

Resumen

El presente trabajo analiza, a la luz de las recientes experiencias acometidas por la Administración norteamericana y por los gobiernos francés y alemán, los distintos argumentos a favor y en contra existentes para la implantación en nuestro país de un gravamen sobre las transacciones financieras internacionales (el comúnmente conocido como «tasa bancaria»), destinado 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 transfronterizas.

Palabras clave: entidades financieras, transacciones financieras, tasa, gravamen, crisis, provisión.

Abstract

This paper examines, in light of the recent schemes undertaken by the U.S. Administration and by the French and German Governments, the various existing arguments for and against the establishment in our country of a tax on international financial transaction (often known as «bank tax») intended to bring order and fairness in financial markets and, ultimately, to agree on a common vision to avoid potential competition distortions and develop a management capacity for cross-border crises.

Key words: financial institutions, financial transactions, tax, burden, crisis, provisioning.

JEL classification: G20, G21, H25.

EN TORNO A LA PRETENDIDA IMPLANTACIÓN DE UN IMPUESTO SOBRE LAS TRANSACCIONES FINANCIERAS:

PRINCIPALES CUESTIONES CONFLICTIVAS

Juan CALVO VÉRGEZ

Universidad de Extremadura

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 diez 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. 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.

Ya en su día, la aplicación de esta propuesta recibió el apoyo de la Presidencia de la Unión Europea (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. De acuerdo con los datos facilitados 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.

da, 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 sólo 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 apostasen 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 aquéllos 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 financiero y lo hacía 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 éstos podrían terminar «esquivando» la imposición del referido gravamen.

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. ESPECIAL REFERENCIA A LA POSTURA MANTENIDA POR FRANCIA Y ALEMANIA

La reciente aprobación por parte de la Unión Europea en la Reunión de Ministros de Economía y Finanzas de la UE (ECOFIN), celebrada en Bruselas el pasado 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 Unión Europea propuso, en la reunión de su Comisión Europea celebrada a finales del pasado mes 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, evitando así 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 crisis financieras, avanzándose además en el debate sobre la cuestión dentro del ámbito de la Unión Europea, 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 ésta 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 transfronterizas.

De este modo, y 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, recogiendo 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» (1), 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 Comi-

sión 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 (TTD), al estimarse que todas ellas ya se encuentran incluidas de alguna manera en alguno de los dos grupos.

En relación con la Tasa a las Transacciones Financieras (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 transacciones.

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 Tasa sobre la Actividad Financiera (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. Por 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, por 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 gravamen, no señalándose nada en relación con su monto ni con método de cálculo a seguir. Sí 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. Su aplicación se dejó pues en manos de cada Estado, lo que sin duda alguna restó fuerza a la idea inicial de crear un fondo a escala europea, convirtiéndose en una medida de eventual aplicación a largo plazo. Con fecha 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 Unión Europea propuso al Fondo Monetario Internacional el cobro de una tasa mundial a las transacciones financieras, con el objetivo de promover una gestión eficaz de los riesgos para evitar futuras crisis. 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 Unión Europea 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 escala 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 adhiesen a la propuesta, al objeto de evitar que, finalmente, sólo 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 Fondo Monetario Internacional (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.

Por otro lado, y con carácter adicional a la aprobación de la citada propuesta, los jefes de Estado y de Gobierno de los 27 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.

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 esta votación 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 27 acordaron hacer públicas las pruebas de estrés practicadas a las principales entidades financieras de la UE con el 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 (2). 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.

Otra de las cuestiones abordadas por los 27 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 para 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 sólo el déficit presupuestario (que, por lo que respecta a nuestro país, deberá reducirse del 11,2 por 100 del año pasado al 3 por 100 prometido para 2013), sino también los niveles de deuda, tanto pública como privada.

A lo largo del mes de octubre de 2010, el Ejecutivo comunitario

presentó una segunda Comunicación con más iniciativas, 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 el 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 ésta se produzca.

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 para 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 27, 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 ambiciosa. 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.

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 encargase de supervisar directamente a aquellas instituciones que pudieran 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 operaciones que pongan en riesgo el funcionamiento ordenado y la estabilidad del sistema financiero, como puede 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 de 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, reduciendo 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 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.

Dentro de la Unión Europea, 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 sólo 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 euros (3). 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 ejecutivos. 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 escala internacional de un impuesto extraordinario sobre los *bonus* cobrados por los directivos bancarios en 2009, al considerar que estas primas sólo han sido posibles gra-

cias 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 a las entidades financieras en dificultad. A tal efecto, el Gobierno francés solicitó al Fondo Monetario Internacional 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 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.

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 sólo 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 aquél. 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 financiero. Dicha decisión quedó enmarcada dentro de la creación de un 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 habrán de satisfacer el nuevo impuesto, además de aquel otro que han de abonar anualmente, el 30 de septiembre de cada ejercicio. 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 de 25 de agosto de 2010, previéndose su entrada en vigor para 2011 y afectando al conjunto de los bancos con sede en Alemania, siendo parte

de la nueva regulación bancaria decidida por el Gobierno, que habrá de reorganizar los procesos de insolvencia bancaria en situaciones de futuras crisis financieras. Con ello se espera recaudar, aproximadamente, 1.200 millones de euros anuales.

Inicialmente el proyecto de Ley aprobado al efecto a finales de agosto, 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 parlamentarias (4). Pues bien, con fecha de 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 aquéllas. De este modo, se obliga a los bancos germanos a destinar una porción de sus beneficios al Estado para 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.

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 transac-

ciones 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*.

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. 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 ésta 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, concretándose la imposición del citado gravamen en un porcentaje sobre los beneficios de las entidades. En líneas generales, esta «tasa bancaria» 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 competitividad 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 se espera in-

gresar 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 (5).

El Ejecutivo italiano, por su parte, se mostró contrario a la imposición de una tasa bancaria en el ámbito de la Unión Europea, 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.

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 para 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 sólo 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 disipasen los temores de los mercados.

Inicialmente, la adopción de la citada medida fue descartada por la Eurozona como instrumento a través del cual acometer el segundo rescate a Grecia; la Comisión Europea se ha mostrado 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 Unión Europea.

Ya desde un primer momento, el Gobierno del Reino Unido manifestó que no apoyaría un impuesto a las transacciones financieras en la Zona Euro.

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 actividad en la Unión Europea, 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 compensaría 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, como ya se ha apuntado, 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 derivados (6).

III. 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 para 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 Unión Europea, la citada propuesta recibió ya en su día el apoyo expreso de los primeros ministros de Austria y Eslovaquia (7).

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 ésta, 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 públicos. 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 sólo con base en los depósitos, sino también con otros pasivos, como las emisiones o los productos interbancarios.

Por otra parte, se ha de recordar que en España hay dos figuras impositivas que se aproximan de alguna manera a este modelo de imposición sobre las transacciones financieras, dado que una de las partes de la relación que se sujeta a imposición es un banco. La Comunidad Autónoma de Extremadura estableció en 2006 un Impuesto sobre los Depósitos de las Entidades de Crédito, que grava la captación de fondos de terceros, cualquiera que sea su naturaleza jurídica, por parte de las citadas entidades y que comporten la obligación de restitución. Estas entidades no pueden, en ningún caso, repercutir jurídicamente a terceros la cuota de este Impuesto. Se reduce la carga tributaria cuando el domicilio social de la entidad de crédito se encuentre en Extremadura. Por su parte, la Comunidad Autónoma de Andalucía ha establecido

también un Impuesto sobre los Depósitos de Clientes en los mismos términos, *mutatis mutandis*, que el de la comunidad extremeña.

En todo caso, la Administración española se ha mostrado partidaria de aprobar la aplicación de una tasa bancaria que evite que haya que rescatar más bancos con dinero de los contribuyentes (8). 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 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, quizá resultaría conveniente diferenciar a este respecto, a la hora de aplicar una tasa bancaria, entre las entidades que hayan recibido fondos públicos y 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, ex asesor del Gobierno británico sobre cambio climático—, la creación de un impuesto sobre todo tipo de transacciones financieras, coordinado a escala mundial, se presentaría como la mejor opción a adoptar. En líneas generales, se abogaba en el 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 con el fin de utilizar los tributos como un mecanismo que permita diferenciar comportamientos y penalizar a los movimientos especulativos a corto plazo (9).

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 por 100) sobre el conjunto de los activos de la banca de nuestro país, podría llegar a recaudarse la cifra de 4.050 millones. Y, si se llevase 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 por 100), posibilitaría añadir otros 1.150 millones de euros.

IV. REFLEXIONES FINALES

¿Tiene sentido en la actualidad la imposición de una tasa a la banca española? Desde nuestro punto de vista, si la fundamentación de dicha imposición se sitúa únicamente en la devolución de las ayudas públicas recibidas del sector, la respuesta a la citada cuestión habría de ser negativa, ya que el sistema bancario (cajas de ahorros excluidas) no ha recibido ayudas públicas. Y, por lo que respecta a estas últimas (las cajas), las ayudas concedidas han sido limitadas, habiéndose otorgado además con la obligación de devolución.

¿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 indiscriminado destinado a gravar el desarrollo de su actividad, 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 período 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 aquéllas que, en su día, fueron intervenidas, las que habrían de abonar dicha tasa, si bien el tipo de interés del FROB (7,75 por 100 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 co-

tizan se situará entre el 9 por 100 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 por 100 y el 10 por 100. A tal efecto, se prevé que el Banco de España recabe 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 para lograr una mejora de la solvencia que opere a modo de garantía, con la finalidad de que el Banco Central Europeo pueda seguir prestando a la banca española la liquidez que necesite, al margen de lo que suceda en el ámbito de los mercados privados.

Además, 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, 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. Por otra parte, el Estado español aplica ya una normativa en materia de provisiones que resulta más estricta que la que ofrecen 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 encajecimiento de los créditos.

El nuevo gravamen que se aplicase habría de ser, a priori, indirecto, dada la referida existen-

cia 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, destinado 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 así 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 por 100), 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.

En todo caso, sería conveniente para el buen fin de este nuevo impuesto sobre las transacciones financieras (impropiamente denominado tasa) que sus promotores concretasen algunos aspectos que pueden considerarse esenciales. En primer lugar, qué operaciones serían gravadas (préstamos, cesión de créditos, depósitos, emisión de títulos representativos de activos, productos derivados, avales, colocación de emisiones, etc.). En segundo término, si el impuesto se limitaría a las transacciones entre entidades financieras o gravaría también a las realizadas entre éstas y sus clientes no financieros. En este caso, la precisión sobre la repercusión del impuesto por las entidades financieras a sus clientes tendría la máxima importancia.

A nuestro juicio, una alternativa podría ser la creación de un gravamen sobre la transmisión de valores mobiliarios, admitidos o no a negociación en un mercado secundario. Este impuesto está ya establecido en el sistema tributario español dentro de aquel que grava las transmisiones patrimoniales onerosas, aunque el texto refundido actual del Impuesto declare la exención del mismo, de conformidad con lo dispuesto en la Ley del Mercado de Valores. Es decir, la exención de la casi totalidad de los supuestos.

El impuesto que se crease habría de tener, lógicamente, un tipo de gravamen muy bajo, dada la frecuencia de estas transmisiones y su carácter representativo de otros bienes que son gravados también cuando se transfieren. Sometería a imposición un tipo de tráfico patrimonial hoy exento: el de la riqueza mobiliaria. Su montante, por ejemplo, sería inferior a los gastos bancarios. Su incidencia en la actividad económica sería mínima. En ningún caso sería un obstáculo para la adquisición y vendría a concretarse en un cambio de materialización del ahorro. Incluso podría pasar a integrarse en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, reduciendo la ganancia patrimonial que pudiera producirse en la futura enajenación de los valores mismos. Su gestión, finalmente, no sería un obstáculo como podría pensarse en una primera aproximación a la cuestión, ya que los avances informáticos permiten hoy este tipo de gestión tributaria sobre el tráfico sin mayores problemas. Su establecimiento estaría no obstante sujeto a críticas, principalmente desde la observación de obstaculizar un tráfico como el de valores mobiliarios, necesitado de la máxima celeridad y simplificación.

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 se alcanzó un principio de acuerdo para la reducción del déficit público presupuestario a mitad del año 2013 sin paralizar el crecimiento.

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 desde de la UE parece claro: acometer la creación de una tasa destinada a garantizar que sean las entidades financieras quienes contribu-

yan 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 Banco Central Europeo (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, se ha de proceder 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 III) sobre los resultados de las entidades.

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 aquéllas 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, se debe diferenciar 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, por una parte, y proceder a la creación de una tasa destinada únicamente a gravar las transacciones financieras internacionales, por 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, se han de reconocer 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 sólo fuera efectiva en el perímetro de la Eurozona, y no a nivel mundial. 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 sólo 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 consecuencias, 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 para evitar que una crisis financiera termine ocasionando costes excesivamente elevados al conjunto de los ciudadanos.

NOTAS

(1) 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 escala 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 Bretton Woods, en 1944. Sin embargo dicha propuesta nunca llegó a impulsarse.

(2) Su publicación 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, y tratar así de restablecer la confianza de los mercados en la economía del bloque. El Estado alemán se oponía a la publicación individualizada de estos resultados, pero 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 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.

(3) La Administración británica propuso, durante la reunión de ministros de Finanzas del G-20 ampliado, celebrada en Saint Andrews (Escocia), la introducción de una tasa a la banca. El 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 considerarse que la resistencia del sector bancario había mejorado, y que los mercados tenían mayor certeza sobre los plazos y la dirección de los cambios regulatorios.

(4) El proyecto de Ley contemplaba, además, otras cuestiones, tales como la regulación de nuevos procesos de insolvencia para los bancos, la obligación de éstos 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.

(5) 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

<p>euros. Recuérdese 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.</p> <p>(6) En todo caso, conviene precisar que los operadores que trabajan con estos productos no pueden operar desde muchas plazas <i>offshore</i>, ya que deben utilizar conexiones informáticas y servidores de alta tecnología que no siempre se encuentran a su disposición en esos lugares.</p> <p>(7) Por su parte, el Gobierno sueco aprobó, a mediados de la década de los ochenta, una tasa parecida, del 0,036 por 100, sobre el pasivo de las entidades financieras para lle-</p>	<p>gar a disponer del 2,5 por 100 del PIB en 2025.</p> <p>(8) Con fecha 11 de julio de 2011, el Sindicato de Técnicos de Hacienda (GESTHA) evaluó positivamente el posible establecimiento de una tasa global en las transacciones financieras internacionales, señalándose que, a partir de un gravamen de tan sólo 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.</p>	<p>(9) El citado gravamen habría de aplicarse sobre todas las transacciones, incluidas las formalizadas bilateralmente fuera de los mercados regulados. A tenor del informe, el tipo a aplicar sería bajo (entre el 0,01 por 100 y el 0,05 por 100 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 su eventual aplicación 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.</p>
---	--	--