

COMUNICACIÓN PARA EL XXIV ENCUENTRO DE ECONOMÍA PÚBLICA, TOLEDO 2017

LA EXENCIÓN EN EL IVA DE LOS SERVICIOS FINANCIEROS: DISCUSIÓN Y PROPUESTAS DE GRAVAMEN¹

Versión reducida del artículo correspondiente al primer capítulo de la tesis doctoral “El Impuesto sobre el Valor Añadido en España ante tres retos fundamentales: imposición de los servicios financieros, desarrollo del comercio electrónico y lucha contra el fraude fiscal”, dirigida por la Pfra. Dra. D^a Aurelia Valiño Castro, catedrática de economía aplicada en la Universidad Complutense de Madrid.

Autor: Camilo Lebón Sánchez, estudiante de doctorado en la Universidad Complutense de Madrid

20 de octubre de 2016

¹ El presente artículo es una versión preliminar del capítulo de la tesis, que se encuentra actualmente en elaboración.

Resumen:

El presente artículo estudia el problema de la exención en el IVA de los servicios financieros en España y, por extensión, en el conjunto de la Unión Europea. Basado en la literatura previa, se lleva a cabo una discusión teórica sobre los efectos distorsionantes que conlleva eximir del IVA las operaciones financieras. Más adelante, se propone un modelo de imposición sobre el sector financiero con datos procedentes del Banco de España y se analiza su impacto fiscal y económico. Por último, se exponen medidas alternativas de imposición planteadas de forma paralela.

Palabras clave: servicios financieros, exenciones, Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA).

Introducción

En la actualidad, la exención de los servicios financieros en el Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA) en España y en el conjunto de la Unión Europea (UE) genera complicaciones de diversa índole.

Las exenciones, ya sea en los servicios financieros o en otras actividades económicas, han constituido tradicionalmente una fuente de intensas polémicas sobre si son convenientes de cara al correcto funcionamiento del sistema tributario. Existen actividades, como la sanidad y la educación, que se consideran servicios básicos y fundamentales, por lo que queda justificada su exención en el IVA. En cambio, los servicios financieros no están considerados de la misma manera, por lo que no procede justificar su exención.

Planteado el problema, son muchos los autores que han intentado ofrecer soluciones a lo largo de las últimas décadas pero, hasta el momento, no se ha encontrado una solución que resuelva todos y cada uno de los inconvenientes que supone eximir del IVA a los servicios financieros y que respete al mismo tiempo los principios de neutralidad y generalidad en la recaudación tributaria.

Por todo ello, el gravamen de los servicios financieros es una incógnita que debe ser resuelta desde el ámbito académico, en primera instancia, para luego llevar a cabo una aplicación práctica que satisfaga nuestras aspiraciones teóricas. Es preciso corregir este error, amén de otros muchos que merman el rendimiento del sistema económico, para que la administración tributaria funcione de manera más eficiente.

La distribución del presente artículo es como sigue. En primer lugar, repasamos las distintas aportaciones académicas al respecto y estudiamos de qué forma el IVA puede ser introducido en las operaciones financieras. En segundo lugar, analizamos el problema de las exenciones desde un enfoque teórico y revisamos tanto los aspectos jurídicos que dan lugar a la exención como los distintos tratamientos alternativos que han introducido países fuera de la UE con el objetivo de minimizar las distorsiones fiscales. En tercer lugar, planteamos un modelo de imposición con datos del Banco de España para, posteriormente, llevarlo a la práctica y analizar el impacto económico y recaudatorio. Por último, señalamos otras formas de imposición sobre el sector financiero que han tenido repercusión en el plano internacional.

1. Antecedentes: la visión tradicional de la imposición sobre los servicios financieros.

1.1. Revisión de la literatura tradicional en relación al gravamen de los servicios financieros.

Primera cuestión: ¿qué entendemos por servicio financiero? Durante las últimas décadas, el estudio teórico acerca de los servicios financieros ha ido encaminado a dar una respuesta, positiva o negativa, sobre si incluirlos en la base del IVA. En efecto, son muchos los autores que han aportado su propia visión y aquí nos limitamos a recopilar aquellos artículos que por su relevancia académica han marcado un impacto especial.

A favor de la imposición de los servicios financieros

La propuesta de gravar los servicios financieros con un impuesto tipo valor añadido no es una idea relativamente nueva. Esta idea se desarrolló y se fue teniendo en cuenta por la comunidad académica a lo largo de la segunda mitad del siglo XX, con el doble objetivo de tratar todos los sectores productivos de forma equitativa y, de paso, aumentar los ingresos tributarios de los Gobiernos.

En el cuadro 1 destacamos aquellos artículos que a lo largo de las últimas décadas han abogado por el gravamen de los servicios financieros, ya sea por medio de un impuesto tipo IVA u otro similar.

Cuadro 1. El IVA en los servicios financieros: recopilación de propuestas

AUTOR	PROPUESTA
Meade (1978)	Idea de gravamen basado en los flujos de caja
Hoffman, Poddar y Whalley (1987)	Extensión de Meade (1978) y formalización de la imposición según los flujos de caja
Poddar y English (1997)	Propuesta del método Cuentas de Cálculo del Impuesto (CCI)
Barham, Poddar y Whalley (1987)	Propuesta de gravamen en los seguros
Gillis (1987)	Las exenciones violan el concepto de neutralidad; perjudican especialmente a las empresas y favorecen a las familias
Bradford (1996)	Problema de las exenciones referente a distintas repercusiones fiscales entre empresas y familias
Merrill (1997)	Las exenciones crean distorsiones (integración vertical y “efecto cascada”)
Jack (2000)	Un IVA no debería alterar los precios relativos, siempre y cuando se aplique sobre comisiones fijas o explícitas, independientes del tipo de interés negociado
Huizinga (2002)	Determinar el valor de un <i>input</i> tan fundamental en el sector financiero como es el capital depende de múltiples factores. Si el precio del capital se supiera con rapidez, el valor añadido que forme parte de la base impositiva se detectaría más fácilmente
Auerbach y Gordon (2002)	Si un impuesto sobre las rentas del trabajo es equivalente al IVA, pueden gravarse los servicios financieros

Boadway y Keen (2003)	No se trata de saber si los servicios financieros reportan una utilidad en sí, sino de qué forma indirecta influyen en el consumo y qué valor añadido se crea cuando se realiza un servicio financiero
Schulmeister (2009)	Propuesta de un impuesto uniforme sobre las transacciones financieras cuyo tipo impositivo sería muy reducido dada la amplísima base que abarcaría dicho impuesto
De la Feria, Lockwood (2010)	Libertad para los países de la UE en decidir si tributar por los servicios financieros o que permanezcan exentos
Keen (2011)	Si los bancos tienden a un capital por debajo del óptimo social, ofreciendo un nivel de financiación que ponga en riesgo el sistema económico, ¿por qué no gravar ese desajuste o, de forma análoga, ofrecer incentivos fiscales para que los bancos mantengan un nivel de capital suficiente como para no dañar la economía real?
Mirrlees (2011)	Revisión de múltiples alternativas de gravamen: flujos de caja, CCI y FAT

Fuente: elaboración propia.

En contra de la imposición de los servicios financieros

No toda la literatura está de acuerdo en gravar la totalidad de los servicios financieros. Whalley (1991) y Chia y Whalley (1999) defienden no gravar los servicios financieros. En esta última referencia, demuestran que un IVA (o un impuesto sobre las ventas al por menor) aplicado solo sobre los bienes consumidos con un tipo impositivo alto, dejando exentos los servicios financieros, es preferible en términos de bienestar a una situación donde se gravan ambos elementos a menores tipos impositivos.

Basados en estas dos últimas referencias, Grubert y Mackie (2000) se apoyan en el argumento basado en que los servicios financieros no reportan utilidad directa al consumidor, esto es, no forman parte de su función de utilidad, por lo que no deberían ser gravados. Sin embargo, esto podría no constituir argumento suficiente para no gravar los servicios financieros.

Siguiendo a Jack (2000), los servicios de seguros no deben ser gravados. En este caso, determina que imponer un IVA sobre el recargo que pueda experimentar la prima por el incremento del riesgo de la póliza modifica los precios relativos, de modo que no debe gravarse.

De forma análoga, Grubert y Mackie (2000) tampoco identifican los seguros como bienes de consumo, de modo que no deberían incluirse en la base del IVA. Es más, podrían generar ineficiencias poco favorables para la economía.

1.2. El valor añadido en los servicios financieros.

Segunda cuestión: ¿dónde se halla el valor añadido en la prestación de un servicio financiero? ¿Puede ser gravable dicho valor añadido? Se trata de dos preguntas claves para establecer de forma razonada y razonable un impuesto tipo IVA, más allá de cuestiones teóricas (y que rozan la abstracción) sobre si el servicio financiero forma parte de la función de utilidad del consumidor.

El valor añadido en la prestación de un servicio financiero puede ser estimado de diferentes formas. Una de ellas consiste en seguir el método de sustracción, según el cual el valor añadido será la diferencia entre el valor de sus ventas, u *output* producido, y el valor de las compras de los *inputs* necesarios para la producción del servicio.

La dificultad de la identificación del valor añadido radica en determinar el precio del capital utilizado, un *input* fundamental para la producción de servicios financieros, dado que influyen variables altamente cambiantes a lo largo del tiempo. Sin embargo, tenemos algunas aproximaciones que, aunque no nos resuelvan el problema satisfactoriamente nos ayudan a entender lo que constituiría el proceso de creación de valor añadido en, digamos, un banco. Así, pues, el valor añadido en los servicios financieros se encuentra en las diferencias de tipo de interés que se aplican a prestatarios y depositantes en los bancos.

El problema, naturalmente, es mucho más complejo. Tendremos que ver cuál es el valor añadido que se crea efectivamente en todos los tipos de servicios financieros, es decir, en lo que supone la intermediación financiera, que será más difícil de averiguar. Luego tenemos que establecer una diferencia clara entre la parte del servicio financiero que debe ser gravada y la que no.

Merrill y Edwards (1996) proponen una base imponible de un impuesto sobre los servicios financieros basada en los flujos de caja, siendo la suma de la corriente neta de transacciones reales y la corriente neta de transacciones financieras. Aunque queda definido de forma clara y concisa, en la práctica existen problemas de medición.

Estos problemas de medición son identificados en Poddar (2003), y se refiere a cuatro elementos que participan en la operación financiera: el montante principal de la operación, el tipo de interés “puro”, esto es, el que realmente debería aplicarse, la prima por el riesgo que conlleva la transacción y el diferencial del tipo de interés, que es la diferencia entre el tipo de interés cobrado a los prestatarios y el pagado a los depositantes.

1.3. ¿Deben ser gravados los servicios financieros?

Tercera cuestión: ¿deberían ser gravados los servicios financieros? ¿Es factible y viable establecer un IVA sobre los servicios financieros?

Básicamente, los servicios financieros se mantienen exentos por razones de comodidad administrativa; gravarlos supone un coste y una dificultad que de momento no se ha podido aliviar. El cuadro 2 recoge algunas razones por las cuales los servicios financieros permanecen exentos en la actualidad.

Cuadro 2. ¿Por qué se encuentran exentos los servicios financieros?

Razones de regresividad	La exención podría aumentar o disminuir la regresividad dependiendo de cómo se distribuya el consumo
Razones administrativas	Identificar administrativamente el valor añadido en un servicio financiero supone una dificultad y un coste alto
Razones discriminatorias	Diferenciar entre gravar las comisiones explícitas y las comisiones implícitas asociadas a los servicios de intermediación financiera constituye una tarea complicada
Razones de eficacia del sistema tributario	La ingeniería fiscal aplicada al sector financiero no está tan depurada como debiera

Fuente: elaboración propia.

1.4. El principio de neutralidad en el gravamen de los servicios financieros.

Cuarta cuestión: ¿existe neutralidad en el tratamiento fiscal de los servicios financieros? Si no la hay, ¿qué podemos hacer para lograrla? ¿Es factible conseguirla?

La neutralidad en el gravamen de los servicios financieros puede conseguirse si se cumplen los requisitos mencionados en el cuadro 3.

Cuadro 3. Cómo conseguir la neutralidad en el gravamen de los servicios financieros

	Grado de dificultad	Objeciones
Reducir el número de exenciones	Sencillo	Eliminar las exenciones, como tal, no supondría un gran problema. El problema vendría después, sobre cómo aplicar el IVA
Aplicar las exenciones en el último eslabón de la cadena de producción	Sencillo	Si no se pudieran eliminar las exenciones, por lo menos que solo tengan efecto sobre los consumidores finales para que no se rompa la cadena del IVA
Reducir la diferenciación de tipos impositivos entre Estados miembros	Difícil	Sería complicado llegar a un consenso de tal magnitud dentro de la UE, que modifique las estructuras impositivas de cada país
Tratamiento fiscal equitativo con el resto de bienes y servicios	Medio	No creemos que haya una razón de peso suficiente como para que se trate preferentemente a los servicios financieros. En cualquier caso, tradicionalmente se les ha tratado de forma diferente
Neutralidad entre instituciones financieras que realicen la misma actividad	Sencillo	De hecho, no debería haber ningún problema
Neutralidad entre instituciones financieras que realicen distintas actividades	Sencillo	Podría darse algún tratamiento preferente en favor de algunas, pero la neutralidad absoluta no debería ser un obstáculo excesivamente complicado
Neutralidad fuera de la Unión Europea	Difícil	Si ya sería difícil lograrla entre los Estados miembros de la UE, más complicado sería ponerse de acuerdo con países del exterior
Tratamiento fiscal individualizado	Muy difícil	Por no decir administrativamente imposible

Fuente: elaboración propia.

2. El problema de las exenciones en los servicios financieros: discusión, aspectos jurídicos y tratamientos alternativos.

2.1. El alcance de la exención de los servicios financieros: tres cuestiones de actualidad.

Una vez vistas las distintas recomendaciones que ofrece la literatura sobre la imposición de los servicios financieros, podemos preguntarnos las siguientes cuestiones:

- *¿Debería continuar en España, y en la Unión Europea en general, el actual sistema de exenciones del IVA en los servicios financieros?*

Para resolver esta cuestión, debemos prestar especial atención a los numerosos efectos distorsionantes de una exención en el IVA. Si por algo se ha introducido este impuesto en los sistemas tributarios europeos es por su cualidad de neutral.

Otra consecuencia indeseable consiste en la descomposición de la cadena del IVA. El valor añadido creado en cada fase se va gravando normalmente, salvo cuando llega el momento de la exención. La deuda tributaria correspondiente a esta fase se anula, imposibilitando a la empresa deducir el IVA soportado en sus compras de *inputs*. Aquí se producirá, por lo tanto, una pérdida en la recaudación tributaria que deberá ser compensada por aumentos en otras clases de impuestos.

También tendremos que diferenciar los casos en los que se traten de transacciones dirigidas a consumidores particulares o a empresas. En cualquier caso, la entidad financiera estará tentada a aumentar el precio del servicio exento que presta ya que no puede deducirse el IVA soportado. Cuando el servicio sea prestado a una familia, esta pagará el servicio sin la carga del IVA, esto es, pagarán un precio menor, en principio. En cambio, cuando el servicio financiero sea prestado a una empresa registrada, esta última, a su vez, no podrá deducir nada del IVA repercutido a sus propios clientes, por lo que soportará una carga tributaria mayor. Así, decimos que las empresas se encuentran en una situación desfavorable respecto de las familias a la hora de solicitar servicios financieros. De forma implícita, la empresa paga un mayor precio que la familia por el mismo servicio.

- *¿Qué ocurriría si fuesen gravados con el tipo impositivo normal del IVA? ¿Es factible y viable esta propuesta?*

Es difícil contestar a esta pregunta con precisión. De todas formas, la recaudación por IVA aumentaría. Nuestro principal objetivo en el presente artículo, donde profundizamos a partir del punto 3 con el planteamiento de un modelo de imposición, consiste en estimar la recaudación potencial que se generaría en el caso del gravamen completo al tipo impositivo normal del IVA (21%) durante el año 2015.

Son precisamente estas dificultades las que condicionan la viabilidad del proyecto. Ello, sumado a la “no urgencia” del gravamen de los servicios financieros ha dado lugar a que este tema se haya ido dejando de lado por parte de la mayoría de los países, a pesar de que se venga recomendando desde una buena parte de la comunidad

académica que se tomen medidas al respecto. En España, los obstáculos a los que nos enfrentamos son de diversa índole:

- Institucionales: introducir un impuesto nunca antes visto en el sector bancario conllevaría a una importante reforma de las leyes tributarias, sobre todo en lo referente al art. 20 de la Ley 37/1992, de 28 de diciembre, del Impuesto sobre el Valor Añadido, relativo a las exenciones.
- Políticos: esta reforma de la ley tendría que ser sometida al proceso de discusión y aprobación correspondiente, tanto a nivel europeo, en primera instancia, como a nivel nacional, en segunda.
- Sociales: especialmente desde el punto de vista del consumidor, un IVA sobre los servicios bancarios generaría un profundo rechazo, simplemente por el concepto de introducir un nuevo impuesto sobre un sector que nunca ha estado gravado².
- Eficacia de la administración tributaria: una nueva forma de aplicación del IVA obligaría a la administración tributaria a funcionar con mayor eficacia para reducir al mínimo las posibilidades de fraude en el sector.
- Control y vigilancia del sector bancario: un sector con tanto peso en cualquier economía como es el bancario debería encontrarse altamente vigilado por las autoridades. Dado el enorme volumen de transacciones que manejan las entidades de crédito, la dificultad de gestionar el IVA sería elevada.

Desde luego, las posibilidades de cambiar el sistema de exenciones parecen remotas en la actualidad.

- *En caso de que no fuera factible, ¿podría aplicarse alguna solución intermedia como, por ejemplo, un tipo impositivo del cero por ciento?*

La distinción entre el tipo cero y la exención es que el primero permite a los comerciantes registrados reclamar el IVA sobre algunos *inputs* intermedios utilizados en el proceso productivo y, en consecuencia, el precio final del producto gravado con tipo cero no incorpora nada del impuesto. En cambio, los bienes y servicios que están exentos no están gravados por el IVA cuando se venden, pero el productor no puede reclamar el IVA soportado y, por consiguiente, el precio de venta incorpora un componente impositivo y será superior al que tendría con un tipo cero. Un bien o servicio gravado con tipo cero está sujeto al IVA, pero su venta se carga con un tipo cero, mientras que si está exento, su producción, en realidad, es completamente ignorada por el IVA; no se carga el impuesto cuando se vende ni se devuelve el que grava los *inputs*.

Considerar el gravamen de los servicios bancarios a un tipo cero no es algo baladí. De hecho, viene sugiriéndose a lo largo de las últimas cuatro décadas por buena parte

² Si los mismos que establecen el impuesto fuesen capaces de explicar a los contribuyentes las ventajas de un impuesto sobre los servicios bancarios, como la supresión del “efecto cascada” en los precios, esta nueva medida podría ser vista con mejores ojos. En cualquier caso, forma la sociedad debe entender de estamos hablando de un servicio como uno más, donde se crea cierto valor añadido y, por consiguiente, debe ser objeto de gravamen.

de la comunidad académica³. Esta medida, evidentemente, no se ha puesto nunca en marcha en España, especialmente teniendo en cuenta que desde su entrada en la Unión Europea en 1986 perdió la potestad de legislar en materia de exenciones del IVA.

Aunque a una empresa registrada, en principio, le sea indiferente que el servicio financiero que vaya a adquirir esté exento o gravado con un tipo cero, existe una importante diferencia. En efecto, las entidades financieras suministradoras de los servicios, bajo un régimen de tipos cero, ya no estarán tentadas a trasladar a sus clientes, sean empresas o particulares, el IVA implícito que asumirían en caso de la exención dado que se liberan de tal carga al poder reclamar el IVA soportado (López-Alascio, 2013). En este caso, el impuesto funciona con absoluta neutralidad: no se produce el perverso “efecto cascada” del impuesto y se eliminan los riesgos de integración vertical y de provisión de servicios financieros fuera de la Unión Europea. Debemos tener muy presente esta importante ventaja ya que supone un argumento a favor del establecimiento de un tipo cero sobre los servicios financieros.

El establecimiento de tipos cero sobre las operaciones bancarias podría ser, en la actualidad, la solución que tenga los menores costes de aplicación y transacción, aunque no sería del todo satisfactoria; téngase en cuenta que con un tipo cero la administración pierde una importante cantidad de ingresos tributarios. Esta medida sería más bien como un “parche” previo a una futura y mejor gestión del problema.

En definitiva, tendríamos tres alternativas para tratar fiscalmente los servicios bancarios (exención, tipo normal o tipo cero). Resumamos la información en el siguiente cuadro:

³ Son muchos los trabajos y artículos donde se insta al gravamen de los servicios financieros con un tipo cero. En este sentido, destacamos las aportaciones de Gillis (1987), Huizinga (2002), Merrill (2011) o el Informe Mirrlees (2011).

Cuadro 4. Diferencias entre la exención, tipo normal o tipo cero del IVA sobre los servicios bancarios

	Exención	Tipo Normal	Tipo Cero
¿Solución adecuada?	Genera múltiples efectos distorsionantes	Estaríamos en una situación ideal	Sería una medida transitoria para lograr el resultado ideal
¿A quién beneficia?	A entidades financieras y a consumidores particulares: las primeras por poder trasladar el impuesto y los segundos por no pagarlo	A las empresas registradas: estarían habilitadas para deducirse el IVA soportado	A consumidores particulares y a las entidades de crédito: los primeros por no pagar IVA y las segundas por poder recuperar el IVA soportado
Traslación del impuesto (“efecto cascada”)	Las entidades de crédito estarán tentadas a ello	No hay necesidad de trasladar el impuesto	No hay necesidad de trasladar el impuesto
Recaudación tributaria por IVA	<ul style="list-style-type: none"> • Si suministrado a un consumidor: mayor que en el caso de un tipo cero pero menor que en el caso de un tipo normal • Si suministrado a una empresa: mayor que en los otros dos casos 	<ul style="list-style-type: none"> • Si suministrado a un consumidor: mayor que en los otros dos casos • Si suministrado a una empresa: menor que en la exención e igual que en caso de un tipo cero 	<ul style="list-style-type: none"> • Si suministrado a un consumidor: menor que en los otros dos casos • Si suministrado a una empresa: menor que en la exención e igual que en caso de un tipo normal
Precio del servicio financiero	Mayor que en el caso de un tipo cero pero menor que en el caso de un tipo normal	Mayor que en los otros dos casos	Menor que en los otros dos casos: equivale a una ausencia de IVA
Dificultad de aplicación	Ninguna: es el régimen existente en la actualidad	Alta: múltiples problemas (técnicos, políticos, administrativos, etc.)	Media: a nivel de la UE tal cambio requeriría la unanimidad por parte de los Estados miembros

Fuente: elaboración propia.

2.2. Aspectos jurídicos sobre el tratamiento fiscal de los servicios financieros.

A. En la Unión Europea

De manera genérica, los servicios financieros están exentos de IVA según el art. 135.1. letras a) a g) de la Directiva 2006/112/CE (Directiva 2006 de ahora en adelante), entre los que se encuentran operaciones como los servicios de seguro, las concesiones de créditos, administración de cuentas corrientes, gestiones de efectos comerciales (cheques, letras de cambio, etc.), operaciones de divisas o gestiones de fondos de inversión.

El sector de los servicios financieros cumple un papel fundamental en cualquier economía. Ya que su gravamen parece, al menos hoy en día, una quimera, es fundamental, como mínimo, regular su alcance y limitar su actividad.

En este sentido, el art. 173 de la Directiva 2006 permite la deducción del IVA de la parte correspondiente a los servicios gravados que presta una empresa, cuando la misma preste tanto servicios (financieros) exentos como gravables. Por tanto, permite el mecanismo contemplado en la regla de prorata.

La opción por gravar los servicios financieros, o renuncia a la exención, se contempla en el art. 137.1. a) de la Directiva 2006. Hasta la fecha, la opción por gravar los servicios financieros solo está disponible en 6 de los 28 Estados miembros de la UE: Alemania, Austria, Bélgica, Estonia, Francia y Lituania. Sin embargo, cada país tiene sus propias reglas o maneras de gravarlos. Veamos algunos ejemplos recopilados en Merrill (2011):

- En Austria, Bélgica y Francia solo se pueden gravar los servicios financieros de una lista en concreto.
- En Alemania, Bélgica, Estonia, Francia y Lituania el gravamen de los servicios financieros solo puede ser aplicable en operaciones entre empresas (lo que se conoce en inglés como B2B, “*Business to Business*”), no así cuando se trate de ventas a consumidores particulares (B2C, “*Business to Consumers*”).
- En Bélgica, Estonia, Francia y Lituania queda limitada la capacidad por parte de las empresas que optan por gravar los servicios financieros de revocar dicha opción.
- El gravamen puede aplicarse según el método basado en el “todo o nada” o en el “transacción por transacción”. Esto quiere decir que bien se establece el impuesto sobre todas las transacciones financieras sujetas al IVA (“todo o nada”) o bien puede darse la opción de elegir sobre qué transacciones se aplica el IVA y sobre cuáles no (“transacción por transacción”)⁴. El primer método está establecido en Bélgica, Francia y Lituania, mientras que el segundo en Alemania y Estonia.

Los requisitos impuestos en cada país pueden resumirse en el siguiente cuadro:

Cuadro 5. La opción por gravar los servicios financieros en los países de la UE

	Gravamen total o parcial	Aplicable a transacciones B2B o B2C	Posibilidad de revocar la opción	“Todo o nada” o “transacción por transacción”
Alemania	-	Solo B2B	-	“Transacción por transacción”
Austria	Parcial	-	-	-
Bélgica	Parcial	Solo B2B	No	“Todo o nada”
Estonia	-	Solo B2B	No	“Transacción por transacción”
Francia	Parcial	Solo B2B	No	“Todo o nada”
Lituania	-	Solo B2B	No	“Todo o nada”

Fuente: Borselli (2009), Merrill (2011) y elaboración propia

Por otra parte, centrémonos en las decisiones que han tomado los distintos organismos de la Unión Europea en base a los principios de neutralidad y generalidad, necesarios para

⁴ Estos dos métodos se recogen en Borselli (2009).

el eficiente funcionamiento del sistema tributario. Las exenciones suponen un lastre verdaderamente importante en este sentido, tanto para la neutralidad como para la generalidad.

En efecto, si el principio de neutralidad “se opone a que los operadores económicos que efectúan las mismas operaciones sean tratados de modo diferente en cuanto a la percepción del IVA”⁵, el sector financiero estaría tratado fiscalmente de otra forma, positiva o negativa, en comparación con otros sectores; y dentro del sector financiero, por supuesto, también habría distorsiones. Por su parte, el IVA, según ha dictado en numerosas ocasiones el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE), se aplica con carácter general a las transacciones que tengan por objeto bienes o servicios, es proporcional al precio de estos bienes y servicios, con independencia del número de transacciones efectuadas, y se percibe en cada una de las fases del proceso de producción y de distribución. Si existe una exención, en consecuencia, el impuesto no se percibe en todas las fases del proceso de producción, luego la cadena del IVA queda desarticulada.

Cuando varias empresas se encuentren unidas o relacionadas por razones financieras o de producción, el art. 11 de la Directiva 2006 autoriza que, previa consulta al Comité consultivo del Impuesto sobre el Valor Añadido, este grupo de empresas sea tratado como un solo sujeto pasivo, lo que se conoce como “*VAT Grouping*”.

Señalamos dos consecuencias que pueden surgir con esta medida, tal y como apunta Martínez (2013):

- Puede ocurrir que existan saldos a favor y en contra en las liquidaciones de IVA entre las mismas empresas que conforman el “grupo”. Un sistema de compensaciones entre dichos saldos actúa para evitar este tipo de desfases.
- También se puede generar un coste financiero adicional cuando se realizan operaciones dentro del grupo cuyo destinatario son empresas acogidas a la regla de prorata. En este caso, una nueva forma de determinación de la base imponible elimina este coste.

B. En España

En España, los servicios financieros se encuentran exentos según el art. 20.1.18º de la ley 37/1992, la ley del Impuesto sobre el Valor Añadido. Este artículo es algo más extenso y exhaustivo que el de la Directiva 2006 ya que la última solo pretende dar algunas indicaciones generales sobre lo que no debe ser gravado, sin entrar en detalles⁶.

De forma genérica, en España no está permitida la opción por parte de los sujetos pasivos de tributar o no por el IVA en las operaciones financieras. Sin embargo, existe una opción alternativa a partir de la cual es posible renunciar a la exención, y es a través del ya conocido “*VAT Grouping*”. En España, la práctica de agrupar empresas de manera que formen un solo sujeto pasivo se denomina Régimen Especial del Grupo de Entidades (REGE).

⁵ Sentencia de 28 de junio de 2007, Asunto C 363/05, JP Morgan Fleming Claverhouse Investment Trust y The Association of Investment Trust Companies, apartado 46.

⁶ En efecto, cada país tiene sus propias formas de servicios financieros, sean servicios bancarios o seguros, de tal forma que la legislación europea no puede entrar en detalle.

2.3. El tratamiento fiscal de los servicios financieros en algunos países.

Existen alternativas reales a la exención de los servicios financieros. En este epígrafe vamos a ver los distintos tratamientos fiscales llevados a cabo por determinados países para resolver o combatir los efectos distorsionantes que provocan dichas exenciones⁷.

Dentro de la Unión Europea, las medidas tomadas, por lo general, han sido tímidas y de corto alcance; no obstante, en países como Nueva Zelanda, Singapur, Malasia, Australia o Canadá, que aplican un impuesto similar al IVA llamado *Goods and Services Tax (GST)*, las medidas tomadas han atacado de forma más directa este problema, mejorando, consecuentemente, el funcionamiento del sector financiero. El cuadro 6 resume dichas medidas:

Cuadro 6. Funcionamiento del Goods and Services Tax (GST) en relación a los servicios financieros

País	Reclamo del GST soportado	Método utilizado para el reclamo	Objeciones
Nueva Zelanda	Total o nulo	En transacciones B2B, se permite el gravamen al tipo cero	El tipo cero se permite bajo la regla del 75% del total de servicios
Singapur	Parcial	Fixed Input Tax Recovery (FITR)	El porcentaje de deducción se revisa periódicamente
Malasia	Parcial	Fixed Input Tax Recovery (FITR)	Base del FITR conformada por tres elementos
Australia	Total o parcial	Reduced Tax Credit (RTC)	Dependiendo del umbral “Financial Acquisitions Threshold” (FAT)
Canadá	Nula o parcial	“Método especial”	El “método especial” está basado en el concepto de la regla de la prorrata

Fuente: elaboración propia.

⁷ Existen otras formas de imposición que son sustitutas ante la ausencia de IVA en los servicios financieros y que tratan de gravar tanto la actividad financiera de una entidad bancaria o las transacciones financieras. Nos referimos a impuestos como el *Financial Activities Tax (FAT)* o el *Financial Transaction Tax (FTT)*, entre otros, y lo estudiaremos de forma más detallada en epígrafes posteriores. Lo que nos interesa en este apartado es analizar qué medidas se han tomado en distintos países con impuestos cuya mecánica es análoga a la del IVA (en este caso, el *Good and Services Tax*) para intentar mejorar los efectos distorsionantes provocados por la exención.

3. Propuesta de modelo de imposición sobre los servicios financieros.

Realizadas ya las consideraciones previas sobre las exenciones del IVA de los servicios financieros, podemos plantear un modelo de imposición que, si bien no resuelve satisfactoriamente la cuestión a la que nos venimos refiriendo a lo largo del presente artículo, sirva para que las entidades financieras contribuyan, aunque de forma tímida, en la recaudación tributaria del Estado español.

A lo largo del planteamiento, el modelo de imposición se focalizará en el sector bancario español y constará de tres bloques: gravamen de las operaciones de los bancos con personas físicas, gravamen de las operaciones con personas jurídicas y gravamen de las entidades de crédito. En cada bloque se detallan formas de imposición concretas, de ahí la distinción por tipo de operación.

3.1. Primer bloque: operaciones con personas físicas.

3.1.1. Objetivo.

Nuestro objetivo principal en este bloque es averiguar la recaudación potencial de establecer un IVA en el sector financiero. Una vez estimados los datos, el siguiente paso consiste en analizar los efectos distorsionantes que pueden ocurrir en la economía derivados de la introducción del impuesto.

A raíz de la literatura revisada en apartados anteriores, y por la falta de técnicas de imposición efectivas sobre el sector financiero, en este bloque vamos a centrarnos en el gravamen sobre las comisiones explícitas que los bancos cobran a sus clientes cuando son particulares o personas físicas.

3.1.2. Diseño del impuesto.

- Hecho Imponible

Nuestro hecho imponible será el pago de comisiones explícitas que los clientes particulares efectúan al banco cuando, por ejemplo, realizan alguna transferencia o por la administración de la cuenta corriente.

Es preciso resaltar que gravaremos solo las comisiones explícitas de los bancos, dejando inalterados tanto el tipo de interés como la Tasa Anual Equivalente (TAE). En principio, no debería haber problemas de orden técnico en establecer un impuesto sobre comisiones que se pagan una vez efectuada la operación o de forma periódica.

- Base Imponible

La base imponible sobre la que aplicaremos el tipo impositivo será:

- Cuando la comisión represente un porcentaje, el resultado de multiplicar su valor por la cantidad a la que se encuentre sujeta dicha comisión. Por ejemplo, si un banco nos cobra una comisión de apertura del 3,5% por una nueva cuenta corriente cuyo depósito inicial es de 1.000€, la base imponible son 35€.
- Cuando la comisión sea un valor fijo dado en euros, esta cantidad es, directamente, la base imponible. En el ejemplo anterior, si en su lugar nos cobran una comisión

fija de 20€ por la apertura de la cuenta, ello representa la base imponible del impuesto.

- *Tipo Impositivo*

En cualquier caso, el tipo impositivo aplicable será el tipo general del IVA (21%) en España.

- *Sujeto Pasivo*

Los sujetos pasivos del impuesto serán todas aquellas instituciones financieras dependientes del Banco de España, entre las que se encuentran las entidades de crédito, conformadas por las entidades de depósito, es decir, bancos, cajas de ahorro y cooperativas de crédito y el Instituto Oficial de Crédito (a este último lo dejaremos fuera de la estimación del modelo por su carácter público); los establecimientos financieros de crédito, así como sus entidades de pago híbridas; las sociedades de garantía recíproca; y los auxiliares financieros, como son las entidades de dinero electrónico, las entidades de pago y las sociedades de tasación. Toda entidad que aparece en el cuadro 7 debe ser sujeto pasivo del impuesto, aunque algunas no realizan operaciones con personas físicas:

Cuadro 7. Banco de España: Registros de Entidades (situación a 31 de diciembre 2015)

TIPO DE ENTIDAD	Nº DE ENTIDADES
Instituto de Crédito Oficial (ICO)	1
Bancos	66
Cajas de ahorro	2
Cooperativas de crédito	62
Establecimientos financieros de crédito	36
Establecimientos financieros de crédito (entidades de pago híbridas)	6
Entidades de dinero electrónico	3
Entidades de pago	43
Entidades de pago híbridas	2
Sociedades dominantes de entidades de crédito	3
Oficinas de representación en España de entidades de crédito extranjeras	41
Sociedades de garantía recíproca	21
Sociedades de reafianzamiento	1
Titulares de establecimientos de compra y venta de moneda extranjera	13
Sociedades de tasación	36
Sucursales de entidades de crédito extranjeras comunitarias	71
Sucursales de entidades de crédito extranjeras extracomunitarias	5
Sucursales de entidades de dinero electrónico extranjeras comunitarias	2
Sucursales de entidades de pago extranjeras comunitarias	12
Redes de agentes de entidades de pago comunitarias	3
Entidades de crédito comunitarias operantes en España sin establecimiento	569
Entidades financieras, filiales de entidades de crédito extranjeras comunitarias, operantes en España sin establecimiento	4

Entidades de crédito extranjeras extracomunitarias, operantes en España sin establecimiento	5
Entidades de dinero electrónico extranjeras comunitarias operantes en España sin establecimiento	75
Entidades de pago extranjeras comunitarias operantes en España sin establecimiento	325
Sociedades pendientes de baja	2
Servicios de tasación de entidades de crédito	-

Fuente: Banco de España, registro de entidades (2015).

3.1.3. Los datos.

Hemos recogido de la página web del Banco de España la relación de comisiones y tipos de interés que se encuentran asociados a cada entidad de manera trimestral⁸. Se diferencian según estemos tratando operaciones de activo, operaciones de pasivo u operaciones de servicio y las recogemos en el Anexo.

3.2. Segundo bloque: operaciones con personas jurídicas.

La exención de los servicios financieros juega un papel clave en el desarrollo de este bloque en el sentido de que favorece a los hogares (que no pagan impuesto alguno por el servicio recibido) en comparación con las empresas (que no pueden reclamar el IVA soportado para deducírselo en su liquidación). Esta es una de las principales razones por las que tratamos desigualmente las operaciones con personas físicas y las operaciones con personas jurídicas en nuestro modelo.

3.2.1. Objetivo.

El objetivo en este segundo bloque consistirá en ver qué tratamientos se les pueden dar a las transacciones con personas jurídicas y, una vez descrito el panorama fiscal, analizar los efectos económicos que son susceptibles de ocurrir.

Los efectos pueden ser de diversa índole y pueden estar referidos a:

- La estructura del sector del crédito.
- La competitividad de las entidades financieras (en España y en la UE).
- Los efectos cascada y de integración vertical en las entidades financieras.
- La recaudación tributaria.

3.2.2. Diseño del impuesto.

- *Hecho Imponible*

El hecho imponible se basa en todas aquellas operaciones que las personas jurídicas realizan con los bancos. Debemos resaltar, de nuevo, la importancia en diferenciarlas de

⁸ Las entidades de crédito tienen la obligación de remitir información sobre comisiones y tipos de interés de forma trimestral al Banco de España. En general, las comisiones suelen variar poco de un trimestre a otro pero es importante, de cara a una mayor exactitud en la estimación, recopilar todos los datos con minuciosidad.

las transacciones con las personas físicas ya que la forma de gravamen cambia completamente.

- *Base Imponible*

La base imponible consiste en la cuantía de la operación que se lleva a cabo. No añadiremos nada más al respecto por el tipo impositivo que se propone a continuación, que anula toda forma de gravamen.

- *Tipo Impositivo*

Tal y como propone una parte importante de la comunidad académica⁹, en las transacciones efectuadas con empresas se establecerá un tipo cero, de forma que, por un lado, las diferencias en los tratos fiscales a particulares y a empresas se reduzcan y, por otro, las entidades financieras no se vean tentadas a trasladar el impuesto de manera implícita al poder recuperar el IVA soportado en sus compras (con ello, se elimina el efecto cascada que provoca la exención). El IVA que podrán recuperar será aquel IVA soportado que se corresponda con los servicios prestados a las empresas.

El tipo cero sobre servicios financieros parece una solución que se encuentra a mitad de camino entre la situación indeseable, la actual, basada en el sistema de exenciones, y la deseable, que sería que un sector de una economía contribuyese al fisco como cualquier otro.

- *Sujeto Pasivo*

El sujeto pasivo coincide con el descrito en el primer bloque.

3.2.3. La ineficacia de métodos de imposición basados en los flujos de caja.

Podrían buscarse métodos alternativos de imposición. Existen, desde luego, otros que gravan el valor añadido creado en las transacciones financieras, como son el Impuesto sobre los Flujos de Caja (IFC) y el sistema de Cuentas de Cálculo del Impuesto (CCI). No obstante, estos dos métodos no son eficaces cuando pretenden gravar transacciones entre empresas, o B2B¹⁰.

3.3. Tercer bloque: gravamen sobre las entidades de crédito.

En este tercer bloque vamos a plantear una forma de imposición que, aparentemente, no guarda relación con las propuestas en los dos bloques anteriores pero que, en el fondo, se encuentra íntimamente relacionada.

3.3.1. Objetivo.

Existe otra forma de gravamen que equivale teóricamente a un impuesto tipo IVA y se calcula según el método de adición. Nos referimos al impuesto sobre las actividades

⁹ Ver, por ejemplo, Huizinga (2002).

¹⁰ A ello debemos añadir que ya se intentó aplicar estos métodos basados en los flujos de caja a modo de prueba en un grupo de bancos operantes en la Unión Europea entre 1996 y 1998. Los resultados fueron claramente decepcionantes, con múltiples dificultades y falta de organización.

financieras, o *FAT* por sus siglas en inglés (*Financial Activities Tax*). El *FAT* fue propuesto en un informe realizado por el Fondo Monetario Internacional (FMI) en 2010¹¹ como posible sustituto válido del IVA en los servicios financieros.

El objetivo de introducir este impuesto es que sirva de sustituto por el establecimiento de un tipo cero en las transacciones B2B. Así, quedarían gravadas tanto las operaciones con los particulares como las operaciones con las empresas. En cualquier caso, es imprescindible que la introducción del *FAT* solo se focalice en las operaciones B2B y que no se vean involucradas aquellas con los particulares. El *FAT* sirve para compensar de alguna manera el efecto de un tipo cero en las operaciones B2B. Dicho de otra forma, con un IVA del 0% las entidades de crédito tendrían derecho a reclamar el IVA pagado en sus compras de *inputs* pero, al mismo tiempo, pagarían un impuesto basado en la suma de beneficios netos y salarios.

3.3.2. Diseño del impuesto.

- *Hecho Imponible*

El hecho imponible que grave el *FAT* será la parte correspondiente a las operaciones que realiza una entidad de crédito con las empresas. Esta matización es fundamental ya que si no distinguimos entre transacciones con empresas y particulares estaríamos sometiendo a los segundos a doble gravamen.

Efectivamente, a la vista de lo expuesto en el primer bloque del modelo, un IVA al 21% gravaría todas las comisiones explícitas cobradas a los particulares, de forma que si ahora en este tercer bloque introducimos el *FAT* sin realizar distinciones estaríamos incurriendo en un problema de doble gravamen cuando el solicitante del servicio financiero sea un particular. Por lo tanto, si, por ejemplo, el 40% de las operaciones de una entidad de crédito son con particulares introduciríamos el *FAT* sobre el 60% restante.

- *Base Imponible*

Siguiendo el concepto teórico del IVA, la base imponible del *FAT* es calculada siguiendo el método de adición, es decir, el impuesto es establecido sobre el valor añadido de una empresa, que viene a ser equivalente a la suma de los salarios pagados por las entidades de crédito y el beneficio percibido. En efecto, la diferencia entre el valor de las ventas de una empresa y las compras de *inputs* se utiliza para pagar a los empleados en forma de salarios y acumular el resto en forma de beneficios, y esto es precisamente lo que grava el *FAT*.

El FMI (2010) clasifica el impuesto sobre la actividad financiera en tres tipos, denominados *FAT1*, *FAT2* y *FAT3*¹²:

- *FAT1*: es el impuesto básico, cuya base imponible es la suma de beneficios y salarios. El componente “beneficio” se compone de la suma de los flujos real y

¹¹ Fondo Monetario Internacional (2010).

¹² Una explicación más clara sobre los tipos de *FAT* puede hallarse en Keen, Krelove y Norregaard (2010) y en Shaviro (2012).

financiero o, en su defecto, del flujo correspondiente al beneficio de la empresa más la depreciación del capital y el interés, descontada la inversión realizada.

- **FAT2:** grava las rentas del capital y del trabajo que exceden a lo que se consideraría “normal” en el sector. Los beneficios y los salarios en el sector financiero pueden contener una parte en sus rentas que exceden del nivel que se estima si el mercado estuviese en competencia. Por consiguiente, el FAT2 consiste en una penalización por la falta de competencia en el sector, esto es, una penalización por el nivel de rentas que excedan del óptimo esperado en un régimen puro de competencia.
- **FAT3:** altas rentabilidades en los mercados financieros pueden ser un signo de que se están realizando operaciones de alto riesgo. El riesgo es considerado como una externalidad negativa que, naturalmente, es preciso corregir. Esta tarea la cumple el FAT3 ya que constituye un impuesto sobre el riesgo: a mayor riesgo del activo o producto financiero en cuestión mayor será el tipo impositivo¹³. Existe, pues, cierta progresividad en el FAT3. La dificultad radica en determinar el riesgo dado que generalmente se emplean juicios de valor que podrían alejarse de criterios objetivos.

- *Tipo Impositivo*

Para evitar grandes distorsiones y problemas de adaptación por la introducción del impuesto, el tipo impositivo del FAT debe ser menor que el tipo normal del IVA, tal y como recomienda el FMI (2010). Aun con un tipo impositivo menor, la recaudación sería considerable. El FMI estima que un FAT del 5% podría generar un volumen de recaudación relevante, entre el 0,1 y el 0,4% del PIB de gran parte de los países de la UE de manera prolongada. Concluiremos, por consiguiente, que el tipo impositivo del FAT será del 5%.

- *Sujeto Pasivo*

El sujeto pasivo coincide con el descrito en el primer bloque.

En resumen, en este artículo hemos planteado un modelo de imposición sobre el mercado bancario asentado sobre tres pilares fundamentales y bien diferenciados: gravamen en las transacciones con personas físicas, en las transacciones con personas jurídicas y sobre las entidades de crédito.

Cada parte del modelo tiene sus propias características y podría implantarse en el sector crediticio teniendo siempre en cuenta las limitaciones técnicas y administrativas que conlleva. Nos referimos a limitaciones como la falta de información, los costes de aplicación y adecuación o las reformas legislativas (directivas europeas, leyes nacionales, etc.) necesarias para el establecimiento de un cambio de tal magnitud en el sistema tributario.

Si todo ello fuera posible, estos serían los distintos tratamientos fiscales que recomendamos:

¹³ Keen et al. (2010) identifican el FAT3 como un impuesto pigouviano, que penaliza las externalidades negativas que se originan en el mercado.

- a. Establecer un IVA del 21% sobre las comisiones habitualmente practicadas por las entidades de crédito sobre las personas físicas. El IVA solamente se impondría sobre las comisiones fijas (explícitas) que paga el cliente particular de una vez, en euros (por ejemplo, coste de registrar una hipoteca) o como porcentaje del montante principal (comisión de apertura de un préstamo hipotecario), o que paga periódicamente (coste anual de mantener una cuenta abierta en depósitos a la vista). Dejaremos libre de gravamen el tipo de interés y la Tasa Anual Equivalente (TAE), según lo visto en epígrafes anteriores.
- b. Aplicar un tipo impositivo del cero por ciento cuando en una operación se vea implicada la entidad de crédito y una persona jurídica (B2B), esto es, una empresa que esté registrada en el IVA. Ante las mayores dificultades de obtener datos sobre comisiones habitualmente cobradas a las empresas y sobre las cantidades involucradas en las transacciones, desde este modelo optamos por gravar estas operaciones con tipo cero. Así, las entidades de crédito al menos podrán reclamar el IVA soportado (pero solo de la parte proporcional que corresponde a las operaciones con empresas), eliminando el efecto cascada en los precios de los servicios, y las empresas no tendrán que pagar impuesto alguno.
- c. Gravar a las entidades de crédito con un impuesto sobre las actividades financieras (*Financial Activities Tax, FAT*) al tipo impositivo del 5%. Esto serviría en parte para compensar a la administración tributaria por el IVA asociado a las transacciones *B2B* (gravadas al tipo cero) que reclamasen las entidades de crédito.

4. Análisis del impacto del modelo de imposición (este apartado se halla actualmente en elaboración).

A la vista del modelo propuesto en el apartado anterior, trataremos de analizar el impacto de carácter económico y recaudatorio que tendría en España, teniendo en cuenta la estructura del sistema bancario de nuestro país.

Dividiremos el análisis según los tres bloques en los que se reparte el modelo. El esquema que seguiremos en principio es el siguiente:

4.1. Primer Bloque (IVA 21%).

- 4.1.1. Distinguir por tipo de servicio (depósitos, créditos/préstamos, seguros, cajeros automáticos, gestión de carteras, etc.).
- 4.1.2. Efectos sobre la demanda privada de los consumidores (en función de la elasticidad).
- 4.1.3. Impacto en la recaudación tributaria.

4.2. Segundo Bloque (tipo cero).

- 4.2.1. Competencia fiscal (*outsourcing*).
- 4.2.2. Distorsiones: suprimir el efecto cascada y la integración vertical.
- 4.2.3. Impacto en la recaudación tributaria.

4.3. Tercer Bloque: análisis del FAT.

5. Propuestas alternativas de gravamen de los servicios financieros.

Existen otras formas de imposición sobre el sector financiero que han tratado de resolver el problema que nos ocupa pero que, por razones principalmente técnicas, no han resultado soluciones óptimas. Nos referimos a métodos como la imposición sobre los flujos de caja, el impuesto sobre las transacciones financieras (*Financial Transactions Tax – FTT*), impuestos basados en el balance de los bancos (*Financial Crisis Responsibility Fee – FCR – o Financial Stability Contribution – FSC*) u otras propuestas de menor relevancia. Las distintas propuestas se resumen en el cuadro a continuación.

Cuadro 8. Diferentes alternativas al gravamen de los servicios financieros

Tipo de Impuesto	Descripción del impuesto
<p>Impuesto sobre los flujos de caja en operaciones con personas físicas</p>	<p>Tanto el método de imposición sobre los flujos de caja (IFC) como, de manera análoga, el método de cuentas de cálculo del impuesto (CCI) en operaciones con particulares funcionan correctamente. En cualquier caso, a pesar de que a simple vista el IFC y el CCI parecen sencillos de entender y de aplicar, es precisamente esa sencillez la que dificulta el establecimiento de estos métodos en un sistema tributario ya que no tienen en cuenta dificultades técnicas, administrativas y sobre el control de la evasión fiscal. Tampoco tiene en cuenta problemas propios de España en lo relativo a las restricciones en el ámbito de la Unión Europea y a las diferencias en los tipos impositivos entre los Estados miembros.</p>
<p>Financial Transactions Tax (FTT): impuesto sobre las transacciones financieras</p>	<p>Todas aquellas personas físicas o jurídicas que realicen intercambios de productos financieros de toda clase (por ejemplo, acciones, bonos o derivados) deberán pagar un impuesto basado en el valor nominal de la operación en cuestión, cuyo tipo impositivo estaría fijado por la Comisión Europea y sería del 0,1% sobre los activos financieros (acciones o bonos) y del 0,01% sobre la celebración o modificación de contratos de derivados (futuros, opciones, swaps, etc.).</p> <p>Un FTT presenta las siguientes ventajas: mejora la eficiencia y estabilidad del Mercado Interno; contribuye al presupuesto europeo; genera un descenso en la volatilidad de los precios a corto plazo; desincentiva las operaciones de riesgo; previene contra la aparición de burbujas financieras. Por el contrario, sus inconvenientes más comunes son: puede provocar efecto cascada y doble gravamen; surgen problemas en su incidencia económica; genera riesgos de deslocalización de actividades financieras y reducción del empleo y liquidez del sistema¹.</p> <p>Existen diferentes variantes del FTT, como pueden ser un impuesto sobre la compra de acciones (el ejemplo más claro es el <i>Stamp Duty Reserve Tax -SDRT-</i> británico) o un impuesto sobre el intercambio de divisas, basado en la propuesta original de Tobin (1978).</p>
<p>Financial Crisis Responsibility Fee (FCR) y Financial Stability Contribution (FSC)</p>	<p>Propuesto por la administración Obama, el FCR es un impuesto de carácter temporal ya que hubiera durado 10 años a contar desde el 30 de junio de 2010 y se aplicaría solo sobre las grandes entidades con elevados niveles de apalancamiento, cuyo objetivo principal es reducir el riesgo sistémico generado mayormente por dichas entidades. El impuesto funciona meramente como una herramienta prudencial, esto es, el ingreso recaudado es un objetivo secundario; lo importante es mantener la estabilidad en el sector financiero.</p>

	<p>El FSC fue propuesto por el Fondo Monetario Internacional (FMI, 2010) y está concebido como una contribución de carácter permanente por parte de las instituciones financieras. El tipo impositivo inicial oscilaría entre el 0,1-0,5%, con una media estimada del 0,2% para las entidades catalogadas como “estructurales” o Too Big To Fail (TBTF), esto es, demasiado grandes para dejarlas caer. La base imponible abarcaría una visión general del balance de la entidad con la exclusión del capital.</p>
<p>Impuesto sobre <i>bonus</i> de salarios percibidos en el sector financiero</p>	<p>Es una forma de imposición propuesta, entre otros, en Comisión Europea (2010). En vez de gravar la suma de salarios y beneficios netos de las entidades financieras, como en el caso del FAT, puede establecerse un impuesto adicional que grave de forma especial las primas o <i>bonus</i> que perciben los empleados del sector financiero.</p>
<p>Impuesto sobre los beneficios en el sector financiero</p>	<p>En este caso es el beneficio el que resulta gravado y también fue propuesto en Comisión Europea (2010). Se trata, simplemente, de un recargo en el tipo impositivo del Impuesto de Sociedades para las rentas procedentes del sector financiero. Sería una medida más fácil de implementar dado que el impuesto es ya conocido y los costes de información y adaptación serían mínimos.</p>
<p>Impuesto sobre los Depósitos de las Entidades Bancarias (IDEC)</p>	<p>El IDEC es un impuesto que fue establecido en determinadas Comunidades Autónomas durante la década pasada. Extremadura, en 2001, fue la primera y le siguieron Andalucía, en 2010, y Canarias, Cataluña y Asturias, en 2012.</p> <p>Se trata de un impuesto cuyo hecho imponible es el “mantenimiento de fondos de terceros (...) que comporten la obligación de restitución” (art. 19.3 de la Ley 16/2012) por parte de las entidades de crédito y sucursales en territorio español de entidades de crédito extranjeras y cuya base imponible es “el importe resultante de promediar aritméticamente el saldo final de cada uno de los meses del año natural, con independencia de la duración del periodo impositivo, correspondiente a la partida 4 «Depósitos de la clientela» del Pasivo del Balance reservado de las entidades de crédito, incluidos en los estados financieros individuales” (art. 19.7 de la Ley 16/2012).</p> <p>Los múltiples inconvenientes del IDEC provocan que estemos tratando un impuesto que grava un hecho imponible que, en cierto modo, ya se encuentra gravado por otros impuestos de naturaleza directa². En consecuencia, el IDEC, que grava los depósitos, mina la capacidad de ahorro de los clientes, con sus posibles distorsiones sobre la inversión y el crecimiento económico; además, la posibilidad de repercusión del impuesto es relativamente fácil.</p>

Fuente: elaboración propia.

¹ Un análisis económico del FTF puede hallarse en Comisión Europea (2011a y 2011b).

² En Falcón (2013), García Novoa (2013) y Jordán (2015) se estudian las implicaciones jurídico-económicas del IDEC.

Conclusiones

El gravamen de los servicios financieros se está convirtiendo, con el paso del tiempo, en una realidad. Es cierto que las dificultades técnicas y administrativas de introducir un impuesto tipo IVA siguen siendo las mismas o se han ampliado si tenemos en cuenta el vertiginoso desarrollo del sector y la aparición de nuevos y complejos productos financieros.

En cualquier caso, el problema de la exención en el IVA de estos servicios viene estudiándose de manera intensa al menos desde la década de los 80 del siglo pasado y son múltiples las soluciones propuestas.

Partiendo de ideas iniciales como una imposición basada en los flujos de caja, con sus evidentes limitaciones, cada vez se proponen métodos de gravamen más precisos que identifican mejor el valor añadido que se genera en la prestación de un servicio financiero.

Así, por ejemplo, destacamos medidas como el impuesto sobre la actividad financiera (en inglés, *Financial Activities Tax - FAT*), el impuesto sobre las transacciones financieras (*Financial Transactions Tax - FTT*), impuestos sobre los balances de los bancos (*Financial Stability Contribution – FSC-* y *Financial Crisis Responsibility Fee -FCR*) u otros impuestos de menor repercusión.

De todas las medidas planteadas, desde el presente artículo apoyamos la introducción del *FAT* en el gravamen del sector financiero al ser un impuesto que mejor se adapta al sentido teórico del IVA.

No obstante, las limitaciones de carácter institucional impiden, de momento, que gravar los servicios financieros sea un hecho. En el caso de España, nos referimos en concreto a la Unión Europea; hallar consenso entre los Estados miembros en relación a suprimir la exención del sector financiero es un reto que será difícil de superar en un periodo corto de tiempo.

Referencias bibliográficas

- Auerbach, A. J., & Gordon, R. H. (2002). Taxation of financial services under a VAT. *The American Economic Review*, 92(2), 411-416.
- Barham, V., Poddar, S. N., & Whalley, J. (1987). The tax treatment of insurance under a consumption type, destination basis VAT. *National Tax Journal*, 171-182.
- Boadway, R., & Keen, M. (2003). Theoretical perspectives on the taxation of capital income and financial services, 31-80.
- Borselli, F. (2009). A sensible reform of the EU VAT regime for financial services. *International VAT Monitor*, 5, 375-383.
- Bradford, D. F. (1996). Treatment of financial services under income and consumption taxes. *Economic Effects of Fundamental Tax Reform*, 437-464.
- Chia, N., & Whalley, J. (1999). The tax treatment of financial intermediation. *Journal of Money, Credit, and Banking*, 704-719.
- De la Feria, R., & Lockwood, B. (2010). Opting for Opting-In? An evaluation of the European Commission's proposals for reforming VAT on financial services. *Fiscal Studies*, 31(2), 171-202.
- Comisión Europea (2010). Commission staff working document. Innovative financing at a global level.
- (2011a). Impact assessment accompanying the document proposal for a council directive on a common system of financial transaction tax and amending directive 2008/7/EC.
 - (2011b). Proposal for a council directive on a common system of financial transaction tax and amending directive 2008/7/EC.
- Falcón, R. (2013). El impuesto sobre los depósitos de las entidades de crédito: La necesidad de un nuevo modelo para articular la potestad tributaria estatal y autonómica. *Quincena Fiscal*, (1), 11-18.
- Fondo Monetario Internacional. (2010). A fair and substantial contribution by the financial sector: Final report by the G-20.
- García Novoa, C. (2013). El futuro de la fiscalidad autonómica sobre los depósitos bancarios. *Revista Catalana De Déficit Público*, (46), 104-134.
- Gillis, M. (1987). The VAT and financial services World Bank.
- Grubert, H., & Mackie, J. (2000). Must financial services be taxed under a consumption tax? *National Tax Journal*, 23-40.
- Hoffman, L. A., Poddar, S. N., & Whalley, J. (1987). Taxation of banking services under a consumption type, destination basis VAT. *National Tax Journal*, 547-554.
- Huizinga, H. (2002). Financial Services–VAT in Europe? *Economic Policy*, 17.

- Jack, W. (2000). The treatment of financial services under a broad-based consumption tax. *National Tax Journal*, 841-851.
- Jordán Valdizán, M. (2015). Impuesto sobre los depósitos de las entidades de crédito. *Cuadernos De Formación.Colaboración*, 19/2015(9/15).
- Keen, M. (2011). The taxation and regulation of banks IMF Working Papers.
- Keen, M., Krelove, R., & Norregaard, J. (2010). The financial activities tax. *Financial Sector Taxation, the IMF's Report to the G-20 and Background Material*, International Monetary Fund, Washington, DC, September.
- López-Alascio, J. (2013). La opción por la tributación de las operaciones financieras en el IVA. *Cuadernos De Formación*, 16, 125-136.
- Martínez Serrano, J. L. (2013). El régimen especial del grupo de entidades de IVA en el sector financiero. *Cuadernos de Formación. Colaboración* 8(13).
- Meade, J. E. (1978). Structure and reform of direct taxation. *Bulletin for International Fiscal Documentation*, 32(1), 3-10.
- Merrill, P. R. (1997). Taxation of financial services under a consumption tax American Enterprise Institute.
- Merrill, P. R. (2011). VAT treatment of the financial sector. *Tax Analysts*, 163-185.
- Merrill, P. R., & Edwards, C. R. (1996). Cash-flow taxation of financial services. *National Tax Journal*, 487-500.
- Mirrlees, J. (2011). Informe Mirrlees. Diseño de un sistema tributario óptimo. Editorial Universitaria Ramón Areces, Madrid.
- Poddar, S. (2003). Consumption taxes: The role of the value-added tax. *Taxation of Financial Intermediation; Theory and Practice for Emerging Economies*, 345-380.
- Poddar, S., & English, M. (1997). Taxation of financial services under a value-added tax: Applying the cash-flow approach. *National Tax Journal*, 89-111.
- Schulmeister, S. (2009). A general financial transaction tax: A short cut of the pros, the cons and a proposal.
- Shaviro, D. (2012). The financial transactions tax versus (?) the financial activities tax. *NYU Law and Economics Research Paper*, (12-04).
- Tobin, J. (1978). A proposal for international monetary reform. *Eastern Economic Journal*, 4(3/4), 153-159.
- Whalley, J. (1991). Taxation and the service sector. *Taxation to 2000 and Beyond*, 269-287.

ANEXO

Relación de las diferentes operaciones financieras que realizan las entidades de crédito:

A. Operaciones de Activo

A.1. Préstamos Hipotecarios

A.1.1. Préstamos hipotecarios en euros a tipo de interés fijo para adquisición de vivienda habitual

A.1.2. Préstamos hipotecarios en euros con tipo de interés variable para adquisición de vivienda habitual

A.2. Préstamos personales sujetos a la ley 16/2011 de 24 de junio de contratos de crédito al consumo

A.2.1. Préstamos personales en euros a tipo fijo no destinados a la adquisición de vehículos u otros bienes de consumo, cuyo plazo sea igual o superior a 3 años e inferior o igual a 5 años

A.2.2. Préstamos personales en euros a tipo fijo no destinados a la adquisición de vehículos u otros bienes de consumo, cuyo plazo sea superior a 5 años

A.2.3. Préstamos en euros a tipo fijo, de importe no inferior a 3.000 euros, destinados a la adquisición de vehículos, y cuyo plazo sea igual o superior a 2 años

A.2.4. Préstamos en euros a tipo fijo, de importe igual o inferior a 3.000 euros destinados a la adquisición de bienes de consumo distintos de vehículos y cuyo plazo sea inferior a 4 años

A.2.5. Facilidad de crédito de hasta 6.000 euros en tarjeta de crédito contratada con motivo de la adquisición de bienes de consumo

A.2.6. Facilidad de crédito de hasta 4.000 euros en tarjeta de crédito cuya contratación no esté vinculada a la adquisición de bienes de consumo

B. Operaciones de Pasivo

B.1. Depósitos a plazo en euros por importe superior a 1.000

B.1.1. Con tipo de interés fijo o variable y con vencimiento entre uno y tres meses

B.1.2. Con tipo de interés fijo o variable y con vencimiento superior a tres meses e igual o inferior a un año

B.1.3. Con tipo de interés fijo y con vencimiento superior a un año e igual o inferior a tres años

B.1.4. Con tipo de interés variable (se considerará que el índice de referencia no varía en todo el periodo) y con vencimiento a plazo superior a un año e igual o inferior a tres años

B.2. Depósitos a plazo en euros por importe superior a 1.000 euros y plazos no menores de 30 días, para clientes nuevos o dinero nuevo de clientes existentes

B.3. Depósitos a la vista (cuentas corrientes o de ahorro) que no admitan disposiciones mediante tarjeta ni domiciliación de pagos o recibos

B.4. Otros depósitos a la vista (cuentas corrientes o de ahorro, incluso materializadas en libreta)

B.4.1. Que no requieran contar con nómina o pensión domiciliada ni con un saldo mínimo, movilizables mediante cheque, y que uno o dos cotitulares puedan utilizar tarjeta de débito, y sin límites en cuanto a los pagos domiciliados

B.4.2. Cuando se ofrezcan o contraten

B.4.2.1. Que incluyan al menos una nómina o pensión domiciliada, y siempre que uno o dos cotitulares puedan utilizar tarjeta de débito pero no de crédito

B.4.2.2. Que incluyan al menos una nómina o pensión domiciliada, movilizables mediante cheque y siempre que uno o dos cotitulares puedan utilizar tarjeta de débito y de crédito con abono de los cargos en la propia cuenta

B.4.2.3. Cuenta de pago básica: que no requiera para su apertura contar con nómina o pensión domiciliada ni saldo mínimo alguno, movilizable exclusivamente mediante retiradas de efectivo, transferencia o tarjeta de débito, y sin límites en cuanto a los pagos domiciliados; no admite descubiertos, ni siquiera tácitos.

C. Operaciones de Servicio

C.1. Protección contra la subida del tipo de interés de un préstamo hipotecario que reúna las condiciones indicadas en el punto A.1.2

C.2. Tarjeta de débito o de crédito con pago mensual

C.2.a. Tarjeta de débito

C.2.b. Tarjeta de crédito con pago mensual (y límite no superior a 4.000 euros)

C.3. Transferencias SEPA normalizadas con cargo a cuenta corriente

C.3.1. Emitidas mediante orden a distancia (por teléfono o internet)

C.3.2. Emitidas mediante orden física (o por correo electrónico)

C.3.3. Órdenes emitidas

C.4. Obtención de cheques conformados o bancarios de importe igual o inferior a 300.000 euros

C.5. Avals para garantizar pagos de alquiler, de importe hasta 20.000 euros