



Apuntes

El nuevo impuesto sobre los márgenes bancarios, o cómo no hacer una reforma fiscal

ÁNGEL DE LA FUENTE

Apuntes 2024/28

Noviembre de 2024

fedea

Las opiniones recogidas en este documento son las de sus autores y no coinciden necesariamente con las de Fedea.

El nuevo impuesto sobre los márgenes bancarios, o cómo no hacer una reforma fiscal

Angel de la Fuente (FEDEA e IAE-CSIC)

Noviembre de 2024

El pasado 30 de octubre, el Grupo Parlamentario Socialista llevó al Congreso de los Diputados una propuesta para extender la vigencia de uno de los *gravámenes temporales* introducidos en la Ley 38/2022, convirtiéndolo en un *impuesto* sobre el margen de intereses y comisiones de determinadas entidades financieras. La propuesta se introdujo como enmienda a un proyecto de ley, ya en tramitación, por el que se traspone la directiva europea que establece un nivel mínimo global de imposición societaria para grandes empresas (BOCG, 2024). Sin embargo, el Grupo Socialista ha renunciado a prorrogar la vigencia del otro gravamen temporal, el que afecta a los ingresos no regulados de ciertas empresas energéticas, aparentemente ante su temor y el de algunos de sus socios parlamentarios a que ciertas inversiones estratégicas puedan trasladarse a otros países si el gravamen se mantiene.¹

El Recuadro 1 compara la regulación de los actuales gravámenes temporales con la propuesta de nuevo impuesto sobre los márgenes bancarios. Además de la bienvenida desaparición del gravamen energético, las principales novedades de la propuesta tienen que ver con el cambio en la naturaleza jurídica de la exacción y con su procedimiento de cálculo. La conversión del supuesto gravamen *no tributario* en un impuesto, figura en principio mucho más acorde con la naturaleza de la exacción, tiene el efecto secundario de permitir su concertación con las haciendas forales, lo que da a estas últimas la posibilidad de modularlo o bonificarlo, presumiblemente facilitando el apoyo del PNV a una iniciativa que de entrada no le entusiasmaba. Posiblemente, el cambio de figura también puede haber facilitado la supresión de la poco razonable prohibición de repercutir el gravamen sobre los clientes, evitando así un posible conflicto con la normativa bancaria europea. En cuanto al cálculo de la cuantía del tributo, se adopta una escala progresiva, lo que no tiene mucho sentido en el caso de las empresas (entre otras cosas porque desincentiva su crecimiento, con repercusiones negativas sobre su eficiencia), pero se introducen dos deducciones que tienden a mitigar los efectos negativos del impuesto: una ordinaria, de parte de la cuota del Impuesto de Sociedades, y otra extraordinaria que se activa si la rentabilidad sobre activos cae por debajo de un determinado umbral.

Desafortunadamente, lo más destacable del nuevo impuesto es la persistencia de los principales vicios de sus antecesores, que ya criticamos en su día. Un problema importante es de carácter procedimental. Una vez más, se recurre a una vía poco ortodoxa de tramitación para evitar los preceptivos informes de los ministerios competentes y de diversos órganos consultivos, como el Consejo de Estado, que difícilmente podrían evitar plantear objeciones de calado a una propuesta de más que dudosa constitucionalidad. En su día se utilizó con este fin la vía de la

¹ Véase por ejemplo <https://elpais.com/economia/2024-10-30/el-gobierno-y-sus-socios-pactan-hacer-permanente-el-impuesto-a-la-banca-pero-tumban-el-energetico.html>

proposición de ley (en lugar del proyecto) y ahora se opta por crear un impuesto nuevo a través de una enmienda a un texto ya en tramitación, con efectos similares.

Recuadro 1: Comparación entre los actuales gravámenes temporales y el nuevo impuesto sobre el margen bancario

• Naturaleza jurídica y período de aplicación

de los antiguos gravámenes temporales: tienen la consideración de prestaciones patrimoniales públicas de carácter no tributario. Estas exacciones se aplicaron originalmente durante 2022 y 2023 (pagándose en 2023 y 2024). Su aplicación se prorrogó a 2024 mediante el RDL 8/2023 de 27 de diciembre (Disposición adicional 5.1).

del nuevo impuesto sobre el margen bancario: se considera un tributo directo, y será concertado o convenido con las haciendas forales del País Vasco y Navarra. Se aplicará, en principio, durante al menos tres ejercicios impositivos.

• Empresas sujetas

a los antiguos gravámenes temporales:

- **Sector energético:** Empresas que tengan la consideración de operador principal (las cinco con mayor cuota de mercado) en los sectores energéticos españoles (de electricidad, gas natural, carburantes y gases licuados del petróleo) de acuerdo con las correspondientes resoluciones de la CNMC y cuenten con un importe neto de la cifra de negocios de al menos 1.000 millones de euros en 2019. Se eximen aquellas empresas cuyo negocio energético represente menos del 50% de su cifra total de negocio.

- **Sector bancario:** Entidades de crédito (bancos, cajas de ahorro y cooperativas de crédito) y otros establecimientos financieros de crédito que operen en territorio español con ingresos domésticos por intereses y comisiones superiores a los 800 millones de euros en 2019.

al nuevo impuesto bancario:

- **Sector bancario:** Entidades de crédito y otros establecimientos financieros de crédito establecidos en España y sucursales en España de entidades de crédito extranjeras.

• Cálculo de la cuantía y plazos de pago

de los antiguos gravámenes temporales:

- **Sector energético:** El importe del gravamen será el 1,2% del importe neto de la cifra de negocios en España durante el ejercicio relevante, de acuerdo con la correspondiente cuenta de pérdidas y ganancias. Se excluyen de la cifra de negocios las actividades reguladas y ciertos impuestos sobre combustibles.

- **Sector bancario:** El importe del gravamen será el 4,8% de la suma del margen de intereses y los ingresos netos por comisiones generados en España de acuerdo con la correspondiente cuenta de pérdidas y ganancias.

- El gravamen correspondiente al año t (= 2022 a 2024) se ingresará durante $t+1$, con un primer pago a cuenta del 50% en febrero y el resto a ingresar en septiembre.

del nuevo impuesto bancario:

- Base imponible = margen por intereses y comisiones, salvo que sea negativo, en cuyo caso la base imponible será cero.

- Base liquidable = base imponible – 100 millones de euros, siempre que no sea negativa, en cuyo caso será cero.

- Tipo impositivo marginal aplicable a la base liquidable: 1% para los primeros 750 millones, 3,5% desde 750 hasta 1.500 millones, 4,8% de 1.500 a 3.000 millones y 6% por encima de 3.000 millones.

- Del resultado de la aplicación de la escala anterior, se podrá deducir hasta un 25% de la cuota líquida del Impuesto de Sociedades (o del impuesto sobre la renta de no residentes), sin que el resultado pueda ser negativo.

Recuadro 1: continuación

- Deducción extraordinaria: Si la rentabilidad sobre el activo total de la entidad (ROA), calculada antes de aplicar el impuesto, fuese inferior al 0,7%, se podrá deducir de la cuota líquida del impuesto un porcentaje igual a $1 - (ROA/0,7\%)$.

- El impuesto correspondiente al período impositivo t (que no tiene por qué coincidir necesariamente con el año natural) se ingresará durante $t+1$, con un primer pago a cuenta del 40% en el segundo mes del período y el resto a ingresar en el noveno mes.

- **No deducibilidad:** Ni los antiguos gravámenes temporales ni el nuevo impuesto tendrán la consideración de gasto fiscalmente deducible a efectos de la determinación de la base imponible del impuesto de sociedades.

- **Prohibición de repercutir el gravamen.** No se permite la repercusión directa o indirecta de los gravámenes temporales sobre los clientes de las empresas afectadas. Esta prohibición no se aplica al nuevo impuesto bancario.

Más importantes aún son las objeciones de carácter sustantivo. Existen múltiples cuestiones que habría que valorar con cuidado y que seguramente desaconsejan la adopción de un impuesto como el propuesto. Abandonada la excusa de los supuestos beneficios extraordinarios, que difícilmente podrían justificar un impuesto permanente, entre ellas están los efectos del tributo sobre la disponibilidad de crédito, sobre la competitividad del sector bancario y sobre la obra social de las herederas de las antiguas cajas de ahorro. Pero antes siquiera de entrar a analizar estas cuestiones, la propuesta plantea problemas de principio muy serios. Como se argumenta en de la Fuente (2022a y b), un impuesto *ad hoc* sobre un sector determinado que, además, recae sobre un indicador de ingresos brutos en lugar de los beneficios, ya gravados por otro impuesto general, tiene difícil encaje tanto con la Constitución como con la Ley General Tributaria (LGT)² por su cuestionable relación con la capacidad económica, su falta de generalidad y el riesgo de doble imposición, y podría incumplir también otros principios constitucionales básicos, incluyendo el de igualdad (art. 14, CE) y la interdicción de arbitrariedad (art. 9.3, CE).

Tal como está configurada, la arbitraria exacción que se analiza en la nota es más bien una *multa* a un sector que resulta antipático a la mayoría gubernamental por razones ideológicas que un impuesto propio de un estado de derecho. La creación de una figura así no contribuye precisamente a reforzar la seguridad jurídica, desincentivando por tanto la inversión doméstica y extranjera y el crecimiento económico. Y esta forma de legislar, imponiendo cargas a dedo a determinados actores en base a prejuicios ideológicos y en función de su poder relativo de negociación, no es la mejor forma de avanzar hacia la reforma fiscal profunda y bien pensada que el país necesita. Estamos a tiempo de rectificar: dejémonos de ocurrencias poco meditadas y abramos una discusión seria sobre las reformas necesarias. Un buen punto de partida podría

² Los artículos más relevantes de estas normas básicas son los siguientes:

CE, Art. 31.1: Todos contribuirán al sostenimiento de los gastos públicos de acuerdo con su capacidad económica mediante un sistema tributario justo inspirado en los principios de igualdad y progresividad que, en ningún caso, tendrá alcance confiscatorio.

LGT, art. 3.1: La ordenación del sistema tributario se basa en la capacidad económica de las personas obligadas a satisfacer los tributos y en los principios de justicia, generalidad, igualdad, progresividad, equitativa distribución de la carga tributaria y no confiscatoriedad.

ser el reciente Libro Blanco sobre la reforma tributaria (IEF, 2022), que duerme el sueño de los justos en algún cajón del Ministerio de Hacienda.

Referencias

BOCG (2024). Proyecto de Ley por la que se establece un Impuesto Complementario para garantizar un nivel mínimo global de imposición para los grupos multinacionales y los grupos nacionales de gran magnitud.

https://www.congreso.es/es/proyectos-de-ley?p_p_id=iniciativas&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&iniciativas_mode=mostrarDetalle&iniciativas_legislatura=XV&iniciativas_id=121%2F000023

BOE (2024). Ley 38/2022, de 27 de diciembre, para el establecimiento de gravámenes temporales energético y de entidades de crédito y establecimientos financieros de crédito y por la que se crea el impuesto temporal de solidaridad de las grandes fortunas, y se modifican determinadas normas tributarias. Texto consolidado, publicado el 28 de diciembre de 2023.

<https://www.boe.es/eli/es/l/2022/12/27/38/con>

Comité de Personas Expertas (IEF, 2022). Libro Blanco sobre la Reforma Tributaria. Instituto de Estudios Fiscales. Madrid.

https://www.ief.es/docs/investigacion/comiteexpertos/LibroBlancoReformaTributaria_2022.pdf

de la Fuente, A. (2022a). “La tentación de los impuestos a la carta (i).” FEDEA Policy Blog, Madrid. <https://policy.fedea.net/la-tentacion-de-los-impuestos-a-la-carta-i/>

de la Fuente, A. (2022b). “Comentario a la Proposición de Ley para el establecimiento de gravámenes temporales sobre determinadas empresas energéticas y entidades de crédito.” FEDEA, Colección Apuntes no. 2022-20. Madrid. <https://bit.ly/3RbU0Cf>

Grupo Parlamentario Socialista (2024). Expediente 121/000023, Borrador de enmienda 98 al proyecto de ley recogido en BOCG (2024) en la que se introduce una nueva disposición final por la que se crea un nuevo impuesto sobre el margen de intereses y comisiones de determinadas entidades financieras.