



BANCO CENTRAL EUROPEO
EUROSISTEMA

ES

DICTAMEN DEL BANCO CENTRAL EUROPEO

de 17 de diciembre de 2024

relativo a un impuesto sobre el margen de intereses y comisiones de determinadas entidades financieras
(CON/2024/41)

Introducción y fundamento jurídico

El 28 de noviembre de 2024, el Banco Central Europeo (BCE) recibió del Banco de España, en nombre de las Cortes Generales, una solicitud de dictamen sobre un proyecto de ley por la que se establece un impuesto sobre el margen de intereses y comisiones de determinadas entidades financieras (en lo sucesivo, el «proyecto de ley»), que forma parte de un proyecto de ley integral sobre un impuesto complementario para garantizar un nivel mínimo global de imposición para los grupos multinacionales y los grupos nacionales de gran magnitud, que incorpora al ordenamiento jurídico español la Directiva 2022/2523 del Consejo¹, un impuesto sobre el margen de intereses y comisiones de determinadas entidades financieras y un impuesto sobre los líquidos para cigarrillos electrónicos y otros productos relacionados con el tabaco y que modifica otras normas tributarias.

La competencia consultiva del BCE se basa en el artículo 127, apartado 4, y en el artículo 282, apartado 5, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, así como en el artículo 2, apartado 1, guion sexto, de la Decisión 98/415/CE del Consejo², pues el proyecto de ley se refiere 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 conforme al artículo 127, apartado 6, del Tratado, respecto de la supervisión prudencial de las entidades de crédito. De conformidad con la primera frase del artículo 17.5 del Reglamento interno del Banco Central Europeo, el presente dictamen ha sido adoptado por el Consejo de Gobierno.

1. Objeto del proyecto de ley

- 1.1 El proyecto de ley establece un tributo de naturaleza directa que grava el margen de intereses y comisiones obtenidos por entidades de crédito establecidas en España, sucursales de entidades de crédito extranjeras y establecimientos financieros de crédito derivado de la actividad que desarrollen en territorio español (en lo sucesivo, «entidades financieras»). El hecho imponible del

1 Directiva (UE) 2022/2523 del Consejo, de 14 de diciembre de 2022, relativa a la garantía de un nivel mínimo global de imposición para los grupos de empresas multinacionales y los grupos nacionales de gran magnitud en la Unión (DO L 328 de 22.12.2022, p. 1).

2 Decisión 98/415/CE del Consejo, de 29 de junio de 1998, relativa a la consulta de las autoridades nacionales al Banco Central Europeo acerca de los proyectos de disposiciones legales (DO L 189 de 3.7.1998, p. 42).

tributo es el margen positivo de intereses y comisiones obtenidos en el territorio español después de compensar los gastos por intereses y comisiones, excluidos, por tanto, los imputables a sucursales situadas en el extranjero. La base liquidable del impuesto será el resultado de reducir la base imponible en el importe de 100 millones EUR.

- 1.2 El proyecto de ley establece una escala de cinco tipos de gravamen específicos que deben aplicarse a la base liquidable para obtener la cuota íntegra: se aplicará un tipo de gravamen del 1 % a una base liquidable positiva de hasta 750 millones EUR; se aplicará un tipo de gravamen del 3,5 % a la parte de la base liquidable de entre 750 millones EUR y 1 500 millones EUR; se aplicará un tipo de gravamen del 4,8 % a la parte de la base liquidable de entre 1 500 millones EUR y 3 000 millones EUR; se aplicará un tipo de gravamen del 6 % a la parte de la base liquidable de entre 3 000 millones EUR y 5 000 millones EUR; y se aplicará un tipo de gravamen del 7 % a la parte de la base liquidable de 5 000 millones EUR en adelante.
- 1.3 La cuota líquida del impuesto a pagar por la entidad financiera será el resultado de minorar la cuota íntegra en el 25 % de la cuota líquida del impuesto sobre sociedades de la entidad financiera correspondiente al mismo período impositivo, o del impuesto sobre la renta de no residentes en el caso de sucursales de entidades de crédito extranjeras.
- 1.4 Las entidades financieras tienen derecho a efectuar una deducción extraordinaria de la cuota líquida del impuesto de acuerdo con una fórmula establecida en el proyecto de ley si el indicador de la rentabilidad sobre el activo total (resultante de dividir el resultado contable del período impositivo, sin incluir el gasto correspondiente al impuesto propuesto, por el activo total a la finalización del período impositivo de la entidad financiera) es inferior al 0,7 %.
- 1.5 Las entidades financieras deberán realizar un pago fraccionado igual al 40 % sobre la cuota líquida del período impositivo (o sobre la cuota líquida minorada en la deducción extraordinaria relacionada con la rentabilidad sobre el activo total) en los 20 primeros días naturales del segundo mes posterior al de finalización del período impositivo. Los destinatarios deberán pagar el resto de la deuda tributaria en los 20 primeros días del noveno mes posteriores al de finalización del período impositivo. El importe de la recaudación se ingresará en el Tesoro Público.
- 1.6 El período impositivo coincidirá con el ejercicio económico de la entidad financiera y el impuesto se devengará legalmente el primer día siguiente a la expiración del ejercicio económico. No obstante, el período impositivo puede finalizar antes, cuando la entidad financiera o la sucursal extranjera cesen su actividad. El impuesto será aplicable en los tres primeros períodos impositivos consecutivos que comiencen el 1 de enero de 2024, 2025 y 2026, respectivamente. Esto significa que la base imponible debe calcularse sobre los importes reconocidos en 2024, 2025 y 2026, respectivamente, pero que las entidades financieras están legalmente obligadas a pagar en 2025, 2026 y 2027, respectivamente.

2. Observaciones generales

- 2.1 En 2022, el BCE adoptó un dictamen sobre una proposición de ley española relativa al establecimiento de gravámenes temporales a operadores del sector energético, entidades de

crédito y establecimientos financieros de crédito³. Posteriormente, el BCE ha adoptado varios dictámenes dirigidos a otros Estados miembros sobre proyectos legislativos por los que se introducen impuestos especiales, temporales o permanentes, gravámenes, tasas o contribuciones solidarias aplicables a los bancos o a las entidades financieras⁴. En dichos dictámenes, el BCE consideró las iniciativas legislativas para introducir tales impuestos, gravámenes, tasas o contribuciones desde las perspectivas de política monetaria, estabilidad financiera y supervisión prudencial.

- 2.2 A diferencia de la proposición de ley española relativa a la imposición de gravámenes temporales a los operadores del sector energético, las entidades de crédito y los establecimientos financieros de crédito⁵, la exposición de motivos que acompaña al proyecto de ley no contiene explicaciones específicas sobre la justificación del impuesto sobre el margen de intereses y comisiones de determinadas entidades financieras.

3. Contexto de la política monetaria

- 3.1 La tasa de inflación de la zona del euro alcanzó niveles récord a lo largo de 2022 y planteó retos significativos para la ejecución de la política monetaria. Guiado por su objetivo primordial de mantener la estabilidad de precios, el BCE ha adoptado medidas enérgicas para garantizar el pronto retorno de la inflación al objetivo del 2 % a medio plazo. Los tipos de interés oficiales del BCE se elevaron en un total de 450 puntos básicos entre julio de 2022 y septiembre de 2023, con la intención de moderar la demanda y evitar el riesgo de un ascenso persistente de las expectativas de inflación. Tras un período de estabilización de los tipos, los tipos de interés oficiales se han reducido debido al actual proceso desinflacionista.
- 3.2 Las entidades de crédito desempeñan un papel especial para garantizar la transmisión fluida de las medidas de política monetaria al conjunto de la economía y, por tanto, respecto al impacto de la política monetaria sobre la demanda agregada y, en última instancia, sobre las tasas de inflación. Las observaciones del BCE sobre el impacto del proyecto de ley sobre la política monetaria se exponen a continuación.
- 3.3 Es importante tener en cuenta que las decisiones de política monetaria siempre tienen algunas implicaciones distributivas. Los cambios en la política monetaria tienen efectos sobre los ingresos y la rentabilidad de las entidades de crédito. En este contexto, mantener una posición de capital adecuada ayuda a las entidades de crédito a evitar ajustes bruscos en su concesión de crédito a la economía real⁶.
- 3.4 Los ingresos netos por intereses de las entidades de crédito tienden a aumentar ante el impacto de la subida de los tipos de interés oficiales. Obviamente, este efecto se produce a un ritmo más rápido cuanto mayor es el peso de los préstamos a corto plazo o a tipo de interés variable en los balances de las entidades de crédito. No obstante, al mismo tiempo, el ciclo de endurecimiento

³ Véase el dictamen CON/2022/36. Todos los dictámenes emitidos por el BCE se publican en EUR-Lex.

⁴ Véanse los dictámenes CON/2023/9, CON/2023/26, CON/2023/35, CON/2023/42, CON/2023/45 y CON/2024/35.

⁵ Véase el apartado 1.1 del Dictamen CON/2022/36.

⁶ Véanse el apartado 2.2 del Dictamen CON/2022/36 y el apartado 2.2 del Dictamen CON/2023/9.

también suele provocar menores volúmenes de préstamo, mayores costes de financiación, posibles pérdidas registradas en la cartera de valores y un aumento de las provisiones debido a un posible deterioro de la calidad de la cartera crediticia de los bancos. La materialización de riesgos a la baja en ese entorno podría reducir significativamente la capacidad de pago de los deudores y traducirse en una menor rentabilidad de las entidades de crédito. En consecuencia, el efecto neto del endurecimiento de la política monetaria sobre la rentabilidad bancaria podría ser menos positivo, o incluso negativo, en un horizonte temporal a más largo plazo⁷.

- 3.5 Las reducciones de los tipos de interés por parte del BCE afectarán, en general, a los beneficios y a las partidas del balance de los bancos de manera opuesta a la descrita en el apartado 3.4 en relación con el endurecimiento de la política monetaria. Los efectos netos de estas reducciones sobre la rentabilidad de los bancos también pueden ser positivos o negativos en distintos horizontes temporales del ciclo de relajación y variar en función de la situación financiera del sector bancario y de las condiciones macrofinancieras.
- 3.6 Aunque los ingresos netos por intereses de las entidades de crédito siguen siendo sólidos en la actualidad, y los últimos recortes de los tipos de interés oficiales del BCE pasados y esperados han dado lugar a su estabilización, debe velarse por que las medidas que se adopten no obstaculicen la capacidad de las entidades de crédito para mantener bases de capital sólidas y provisiones adecuadas para los deterioros de valor y, en última instancia, por que transmitan las decisiones de política monetaria a las empresas y a los hogares.

4. Contexto de estabilidad financiera

- 4.1 Como se ha indicado anteriormente, el BCE ya se ha pronunciado previamente sobre proyectos de legislación que introducían gravámenes o impuestos aplicables a las entidades de crédito en varios Estados miembros⁸. Ha recomendado la necesidad de una separación clara entre la cuenta extraordinaria creada a partir de los ingresos procedentes de los impuestos y los recursos presupuestarios generales de las administraciones públicas para evitar su utilización con fines de saneamiento presupuestario general. El BCE también ha subrayado que la imposición de un gravamen especial al sector bancario podría reducir la capacidad de las entidades de crédito para constituir colchones de capital adicionales, ya que estas medidas reducen los beneficios no distribuidos, debilitando así la capacidad de resistencia del sector bancario frente a perturbaciones económicas. No obstante, se reconoce que las preocupaciones relativas a la resiliencia del sector bancario podrían aliviarse parcialmente mediante la introducción o el refuerzo de las reservas de capital. Paralelamente, estos impuestos podrían tener efectos económicos adversos al limitar la capacidad de las entidades de crédito para conceder crédito y contribuir potencialmente a unas condiciones menos favorables para los clientes de los préstamos y otros servicios⁹. El mantenimiento de una base sólida de capital es esencial para que las entidades de crédito cumplan

⁷ Véanse el apartado 3.4 del Dictamen CON/2023/26 y el apartado 3.4 del Dictamen CON/2023/35.

⁸ Véanse los dictámenes CON/2016/1, CON/2019/18, CON/2019/40, CON/2019/44, CON/2020/28, CON/2022/36, CON/2023/9, CON/2023/26, CON/2023/35, CON/2024/4 y CON/2024/35.

⁹ Véanse el apartado 3.2.2 del Dictamen CON/2010/62, apartado 2.1 del Dictamen CON/2011/29, apartado 3.1 del Dictamen CON/2022/36, apartado 3.1 del Dictamen CON/2023/9 y apartado 4.1 del Dictamen CON/2023/26.

su función de intermediarios de crédito dentro de la economía.

- 4.2 Como se indica en el apartado 3.4, inicialmente las entidades de crédito pueden recibir ingresos netos por intereses más elevados al aumentar los tipos de interés, pero tipos de interés superiores también pueden contribuir a un mayor coste de financiación y a posibles pérdidas en el saldo vivo de las carteras de valores de los bancos. Además, desde una perspectiva a largo plazo, las subidas de los tipos de interés pueden afectar negativamente a la situación financiera de los prestatarios, incrementando con ello el riesgo de crédito y reduciendo la rentabilidad de los bancos. Por lo que respecta al proyecto de ley, el BCE observa, como se expone en el apartado 1.4, que, debido al mecanismo de deducción extraordinaria basado en la rentabilidad de las entidades financieras, estas no se verían afectadas por el impuesto si registran pérdidas netas. Si sus beneficios son inferiores al umbral del 0,7 % de la rentabilidad sobre el activo total, la deducción extraordinaria disminuye a medida que la rentabilidad de las entidades financieras aumenta hacia el umbral prescrito. En estas circunstancias, el impuesto seguiría afectando negativamente a la capacidad de las entidades financieras para mantener una posición de capital sólida o para restablecer los colchones. Además, en períodos de alta rentabilidad, la deducción no funcionaría y, por tanto, el impuesto limitaría la capacidad de acumular colchones frente a futuras perturbaciones negativas.
- 4.3 Debido al carácter heterogéneo de tales impuestos en relación con el sector bancario, este impuesto, al igual que otros impuestos de este tipo en toda la Unión, puede dar lugar a la fragmentación del sistema financiero europeo y menoscabar la igualdad de condiciones en la unión bancaria. Asimismo, la aplicación de una escala progresiva puede dar lugar a asimetrías competitivas en función del tamaño de los bancos.
- 4.4 En vista de lo anterior, y dado que el proyecto de ley se aplicará en los tres próximos años, el BCE reitera la necesidad de realizar un seguimiento continuo de sus implicaciones desde el punto de vista de la estabilidad financiera, en particular en lo que se refiere a los posibles efectos adversos a largo plazo sobre la capacidad de resiliencia del sector bancario y la posibilidad de distorsiones en los mercados. Como se ha señalado en dictámenes anteriores¹⁰, el BCE recomienda un análisis exhaustivo en el que se detalle el impacto específico del impuesto sobre la rentabilidad y la base de capital a más largo plazo de las entidades de crédito, el acceso a la financiación, el posible impacto sobre la liquidez, la concesión de nuevos préstamos y las condiciones de competencia en el mercado.

5. Consideraciones relativas a la supervisión prudencial de las entidades de crédito

- 5.1 El BCE entiende que, en la práctica, el impuesto se aplicaría fundamentalmente a las entidades de crédito supervisadas directamente por el BCE en el marco del Mecanismo Único de Supervisión.
- 5.2 A pesar de la deducción extraordinaria sobre la cuota liquidable del impuesto (basado en la rentabilidad neta), la base sobre la que se establecería el impuesto no tiene en cuenta todo el ciclo económico y no incluye, entre otros, los gastos operativos ni el coste del riesgo de crédito. Por consiguiente, el importe del impuesto puede no ser plenamente proporcional a la rentabilidad de

¹⁰ Véanse el apartado 3.4 del Dictamen CON/2022/36, el apartado 3.7 del Dictamen CON/2023/9 y el apartado 4.6 del Dictamen CON/2023/26.

una entidad de crédito y a su capacidad de generación de capital. Como consecuencia de la aplicación general del impuesto, las entidades de crédito con posiciones de solvencia más bajas o con dificultades en las proyecciones de capital podrían reducir su capacidad de absorber los posibles riesgos a la baja derivados de una desaceleración económica. Este último riesgo se ve agravado por el carácter progresivo del tipo impositivo aplicable a medida que aumenta la base liquidable. Esto podría dar lugar a una situación en la que determinadas entidades de crédito con menor rentabilidad neta (o incluso con pérdidas tras la deducción de las pérdidas crediticias) acaben pagando un impuesto a un tipo efectivo más elevado, ya que la hipótesis implícita en el cálculo del gravamen de que las entidades de crédito con una base liquidable mayor tienen beneficios netos superiores no siempre es el caso.

- 5.3 El BCE entiende que el proyecto de ley da lugar al reconocimiento de los gastos derivados del impuesto en 2024, lo que erosiona la rentabilidad y el perfil de mercado de las entidades de crédito pertinentes, suponiendo que el gravamen temporal sobre los beneficios extraordinarios de las entidades de crédito también se registre en 2024. El BCE recomienda analizar los efectos contables del impuesto a fin de evitar consecuencias no deseadas para la solvencia y la posición competitiva de las entidades de crédito.

El presente dictamen se publicará en EUR-Lex.

Hecho en Fráncfort del Meno el 17 de diciembre de 2024.

[firmado]

La presidenta del BCE

Christine LAGARDE