

LA PRETENDIDA IMPLANTACIÓN DE UN IMPUESTO SOBRE LAS TRANSACCIONES FINANCIERAS

JUAN CALVO VÉRGEZ

*Profesor Titular de Derecho Financiero y Tributario.
Universidad de Extremadura*

Extracto:

EL presente trabajo analiza, a la luz de las recientes experiencias acometidas por la Administración norteamericana y por los Gobiernos francés y alemán y, sobre todo, atendiendo a la Propuesta de Directiva presentada por la Comisión Europea, los distintos argumentos a favor y en contra existentes para la implantación en nuestro país de un gravamen sobre las transacciones financieras internacionales (la comúnmente conocida como «tasa bancaria») destinada a introducir orden y equidad en los mercados financieros y, en última instancia, a consensuar una visión común que permita evitar posibles distorsiones de la competencia y desarrollar una capacidad de gestión de crisis transfronteriza.

Palabras clave: entidades financieras, transacciones financieras, impuesto, crisis y provisión.

THE IMPLEMENTATION OF AN ALLEGED FINANCIAL TRANSACTIONS TAX

JUAN CALVO VÉRGEZ

*Profesor Titular de Derecho Financiero y Tributario.
Universidad de Extremadura*

Abstract:

THIS paper examines, in light of recent experiences undertaken by the U.S. administration and by the French and German and, above all, in response to the Proposal for a Directive by the European Commission, the various arguments for and against existing for implementation in our country of a tax on international financial transactions (commonly known as the «bank rate») intended to bring order and fairness in financial markets and, ultimately, to agree on a common vision to avoid distortions competition and develop a capacity for cross-border crisis management.

Keywords: financial institutions, financial transactions, tax, economic crisis and provision.

Sumario

- I. Análisis de la postura adoptada por la Administración norteamericana.
- II. Análisis de la cuestión desde la perspectiva comunitaria. La Propuesta de Directiva de la Comisión.
- III. Actuaciones acometidas por Francia y Alemania.
- IV. Estudio de la línea de actuación adoptada por el Gobierno español.
- V. Reflexiones finales.

I. ANÁLISIS DE LA POSTURA ADOPTADA POR LA ADMINISTRACIÓN NORTEAMERICANA

Como seguramente se recordará, con fecha de 14 de enero de 2010 la Administración norteamericana acordó la imposición de una tasa a los bancos destinada a recuperar en su conjunto las cantidades destinadas a las ayudas públicas. Dicho gravamen, del 0,15 por 100, estaría en vigor durante 10 años y resultaría aplicable a las firmas con más de 50.000 millones de dólares en activos.

Ciertamente se trataba de una medida que resultó adoptada a raíz del conocimiento por parte de la Administración norteamericana de las enormes ganancias y las bonificaciones concedidas por aquellas entidades bancarias que fueron auxiliadas por el Gobierno. Tal y como se ha señalado la aplicación del referido gravamen se produciría durante los próximos diez años, incidiendo sobre las principales firmas bancarias y financieras, teniendo como principal objetivo la devolución de unos 117.000 millones de dólares (aproximadamente 81.000 millones de euros) concedidos a estas entidades de las arcas públicas ¹.

Ya en su día la aplicación de esta propuesta recibió el apoyo de la Presidencia de la Unión Europea (UE) (que por aquel entonces correspondía a España), concretándose la misma en la imposición de un gravamen que habría de estar vigente por lo menos diez años, aplicándose a todas aquellas firmas con más de 50.000 millones de dólares en activos ². De acuerdo con los datos facilitados

¹ Mediante la imposición del citado gravamen se preveía recaudar unos 90.000 millones de dólares, los cuales se destinarían a compensar a los contribuyentes estadounidenses por el paquete de rescate facilitado a *Wall Street* al final de la anterior Administración *Bush*.

² Concretamente durante el mes de junio del pasado año 2010 la UE se comprometió a fijar la nueva tasa para las entidades bancarias, acordando así la introducción de una tasa a los bancos que, sin embargo, fue posteriormente rechazada durante la Cumbre del G-20 celebrada entre los días 23 y 27 de junio de 2010 en Toronto (Canadá), junto con la aplicación de un posible gravamen a las transacciones financieras. En líneas generales, el acuerdo alcanzando en el seno del Consejo Europeo

en su día por la Administración norteamericana, el 60 por 100 de dicha recaudación provendría de las diez mayores firmas financieras de Estados Unidos. Como seguramente se recordará ya en el mes de octubre de 2008 el Gobierno estadounidense asignó unos 700.000 millones de dólares destinados a impedir el colapso del sistema financiero, así como una porción mayor de dichos fondos con la finalidad de sustentar a los grandes bancos y empresas financieras.

Lo cierto es, sin embargo, que esta actuación de rescate fue transformándose progresivamente en una decisión controvertida, a medida que las entidades financieras norteamericanas comenzaron a satisfacer las bonificaciones a sus ejecutivos y los dividendos a sus accionistas, mientras el desempleo se mantenía elevado y la economía solo mostraba indicios de reactivación. Y, a este respecto, se estimó por parte del Gobierno norteamericano que si las entidades bancarias se encontraban en tan buenas condiciones como para pagar bonificaciones enormes, seguramente estarían en condiciones de devolver el dinero a los ciudadanos.

La aprobación de la citada medida se sumó, además, a la de un paquete de medidas que incluía un fondo de garantía de depósitos y la prohibición a los bancos de que apuesten en Bolsa con su propio dinero.

Frente a esta actuación decidida por parte del Gobierno norteamericano los grupos de presión que operaban en el país y que representaban a la banca prepararon una campaña agresiva destinada a impedir la aprobación del gravamen, que consideraban una medida populista del Gobierno, argumentándose además que el dinero recaudado por el gravamen se sacaría del sistema bancario, donde podría utilizarse para respaldar nuevos préstamos.

Así las cosas, dados los bonos multimillonarios que las principales firmas financieras norteamericanas empezaron a abonar a sus ejecutivos mientras la tasa de paro se situaba por aquel entonces en el 10 por 100, el Gobierno de Estados Unidos resolvió que, si bien no podía entrar a regular los sueldos, sí que podía aplicar un impuesto especial a los bancos que le ayudase a cortar el déficit y a recuperar el conjunto de las cantidades satisfechas en su día a aquellos procedentes de ayudas públicas, obteniendo así un mayor rendimiento de los fondos públicos inyectados en el sistema financiero.

De este modo el Gobierno norteamericano perseguía desincentivar la asunción excesiva de riesgos que llevó en fechas pasadas a numerosas entidades financieras del citado país al colapso

contemplaba la imposición de una tasa a la banca que contribuyese a lograr un reparto equitativo del coste de la crisis financiera y a una mayor estabilidad del sistema. En la citada reunión del Consejo Europeo se acordó igualmente, a iniciativa de los Gobiernos francés y alemán, proponer al G-20 el estudio de la implantación de un gravamen sobre las transacciones financieras, a pesar de que la adopción de dicha medida fue ya en su día rechazada en la Cumbre que el citado Grupo celebró en la ciudad de Seúl (Corea del Sur). El principal objetivo perseguido en el presente caso no sería otro que gravar los activos ponderados por riesgo, las transacciones y los beneficios obtenidos por las citadas entidades. *A priori* la articulación de dicho gravamen podría producirse a través de la creación de un nuevo fondo bancario destinado a prevenir futuras crisis o bien como un impuesto a ingresar directamente en las arcas públicas del Estado. Por su parte, el G-20, tras su reunión celebrada en Toronto (Canadá) los días 26 y 27 de junio de 2010, decidió no apostar por la adopción de un conjunto de medidas expresamente destinadas al sector bancario, a pesar de la movilización de fondos producida en su día con la finalidad de afrontar la crisis. El citado Grupo rechazó así la aprobación de dicha iniciativa en la pasada cumbre celebrada en Toronto (Canadá), ante la resistencia ofrecida por las economías en auge (Brasil, China e India, principalmente), así como por otros países desarrollados que no sufrieron la reciente crisis financiera, como Australia o Canadá.

financiero mediante la imposición de esta tasa, que quedaría incluida en los Presupuestos norteamericanos para 2011.

Inicialmente Washington se opuso a la idea europea de imponer una tasa global a las transacciones financieras, al estimarse desde el Departamento del Tesoro norteamericano que las entidades bancarias terminarían trasladando el gravamen al cliente, requiriéndose además el desarrollo de una importante labor de coordinación internacional. Igualmente se descartó la posibilidad de someter a gravamen los controvertidos bonos percibidos por los grandes ejecutivos de estas firmas, al estimarse que estos podrían terminar «esquivando» la imposición del referido gravamen ³.

Dada esta situación, y en tanto en cuanto algunas de estas entidades financieras ya habían devuelto las ayudas públicas percibidas, se optó como vía intermedia por establecer un gravamen sobre los bancos en función de sus ingresos. Ahora bien, a pesar de que inicialmente la Cámara de Representantes votó en marzo de 2010 a favor de la imposición de una tasa del 90 por 100 a aquellas compañías que hubiesen recibido ayudas del Gobierno federal superiores a 5.000 millones de dólares, el Senado norteamericano fracasó en su intento de imponer una tasa del 70 por 100.

II. ANÁLISIS DE LA CUESTIÓN DESDE LA PERSPECTIVA COMUNITARIA. LA PROPUESTA DE DIRECTIVA DE LA COMISIÓN

La aprobación por parte de la UE en la Reunión de Ministros de Economía y Finanzas de la UE (ECOFIN) celebrada en Bruselas el 7 de septiembre de 2010 de la aplicación de una tasa al conjunto de las transacciones financieras destinada a sufragar futuras crisis tuvo su origen en una propuesta planteada por los Estados francés y alemán, esto es, por las dos principales economías del bloque. El principal objetivo perseguido con la aprobación de esta medida no fue otro que evitar que, en un futuro, las eventuales situaciones de crisis financiera que puedan llegar a producirse terminen siendo pagadas nuevamente por los contribuyentes, como ha sucedido recientemente.

Ya con anterioridad la UE propuso, en la reunión de su Comisión Europea celebrada a finales de mayo de 2010, el estudio de la implantación de una tasa similar para los países miembros destinada a evitar el surgimiento de reacciones en cadena provocadas por la eventual quiebra de una concreta entidad financiera, que podrían terminar afectando al conjunto del sistema financiero. Se acordó así en el seno de la UE la imposición de una tasa a los bancos destinada a crear fondos para el rescate de entidades en riesgo de quiebra y evitar que los costes recaigan en los contribuyentes.

Dicha propuesta fue presentada por el Ejecutivo comunitario a través de una «Comunicación» (documento no legislativo) con opciones sobre los llamados «fondos de resolución» para futuras cri-

³ Así, por ejemplo, se estima que solo *Goldman Sachs* podría haber satisfecho remuneraciones por valor de 18.000 millones de dólares (12.400 millones de euros), a pesar de que recientemente la citada entidad financiera anunció cambios en la estructura de pagas a sus ejecutivos destinados a reducir las primas en efectivo y a compensar con acciones.

sis financieras, avanzándose además en el debate sobre la cuestión dentro del ámbito de la UE, sin esperar a un acuerdo a escala mundial. Mediante la presentación de la citada Comunicación se propugnó la creación de una red armonizada de fondos de resolución sufragados con contribuciones anticipadas de las entidades. No se trataba de la obtención de dinero con la finalidad de rescatar bancos en quiebra, sino de fondos que permitiesen gestionar de forma ordenada la insolvencia de una entidad, de manera que no desestabilice al conjunto del sistema financiero. Se hacía necesario, además, consensuar una visión común para evitar posibles distorsiones de la competencia y desarrollar una capacidad de gestión de crisis transfronteriza.

Con fecha de junio de 2010 el Consejo Europeo instó a que los Estados miembros introdujeran sistemas de tasas e impuestos sobre las instituciones financieras para garantizar una justa distribución de la carga. Así quedó puesto de manifiesto en las Conclusiones del Consejo Europeo de 17 de junio de 2010 (EUCO 13/10), párrafo 16. Al objeto de evitar que dichos impuestos pudieran llegar a producir efectos distorsivos sobre el mercado, el Consejo Europeo invitó al Consejo y a la Comisión a impulsar el análisis de las características que habrían de tener estos impuestos y a presentar nuevas conclusiones en octubre de 2010.

De este modo con carácter inicial la Comisión Europea presentó un documento de trabajo *non paper* en el que se analizaban las distintas posibilidades y su capacidad recaudatoria, recogándose la adopción de distintas propuestas, todas ellas destinadas a evitar que quienes incumplan el límite de déficit establecido al efecto pierdan fondos. El referido documento presentado por la Comisión propuso, inicialmente, la aplicación de dos posibles modalidades impositivas. En primer lugar, una Tasa a las Transacciones Financieras (TTF), inspirada en la llamada «Tasa Tobin»⁴ y que se aplicaría al tráfico de operaciones financieras. Y, en segundo término, una Tasa sobre la Actividad Financiera (TAF), que gravaría el volumen de negocio de las actividades llevadas a cabo por las distintas entidades financieras. Por el contrario la Comisión rechazó la aplicación de otras figuras adoptadas en determinados Estados tales como los impuestos a los bonos de los directivos (medida adoptada por la Administración norteamericana), la aprobación de un recargo al impuesto sobre la renta en el sector financiero o la aplicación de la Tasa a las Transacciones en Divisas, al estimarse que todas ellas ya se encuentran incluidas de alguna manera en alguno de los dos grupos.

En relación con la TTF (promovida en su día desde la Eurocámara), las propuestas planteadas desde Bruselas fueron dos. Una primera fundamentada en una base amplia (TFF1), que gravaría todo tipo de operaciones realizadas con acciones, obligaciones, bonos, divisas y productos derivados y cuya capacidad de recaudación podría oscilar entre los 145.000 y los 372.000 millones de euros anuales, aplicando un tipo del 0,1 por 100 sobre el volumen de las transacciones⁵.

⁴ Dicha tasa fue denominada así en atención a su impulsor, el Profesor de Economía de la Universidad de Yale y ganador del Premio Nobel James TOBIN que en su origen proponía la obligación de pagar un tributo por cambiar moneda. Dicho profesor planteó en el año 1972 la creación de una tasa sobre las transacciones financieras destinada a frenar la volatilidad del mercado de divisas, defendiendo la aplicación a nivel internacional de un impuesto que sometiese a gravamen las operaciones de cambio de divisas al objeto de tratar de mantener el sistema de cambios fijos impuesto en los Acuerdos de *Breton Woods* en 1944. Se trataba, en definitiva, de un impuesto sobre las transacciones con divisas que pretendía evitar los efectos perniciosos de la liberalización de la convertibilidad de las monedas, tras el abandono unilateral del patrón oro por Estados Unidos. Sin embargo, dicha propuesta nunca llegó a impulsarse.

⁵ Dichos datos fueron facilitados por el Instituto de Investigación Económica de Austria.

Desde nuestro punto de vista, son varios los inconvenientes que suscitaría la aplicación de esta primera figura, entre otros la recaudación de las operaciones de productos derivados (la mayor parte de las cuales, como es sabido, se realizan fuera de mercado en transacciones bilaterales), o el hecho de que aproximadamente un 71 por 100 de la recaudación fuese destinada al Reino Unido, que es donde mayoritariamente se celebran estas operaciones.

Una segunda modalidad, de carácter más restringido, sería la denominada TFF2, al amparo de la cual se gravarían únicamente las transacciones efectuadas con acciones y bonos. En este caso la recaudación obtenida oscilaría entre los 57.000 y los 64.000 millones anuales.

Por lo que respecta a la segunda alternativa planteada, la implantación de la TAF, que gravaría los beneficios y las remuneraciones pagadas por las actividades financieras, varios fueron igualmente los escenarios contemplados en relación con su implantación. Uno de los modelos previstos al efecto preveía la obtención de una recaudación de 26.200 millones de euros anuales en el conjunto de la UE. La citada tasa presentaba la ventaja de poder aplicarse de manera claramente diferenciada en cada país. Siguiendo el ejemplo citado, en el caso de España supondría una recaudación de 1.900 millones de euros anuales, mientras que Alemania y Francia lograrían 4.400 y 3.200 millones de euros respectivamente.

De cualquier manera ha de quedar claro que la creación de estas figuras impositivas habría de ser completamente independiente de las tasas previstas en la reciente reforma financiera aprobada en el ámbito comunitario y destinada a la constitución de dos fondos. De una parte, un Fondo de Resolución *Bank Levy*, constituido a base de contribuciones o tasas a los bancos para disponer de recursos suficientes para ayudar a reflotar o liquidar las entidades fallidas. Y, de otra, un segundo fondo formado con contribuciones que habría de servir para disponer de los recursos necesarios que permitan garantizar los depósitos de los particulares, los cuales actualmente cuentan con garantía mínima de 100.000 euros por cuenta.

Este acuerdo inicialmente adoptado al que nos referimos no concretó plazos ni detalló cómo habría de cobrarse dicho gravamen⁶, dejando su aplicación en manos de cada Estado, lo que sin duda alguna restó fuerza a la idea inicial de crear un fondo a nivel europeo, convirtiéndose en una medida de eventual aplicación a largo plazo. Con fecha de 17 de junio de 2010 se alcanzó un principio de acuerdo destinado a la aplicación de dicha tasa a los bancos destinada a sufragar futuras crisis, así como a lograr un reparto equitativo del coste de la crisis financiera y una mayor estabilidad del sistema. La imposición de dicha tasa operaría como un mecanismo de retención fiscal que posibilitase garantizar una distribución igualitaria de la carga derivada de la reciente crisis económica padecida, así como la introducción de una tasa mundial sobre las transacciones financieras. Todo ello con el objetivo último de alcanzar una reducción del déficit y de la deuda, tanto pública como privada.

A través de dicho acuerdo la UE propuso al Fondo Monetario Internacional (FMI) el cobro de una tasa mundial a las transacciones financieras con el objetivo de promover una gestión eficaz de

⁶ En efecto, nada se señaló en dicha Comunicación acerca de su montante ni del método de cálculo a seguir. Si se preveía, en cambio, que su financiación se articulase a través de los propios bancos con la finalidad de minimizar el coste para los contribuyentes de la reestructuración de un banco insolvente.

los riesgos para evitar futuras crisis ⁷. De este modo, tras el respaldo otorgado por los Gobiernos de Francia y Alemania a la decisión de Reino Unido de cobrar un impuesto del 50 por 100 a los sobresueldos de los banqueros, la UE optó por ir más allá en su intención de acometer una reforma de los órganos de control y supervisión del sistema financiero internacional en aras de evitar el surgimiento de nuevas crisis mediante la aprobación de la imposición de este gravamen, inspirado en la anteriormente citada «Tasa Tobin».

Ahora bien la implantación de este tributo habría de producirse a nivel mundial mediante el establecimiento de un mínimo, con el objetivo de llegar a producir efectos y no incurrir en competencia desleal. Y, a tal efecto, estimamos que resultaría imprescindible que otros centros financieros se adhiriesen a la propuesta, al objeto de evitar que finalmente solo quedasen sometidos a gravamen los operadores comunitarios.

Lo cierto es que, dentro del propio ámbito comunitario, se suscitó la duda relativa a si dicha tasa debía limitarse a gravar activos o beneficios, así como si debía destinarse al presupuesto (tal y como, por ejemplo, defendía el Reino Unido) o si debía crearse a tal efecto un fondo destinado a liquidar bancos quebrados, como defendió la Comisión Europea. Cabía aludir en todo caso a la existencia de un compromiso de garantizar la sostenibilidad fiscal y de lograr sin demora la consecución de los objetivos presupuestarios.

Tal y como tuvo ocasión de precisar el Consejo Europeo, resulta esencial proceder a renovar el contrato económico y social existente entre las distintas instituciones financieras y la sociedad a la que sirven garantizando que los beneficios en tiempos de bonanza redunden en el bien público y queden protegidos del riesgo. Y, precisamente en atención a ello, los Veintisiete Gobiernos que integran la UE acordaron solicitar al FMI que considerase todo el rango de opciones posibles existente, incluyendo la imposición de una tasa global a las transacciones financieras, operaciones de seguros o intercambio de fondos en su revisión de los sistemas de control del sistema financiero ⁸.

⁷ Téngase presente que, por ejemplo, la reciente crisis financiera ha requerido la movilización de fondos equivalentes al 13 por 100 del PIB de la UE entre recapitalizaciones, avales, garantías y dinero líquido al sector financiero.

⁸ De un tiempo a esta parte el FMI había estudiado igualmente la posibilidad de imponer una tasa a aquellas entidades bancarias que obtengan «beneficios excesivos». La creación de dicha tasa se sumaría así a la imposición de un impuesto global a la banca, con el objetivo de que los Estados recuperen el dinero de los contribuyentes invertido en los planes de rescate que salvaron a los bancos del colapso hace ahora aproximadamente dos años. Esta especie de «tasa en los beneficios excesivos» funcionaría como un cargo impuesto al dinero en circulación de las entidades afectadas, de manera que pudieran llegar a recuperarse importantes cantidades de los bancos sin perjudicar a la estabilidad del sistema financiero. La creación de la citada tasa fue propuesta por el FMI en el Informe que el citado fondo publicó a mediados del año 2010, después de que los Gobiernos del G-20 solicitasen a aquel la evaluación de posibles vías destinadas a gravar a los bancos. A la luz de la citada evaluación el FMI descartó imponer la «Tasa Tobin» (que, como ya se ha señalado, consistiría en el establecimiento de un pequeño impuesto sobre las transacciones financieras y que, inicialmente, fue defendida ante el G-20 por el Gobierno británico). De conformidad con lo señalado por el FMI al respecto, el hecho de centrarse en la cuenta de resultados en lugar de en las transacciones efectuadas permite recuperar igualmente el dinero de las arcas públicas que salvó del colapso financiero a las entidades bancarias, evitando así que estas asuman excesivos riesgos en la adquisición de activos. Con posterioridad, con fecha de 6 de abril de 2011, se abogó desde el FMI, a través de la publicación del «Informe de Estabilidad Financiera» por el diseño de cierto tipo de mecanismos de evaluación sobre la manera en que las decisiones de gestión de la liquidez de una institución puedan perjudicar al resto del sistema financiero, al objeto de que las instituciones financieras asuman una mayor parte de la carga que generan para los bancos centrales y los gobiernos. No obstante, el FMI precisó que dicho objetivo podría lograrse mediante el

Por otro lado, y con carácter adicional a la aprobación de la citada propuesta, los Jefes de Estado y de Gobierno de los Veintisiete advirtieron que aquellas políticas de remuneración que adopten las entidades financieras han de orientarse al fomento de una gestión correcta y efectiva de los riesgos para contribuir a prevenir futuras crisis económicas ⁹.

La normativa inicialmente presentada por el Consejo Europeo y posteriormente aprobada por la Eurocámara obligaba además a aquellas empresas que coticen en Bolsa a poner a disposición de sus accionistas toda la información de que dispongan sobre las remuneraciones de directivos y ejecutivos, la cual habrá de ser votada en las juntas generales de las sociedades, si bien no tendrá un carácter decisivo. Adicionalmente se prevé que las entidades financieras deban publicar información periódica sobre sus políticas de retribución, de manera que políticas de retribución centradas en el corto plazo no pongan en peligro al conjunto del sistema financiero.

Precisamente el mismo día en que tuvo lugar la aprobación de la citada medida los Jefes de Estado y de Gobierno de los Veintisiete acordaron hacer públicas las pruebas de estrés practicadas a las principales entidades financieras de la UE al objeto de comprobar su grado de resistencia a la crisis. La publicación de los resultados de dichas pruebas de estrés banco por banco tenía como principal finalidad ayudar a acabar con las «sospechas» existentes sobre la solvencia de determinadas entidades europeas, permitiendo asimismo afrontar con solidez los eventuales problemas que pudieran quedar por resolver ¹⁰. Dichas pruebas fueron publicadas de manera individual, con la finalidad de que los mercados financieros pudieran conocer la situación real de cada entidad para contribuir a generar confianza.

diseño de una «herramienta macroprudencial» que podría adoptar la forma, no solo de impuestos, sino también de recargos de capital, comisiones o primas de seguro. Como ya se ha señalado, la banca se opone a penalizaciones en función de su tamaño. E imponer un nuevo impuesto podría «presuponer» que las autoridades responsables de las políticas cuentan con una metodología sólida para medir el riesgo de liquidez sistémico y la contribución de cada institución a ese riesgo. Y dicha «presuposición» se fundamenta en la carencia de análisis sobre cómo medir el riesgo de liquidez sistémico y el grado en que cada institución contribuya a ese riesgo. A tal efecto desde el FMI se propusieron distintos métodos con los que medir el grado en que una institución contribuye al riesgo de liquidez sistémico. Dicha información serviría, en opinión del fondo, para determinar el precio de la asistencia de liquidez que una institución recibiría del banco central.

⁹ A este respecto se ha de precisar que el Gobierno español rechazó la aplicación de un impuesto del 50 por 100 a los sobresueldos de los bancos (medida esta, como se ha indicado, inicialmente promovida por el Reino Unido y respaldada por Francia y Alemania). Y, por lo que respecta a la adopción de medidas destinadas a controlar las políticas de remuneración de los bancos, dichas medidas relativas al control de los salarios quedaron recogidas en el Real Decreto-Ley 2/2012, de 3 de febrero, de saneamiento del sector financiero.

¹⁰ Concretamente la publicación de estos resultados de las citadas «pruebas de estrés» había sido reclamada por el Gobierno español, con la finalidad de atajar las especulaciones existentes acerca de la salud financiera de nuestras principales entidades bancarias. Todo ello con el objetivo prioritario de tratar de restablecer la confianza de los mercados en la economía del bloque. A pesar de que inicialmente el Estado alemán se oponía a la publicación individualizada de estos resultados, con posterioridad terminó modificando su criterio. Por su parte, el Estado francés defendió desde un primer momento su publicación. Dichas pruebas fueron realizadas por los supervisores nacionales a partir de una metodología común elaborada por el Comité Europeo de Supervisores Bancarios (CEBS, por sus siglas en inglés), siendo su objetivo comprobar la salud del sistema financiero en su conjunto y su grado de resistencia a un agravamiento de la crisis. La primera ronda de pruebas de estrés tuvo lugar durante el año 2009, concluyéndose por aquel entonces que, incluso en el peor escenario económico, los grandes bancos resistirían al encontrarse suficientemente capitalizados, si bien podrían llegar a perder hasta 400.000 millones de euros entre 2009 y 2010. Los resultados individuales no se publicaron inicialmente por la oposición de la mayoría de países, incluido España.

Otra de las cuestiones abordadas por los Veintisiete en la reunión del Consejo Europeo celebrada el pasado mes de junio de 2010 fue la relativa a la necesidad de aumentar la disciplina presupuestaria de los países de la Unión, dadas las tensiones que de un tiempo a esta parte han venido produciéndose entre los distintos socios comunitarios a cuenta de las finanzas públicas. En este sentido se acordó en el seno de dicha reunión reforzar el Pacto de Estabilidad y Crecimiento (con posibles sanciones e incentivos), así como estudiar la posibilidad de modificar los parámetros que en la actualidad resultan salvaguardados a través del citado Pacto, revisándose los presupuestos nacionales de los Estados miembros con anterioridad a su aprobación parlamentaria al objeto de verificar que las hipótesis de crecimiento e inflación en que se basan son realistas, forzando así la corrección a tiempo de cualquier desviación del déficit. Concretamente se pretende vigilar, no ya solo el déficit presupuestario (que, por lo que respecta a nuestro país, deberá reducirse del 11,2% del año pasado al 3% prometido para 2013), sino también los niveles de deuda, tanto pública como privada ¹¹.

A lo largo del mes de octubre de 2010 el Ejecutivo comunitario presentó una segunda Comunicación con más iniciativas y cuyo objetivo, de carácter más amplio, se centró en evitar que la caída de una concreta entidad financiera desestabilice todo el sistema, al igual que sucedió en otoño de 2008 con el banco de inversión estadounidense *Lehman Brothers*. En esta segunda Comunicación se precisó además que los Gobiernos de la Unión han de servirse del Presupuesto público con la finalidad de evitar el colapso del sistema, con el consiguiente deterioro de las finanzas públicas. Se adoptó así por parte de la Comisión el compromiso de promover tanto medidas preventivas destinadas a reducir las probabilidades de bancarrota de una entidad, como de gestión de crisis una vez que esta se produzca ¹².

Con fecha 19 de octubre de 2010 el Consejo Europeo presentó un Informe sobre la situación de las tasas e impuestos del sector financiero [Council (ECOFIN) report to the European Council on the state of play on financial levies and taxes (Doc. 15262/10)] el cual, tomando como punto de referencia un análisis preliminar efectuado por la Comisión [Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones «Fiscalidad del Sector Financiero», de 7 de octubre de 2010, COM (2010) 549 final / SEC(2010)

¹¹ De este modo se acordó el ejercicio de un control más estricto de la disciplina presupuestaria de los miembros de la UE, así como el fortalecimiento de las reglas sobre los niveles de deuda permisibles entre los países de la zona del euro, procediendo a reforzar las eventuales sanciones que puedan imponerse a aquellos Estados de la UE que presenten un déficit excesivo. Ello habría de contribuir a evitar que puedan llegar a producirse nuevas crisis de endeudamiento. Concretamente fue el Gobierno italiano el que solicitó al Consejo Europeo la medición de los niveles de deuda en función de la sostenibilidad global, lo que permitiría incorporar además los pagos pendientes de todo el sector privado. Quizás la defensa de este criterio pueda deberse a que, en la actualidad, el Estado italiano presenta unos niveles de deuda pública muy elevada y, en cambio, una deuda privada controlada. Justo el escenario contrario que luce España, donde es el sector privado el que se encuentra atenazado. Así las cosas, desde nuestro punto de vista, la implantación de este nuevo parámetro añadiría otra materia de vigilancia de Bruselas hacia España, máxime si tenemos en cuenta que en el Pacto de Estabilidad original únicamente se requería que la deuda pública no superase el 6 por 100 del PIB.

¹² En este sentido los representantes de los Veintisiete países que integran la UE venían reclamando desde hace tiempo que la totalidad de los Estados elaboren leyes nacionales destinadas a recoger los objetivos de reducción del déficit presupuestario, solicitando además a la Comisión Europea el desarrollo de una serie de indicadores para detectar cualquier problema de competitividad que pueda llegar a suscitarse entre los países de la eurozona. Al amparo del acuerdo alcanzado entre los Veintisiete se acordó prestar una mayor atención al nivel de deuda, procediéndose igualmente a reforzar las sanciones contra los países incumplidores y aplicándose la regulación existente desde una fase más temprana, incluso antes de que se supere el umbral del 3 por 100.

1166 final], analizaba las ventajas e inconvenientes de las dos principales figuras propuestas, a saber, un Impuesto sobre la Actividad Financiera y un Impuesto sobre las Transacciones Financieras.

Ya el Parlamento Europeo venía reclamando de un tiempo a esta parte la imposición de una tasa a los bancos destinada a financiar posibles quiebras. Concretamente la Comisión de Asuntos Económicos de la Eurocámara había reclamado por amplia mayoría imponer una tasa a los bancos al objeto de financiar posibles quiebras, de manera que los costes de futuras crisis financieras no recaigan sobre los contribuyentes sino sobre el propio sector bancario. El Parlamento Europeo deseaba que esta medida se incluyese en el nuevo sistema de supervisión bancaria de la UE elaborado con la finalidad de afrontar futuras crisis financieras. Para ello resultaba necesario alcanzar un acuerdo con los Gobiernos de los Veintisiete quienes, en un primer momento, no contemplaron esta opción con motivo del compromiso alcanzado el pasado mes de diciembre de 2009, procediendo a la adopción de una reforma mucho menos ambiciosa¹³.

En concreto la Eurocámara solicitó la creación de dos nuevos fondos, un fondo de garantía de depósitos y un fondo de rescate de bancos, los cuales serían financiados por las propias instituciones en función de los riesgos que asuman. La Resolución del Parlamento Europeo de 8 de marzo de 2011 sobre una financiación innovadora a escala mundial y europea propuso la creación, en primer lugar, de un Impuesto sobre las Transacciones Financieras, optando expresamente por una de las propuestas que se debatían. En opinión de la Eurocámara la eventual aprobación de la citada figura podría contribuir a mejorar el funcionamiento de los mercados al reducir la especulación, así como a financiar bienes públicos mundiales y a reducir los déficits públicos. Y, en segundo término, y sin renunciar a la introducción de un Impuesto sobre las Transacciones Financieras a nivel mundial, se emplazaba a las instituciones comunitarias a promover, en su defecto, la aplicación de un Impuesto sobre las Transacciones Financieras a un nivel comunitario, solicitándose a tal efecto a la Comisión la presentación de iniciativas legislativas concretas.

Este nuevo sistema diseñado desde el Parlamento Europeo preveía, además, la creación de tres autoridades europeas de supervisión (bancaria, de seguros y de Bolsa), cuya función sería la de mediar entre los supervisores nacionales en caso de desacuerdo en el control de una determinada institución financiera transfronteriza. Asimismo se solicitaba que la autoridad bancaria europea competente se encargue de supervisar directamente a aquellas instituciones que puedan causar un riesgo sistémico, perjudicando gravemente al conjunto del sistema financiero y causando importantes daños a la economía real.

En resumen, de conformidad con la propuesta aprobada por la Eurocámara la autoridad europea competente ha de disponer de poderes suficientes para prohibir, al menos temporalmente, todas aquellas

¹³ Como seguramente se recordará, igualmente en el año 2009 el G-20 analizó la cuestión en su reunión de Pittsburgh. Por aquel entonces los Gobiernos de las veinte economías más poderosas del mundo instaron al FMI a analizar las medidas que podrían hacer que el sector financiero contribuyera, de manera justa y sustancial, a financiar la intervención realizada por los gobiernos para sostener el sistema bancario (Declaración final de la reunión del G-20 en Pittsburgh, 24 y 25 de septiembre de 2009, parágrafo 16). Por su parte, el Consejo Europeo, en su reunión celebrada los días 10 y 11 de diciembre de 2009 [Conclusiones del Consejo Europeo, de 11 de diciembre de 2009 (EUCO 6/09), parágrafo 15] efectuó una petición similar al FMI. A pesar de ello en la reunión del G-20 celebrada en la ciudad canadiense de Toronto los días 26 y 27 de junio de 2010 [Declaración final de la reunión del G-20 en Toronto, 26 y 27 de junio de 2010, párrafos 21 y 22] no se alcanzó un acuerdo para la adopción de un impuesto, dada la diversidad de planteamientos concurrentes al respecto.

operaciones que pongan en riesgo el funcionamiento ordenado y la estabilidad del sistema financiero, como pueda suceder, por ejemplo, con las ventas a corto. La adopción de este criterio encontró la oposición frontal del Reino Unido, contrario a ceder poderes de supervisión a las autoridades europeas.

Por otra parte con fecha 29 de junio de 2011 la Comisión Europea aprobó, dentro de su paquete financiero para el periodo 2014-2020, la implantación de un nuevo recurso presupuestario propio sobre las transacciones en el sector financiero. Se trataría de una tasa sobre las transacciones financieras destinada a alimentar el Presupuesto europeo a partir de 2013 y reducir así la dependencia de las aportaciones que hacen los Estados miembros de la UE, que actualmente se elevan al 75 por 100 del gasto europeo. El Ejecutivo comunitario calculó que un gravamen de este tipo podría generar hasta 30.000 millones de euros para las arcas europeas entre 2013 y 2020, a lo que se podrían añadir otros 30.000 millones gracias a un nuevo «IVA» europeo.

Con posterioridad, con fecha de 28 de septiembre de 2011 la Comisión Europea aprobó una propuesta de Directiva [*Proposal for a Council Directive on a common system of financial transaction tax and amending Directive 2008/7/EC*. COM(2011) 594 final] para imponer una tasa a las transacciones financieras en la UE que genere 55.000 millones de euros al año. Concretamente la Comisión propuso tasar con un 0,1 por 100 las transacciones con acciones y bonos y con un 0,01 por 100 las operaciones con derivados.

Con carácter general la citada Propuesta de Directiva relativa al sistema común de un impuesto sobre las transacciones financieras persigue la consecución de los siguientes objetivos. En primer lugar, evitar la fragmentación en el mercado interior de servicios financieros, en tanto en cuanto los Estados están actuando en este ámbito, si bien no de manera coordinada. En segundo término, garantizar que las entidades financieras contribuyan a cubrir los costes de la crisis y tratar de contrarrestar el hecho de que buena parte de las operaciones y de los servicios bancarios y de seguros se encuentren exentos de IVA. En este sentido se prevé que parte de la recaudación que pueda obtenerse mediante la aplicación de este Impuesto sobre las Transacciones Financieras constituya un recurso propio de la Unión¹⁴, al objeto de tratar de reducir la importancia de las aportaciones directas de los Estados miembros al Presupuesto de la UE. Finalmente la citada Propuesta de Directiva de la Comisión perseguía desincentivar la realización de aquellas operaciones que no refuerzan la eficiencia de los mercados financieros¹⁵.

Tal y como ha señalado SANZ GÓMEZ¹⁶, inicialmente la Comisión estimó que la creación de un impuesto sobre transacciones con divisas podría terminar reduciendo los volúmenes de comercio,

¹⁴ Véase a este respecto la Propuesta de Decisión del Consejo relativa al sistema de recursos propios de la UE [COM(2011) 510 final, de 29 de junio de 2011]. A través de la citada Propuesta se propuso modificar el sistema de financiación de la UE para sustituir progresivamente las aportaciones de los Estados por recursos propios de la Unión, fundamentalmente un IVA reformado y un impuesto sobre transacciones financieras [*Communication A Budget for Europe 2020*, COM (2011) 500 final. Véase la propuesta para una Decisión del Consejo sobre el sistema de recursos propios de la UE. COM(2011) 510 final].

¹⁵ Tal y como se señala en el Memorándum que acompañaba a la propuesta de Directiva la implantación de este Impuesto sobre las Transacciones Financieras podría llegar a influir en la conducta del mercado y en los modelos de negocio, afectando al comercio automatizado fundamentado en la realización de operaciones de alta frecuencia y escaso margen de beneficio. Ciertamente esta circunstancia parece conceder al citado impuesto un significativo rasgo extrafiscal.

¹⁶ SANZ GÓMEZ, R., «Un impuesto sobre transacciones financieras para la Unión Europea: la propuesta de la Comisión», *Quincena Fiscal*, núm. 1-2, 2012 (consultado en www.westlaw.es).

contribuyendo a aumentar la inestabilidad de los cambios. Sin embargo en su Propuesta de Directiva estimaba la Comisión que la eventual aplicación de un Impuesto sobre las Transacciones Financieras podría desincentivar aquellas operaciones que no ayudan a la eficacia de los mercados, contribuyendo a hacerlos más estables.

El Impuesto sobre las Transacciones Financieras propuesto por la Comisión es un impuesto indirecto, proporcional (si bien materialmente progresivo), real y objetivo, con fuerte presencia de elementos extrafiscales. Dicho impuesto sometería a gravamen la capacidad económica puesta de manifiesto por una entidad financiera al intervenir en transacciones de esta naturaleza, resultando exigible a cada una de las entidades.

El impuesto se aplicaría a todas las transacciones financieras, objeto de definición en el artículo 2.1 de la Propuesta de Directiva. Tiene la consideración de transacción financiera cualquiera de los siguientes: la compra y venta de un instrumento financiero antes de su compensación y liquidación, incluidos los pactos de recompra y recompra inversa y los préstamos de valores y toma de valores en préstamo; la transferencia entre entidades de un grupo del derecho a disponer de un instrumento financiero como propietario y cualquier otra operación equivalente que implique la transferencia de los riesgos asociados al instrumento financiero, en los casos en que no estén sujetas en virtud de lo indicado con anterioridad; y la firma o modificación de contratos de derivados.

Dicha figura se proyectaría así sobre todo tipo de instrumentos financieros (incluidos los productos sustitutivos que puedan llegar a existir para cualquiera de ellos), negociados en mercados organizados o mercados no oficiales. Se incluyen así los productos estructurados (instrumentos financieros ofrecidos mediante titulización) equivalentes a cualquier otro instrumento financiero.

En relación con la delimitación de la base imponible, la Propuesta de la Comisión ha tratado de evitar la eventual distorsión del mercado financiero y el riesgo de deslocalización de capitales. De conformidad con lo manifestado por la Comisión la base imponible del impuesto habría de definirse preferentemente partiendo de las operaciones realizadas por las instituciones financieras y remitiéndose a la normativa comunitaria encargada de regular este tipo de mercados.

La Propuesta de Directiva establece una serie de exenciones, tanto subjetivas como objetivas. No se exigiría el Impuesto al Mecanismo Europeo de Estabilidad Financiera, al FMI o a instituciones equivalentes, así como a las contrapartes centrales y a los depositarios centrales de valores estatales e internacionales cuando actúen como tales, al estimarse que dicha actividad no tiene carácter comercial. En todo caso el conjunto de las exenciones solo alcanza a las entidades previstas en la Directiva, sin que ello obste al gravamen de la otra entidad financiera que intervenga en la operación, de acuerdo con lo señalado por el artículo 1.3, segundo párrafo.

Por su parte las exenciones objetivas se refieren a la transacción, no gravándose a ninguna de las partes contratantes. Quedarían exentas aquellas transacciones en las que intervengan la UE, el Euratom y los órganos creados por ellos y a los que se aplique el Protocolo núm. 7 sobre los privilegios y las inmunidades de la UE. Y ello con independencia de las exenciones relativas al Banco Central Europeo (BCE) y al Banco Europeo de Inversiones, así como a los bancos centrales de cada Estado miembro.

La exención referente a aquellas operaciones que afecten al Sistema Europeo de Bancos Centrales persigue evitar posibles obstáculos para la refinanciación de entidades privadas o la aplicación de instrumentos de la política monetaria.

Se hallan igualmente exentas, de conformidad con lo señalado en el artículo 1.4 a) de la Propuesta de Directiva, las operaciones de mercado primario tales como emisiones, asignaciones o suscripciones referentes a acciones de sociedades y otros valores equiparables, así como obligaciones u otras formas de deuda titulizada. El principal objetivo perseguido no es otro que no obstaculizar la captación de capitales por parte de los gobiernos estatales y de las empresas. Gozarían asimismo de exención las operaciones de mercado primario sobre determinados productos, pero no aquellas que se realicen sobre sus derivados. Y no quedarían incluidas dentro del ámbito del impuesto las actividades de préstamo y el endeudamiento de los hogares, empresas o instituciones financieras, así como otras actividades como préstamos hipotecarios, contratos de seguro, créditos al consumo o transacciones de pago. Tampoco estarían sujetas las transacciones de productos físicos, aunque sí sus derivados.

Destaca especialmente la ausencia de imposición existente sobre las operaciones de divisas, fundamentada en el hecho de que su gravamen podría crear problemas de compatibilidad con el Tratado de Funcionamiento de la UE, originando situaciones de discriminación sobre las transacciones entre Estados de la Eurozona y aquellos Estados que no han adoptado la moneda única.

Tienen la consideración de sujetos pasivos del Impuesto sobre las Transacciones Financieras aquellas entidades financieras que intervengan en las transacciones gravadas¹⁷. Como regla general, para que una operación quede sujeta al impuesto es necesario que intervenga una entidad financiera. Atribuye el artículo 9 de la Propuesta de Directiva la condición de sujeto pasivo a cada una de las entidades financieras que intervengan en la realización de la operación, siempre que sea parte en la transacción (actuando por cuenta propia o ajena), actúe en nombre de una de las partes en la transacción o esta se haya realizado por cuenta de ella¹⁸.

Adviértase en consecuencia que, al amparo de la citada regulación, podrían llegar a existir dos sujetos pasivos en el supuesto de que la concreta transacción se realizase entre dos entidades financieras, pero nunca más de dos, ya que si una entidad opera por cuenta de otra solo a esta se la calificará de sujeto pasivo. De este modo cada Estado miembro podría exigir el impuesto sobre la entidad financiera interviniente en la transacción que, de conformidad con lo señalado en la Propuesta de Directiva, se considerase localizada en su territorio. Téngase presente además que ambos contribuyentes ponen de manifiesto su capacidad económica. Ciertamente el importe del beneficio obtenido por la transacción ya queda gravado en el marco de los impuestos sobre la renta de las sociedades. Sin embargo la manifestación de capacidad económica sometida a gravamen presente un carácter

¹⁷ El concepto de entidad financiera es objeto de regulación en el artículo 2.1.7 de la Propuesta de Directiva, que recoge a tal efecto una lista abierta, incluyéndose una cláusula final en la que se hace referencia a «cualquier otro sujeto cuyas actividades financieras constituyan una parte sustancial de su actividad global». No obstante se prevé que la Comisión pueda, de acuerdo con lo establecido en el artículo 13 de la Propuesta, establecer reglas concretas mediante un acto delegado. En todo caso el impuesto se exigiría en virtud del principio de residencia y no del lugar en que se realice efectivamente la transacción. Se aplica pues el principio de residencia como punto de conexión para la sujeción al tributo.

¹⁸ Precisa además el artículo 9.2 de la Propuesta de Directiva que, cuando una entidad financiera actúe en nombre o por cuenta de otra, será esta segunda entidad la que se considere sujeto pasivo.

diverso. Así, en el Impuesto que grava las Transacciones Financieras la base imponible se concreta en la contraprestación y no en la plusvalía puesta de manifiesto, tal y como se precisa en el Considerando 10 de la propuesta de Directiva.

Ha de quedar claro no obstante que los particulares no quedarían sometidos a gravamen por este Impuesto sobre las Transacciones Financieras diseñado en la Propuesta de Directiva de la Comisión. Tal y como ha precisado SANZ GÓMEZ ¹⁹, a resultas de esta circunstancia cabría plantearse hasta qué punto quedan vulnerados los principios de igualdad o de neutralidad, al producirse una sobreimposición de las operaciones entre entidades financieras, resultando duplicada la carga tributaria. Piénsese además que, por lo que a la entidad adquirente se refiere, esta pagaría nuevamente el impuesto si revendiese el producto financiero. Y, al margen de que el tipo de gravamen aplicable resulte reducido, en tanto en cuanto es exigible por la realización de cada transacción, terminaría produciéndose un efecto cascada consecuencia de la propia intención de reducir la volatilidad en los mercados, no pudiendo deducirse la cuota previamente soportada.

El gravamen quedaría pues limitado a aquellas operaciones realizadas por las instituciones financieras, con la finalidad de que tanto las economías domésticas como las pymes que no inviertan de manera activa en los mercados financieros no se vean afectados por el impuesto. Asimismo se trata de evitar que las entidades financieras terminen repercutiendo, de algún modo u otro, el coste de alguna forma sobre otros sujetos, distorsionando la incidencia del impuesto.

Dispone el artículo 9.3 de la Propuesta de Directiva que podrá exigirse responsabilidad solidaria sobre aquellos que hayan sido parte en una transacción financiera y que no tengan la condición de sujetos pasivos. Dicha responsabilidad resultaría exigible a pesar de que los contratantes no sean entidades financieras. Por su parte su artículo 9.4 permite a los Estados miembros establecer supuestos de responsabilidad solidaria distintos de los anteriores. Uno de estos supuestos sería, por ejemplo, el relativo a aquella persona física por cuya cuenta hubiera intervenido en la transacción uno de los contratantes.

De cara a precisar el Estado donde deba gravarse una transmisión determinada habrá que atender a la residencia del sujeto pasivo y no al lugar donde se realice la operación. *A priori* ello habría de posibilitar una mayor distribución de los ingresos tributarios, permitiendo además reducir las distorsiones que pudiera llegar a producir el impuesto y minorando en buena medida los riesgos de elusión fiscal.

¿Y cuándo se ha de estimar que una entidad financiera se considera localizada en un Estado miembro? Con carácter general, cuando concorra alguna de las circunstancias previstas en el artículo 3.1 de la Propuesta de Directiva. Así, tratándose de un sujeto pasivo a los que se refiere el artículo 2.1.7 j) de dicha Propuesta, habrá de estarse a lo previsto en su artículo 3.4. Y, concurriendo más de una de

¹⁹ SANZ GÓMEZ, R., «Un impuesto sobre transacciones financieras para la Unión Europea: la propuesta de la Comisión», ob. cit. (consultado en www.westlaw.es). En palabras del citado autor «Una decisión de estas características, aunque establezca una diferencia de trato, entra en el margen de discrecionalidad de las instituciones al definir los elementos del tributo. Protege valores relevantes y no parece que pueda considerarse manifiestamente irrazonable. Al revés: obedece a la necesidad de responder a un problema puesto de manifiesto por muchos y busca un delicado equilibrio entre los diferentes objetivos que se persiguen».

las circunstancias previstas, las mismas habrían de ser tomadas en consideración por el orden previsto en el citado precepto, siendo los criterios a considerar, por este orden, los siguientes: el Estado miembro que haya concedido a la entidad financiera la autorización para desarrollar su actividad, en relación con las operaciones a las que alcance dicha autorización; la sede social de la entidad; el domicilio o residencia habitual de la entidad; y la localización de una sucursal, en relación con las transacciones efectuadas por dicha sucursal.

Señala el citado artículo 3.1 de la Propuesta de Directiva en su apartado quinto que la entidad financiera situada en un tercer Estado que realice una transacción gravable con otra entidad financiera o un particular establecidos en algún Estado miembro de la UE se considerará establecida en dicho Estado miembro, a efectos de la exacción del impuesto. Se prevé así la atracción de la entidad extranjera, la cual únicamente podría evitarse en el supuesto de que la entidad a la que se atribuya la cualidad de sujeto pasivo demuestre que la operación no está vinculada con Estado miembro alguno.

La cuantificación de la base imponible correspondiente a este Impuesto sobre las Transacciones Financieras queda regulada en los artículos 5 a 7 de la Propuesta de Directiva, quedando integrada la misma por la contraprestación de la transferencia realizada por el sujeto pasivo, la cual podrá ser efectuada por la otra parte o por un tercero.

A tal efecto, y en atención a la propia delimitación del hecho imponible del impuesto, procede diferenciar entre las transacciones relativas a derivados y aquellas que se refieren a otros productos. Tratándose de productos financieros no derivados la base imponible queda determinada por el precio que las partes hayan acordado, previendo en este sentido el artículo 5 de la Propuesta en sus apartados 2 y 3 la aplicación del principio *arm's length* cuando el precio acordado sea inferior al de mercado y, específicamente, tratándose de operaciones entre entidades vinculadas. En cambio, en el supuesto de contratos de derivados la base imponible de la operación se determinaría atendiendo al valor hipotético en el instante de la transacción, definido como el valor de los activos subyacentes de un derivado al precio presente. Rechazó así la Comisión ²⁰ la posibilidad de aplicar el precio de transmisión en esta clase de operaciones, con la finalidad de evitar el surgimiento de distorsiones entre los derivados y los mercados de activos subyacentes ²¹.

En cuanto a los tipos de gravamen, la Comisión puso de relieve desde un primer momento que dichos tipos habrían de ser reducidos con la finalidad de minimizar los efectos no deseables (especialmente la deslocalización de actividades financieras), evitándose que se viese incidido el coste derivado de la captación de capital para inversiones no financieras.

En líneas generales la fijación de los tipos de gravamen responde a la concurrencia de los propios riesgos de deslocalización relacionados con la movilidad del producto financiero gravado, así como a la cuantificación de la base imponible. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 8 de

²⁰ Véase en este sentido el Documento de trabajo de la Comisión SEC (2010) 409 final, *Innovative financing at a global level*, 1th April 2010, pág. 24.

²¹ A ello se ha de sumar, además, el dato de que los flujos de caja reales relacionados con la compra de los derivados eran sensiblemente menores que su valor hipotético, por lo que la carga fiscal efectiva podría ser mucho más elevada en el presente supuesto.

la Propuesta de Directiva sería de aplicación una tasa de gravamen del 0,1 por 100 para los productos no derivados y del 0,01 por 100 para estos. Ambos tipos impositivos tienen la consideración de mínimos, lo que significa que los Estados miembros podrían elevarlos al transponer la Directiva, si bien no cabría la introducción de diferenciaciones entre transacciones de la misma categoría.

El devengo del tributo se producirá en el instante en el que se realice cada transacción, de acuerdo con el artículo 4.1 de la Propuesta de Directiva. El pago del impuesto se articularía a través de un sistema informatizado (como corresponde a la propia naturaleza de los mercados en los que habría de operar). Siendo efectuada la transacción electrónicamente, el impuesto sería exigible en el momento mismo del devengo, pudiendo efectuarse automáticamente a través de las plataformas de comercio que realizan las transacciones. En el supuesto de que la transacción no se realizase electrónicamente, el impuesto sería exigible pasados tres días, plazo otorgado con la finalidad de que pueda procesarse manualmente el pago, no llegando a derivarse ventajas de caja para la entidad de que se trate.

Al margen de este pago, instantáneo, se prevé que los sujetos pasivos del impuesto comuniquen con carácter mensual (antes del día diez del mes siguiente) toda la información necesaria para la cuantificación de aquel que se hubiese devengado a lo largo del mes. A tal efecto habrá que identificar a las partes intervinientes en la realización de la transacción, así como su objeto y el valor de la transacción, debiendo informarse del valor total de las transacciones sujetas a cada tipo de gravamen y correspondiendo a los Estados adoptar las medidas necesarias para concretar estas obligaciones y cualesquiera otras relativas a los aspectos formales del impuesto.

Téngase presente para finalizar que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 11 de la Propuesta de Directiva, los Estados miembros deberán adoptar medidas para prevenir la evasión y elusión fiscales y el abuso, pudiendo dictar la Comisión actos delegados que concreten medidas de este tipo adoptadas por el conjunto de los Estados miembros. Asimismo se prevé la utilización de mecanismos de intercambio de información en materia de transacciones financieras y de cooperación administrativa.

III. ACTUACIONES ACOMETIDAS POR FRANCIA Y ALEMANIA

Dentro de la UE los Gobiernos de Alemania y Francia acordaron ya proponer la aplicación de una tasa anual para la banca mediante la creación de una serie de instrumentos legales destinados a obligar a estas entidades a financiar de su bolsillo las próximas crisis que puedan llegar a desatarse. El objetivo básico perseguido por ambos Gobiernos no fue otro que reestructurar (e incluso desmantelar) un banco para evitar que pueda terminar «contaminando» a todo el sistema. A tal efecto se pretendía aplicar una tasa especial anual al conjunto de las entidades financieras que habría de ingresarse en un fondo destinado a financiar, llegado el momento, las medidas anticrisis necesarias. Adicionalmente la aplicación de esta tasa comprendería, de darse el caso, el desmembramiento completo de la entidad afectada.

Así, por ejemplo, el Gobierno francés preveía aplicar un gravamen del 50 por 100 a los *bonus* de la banca en 2010 procedentes, no ya solo de entidades bancarias, sino también de las aseguradoras

y de fondos de alto riesgo. De este modo la Administración gala pretendía seguir el modelo del Reino Unido, aplicando durante el citado ejercicio 2010 un impuesto excepcional del 50 por 100 sobre aquellos *bonus* de la banca correspondientes al ejercicio 2009 que superasen los 27.500 euros²². Dicha tasa, que habría de ser abonada por las entidades y no por los empleados, resultaría de aplicación en virtud de un Proyecto de Ley redactado en su día con la finalidad de enmendar la regulación del sector.

Como seguramente se recordará, con fecha de 9 de diciembre de 2009 el Tesoro británico anunció la aplicación por parte del Reino Unido de un impuesto extraordinario del 50 por 100 sobre aquellas primas procedentes del sector financiero que superasen las 25.000 libras (27.700 euros), con el objetivo de que los bancos otorgasen prioridad al fortalecimiento de sus *ratios* de capital en lugar de a las retribuciones de sus altos ejecutivos²³. La citada tasa se concreta en un porcentaje sobre la parte del balance de los bancos que presenta mayor riesgo: grandes depósitos sin garantía y financiación en mercados a corto plazo, entre otros pasivos. Ya por aquel entonces desde las Administraciones británica y francesa se propuso la aplicación a nivel internacional de un impuesto extraordinario sobre los *bonus* cobrados por los directivos bancarios en 2009, al considerar que estas primas solo han sido posibles gracias al apoyo del conjunto de los Gobiernos para rescatar de la crisis al sector financiero. Se defendió así la creación de una tasa sobre las transacciones financieras, así como la puesta en funcionamiento de fondos de garantía similares a los que ya existen en España para que los propios bancos contribuyan a la reestructuración o liquidación de entidades con problemas (caso del FROB, Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria), reiterándose además la necesidad de que las entidades bancarias abonen una prima por las garantías públicas.

Inicialmente dos fueron las posibilidades barajadas por el Gobierno francés al respecto. En primer lugar, la creación de un fondo de garantía para intervenir en caso de bancarrota. Y, en segundo término, la dedicación de la recaudación al Presupuesto del Estado, dado que son los Estados los que se encuentran obligados a acudir a salvar las entidades financieras en dificultad. A tal efecto el Gobierno francés solicitó al FMI la realización de una serie de «propuestas» o «recomendaciones» que permitiesen recuperar el dinero público empleado para ayudar a los bancos y a las otras entidades financieras durante la crisis.

Pues bien, el Gobierno francés terminó sumándose a la iniciativa británica de imponer ya en el ejercicio fiscal de 2010 una tasa del 50 por 100 a los sobresueldos de los banqueros, los llamados *bonus*. Se trató de la aplicación, de una sola vez, de un gravamen sobre dichos *bonus*, al estimarse que aquellos sobresueldos procedentes del ejercicio 2009 se habían visto incrementados, al menos en parte, gracias al apoyo de los Gobiernos al sistema bancario. Se estimaba así por parte del Tesoro

²² Recuérdese que la Administración británica propuso ya en su día, durante la reunión de Ministros de Finanzas del G-20 ampliado celebrada en *Saint Andrews* (Escocia), la introducción de una tasa a la banca. Y, con fecha de 8 de febrero de 2011 se conoció que el Gobierno británico ingresaría 800 millones de libras (947 millones de euros) más de los previstos por la tasa sobre los beneficios bancarios, gracias a las ganancias adicionales obtenidas por las entidades bancarias del citado país. De este modo el citado Gobierno espera recaudar en 2011 unos 2.500 millones de libras (unos 2.959 millones de euros). Inicialmente la Administración británica previó la aplicación de una tasa reducida en 2011, ante las incertidumbres en el mercado. Sin embargo con posterioridad se estimó que no resultaba necesaria dicha transición, al estimarse que la resistencia del sector bancario había mejorado y que los mercados tenían mayor certeza sobre los plazos y dirección de los cambios regulatorios.

²³ Ciertamente la aprobación del citado gravamen provocó ya en su día una importante reacción desde los mercados financieros británicos, que calificaron la medida de «populista», vaticinando un éxodo de talentos hacia plazas financieras más laxas.

galo que resultaba inaceptable el hecho de que los contribuyentes del citado país terminaran pagando la «factura» derivada de las pérdidas causadas por la reciente crisis financiera y que, por el contrario, los accionistas y empleados de las principales instituciones disfrutasen del conjunto de las ganancias obtenidas una vez que la economía empezara a recuperarse.

De este modo el Estado galo se inclinó por el establecimiento de una tasa que gravase las primas de los operadores de mercados y los grandes directivos bancarios (sin carácter indefinido), al objeto de financiar, al menos inicialmente, el fondo de garantía de depósitos, si bien finalmente podría terminar financiando a las pequeñas y medianas empresas.

Finalmente, con fecha de 30 de enero de 2012 el Gobierno francés anunció la aplicación en Francia de una tasa a las transacciones financieras del 0,1 por 100 a partir del mes de agosto de 2012. Dicha tasa fue finalmente aprobada en la Sesión del Consejo de Ministros galo de 8 de febrero de 2012, previéndose la aplicación de un impuesto del 0,1 por 100 a los intercambios de acciones entre empresas con sede social en París que tengan una capitalización bursátil superior a los 1.000 millones de euros. Se trataba, en realidad, de una versión «suavizada» del Proyecto inicial, ya que en un primer momento el Gobierno francés dejó entrever que aplicaría la tasa a todas las operaciones financieras, independientemente de su procedencia. Finalmente se optó por acotar el ámbito de aplicación del gravamen a las nacionalizadas que superasen el valor citado. Quedaban además exentas las compañías extranjeras que cotizasen por debajo de la cantidad, al objeto de evitar una «fuga» de las empresas foráneas a otras plazas bursátiles. La tasa tampoco afectará a las operaciones de obligaciones y otros productos derivados.

Sí gravará, en cambio, con un 0,01 por 100 el llamado *trading* de alta frecuencia, que permite comprar y vender acciones en microsegundos gracias a la tecnología de los ordenadores con el objetivo de obtener mayores beneficios. El Proyecto gubernamental también incluyó el mismo impuesto para las operaciones de CDS (*Credit Default Swaps*), derivados que cubren el riesgo de suspensión de pago de un país o de una empresa y que están muy ligados a la volatilidad de los mercados. Con la puesta en marcha de la medida el Ejecutivo galo esperaba recaudar 1.100 millones de euros²⁴.

En el caso concreto del Gobierno alemán, la iniciativa fue aprobada inicialmente como Anteproyecto de Ley, con la finalidad de que el gravamen resultase aplicable ya en el mismo año 2010, si bien inicialmente el referido gravamen se proyectaría solo sobre las entidades bancarias, a expensas del criterio adoptado finalmente por el Gobierno galo. Una divergencia significativa en el gravamen adoptado por ambos Estados radicaba en el destino que habría de otorgarse a las cantidades recaudadas con aquel. Así, mientras Alemania contempló crear un fondo común en el que los bancos ingresasen una cuantía (de unos 1.300 millones de euros aproximadamente) destinada a hacer frente a las intervenciones de las entidades bancarias y a los costes derivados de dichas operaciones de rescate, Francia, por su parte, planteó que esos fondos fuesen a parar al Presupuesto del Estado.

Por lo que al Estado alemán se refiere, terminó aprobándose la imposición de una tasa a la banca destinada a rescatar entidades en quiebra y a amortiguar posibles insolvencias en el sector

²⁴ Ello contrasta con las pretensiones de las ONG, principales defensoras del gravamen, que proponían un impuesto del 0,2 por 100, que permitiese recaudar 8.000 millones de euros. Por otro lado el dinero obtenido por Francia no se destinará a financiar la ayuda al desarrollo, sino que se invertirá en reducir el déficit público.

financiero. Dicha decisión quedó enmarcada dentro de la creación de fondo de crisis destinado a ser activado en caso de que una concreta entidad bancaria entrase en una situación grave y complicada, siendo evaluada la cuota a satisfacer por las distintas entidades bancarias en función de sus activos y de su perfil de riesgo. La finalidad última perseguida no es otra que obligar a las entidades financieras a asegurarse ante los riesgos de sus actividades, coexistiendo este nuevo sistema diseñado por la Administración germana con el denominado *Soffin*, esto es, un instrumento desarrollado por el Gobierno alemán en 2008 con el objetivo de apoyar a la banca alemana, conformado en la actualidad por una suma próxima a los 480.000 millones de euros.

Al amparo de esta nueva regulación acordada, el conjunto de los bancos cuya sede radique en Alemania habrá de satisfacer el nuevo impuesto, además de aquel otro que han de abonar anualmente, el 30 de septiembre de cada ejercicio²⁵. La medida fue rechazada frontalmente por las principales financieras germanas, para quienes su implantación podría llegar a dificultar la concesión de créditos, provocando además el traspaso de los costes derivados de la implantación de dicha tasa a los clientes.

La nueva tasa fue aprobada por el Consejo de Ministros alemán con fecha 25 de agosto de 2010, previéndose su entrada en vigor para 2011 y afectando al conjunto de los bancos con sede en Alemania. La aprobación de la referida tasa se integra dentro de la nueva regulación bancaria decidida por el Gobierno, a través de la cual se pretende reorganizar los procesos de insolvencia bancaria en situaciones de futuras crisis financieras. Con su aplicación se espera recaudar, aproximadamente, 1.200 millones de euros anuales.

Inicialmente el Proyecto de Ley aprobado al efecto y destinado a regular las distintas actuaciones susceptibles de llevarse a cabo con la finalidad de afrontar las eventuales crisis de financiación que pudieran llegar a padecer las principales entidades financieras del país debía superar todavía sendas votaciones en ambas Cámaras parlamentarias²⁶.

Pues bien, con fecha 26 de noviembre de 2010 el *Bundesrat* aprobó la imposición de una tasa al conjunto de toda la banca del país, al objeto de constituir un fondo de reservas que sirva para hacer frente a futuras crisis financieras y para liberar, al menos en parte, al Estado y a los contribuyentes de la obligación de tener que asumir el coste de la misma. De este modo se obliga a los bancos germanos a destinar una porción de sus beneficios al Estado al objeto de crear un fondo que sea utilizado en caso de amenaza de quiebra de un banco considerado estratégico. Dicho fondo fue diseñado con la finalidad de contar con una dotación de unos 70.000 millones de euros, según las primeras previsiones efectuadas.

²⁵ De conformidad con los cálculos preliminares efectuados en su momento las grandes instituciones privadas aportarían 690 millones al fondo, los bancos regionales otros 319 millones y, las cajas de ahorros, unos 60 millones de euros. De cualquier manera la totalidad de las entidades bancarias con sede en Alemania quedan obligados a pagar el impuesto, que habrá de abonarse anualmente cada 30 de septiembre.

²⁶ Además de la referida tasa bancaria, el Proyecto de Ley aprobado por el Gobierno germano a finales de agosto de 2010 contemplaba otras cuestiones tales como la regulación de nuevos procesos de insolvencia para los bancos, la obligación de los mismos de elaborar una especie de «hoja de ruta» que marque las actuaciones a seguir en caso de crisis financiera y la regulación de las ayudas estatales las cuales, si bien se mantuvieron a pesar de la creación del nuevo fondo, quedaron limitadas en 20.000 millones con garantías de devolución absoluta.

El Estado alemán se mostró desde un primer momento partidario de que dicha tasa, que persigue tanto la reducción del déficit nacional como la elaboración de mejores reglas para los mercados financieros alemanes, se implante igualmente en otros Estados europeos, defendiéndose a tal efecto la aplicación de una tasa internacional a las transacciones financieras que termine siendo universalmente aceptada y que no resulte de aplicación únicamente para un concreto ejercicio, al objeto de evitar que, a raíz de la crisis experimentada por el sistema financiero, los contribuyentes terminen pagando por los riesgos tomados en el sector bancario. Desde nuestro punto de vista, sin embargo, ha de reconocerse que se tardará en recaudar el dinero necesario para poder rescatar de la quiebra a un banco importante. No obstante desde el primer año de implantación de la tasa bancaria alemana su recaudación servirá para poder «cortar» un eventual «contagio» al resto del sistema financiero, ahorrándose así inversiones de dinero público como las que salvaron en su día en el año 2008 al Banco *Hypo Real Estate* ²⁷.

Al amparo de la regulación aprobada, la cantidad gravada a cada banco no podrá superar el 15 por 100 del resultado anual, dependiendo de su importancia sistémica. Serán gravados los pasivos de cada banco menos el capital propio y los depósitos de los clientes, presentando la tarifa anual un carácter progresivo: hasta los 10.000 millones de euros, el 0,02 por 100; y, entre 10.000 y 100.000 millones, el 0,03 por 100. Por lo que respecta al volumen nominal de los derivados fuera de balance, quedará gravado con el 0,00015 por 100. Y en el supuesto de que el banco en cuestión no tuviese beneficios se gravaría con una cantidad menor.

El criterio adoptado para determinar la cuota que cada entidad habría de aportar se concreta en la realización de un cálculo de sus reservas de dinero. De este modo, una entidad que dispusiese de grandes reservas habría de abonar una cuota menor, ya que ofrecería menos riesgo en caso de problemas. En todo caso la principal finalidad perseguida con la implantación de esta figura no es otra que incentivar a la banca para consolidar sus inversiones y limitar los riesgos en periodos de inestabilidad, facultándose al Estado para apropiarse u ordenar el desmantelamiento de una determinada entidad bancaria, en el supuesto de que esta dejase de pagar la tasa.

En resumen, el Gobierno alemán aprobó a finales del pasado mes de agosto de 2010 una tasa bancaria destinada a hacer frente a los rescates financieros ²⁸, concretándose la imposición del citado gravamen en un porcentaje sobre los beneficios de las entidades. En líneas generales la «tasa bancaria» aprobada por el Gobierno alemán se presenta como un impuesto sobre los beneficios de los bancos destinado a evitar que el Estado tenga que financiar el rescate de instituciones económicas. El dinero recaudado con la aplicación de la citada tasa pasaría a formar parte de un fondo al que podría acudir cualquier banco o institución financiera que estuviese a punto de llegar a la quiebra, quedando condicionado el importe de la tasa por el tamaño de la entidad en cuestión y por el nivel de riesgo de sus actividades. El Ejecutivo germano espera recaudar unos 1.300 millones de euros con la imposición del citado gravamen, destinado en última instancia a preservar la competi-

²⁷ Concretamente la citada operación tuvo un coste de más de 100.000 millones de euros en garantías públicas (7.800 millones de euros en dinero líquido), lo que representó una cantidad 83 veces superior a aquella que el Gobierno alemán espera recaudar el próximo año 2011 con la aplicación de la nueva tasa.

²⁸ Recuérdese a este respecto que el Gobierno y los bancos alemanes salvaron en el pasado el *Hypo Real Estate* con un crédito de 50.000 millones.

tividad de los bancos alemanes. No obstante la implantación de la tasa contó desde el primer momento con la oposición de los bancos alemanes, que rechazaron el gravamen al considerarlo ineficaz, ya que a los especuladores les da igual realizar sus negocios en las bolsas europeas o en los mercados asiáticos o estadounidenses.

Ya en el año 2006, antes de que se desencadenara la actual crisis padecida por los mercados financieros, el fondo alemán había recaudado con la aplicación de este método 1.300 millones de euros, de los cuales 690 procedían de los bancos privados, 319 de los bancos públicos regionales (los llamados *landesbanken*) y 60 millones de las cajas de ahorros. En cuanto a los más de 200 millones restantes, procedían de bancos menores.

Tanto los fondos de inversiones como las aseguradoras quedan exentas de la aplicación de esta tasa. Con carácter adicional la norma alemana reguladora de su aplicación entra a delimitar el proceso de insolvencia ordenada de bancos en apuros. Se trata, en todo caso, de una regulación que ha sido objeto de importantes críticas por parte de la oposición y de los pequeños bancos, que han mostrado su disconformidad por tener que contribuir a un fondo que únicamente socorrería a los bancos de importancia sistémica.

Dentro igualmente del ámbito comunitario Hungría ha impuesto ya una tasa a los bancos, reduciendo su Impuesto sobre Sociedades. Se trata de una medida adoptada dentro de un fuerte plan de recorte del gasto público que incluye varias reducciones impositivas y medidas de ahorro en el gasto público orientadas a tratar de superar la grave crisis que sufre el país centroeuropeo, teniendo su entrada en vigor como principal finalidad ahorrar unos 426 millones de euros. El Impuesto sobre Sociedades con beneficios bajos pasó en el citado país del 19 al 10 por 100. Y, como contrapartida, se dispuso la introducción de un nuevo impuesto a la banca y a las aseguradoras con el que espera ingresar unos 700 millones de euros anuales durante los tres años en los que esta medida estará en vigor, dada la importancia de fomentar las pequeñas y medianas empresas y de simplificar la burocracia. Asimismo se aprobó la eliminación de diez pequeños impuestos, entre los que destaca la tasa sobre herencias en el seno de las familias ²⁹.

Por el contrario el Ejecutivo italiano se mostró contrario a la imposición de una tasa bancaria en el ámbito de la UE, al estimar que el conjunto de la deuda italiana (esto es, la resultante de la suma de la privada y de la pública) goza en la actualidad de una excelente salud dentro de la Zona Euro. En opinión del Ejecutivo italiano la aprobación unilateral de una tasa sobre transacciones financieras en el marco de la UE podría conducir a una «fuga» de transacciones hacia Estados Unidos o hacia otros países en el hipotético caso de que la aplicación del referido gravamen se produjese únicamente en el ámbito comunitario.

²⁹ Según los planes del Gobierno húngaro, la reducción del Impuesto sobre Sociedades se prevé aplicar a las empresas con beneficios inferiores a los 500 millones de forintos (1,8 millones de euros), pretendiéndose además el ahorro de 426 millones de euros con severos ajustes en el sector público que han de incluir la congelación del gasto y una reforma del esquema de sueldos destinada a reducir la masa salarial en un 15 por 100. Adicionalmente el número de miembros en las direcciones de las empresas estatales bajará de 319 a 60, con un salario máximo de 7.000 euros. Recuérdese a este respecto que el Estado húngaro se vio obligado en octubre de 2008 a acudir a un préstamo internacional de 20.000 millones de euros para evitar la bancarrota.

Por otro lado, esta implantación de una tasa a la banca fue contemplada como una alternativa de cara a la articulación del segundo plan de rescate para Grecia, consistiendo las otras dos en recomprar deuda griega implicando al sector privado (alternativa que corría el riesgo de ser tachada de impago selectivo por las agencias de *rating*) y en utilizar el actual fondo de rescate para comprar deuda de Grecia en el mercado secundario (donde por aquel entonces cotizaba con un descuento significativo). Sin embargo, finalmente esta posibilidad consistente en aplicar una tasa al sector bancario como vía para articular el segundo rescate heleno fue abandonada.

Inicialmente la adopción de la citada alternativa fue contemplada como una de las fórmulas de conseguir una aportación sustancial de las instituciones financieras sin que fuese considerado como un impago por las agencias de *rating*. La propuesta contemplaba gravar con un 0,0025 por 100 el total de los activos de los bancos de la Zona Euro. Sin embargo Alemania no veía viable esta alternativa debido a su difícil implantación, mostrándose en cambio más partidaria de que los bancos canjeasen sus bonos que vencían a corto plazo por otros con vencimiento a 30 años, para lo que se les daría algún tipo de incentivo. Esta opción comportaría un impago selectivo de Grecia, según las agencias de *rating*. Debido a ello los Estados debían trabajar también en cómo recapitalizar a los bancos que poseyesen deuda helena y cómo dotarles de garantías para poder seguir acudiendo a las ventanas de liquidez del BCE, ya que la institución había advertido que no aceptaría como colateral una deuda que fuese considerada como impago por parte de las calificadoras.

Ciertamente la implantación de una tasa a los bancos se presentaba como una posibilidad para implicar al sector privado en el segundo rescate. Ello podría arrojar 30.000 millones de euros a lo largo de tres años y podría satisfacer las demandas de Alemania, Holanda y Finlandia de que los acreedores privados contribuyesen de manera «sustancial» al nuevo plan de ayuda a Grecia, calculado en unos 110.000 millones de euros. Asimismo podría contribuir a evitar que la participación de bancos, aseguradoras y fondos de pensiones desembocase en una calificación de impago parcial o total de la deuda griega, a lo que se oponían frontalmente el BCE y países como España.

La implantación de dicha tasa podría contribuir, además, a consolidar el principio de una implicación del sector privado. Además, estaría justificada la ampliación al sector de las aseguradoras, ya que se recaudarían 30.000 millones de euros en un plazo de tres años, cantidad suficiente para cubrir el actual plan de rescate a Grecia. La clave estaría en cómo gestionar esos fondos. *A priori* la solución ideal sería utilizar ese dinero para proporcionar una garantía para la Facilidad Europea de Estabilidad Financiera. De ese modo no solo quedaría demostrado que la tasa se utiliza para absorber las pérdidas potenciales de la deuda soberana, sino que se incrementaría la capacidad de conceder préstamos de la EFSF. Asimismo ampliaría el margen de maniobra de la institución, permitiendo la recompra de bonos y la recapitalización de los bancos.

Desde el sector bancario se argumentó que dicha medida, además de penalizar a aquellos bancos que no tuviesen exposición a la deuda griega, podría contribuir a debilitar los balances de los bancos, en un momento en el que los reguladores les exigen más reservas de capital. Desde nuestro punto de vista, sin embargo, dejando a un lado el posible riesgo de impago, el sistema bancario europeo ha demostrado estar en forma, como confirmaron además los resultados de las pruebas de resistencia publicados en julio de 2011. A mayor abundamiento, aquello que los bancos perdiesen con el

pago de este impuesto acabarían recuperándolo con creces con el abaratamiento de los costes de financiación cuando se dispasen los temores de los mercados.

Inicialmente la adopción de la citada medida fue descartada por la Eurozona como instrumento a través del cual pudiera acometerse el segundo rescate a Grecia. Sin embargo la Comisión Europea se mostró dispuesta a recuperar esta iniciativa adoptando la instauración de una tasa sobre las transacciones financieras. Y es que, según las previsiones del Ejecutivo comunitario, una tasa suficientemente baja frenaría la especulación sobre la deuda soberana a la vez que evitaría una deslocalización de la actividad de la banca hacia los paraísos fiscales.

Sin embargo con fecha de 10 de septiembre de 2011 se conoció que Alemania y Francia habían elaborado un borrador para un impuesto a la banca el cual había sido remitido a la Comisión Europea. A tenor de lo establecido en el citado borrador la base imponible del nuevo impuesto cubriría de forma homogénea todos los tipos de transacciones, lo que incluiría las acciones, las obligaciones o los productos derivados, planteándose además diversas opciones de cara al cálculo de su valor. En cambio no se incluirían ni los créditos ni los depósitos bancarios ni las operaciones con acciones en el mercado primario. La nueva tasa habría de ser abonada por el conjunto de las partes implicadas (compradores o vendedores) que se encuentren establecidos en la UE. No obstante ya desde un primer momento el gobierno del Reino Unido manifestó que no apoyaría un impuesto a las transacciones financieras en la Zona Euro ³⁰.

Ciertamente, desde nuestro punto de vista, a través de la citada medida podría evitarse la fragmentación del mercado interior, ya que algunos Estados han decidido su creación. En segundo término, se trataría de una respuesta a la crisis financiera, haciendo recaer sobre la banca una parte de la carga para solucionar la crisis. Por último, la adopción de dicha tasa permitiría frenar la especulación en los mercados financieros. Desde el BCE se ha argumentado, por el contrario, que dicha medida podría suponer una pérdida de la actividad de la UE, máxime si se tiene en cuenta que el sector de la banca atraviesa por momentos de dificultad, debiendo satisfacer las necesidades de financiación de la economía.

Así las cosas, a pesar de que la adopción de la citada medida requeriría la unanimidad de los Estados miembros, la Comisión estima que se trataría de una medida económicamente sostenible por los mercados siempre que sea «modesta», y a la vez técnicamente fácil de aplicar, productiva financieramente y apropiada políticamente.

En todo caso debe reconocerse que uno de los principales adversarios de este impuesto lo constituye la amenaza de deslocalización de la banca hacia territorios *offshore* (de baja tributación). Piénsese que aquellos Estados que no sufrieran la penalización de este impuesto en sus entidades financieras tratarían de instaurar todas las medidas posibles para atraer más actividad económica hacia su territorio. No obstante, según Bruselas, en el supuesto de que resultase suficientemente baja no com-

³⁰ Previéndose la posibilidad de que pudiera llegar a producirse un rechazo por parte de diversos Estados miembros de la UE se ha llegado a plantear incluso la posibilidad de crear un impuesto de estas características en el marco de la cooperación reforzada, circunscribiéndolo así a los diecisiete Estados de la Eurozona, si bien ello podría terminar complicando la creación de un Impuesto sobre las Transacciones Financieras a nivel mundial.

pensaría ese desplazamiento para tratar de evitar el impuesto. La Comisión estudió así imponer la tasa sobre los productos financieros más comercializados (acciones, bonos y derivados) con el objetivo de disuadir a los productos financieros más dañinos, que son los que más se utilizan en estas operaciones y los derivados que pueden desestabilizar los mercados. Concretamente el tipo de estas tasas sería del 0,1 por 100 para las acciones y obligaciones y del 0,01 por 100 para los productos derivados³¹.

IV. ESTUDIO DE LA LÍNEA DE ACTUACIÓN ADOPTADA POR EL GOBIERNO ESPAÑOL

Tradicionalmente el Gobierno español ha venido mostrándose favorable al establecimiento de un nuevo impuesto para las transacciones bancarias, respaldando así la iniciativa anunciada en su día por la Administración norteamericana al objeto de permitir que las futuras crisis financieras que puedan llegar a suscitarse sean afrontadas por las propias entidades bancarias.

En líneas generales se estimó por parte del Gobierno español que la adopción de la citada medida representa un avance importante para que el sistema financiero funcione de manera más eficaz, debiendo ser su finalidad última que las instituciones de créditos sean corresponsables a los desequilibrios que puedan llegar a generar. De hecho, dentro del ámbito de la UE la citada propuesta recibió ya en su día el apoyo expreso de los Primeros Ministros de Austria y Eslovaquia³².

Dentro de nuestro país el conjunto de las entidades bancarias manifestaron ya, en su día, su oposición a la adopción de la citada medida, señalando además que, en caso de aprobarse la medida, probablemente cada Estado de la UE terminaría implantando la suya propia, con el consiguiente perjuicio que ello ocasionaría al principio de libre competencia.

A ello se ha de añadir además que, dentro de nuestro ordenamiento bancario, opera ya en la actualidad el Fondo de Garantía de Depósitos, al que los distintos bancos y cajas de ahorros realizan aportaciones periódicas, no dotándose de fondos públicos³³.

Dicho fondo resulta sufragado por el sector financiero de forma proporcional y disponible para el conjunto de las entidades, quedando destinado a hacer frente a eventuales situaciones de crisis. En este sentido se ha venido contemplando la posibilidad de llevar a cabo una ampliación de la base gravada, limitada en la actualidad a los depósitos. Se trataría, concretamente, de proceder a adaptarlo para que no se calcule solo con base en los depósitos, sino también con otros pasivos, como las emisiones o los productos interbancarios³⁴.

³¹ En todo caso conviene precisar que los operadores que trabajan con estos productos no pueden operar desde muchas plazas *offshore*, ya que deben utilizar conexiones informáticas y servidores de alta tecnología que no siempre se encuentran a su disposición en esos lugares.

³² Por su parte el Gobierno sueco ya aprobó en su día, a mediados de la década de los ochenta, una tasa parecida, del 0,036 por 100, sobre el pasivo de las entidades financieras para llegar a disponer del 2,5 por 100 del PIB en el 2025.

³³ Este Fondo de Garantía de Depósitos fija una devolución de hasta 100.000 euros en caso de quiebra de la entidad bancaria.

³⁴ De conformidad con lo declarado por el Gobierno español, nuestro país se situaría en la banda baja de la UE en recaudación por la tasa bancaria, dado que habría de descontar aquello que dichas entidades aportan ya al Fondo de Garantía de

En todo caso la Administración española se ha venido mostrando partidaria de aprobar la aplicación de una tasa bancaria que evite que haya que rescatar más bancos con dinero de los contribuyentes. En este sentido, durante la Reunión de Alto Nivel sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) celebrada en la sede de Naciones Unidas en Nueva York el pasado día 20 de septiembre de 2010 se defendió la imposición de una tasa sobre las transacciones financieras internacionales destinada a sufragar la lucha contra la pobreza. Concretamente el Gobierno español, tras subrayar la necesidad de buscar «fuentes innovadoras de financiación» de cara al cumplimiento en el año 2015 de los Objetivos de Desarrollo del Milenio fijados por Naciones Unidas hace aproximadamente una década, señaló la conveniencia de la aplicación de un impuesto inspirado en la «Tasa Tobin», a la que se ha hecho referencia con anterioridad.

¿Hasta qué punto no constituyen ya dichas aportaciones un impuesto a la banca *de facto*, en previsión de futuras crisis? Desde nuestro punto de vista quizás resultaría conveniente diferenciar a este respecto entre la aplicación de una tasa bancaria a aquellas entidades que hayan recibido fondos públicos y a aquellas otras que no hayan percibido dichos fondos, rechazándose el sometimiento a gravamen de estas últimas.

En fechas pasadas un Informe elaborado por el Premio Nobel de Economía Joseph STIGLITZ a petición de la Fundación Ideas puso de manifiesto que la aplicación de una eventual tasa a las entidades financieras podría terminar proporcionando a la Hacienda Pública de nuestro país una cantidad próxima a los 7.400 millones de euros anuales. Tal y como se señaló en el citado Informe, en cuya elaboración participaron expertos como Jeffrey SACHS y Stephany GRIFFITH-JONES, de la Universidad de Columbia (EE UU), André SAPIR, Profesor de Economía del Instituto Bruegel (Bélgica) y Nicholas STERN, exasesor del Gobierno británico sobre cambio climático, la creación de un impuesto sobre todo tipo de transacciones financieras, coordinado a nivel mundial, se presentaría como la mejor opción a adoptar. En líneas generales se abogaba en el citado Informe por recuperar la aplicación de la «Tasa Tobin», la cual habría no obstante de complementarse con impuestos sobre la banca y con la imposición de mayores recargos sobre las plusvalías de activos financieros. Todo ello en aras de utilizar los tributos como un mecanismo que permita diferenciar comportamientos y penalizar a los movimientos especulativos a corto plazo ³⁵.

Depósitos. Concretamente, según estimaciones llevadas a cabo por el Ejecutivo comunitario, la implantación de la citada tasa en nuestro país podría llegar a recaudar entre 490 y 1.905 millones de euros al año. Por su parte los ingresos generados a resultas de la aplicación de la nueva tasa bancaria en el conjunto de la UE oscilarían entre 26.200 y 4.900 millones de euros al año, dependiendo del método que se elija. Los países que más recaudarían serían aquellos con mayor actividad financiera: Reino Unido (hasta 5.537 millones), Alemania (4.492 millones) y Francia (3.215 millones). Con fecha de 11 de julio el sindicato de Técnicos de Hacienda (GESTHA) valoró positivamente el posible establecimiento de una tasa global en las transacciones financieras internacionales señalándose que, a partir de un gravamen de tan solo el 0,05 por 100 podrían reducirse las operaciones especulativas, generándose unos ingresos de entre 240.000 y 560.000 millones de euros anuales en todo el mundo, cantidad que podría destinarse a inversiones y políticas activas que reduzcan considerablemente la pobreza de millones de personas en el mundo.

³⁵ El citado gravamen habría de aplicarse sobre el conjunto de las transacciones, incluidas aquellas que se formalizasen de forma bilateral fuera de los mercados regulados. A tenor de lo señalado en el referido Informe el tipo a aplicar sería bajo (entre el 0,01% y el 0,05% del importe negociado), pero suficiente para desincentivar operaciones especulativas cuyas ganancias dependen de diferencias de precio mínimas en apuestas de gran volumen a corto plazo. Se estimaba así que la eventual aplicación de esta tasa bancaria podría conducir a una reducción significativa de los volúmenes de contratación. Concretamente, con una reducción del 65 por 100 del volumen de contratación se obtendría una recaudación mundial de 467.000 millones, que en el mercado español quedaría en 2.200.

Otras posibilidades analizadas en el citado Informe fueron las relativas a la aplicación de un impuesto a la banca o la imposición de mayores recargos a las plusvalías de ciertos productos financieros, añadiéndose además que si se decidiese aplicar un tipo similar al anunciado por la Administración norteamericana (0,15%) sobre el conjunto de los activos de la banca de nuestro país podría llegar a recaudarse la cifra de 4.050 millones. Y, llevándose al 25 por 100 (tal y como sucede, por ejemplo, en Alemania) la tributación de la plusvalía de determinados activos financieros en nuestro Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (la cual, como es sabido, se sitúa en la actualidad en el 19%), posibilitaría añadir otros 1.150 millones de euros.

V. REFLEXIONES FINALES

¿Hasta qué punto la banca podría optar por trasladar a sus clientes esta nueva tasa general a la actividad bancaria aprobada en el ámbito comunitario y destinada a contribuir a la consecución de un reparto equitativo del coste de la crisis financiera y a una mayor estabilidad del sistema, introduciéndose así mecanismos de retención fiscal y tasas para las instituciones financieras? En nuestra opinión ello podría ser así en la medida en que bancos y cajas de ahorros estimen que se trata, en realidad, de un impuesto destinado a gravar el desarrollo de su actividad indiscriminado, máxime teniendo en cuenta que en nuestro país ya existe una tasa parecida, como es la aportación al Fondo de Garantía de Depósitos.

¿Cabría la posibilidad de que las entidades financieras optasen por trasladar este nuevo coste a los clientes en forma de mayores comisiones o diferenciales en los préstamos, o incluso proporcionando una menor retribución del ahorro? Desde nuestro punto de vista, así es. Téngase presente además que una cosa es la creación de una tasa que paguen aquellas entidades que hayan solicitado fondos públicos y otra bien distinta la imposición de una tasa al conjunto de las entidades financieras que termine trasladándose a la totalidad de los ciudadanos.

Ciertamente se ha de reconocer que ningún banco de nuestro país ha recibido fondos públicos a lo largo del periodo de crisis financiera que, de un tiempo a esta parte, venimos padeciendo. Una situación distinta se ha producido, en cambio, en relación con aquellas cajas que han sido objeto de un proceso de reestructuración, las cuales obtuvieron 12.000 millones de euros procedentes del FROB. De acuerdo con este planteamiento cabría preguntarse si no habrían de ser aquellas entidades que recibieron dicha cantidad de dinero para sus fusiones o aquellas que, en su día, fueron intervenidas, las que habrían de abonar dicha tasa, si bien el tipo de interés del FROB (7,75% el primer año y 0,15 puntos más cada año en los siguientes) parecía ya *per se* suficiente «impuesto».

En la actualidad se prevé que las cajas de ahorros puedan continuar con el sistema de préstamos a través del FROB, si bien se contempla igualmente la posibilidad de que el Gobierno pueda tomar una participación del capital en las entidades por un máximo de cinco años, exigiéndose a aquellas firmas que requieran la ayuda pública que adopten la forma de bancos. La ratio de capital básico que se exigirá a las entidades financieras que no cotizan se situará entre el 9 y el 10 por 100. De este modo aquellas entidades que no cuentan con inversores privados en su capital por no cotizar

tendrán que satisfacer exigencias más elevadas de solvencia. Y es que el requerimiento de *core capital* (capital básico y reservas sobre activos ponderados por riesgo) para los bancos cotizados será del 8 por 100, si bien para las entidades no cotizadas estará entre el 9 y el 10 por 100. A tal efecto se preveía que el Banco de España recabase, hasta finales de febrero de 2011, los datos de solvencia de las entidades para hacer un cálculo ajustado de las necesidades de capital y revisará en septiembre qué entidades requieren de ayudas públicas para seguir operando con normalidad.

El sector ha de captar 20.000 millones de euros en siete meses para cumplir los nuevos requisitos exigidos por el Gobierno, lo que representa prácticamente la mitad de los 40.316 millones que toda la banca europea logró en el mercado en 2010. Desde nuestro punto de vista estos mayores requerimientos de capital para la banca española son positivos, sobre todo porque obligarán a las cajas a buscar fusiones reales, más transparentes y efectivas que los Sistemas Institucionales de Protección (SIP). Ahora bien, al mismo tiempo se ha de reconocer que esta exigencia de mayores niveles de capital contribuye a incrementar la presión sobre las Administraciones regionales, que continúan siendo las principales propietarias de las cajas, al objeto de que aumenten el capital o abandonen sus actuales estructuras corporativas. Sin lugar a dudas, con la finalidad de poder alcanzar las cotas de solvencia requeridas se hace imprescindible que las cajas se transformen en banco cotizado. Y ello a pesar de que aquellas otras entidades que no alcancen dichas cotas de solvencia deban transformarse igualmente en bancos, ya que el FROB tiene previsto entrar en su capital mediante la toma de acciones. Salir a cotizar es también la única forma que tienen para captar dinero de inversores privados. Estimamos en consecuencia que dichas nuevas reglas de capital han de contribuir a impulsar nuevos movimientos de consolidación entre las cajas. Y todo ello en aras de lograr una mejora de la solvencia que opere a modo de garantía, con la finalidad de que el BCE pueda seguir prestando a la banca española la liquidez que necesite, al margen de lo que suceda en el ámbito de los mercados privados.

Por otra parte, y tal y como ya se ha señalado, nuestro sistema financiero cuenta con la presencia de un Fondo de Garantía de Depósitos destinado precisamente a la protección de estos últimos y a cuya dotación quedan obligadas el conjunto de las entidades financieras mediante un porcentaje de sus depósitos, práctica que no se da en otros países. Y, por otra parte, el Estado español aplica ya una normativa en materia de provisiones que resulta más estricta que la que ofrece el resto de países europeos.

A lo anterior se ha de sumar además el hecho de que, en el supuesto de que se actuase contra la banca, el crédito bancario podría llegar a ser menor y más caro, lo que representaría un freno para el desarrollo de la economía real, ya que provocaría de manera prácticamente automática nuevas restricciones y el encarecimiento de los créditos.

El nuevo gravamen que se aplicase habría de ser indirecto, dada la referida existencia en la actualidad de un gravamen directo, el citado Fondo de Garantía de Depósitos, al que los bancos destinan el 0,6 por 100 de los depósitos y las cajas, el 1 por 100, para proteger a los inversores y ahorradores. Se trataría de un gravamen aplicable sobre las transacciones financieras internacionales destinada a introducir orden y equidad en los mercados y que, en última instancia, podría ayudar a aportar nuevos ingresos a las arcas del Estado contribuyendo a bajar el déficit sin recortar los gastos

sociales. Dado además que, a lo largo del pasado ejercicio fiscal 2010, la banca aportó el 14,4 por 100 del total de la recaudación del Impuesto sobre Sociedades (representando su participación en el PIB menos de la mitad de esa cifra, concretamente un 6,6%), no parece razonable proceder a fijar un impuesto específico a las entidades financieras, al existir ya el citado gravamen directo a través del Fondo de Garantía de Depósitos.

Como se indicó al principio del presente trabajo, el G-20, tras su reunión celebrada en Toronto (Canadá) los días 26 y 27 de junio de 2010, decidió no apostar por la adopción de un conjunto de medidas expresamente destinadas al sector bancario, a pesar de la movilización de fondos producida en su día con la finalidad de afrontar la crisis. Dicha decisión tuvo como razón de ser garantizar la apertura del crédito y el impulso de la economía. No obstante ha de precisarse que en la citada reunión sí que se alcanzó un principio de acuerdo para la reducción del déficit público presupuestario a mitad del año 2013 sin paralizar el crecimiento ³⁶.

A la luz de esta actitud, reacia a la imposición de tasas adicionales al sector financiero para evitar nuevas restricciones, en el seno de la UE parece haberse «aparcado» la idea de imponer un impuesto a la banca. Ahora bien ello no impidió, como hemos tenido ocasión de analizar que, por ejemplo, el Gobierno alemán diese luz verde a la adopción de la citada medida, al objeto de proceder a la creación de un fondo con el que rescatar a entidades en quiebra, sin recurrir a ayudas públicas. La decisión de imponer una tasa a las entidades bancarias queda pues en manos de cada Estado. Y es que, a pesar de que en la Declaración final de Toronto se señaló que el sector bancario habrá de hacer frente a los multimillonarios costes públicos de las medidas de rescate adoptadas en el pasado, se optó por dejar las manos libres a los Estados para aumentar la presión fiscal.

El objetivo perseguido de la UE parece claro: acometer la creación de una tasa destinada a garantizar que sean las entidades financieras quienes contribuyan a financiar futuras crisis y a responsabilizar a aquellos que «originaron» la crisis actual. Ahora bien, desde nuestro punto de vista la implantación de esta tasa habría de discriminar entre los distintos países, diferenciando además entre aquellas entidades que hayan recibido ayudas y las que no, al objeto de evitar que el sector bancario termine repercutiendo el gravamen a los clientes. Y ello dado el entorno normativo actual al que han de hacer frente estas entidades, caracterizado por la caída de márgenes y por la exigencia de mayores provisiones, circunstancias que terminan siendo absorbidas por estas entidades en sus resultados.

Por su parte el BCE, frente a aquellas actuaciones que defienden la imposición de una tasa a las entidades financieras destinada a hacer frente a futuras crisis, sostiene que, con carácter previo, ha de procederse a evaluar el impacto general que la aplicación de la citada tasa produciría en la regulación del sector bancario. Se muestra así el BCE partidario de retrasar la adopción de cualquier iniciativa sobre la aprobación de una figura impositiva hasta comprobar el impacto de los nuevos requisitos de capital (Basilea 3) sobre los resultados de las entidades.

³⁶ A través del Documento Final aprobado por el G-20 en su reunión de Toronto celebrada los días 26 y 27 de junio de 2010 se confirmó la existencia de diferentes planteamientos destinados a lograr que el sector bancario contribuya de manera justa y sustancial a su propio rescate, figurando entre dichas opciones la implantación de una tasa global. Sin embargo, insistimos en que esta cuestión no terminó cerrándose tras el debate del Comité del G-20 llevado a cabo en dichas fechas.

Con posterioridad, durante la Cumbre del G-20 celebrada los días 3 y 4 de noviembre de 2011 en la ciudad francesa de Cannes, quedó puesta de manifiesto la diferencia de criterio existente entre la Administración estadounidense (partidaria de la implantación de una «tasa por la responsabilidad en la crisis financiera» que habrían de abonar los grandes bancos) y Francia y Alemania, que defendían la implantación de una tasa a las transacciones financieras a través de la cual se lograra recaudar 55.000 millones de euros al año solo en la UE. A resultas de la citada Cumbre se acordó que la UE trabajara con Argentina y Brasil para crear un grupo de países que liderasen la introducción de esta tasa, si bien dentro de la propia UE tampoco existía consenso, oponiéndose por ejemplo Reino Unido a la implantación de dicha tasa.

Esta falta de unanimidad volvió a reflejarse nuevamente durante la reunión del ECOFIN de 8 de noviembre de 2011. Únicamente España, Alemania, Francia, Finlandia, Bélgica, Eslovenia, Grecia e Irlanda apoyaban sin reservas la implantación de la tasa alegando que el sector financiero debía contribuir a los costes de la crisis, sirviendo para reducir las operaciones especulativas y para la obtención de unos ingresos necesarios para reducir el déficit y financiar el presupuesto de la UE o la ayuda al desarrollo.

Por su parte, Irlanda puso de manifiesto que el impuesto no podría imponerse en Dublín si no se paga en Londres. Y varios países de la Eurozona expresaron igualmente su oposición a la tasa, entre ellos Malta, Chipre, Italia o Luxemburgo. La propuesta fue rechazada además por Suecia, República Checa, Dinamarca, Letonia, Eslovaquia, Rumanía o Bulgaria. Países Bajos se declaró «neutral», si bien formuló en dicha Cumbre diversas reservas a su implantación.

A juicio de los Estados que rechazaban la implantación de la tasa, esta solo sería viable si se introdujera a nivel mundial. De lo contrario podría llegar a provocar la deslocalización de la industria financiera fuera de la UE, lo que tendría un impacto negativo en el crecimiento y el empleo. Además, aumentaría los costes de financiación, incluidos los de la deuda pública, y agravaría los problemas de liquidez. En opinión de la Comisión, por el contrario, la implantación de dicha tasa a las transacciones financieras podría recaudar hasta 55.000 millones de euros al año. El impuesto gravaría con un tipo del 0,1 por 100 las transacciones de acciones y bonos y con un tipo del 0,01 por 100 las de derivados, destinándose los ingresos obtenidos a financiar el Presupuesto de la UE, reduciendo así las aportaciones de los Estados miembros y los Presupuestos nacionales. De este modo contribuiría a eliminar una fuente de fragmentación en el mercado interior, además de ayudar a estabilizar la economía financiera europea.

A tal efecto una alternativa a la adopción de la citada medida podría consistir en endurecer las exigencias de transparencia y de fondos propios, dadas las importantes pérdidas de créditos que, de un tiempo a esta parte, vienen experimentando buena parte de las entidades financieras. En este sentido cabe plantearse hasta qué punto la aplicación de la citada tasa podría llegar a representar una carga excesiva sobre el sector financiero susceptible de terminar frenando la reactivación económica.

En definitiva, siendo las entidades bancarias las destinatarias de esta medida impositiva que, desde determinados sectores, ha venido siendo calificada como «cortoplacista», no sería de extrañar que aquellas terminasen subiendo el coste de mantenimiento de los depósitos u otro concepto similar.

Y dado que, en la actualidad, el 100 por 100 de la población española mantiene relaciones con los bancos, estaríamos realmente en presencia de una figura impositiva que acabaría recayendo sobre el conjunto de la ciudadanía. No parece factible, además, que las entidades financieras estén dispuestas a reducir sus beneficios por las eventuales prácticas especulativas que puedan haber desarrollado algunas de ellas.

A la hora de estudiar la implantación de una figura de este tipo debe diferenciarse entre imponer una tasa bancaria con la finalidad de destinar su importe a hacer frente a los eventuales perjuicios que puedan llegar a ocasionar los recortes del déficit, evitándose así tener que «acudir al rescate» de las entidades financieras con fondos ilimitados, de una parte, y proceder a la creación de una tasa destinada únicamente a gravar las transacciones financieras internacionales, de otra. Esta segunda posibilidad se nos antoja ciertamente complicada, pudiendo llegar incluso a provocar graves perjuicios a la banca, al originarse movimientos de capital.

A nuestro juicio de cara a una eventual implantación de la citada tasa será necesario garantizar la igualdad de trato en todos los países de los bancos europeos para evitar fugas de capitales o deslocalizaciones. Por otro lado, se ha de señalar que, si bien la aprobación de una tasa de este tipo se presenta como una medida lógica en Estados Unidos, donde el conjunto de las entidades financieras han recibido considerables inyecciones de liquidez procedentes del Tesoro norteamericano (FED), su aplicación podría tener menos fundamento en nuestro país, donde su aplicación como medida preventiva podría carecer de razón de ser, ya que la obligación de provisionar podría resultar suficiente.

En todo caso han de tenerse presentes las evidentes dificultades para poner en marcha la medida, dada la falta de consenso entre los dirigentes europeos y las distorsiones de competencia que supondría el hecho de que dicha tasa solo fuera efectiva en el perímetro de la Eurozona y no a nivel mundial³⁷.

Más allá de su eventual impacto recaudatorio, el objetivo que habría de perseguir este tipo de peaje fiscal a la banca sería desalentar las operaciones especulativas con instrumentos financieros, limitar la volatilidad y favorecer la estabilidad del sistema. Ahora bien no parece que los dudosos beneficios aludidos puedan llegar a compensar los evidentes perjuicios en la operatividad de los mercados. En este sentido desde el propio BCE se ha venido rechazando la iniciativa, por entender que una tasa financiera impuesta solo en la Eurozona y no en el resto del mundo (y, sobre todo, en los principales mercados) se traduciría en una pérdida importante de actividad para Europa.

Por otra parte conviene tener presente que la implantación de la presente tasa podría llegar a producir efectos sobre la actividad económica y el empleo, lo que supondría un coste añadido para familias y empresas. De este modo podrían no ser los especuladores quienes cargasen con las con-

³⁷ Dicha circunstancia quedó puesta de manifiesto, por ejemplo, en la Declaración efectuada con fecha de 6 de febrero de 2012 por la Comisión de Asuntos Económicos del Parlamento Europeo, la cual se mostró escéptica sobre la posibilidad de llevar a la práctica la tasa a las transacciones financieras, propuesta por la Comisión Europea y a la que se oponen países como el Reino Unido. Los eurodiputados se pronunciaron en su mayoría a favor de que las entidades financieras contribuyan a costear los gastos de la crisis económica mediante este impuesto, pero expresaron dudas sobre si podrá llegar a aplicarse dentro de la Eurozona, en toda la UE o a escala mundial.

secuencias, sino los trabajadores y los ciudadanos. Las operaciones de cierta dimensión se deslocalizarían fuera de las plazas europeas, poniendo gravemente en riesgo su capacidad de ofrecer servicios competitivos e innovadores. En definitiva, si se optase por aplicar con carácter unilateral esta medida podría conducir a la implantación de un gravamen regresivo y de negativas consecuencias para la industria financiera de la Eurozona, al negarse valor añadido de las finanzas y el crédito en la generación de riqueza.

Para finalizar se ha de señalar que, si se decidiese la eventual implantación de esta tasa bancaria, sería deseable que los organismos supervisores cuenten con elementos de prueba suficientes como para poder acreditar que una determinada entidad no está en situación de crear un problema al sistema financiero internacional o a la economía del país, incluso en las condiciones más adversas del entorno. Y ello en aras de evitar que una crisis financiera termine ocasionando costes excesivamente elevados al conjunto de los ciudadanos.

Como ya hemos tenido ocasión de señalar, existe el riesgo de que el gravamen termine recayendo, no en los bancos, sino en los inversores, las empresas y los ciudadanos en general. Cualquier impuesto introducido en la compra venta de acciones, bonos o derivados podría ser inmediatamente repercutido por el intermediario financiero al inversor final, provocando un encarecimiento de la financiación de las empresas, restando liquidez al mercado financiero que lo aplique y desviando inversiones hacia otros países.

A priori el impuesto contendría una carga ínfima sobre las transacciones financieras. Ahora bien dicho porcentaje resulta superior a los costes totales satisfechos por los principales operadores a corto plazo. Así las cosas la imposición del citado gravamen podría provocar la salida de estos inversores, dejando de operar en aquellos mercados que apliquen el nuevo gravamen. Ello podría traducirse en una pérdida de liquidez en el mercado financiero (de acciones u obligaciones), con lo que se disminuiría la posibilidad de recibir inversiones extranjeras, minorándose las posibilidades de financiación de las empresas que acuden a los mercados de capitales. Un mercado en el que solo hay inversores a largo plazo no puede ser un mercado líquido. Ningún mercado tiene una liquidez adecuada si no coexisten operadores que inviertan a corto plazo, junto a inversores que invierten a largo plazo.

Con carácter adicional la introducción del citado gravamen podría implicar una reducción significativa del volumen negociado y la desviación de gran parte de la negociación a otros mercados libres de la carga del impuesto. Ello se traduciría en una bajada significativa en la compra de nuestra deuda por parte de inversores no europeos, al penalizarles con la aplicación de un impuesto sobre su inversión.

Desde nuestro punto de vista parece claro que los intermediarios financieros repercutirán el coste del impuesto a los inversores, ya sea al invertir estos directamente sus ahorros en bonos o acciones o al mantener inversiones en fondos de inversión o fondos de pensiones que, a su vez, necesariamente invertirán en acciones y bonos sujetos al impuesto. Téngase presente además que los grandes inversores internacionales cuentan con capacidad suficiente para ubicar sus vehículos de inversión y sus inversiones en mercados que no soporten este impuesto.

Téngase presente para finalizar que, con motivo de la Eurocumbre celebrada en Bruselas los días 27 y 28 de junio de 2012, los países de la Eurozona alcanzaron un acuerdo para la implantación de un impuesto sobre las transacciones financieras con una imposición equivalente al 0,1 por 100 del efectivo de todas las transacciones de bonos y acciones, y el 0,01 por 100 sobre el importe de los derivados.