

Posición de la CES sobre la próxima generación de recursos propios para el presupuesto de la UE

Aprobada por el Comité Ejecutivo en la reunión virtual de 16-17 marzo 2022

RESUMEN

- Tras el lanzamiento del plan NextGenerationEU, la CES acoge favorablemente la publicación de la propuesta de la Comisión para aumentar los nuevos recursos propios de la UE.
- La propuesta responde a algunas de las peticiones de la CES, en conformidad con la resolución de la CES sobre fiscalidad y recursos propios de la UE, aprobada en marzo de 2021.
- Los nuevos recursos propios de la UE provendrían de partes de los ingresos previstos generados por 1) el sistema de comercio de emisiones de la UE; 2) el Mecanismo de Ajuste en la Frontera del Carbono; y 3) la parte imponible de los beneficios residuales de las mayores empresas multinacionales que se reasignará a los Estados miembros de la UE.
- Aunque la CES podría apoyar en líneas generales la propuesta, seguirían siendo necesarios algunos ajustes.
- Por último, la CES reitera su demanda de aumentar los recursos propios de la UE para una financiación estable a largo plazo del presupuesto de la UE.

Estado de la cuestión:

Tras la puesta en marcha del Instrumento de Recuperación de la Unión Europea (NextGenerationEU) en mayo de 2020, las conclusiones del Consejo Europeo del 21 de julio de 2020 afirmaban que "Durante los próximos años, la Unión obrará para reformar el sistema de recursos propios e instaurará nuevos recursos propios." e indicaba que "Los ingresos generados por los nuevos recursos propios instaurados después de 2021 se utilizarán para el reembolso anticipado de los empréstitos contraídos en el marco de «Next Generation EU»"¹.

El 16 de diciembre de 2020, un Acuerdo Interinstitucional jurídicamente vinculante entre el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión indicó que "El reembolso del principal de dichos empréstitos utilizados para gastos con cargo al Instrumento de Recuperación de la Unión Europea y los intereses correspondientes adeudados habrán de sufragarse con el presupuesto general de la Unión, también con ingresos suficientes procedentes de nuevos recursos propios que se introduzcan después de 2021"².

¹ Consejo Europeo (EUCO 10/20), Reunión extraordinaria del Consejo Europeo (17, 18, 19, 20 y 21 de julio de 2020) - Conclusiones

² Acuerdo interinstitucional entre el Parlamento Europeo, el Consejo de la Unión Europea y la Comisión Europea sobre la disciplina presupuestaria, la cooperación en materia presupuestaria y la buena gestión financiera, así como sobre los nuevos recursos propios, incluido un plan de trabajo para la introducción de nuevos recursos propios de 16 de diciembre de 2020 (L4331/28)

El 22 de diciembre de 2021³, la Comisión propuso tres nuevas fuentes de ingresos para el presupuesto de la UE. Los nuevos recursos propios de la UE procederían de partes de los ingresos previstos generados por 1) el sistema de comercio de derechos de emisión de la UE; 2) el mecanismo de ajuste en la frontera del carbono; y 3) la parte imponible de los beneficios residuales de las mayores empresas multinacionales que se reasignará a los Estados miembros de la UE.

Los nuevos recursos propios

La Comisión propone que el 25% de los ingresos generados por el comercio de emisiones de la UE se conviertan en recursos propios en el presupuesto de la UE. Sin embargo, también menciona que el 25% de los ingresos previstos por la inclusión de los edificios y el transporte por carretera en el ámbito del comercio de derechos de emisión de la UE debería dedicarse a un Fondo Social para el Clima para proteger a los hogares vulnerables de una carga financiera adicional. También prevé un mecanismo de ajuste solidario temporal, durante el periodo de transición, hacia economías y sociedades más sostenibles, para garantizar una contribución justa de los recursos propios de todos los Estados miembros basada en el comercio de emisiones. Esto se hará aplicando un límite superior e inferior para la contribución de los recursos propios del comercio de emisiones de la UE con respecto a la clave de la renta nacional bruta, para evitar que algunos Estados miembros contribuyan desproporcionadamente al presupuesto de la UE en comparación con el tamaño de su economía.

Además, la Comisión propone que el 75% de los ingresos generados por un mecanismo de ajuste en la frontera del carbono se integre como parte de los recursos propios en el presupuesto de la UE.

Por último, se prevé que un equivalente al 15% de la parte de los beneficios residuales de las empresas multinacionales más grandes y rentables que se reasignan a los Estados miembros de la UE pase a formar parte de los recursos propios en el presupuesto de la UE. Esto sigue el trabajo del marco inclusivo de la OCDE/G20 sobre BEPS (Erosión de la Base Imponible y Traslado de Beneficios). De hecho, el Pilar 1 del acuerdo prevé la reasignación de una parte de los beneficios residuales de las empresas multinacionales más grandes y rentables a las jurisdicciones del mercado final donde se utilizan o consumen los bienes o servicios. Cabe señalar que la Comisión aún no ha presentado ninguna propuesta para la aplicación del Pilar 1 en la legislación de la UE. La Comisión, con el objetivo de la transposición del Pilar 2 del acuerdo, presentó una propuesta de Directiva del Consejo para garantizar un nivel mínimo global de imposición para las actividades mundiales de los grupos multinacionales de la Unión. Sin embargo, los ingresos derivados de ese impuesto mínimo no alimentarán los recursos propios de la UE.

Comentarios de la CES

Sobre el régimen de comercio de derechos de emisión y el Fondo Social para el Clima

La CES ha expresado sus preocupaciones⁴ sobre la idea de crear un RCDE que cubra el transporte por carretera y la construcción. Si no se abordan adecuadamente, todos estos efectos combinados podrían hacer que los ciudadanos de la UE no acepten las políticas climáticas, lo que podría tener como consecuencia reacciones políticas hostiles. La UE no puede correr el riesgo de poner en peligro los esfuerzos sin precedentes del Pacto Verde Europeo. La propuesta de la Comisión de crear un nuevo Fondo Social para el Clima intenta abordar algunas de estas preocupaciones a través de varios mecanismos. La CES reconoce

³ Comisión Europea ([COM \(2021\) 566 final](#)), *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: La próxima generación de recursos propios para el presupuesto de la UE.*

⁴ [Posición de la CES](#) sobre la creación de un segundo RCDE para el transporte por carretera y la construcción y de un nuevo Fondo Social para el Clima, adoptada en la reunión del Comité Ejecutivo de los días 8 y 9 de diciembre de 2021.

estas propuestas, pero parecen insuficientes para responder a las preocupaciones expresadas. En efecto, la creación de un Fondo Social para el Clima para mitigar los efectos del segundo RCDE sólo responde parcialmente a las preocupaciones expresadas por la CES. Para responder a estas preocupaciones y garantizar el apoyo de los trabajadores a la agenda climática, la CES opina que es necesario un Fondo Social para el Clima, pero se opone a la propuesta de un nuevo RCDE para el transporte por carretera y la construcción.

Además, el RCDE ya está generando recursos financieros que se utilizan para apoyar la innovación y la inversión en la transición climática y energética. A nivel europeo, el Fondo de Modernización y el Fondo de Innovación son dos instrumentos clave de la política climática de la UE que se benefician de los ingresos del RCDE. A nivel nacional, alrededor del 78 % de los ingresos de 2013 a 2019 se han utilizado para fines relacionados con el clima y la energía, incluida la lucha contra la fuga de carbono mediante ayudas estatales para compensar los costes indirectos del RCDE UE. La CES subraya que el papel de los ingresos del régimen de comercio de derechos de emisión en la financiación de la transición no debe verse menoscabado por la decisión sobre los futuros recursos propios. Necesitamos más recursos y más seguridad para abordar la transición hacia la neutralidad climática, no menos.

Sobre el mecanismo de ajuste en la frontera del carbono (MAFC)

Como afirma la CES⁵, un MAFC eficazmente diseñado debería contribuir a proteger a los fabricantes y los puestos de trabajo de la UE de la competencia internacional desleal. La Comisión también debe demostrar que el futuro MAFC contribuirá efectivamente a la acción climática y será compatible con el Acuerdo de París y los ODS de la ONU. Además, la medida debe dar prioridad a los sectores estratégicos que son intensivos en carbono y están sujetos a una intensa competencia internacional, sin excluir a otros sectores manufactureros; su alcance debe revisarse periódicamente. En este sentido, el MAFC debería ofrecer soluciones para las exportaciones, así como para los sectores en los que el riesgo de fuga de carbono procede principalmente de las emisiones indirectas (es decir, las emisiones de alcance 2 procedentes de la generación de electricidad). Por último, debe diseñarse de manera que se limite el riesgo de deslocalización de las actividades de fabricación en las fases posteriores de la cadena de valor (fuga de carbono). Un ajuste en frontera debe aplicarse de forma que el efecto protector de los instrumentos anteriores se equilibre totalmente en el horizonte temporal de los próximos años y no provoque un "déficit de protección".

Sobre la fiscalidad de las multinacionales

Los recursos propios de la UE previstos en la propuesta del Pilar 1 deberían proceder de la parte imponible de los beneficios reasignados de las empresas multinacionales. Sin embargo, sólo una parte de los beneficios de las multinacionales estará sujeta a esta imposición. Aunque debería aplicarse una Directiva para garantizar que las empresas multinacionales no puedan ser gravadas por debajo del 15%, sólo el 25% de los beneficios residuales, definidos como los que superan el 10% de los ingresos, se reasignarán a las jurisdicciones de mercado. Además, la parte de los beneficios reasignados sólo se evaluará con respecto al lugar donde se realizaron las ventas como base de la reasignación de los beneficios, sin tener en cuenta dónde se crea el valor.

La propuesta de la Comisión⁶ establece que: 1) el nuevo recurso propio de la UE debería ser "equivalente al 15% de una parte de los beneficios residuales de las empresas multinacionales más grandes y rentables que se reasignen a los Estados miembros de la UE"; y 2) que "los Estados miembros harían una contribución nacional al presupuesto de la UE basada en la parte

⁵ Resolución de la CES sobre el paquete "[Fit for 55](#)", adoptada en la reunión del Comité Ejecutivo virtual de 22-23 de marzo de 2021.

⁶ Comisión Europea (COM (2021) 566 final), *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: La próxima generación de recursos propios para el presupuesto de la UE.*

de los beneficios imponibles de las empresas multinacionales reasignada a cada Estado miembro en el marco del Pilar 1". Nuestra evaluación nos lleva a pensar que esto implica que los tipos impositivos efectivos aplicados por los Estados miembros a los beneficios reasignados en virtud del Pilar 1 deben ser de al menos el 15% y que los Estados miembros que decidieran aplicar tipos inferiores tendrían que compensar con cargo a su presupuesto. Esto garantizaría que las multinacionales que entran en el Pilar 1 del Acuerdo OCDE/Marco inclusivo sobre el BEPS, que son las mismas que entran en el establecimiento de un impuesto de sociedades mínimo en el Pilar 2 del Acuerdo, no deberían tributar por debajo del 15%. Sin embargo, los Estados miembros podrían seguir recaudando ingresos del Pilar 1 para su propio presupuesto aplicando un tipo más alto, en consonancia con sus tipos nacionales del impuesto de sociedades, evitando que la totalidad de los ingresos recaudados a través del Pilar 1 se destine a los recursos propios del presupuesto de la UE. Sin embargo, esto contravendría la alineación de los tipos impositivos para las empresas multinacionales entre los beneficios gravados por el Pilar 1 y el 2.

Demandas de la CES⁷

El sistema de comercio de derechos de emisión, el mecanismo de ajuste de carbono en frontera y el Fondo Social para el Clima

La idea de crear un Fondo Social para el Clima, tal y como propone la Comisión, es bienvenida y apoyada por la CES. En efecto, se necesita urgentemente un nuevo fondo para ayudar a los hogares a hacer frente a la subida de los precios de la energía y a invertir en soluciones de vivienda y movilidad energéticamente eficientes y limpias. Debe acompañarse de recursos adecuados para garantizar una transición justa de los trabajadores de los sectores de la construcción y el transporte. Sin embargo, si se implanta el nuevo RCDE, la CES insta a la UE y a los responsables políticos nacionales a dedicar el 100% de los ingresos generados por el segundo RCDE -o una cantidad equivalente a través de fuentes de ingresos más progresivas- a compensar a los trabajadores y a sus hogares, a financiar alternativas de movilidad y eficiencia energética limpias, y a erradicar la pobreza energética.

El nuevo Fondo Social para el Clima también debería utilizarse como impulso para promover el empleo de alta calidad y las condiciones de trabajo decentes. Las actividades relacionadas con el mundo del trabajo que serán financiadas por el fondo deberían estar sujetas a la condicionalidad social. En otras palabras, cualquier financiación de actividades por parte del Fondo Social para el Clima que requiera la contratación de trabajadores debería estar condicionada a salarios decentes, condiciones de trabajo decentes (incluyendo aspectos de salud y seguridad y contratos de trabajo directos), representación sindical adecuada, diálogo social y el derecho a la negociación colectiva.

Con respecto a los ingresos generados por el RDCE o el futuro mecanismo de ajuste de carbono en frontera, la CES recomienda encarecidamente que estos ingresos se utilicen para aumentar el Fondo de Innovación, el Fondo de Modernización y el Fondo de Transición Justa, ya que esto garantizaría la financiación de la gestión de la transición, especialmente en las regiones y países más afectados por la descarbonización. La CES insiste en que estos ingresos deben destinarse a la financiación de la acción climática (incluidas las medidas de descarbonización de los sectores cubiertos por el RCDE) 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 ni para pagar las deudas del "Next Generation" de la UE, a menos que se utilicen estrictamente para cubrir los gastos relacionados con el clima.

Ante el aumento de los precios de la energía, la CES también subraya que la decisión sobre los nuevos recursos propios, que repercutiría en el uso de los ingresos de las subastas del

⁷ Para más detalles, véase la resolución de la CES sobre [fiscalidad y los recursos propios de la UE](#), aprobada en la reunión virtual del Comité Ejecutivo de 22-23 de marzo de 2021

RCDE, no debería poner en peligro el uso de las ayudas estatales para compensar los costes indirectos del RCDE. Además, debería estudiar la forma de garantizar que todas las regiones y Estados miembros puedan prestar un apoyo similar a sus industrias de alto consumo energético. El uso de los futuros ingresos financieros generados por el mecanismo de ajuste en frontera por emisiones de carbono (MAFC) debe servir a sus objetivos políticos fundamentales.

Fiscalidad multinacional

Teniendo en cuenta la problemática planteada anteriormente, la CES expresa su preocupación por los Estados miembros que gravan los beneficios de las empresas a un nivel inferior o al 15%, que no tendrían ningún incentivo para acordar el Pilar 1 del Acuerdo OCDE/BEPS, ya que no aumentaría sus ingresos nacionales (todavía hay que acordar los detalles técnicos para un convenio multilateral previsto para 2022)⁸. Esta situación podría evitarse garantizando un tipo mínimo del impuesto de sociedades del 25%. En este sentido, los Estados miembros podrían permitirse contribuir a los recursos propios del presupuesto de la UE para alcanzar el equivalente al 15% de la parte de los beneficios residuales reasignados a los Estados miembros de la UE, manteniendo su interés nacional en hacerlo. Otra salida, aunque menos atractiva, y perjudicial para la UE, sería la de fijar como objetivo una cantidad de recursos propios del presupuesto nacional para el presupuesto de la UE inferior al 15% de la parte de los beneficios residuales reasignados a los Estados miembros de la UE. Por último, si no se llega a un acuerdo sobre el Pilar 1, la CES sigue considerando los impuestos sobre los servicios digitales como una solución provisional para gravar la economía digital, hasta que se establezca un sistema más completo y coherente, tanto a nivel europeo como internacional.

Impuestos sobre los beneficios excesivos

La CES, sobre todo en el contexto de la pandemia y el aumento de la inflación, promueve el aumento de los tipos impositivos sobre los beneficios excesivos de las empresas. La razón es que algunas grandes empresas tienden a utilizar los períodos de aumento de la inflación para aumentar sus márgenes de beneficio⁹, y las empresas multinacionales han aumentado sus márgenes de beneficio en más de un 60% en los últimos 40 años¹⁰. A este respecto, la ficha 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 propuesta bastante interesante, siempre y cuando se defina exactamente cuál es el significado de "beneficiarse del mercado único de la UE". A este respecto, los Estados miembros podrían gravar los beneficios del Pilar 1 con un 15% sobre el tipo nacional del impuesto de sociedades y destinar el importe resultante al presupuesto de la UE.

Impuesto sobre las transacciones financieras

La CES exige la adopción de un Impuesto sobre las Transacciones Financieras con la mayor base posible. Ya en 2010, la CES envió una carta a la Comisión Europea exigiendo un ITF de ámbito europeo que recaude dinero para financiar las medidas de recuperación y para hacer frente a las actividades puramente especulativas, ya que un ITF europeo aplicado a todas las transacciones financieras frenaría considerablemente 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.

⁸ Se espera tener suficientes ratificaciones todavía en 2022, para que la reasignación de los derechos fiscales pueda producirse a partir de 2023. El convenio multilateral incluiría la supresión y la renuncia a los impuestos sobre los servicios digitales y medidas similares

⁹ D. Reuter & A. Kiersz (2021), "Corporations are using inflation as an excuse to raise prices and make fatter profits – and it's making the problem worse", *Insider*

¹⁰ J. De Loecker & J. Eeckhout (2020), "Global Market Power"

La investigación llevada a cabo por el ETUI¹¹ va en ese sentido al afirmar que "todas las transacciones de acciones, bonos, derivados y unidades monetarias" deberían ser gravadas, y proporciona respuestas a cuestiones relacionadas con las pensiones¹².

Impuesto sobre el patrimonio

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 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. Por lo tanto, la CES valora positivamente la aplicación de un impuesto progresivo sobre el patrimonio neto a nivel europeo que no vaya en detrimento de las estructuras fiscales nacionales.

BEFIT

La CES ha impulsado de forma continua y enérgica la iniciativa de la BICCS, a pesar de la inercia del Consejo que condujo a su fracaso y a su reactivación a través de la iniciativa "Las empresas en Europa: Marco para la imposición de la renta" (BEFIT). La CES reclama una propuesta rápida sobre el BEFIT. Dicho régimen debería englobar las características más esenciales de la BICCS, a saber, "una base imponible común y una fórmula de prorrateo"¹³ que integre a los empleados, las ventas y los activos, 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 impositivos de las empresas) y los informes públicos país por país.

Traducida por Internacional CEC UGT

¹¹ A. Botsch (2012), "Financial transaction taxes in the EU", ETUI Policy Brief N° 8/2012 European Economic, Employment and Social Policy.

¹² 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"

¹³ [COM\(2021\)_251 final](#), Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo: La fiscalidad de las empresas para el siglo XXI.