



BANCO CENTRAL EUROPEO

EUROSISTEMA

ES

ECB-PUBLIC

DICTAMEN DEL BANCO CENTRAL EUROPEO

de 2 de noviembre de 2022

sobre la imposición de gravámenes temporales a determinadas entidades de crédito

(CON/2022/36)

Introducción y fundamento jurídico

El 23 de septiembre de 2022 el Banco Central Europeo (BCE) recibió del Banco de España, en nombre de las Cortes Generales españolas, una solicitud de dictamen acerca de una proposición de ley para el establecimiento de gravámenes temporales energético y de entidades de crédito y establecimientos financieros de crédito (en lo sucesivo, la «proposición de ley»).

La competencia consultiva del BCE se basa en el artículo 127, apartado 4, y en el artículo 282, apartado 5, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, así como en el artículo 2, apartado 1, guiones tercero y sexto, de la Decisión 98/415/CE del Consejo¹, pues la proposición de ley se refiere al Banco de España, a normas aplicables a las entidades financieras que influyen significativamente en la estabilidad de las entidades y los mercados financieros, y a las tareas del BCE conforme al artículo 127, apartado 6, del Tratado, respecto de la supervisión prudencial de las entidades de crédito. De conformidad con la primera frase del artículo 17.5 del Reglamento interno del Banco Central Europeo, el presente dictamen ha sido adoptado por el Consejo de Gobierno.

1. Objeto de la proposición de ley

1.1 La proposición de ley impone a determinadas entidades de crédito y establecimientos financieros de crédito, así como a los operadores del sector energético, la obligación de pagar gravámenes temporales. La exposición de motivos que acompaña a la proposición de ley identifica los sectores bancario y energético como sectores en los que la inflación puede incrementar en mayor medida sus beneficios. Sin embargo, en el caso de los salarios, la situación es diferente, ya que están creciendo por debajo de la tasa de inflación, lo que reduce el poder adquisitivo de los hogares. A este respecto, y en relación con el sector bancario, se hace referencia al Informe de Estabilidad Financiera Primavera 2022 del Banco de España, en el que se indica que un eventual incremento de los tipos de interés podría impactar positivamente sobre el margen de intereses de los bancos. Se pretende que los ingresos derivados de estos gravámenes temporales contribuyan al pacto de rentas a fin de garantizar un reparto equitativo de los costes de la inflación entre la sociedad española. El pacto de rentas se considera un instrumento fundamental para que los poderes públicos puedan adoptar medidas para el sostenimiento de la población, en particular de

¹ Decisión 98/415/CE del Consejo, de 29 de junio de 1998, relativa a la consulta de las autoridades nacionales al Banco Central Europeo acerca de los proyectos de disposiciones legales (DO L 189 de 3.7.1998, p. 42).

determinados ciudadanos vulnerables, en un contexto de inflación considerable.

- 1.2 Por lo que se refiere a las entidades de crédito y a los establecimientos financieros de crédito, la proposición de ley prevé que las entidades de crédito y los establecimientos financieros de crédito, incluidos los grupos fiscales consolidados que engloban entidades de crédito y establecimientos financieros de crédito (en lo sucesivo, «entidades de crédito y financieras afectadas»), cuya suma de ingresos por intereses y comisiones correspondiente al año 2019 sea igual o superior a 800 millones EUR, estarán obligadas a pagar un gravamen temporal². Para las entidades de crédito y financieras afectadas, el gravamen se satisfaría en 2023 y 2024. El importe del gravamen temporal se fija en el 4,8 % de la suma del margen de intereses y de los ingresos y gastos por comisiones que figuren en su cuenta de pérdidas y ganancias correspondiente al año natural anterior al de nacimiento de la obligación de pago.
- 1.3 La obligación impuesta por la proposición de ley nace el primer día de los años naturales correspondientes. Sin perjuicio del pago anticipado durante los primeros 20 días naturales del mes de febrero, que asciende al 50 % de la prestación total para el año de que se trate, la prestación deberá abonarse íntegramente antes de que finalice el vigésimo día natural del mes de septiembre.
- 1.4 La proposición de ley establece que el importe de la prestación y su pago anticipado no serán objeto de repercusión económica, lo que significa que la prestación no puede trasladarse a los clientes de las entidades de crédito y financieras afectadas. El incumplimiento de esta prohibición se considera una infracción grave sujeta a una multa pecuniaria proporcional del 150 % del importe repercutido a los clientes de la entidad. Corresponde a la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) garantizar el cumplimiento de esta obligación, sin perjuicio de las competencias del Banco de España y de su deber de colaboración a este respecto.
- 1.5 El rendimiento del gravamen temporal se ingresará en el Tesoro Público.

2. Contexto de la política monetaria

- 2.1 El actual aumento de la inflación de la zona del euro en relación con el Índice Armonizado de Precios de Consumo ha alcanzado niveles récord y plantea importantes retos para la ejecución de la política monetaria. La inflación de los precios de la energía sigue siendo el componente dominante de la inflación general. Sin embargo, la inflación se ha generalizado. En vista de esta situación, y atendiendo al objetivo fundamental del BCE de mantener la estabilidad de precios a medio plazo³, se han adoptado medidas enérgicas para garantizar el pronto retorno de la inflación al objetivo del 2 %. Las compras netas de activos han finalizado, se han elevado los tipos de interés oficiales y se esperan nuevos aumentos de los tipos de interés en el proceso de normalización, con la intención de moderar la demanda y evitar el riesgo de un ascenso persistente de las expectativas de inflación.
- 2.2 A medida que continúa la normalización de la política monetaria del BCE, es importante recordar que las operaciones de política monetaria siempre tienen repercusiones distributivas. Naturalmente, tienen efectos sobre los ingresos y la rentabilidad de las entidades de crédito. Desde

² Las entidades de crédito y financieras afectadas con un total de ingresos por intereses y comisiones inferior a 800 millones EUR correspondiente a 2019 quedan eximidas del pago del gravamen temporal.

³ Véase el artículo 127, apartado 1, del Tratado.

la perspectiva de la política monetaria, las entidades de crédito desempeñan un papel especial a la hora de garantizar la transmisión fluida de las medidas de política monetaria a la economía en general. En este contexto, una posición de capital adecuada ayuda a las entidades de crédito a evitar ajustes bruscos en su concesión de crédito a la economía real.

Se ha demostrado que los ingresos netos por intereses suelen aumentar a medida que aumentan los tipos de interés oficiales, y este efecto es mayor cuanto menor sea el peso de los préstamos a largo plazo y, respecto a estos, cuanto menor sea la proporción de operaciones a tipo de interés fijo. No obstante, este efecto puede compensarse con un menor volumen de préstamos, por pérdidas en la cartera de valores y aumentos en las provisiones como consecuencia del deterioro de la calidad de la cartera de crédito. La materialización de riesgos a la baja en el entorno actual puede reducir de manera significativa la capacidad de pago de los deudores. Por lo tanto, el efecto neto de la normalización de la política monetaria sobre la rentabilidad de las entidades de crédito podría ser posiblemente menos positivo, o incluso negativo, en un horizonte temporal prolongado. Dado que la determinación de los destinatarios del gravamen temporal atiende a los ingresos totales por intereses y comisiones correspondientes a 2019, es posible que estas entidades registren unos beneficios bajos o pérdidas en el momento en que se recaude de forma efectiva el gravamen. Si la capacidad de las entidades de crédito para alcanzar posiciones de capital adecuadas se ve perjudicada, esto podría poner en peligro una transmisión fluida de las medidas de política monetaria a la economía en general a través de los bancos.

- 2.3 El marcado aumento de los precios de la energía está reduciendo los ingresos de los hogares y de las empresas, con diversas repercusiones para los distintos sectores y actividades. Los hogares con ingresos bajos se ven más afectados, ya que suelen gastar una mayor proporción de su presupuesto en bienes relacionados con la energía. Es preciso abordar el reparto equitativo de los ingresos y los beneficios con medidas fiscales adecuadas. Desde el punto de vista de la política monetaria, estas medidas, dependiendo de cómo se conciban, pueden tener diferentes implicaciones para la estabilización y sostenibilidad macroeconómicas. En aras de una buena combinación de políticas, las medidas de apoyo fiscal para amortiguar los efectos del incremento de los precios de la energía deben ser temporales y dirigirse a los hogares y empresas más vulnerables a fin de limitar el riesgo de alimentar las presiones inflacionistas, aumentar la eficiencia del gasto público y preservar la sostenibilidad de la deuda.

3. Contexto de estabilidad financiera

- 3.1 El BCE ya se ha pronunciado anteriormente sobre otros proyectos de legislación que introducían gravámenes dirigidos a las entidades de crédito en varios Estados miembros⁴. A este respecto, el BCE ha manifestado que no sería deseable utilizar los ingresos procedentes de los impuestos recaudados de las entidades de crédito con fines presupuestarios generales si, y en la medida en que, de este modo, las entidades de crédito fueran menos resilientes a las perturbaciones económicas y, en consecuencia, limitaran su capacidad de conceder crédito, empujándolas a ofrecer condiciones menos favorables a los clientes al conceder préstamos y otros servicios y

⁴ Véanse los Dictámenes CON/2020/28, CON/2019/44, CON/2019/40, CON/2019/18 y CON/2016/1. Todos los dictámenes del BCE se publican en EUR-Lex.

reduciendo determinadas actividades. Esto crearía incertidumbre y afectaría negativamente al crecimiento económico real⁵. En consonancia con estas consideraciones, el BCE ha recomendado en el pasado que sea necesaria una clara separación entre la cuenta extraordinaria creada a partir de los ingresos procedentes de los gravámenes y los recursos presupuestarios generales de las administraciones públicas para evitar su utilización con fines de saneamiento presupuestario general⁶.

- 3.2 La imposición de impuestos o gravámenes ad hoc a las entidades de crédito con fines presupuestarios generales debe ir precedida de un análisis exhaustivo de las posibles consecuencias negativas para el sector bancario, al objeto de garantizar que dichos impuestos no planteen riesgos para la estabilidad financiera, la resiliencia del sector bancario y la concesión de créditos, lo que podría afectar negativamente al crecimiento económico real. Por consiguiente, el gravamen debe considerarse cuidadosamente en lo que se refiere a su impacto en la rentabilidad de las entidades de crédito afectadas y, por tanto, en su generación interna de capital y en su concesión de crédito.
- 3.3 Asimismo, la consideración de una entidad de crédito afectada como obligado al pago del gravamen temporal mientras registre pérdidas netas, distorsionaría significativamente y perjudicaría aún más la resiliencia de un banco deficitario. Además, la aplicación del gravamen únicamente a determinadas entidades de crédito españolas podría falsear la competencia en el mercado y perjudicar la igualdad de condiciones tanto dentro del país como en toda la unión bancaria.
- 3.4 En vista de lo anterior, el BCE recomienda que la propuesta legislativa vaya acompañada de un análisis exhaustivo de las posibles consecuencias negativas para el sector bancario, detallando, en particular, el impacto específico del gravamen temporal sobre la rentabilidad de las entidades de crédito y financieras afectadas y sobre las condiciones de competencia en el mercado, de manera que se garantice que su aplicación no plantea riesgos para la estabilidad financiera, la resiliencia del sector bancario y la concesión de créditos. Esta recomendación es especialmente pertinente en el actual entorno económico y financiero, que presenta una gran incertidumbre, y ante la perspectiva de que las provisiones para pérdidas crediticias de las entidades de crédito aumenten debido a la acusada ralentización prevista de la actividad económica real⁷. En este contexto, debe tenerse en cuenta que las entidades de crédito ya han tenido que registrar provisiones más elevadas con respecto a su exposición a empresas no financieras activas en sectores con un elevado consumo energético⁸.

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

⁵ Véanse el apartado 2.1 del Dictamen CON/2011/29 y el apartado 3.2.1 del Dictamen CON/2010/62.

⁶ Véanse el apartado 2.1 del Dictamen CON/2019/40 y el apartado 3.2.2 del Dictamen CON/2010/62.

⁷ El Informe de Estabilidad Financiera Primavera 2022 del Banco de España no solo identificó el efecto de escenarios de tipos más elevados sobre los ingresos netos por intereses, sino que también exploró el impacto neto en la rentabilidad y la solvencia de los escenarios generales, potencialmente adversos, en los que pueden producirse esos incrementos. Este impacto neto puede ser negativo si los escenarios son suficientemente adversos. Véanse las p. 89 y 90 y 105 a 108.

⁸ Sobre este tema, véase, por ejemplo, la intervención del gobernador Pablo Hernández de Cos (2022), «El sector bancario español ante los retos económicos actuales», en el encuentro organizado por la Asociación de Periodistas de Información Económica en la Universidad Internacional Menéndez Pelayo

- 4.1 El BCE entiende que el gravamen temporal solo se aplicaría, en la práctica, a las entidades de crédito supervisadas directamente por el BCE en el marco del Mecanismo Único de Supervisión (MUS).
- 4.2 La base sobre la que se establecería el gravamen temporal no tiene en cuenta todo el ciclo económico y no comprende, entre otros, los gastos de explotación ni el coste del riesgo de crédito. Por consiguiente, como ya se ha señalado, el importe del gravamen temporal podría no ser proporcional a la rentabilidad de una entidad de crédito. Así pues, como consecuencia de la aplicación general del gravamen temporal, las entidades de crédito que no se benefician necesariamente de las condiciones actuales del mercado podrían ser menos capaces de absorber los posibles riesgos a la baja de una recesión económica.
- 4.3 Una disposición genérica que establezca que el gravamen temporal no puede trasladarse a los clientes de las entidades de crédito podría generar incertidumbre, así como riesgos operativos y de reputación conexos para dichas entidades. Conviene aclarar que los incrementos de precios aplicables a los clientes debidos a: i) los aumentos de costes distintos del gravamen temporal, tales como gastos de explotación, de financiación y de capital; ii) los aumentos de los costes relacionados con la cobertura de riesgos, y iii) los ajustes de los márgenes comerciales, son todos ellos aumentos legítimos. Por otro lado, el BCE espera, en general, que las entidades de crédito, de conformidad con las buenas prácticas internacionales, tengan en cuenta y reflejen en los precios de los préstamos todos los costes pertinentes, incluidas las consideraciones fiscales, cuando proceda⁹. Así mismo, debe aclararse qué mecanismos de verificación aplicará la CNMC para garantizar el cumplimiento de este requisito. Habida cuenta de todas las circunstancias diferentes que pueden provocar un incremento de los precios en el contexto actual de subidas de los tipos de interés, inflación o deterioro de las primas de riesgo, parece difícil diferenciar si el gravamen temporal se trasladaría de forma efectiva a los clientes o no.

5. Otras consideraciones

- 5.1 Existe una discrepancia entre la redacción utilizada en la proposición de ley para establecer el criterio a la hora de determinar las entidades de crédito y financieras afectadas por el gravamen temporal, que hace referencia a «la suma de ingresos por intereses y comisiones, determinada de acuerdo con su normativa contable de aplicación»¹⁰, y la redacción para determinar la base a la que se aplica el gravamen temporal del 4,8 %, que se refiere a «la suma del margen de intereses y de los ingresos y gastos por comisiones que figuren en su cuenta de pérdidas y ganancias correspondiente al año natural anterior»¹¹. A este respecto, y por lo que se refiere a la determinación de la base a la que se aplica el gravamen temporal, el BCE entiende que este es aplicable a los ingresos netos por intereses y a los ingresos netos por comisiones. En este sentido, sería deseable una terminología más clara en el texto final sobre el criterio a la hora de determinar

⁹ Por ejemplo, las Directrices EBA/GL/2020/06, sobre concesión y seguimiento de préstamos, establecen lo siguiente en el apartado 202, letra e): «Las entidades tendrán en cuenta, y reflejarán en los precios de sus préstamos, todos los costes pertinentes hasta la siguiente fecha de revisión del precio o vencimiento. Dichos costes incluirán: cualquier otro coste real asociado al préstamo en cuestión, incluidas las consideraciones tributarias, cuando proceda».

¹⁰ Artículo 2.1 de la proposición de ley.

¹¹ Artículo 2.4 de la proposición de ley.

las entidades de crédito y financieras afectadas en aras de la seguridad jurídica.

- 5.2 No está clara cuál será la función de colaboración del Banco de España para garantizar el cumplimiento por parte de las entidades de crédito del requisito establecido en la proposición de ley de no trasladar el importe del gravamen temporal a sus clientes. Sobre este punto, el BCE subraya que esta cuestión podría aclararse más, en particular, indicando que no equivale a encomendar ninguna tarea nueva al Banco de España.

El presente dictamen se publicará en EUR-Lex.

Hecho en Fráncfort del Meno el 2 de noviembre de 2022.

[firmado]

La presidenta del BCE

Christine LAGARDE