visión preliminar", en P. Scherrer, J. Bir, W. Kowalsky, R. Kuhlmann & M. Méaulle (2019), *El futuro de Europa*, ETUI

22 World Inequality Lab (2018), *World inequality report*

23 European Commission (2018), "Tax policies in the European Union: 2018 survey", Luxembourg, Publications Office of the European Union.

1% de los hogares europeos más ricos tiene un patrimonio neto de al menos 1,5 millones de euros y posee el 27% de la riqueza total europea. Además, se puede apreciar que la riqueza acumulada por los hogares más ricos se concentra en la riqueza financiera en comparación con la del quintil más bajo. Esto implica un nivel de desigualdad aún mayor. Desde que la economía mundial comenzó a recuperarse de la crisis financiera en 2009, la evolución de los precios de los activos ha aumentado, en general, la desigualdad de la riqueza. Debido al impacto combinado de la evolución de los precios de los bonos, de las acciones y de la vivienda, los hogares han podido obtener plusvalías que varían desde el 8% para los hogares del grupo de ingresos más bajos hasta el 48% para el 5% superior<sup>24</sup>.

Además de la tendencia a la baja de los tipos del impuesto de sociedades, el tipo medio superior del impuesto sobre la renta de las personas físicas (IRPF) de la UE-28 estuvo en constante descenso hasta 2009. 2010 fue el primer año, después de más de una década, en el que más Estados miembros aumentaron el tipo superior del IRPF en lugar de reducirlo. Desde entonces, el tipo medio del impuesto sobre la renta se ha mantenido relativamente estable<sup>25</sup>. Esta tendencia también es visible en todo el mundo<sup>26</sup>. No obstante, la progresividad de los regímenes de IRPF ha ido disminuyendo en las últimas décadas, especialmente durante los años ochenta y noventa, y esta tendencia se ha visto reforzada desde que las personas con mayores ingresos tienen más oportunidades y acceso a las desgravaciones fiscales. Por último, desde los años noventa muchas reformas del impuesto sobre la renta de las personas físicas han aumentado los umbrales de exención al tiempo que han reducido los tipos máximos del impuesto sobre la renta de las personas físicas, y se ha producido un desplazamiento de la carga fiscal desde las rentas muy bajas y muy altas hacia las medias<sup>27</sup>.

Incluso el FMI, en su último informe *Perspectivas de la economía mundial*, afirma que *"aunque la adopción de nuevas medidas de ingresos durante la crisis será difícil, los gobiernos pueden tener que considerar la posibilidad de aumentar los impuestos progresivos sobre las personas más ricas y las relativamente menos afectadas por la crisis (incluido el aumento de los tipos impositivos sobre los tramos de renta más altos, los bienes inmuebles de alta gama, las ganancias de capital y la riqueza)".* Esto sería aún más bienvenido, si tenemos en cuenta que la pandemia ya ha provocado una explosión del valor de los activos de los más ricos, mientras la economía mundial atraviesa una de sus crisis más profundas.

En la actualidad, muchos Estados miembros siguen imponiendo un tipo impositivo más bajo a las ganancias derivadas del comercio de acciones o de la venta de bienes inmuebles que el tipo máximo del impuesto sobre la renta que grava las rentas del trabajo. Este planteamiento supone una exención fiscal implícita para los ciudadanos más ricos, que poseen muchos más activos, sobre todo valores financieros.

Sin embargo, aunque el impuesto sobre la renta de las personas físicas y de las empresas es una prerrogativa de los Estados miembros, es de suma importancia abordar la desigualdad de la riqueza, que es consecutiva al aumento de las desigualdades de renta, a nivel europeo, dada la gran movilidad de los flujos financieros. Cabe señalar que recientemente se han introducido, o están a punto de introducirse, impuestos relacionados con la riqueza en Bélgica y España para ayudar a financiar la respuesta a la pandemia de Covid-19.

---

<sup>24</sup> Véase J. Bär (2014), *"Wealth report: Europa"*, septiembre de 2014, Zúrich, Julius Bär; C. Balestra & R. Tonkin (2018), *"Inequalities in household wealth across OECD countries: evidence from the OECD Wealth Distribution Database"*, documento de trabajo nº 88, París, OECD Publishing; ING (2016), *"Household wealth in Europe. Post-crisis recovery leaves big differences between countries and households"*, Amsterdam

<sup>25</sup> See European Commission (2018).

<sup>26</sup> C. Gerber, A. Klemm, L. Liu & V. Mylonas (2018), *"Income tax progressivity: trends and implications"*, IMF Working Paper 18/246, Washington DC, International Monetary Fund.

<sup>27</sup> IMF (2017), *Fiscal monitor: tackling inequality*, World Economic and Financial Surveys, October 2017, Washington DC, International Monetary Fund.

Siguiendo a E. Saez y G. Zucman<sup>28</sup>, podría aplicarse un impuesto sobre la riqueza neta (activos financieros más activos no financieros menos deudas por encima de un umbral de exención) adaptando el ámbito de aplicación a las carteras de activos de los ciudadanos europeos más ricos. Este impuesto progresivo podría aplicarse inicialmente como herramienta de lucha contra la crisis, con un umbral elevado que abordara únicamente a los hogares muy ricos, como ocurrió en las situaciones de posguerra<sup>29</sup>, con la ambición de reducir el umbral hasta alcanzar un nivel satisfactorio para mejorar la justicia fiscal. Los impuestos anuales sobre el patrimonio neto deberían aplicarse con tipos impositivos marginales progresivos por encima del umbral de exención. En lugar de un impuesto sobre la riqueza, también debería considerarse la posibilidad de un gravamen europeo sobre la riqueza, que se pagaría a plazos durante un periodo de tiempo más largo.

## Conclusión

En conclusión, y como consecuencia de las razones mencionadas en la introducción, la CES exige, y considera prioritario para generar recursos significativos a largo plazo, lo siguiente

- Relanzar lo antes posible el proceso de la BICCIS en el Consejo sobre la base de los dos informes del Parlamento, incluyendo los establecimientos permanentes digitales, independientemente de un resultado internacional sobre la cuestión de la reasignación de beneficios a efectos fiscales;
- Aplicar un tipo mínimo nominal del 25% en el impuesto de sociedades a nivel de la Unión Europea (o un tipo impositivo mínimo efectivo) utilizando el marco del Pilar 2 de la OCDE como base.
- Adoptar, para que dicho marco sea plenamente eficaz, la directiva pública del Consejo País por País, sujeta a las mejoras solicitadas por la CES y las organizaciones de justicia fiscal de la sociedad civil, y modificar la lista de paraísos fiscales para hacerla más transparente, eficaz e inclusiva, tal y como solicitó el Parlamento Europeo en un informe de propia iniciativa.
- Destinar, teniendo en cuenta este marco, una parte de los ingresos adicionales obtenidos (o un porcentaje determinado de los beneficios obtenidos, suponiendo que los ingresos aumenten) mediante un régimen fiscal más adecuado para las empresas multinacionales, a los recursos propios de la UE.
- Aplicar, como por otra parte reclama la CES, un impuesto sobre el exceso de beneficios, habida cuenta tanto del aumento de los beneficios en algunos sectores como de la disminución global de los tipos del impuesto de sociedades.

A muy corto plazo y en función de consideraciones políticas, y aunque el ISD no puede considerarse como una herramienta para luchar contra la evasión fiscal, si no se llega a un acuerdo a nivel internacional o europeo sobre la reasignación de beneficios, y con vistas a aumentar rápidamente los ingresos, la CES podría considerar la aplicación de un ISD a nivel europeo.

Además, la revisión de la Directiva sobre la fiscalidad de la energía podría aprovecharse para implantar un impuesto sobre el carbono en toda la UE para fomentar un comportamiento más sostenible. Dado que los impuestos sobre el carbono afectan más a los hogares de rentas bajas y medias, habría que asegurarse de que los posibles efectos distributivos regresivos se compensen con mecanismos adecuados de reciclaje fiscal a nivel de los Estados miembros, como las transferencias directas a tanto alzado.

---

<sup>28</sup> E. Saez & E. Zucman (2019), "Progressive Wealth Taxation", *Brooking Papers on Economic Activity*.

<sup>29</sup> Véase *IMF Fiscal Monitor 2013*, IMF

Por último, la CES exige la adopción de un Impuesto sobre las Transacciones Financieras con la mayor base posible; y valora positivamente la implantación de un impuesto progresivo sobre la riqueza neta a nivel europeo que no vaya en detrimento de las estructuras fiscales nacionales. Como alternativa, también debería considerarse la posibilidad de gravar una parte de los patrimonios muy grandes. Este gravamen debería pagarse a plazos durante un periodo de tiempo más largo para que pueda aplicarse de forma más eficaz.

Traducido por Internacional CEC UGT