

EL DICTAMEN DEL BCE SOBRE LA PROPUESTA DE GRAVAMEN FISCAL TEMPORAL AL SECTOR BANCARIO EN ESPAÑA

Como se ha indicado en el texto principal de este informe, se encuentra en discusión en Parlamento español una proposición de ley para el establecimiento de un gravamen temporal a las entidades de crédito y establecimientos financieros de crédito. El gravamen propuesto estaría vigente en el período 2023-2024 y se aplicaría a los bancos que superaban un umbral mínimo de ingresos brutos por intereses y comisiones en 2019, cifrado en 800 millones de euros. El tipo impositivo sería del 4,8 % y la base del gravamen sería la suma del margen de intereses y las comisiones netas correspondientes a 2022-2023. Además, la proposición de ley establece que el importe de la prestación y su pago anticipado no serán objeto de repercusión económica. Esto implica que significa que la prestación no puede trasladarse a los clientes de las entidades de crédito y financieras afectadas¹.

El objetivo de recaudación de la medida alcanza aproximadamente los 1.500 millones de euros cada año, lo que, de acuerdo con las estimaciones del Banco de España, representaría un 0,11 % de los activos ponderados por riesgo (APR) de las entidades afectadas en diciembre de 2021 y un 0,10 % sobre los APR del total de entidades de depósito (Total ED)². En relación al capital de nivel 1 ordinario (CET 1) en diciembre de 2021 de las entidades afectadas, la media representa un 0,87 % (0,77 % en el caso de Total ED). El gravamen fiscal representaría igualmente el 12 % del resultado neto en el negocio en España de las entidades afectadas (10,8 % para Total ED). En todo caso, hay que tener en cuenta que el impacto relativo que finalmente represente esta medida dependerá de las dinámicas de resultados y crecimiento de balance que se produzcan en el período 2022-2023. Como se analiza en el recuadro 2.2., un escenario adverso podría incrementar el impacto relativo de la medida³.

El 23 de septiembre de 2022 el Banco Central Europeo (BCE) recibió del Banco de España, en nombre de las Cortes Generales españolas, una solicitud de dictamen acerca de esta proposición de ley. La competencia consultiva del BCE se basa en el Tratado de Funcionamiento de la Unión

Europea, así como en la Decisión 98/415/CE del Consejo, pues la proposición de ley se refiere al Banco de España, a normas aplicables a las entidades financieras que influyen significativamente en la estabilidad de las entidades y los mercados financieros, y a las tareas del BCE respecto de la supervisión prudencial de las entidades de crédito. De conformidad con el Reglamento interno del Banco Central Europeo, el dictamen fue adoptado por el Consejo de Gobierno del BCE el 2 de noviembre de 2022⁴. A continuación, se resume el contenido de este dictamen, que se concentra en distintos aspectos desde la perspectiva de la política monetaria, la estabilidad financiera y la supervisión bancaria.

En primer lugar, el dictamen describe el contexto actual de la política monetaria, caracterizado por la elevada inflación, que ha llevado al BCE, en línea con su objetivo fundamental de mantener la estabilidad de precios a medio plazo, a desarrollar un proceso de normalización de su política monetaria. Desde esta perspectiva, el dictamen señala que las entidades de crédito desempeñan un papel especial a la hora de garantizar la transmisión fluida de las medidas de política monetaria a la economía en general, de forma que una posición de capital adecuada ayuda a las entidades de crédito a evitar ajustes bruscos en su concesión de crédito a la economía real.

En este contexto, se ha demostrado que los ingresos netos por intereses suelen aumentar a medida que aumentan los tipos de interés oficiales, y este efecto es mayor cuanto menor sea el peso de los préstamos a largo plazo y, respecto a estos, cuanto menor sea la proporción de operaciones a tipo de interés fijo. No obstante, este efecto puede compensarse con un menor volumen de préstamos, por pérdidas en la cartera de valores y aumentos en las provisiones como consecuencia del deterioro de la calidad de la cartera de crédito. La materialización de riesgos a la baja en el entorno actual puede reducir de manera significativa la capacidad de pago de los deudores. Por lo tanto, el efecto neto de la normalización de la política monetaria sobre la rentabilidad

1 De acuerdo con la propuesta, corresponderá a la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) garantizar el cumplimiento de esta obligación, sin perjuicio de las competencias del Banco de España y de su deber de colaboración a este respecto.

2 Las entidades que superarían el umbral de ingresos para la sujeción a la medida representan de forma conjunta más del 90 % de los APR del Total ED, por lo que el peso de la medida sobre sus resultados o balance es próximo al que esta representa para el total de las entidades de depósito en España.

3 Véase Gráfico 10 del Recuadro 2.2. En el análisis realizado en ese recuadro, el impacto del gravamen se relativiza por los APR de 2024 en dos escenarios macroeconómicos simulados, lo que puede generar diferencias con respecto al peso del efecto sobre APR de 2021 considerado en este recuadro.

4 Véase *Dictamen del BCE CON/2022/36* de 2 de Noviembre de 2022 acerca de la *Proposición de Ley 122/000247* para el establecimiento de gravámenes temporales energético y de entidades de crédito y establecimientos financieros de crédito.

de las entidades de crédito podría ser posiblemente menos positivo, o incluso negativo, en un horizonte temporal prolongado.

En este sentido, y dado que la determinación de los destinatarios del gravamen temporal atiende a los ingresos totales por intereses y comisiones correspondientes a 2019, la opinión del BCE señala que es posible que estas entidades registren unos beneficios bajos o pérdidas en el momento en que se recaude de forma efectiva el gravamen. Se concluye que, si la capacidad de las entidades de crédito para alcanzar posiciones de capital adecuadas se ve perjudicada, esto podría poner en peligro una transmisión fluida de las medidas de política monetaria a la economía en general a través de los bancos.

En segundo lugar, desde la perspectiva de la estabilidad financiera, el BCE ya se ha pronunciado anteriormente sobre otros proyectos de legislación que introdujeran gravámenes dirigidos a las entidades de crédito en varios Estados miembros. A este respecto, el BCE ha manifestado que no sería deseable utilizar los ingresos procedentes de los impuestos recaudados de las entidades de crédito con fines presupuestarios generales si, y en la medida en que, de este modo, las entidades de crédito fueran menos resilientes a las perturbaciones económicas y, en consecuencia, limitaran su capacidad de conceder crédito, empujándolas a ofrecer condiciones menos favorables a los clientes al conceder préstamos y otros servicios y reduciendo determinadas actividades. Esto crearía incertidumbre y afectaría negativamente al crecimiento económico real. En consonancia con estas consideraciones, el BCE ha recomendado en el pasado que sea necesaria una clara separación entre la cuenta extraordinaria creada a partir de los ingresos procedentes de los gravámenes y los recursos presupuestarios generales de las administraciones públicas para evitar su utilización con fines de saneamiento presupuestario general.

Por otra parte, el dictamen señala que la imposición de impuestos o gravámenes ad hoc a las entidades de crédito con fines presupuestarios generales debe ir precedida de un análisis exhaustivo de las posibles consecuencias negativas para el sector bancario, al objeto de garantizar que dichos impuestos no planteen riesgos para la estabilidad financiera, la resiliencia del sector bancario y la concesión de créditos, lo que podría afectar negativamente al crecimiento económico real. Por consiguiente, el gravamen debe considerarse cuidadosamente en lo que se refiere a su

impacto en la rentabilidad de las entidades de crédito afectadas y, por tanto, en su generación interna de capital y en su concesión de crédito.

Asimismo, se señala que la consideración de una entidad de crédito afectada como obligado al pago del gravamen temporal mientras registre pérdidas netas, distorsionaría significativamente y perjudicaría aún más la resiliencia de un banco deficitario. Además, la aplicación del gravamen únicamente a determinadas entidades de crédito españolas podría falsear la competencia en el mercado y perjudicar la igualdad de condiciones tanto dentro del país como en toda la unión bancaria.

En vista de lo anterior, el BCE recomienda que la propuesta legislativa vaya acompañada de un análisis exhaustivo de las posibles consecuencias negativas para el sector bancario, detallando, en particular, el impacto específico del gravamen temporal sobre la rentabilidad de las entidades de crédito y financieras afectadas y sobre las condiciones de competencia en el mercado, de manera que se garantice que su aplicación no plantea riesgos para la estabilidad financiera, la resiliencia del sector bancario y la concesión de créditos.

De acuerdo con la opinión, esta recomendación es especialmente pertinente en el actual entorno económico y financiero, que presenta una gran incertidumbre, y ante la perspectiva de que las provisiones para pérdidas crediticias de las entidades de crédito aumenten debido a la acusada ralentización prevista de la actividad económica real. En este contexto, debe tenerse en cuenta que las entidades de crédito ya han tenido que registrar provisiones más elevadas con respecto a su exposición a empresas no financieras activas en sectores con un elevado consumo energético.

En tercer lugar, desde la perspectiva de la supervisión prudencial, el BCE entiende que, dado que la base sobre la que se establecería el gravamen temporal no tiene en cuenta todo el ciclo económico y no comprende, entre otros, los gastos de explotación ni el coste del riesgo de crédito, el importe del gravamen temporal podría no ser proporcional a la rentabilidad de una entidad de crédito. Así pues, como consecuencia de la aplicación general del gravamen temporal, las entidades de crédito que no se benefician necesariamente de las condiciones actuales del mercado podrían ser menos capaces de absorber los posibles riesgos a la baja de una recesión económica.

Asimismo, considera que una disposición genérica que establezca que el gravamen temporal no puede trasladarse a los clientes de las entidades de crédito podría generar incertidumbre, así como riesgos operativos y de reputación conexos para dichas entidades. Aclara que los incrementos de precios aplicables a los clientes debidos a: i) los aumentos de costes distintos del gravamen temporal, tales como gastos de explotación, de financiación y de capital; ii) los aumentos de los costes relacionados con la cobertura de riesgos, y iii) los ajustes de los márgenes comerciales, son aumentos legítimos. Por otro lado, el BCE espera, en general, que las entidades de crédito, de conformidad con las buenas prácticas internacionales, tengan en cuenta y reflejen en los precios de los préstamos todos los costes pertinentes, incluidas las consideraciones fiscales, cuando proceda. Así mismo, solicita aclarar qué mecanismos de verificación aplicará la CNMC para garantizar el cumplimiento de este requisito. Habida cuenta de todas las circunstancias diferentes que pueden provocar un incremento de los precios en el contexto actual de subidas de los tipos de interés, inflación o deterioro de las primas de riesgo, parece difícil diferenciar si el gravamen temporal se trasladaría de forma efectiva a los clientes o no.

Finalmente, el dictamen realiza algunas consideraciones adicionales. En primer lugar, señala que existe una

discrepancia entre la redacción utilizada en la proposición de ley para establecer el criterio a la hora de determinar las entidades de crédito y financieras afectadas por el gravamen temporal, que hace referencia a «la suma de ingresos por intereses y comisiones, determinada de acuerdo con su normativa contable de aplicación», y la redacción para determinar la base a la que se aplica el gravamen temporal del 4,8 %, que se refiere a «la suma del margen de intereses y de los ingresos y gastos por comisiones que figuren en su cuenta de pérdidas y ganancias correspondiente al año natural anterior». A este respecto, y por lo que se refiere a la determinación de la base a la que se aplica el gravamen temporal, el BCE entiende que este es aplicable a los ingresos netos por intereses y a los ingresos netos por comisiones. En este sentido, concluye que sería deseable una terminología más clara en el texto final sobre el criterio a la hora de determinar las entidades de crédito y financieras afectadas en aras de la seguridad jurídica. En segundo lugar, señala que no está clara cuál será la función de colaboración del Banco de España para garantizar el cumplimiento por parte de las entidades de crédito del requisito establecido en la proposición de ley de no trasladar el importe del gravamen temporal a sus clientes. Sobre este punto, el BCE subraya que esta cuestión podría aclararse más, en particular, indicando que no equivale a encomendar ninguna tarea nueva al Banco de España.