

LOS TRIBUTOS SOBRE EL SECTOR BANCARIO

AUTORES:

Miguel Martín Fernández, presidente de la Asociación Española de Banca

Carmen González Gallego, asesora fiscal de la Asociación Española de Banca

Artículo remitido el 14/09/11 para su publicación en un próximo número de Papeles de Economía Española

I. INTRODUCCIÓN

La posibilidad de establecer nuevos impuestos sobre el sector financiero se ha convertido en tema de debate recurrente en las agendas de los principales foros políticos, especialmente en el ámbito comunitario europeo.

El tema se comenzó a debatir en algunos países cuyos gobiernos habían concedido ayudas a entidades financieras residentes en su territorio con la finalidad de evitar su quiebra y el consiguiente efecto contagio al resto del sector y a la economía real. El objetivo era establecer un impuesto de carácter temporal que permitiese recuperar el coste que los contribuyentes habían soportado como consecuencia de los rescates bancarios, respondiendo de este modo a la opinión pública que exigía que no se socializaran las pérdidas en las que había incurrido el sector financiero.

La necesidad de reducir la probabilidad y el coste de nuevas crisis financieras, unido al elevado potencial recaudatorio que algunos expertos atribuyen a los nuevos impuestos que se están analizando, ha motivado que el debate haya evolucionado hacia otras perspectivas y que se haya planteado la posibilidad de utilizar los fondos recaudados para otras finalidades distintas a la inicial.

Por una parte, se trataría de financiar el coste no de la pasada crisis sino de las futuras a través de la creación de un fondo de resolución ex ante y de desincentivar la asunción excesiva de riesgos. Por otra parte, se trataría de obtener nuevos ingresos tributarios que podrían destinarse a finalidades tan diversas como el saneamiento de las finanzas públicas nacionales, la financiación del presupuesto comunitario, la cooperación al desarrollo o la lucha contra el cambio climático.

El asunto cobró carta de naturaleza oficial cuando el G-20, en su reunión de Pittsburgh de septiembre de 2009, hizo suya la idea y encargó al Fondo Monetario Internacional (FMI) la realización de un estudio sobre las posibles alternativas de impuestos al sector financiero con la finalidad de que éste hiciera “una contribución equitativa y sustancial” a la financiación de los costes de la crisis. El G-20 volvió a analizar el tema en su Reunión de Toronto en junio de 2010 al definir los cuatro pilares básicos para la reforma del sector financiero. Dichos pilares eran:

1. Un nuevo marco regulatorio que permita, por una parte, reforzar el capital y la liquidez de los bancos y, por otra, mejorar la regulación, transparencia y supervisión de los fondos de inversión alternativa (hedge funds), agencias de calificación de crédito y los derivados del mercado extrabursátil (OTC).
2. Nuevas medidas que permitan un control y supervisión más efectivo de las entidades financieras, incluyendo la intervención preventiva de las entidades en dificultades.
3. Un nuevo sistema de resolución que permita la liquidación ordenada de instituciones sistémicas importantes.
4. Un nuevo proceso de evaluación y revisión mutua (peer review) internacional y transparente.

La idea de exigir al sector financiero “una contribución equitativa y sustancial” se enmarcaba en el tercer pilar, relativo al nuevo sistema de resolución, y su objetivo era sufragar el coste asociado a la

intervención de los gobiernos para reestructurar o, en su caso, liquidar instituciones financieras en dificultades. De este modo se evitaría que los contribuyentes se vieran nuevamente obligados a financiar el coste de futuras crisis en el supuesto de que estas llegasen a producirse.

Hay que señalar que antes de que estallara la crisis financiera internacional de 2007 no existía corriente de opinión alguna, ni a nivel nacional ni internacional, que abogara por la introducción de nuevos impuestos sobre el sector financiero por razones de equidad, ni que considerara que la tributación de dicho sector era inferior a la debida. De hecho, hasta el momento no se ha publicado ningún estudio empírico que avale esta afirmación que, como posteriormente se expondrá, parece fundamentarse principalmente en la errónea percepción de que la exención en el IVA de los servicios financieros y de seguros constituye un beneficio fiscal para el sector.

A continuación se describen y debaten las principales iniciativas de reforma de la tributación del sector financiero planteadas tanto con anterioridad a la crisis (sección II) como a raíz de la misma (sección III). Finalmente en la sección IV se presentan unas conclusiones básicas.

II. INICIATIVAS DE REFORMA TRIBUTARIA DEL SECTOR FINANCIERO PREVIAS A LA CRISIS

Antes de la crisis el debate sobre la tributación del sector bancario se circunscribía esencialmente a dos temas: el Impuesto sobre Transacciones Financieras y el Impuesto sobre el Valor Añadido.

1. El Impuesto sobre Transacciones Financieras (ITF)

Este término es muy amplio y abarca diferentes categorías que gravan hechos imposables distintos como, por ejemplo, el impuesto sobre las transacciones de títulos valores (Securities Transaction Tax); el impuesto sobre las transacciones en divisas (Currency Transactions Tax); el impuesto sobre operaciones societarias (Capital levy o registration tax) y el impuesto sobre los movimientos de depósito o retirada de efectivo (Bank Transactions Tax).

En su acepción más habitual se utiliza para hacer referencia a un impuesto sobre determinadas transacciones de valores (generalmente acciones).

Entre las razones que sus defensores suelen esgrimir para justificar su existencia destacan, por una parte, su alto potencial recaudatorio (incluso aunque el tipo impositivo sea muy reducido) y, por otra, que este impuesto permite mejorar el funcionamiento de los mercados financieros al reducir su volatilidad porque desincentiva la realización de operaciones a corto plazo y de alta frecuencia consideradas como particularmente perniciosas para el correcto funcionamiento del mercado.

El precursor de esta idea fue John M. Keynes (1936) que, tras el colapso de Wall Street en los años treinta y en contraste con la teoría clásica que sostenía que la especulación era estabilizadora, consideraba que dicha especulación podía generar graves efectos adversos sobre la economía real. En este sentido, Keynes señalaba que *“es una opinión generalizada que los casinos deben, en interés público, ser de acceso restringido y caros. Y quizá esta idea sea también adecuada para los mercados de valores.... La introducción de un Impuesto sustancial sobre las transacciones podría ser la forma idónea de mitigar el predominio de la especulación sobre la actividad emprendedora en los Estados Unidos”*.

Otros Keynesianos tales como James Tobin (1974), Joseph Stiglitz (1989) y Lawrence Summers (1989) también han defendido la introducción de un impuesto sobre las transacciones que desincentive la especulación a corto plazo y, por ende, reduzca la volatilidad.

La iniciativa que ha adquirido mayor popularidad es la de James Tobin que propuso exigir un impuesto sobre las transacciones en divisas con la finalidad de limitar los flujos internacionales que no derivasen del intercambio real de mercancías y cuya recaudación podría destinarse a

financiar la ayuda a los países en vía de desarrollo. El Impuesto, que recibió el nombre de “Tasa Tobin”, no llegó nunca a aplicarse. De hecho, tanto el FMI como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) se han mostrado escépticos sobre la eficiencia real de esta tasa en reiteradas ocasiones. Así por ejemplo, el documento de la OCDE “Exchange market volatility and securities transaction taxes”, después de exponer las incertidumbres que existen sobre la eficacia real de estos impuestos, tanto en términos de potencial recaudatorio como de mejora en la estabilidad de los mercados, descarta que la creación de esta tasa sea la mejor opción para financiar la ayuda al desarrollo. La OCDE alega, en primer lugar, que no se puede descartar que parte de la tasa recaiga sobre los propios países en vías de desarrollo a los que se quiere ayudar y, en segundo lugar, que establecer esta tasa sin conocer con certeza cuál es su potencial recaudatorio real podría desviar la atención política del auténtico objetivo de garantizar un nivel adecuado de ayudas a los países en vías de desarrollo.

A raíz de la crisis de los mercados de valores de 1987 surgieron nuevas propuestas. Stiglitz, por ejemplo, propuso ampliar el ámbito de aplicación de la “Tasa Tobin” a otras operaciones con la finalidad de cumplir cuatro objetivos distintos: desincentivar las transacciones especulativas a corto plazo, promover la eficiencia económica, reducir la volatilidad de los precios y mejorar la asignación de capital.

La idea que subyace en estas propuestas es que las transacciones a corto plazo son un juego de suma cero, que no añaden valor real a la economía y que, por tanto, suponen un consumo de recursos que menoscaban el bienestar social.

Existen, sin embargo, numerosas razones teóricas y prácticas que explican por qué, hasta el momento, no se ha implantado el ITF.

1. No existe consenso sobre la tesis de que las transacciones especulativas a corto plazo son “socialmente inútiles”. Los que se oponen a la misma alegan que en el análisis económico se suele partir de la presunción de que si dos individuos deciden voluntariamente intercambiar un activo a un precio determinado es porque los dos se benefician de la operación y que, por tanto, la realización de dicha operación incrementa el bienestar del conjunto de la sociedad.

Las operaciones especulativas a corto plazo tienen la función de permitir el arbitraje para igualar precios y encontrar contrapartes. La introducción de un ITF reduciría el volumen de operaciones y dificultaría la identificación de posibles contrapartes y la formación del precio.

2. No existen evidencias empíricas que demuestren que estos impuestos contribuyan a reducir la volatilidad.
3. El ITF puede potenciar el riesgo sistémico y la realización de las operaciones fuera de mercados regulados.

Por ejemplo, el hecho de que la mayoría de las transacciones globales de divisas se compensan mediante el mecanismo CLS (Continuous Linked Settlement) permite reducir el riesgo de contraparte. Con la aplicación de un ITF que grave estas operaciones, se corre el riesgo de desalentar la compensación de transacciones dentro del sistema.

4. El ITF podría incrementar el coste de financiación de las empresas y de los Gobiernos, al aumentar la rentabilidad exigida por los inversores para contrarrestar el impuesto.

De hecho, Mathenson (2010) señala que la mayor parte de los Gobiernos habían optado por suprimir este tipo de Impuestos en los dos últimos decenios con la finalidad de reducir

el coste de capital de las empresas y aumentar la competitividad de los mercados nacionales en un mundo cada vez más globalizado.

5. No está claro quién soportará efectivamente la carga tributaria derivada del ITF, aunque es probable que recaiga sobre los titulares de los valores en el momento en que se apruebe su creación.

En este sentido, King (2004), Mathenson (2010) y otros sostienen que numerosos modelos empíricos y teóricos demuestran que un incremento de los costes de transacción provocaría una reducción en el precio de los activos.

6. Facilidad para su elusión

En la práctica, su potencial recaudatorio está condicionado por dos efectos: “el de sustitución” y el de “deslocalización de las operaciones”.

De hecho, si no se consigue alcanzar un acuerdo a nivel global sobre su creación, es muy probable que la recaudación sea muy baja ya que para evitar su pago bastaría con migrar las operaciones a otras jurisdicciones o mercados en los que el Impuesto no sea exigible.

Alternativamente, se podrían diseñar transacciones equivalentes que no estén sometidas a tributación por este Impuesto.

Un claro ejemplo del riesgo que entraña el establecimiento de este tipo de Impuestos de manera unilateral o no coordinada globalmente es el caso de Suecia que perdió gran parte de sus mercados financieros tras crear un impuesto sobre las transacciones financieras.

En cualquier caso la recaudación se concentrará en aquellos países en los que radiquen los mercados financieros con mayor volumen de negociación, mientras que su coste será soportado globalmente.

7. Obstáculos jurídico-legales para su implantación.

Introducir un ITF sobre las operaciones de cambio de divisas podría ser incompatible con la libre circulación de capitales y de pagos entre Estados Miembros de la Unión Europea y entre estos últimos y terceros países.

Del mismo modo, existen dudas sobre la compatibilidad de este Impuesto con el artículo XI del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios que establece que los miembros de la Organización Mundial del Comercio no pueden imponer ninguna restricción a los pagos y transferencias internacionales por transacciones corrientes relativas a compromisos específicos que se hayan contraído por los mismos.

Como se expondrá en la sección III, el FMI utilizó gran parte de estos argumentos, junto con otros adicionales, para recomendar la adopción de otras alternativas distintas a la creación de un ITF. La Comisión Europea, por el contrario, sigue considerando la posibilidad de implantarlo.

2. EL IMPUESTO SOBRE EL VALOR AÑADIDO

El IVA es un impuesto que grava el consumo y, por tanto, la regla general es que el consumidor final soporte la totalidad de su coste.

En la mayor parte de las jurisdicciones, incluyendo en la Unión Europea, el IVA se configura como un impuesto plurifásico que se liquida siguiendo el “método del crédito” en lugar del “método de adición”.

La aplicación de dicho método implica que el importe del IVA a ingresar en cada período impositivo se determina por diferencia entre el sumatorio de las cuotas del IVA repercutido a los clientes y el sumatorio de las cuotas del IVA soportado en la adquisición de los bienes y servicios a los proveedores. A su vez, las cuotas del IVA, tanto repercutido como soportado, se calculan aplicando el tipo impositivo del IVA sobre el precio acordado en cada operación con el cliente/proveedor.

El método del crédito se puede aplicar con facilidad cuando el precio de la operación se determina en función de un importe fijo. Sin embargo, plantea serios problemas conceptuales y administrativos cuando el precio se determina en función de un margen o de una comisión implícita, como sucede en el servicio bancario tradicional de captación de depósitos para la concesión de créditos. El valor añadido en estos servicios se calcula por diferencia entre tipo de interés que se cobra a los prestatarios y el tipo de interés que se paga a los depositantes. Al tratarse de magnitudes globales resulta bastante complejo determinar el valor individualizado de los servicios prestados a cada cliente. No obstante, dicho cálculo resulta esencial para repercutir el IVA en la factura que se expida a cada cliente, especialmente cuando se trate de un empresario o profesional que adquiere el servicio financiero para integrarlo en su proceso productivo ya que, en este caso, la cuota del IVA soportado en la adquisición del servicio financiero es deducible.

Para evitar este problema, así como los correspondientes costes administrativos que se generarían para cumplir con los requisitos de facturación, la mayor parte de los servicios financieros y de seguros cuyo precio no se establece en función de una comisión explícita se consideran exentos de IVA. Además, la exención también se justifica por razones de índole socio-económica ya que la plena sujeción al IVA de las comisiones e intereses de los préstamos incrementaría, sin duda, el coste de financiación de los hogares.

Así lo reconoce el Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea en varias sentencias, entre otras, la de 10 de marzo de 2011, Asunto C-540/09, Skandinaviska Enskilda Banken AB, en cuyo apartado 21 afirma lo siguiente:

“... por lo que se refiere a los motivos que sirven de fundamento al establecimiento de exenciones del IVA a favor de las operaciones mencionadas en dicho artículo 13, parte B, de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia se desprende que estas exenciones tienen la finalidad de paliar las dificultades asociadas a la determinación tanto de la base imponible como del importe del IVA deducible y evitar un aumento del coste del crédito al consumo”

A diferencia de lo que sucede en otros impuestos, en los que las exenciones constituyen un beneficio fiscal para el sujeto pasivo, el hecho de que la mayor parte de las operaciones financieras estén exentas del IVA plantea graves problemas para las entidades financieras que, como consecuencia de esta exención, pierden el derecho a deducir el IVA que soportan en la adquisición de bienes y servicios necesarios para el desarrollo de los servicios exentos.

La pérdida de este derecho rompe el principio de neutralidad que inspira el IVA y conlleva que este Impuesto se transforme en un coste adicional de producción de los servicios exentos. Este efecto se conoce como el “problema del IVA irrecuperable” y genera importantes distorsiones competitivas para la industria financiera tanto dentro de la Unión Europea como fuera de ella, en especial en aquellos países en los que no existe un impuesto similar.

Las distorsiones competitivas dentro de la Unión Europea se producen como consecuencia de la falta de armonización de los tipos impositivos y de las normas que determinan el porcentaje del IVA deducible (prorrata) cuando el sujeto pasivo realiza simultáneamente operaciones que generan derecho a deducción y otras que no generan este derecho. Es obvio que el problema del IVA irrecuperable es más significativo en aquellos países que tienen un tipo impositivo más elevado y/o unas normas para determinar el porcentaje de IVA deducible más restrictivas.

Tomando como referencia los tipos del IVA vigentes en junio del 2011, la diferencia puede llegar a ser de 10 puntos porcentuales si se compara el tipo general aplicable en Chipre y Luxemburgo (15%) con el de Dinamarca, Hungría y Suecia (25%).

Además, la imposibilidad de deducir las cuotas del IVA soportadas en la realización de servicios exentos condiciona el modo en el que las entidades financieras estructuran sus operaciones, favoreciendo la integración vertical frente a la horizontal (esto es, la creación de sucursales frente a las filiales) y la creación de valor dentro de la empresa frente a la externalización de los procesos y/o la subcontratación de las operaciones.

Al margen de lo anterior, la ruptura de la cadena de deducciones supone, en la práctica, que el IVA se convierte en un impuesto en cascada cuando el destinatario del servicio exento es, a su vez, un empresario o profesional que integra el coste financiero en su proceso productivo. En estos casos, el IVA soportado no deducible incluido en el precio del servicio financiero pasa a formar parte, a su vez, de la base imponible del IVA que se devenga en la siguiente fase de producción, produciéndose el nada deseable efecto piramidación.

Dicho de otro modo, la exención en el IVA de los servicios financieros adquiridos por empresarios o profesionales tiene una incidencia recaudatoria distinta a la exención en otros impuestos, puesto que permite a la Administración tributaria recaudar una cantidad muy superior a la que se hubiera devengado si la operación no hubiese quedado exenta de tributación.

Esta mayor recaudación se compensa, en parte, con la pérdida recaudatoria que se produce cuando el destinatario final del servicio financiero es un particular, ya que en este caso el valor añadido en la última fase no queda sometido a tributación.

Aunque no es posible determinar a priori cuál es el efecto neto de esta exención sobre la recaudación global de un determinado Estado es probable que en la mayor parte de los casos el resultado neto sea positivo. De hecho, algunos expertosⁱ afirman que *“el IVA no recuperable pagado por las instituciones financieras y de seguro se ha afianzado como fuente de ingresos tributarios en muchos países”* y que este hecho justifica la reticencia de dichos países al cambio. En el ámbito europeo, este hecho podría explicar que los Estados Miembros no hayan alcanzado todavía ningún acuerdo sobre la opción de renuncia a la exención en el IVA de los servicios financieros y de seguros que, como es sabido, constituye uno de los tres pilares del dossier de la propuesta de Directiva (COM(2007) 747) y Reglamento (COM(2007) 746) sobre el tratamiento en el IVA de los servicios financieros y de seguros que la Comisión adoptó hace más de cuatro años y que todavía se está debatiendo.

De lo expuesto podría concluirse que las exenciones en el IVA únicamente benefician al cliente final y crean un conjunto de problemas para las entidades financieras que podrían solventarse o, cuando menos, atenuarse si se permitiera la renuncia a la exención en el IVA de los servicios financieros y de seguros.

III. LAS INICIATIVAS PARA GRAVAR AL SECTOR FINANCIERO DESPUÉS DE LA CRISIS

Son numerosos los Gobiernos que, a raíz de la crisis, se han planteado crear una tasa, gravamen o impuesto específico sobre el sector financiero.

No es de extrañar que uno de los pioneros en plantear este debate fuera precisamente el Reino Unido, uno de los países en los que la crisis financiera se ha manifestado con mayor virulencia y que ha liderado el ranking mundial de las ayudas públicas concedidas a las entidades financieras. De hecho, el Gobierno del Reino Unido fue de los primeros en establecer nuevos impuestos sobre el sector bancario con la finalidad de contribuir a la estabilidad del sector financiero. Así, en junio del 2010 anunció la creación de un impuesto permanente (bank levy) sobre las entidades financieras

cuyos pasivos consolidados (excluyendo el Tier 1, los depósitos garantizados y otros) excedieran de 20 billones de libras. El tipo impositivo inicial de este impuesto, que entró en vigor en enero del 2011, era del 0,04% aunque se reducía a la mitad para la financiación a largo plazo obtenida en el mercado interbancario. Previamente, en diciembre del 2009, el Gobierno del Reino Unido había establecido un impuesto temporal sobre las retribuciones variables (bonus) que excedieran de 25.000 libras y que se hubieran concedido entre el 9 de diciembre y el 5 de abril del 2011. Su objetivo era restringir el importe de las retribuciones satisfechas a los altos ejecutivos mientras se tramitaban las normas que limitarían su cuantía y, de este modo, incentivar a los bancos que reforzasen sus ratios de capital. Por tanto, el sujeto pasivo de este impuesto no eran los empleados sino las entidades bancarias.

Por otra parte, las declaraciones efectuadas por el Presidente de la Autoridad de Servicios Financieros (Lord Turner) en Agosto del 2009 reavivaron con fuerza el debate sobre la Tasa Tobin. Así, al referirse a las medidas que podrían establecerse para prevenir nuevas crisis, Lord Turner manifestó que no descartaba el establecimiento de un impuesto sobre las transacciones financieras para reducir el volumen de las operaciones especulativas de alta frecuencia en el supuesto de que los nuevos requerimientos de capital fueran insuficientes para desincentivar este tipo de actividades que previamente había calificado como “socialmente inútiles”. Lord Turner estimó que este tipo de impuesto podría convertirse en una fuente razonable de financiación de objetivos públicos mundiales, aunque reconocía las serias dificultades existentes para alcanzar un acuerdo global sobre su creación.

Estas dificultades no tardaron en aparecer puesto que, desde el primer momento, Estado Unidos, Canadá y Suecia rechazaron con rotundidad la propuesta que, sin embargo, fue respaldada por Alemania y Francia.

A pesar de la falta de consenso, esta iniciativa se ha seguido debatiendo en numerosos foros internacionales como, por ejemplo, en la sesión plenaria de alto nivel de las Naciones Unidas sobre

los Objetivos de Desarrollo del Milenio y en el Grupo Consultivo de Alto Nivel sobre la Financiación del Cambio Climático instituido por el Secretario General de las Naciones Unidas.

La proliferación de este tipo de iniciativas nacionales motivó que el tema se abordase también en el ámbito internacional, primero en el G-20 y luego en la Unión Europea.

1. Las propuestas del FMI efectuadas en el marco del mandato del G-20

Como hemos señalado, en la Cumbre de Pittsburgh, que se celebró el 24 y 25 de septiembre de 2009, los líderes del G-20 pidieron al FMI que elaborase un informe sobre el modo en el que el sector financiero podría contribuir de manera equitativa y sustancial a financiar los costes asociados a las ayudas concedidas por los Gobiernos para reparar el sistema financiero.

Atendiendo a dicho mandato, el FMI elaboró un detallado informe en el que cuantificaba el coste de dichas ayudas públicas e indicaba que existía una amplia variedad de propuestas unilaterales (de Alemania, Francia, Italia, Suecia, Reino Unido y Estados Unidos) para recuperar dichos costes.

Las medidas que propone el FMI en su informe pueden clasificarse en dos grandes grupos y responden a dos objetivos claramente diferenciados: por una parte, recuperar el coste de las ayudas públicas y, por otra, prevenir crisis futuras y reducir su coste si llegaran a producirse.

a. Medidas para recuperar el coste de las ayudas públicas

A finales del 2009, el valor promedio de las ayudas públicas concedidas, neto de recuperaciones, era del 2,8% del PIB. No obstante, la contribución efectuada por los distintos gobiernos no era uniforme. Así, mientras que en algunos países el coste era muy reducido o

nulo, en otros el porcentaje de ayudas no recuperadas era elevado: 6,1% del PIB en Reino Unido, 4,8% en Alemania y 3,6% en los Estados Unidos.

Al describir las medidas nacionales proyectadas para recuperar el coste de las ayudas públicas el FMI distingue dos grandes grupos:

- La propuesta del Gobierno de Estados Unidos de crear un impuesto temporal específico (denominado “Financial Crisis Responsibility Fee”) para recuperar las ayudas concedidas durante la crisis en el marco del TARP (“Trouble Asset Relief Program”). Este impuesto, que no llegó a establecerse, recaía sobre las entidades financieras norteamericanas con más de 50.000 millones de dólares en activos consolidados, así como sobre otras entidades de seguros, de depósitos y agencias de valores que se habían beneficiado directa o indirectamente de las ayudas concedidas en el marco del TARP. Su base imponible venía determinada por los pasivos garantizados (“covered liabilities”) y su tipo impositivo era del 0,15%.
- Las propuestas de los Gobiernos de Reino Unido y de Francia de crear un impuesto de carácter temporal sobre las retribuciones variables (bonus) con la finalidad de corregir las prácticas retributivas que habían contribuido a la asunción excesiva de riesgos. Su importe se determinaba aplicando el tipo impositivo del 50% sobre el volumen de retribuciones variables que excediera de 25.000 libras en el caso de Reino Unido y de 27.500 euros en el caso de Francia. Ambos impuestos estuvieron en vigor durante un plazo muy reducido de tiempo.

Al pronunciarse sobre la eficacia de estas medidas, el FMI señala que el método de recuperación de ayudas que menos distorsiones provocaría consistiría en establecer un gravamen retroactivo (“backward-looking tax”) cuyo importe se determinaría en función del valor de algún elemento, o grupos de elementos, de los balances de las entidades financieras en una

fecha anterior a aquella en la que se anuncie su creación. El gravamen no se abonaría en un único pago sino que se distribuiría a lo largo de un período de tiempo previamente definido. Podrían establecerse normas específicas para limitar su impacto sobre los beneficios netos.

Las principales ventajas de este método son, por una parte, que podría establecerse sin demasiada coordinación internacional puesto que el margen de evasión es muy reducido y, por otra, que su coste real recaería efectivamente sobre los accionistas y gestores de las entidades financieras, ya que el impuesto devengado es una cuantía fija que no se puede alterar mediante cambios en el comportamiento de los participantes en el mercado (incluyendo los destinados a evadir impuestos).

b. Medidas para prevenir crisis futuras y reducir su coste

El FMI especifica en su informe que algunas iniciativas nacionales no sólo se habían centrado en la recuperación de las ayudas dadas sino que también había otras propuestas destinadas a reducir el coste de crisis futuras a través de cambios regulatorios que redujeran el riesgo sistémico.

Así, por ejemplo, el informe menciona la propuesta del Gobierno Alemán de crear una tasa bancaria, ajustada en función del riesgo sistémico, cuyos ingresos se destinarían a la creación de un fondo de resolución que permitiría a la Agencia Federal de Estabilización de Mercados Financieros gestionar la recapitalización y reestructuración de entidades financieras en dificultades. También señala que tanto Suecia como Estados Unidos habían anunciado la creación de un fondo similar para proteger la estabilidad financiera.

Al analizar este segundo bloque de medidas, el FMI recomienda que las mismas se diseñen con arreglo a los siguientes principios:

- Asegurar que el sector financiero soporta el coste directo de cualquier ayuda futura.
- Reducir la probabilidad y el coste de futuros rescates, facilitando un sistema efectivo de resolución ordenada de las entidades.
- Eliminar las distorsiones tributarias contrarias a la estabilidad financiera, en especial, la ventaja tributaria que se otorga a la financiación a través de deuda en lugar de capital.
- Sencillez de establecimiento, incluyendo, a estos efectos, el grado de coordinación necesario tanto a nivel internacional como en relación con las nuevas medidas regulatorias y de supervisión.

Por otra parte, el FMI también considera la posibilidad de establecer una contribución adicional al sector financiero que refleje el hecho de que el coste de la crisis financiera es superior al de las ayudas públicas concedidas.

Finalmente, el FMI se pronuncia a favor de dos figuras impositivas con objetivos claramente diferenciados:

- Una “Contribución a la Estabilidad Financiera” (*Financial Stability Contribution*) destinada a financiar un mecanismo creíble y efectivo de resolución que permitiera la resolución ordenada de las entidades financieras en dificultades. El mecanismo debería posibilitar la sustitución del equipo gestor de la entidad y que los accionistas y acreedores sin derechos garantizados asumieran las pérdidas incurridas. La contribución debería sufragar el coste de cualquier apoyo público futuro. El importe recaudado podría acumularse en un fondo de resolución “ad hoc” o destinarse a los presupuestos generales, aunque sería preferible la primera opción para garantizar que el organismo encargado de ejecutar el procedimiento de liquidación ordenada tenga acceso inmediato a los recursos necesarios. La contribución

tendría carácter permanente y recaería sobre todas las instituciones financieras. El tipo impositivo sería fijo inicialmente pero se redefiniría posteriormente para reflejar la contribución de cada entidad financiera al riesgo sistémicoⁱⁱ en función de su tamaño, interconexión y la dificultad para ser sustituida.

- Un “Impuesto sobre Actividades Financieras” (*Financial Activities Tax*) como contribución adicional del sector financiero para reflejar que el coste de las crisis excede del importe de las ayudas directas concedidas, y que permitiría, además, corregir externalidades negativas derivadas de la asunción excesiva de riesgos. El impuesto se destinaría a los presupuestos generales y podría diseñarse para alcanzar distintos objetivos.

El Impuesto podría gravar la suma de los beneficios y las remuneraciones de las instituciones financieras. Mediante esta configuración (que algunos equiparan a un “IVA sintético”) se pretende, por una parte, equiparar el tratamiento del sector financiero al de otros sectores que no están exentos del IVA y, por otra, contrarrestar la tendencia del sector a que sus instituciones sean demasiado grandes por razones de índole tributaria.

El Impuesto podría configurarse para gravar únicamente los beneficios y las remuneraciones que excedan un determinado nivel que se considere normal o, incluso, un nivel superior a éste último. Estas medidas podrían contribuir a evitar la propensión de las entidades a asumir riesgos excesivos como consecuencia de que los accionistas tienen una responsabilidad patrimonial limitada y además confían en que las entidades son demasiado grandes para que los gobiernos las dejen caer.

El informe del FMI también analiza la posibilidad de establecer un “Impuesto sobre Transacciones Financieras”. Sin embargo, el FMI termina descartándolo por las razones siguientes:

- No es el método más adecuado para financiar un mecanismo de resolución, ya que el volumen de transacciones no es un buen indicador del riesgo sistémico.
- No permite corregir ninguna de las principales causas de la inestabilidad financiera (ligadas al tamaño de la institución, su interconexión y a la dificultad de sustituirla).
- Su coste real recaería fundamentalmente en los consumidores finales (disminuyendo la rentabilidad de sus inversiones, aumentando el coste del acceso al mercado de capitales y/o disminuyendo el valor de sus activos).
- Es un impuesto relativamente fácil de eludir que, además, al exigirse en cascada podría incentivar la integración de las entidades provocando el efecto contrario al que se persigue (el aumento frente a la disminución del tamaño de las entidades).

En cualquier caso, el FMI recalca que la coordinación internacional es vital para evitar distorsiones en la competencia y para facilitar la resolución de entidades internacionales. Las acciones unilaterales de los Gobiernos podrían no ser eficaces por razones de arbitraje tributario.

Por último, el FMI advierte que deberían adoptarse medidas para reducir las distorsiones fiscales que existen en la actualidad y que van en contra de la regulación y de los objetivos de estabilidad. En este sentido, recomienda equiparar el tratamiento del capital y de la deuda a efectos fiscales.

Respecto de esta última recomendación hay que señalar que en las dos últimas décadas se han estudiado diversas alternativas al Impuesto sobre Sociedades tradicional para equiparar ambas fuentes de financiación a efectos fiscales, bien eliminando la deducibilidad de los intereses (enfoque propuesto por el Tesoro norteamericano en 1992 bajo el nombre de “Comprehensive Business Income Tax”), o bien permitiendo la deducibilidad de los rendimientos del capital (de

manera directa siguiendo el sistema de deducción por el coste de los fondos propios, conocido por sus siglas en inglés ACE “Allowance for Corporate Equity” o mediante un Impuesto de Sociedades que recaiga sobre los flujos de caja (Cash Flow Tax) ideado por la Comisión Meade en 1978ⁱⁱⁱ. En cualquier caso, no debe olvidarse que esta distorsión no es específica de las entidades financieras y que existen otros factores no tributarios que condicionan el nivel de endeudamiento de cualquier empresa como, por ejemplo, el riesgo de quiebra/insolvencia, etc....

2. La conclusión del G-20 sobre las propuestas formuladas por el FMI

El informe del FMI se entregó al G-20 en la Cumbre de Toronto del 26 y 27 de junio de 2010 y las reacciones de los distintos Gobiernos fueron muy variadas, no pudiendo alcanzarse un acuerdo sobre la materia. De las declaraciones de la Cumbre se infiere que los Gobiernos *“están de acuerdo en que el sector financiero debería efectuar una contribución equitativa y sustancial en aras a sufragar los costes asociados a las intervenciones públicas, donde se produzcan, para reparar el sistema financiero o financiar un fondo de resolución. Con dicha finalidad, se reconoce que existe una variedad de enfoques. Algunos países tienen intención de establecer una tasa (financial levy), mientras que otros han optado por otros enfoques distintos”*.

De hecho los países que no habían sufrido crisis financieras y que no habían concedido ayudas públicas, como por ejemplo Australia, Brasil, Canadá, China y Japón, rechazaron las propuestas del FMI con rotundidad.

3. Las propuestas de la Unión Europea para reformar la tributación del sector financiero

En el ámbito de la Unión Europea, las iniciativas planteadas responden a dos objetivos claramente diferenciados:

- Evitar que se vuelva a utilizar el dinero de los contribuyentes para rescatar entidades financieras en dificultades o, dicho de otro modo, conseguir que el sector bancario asuma el coste derivado de garantizar su propia estabilidad. Este objetivo podría lograrse mediante la creación de fondos nacionales de resolución, financiados ex ante que, a medio plazo, podrían fusionarse para constituir un único fondo paneuropeo de resolución.
- Obtener nuevas fuentes de financiación que permitan consolidar las finanzas públicas que han sufrido un grave deterioro tras la crisis.

En este sentido, el Consejo Europeo^{iv} del 17 de junio del 2010 acordó que todos los Estados Miembros (excepto la República Checa que manifestó sus reservas) deberían establecer un marco creíble de resolución de crisis bancarias que incluiría la creación de un sistema de tasas (bank levies) e impuestos (taxes) sobre las entidades financieras con la finalidad: i) asegurar una distribución equitativa de los costes y ii) incentivar la contención del riesgo sistémico.

Previamente, el Consejo Europeo, en junio de 2009, había encargado a la Comisión la configuración de un nuevo régimen de gestión de crisis bancarias en la Unión Europea. Ese nuevo régimen debería considerar la creación de un fondo de resolución ex ante, financiado con un tributo aplicado a los bancos.

Conforme a la propuesta de la Comisión de 20 de Octubre de 2009^v (Un régimen comunitario para la gestión transfronteriza de las crisis en el sector) el régimen de gestión de crisis no tiene como objetivo salvar a los bancos en dificultades graves sino prevenir su crisis y, de no ser posible, permitir su resolución ordenada. Para lograr este objetivo la Comisión Europea está trabajando simultáneamente en dos grandes bloques de medidas. Las primeras estarían destinadas a reducir la probabilidad de quiebra bancaria mediante el reforzamiento de la supervisión, la mejora del gobierno corporativo y el establecimiento de disposiciones prudenciales más estrictas. Las segundas pretenden que, si no se logra evitar la crisis, las Autoridades dispongan de instrumentos adecuados y recursos suficientes para actuar con rapidez y seguridad jurídica, a fin de hacer posible la resolución ordenada de cualquier entidad con independencia de cual sea su tamaño o complejidad.

En este sentido la Dirección General de Mercado Interior publicó en enero de 2011 el documento “Technical details of a possible EU framework for bank recovery and resolution” en el que, tras explicar que se trata de un documento de trabajo para discusión y consulta y que no representa o presupone la postura de la Comisión, se analizan posibles alternativas para la creación de un marco europeo de gestión de crisis y se solicitan comentarios sobre los mismos.

El documento dedica su último capítulo a la financiación del marco de gestión de crisis. Según se expone en el mismo, el coste de resolución debe ser en primer lugar pagado por accionistas y acreedores, pero en caso de que esto no fuera posible, deben establecerse mecanismos adicionales de financiación.

Se propone así el establecimiento de un fondo nacional en cada Estado Miembro, con la finalidad de cubrir los costes incurridos en la resolución de la crisis. La propuesta no implica necesariamente el establecimiento de un nuevo fondo independiente, sino que puede instrumentarse a través de un Fondo de Garantía de Depósitos.

Cada entidad de crédito autorizada en un Estado Miembro debería contribuir al fondo de dicho Estado, al igual que las sucursales de entidades cuya matriz se sitúa fuera de la Unión Europea.

El fondo debería alcanzar un tamaño predeterminado, definido como un porcentaje sobre determinados pasivos (“total eligible liabilities”) de todas las entidades participantes en el mismo, proponiéndose como fecha para alcanzar este tamaño diciembre de 2020.

En concreto, la Dirección General del Mercado Interior, considera que:

- Cada fondo debe contar con los mecanismos de financiación que le permitan disponer de los fondos necesarios para cumplir su objetivo.
- Con el importe de las contribuciones ordinarias se debería alcanzar el tamaño objetivo que se establezca.
- Si los fondos recaudados según el procedimiento anterior fueran insuficientes para cubrir los costes de una resolución inminente, las entidades contribuyentes deberían hacer aportaciones extraordinarias que no excedan de un porcentaje de los pasivos (“eligible liabilities”). En el caso de que las contribuciones extraordinarias no se utilizaran en su totalidad en un plazo determinado, los servicios de la Comisión proponen la posibilidad de que se devuelvan a las entidades contribuyentes.

- En el caso de que los fondos recaudados según el procedimiento establecido en los párrafos anteriores sean insuficientes, los Estados Miembros deben dotarse de mecanismos adicionales de financiación. En cualquier caso dichos recursos adicionales han de ser reintegrados posteriormente por las entidades contribuyentes.

Con independencia de esta línea de actuación centrada en la resolución de las crisis bancarias, el Consejo Europeo de 17 de junio y el Parlamento Europeo, encargaron a la Comisión que analizase la posibilidad de introducir un impuesto sobre transacciones financieras o, alternativamente, crear un impuesto sobre actividades financieras similar al propuesto por el FMI en su informe.

La Comunicación de la Comisión Europea^{vi} de 7 de octubre de 2010 responde a este mandato. Al abordar el análisis del ITF y el IAF, la Comisión indica que ambas figuras tributarias presentan a su vez diversas variantes:

- El ITF puede configurarse de dos modos distintos: el “ITF de base ancha” (también denominado “ITF1”) que grava operaciones sobre títulos de renta fija, de renta variable, instrumentos en divisas y derivados -tanto cotizados como no cotizados- y el “ITF de base estrecha” (también denominado “ITF2”) que excluye las operaciones en divisas y con derivados.
- El IAF, a su vez, puede presentar tres variantes en función del objetivo que se pretenda conseguir:
 - ✓ El “método de adición” destinado a corregir las teóricas deficiencias que genera la exención en el IVA de los servicios financieros. Su base imponible viene determinada por el sumatorio de los sueldos y los beneficios definidos en términos de flujos de caja. Como ya se ha señalado, este impuesto es un IVA sintético que se calcula siguiendo el “método de adición” en lugar del “método del crédito”.

Aunque su configuración no permite “per se” desincentivar la asunción excesiva de riesgos, se considera que podría contribuir a reducir el tamaño del sector puesto que encarecería el coste de los servicios financieros.

- ✓ Método de rentas: similar al de adición pero únicamente grava la parte del beneficio y de las retribuciones que exceden un nivel que se considera “normal”.

- ✓ Método del riesgo: similar al método de rentas pero sólo somete a tributación la rentabilidad que exceda la promedio del capital.

En todos los casos se plantea la posibilidad de determinar el beneficio siguiendo un procedimiento que permita equiparar a efectos fiscales el tratamiento de la deuda y del capital, bien, mediante la deducción del importe resultante de aplicar un tipo de interés nominal libre de riesgo sobre los fondos propios o, bien, mediante alguno de los métodos ideados por la Comisión Meade en 1978 para determinar el Impuesto sobre Sociedades en función de los flujos de caja.

La Comisión descarta otras alternativas como, por ejemplo, el impuesto sobre las retribuciones variables (bonus), los recargos en el impuesto sobre sociedades y la tasa sobre las transacciones en divisas, argumentando que los dos primeros están implícitos en el IAF, mientras que el último es una variante del ITF.

Al valorar las alternativas propuestas, la propia Comisión reconoce que se podrían efectuar las siguientes objeciones:

- ✓ No es seguro que ninguno de los dos impuestos (ITF e IAF) permita mejorar la eficiencia y estabilidad de los mercados financieros.

De hecho, la Comisión afirma que el ITF podría incrementar la volatilidad de los precios mediante la reducción de la liquidez, por ejemplo, en los mercados utilizados para cobertura de riesgos.

- ✓ El potencial recaudatorio de ambos impuestos no es idéntico en todos los Estados Miembros: el ITF permitiría aumentar la recaudación de aquellos países en los que se concentren las actividades de negociación mientras que los ingresos del IAF dependerían de la distribución efectiva del sector financiero en la Unión Europea.

El potencial recaudatorio real suele ser siempre inferior al estimado puesto que es imposible cuantificar a priori el efecto deslocalización y sustitución que se producirá en ambos casos, aunque especialmente en relación con el ITF si no se establece a nivel mundial.

- ✓ Aunque no se dispone de datos empíricos, es probable que ambos impuestos terminen recayendo, al menos parcialmente, sobre los clientes y consumidores medios. Además, si se opta por un ITF de base amplia se estaría incrementando el coste del capital para el sector público y la empresa.

A pesar de lo expuesto, la Comisión decide finalmente adoptar un doble enfoque. A escala global, respalda que se continúe explorando la creación de un ITF y se compromete a promover el consenso sobre esta cuestión entre sus socios internacionales más relevantes. Por otra parte, en el ámbito europeo, recomienda la creación de un IAF y se compromete a llevar a cabo un análisis de impacto que servirá de base para fraguar la toma de una decisión política.

Al analizar las propuestas de la Comisión, el ECOFIN^{vii} señala que la creación de un ITF exclusivamente en el ámbito europeo podría tener un impacto recaudatorio bajo y dar lugar a distorsiones significativas en la competencia. Por otra parte, subraya que la creación del IAF podría plantear problemas constitucionales en algunos Estados (especialmente en Alemania).

Posteriormente, el 17 de mayo del 2011, el ECOFIN analizó un informe^{viii} del Grupo de Trabajo de Alto Nivel y del Coreper sobre el tema, en el que se ponía de relieve que cualquier contribución adicional que se exija al sector financiero debería cumplir los siguientes requisitos.

- a) Ser neutral
- b) No constituir una carga excesiva para el sector.
- c) No provocar la relocalización de los centros financieros fuera de la Unión Europea y, en especial, en paraísos fiscales o jurisdicciones con las que no existe acuerdo de intercambio de información.

El informe también indica que era esencial clarificar cuál es el objetivo de la contribución adicional. Al enumerar las posibilidades existentes únicamente cita las siguientes: la obtención de nuevos ingresos para reducir el déficit público, la recuperación del coste generado por la crisis financiera, obstaculizar las operaciones financieras arriesgadas o, por último, constituir un sistema para afrontar crisis financieras futuras.

En estas circunstancias el ECOFIN tomó nota del informe y pidió a la Comisión una evaluación de impacto sobre el ITF y el IAF.

IV. CONCLUSIONES

Antes de la crisis financiera internacional de 2007 el tratamiento fiscal del sector bancario no era controvertido. La tasa Tobin no se basaba en consideraciones de equidad tributaria sino en la conveniencia de restringir determinadas transacciones financieras de carácter especulativo cuya expansión podía no estar justificada por su utilidad social intrínseca. La tasa, por supuesto, no afectaba a las operaciones típicas de préstamo y depósito que constituyen la esencia de la intermediación bancaria. La utilidad social básica de dicha función no puede ser puesta en duda.

La debatida exención del IVA a los servicios financieros, en realidad, no disminuye la carga tributaria de los bancos y beneficia básicamente a los demandantes de crédito.

Después de la crisis, el principio de que el coste de ésta debe ser soportado por el propio sector y no recaer en los contribuyentes no es discutido por nadie. A pesar de ello, sólo algunos países, entre ellos España, lo han puesto en práctica. Los Fondos de Garantía de Depósitos españoles se han venido financiando desde su creación en 1977 con una contribución anual obligatoria que reducía, en la misma medida, los beneficios de las entidades de crédito.

La financiación de los costes de resolución de las crisis, pasadas o futuras, sigue siendo objeto de debate tanto a nivel europeo como mundial. La conjunción de un impuesto ex ante con dicha finalidad más los nuevos y mayores requerimientos prudenciales de capital, liquidez, y restantes exigencias regulatorias en estudio podrían afectar a la provisión de crédito a la economía real y frenar su crecimiento. Por otra parte, podría, simplemente desviar la actividad financiera hacia sectores no regulados, o deslocalizarla hacia jurisdicciones menos exigentes.

Con todo, la mayor dificultad se centra en las exacciones con finalidades diferentes a la prevención, financiación y resolución de crisis. La necesidad de reducir los abultados déficit públicos o de financiar la lucha contra el cambio climático o la cooperación para el desarrollo son objetivos loables que merecen la máxima atención y prioridad. Precisamente por ello su consecución requiere una estrategia fiscal profunda y bien diseñada. La participación del sector financiero en ese esfuerzo debe responder a esa estrategia de conjunto y no ser arbitraria.

Estas razones y el hecho de que el mercado financiero es global son la causa de las dificultades para llegar a acuerdos sobre la materia tanto en el G-20 como en la propia Unión Europea. Ningún país quiere poner a su sector financiero en una situación de desventaja competitiva si, además, puede perjudicar las condiciones de financiación de sus empresas y familias.

BIBLIOGRAFÍA

Keynes, John Maynard (1936), "The General Theory of Employment, Interest, and Money". MacMillan, London

OCDE (2002), "Exchange market volatility and securities transaction taxes", Economic Outlook, nº71

Mathenson, Thornton (2010), "Taxing Financial Transactions: Issues and Evidences". Financial Sector Taxation: The IMF's Report to the G-20 and Background Material

King, Joan (2004), "Taxing the financial sector" International Monetary Fund Chapter 6

Stiglitz, Joseph (1989), "Using Tax Policy to Curb Speculative Short-Term Trading," Journal of Financial Services Research.

Tobin, James (1978), "A Proposal for International Monetary Reform," Eastern Economic Journal.

ⁱ Esta conclusión se expone en la nota al pie de página número 25 del "Documento de referencia para la Conferencia del Diálogo Tributario Internacional (Sesión 10) sobre Instituciones e Instrumentos Financieros- Desafíos Tributarios y Soluciones", que se celebró en Beijing en Octubre de 2009.

ⁱⁱ 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 serias para la economía real.

ⁱⁱⁱ Para mayor información sobre este tema se puede consultar el informe de la OCDE publicado el 16 de noviembre del 2007 bajo el título "Fundamental Reform of Corporate Income Tax" y el del FMI 2009, "Debt Bias and Other Distortions: Crisis-related Issues in Tax Policy".

^{iv} Conclusiones del Consejo Europeo EUCO13/10

^v COM (2009) 561 final. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, el Consejo, el CESE, el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas y el Banco Central Europeo sobre un régimen comunitario para la gestión transfronteriza de la crisis en el sector bancario

^{vi} COM (2010) 549 final. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, el Consejo, el CESE y al Comité de las Regiones sobre tributación del sector financiero.

^{vii} Puntos 11 al14 del informe 15262/10 FISC 125 que el ECOFIN remitió al Consejo Europeo el 21 de Octubre del 2010

^{viii} 10071/11 FISC 55. Informe de la Presidencia Húngara al ECOFIN sobre la Tributación del Sector Financiero