

# #informe

## UN ANÁLISIS DE LAS EXACCIONES PATRIMONIALES TEMPORALES A ENERGÉTICAS Y ENTIDADES Y ESTABLECIMIENTOS FINANCIEROS DE CRÉDITO



**Clemente Polo**

Catedrático Emérito de Economía  
Universidad Abad Oliba CEU

Catedrático de Fundamentos del Análisis Económico  
Universidad Autónoma de Barcelona

FUNDACIÓN  
CIVISMO



Fundación Civismo  
Paseo de la Castellana 114, esc 1-  
5º1 28046 Madrid  
[info@civismo.org](mailto:info@civismo.org)

---

ISBN:  
Depósito legal:  
© Fundación Civismo 2023

Clemente Polo

**UN ANÁLISIS DE LAS EXACCIONES  
PATRIMONIALES TEMPORALES A  
ENERGÉTICAS Y ENTIDADES Y  
ESTABLECIMIENTOS  
FINANCIEROS DE CRÉDITO**

Fundación Civismo

MMXXIII

# INDICE

## Prólogo

## Resumen ejecutivo

### 1. Introducción

### 2. El imaginario 'pacto de rentas', la supuesta 'brecha presupuestaria' y los nuevos impuestos a la carta

2.1 Justificación gubernamental: el imaginario 'pacto de rentas' y la pretendida 'brecha presupuestaria'

2.2 Argumentos falaces

2.2.1 Origen de la inflación

2.2.2 Aumento de la recaudación y brecha presupuestaria

2.2.3 Presión fiscal sobre salarios y beneficios

2.2.4. Impuestos y presiones inflacionistas

### 3. Las prestaciones patrimoniales de carácter público no tributario

3.1 Tipología de las prestaciones patrimoniales de carácter público (PPP)

3.2 Características de las PPP no tributario (PPPNT)

3.3 Encaje de los nuevos gravámenes dentro del marco de la PPPNT

### 4. Las PPPNT a empresas energéticas

4.1 Delimitación de la actividad y empresas excluidas

4.2 Características de la prestación

4.2.1 Obligación de pago y base del gravamen

4.2.2 Tipo aplicado y devengo de la exacción

4.3 Justificación gubernamental y valoración de los argumentos

4.4 ¿Qué beneficios extraordinarios?

4.5 Un impuesto innecesario, discriminatorio y distorsionador

### 5. El gravamen a las entidades y establecimientos financieros de crédito

5.1 Delimitación de la actividad y empresas excluidas

5.2 Características de la prestación

5.2.1 Obligación de pago y base del gravamen

5.2.2 Tipo aplicado y devengo de la exacción

5.3 Justificación gubernamental y valoración de los argumentos

5.4 ¿Qué beneficios extraordinarios?

5.5 Un impuesto innecesario, discriminatorio y distorsionador

### 6. Conclusiones generales



## Prólogo, por Julio Pomés

### La perversión del lenguaje: un sarcasmo insufrible

Tan solo unas líneas para presentar la intencionalidad del Informe Un análisis de las exacciones patrimoniales temporales a energéticas y entidades y establecimientos financieros de crédito, que el profesor Clemente Polo ha elaborado para la Fundación Civismo. El estudio trata de alertar a la sociedad civil, ante la mayor agresión fiscal que ha sufrido nuestra joven democracia. Nunca las políticas populistas habían sido tan depravadamente confiscatorias. Disfrazan de proteccionismo hacia los desafortunados la incautación de todo tipo de beneficio, sea personal o empresarial. El disponer de más recursos públicos para invertirlos en políticas electoralistas prima sobre la viabilidad del país a medio y largo plazo. El Ejecutivo de Sánchez ha puesto la legislación fiscal al servicio de los intereses del partido socialista, en lugar de priorizar el bien común de toda la nación. Resulta impresentable que la única obsesión del presidente del Gobierno sea permanecer otra legislatura más, aunque sea a costa de dejar varada la economía nacional para varios años. El deber a utilizar denominaciones claras y veraces ha sido vulnerado por el Ministerio de Hacienda. Es patético en retorcimiento de los términos lingüísticos a la hora de justificar lo inicuo. Cuando todo vale para aumentar la recaudación, lo que se consigue es provocar la resistencia de los contribuyentes a aportar al fisco, porque se sienten engañados. Cuando un presidente del Gobierno miente, el resultado es nefasto para el país, pero cuando la hace la autoridad fiscal, e intenta confundir a las personas que más valor generan para el país, el resultado a la larga es ruinoso, porque de un lado, el capital nacional se deslocaliza a otros territorios de la Unión Europea y el foráneo no se arriesga a venir. El presente informe va más allá de denunciar la suicida política fiscal que practica el Gobierno de Pedro Sánchez. También intenta explicar la mordacidad del relato que la titular de Hacienda emplea. La ministra desconoce que los contribuyentes no somos tan lerdos como ella se piensa, por lo que el enojo de que nos traten como tales resulta imperdonable. Nadie invierte en un país donde generar riqueza y empleo se castiga como si se estuviera robando a los más desafortunados. Quien genera valor en esta nación está bajo la sospecha a los ojos del Ejecutivo de ser un ladrón insolidario. Puede parecer que estoy siendo muy agresivo en este prólogo, pero la lectura de este breve ensayo demostrará que la conducta de la autoridad fiscal es merecedora de la contundente crítica que aquí se formula. A fin de que no se me acuse de alarmista, expondré algunas pruebas del intento de engaño al que nos someten, sin perjuicio que el autor del informe las desarrolle más adelante. Hablar de Impuesto sobre los beneficios extraordinarios esconde que se decreta un nuevo impuesto, porque se juzga que los actuales tributos tienen una proporcionalidad fiscal insuficiente, algo que no es razonable. No se pueden aumentar los ratios sobre los beneficios de las eléctricas porque haya una mejor cuenta de resultados, porque tampoco nunca se han bajado los tributos cuando el negocio era menos rentable, tal como ha pasado tantas veces.

En el caso de las compañías eléctricas, que los impuestos se carguen sobre la facturación en lugar de imponerlos sobre el beneficio es inmoral e injusto. Su consecuencia es que quien se endeude a largo plazo, por ejemplo para construir una central hidráulica, tiene el compromiso de amortizar todos los años. Si el impuesto recae sobre la facturación habrá años en que puede perder dinero. La obsesión recaudatoria es la razón por la que se ha decretado que esas ganancias eran susceptibles de requisarlas, sin percatarse que en todo Estado de Derecho hay que descontar los gastos habidos para tener beneficios. La historia de unas compañías eléctricas está llena de períodos difíciles que ahora están lastrados por el abono de unos intereses impresionantes sobre su deuda financiera. Así, Endesa paga ahora un 2,8% cuando hace un año pagaba un 1%. Iberdrola tiene un pasivo de 43.722 millones de euros, lo que le supone un interés de 5,08% cuando en 2021 era de un 3,6%. De otro lado, la luz es tan cara, por los costes que tienen los peajes de amortizar unas políticas energéticas populistas que destrozaron el sector.

Otro ejemplo proviene del **Impuesto excepcional** a las grandes entidades financieras. La justificación que dio el Ejecutivo de Sánchez fue que "cualquier beneficio extraordinario debe repercutir en los trabajadores". En el fondo es hacer que una expropiación sea legal porque beneficie a los operarios. Hay que ser muy irresponsable para promover ese tipo de leyes, porque provocan el perjuicio grave de quitar el incentivo a invertir en España. Es razonable que cuando el negocio no es rentable el que pierda su dinero sea el emprendedor que arriesgó su dinero, pero es inadmisibles que cuando haya beneficios se acanalle a quien los consiguió, y se le requiese de un modo excesivo el fruto de su esfuerzo. Resulta un escándalo que el Gobierno se considere un bienhechor porque incauta a los supuestos ricos para darlo a unos trabajadores a los que considera pobres.

También sorprende que a los impuestos sobre las energéticas y los bancos se les llame prestación patrimonial de carácter público no tributario. No solamente roban con la violencia de una ley inocua, sino que además, cambian la nominación para que no revele que es un impuesto más, y además esconden que es improcedente. La realidad es que no se pueden gravar dos veces por un mismo hecho. Si no fuera porque esos injustificables impuestos van a destrozarse el tejido productivo, suena a chiste, que hasta utilicen la erupción en la isla de La Palma, cuando nadie sabe a dónde irá a parar el aumento de la recaudación. También es un insulto a la inteligencia de los ciudadanos, que se legisle que los nuevos tributos a las compañías que dan servicio al público, no puedan ser imputados a los particulares como costes. ¿Qué son si no? Pretender que las empresas actúen a modo de instituciones de caridad desprestigia a un Gobierno. el afán electoralista no justifica expropiar a los que más tengan para darlo los supuestos pobres. Robar a los ricos para darlo a los pobres no es la misión de un Gobierno, mientras que sí lo es promover una justicia equitativa.

Resulta un sarcasmo insufrible, que ante una impresionante inflación que sufren los ciudadanos no se deflacte la tarifa, inacción que provoca que se disparen los ingresos en el IRPF. Sin embargo, eso sí, se intenta recaudar 15.000 millones más para repartir equitativamente los costes de la inflación. ¿No hubiera sido más lógico ayudar a las familias deflactando las tarifas? Como muy bien apunta el excelente estudio del catedrático Clemente Polo que aquí se presenta, la arbitrariedad de los legisladores está muy presente, y también se esclarece la improcedencia del carácter retroactivo de algunas medidas, como la aprobación de los nuevos impuestos unas horas antes del límite legal que impone el fin de año. Por último, las torpes Cuentas del Gran Capitán que representan las previsiones de ingresos, parecen que no tienen en cuenta el coste adicional que van a suponer las nóminas de los muchos funcionarios de Hacienda a los que habrá que contratar para que inspeccionen la recaudación.

El peor daño que los tres nuevos impuestos del Ejecutivo de Sánchez provocan es el descrédito internacional que suponen esas políticas confiscatorias. España se está acercando a los sistemas fiscales de las repúblicas bananeras que protagonizó el “expropiarse” de Hugo Chávez. Esta pérdida de reputación como país que conllevan los nuevos tributos no desaparece con la salida de Sánchez de La Moncloa, sino que permanecerá tras finalizar la legislatura sanchista. Son varias las razones. La primera, porque restablecer una fiscalidad razonable, lleva su tiempo porque hay que aprobar nuevas normas; el segundo motivo es que la nueva situación tardará en ser conocida en los mercados internacionales; el tercero es que esperarán meses o años para recuperar la confianza en nuestro país, lo que se traducirá en mayores primas de riesgo. Concluyo diciendo que los cinco años de Gobierno del presidente Sánchez pasarán a la historia como uno de los períodos más desafortunados para la economía española.

**Julio Pomés. Presidente de la Fundación Civismo.**

## Resumen ejecutivo

**E**l presidente Sánchez anunció durante el discurso del Estado de la Nación celebrado el 12 de julio de 2022 la intención del gobierno “poner en marcha un impuesto sobre los beneficios extraordinarios de las grandes empresas energéticas que recaudará 2.000 millones de euros al año durante los próximos dos años”. Asimismo, avanzó la creación de “un impuesto excepcional a las grandes entidades financieras” que se están “empezando a beneficiar de las subidas de tipos de interés” con el que se recaudarían 1.500 millones en 2023 y 2024.

El objetivo de los dos nuevos impuestos era conseguir que “cualquier beneficio extraordinario obtenido de esta situación repercuta en los trabajadores” y ‘no engorde’ sus cuentas de beneficios”. Dicho y hecho. Los grupos del PSOE y Unidas Podemos registraron en el Congreso el 28 de julio la Proposición de Ley para el establecimiento de gravámenes temporales energético y de entidades de crédito y establecimientos financieros de crédito y la Mesa de la Cámara acordó admitirla a trámite el 25 de agosto.

El 29 de septiembre, el Ministerio de Hacienda y Función Pública anunció en una nota de prensa la intención del Gobierno de crear con carácter temporal un “Impuesto de Solidaridad a las grandes fortunas para patrimonios netos superiores a 3 millones”. El Impuesto Transitorio de Solidaridad a las Grandes Fortunas (ITSGF) inició su andadura en Las Cortes como una enmienda, introducida por los grupos parlamentarios PSOE y Unidas Podemos el 18 de noviembre de 2022, a la precitada Proposición de Ley para el establecimiento de gravámenes temporales energético y de entidades de crédito y establecimientos financieros de crédito. La Proposición de Ley con los tres nuevos gravámenes fue aprobada en el Congreso el 24 de noviembre y en el Pleno el 1 de diciembre y tras completar el trámite parlamentario la Ley 38/2022, de 27 de diciembre, se publicó en el BOE un día después, y tres días antes de finalizar el año para poder aplicarla de forma prácticamente retroactiva en el caso del ITSGF.

El Gobierno ha justificado la introducción de los nuevos gravámenes que recaen sobre las empresas energéticas y entidades y establecimientos financieros de crédito, a los que eufemísticamente se denomina ‘prestación patrimonial de carácter público no tributario’, así como el nuevo impuesto temporal ‘solidario’ sobre grandes fortunas, apelando a un imaginario ‘pacto de rentas’ en el que le compete desempeñar un papel protagonista. El objetivo de ese ‘pacto’ es repartir equitativamente “los costes que origina la inflación”, atribuidos “a la invasión de Ucrania, unida a los problemas de oferta y suministros derivados de la pandemia”. En el caso del ITSGF, la justificación aducida por el Gobierno es doble: recaudatoria, en primer lugar, y armonizadora, en segundo lugar, porque su objetivo declarado es asegurarse que ningún contribuyente escapa al Impuesto sobre el Patrimonio (I.P.) cedido a las Comunidades Autónomas (CC. AA.).

En el Preámbulo de la Ley, el Gobierno cifra en 15.000 millones el gasto adicional requerido “para hacer frente a situaciones de vulnerabilidad social y económica, y para la recuperación económica y social de la isla de La Palma”, pero como en el “Informe Mensual de Recaudación Tributaria de junio se reflejan 10.000 millones por encima de los estimados en el Presupuesto, lo que permite compensar en parte el incremento del gasto”, se necesitarían 5.000 millones adicionales para cubrir la brecha presupuestaria, precisamente la cifra conjunta que aportarán los nuevos gravámenes sobre empresas energéticas, entidades y establecimientos financieros de crédito y grandes fortunas “para reforzar el pacto de rentas

Aunque el Gobierno reconoce que tanto las empresas energéticas como las entidades y establecimientos de crédito ya están sujetos al Impuesto sobre Sociedades (IS) que grava los beneficios y, por tanto también los supuestos beneficios ‘extraordinarios’, el Gobierno esgrime en su descargo que los “beneficios empresariales son objeto de numerosos ajustes para determinar la base imponible y, además, la carga fiscal se ve condicionada por la aplicación de incentivos fiscales, regímenes fiscales y créditos fiscales procedentes de ejercicios anteriores” que dificultan que “esta figura tributaria sea un instrumento que garantice por sí mismo que el pacto de rentas sea equilibrado y justo”. Un argumento endeble donde los haya porque es el propio legislador quien apunta al aumento de los beneficios obtenidos en estos sectores (y, por ende, al aumento de la recaudación impositiva) para justificar la creación de los nuevos gravámenes a energéticas, entidades y establecimientos financieros de crédito.

Al margen de presentar algunas consideraciones deslavazadas y evidencia circunstancial para sugerir que los sectores energéticos y crédito se han beneficiado de forma extraordinaria con las subidas de los precios energéticos, en el primer caso, y los tipos de interés, en el segundo, la norma establece el nuevo gravamen no sobre los supuestos beneficios extraordinarios obtenidos por unas y otras, sino “sobre la cifra de negocios en el caso del sector energético y sobre el margen de intereses y comisiones en el caso de las entidades financieras”, 1,2 % en el primer caso, y 4,8 % en el segundo, dos indicadores intermedios que gravan ingresos brutos en el primer caso y una parte de los ingresos netos en el segundo, no los supuestos beneficios ‘extraordinarios’ obtenidos. Haciendo gala de una frivolidad preocupante, el Gobierno afirma que “la nueva prestación no es deducible en el Impuesto de Sociedades y no puede trasladarse”, y encomienda a la Comisión Nacional de Mercados y la Competencia “el control de la correcta aplicación de la prohibición de traslación”. Que los nuevos gravámenes no sean deducibles del IS no quiere decir que no sean trasladados a los clientes.

Sobre la supuesta brecha presupuestaria aducida por el Gobierno en el Preámbulo de la Ley para justificar la introducción de nuevos impuestos, solo cabe decir que estamos ante una deformación interesada de la realidad económica y tributaria. Como se ha indicado, el Gobierno cifra en 15.000 millones el gasto adicional requerido para repartir equitativamente “los costes que origina la inflación”, atribuida a la invasión de Ucrania y a las disrupciones creadas por la pandemia, en 10.000 millones el aumento de la recaudación tributaria hasta junio, y en 5.000 millones la brecha presupuestaria.

Pero lo cierto es que el proceso inflacionista se inició doce meses antes de la invasión de Ucrania y se ha moderado tras la invasión, y el aumento de la recaudación tributaria entre enero y octubre fue de 26.779 millones en 2021 y 32.285 millones en 2022. Como se desprende del aumento en las cifras de recaudación, no existe brecha presupuestaria alguna que resulte necesario cubrir con los nuevos impuestos, y la cifra de 10.000 millones de ingresos adicionales de recaudación aducida en el Preámbulo de la Ley para justificar la creación de los nuevos impuestos constituye una burda manipulación del aumento de la recaudación registrado en los diez primeros meses de 2022. En otras palabras, la afirmación del Gobierno de que “el coste de la contribución pública al pacto de rentas vía medidas de estímulo es muy superior al aumento de la recaudación tributaria derivada de la inflación” no está respaldada por las cifras de recaudación de la Agencia Tributaria y desarbola la justificación esgrimida por el Gobierno para crear los nuevos impuestos.

Pero lo cierto es que el proceso inflacionista se inició doce meses antes de la invasión de Ucrania y se ha moderado tras la invasión, y el aumento de la recaudación tributaria entre enero y octubre fue de 26.779 millones en 2021 y 32.285 millones en 2022. Como se desprende del aumento en las cifras de recaudación, no existe brecha presupuestaria alguna que resulte necesario cubrir con los nuevos impuestos, y la cifra de 10.000 millones de ingresos adicionales de recaudación aducida en el Preámbulo de la Ley para justificar la creación de los nuevos impuestos constituye una burda manipulación del aumento de la recaudación registrado en los diez primeros meses de 2022. En otras palabras, la afirmación del Gobierno de que “el coste de la contribución pública al pacto de rentas vía medidas de estímulo es muy superior al aumento de la recaudación tributaria derivada de la inflación” no está respaldada por las cifras de recaudación de la Agencia Tributaria y desarbola la justificación esgrimida por el Gobierno para crear los nuevos impuestos.

Estamos no ante una ‘prestación patrimonial no impositiva’ de carácter extraordinario, como gusta al Gobierno denominar a los dos nuevos gravámenes, sino ante auténticas exacciones arbitrarias a empresas y entidades en dos sectores, señalados por el dedo acusatorio del Gobierno, como si las empresas energéticas fueran las responsables del aumento de los precios de los productos energéticos en 2021 y comienzos de 2022, y las entidades y establecimientos financieros de crédito los responsables de la normalización de los tipos de interés puesta en marcha por el BCE a mediados de 2022 para atajar la inflación. En realidad, las empresas energéticas no han hecho otra cosa que trasladar a consumidores y empresas las consecuencias de la aceleración de la política de transición ecológica puesta en marcha por la Comisión Europea en 2018, y las crecientes tensiones geopolíticas en Centroeuropa que han sacudido los mercados energéticos. Por su parte, las entidades y establecimientos financieros de crédito se han limitado a trasladar a sus clientes las continuadas subidas de tipos acordadas por el Consejo Ejecutivo del BCE en los últimos meses.

Contrariamente a lo que sostiene el Gobierno, la necesidad de establecer nuevos gravámenes para cerrar una supuesta brecha presupuestaria de 15.000 millones, atribuida a la inflación y a las interrupciones causadas por la pandemia, es una completa ficción. La recaudación presupuestaria en 2022 aumentó la recaudación impositiva en 32.079 millones, más del doble de la supuesta brecha. Contrariamente asimismo a las dudas avanzadas por el de que el IS no es “un instrumento que garantice por sí mismo que el pacto de rentas sea equilibrado y justo”, lo cierto es que la recaudación por el IS aumentó

Además, la recaudación por el IS aumentó 67,9 % en 2012 y 20,8 % en 2022, cifras asimismo muy superiores al crecimiento del PIB nominal. Así lo han hecho también los sectores sujetos a las nuevas exacciones desmontando los argumentos para establecer exacciones discriminatorias que distorsionan la asignación de los recursos.

## 1. Introducción

**E**l presidente Sánchez anunció durante el discurso del Estado de la Nación celebrado el 12 de julio de 2022 la intención del Gobierno de “poner en marcha un impuesto sobre los beneficios extraordinarios de las grandes empresas energéticas que recaudará 2.000 millones de euros al año durante los próximos dos años”. Asimismo, avanzó el compromiso de establecer “un impuesto excepcional a las grandes entidades financieras” que se están “empezando a beneficiar de las subidas de tipos de interés” con el que se recaudarían 1.500 millones en 2023 y 2024. El objetivo de los dos nuevos impuestos era, según el presidente, conseguir que “cualquier beneficio extraordinario obtenido de esta situación repercuta en los trabajadores” y ‘no engorde’ sus cuentas de beneficios”.

Dicho y hecho. Los grupos del PSOE y Unidas Podemos registraron en el Congreso el 28 de julio la Proposición de Ley para el establecimiento de gravámenes temporales energético y de entidades de crédito y establecimientos financieros de crédito, y la Mesa de la Cámara acordó admitirla a trámite el 25 de agosto. El 29 de septiembre, el Ministerio de Hacienda y Función Pública anunció en una nota de prensa la intención del Gobierno de crear con carácter temporal un “Impuesto de Solidaridad a las grandes fortunas para patrimonios netos superiores a 3 millones”. El Impuesto Transitorio de Solidaridad a las Grandes Fortunas (ITSGF) inició su andadura en Las Cortes como una enmienda, introducida por los grupos parlamentarios PSOE y Unidas Podemos el 18 de noviembre de 2022, a la precitada “Proposición de Ley para el establecimiento de gravámenes temporales energético y de entidades de crédito y establecimientos financieros de crédito”.

El periplo en Las Cortes se completó con la aprobación en el Congreso el 24 de noviembre de la “Proposición de Ley 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 (antes denominada Proposición de Ley para el establecimiento de gravámenes temporales energético y de entidades de crédito y establecimientos financieros de crédito)” que se convirtió en la Ley 38/2022, de 27 de diciembre, publicada en el BOE el 28 de diciembre, tres días antes de finalizar el año para que los nuevos gravámenes y el ITSGF resultara ya exigible a los contribuyentes en 2022.

Estamos una norma con un título tan prolijo y desafortunado sintácticamente como los endebles y deslavazados argumentos expuestos en el Preámbulo de la norma para justificar los tres nuevos gravámenes ad hoc creados con fines estrictamente recaudatorios y difusamente distributivos, por no decir abiertamente confiscatorios en el caso del Impuesto Temporal de Solidaridad de las Grandes Fortunas (ITSGF), introducido a última hora en la tramitación como una enmienda a la proposición de Ley que configuraba los exacciones patrimoniales a energéticas y entidades y establecimientos de crédito, con el propósito de hurtar a los representantes en Las Cortes la posibilidad de debatir el tributo con sosiego, presentar enmiendas y aprobar el ITSGF sin retrotraer previamente el I.P. cuya competencia está cedida a las CC. AA.

Con estos tres gravámenes pretende el Gobierno aumentar la recaudación en 5.000 millones sin respetar algunos de los principios generales que deberían guiar el diseño de un buen sistema fiscal: seguridad jurídica, generalidad, simplicidad, transparencia y eficiencia, anteponiendo el aumento de la recaudación a cualquier otra consideración. En el Preámbulo de la Ley, el Gobierno justifica los nuevos gravámenes sobre las empresas energéticas y entidades y establecimientos financieros de crédito, a los que eufemísticamente denomina 'prestación patrimonial de carácter público no tributario', y la creación de un impuesto temporal 'solidario' sobre grandes fortunas, apelando a un imaginario 'pacto de rentas' en el que al Gobierno le compete desempeñar un papel protagonista.

Siguiendo el argumento expuesto por el presidente en el discurso sobre el Estado de la Nación, el Preámbulo considera que el objetivo de ese 'pacto de rentas' es repartir equitativamente "los costes que origina la inflación", atribuidos "a la invasión de Ucrania, unida a los problemas de oferta y suministros derivados de la pandemia". En el caso del ITSGF, la justificación aducida por el Gobierno es doble: recaudatoria, en primer lugar, y armonizadora, en segundo lugar, al configurar el nuevo impuesto como un gravamen complementario del Impuesto sobre el Patrimonio (IP), un tributo cedido a las Comunidades Autónomas (CC. AA.), con el fin expreso de impedir que los contribuyentes puedan beneficiarse de las exenciones, los tipos aplicados y las bonificaciones concedidas en la normativa vigente en cada Comunidad.

A nadie en este Gobierno, ni siquiera a la responsable del Ministerio de Hacienda y Función Pública, parece preocuparle la incongruencia de introducir gravámenes 'extraordinarios' a la carta sin valorar con rigor y minuciosidad su encaje en el sistema fiscal español y las distorsiones e ineficiencias que ello pueda ocasionar. Pero el hecho indubitable es que los impuestos a energéticas y a entidades y establecimientos financieros de crédito, por muy extraordinarios que pudieran ser sus beneficios en la fase actual del ciclo económico, se superponen al Impuesto de Sociedades (IS) que ya grava los beneficios, sean ordinarios o 'extraordinarios', cualquiera que sea la noción del legislador cuando califica a una parte de los beneficios nunca cuantificada como 'extraordinarios'.

Para mayor escarnio, los nuevos gravámenes o exacciones patrimoniales no recaen sobre los beneficios 'extraordinarios' supuestamente obtenidos por las empresas en ambos sectores a causa del aumento de los precios de la energía y la subida de tipos de interés y comisiones, respectivamente, sino sobre la cifra de negocio en el caso de las energéticas y sobre los diferenciales de tipos de interés y comisiones netas en el caso de las entidades y establecimientos financieros de crédito. Y si bien el impuesto será devengado en 2023 y 2024, lo será con cargo a la base imponible en los años precedentes, 2022 y 2023, respectivamente, estando las empresas obligadas a ingresar 50 % de la cantidad devengada antes del 20 febrero y el 50 % restante antes del 20 de septiembre.

El objetivo principal de este informe es presentar las características de las nuevas exacciones patrimoniales a empresas energéticas y entidades y establecimientos financieros de crédito, y valorar la pertinencia de las justificaciones aducidas por el Gobierno para introducir los nuevos gravámenes. En la Sección 2 se examina la evolución de la recaudación impositiva y la supuesta 'brecha' presupuestaria que justifica la aportación extraordinaria exigidas a las empresas y entidades afectadas para implementar un imaginario pacto de rentas en el que el Gobierno se atribuye un papel esencial. En la Sección 3, se valora la adecuación de la figura jurídica elegida, exacción patrimonial de carácter público no tributaria, para implementar las nuevas 'prestaciones' exigidas. Las Secciones 4 y 5 están dedicadas a examinar las características de las exacciones a empresas energéticas y entidades y establecimientos de crédito, respectivamente, y a valorar la pertinencia de los argumentos específicos aducidos por el legislador.

## 2. El imaginario 'pacto de rentas', la supuesta 'brecha presupuestaria' y los impuestos a la carta

La primera y obligada pregunta que uno tiene que plantearse es cómo ha justificado el Gobierno la creación de tres nuevos gravámenes a la carta, una expresión acuñada por De la Fuente (2022). Pues bien, el primer hecho destacable es que los argumentos presentados en el Preámbulo del Proyecto de Ley aprobado el 24 de noviembre por el Gobierno para justificar la introducción de los nuevos impuestos, denominados eufemísticamente "prestación patrimonial de carácter público no tributario", en el caso de los impuestos energéticos y a entidades y establecimientos de crédito, e impuesto temporal de solidaridad de las grandes fortunas, en el caso del ITSGF, falsean completamente la realidad económica y tributaria.

Como ya se ha indicado, el Gobierno anticipa recaudar anualmente 2.000 millones de las empresas energéticas, 1.500 millones de las entidades financieras y otros 1.500 millones más por el ITSGF en 2023 y 2024., esto es, 5.000 millones adicionales de ingresos impositivos divididos en dos años. Estas aportaciones de carácter extraordinario y temporal se enmarcan en el marco de un imaginario 'pacto de rentas' en el que el Gobierno desempeñaría un papel activo en defensa de los colectivos más afectados por el aumento de los precios, que el Gobierno atribuye con ligereza a la invasión de Ucrania y a las disrupciones causadas por la pandemia.

Resulta llamativo que el Gobierno no dedique ni una sola línea a examinar el perfil temporal de las variaciones de los precios y los tipos de interés, ni analice las causas que están detrás de esa evolución, ni intente cuantificar los supuestos beneficios extraordinarios obtenidos por las empresas energéticas a causa de la inflación y las entidades de crédito y establecimientos financieros de crédito por las subidas de tipos. Nos encontramos ante una deformación interesada de la realidad económica y fiscal que el Gobierno pretende ocultar o disimular tras una cortina de humo –"tiempos de crisis energética y de inflación"- con el propósito nada disimulado de contar con más ingresos para ampliar las políticas y programas de gasto que favorecen a colectivos con un peso electoral apreciable.

En el caso del ITSGF, el objetivo principal del tributo es aportar recursos adicionales para financiar subsidios y ayudas finalistas a grupos cada vez más amplios de la sociedad considerados 'vulnerables', y castigar de paso a aquellas CC. AA. que más han elevado los mínimos exentos, más han rebajado los tipos impositivos o han establecido bonificaciones en la cuota del I.P., que son precisamente las gobernadas por el Partido Popular.

## 2.1 Justificación gubernamental: el imaginario 'pacto de rentas' y la pretendida 'brecha presupuestaria'

Sostiene el Gobierno que la invasión rusa de Ucrania ha provocado un aumento de los precios y ello le obliga a convertirse en parte activa de un imaginario 'pacto de rentas' para apoyar a los colectivos más vulnerables, esto es, a los colectivos más golpeados por la inflación. El Gobierno cifra en 15.000 millones el gasto adicional exigido para financiar "el aumento del Ingreso Mínimo Vital y otras prestaciones monetarias, el compromiso de revalorización de las pensiones y el establecimiento de ayudas directas a trabajadores, autónomos y desempleados con rentas bajas... [y] medidas más generales dirigidas a reducir la inflación como la bonificación del precio de los carburantes que gravan los consumos energéticos". Aunque el Gobierno reconoce que según "el Informe Mensual de Recaudación Tributaria se reflejan ingresos 10.000 millones por encima de los estimados en el Presupuesto del ejercicio" hasta junio de 2022, aduce que este aumento en la recaudación sólo en parte se debe a la inflación, y "solo permite compensar en parte el incremento del gasto" adicional estimado en 15.000 millones. Hay un agujero de 5.000 millones que el Gobierno tiene que cubrir.

Para descartar que "el sistema tributario, por sí mismo, es capaz de dar adecuada respuesta a la situación en cuanto que el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF) y el Impuesto sobre Sociedades (IS) gravan la percepción de renta", el Gobierno argumenta que en 2021, el último año para el que se disponía de información completa "el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas multiplica por 3,6 veces la recaudación del Impuesto sobre Sociedades", a pesar de que "las remuneraciones de asalariados representaron 576.970 millones, un 12,9 % más que el excedente bruto de explotación, y las rentas mixtas brutas, 507.304 millones".

El Gobierno remacha su argumento aduciendo que "no parece que se deba resolver con medidas tributarias un problema coyuntural y específico como es la necesidad de reforzar el pacto de rentas en un momento de repunte de la inflación", y apuesta por "reforzar el pacto de rentas de tal manera que determinados grandes grupos económicos realicen una aportación obligatoria que grave y, en consecuencia, reduzca sus beneficios empresariales, contribución que, además, permitirá reforzar la acción pública dotándola de recursos adicionales para el sostenimiento del pacto de rentas respecto de los más desfavorecidos".

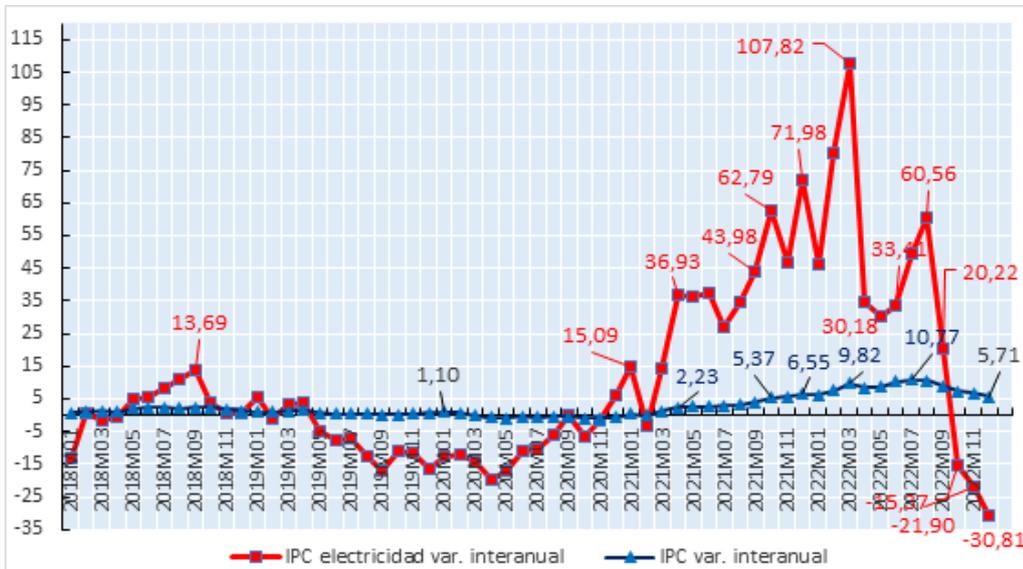
## 2.2 Argumentos falaces

La argumentación del Gobierno se sostiene en una distorsión interesada de la realidad económica española tanto en lo que atañe al origen de la inflación y sus consecuencias en la sociedad como a la magnitud del impacto de la inflación en la recaudación fiscal y la impostada necesidad de contar con ingresos adicionales provenientes de los nuevos gravámenes para afrontar las consecuencias de la inflación sobre los colectivos más vulnerables. A todo ello, hay que añadir la insinuación falaz que los salarios soportan una mayor presión fiscal que las restantes rentas incluidas en el Excedente Bruto de Explotación/Renta mixta bruta.

### 2.2.1 Origen de la inflación

Para empezar, el aumento de los precios de la energía se inició muchos meses antes de la invasión de Ucrania y otras deben ser las causas del fuerte aumento que registró el precio de la electricidad en España a partir de febrero de 2021, entre las cuales no ocupa un lugar menor la política de transición energética de la UE y la regulación del mercado eléctrico. Como puede apreciarse en el Gráfico 2.1, la tasa interanual del IPC electricidad (subclase 04510) escaló a 36,93 % ya en abril de 2021, diez meses antes de la invasión de Ucrania, y alcanzó dos picos importantes en octubre y diciembre de ese año que obligaron a muchos ciudadanos a pasar calor en verano y frío en el otoño e invierno de 2022.

Segundo, el intenso y sostenido aumento en el precio de la electricidad en 2021 fue dejándose sentir en el conjunto de precios de producción y en última instancia en los precios de la cesta de consumo. El IPC crecía ya 5,37 % en octubre y 9,82 % en diciembre de 2021, varios meses antes del inicio de la invasión de Ucrania. Y si bien la invasión de Ucrania el 24 de febrero de 2022 provocó un fuerte repunte de la tasa interanual del IPC electricidad en marzo de 2022, hasta 107,82 % en el Gráfico 1, lo cierto es que el índice comenzó a desinflarse a partir de agosto y las tasas interanuales han sido incluso muy negativas en octubre (-15,47 %), noviembre (-21,20 %) y diciembre (-30,81 %) de 2022. Por tanto, si pagamos la electricidad más cara en octubre, noviembre y diciembre de 2022 no es por culpa de la invasión de Ucrania, como insisten el Gobierno y la UE para difuminar sus responsabilidades, sino por el aumento del precio que registró la electricidad en esos meses entre 2020 y 2021. La desaceleración del precio de la electricidad se ha mantenido durante los últimos meses de 2022 e inicio de 2023, alcanzando una caída interanual de 51,76 % el pasado marzo. Si la subida de los precios de la electricidad es la justificación para crear los gravámenes a las empresas energéticas, se debería haber hecho en 2021, no a finales de 2022 cuando los precios no han cesado de bajar desde agosto de 2022.

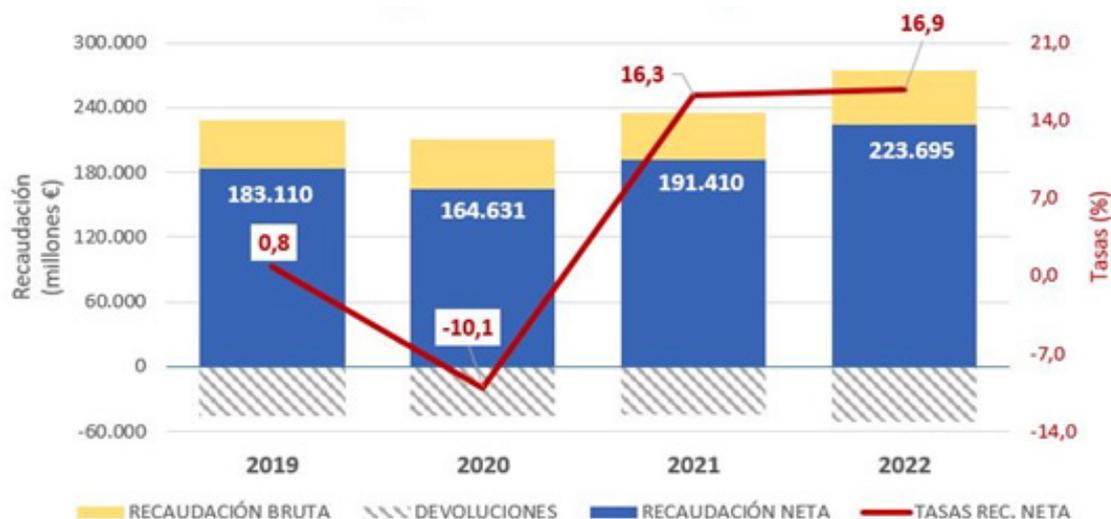
**Gráfico 2.1 Tasa interanual de aumento del IPC electricidad e IPC 2018-2022**

Fuente: Agencia Tributaria (2022). Informe mensual de recaudación tributaria.

### 2.2.2 Aumento de la recaudación y brecha presupuestaria

En todo caso, la respuesta de un Gobierno responsable ante el aumento de la inflación en 2021 debiera haber sido deflactar las bases impositivas en los PGE de 2022 y 2023 para que las familias no acabaran pagando más impuestos por cada unidad de bien adquirido y las empresas no vieran incrementados sus costes por unidad producida y mermada su competitividad. Al contrario, este Gobierno ha aprovechado las infladas bases impositivas (salarios, precios de los combustibles, alimentos, etc.) para aumentar la recaudación a tasas muy superiores a la inflación. Pero vayamos a los hechos y veamos qué hay de cierto en la afirmación del Gobierno de que la recaudación aumentó en 10.000 millones y hacen falta 5.000 millones más para cubrir un gasto adicional estimado por el propio Gobierno en 15.000 millones.

El Gráfico 2.2 muestra la evolución de la recaudación entre enero y octubre desde 2019 a 2022, esto es, antes de que el Congreso aprobara los nuevos gravámenes en el Congreso. Como puede comprobarse, las tasas de crecimiento de la recaudación neta de devoluciones en los diez primeros meses fueron 16,3 % en 2021 y 16,9 % en 2022, lo que supone una tasa de crecimiento de la recaudación de 35,9 % desde 2020 hasta 2022. En términos absolutos, la recaudación neta de devoluciones aumentó en 26.779 millones en 2021 y 32.285 millones en 2022, por lo que el aumento acumulado asciende a 59.064 millones desde octubre de 2020. La pregunta que surge inmediatamente es por qué el Gobierno afirma en el Preámbulo de la nueva norma aprobada en el Congreso el 24 de noviembre que el aumento de la recaudación con que cuenta para financiar los programas adicionales de gasto es de tan sólo en 10.000 millones y necesita 5.000 millones más para financiar el gasto adicional de 15.000 millones atribuido alegremente a la guerra de Ucrania y a la erupción volcánica en la isla de El Hierro.

**Gráfico 2.2 Recaudación neta acumulada entre enero y octubre 2019-2022**

Fuente: Agencia Tributaria (2022). Informe mensual de recaudación tributaria.

Y resulta obligado hacerse esa pregunta porque la recaudación neta de devoluciones había aumentado en 32.285 millones entre enero y octubre de 2022, respecto al mismo período del año anterior, esto es, más del doble de la cifra de gasto adicional, 15.000 millones, estimada por el propio Gobierno para hacer frente a la crisis atribuida a la subida de precios energéticos y catástrofes naturales. En otras palabras, la supuesta brecha entre el aumento de los ingresos y los gastos adicionales para combatir los efectos de la inflación se sustenta en una cifra de aumento de la recaudación de 10.000 millones que infravalora interesadamente el aumento real de la recaudación neta contabilizado por la Agencia Tributaria. Podemos concluir con total seguridad, confirmada por el aumento de 15 % de la recaudación para el conjunto del ejercicio de 2022, que la justificación del Gobierno para respaldar las nuevas figuras impositivas constituye una burda deformación de la realidad tributaria.

Para situar en perspectiva las elevadas tasas de crecimiento de la recaudación neta entre enero y octubre de 2021 y 2022, resulta ilustrativo compararlas con las tasas interanuales de crecimiento del PIB valorado a precios corrientes (PIB nominal) y el indicador de volumen del PIB (PIB real) en los tres primeros trimestres de 2021 y 2022. Según las últimas cifras de CNTR publicadas por el INE, el PIB nominal creció 7,0 % en los tres primeros trimestres de 2021 y 10,6 % en los tres primeros trimestres de 2022, con un aumento acumulado desde 2020 de 18,4 %. Estas tasas son sustancialmente inferiores a los aumentos de la recaudación neta hasta octubre: 16,3% en 2021, 16,9% en 2022, y 35,9 % desde 2020 a 2022, casi duplicando el aumento del PIB nominal. Naturalmente, las diferencias entre las tasas de crecimiento de la recaudación neta hasta octubre y del PIB real en los tres primeros trimestres, 5,4 % en 2021, 5,5 % en 2022, y 11,3 % acumulado desde 2020, son todavía más abultadas.

Cabe concluir de esta comparación entre la evolución de la recaudación neta hasta octubre de 2022 y el PIB en los tres primeros trimestres de ese año que la recaudación neta entre 2020 y 2022 creció 17,5 puntos porcentuales por encima de PIB nominal y 24,6 puntos porcentuales por encima del PIB real. Por ello, cuando el Gobierno achaca falazmente el aumento de la inflación en España a la invasión de Ucrania está ocultando a los ciudadanos dos hechos incontrovertibles. Primero, que el aumento de los precios se produjo mucho antes de la invasión y que, si hoy tenemos precios más elevados que en 2020 no es por culpa de lo ocurrido tras la invasión sino por el espectacular aumento de los precios en 2021. Y, segundo, que el aumento de la recaudación fiscal a tasas muy superiores al crecimiento del PIB a precios corrientes, y no digamos ya a precios constantes, ha sido uno de los factores que han impulsado al alza los precios de los bienes y servicios en 2021 y 2022.

Para despejar cualquier duda, conviene subrayar que el aumento en la presión fiscal se ha calculado con cifras de recaudación neta, y tiene en cuenta las rebajas impositivas aprobadas por el Gobierno (IVA electricidad, Impuesto especial sobre la electricidad, Impuesto sobre el valor de la producción eléctrica y la bonificación generalizada de 20 céntimos del precio de los carburantes) para mitigar la subida de los precios energéticos. A la vista de que la recaudación neta creció a tasas muy superiores al PIB nominal y real en los primeros diez meses de 2022, resulta difícil comprender que la ministra de Hacienda y Función Pública se atreva a alabar el papel jugado por el Gobierno “para proteger a la mayoría social del país, como la bajada de impuestos de la electricidad y del gas que va a permitir un ahorro de más de 10.000 millones de euros a las familias y el tejido productivo”. La cruda realidad es que el Gobierno no ha bajado los impuestos en 10.000 millones, sino que los ha aumentado en 59.064 millones desde enero-octubre 2020 a enero-octubre 2022, y resulta completamente gratuito concluir que “nuestro sistema fiscal es más justo y progresivo que al inicio de la legislatura”, como sostiene sin base alguna la ministra.

### 2.2.3 Sobre la presión fiscal soportada por salarios y beneficios

Vamos a examinar ahora la insinuación de que las rentas salariales soportan una presión fiscal superior a las rentas del capital. Estamos ante una argumentación cuando menos tendenciosa por dos razones difícilmente discutibles. Primera, el IRPF no recae exclusivamente sobre las rentas salariales sino también sobre las rentas mixtas brutas y los rendimientos del capital. Segunda, la base impositiva del IS no es el margen empresarial definido por el Excedente Bruto de Explotación/Renta Mixta Bruta (EBE/RMB), como el Gobierno da a entender en el Preámbulo de la Ley 38/2022 cuando invoca, para justificar los nuevos gravámenes a empresas energéticas y entidades y establecimientos financieros de crédito, el aumento de los márgenes empresariales 'aproximados' por la ratio EBE/RMB sobre el Valor Añadido Bruto en estas ramas.

Cualquier estudiante de Economía sabe que las rentas de alquileres, los rendimientos del capital mobiliario (incluidos los beneficios distribuidos por las empresas) y las rentas de los trabajadores autónomos, aunque incluidas en el EBE/RMB, tributan en el IRPF. Por tanto, los beneficios societarios solo constituyen una fracción del EBE/RMB que, además, en el caso de los beneficios distribuidos están gravados dos veces: en el IS antes de distribuirse y en el IRPF tras su distribución. El Gobierno debería haber aclarado cuál es la participación de los beneficios societarios en el EBE/RMB en lugar de insinuar que los empresarios pagan mucho menos de lo que les corresponde porque el IRPF recaudó 3,2 veces más que el IS en 2021.

No contento con desfigurar la realidad impositiva, el Gobierno procede a justificar la introducción de los nuevos gravámenes dando a entender la existencia de prácticas cuasi fraudulentas de las sociedades, porque sólo así cabe entender la afirmación recogida en la Ley de que "los beneficios empresariales son objeto de numerosos ajustes para determinar la base imponible y, además, la carga fiscal se ve condicionada por la aplicación de incentivos fiscales, regímenes fiscales y créditos fiscales procedentes de ejercicios anteriores", para terminar concluyendo que "todo ello dificulta que esta figura tributaria sea un instrumento que garantice por sí mismo que el pacto de rentas sea equilibrado y justo".

Ajustes similares se producen en la base del IRPF y, en todo caso, en la mano del Gobierno ha estado modificar los incentivos, regímenes y créditos fiscales en el IS. Y es que detrás de esta base argumental late el deseo irrefrenable del Gobierno de "establecer un gravamen excepcional no tributario sobre los sectores cuyos márgenes de beneficios se puedan ver más favorecidos por la escalada de precios" para recortar los beneficios empresariales de "los sectores en los que la subida de precios puede incrementar en mayor medida sus beneficios son el sector eléctrico, gasista y petrolero y el de las entidades de crédito". Estamos ante una afirmación que habría que fundamentar y el Gobierno se ha contentado con dar algunas indicaciones de escasa fiabilidad.

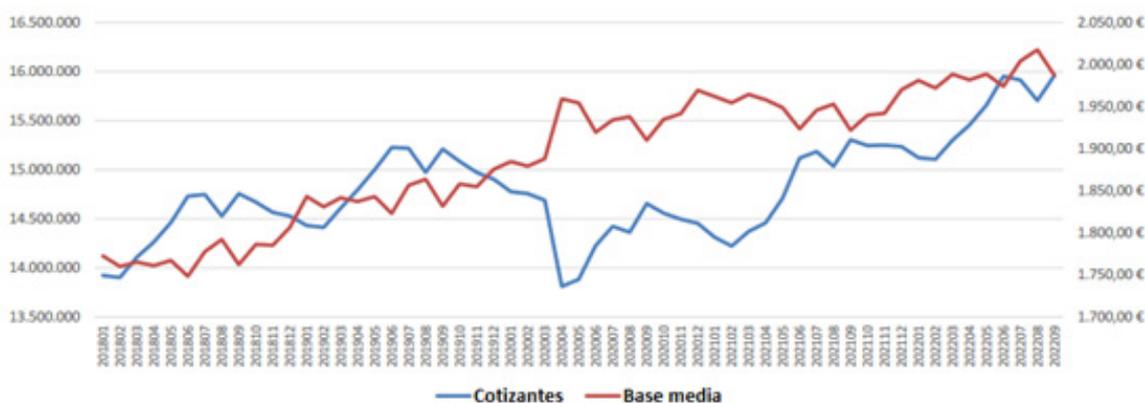
Hay, además, otras dos consideraciones de orden general que el Gobierno ha preferido ignorar al establecer los gravámenes excepcionales. Primera, todas las sociedades grandes y pequeñas, no sólo las grandes empresas encuadradas en “el sector eléctrico, gasista y petrolero y el de las entidades de crédito” han mejorado sus beneficios, al ir levantándose las restricciones impuestas durante la pandemia y solventándose las interrupciones en las cadenas de producción ocasionadas por ella, como por ejemplo en el sector manufacturero. El Gobierno no ha documentado ni contrastado que sean únicamente las sociedades en los dos sectores gravados las únicas que han obtenido beneficios ‘extraordinarios’ en 2021 y 2022.

Y, segunda, los indicadores coyunturales empleados para detectar los supuestos beneficios ‘extraordinarios’ a ojo de buen cubero no deberían aplicarse únicamente a un año determinado, sino que, en todo caso, deberían utilizarse también para aliviar la situación de las empresas cuando se reducen los precios en el caso de las empresas energéticas, o cuando se recortan los tipos de interés en el caso de las entidades y establecimientos financieros de crédito. En las Secciones 4 y 5 se analizarán de manera más específica estas cuestiones para las empresas energéticas y entidades y establecimientos financieros de crédito, respectivamente.

#### 2.2.4. Impuestos como combustible de la inflación

El Gobierno insiste en presentar los nuevos gravámenes como parte de su cruzada particular para salvaguardar a los colectivos más vulnerables de los efectos de la inflación, atribuida a la ‘guerra en Ucrania’, sin al parecer caer en la cuenta de que la fuerte elevación en la recaudación impositiva que viene registrando la economía española desde 2020, en la medida en que no es consecuencia de un aumento en los niveles de producción, impulsa el aumento de los precios, directamente en unos casos, e indirectamente cuando el aumento en la recaudación se destina a financiar más gasto público.

**Gráfico 4.1 Cotizantes y base media de cotización enero 2018-septiembre 2022**



Consideremos el caso de la elevación de las bases mínimas y máximas de cotización de los diversos grupos 1 a 7 de asalariados que aumentaron entre 10,5 % y 11,1 %, respectivamente, entre 2020 y 2023. El Gráfico 4.1 incluido en el informe “Estadística de bases medias de cotización del régimen general” del MSSIM” muestra que, la base media de cotización pasó de 1.900 euros en diciembre de 2019 a 2.000 euros en septiembre de 2022, registrando un aumento de 5,26 %. Incluso en caso de que los salarios, los tipos de cotización, los precios de bienes intermedios y los márgenes empresariales se hubieran mantenido constantes, un aumento de las bases de cotización de esta magnitud habría elevado entre 2 y 3 puntos al crecimiento de los costes salariales en media, siendo más importante el efecto inflacionista en los sectores más intensivos en trabajo. Pero ante una elevación de costes y precios, lo normal es que se eleve también la tasa de crecimiento de los salarios añadiendo más combustible a la inflación. Por citar otro indicador de cuya evolución es responsable el Gobierno, el SMI aumentó 13,68 % entre 2020 y 2023 y nada menos que 46,76 % desde 2018.

En la medida en que las subidas de impuestos elevan los precios y recortan el poder de compra pueden ayudar a contener las tensiones inflacionistas a corto plazo reduciendo la demanda de bienes y servicios y el empleo, como apuntan A. Tobías y V. Gaspar , en su artículo “How fiscal restraint can help fight inflation”, pero este efecto beneficioso queda neutralizado cuando los ingresos adicionales se utilizan para financiar programas de gasto en bienes y servicios y transferencias. Como se viene subrayando desde el FMI una política fiscal restrictiva puede ayudar a recortar la inflación y aliviar la tarea de los Bancos Centrales y la política fiscal ante la crisis energética ha de focalizarse en proporcionar ayudas condicionales de carácter temporal a los colectivos más vulnerables, y los aumentos en la recaudación no deben emplearse para desplegar nuevos programas de gasto que crean derechos permanentes a recibir transferencias de las Administraciones Públicas.

### 3. Las prestaciones patrimoniales de carácter público no tributario

Como ya se ha mencionado, el Gobierno ha otorgado a los nuevos gravámenes sobre las empresas energéticas, las entidades de crédito y los establecimientos financieros de crédito “naturaleza jurídica de prestación patrimonial de carácter público no tributario”. La Ley 38/2022 establece que el nuevo gravamen se regirá por lo dispuesto en esta Ley y supletoriamente, por la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, y la Ley 58/2003, de 17 de diciembre de 2003, General Tributaria (LGT). así como por las normas reglamentarias dictadas en desarrollo de éstas.

El Gobierno justifica en el Preámbulo de la Ley 38/2022 la forma jurídica adoptada para introducir los nuevos gravámenes por dos razones. Primera, el Gobierno juzga insuficiente la recaudación adicional que las empresas afectadas podrían aportar en el IS por el aumento de los beneficios ocasionado por la subida de los precios en el caso de las energéticas y por el aumento de los tipos de interés en el caso de las entidades y establecimientos de crédito. Segundo, el Gobierno descarta que “se deba resolver con medidas tributarias un problema coyuntural y específico como es la necesidad de reforzar el pacto de rentas”. Justificación débil donde las haya para aprobar por la vía de urgencia una exacción arbitraria en lugar de proceder a reformar el IS.

En la sección 2, ya hemos expuesto el carácter imaginario del ‘pacto de rentas’ y probado la inexistencia de brecha presupuestaria alguna que justifique la introducción de los nuevos gravámenes para cerrarla aumentando la recaudación impositiva neta que, como se ha podido comprobar, ha crecido a tasas anormalmente elevadas en 2021 y 2022. Y aunque los aspectos jurídicos no constituyen el objetivo principal de este trabajo, resulta apropiado aclarar la tipología de las prestaciones patrimoniales de carácter público (PPP) y las características que definen las PPP no tributario (PPPNT), y valorar hasta qué punto los nuevos gravámenes encajan en la figura jurídica elegida por el Gobierno.

### 3.1 Tipología de las PPP

Las PPP, o que es lo mismo, todas las prestaciones coactivas, se clasifican en tributarias, caso de los impuestos, las contribuciones especiales, las tasas y los créditos reconocidos en el artículo 2 de la LGT, y no tributarias (PPPNT), siendo estas últimas las que se producen generalmente como resultado de la prestación de obras o gestión de servicios, si bien esta forma jurídica cabe utilizarla para otras prestaciones exigidas coactivamente siempre que respondan al interés general. Es en esta última categoría donde podrían encajar los nuevos gravámenes a energéticas y a entidades y establecimientos financieros de crédito.

El Gobierno considera que los nuevos gravámenes tienen cabida dentro de esta categoría residual de las PPPNT, si bien tanto la elección de la figura como del vehículo jurídico elegido para tramitar los nuevos gravámenes, una Proposición de Ley en lugar de un Proyecto de Ley, responden más al deseo del Gobierno de tramitarlos y aprobarlos de manera expeditiva, eludiendo debatirlos y aprobarlos en Consejo de Ministros y recabar los informes preceptivos (véase, García-Piedad Escudero, 2000) antes de iniciar su tramitación en el Congreso, que a la adecuación de los nuevos gravámenes a las características de las PPPNT.

### 3.2 Características de las PPPNT

De acuerdo con la doctrina constitucional y los principios generales de la LGT, Martín Fernández y Rodríguez, 2022, definen las PPPNT por la concurrencia de seis características:

- a) Carecen de la consideración de recurso y, por tanto, no dan lugar a ingresos públicos.
- b) Estamos ante obligaciones impuestas por una norma con rango.
- c) Son coactivas.
- d) Han de perseguir una finalidad de interés general.
- e) No tienen carácter tributario.
- f) Solo pueden imponerse a determinados sujetos que *mantienen una relación previa con el Ente público en cuyo seno se producen beneficios y cargas para aquellos.* (Subrayado mío.)

### 3.3. Encaje de los nuevos gravámenes dentro del marco de la PPPNT

El hecho de que las PPPNT no tengan consideración jurídica de ingresos públicos obliga a preguntarse cuál es la naturaleza de los ingresos adicionales que el Gobierno prevé obtener de las empresas energéticas (2.000 millones) y de las entidades de créditos y establecimientos financieros de crédito (1.500 millones) en 2023 y 2024, por los ‘beneficios extraordinarios’ obtenidos en 2022 y 2023, respectivamente. Y si no pueden considerarse ingresos públicos, resulta difícil comprender como pueden destinarse, tal y como argumenta el Gobierno, a cubrir la supuesta brecha presupuestaria de 5.000 millones (véase, Epígrafe 2.2.2) estimada para financiar “el aumento del Ingreso Mínimo Vital y otras prestaciones monetarias, el compromiso de revalorización de las pensiones y el establecimiento de ayudas directas a trabajadores, autónomos y desempleados con rentas bajas... [y] medidas más generales dirigidas a reducir la inflación como la bonificación del precio de los carburantes que gravan los consumos energéticos”. Por cierto, alguna de esas medidas anticrisis invocadas para justificar los nuevos gravámenes, como la bonificación generalizada de 20 céntimos del precio de los carburantes fue eliminada el 1 de enero de 2023.

Resulta cuando menos debatible que una apelación genérica a un imaginario pacto de rentas sin interlocutores, acuerdos explícitos y firma entre las partes, sea suficiente para conceder que el Gobierno persigue con estas exacciones “una finalidad de interés general”. Conviene, además, recordar que la propia Ley General Tributaria reafirma la doctrina del Tribunal Constitucional (STC 116/94, de 18 de abril) según la cual “el sistema tributario debe estar presidido por un conjunto de principios generales comunes capaz de garantizar la homogeneidad básica que permita configurar el régimen jurídico de la ordenación de los tributos como un verdadero sistema y asegure la unidad del mismo, que es exigencia indeclinable de la igualdad de los españoles”. (Subrayado mío.)

Difícilmente cabe encajar la imposición de un gravamen circunscrito a las empresas energéticas y a las entidades de crédito y establecimientos financieros de crédito como una medida coherente con el mandato de garantizar la homogeneidad básica que permita configurar el régimen jurídico de la ordenación de los tributos como un verdadero sistema, asegure la unidad de éste y respete la exigencia indeclinable de la igualdad de los españoles. Y aunque el Gobierno aducirá en su descargo que los nuevos gravámenes no son tributos sino PPPNT, la dificultad de encajarlos dentro de esta figura jurídica los acerca a una exacción arbitraria, inequitativa y distorsionadora, calificaciones que se acentúan cuando se examina la delimitación de las empresas sujetas y las variables elegidas para cuantificar la obligación de pago: el importe neto del negocio en el caso de las empresas energéticas y el diferencial de tipos de interés en el de las entidades y establecimientos financieros de crédito.

## 4. La PPPNT sobre las empresas energéticas

**E**n esta sección, se delimita la actividad gravada y las empresas excluidas, se detallan las obligaciones impuestas a las empresas incluidas, y se exponen los argumentos avanzados por el Gobierno en el Preámbulo de la Ley 28/2022 para justificar la PPPNT. Finalmente, se analizan y valoran sus consecuencias económicas.

### 4.1 Delimitación de la actividad y empresas excluidas

El gravamen temporal energético recae, en primer lugar, sobre aquellas empresas consideradas “operadores principales en el sector energético de energía eléctrica”, según se determina en la Resolución de 10 de diciembre de 2020” de la CNMC, modificada por la Resolución de 9 de junio de 2022; y, en segundo lugar, sobre “las personas o entidades que desarrollen en España actividades de producción de crudo de petróleo o gas natural, minería de carbón o refino de petróleo y que generen, en el año anterior al del nacimiento de la obligación de pago de la prestación, al menos el 75 por ciento de su volumen de negocios a partir de actividades económicas en el ámbito de la extracción, la minería, el refinado de petróleo o la fabricación de productos de coquería”.

Quedan excluidas de tributar las personas y entidades para las que el “importe neto de la cifra de negocios correspondiente al año 2019 sea inferior a 1.000 millones de euros” y aquellas para las que el “importe neto de la cifra de negocios correspondiente, respectivamente, a los años 2017, 2018 y 2019 derivado de la actividad que hubiera determinado su consideración como operador principal de un sector energético no exceda del 50 por ciento del total del importe neto de la cifra de negocios del año”. En caso de que las personas o entidades formen parte de un grupo que tribute en régimen de consolidación en el IS, el importe neto se determinará por referencia a dicho grupo. Y en caso de que “las personas o entidades tengan que presentar las declaraciones del IS en territorio común y en territorio foral, ya sea de forma individual o consolidada, el importe de la cifra de negocios se determinará tomando en consideración las personas, entidades o grupos que hayan declarado en territorio común y los que lo hayan hecho en territorio foral”.

En síntesis, están afectas por el nuevo gravamen todas las empresas energéticas cuya cifra de negocios consolidada en 2019 supere 1.000 millones y todas aquellas consideradas como operador principal de un sector energético cuya cifra neta de negocios en 2017, 2018 y 2019 supere 50% de la cifra de negocios del año.

## 4.2 Obligación de pago, importe neto del negocio, tipo aplicado e ingreso de la prestación

La obligación de pago nace el primer día natural del año (2023 y 2024) y el importe neto del negocio es el que figura en la cuenta de pérdidas y ganancias de la entidad o grupo fiscal en el año natural anterior (2022 y 2023, respectivamente). El tipo aplicado sobre el importe neto de la cifra de negocio es 1,2 %, y la obligación de pago ha de saldarse antes del 20 de septiembre del año, si bien las personas y entidades sujetas están obligadas a ingresar a cuenta 50 % de la liquidación antes del 20 de febrero. La Orden HPF/94/2023 de 3 de febrero aprobó los modelos de declaración para los ejercicios 2023 y 2024.

En el pago a cuenta realizado en febrero de 2023, las empresas energéticas han ingresado en la Agencia Tributaria (pese a tratarse de una exacción no tributaria) 817,4 millones, algo menos de la mitad de los 2.000 millones anticipados por el Gobierno, y salvo la ministra Montero pocos comparten su valoración de que esta circunstancia constituye un hecho “muy positivo”. Resulta sorprendente que algunos medios de comunicación repitan la cantinela de que “estos ingresos ‘extra’ buscarán cubrir los costes derivados de las medidas para hacer frente a las consecuencias económicas y sociales de la guerra en Ucrania”, cuando como hemos visto en la Sección 2 el aumento de la recaudación tributaria en 2022 ha duplicado holgadamente los 15.000 millones de gastos adicionales atribuidos por el propio Gobierno a la guerra en Ucrania en el Preámbulo de la Ley 38/2022.

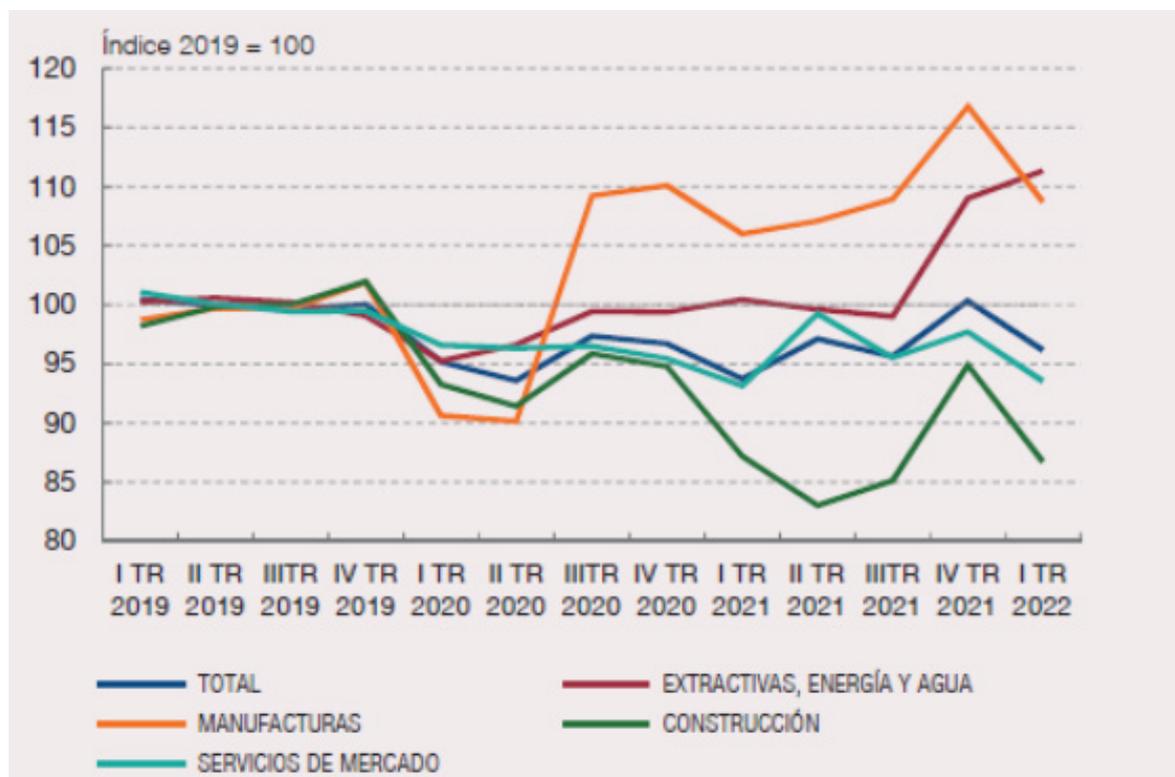
## 4.3 Justificación gubernamental y valoración de los argumentos

Varias son las razones apuntadas por el Gobierno para justificar el nuevo gravamen sobre las empresas energéticas. Aduce en primer lugar, citando a la Comisión Nacional del Mercado de Valores, que “los cuatro grandes grupos del sector integrados en el IBEX 35 lograron 9.000 millones de beneficios en 2021”. En segundo lugar, apunta a que la tasa del volumen de operaciones en el Impuesto sobre el Valor Añadido en el primer trimestre de 2022 del sector creció “cerca del 70 % respecto del mismo periodo del año anterior”. En tercer lugar, refuerza estas consideraciones subrayando que, según el Boletín Económico 2/2022 del Informe Trimestral de la Economía Española, elaborado por el Banco de España, los márgenes empresariales «se han recuperado vigorosamente tras la caída de 2020 y en el primer trimestre de 2022 se situaban por encima de sus niveles prepandemia», en contraste con lo que ocurre en otros sectores. Finalmente, el legislador se refiere a que en el “entorno alcista de los precios, la International Energy Agency estima en 200.000 millones los beneficios para el sector en Europa”. Con tan escasos y endebles mimbres, considera el Gobierno justificado crear una nueva exacción pública de carácter patrimonial no tributario a las empresas energéticas.

El dato de que los cuatro grandes grupos del sector integrados en el IBEX obtuvieron 9.000 millones de beneficios en 2021, la circunstancia de que la tasa de crecimiento del Impuesto de Valor Añadido en el primer trimestre de 2022 creciera cerca de 70 % coincidiendo con el pico de los precios de la energía tras la invasión de Ucrania, y el hecho de que los márgenes empresariales se hayan recuperado con fuerza tras la caída de 2020 y se encuentren por encima de sus niveles prepandemia en el primer trimestre de 2022, solo pueden tomarse como lo que son: evidencia circunstancial que por sí misma no justifica la creación de un nuevo gravamen de carácter sectorial y, por tanto, discriminatorio para los sectores sujetos, que se superpone al IS que grava los beneficios. Estamos ante unos argumentos tan endeble que produce incluso cierto rubor intelectual detenerse a examinarlos. Algunas ministras deberían haber estudiado Economía y otras parecen haber olvidado lo aprendido

De todos los argumentos, la recuperación de los márgenes empresariales apuntada en el Informe del Banco de España es, sin duda, el de mayor peso al reflejar la evolución del indicador durante un período de tiempo más amplio. El Gráfico 4.1, tomado del citado Informe del Banco de España, muestra la evolución de la ratio Excedente Bruto de Explotación/Renta mixta bruta (EBE/RMB) sobre el VAB en las grandes ramas de la Contabilidad Nacional Trimestral (CNTR). Todos los índices aparecen normalizados para que su valor medio en 2019 sea 100 y las empresas energéticas objeto de la exacción están incluidas en el índice de Actividades Extractivas, Energía y Agua (línea morada).

La primera consideración es que esta ratio no constituye un buen indicador de la evolución de los beneficios, puesto que el numerador que engloba todas las rentas generadas, a excepción de las remuneraciones a los asalariados, esto es, alquileres, intereses, impuestos, beneficios netos de impuestos, etc., e incluso la remuneración al trabajo de las personas autoempleadas. A falta de indicadores más refinados, veamos que conclusiones se desprenden del Gráfico 4.1. Como puede apreciarse se produjo efectivamente una recuperación del índice de las actividades Extractivas, Energía y Agua desde el mínimo (95) alcanzado en el primer trimestre de 2020 y llegó a superar 110 en el primer trimestre de 2022.

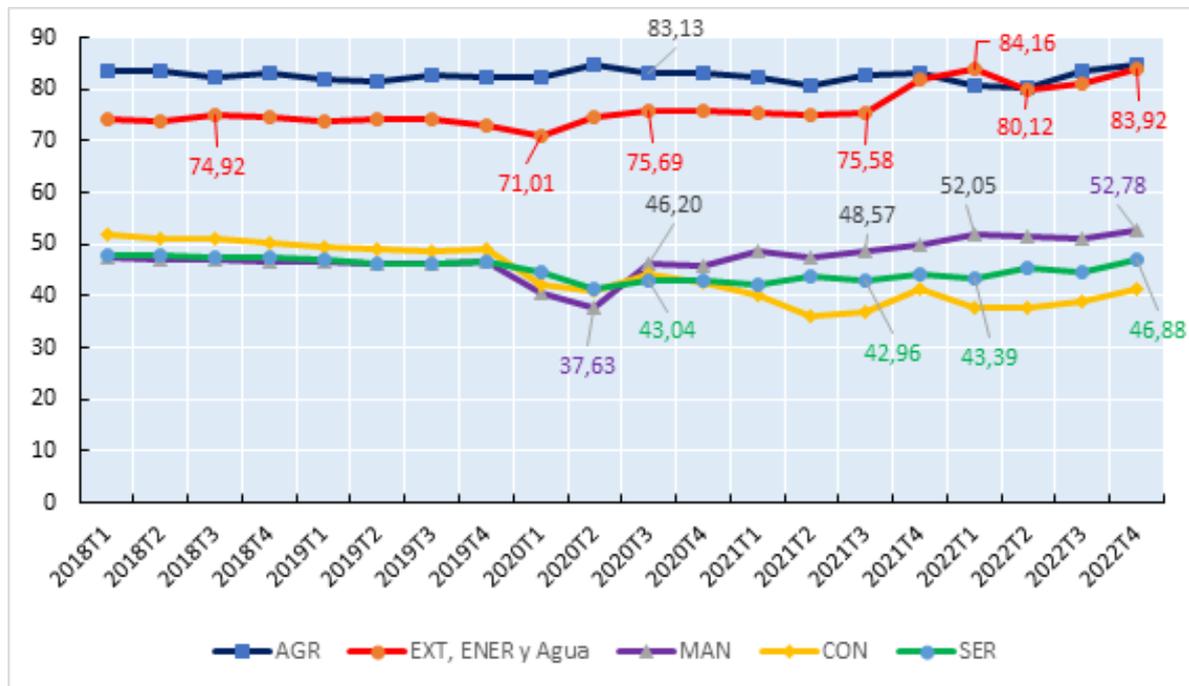
**Gráfico 4.1. Evolución de la ratio EBE/RMB sobre VAB 2019-2022**

Fuente: Informe Trimestral de la Economía Española, p.24. Boletín Estadístico Banco de España, abril 2022.

Pero no es ésta la única conclusión que cabe extraer del Gráfico 4.1. Obsérvese, en primer lugar, que la recuperación de los 'márgenes' en las ramas de Manufacturas, no sujetas al nuevo gravamen, precedió y superó en intensidad la registrada en las ramas Extractivas, Energía y Agua. En segundo lugar, los 'márgenes' de estas últimas ramas, sujetas al nuevo tributo, se redujeron hasta 95 en la fase inicial de la pandemia y no recuperaron el nivel 100 hasta el cuarto trimestre de 2021, por la que la recuperación de los últimos meses podría contemplarse como el restablecimiento de un equilibrio entre las consecuencias negativas de una primera fase recesiva y positivas durante la subsiguiente fase expansiva.

Para tener una visión más completa de lo ocurrido, el Gráfico 4.2 presenta las ratios EBE/RMB sobre el VAB (a precios básicos) sin normalizar para las cinco grandes ramas desde el primer trimestre de 2018 al tercer trimestre de 2022. Como puede observarse las ratios en las ramas Agricultura, Ganadería y Pesca (AGR, línea azul) y Extractivas, Energía y Agua (EXT., ENER y Agua, línea roja) son sustancialmente más elevadas que las de Manufacturas, (MAN, línea morada), Construcción (CON, línea crema) y Servicios (SER, línea verde). En el caso de la rama que incluye Energía, se observa efectivamente, la recuperación de la ratio a partir del primer trimestre de 2020 con un fuerte repunte en el segundo semestre de 2021, coincidiendo con la fuerte elevación de los precios de la energía. Alcanzó su valor máximo en el primer trimestre de 2022 (84,16), y se ha situado por encima de 80 en los últimos dos trimestres, una cifra 10,2 % superior a su valor medio (76,39) en los últimos 20 trimestres.

Gráfico 4.2. Ratio EBE/RMB sobre VAB por ramas de actividad 2019-2022



Fuente: elaboración propia a partir de los datos de la CNTR, INE.

Si el aumento coyuntural en la ratio EBE/RMB sobre el VAB en la rama Extractivas, Energía y Agua se considera motivo suficiente para introducir un nuevo gravamen a las empresas energéticas, la misma lógica cabría aplicar a la rama de Manufacturas en la que esa ratio ha pasado de un mínimo de 37,63 en el segundo trimestre de 2020 a situarse por encima de 52,0 en los últimos trimestres, cifra asimismo superior a la media de la rama (47,33) en los últimos 20 trimestres. No existe, por tanto, ninguna razón en base al indicador elegido por el Gobierno para introducir un gravamen, siquiera transitorio, sobre las empresas energéticas, y no hacerlo en el caso de las ramas manufactureras. Por ello, este gravamen resulta discriminatorio y distorsiona la asignación de recursos y la inversión en contra de un sector más necesitado que otros de acometer importantes inversiones a medio plazo para impulsar la tan alabada transición energética.

#### 4.4 ¿Qué beneficios extraordinarios?

La justificación que el Gobierno aduce en la Ley 38/2022 para establecer un gravamen excepcional no tributario sobre las empresas energéticas es que sus "márgenes de beneficios se puedan ver más favorecidos por la escalada de precios" que los de otros sectores. Acabamos de examinar la somera y superficial referencia que se hace en el Preámbulo de la Ley 38/2022 a la evolución de la ratio EBE/RMB sobre el VAB en el sector energético y descartado que pueda invocarse la evolución de este burdo indicador para justificar el gravamen. De haber querido ir al fondo de la cuestión, el Gobierno tendría que haber examinado la evolución de los beneficios antes de impuestos y la recaudación por el IS en todas las empresas del sector energético sujetas al nuevo gravamen durante un período dilatado de tiempo.

**Cuadro 4.1. Desempeño financiero de Iberdrola 2018-2022**

	2018	2019	2020	2021	2022	Var. 21/19	Var. 22/21
Ventas	35.076	36.438	33.145	39.114	53.949	7,34	37,93
Margen bruto consolidado	15.435	16.263	16.145	17.062	20.199	4,91	18,39
EBITDA consolidado	9.349	10.104	10.038	12.006	13.228	18,82	10,18
Amortizaciones, provisiones y otras	-3.910	-4.227	-4.474	-4.663	-5.244	10,31	12,46
Beneficio explotación (EBIT)	5.439	5.877	5.564	7.343	7.984	24,94	8,73
Resultado Financiero	-1.156	-1.300	-991	-1.003	-1.838	-22,85	83,25
Resultado sociedades método de participación	56	-51	461	-74	75	45,10	
Beneficio antes de impuestos	4.348	4.729	5.034	6.266	6.221	32,50	-0,72
Impuesto sobre Sociedades (IS)	959	-914	-1.083	-1.914	-1.161	109,41	-39,34
Minoritarios	-323	-348	-341	-467	-721	34,20	54,39
Beneficio neto	3.014	3.466	3.611	3.885	4.339	12,09	11,69
Total activos	113.038	123.025	122.518	141.752	154.667	15,22	9,11
Patrimonio neto	43.977	47.195	47.219	56.126	58.114	18,92	3,54
Inversiones brutas	6.173	8.158	9.246	9.940	10.730	21,84	7,95
Flujo de caja operativo (FFO) ajustado	7.328	8.060	8.292	8.993	11.123	11,58	23,69
Deuda financiera neta ajustada	34.149	37.769	35.142	39.119	43.749	3,57	11,84
IS / Beneficio antes impuestos en %	-22,06	19,33	21,51	30,55	18,66	13,60	-38,90

Nota: los gastos que aparecen en ( ) en la cuenta de pérdidas y ganancias se han incluido en el Cuadro con signo negativo, salvo el impuesto sobre beneficios que si bien reduce el beneficio neto se ha incluido con signo positivo.

Fuente: Iberdrola, Informe integrado 2023.

Esta tarea excede el ámbito de este trabajo en el que vamos a limitarnos a examinar la evolución de dos de las empresas más importantes del sector, una eléctrica, Iberdrola, y otra petrolera, Repsol. El Cuadro 4.1 muestra el desempeño financiero de Iberdrola entre 2018 y 2022. En relación con 2019, el último año previo al inicio de la pandemia, las ventas o cifra de negocio muestran un aumento en el entorno de 7,34 % en 2021 y un aumento récord de 37,93 % en 2022. Sin embargo, el beneficio antes de impuestos alcanzó un máximo relativo de 6.266 millones en 2021 y se redujo levemente en 2022, pese al aumento de la cifra de negocio. En 2021, el año en que la empresa sí obtuvo beneficios elevados, el impuesto de sociedades aumento 109,41 %, 14,91 veces más que las ventas, dejando en evidencia que las empresas utilicen estrategias contables para eludir el pago. En 2022, sin embargo, el fuerte aumento de las ventas con relación a 2021 (37,93 %) no se vio reflejado en un nuevo aumento de los beneficios por dos razones: el margen bruto creció menos de la mitad de las ventas y el resultado financiero empeoró considerablemente.

El Cuadro 4.1 nos permite extraer varias conclusiones relevantes para dictaminar si el impuesto de sociedades ha reflejado o no la evolución de los precios y si era preciso establecer un gravamen ad hoc sobre la cifra de negocio. Primera, el IS en los ejercicios 2021 y 2022 ascendió a 3.075 millones, 64,18 % superior a la cantidad devengada, 1.873 millones en 2019 y 2018, lo que claramente indica que la empresa aportó una fracción sustancial de sus beneficios antes de impuestos: 24,62 % en 2021-22 frente a 20,63 % en 2019-2018. Segundo, imponer un gravamen sobre las ventas en 2022, un indicador cuya evolución difiere tanto de la evolución del margen bruto y no tiene en cuenta el resultado financiero y las inversiones realizadas constituye un ejercicio arbitrario y discriminatorio de la discrecionalidad del Gobierno en materia tributaria.

Las cinco primeras columnas en el Cuadro 4.2 presentan los resultados de Repsol desde 2018 a 2022 y la última columna los resultados medios del período. El período contemplado incluye años de recuperación económica (2018 y 2019), el desplome en 2020 ocasionado por el Covid-19, y dos años (2021 y 2022) en que la economía empezó a recuperar el pulso. La primera observación que cabe hacer es que el resultado de explotación y el resultado antes de impuestos fueron elevados en 2021 e incluso más en 2022, pero también lo fueron los impuestos sobre beneficios devengados por la sociedad, llegando incluso en 2022 a duplicar la cantidad ingresada en la Agencia Tributaria en 2019. Como puede observarse en el Cuadro 4.2, la recaudación del impuesto sobre los beneficios, 1.801 y 2835 millones en 2021, y 2022, respectivamente, supera ampliamente la media del quinquenio, 1.084 millones.

La conclusión resulta evidente: precios más elevados de los bienes energéticos, facturación más alta, mejores resultados y más impuestos devengados. Pero no hay ni rastro de la insinuación recogida en el Preámbulo de la Ley de que "los beneficios empresariales son objeto de numerosos ajustes para determinar la base imponible y, además, la carga fiscal se ve condicionada por la aplicación de incentivos fiscales, regímenes fiscales y créditos fiscales procedentes de ejercicios anteriores

**Cuadro 4.2. Resultados de explotación, antes de impuestos y consolidado 2018-2022**

	2018	2019	2020	2021	2022	2018-2022
<b>Ventas</b>	<b>49.701</b>	<b>49.006</b>	<b>32.956</b>	<b>49.480</b>	<b>74.828</b>	<b>51.194</b>
Ingresos por prestación servicios y otros ingresos	172	322	326	265	325	282
Variación de existencias	130	11	-624	759	595	174
<b>Aprov isionamientos</b>	<b>38.056</b>	<b>36.803</b>	<b>24.835</b>	<b>37.448</b>	<b>56.178</b>	<b>38.664</b>
Amortización del inmovilizado	2.140	2.434	2.207	2.004	2.339	2.225
Dotación / (Reversión) de provisiones inmovilizado	1.066	5.322	2.159	663	2.679	2.378
Gastos personal	1.874	1.946	1.845	1.802	1.967	1.887
Transportes y fletes	1.114	1.314	1.272	1.103	1.781	1.317
Suministros	739	888	556	769	858	762
Beneficios (Pérdidas) por enajenación de activos	62	102	147	10	77	80
Otros ingresos (gastos) de explotación	-4.755	-3.851	-4.255	-2.968	-4.169	-4.000
<b>Resultado de explotación</b>	<b>2.453</b>	<b>-4.755</b>	<b>-3.425</b>	<b>3.757</b>	<b>5.860</b>	<b>778</b>
Resultado financiero	-173	-301	-141	271	331	-3
Resultado inversiones contabilizadas por MP	1.053	351	-609	301	989	417
<b>Resultado antes de impuestos</b>	<b>3.333</b>	<b>-3.201</b>	<b>-3.304</b>	<b>4.329</b>	<b>7.180</b>	<b>1.667</b>
<b>Impuesto sobre beneficios</b>	<b>1.386</b>	<b>-588</b>	<b>-16</b>	<b>1.801</b>	<b>2.835</b>	<b>1.084</b>
<b>Resultado consolidado</b>	<b>1.947</b>	<b>-3.789</b>	<b>-3.320</b>	<b>2.528</b>	<b>4.345</b>	<b>342</b>
<b>Resultado atribuido a la sociedad dominante</b>	<b>1.929</b>	<b>-3.816</b>	<b>-3.289</b>	<b>2.499</b>	<b>4.251</b>	<b>315</b>

Nota: los gastos que aparecen en () en la cuenta de pérdidas y ganancias se han incluido en el Cuadro con signo negativo, salvo el impuesto sobre beneficios que si bien reduce el resultado consolidado se incluye con signo positivo.

Cuenta de pérdidas y ganancias en las Cuentas anuales consolidadas de 2019, 2020 y 2022.

## 4.5 Un impuesto innecesario y distorsionador

Si el Gobierno apreciaba la existencia de indicios que aconsejaban a imponer un gravamen a las actividades energéticas debería haber mostrado mayor diligencia y examinado la evolución de los beneficios no solo cuatro grandes grupos del IBEX y utilizando algunos indicadores coyunturales en 2021, sino en el conjunto del sector y aún de todos los sectores durante un período prolongado de tiempo, para obtener estimaciones fiables de la rentabilidad sobre el capital de las empresas antes de introducir los nuevos gravámenes. Pero es que incluso si los beneficios de las empresas energéticas fueron más altos de lo habitual en 2021 y 2022, impulsados por el aumento de los precios de la energía, resultaba prematuro establecer un gravamen para penalizar a estas empresas por otras razones de peso.

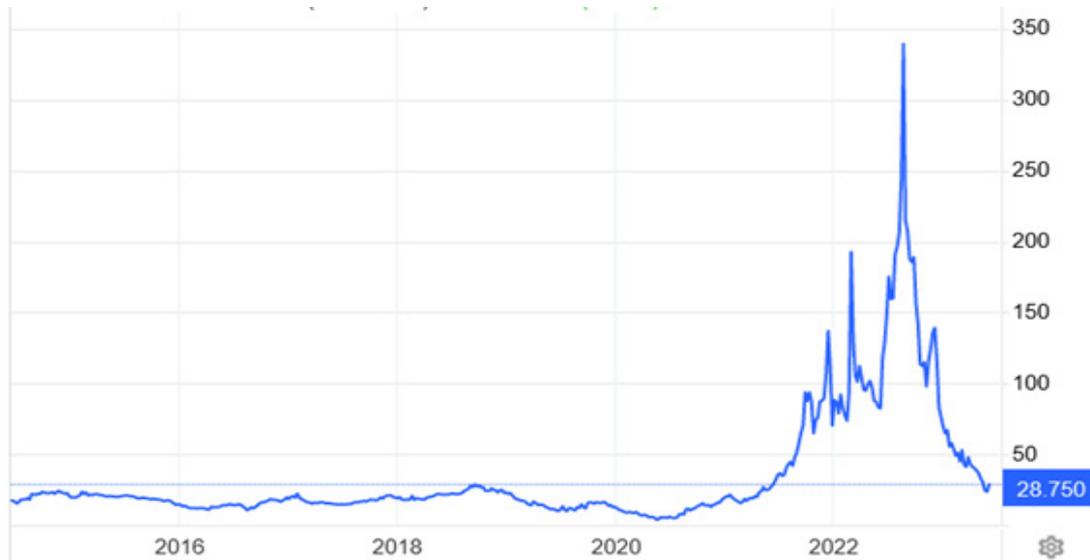
En primer lugar, si el Gobierno considera que los 9.000 millones de beneficios logrados por los cuatro grandes grupos del sector integrados en el IBEX 35 son altos, también lo son como acabamos de comprobar la recaudación aportada por estas empresas en el IS. La justificación aducida por el Gobierno aduce para justificar los nuevos gravámenes, a saber, que en el IS "los beneficios empresariales son objeto de numerosos ajustes para determinar la base imponible y, además, la carga fiscal se ve condicionada por la aplicación de incentivos fiscales, regímenes fiscales y créditos fiscales procedentes de ejercicios anteriores", resulta rechazada por los datos. En todo caso, si el Gobierno juzga inapropiados los ajustes, incentivos, regímenes y créditos fiscales en el IS, lo razonable hubiera sido modificar la norma que lo regula para que afecte a todas las sociedades y todos los años, y la ingeniería contable no desvirtúe la eficacia del impuesto.

**Gráfico 4.1. Precios de los derechos de emisión en la UE 2014-2023**

Fuente: Trading Economics.

En segundo lugar, la fuerte elevación de los derechos de emisión de gases en la UE y los altos precios del gas natural registrado en 2021 y el primer semestre de 2022 son la consecuencia algunas políticas adoptadas por la UE entre las que ocupa un lugar destacado, la decisión de la UE de acelerar la transición ecológica en 2018, al fijar el objetivo de reducción de gases de efecto invernadero en más de 45 % en 2030 (sobre la base de 1990), y aumentarlo a 55 % en 2021. El resultado, como puede comprobarse en el Gráfico 4.1 es que el precio de los derechos de emisión se disparó a partir de 2018, elevando sustancialmente el coste de producción de algunas centrales térmicas.

Otras de las decisiones de la UE que dispararon el alza de los precios energéticos fue la asunción por parte de las instituciones y gobiernos de la UE de la política de confrontación seguida por Estados Unidos en Centroeuropa. Un primer hito fue la aceptación de la posición estadounidense de incorporar a la organización Atlántica a países que, como Ucrania habían formado parte de la URSS, un acuerdo en la cumbre de la OTAN celebrada en Bucarest en 2008. El siguiente, la pasividad mostrada ante la desestabilización del gobierno de Yanukovich en la que participó activamente la Administración Obama y culminó con el derrocamiento de Yanukovich en febrero de 2014, semanas antes de la invasión rusa de Crimea.

**Gráfico 4.2. Precio del gas natural en el mercado TTF 2014-2023**

Fuente: *Trading Economics*.

Cabe citar, por último, el escaso interés mostrado por las instituciones de la UE para que los gobiernos de Porochenko y Zelensky implementaran el acuerdo alcanzado por los gobiernos de Rusia y Ucrania en Minsk II 2015 que otorgaban autonomía a las regiones del Este de Ucrania y constituían un buen punto de partida para rebajar la tensión en la zona. El resultado en este caso, como puede comprobarse en el Gráfico 4.2 es que el precio del gas natural en los mercados europeos se disparó en 2021 y sus consecuencias se dejaron sentir con fuerza en los precios de la energía y la tasa de inflación.

Una última consideración adicional acerca de la pertinencia del nuevo gravamen sobre las empresas energética pone el foco en el desfase temporal entre la aplicación del gravamen y los supuestos beneficios extraordinarios obtenidos por las empresas. La evidencia presentada en las secciones 2 y 4 han permitido constatar que, si bien el aumento de los precios de la energía se aceleró en 2021 y los primeros meses de 2022, los precios de la energía han registrado descensos muy notables en la segunda mitad del año pasado y comienzos de 2023, sin que haya indicios de que vayan a repuntar en los próximos meses. No obstante, el nuevo gravamen a las 'energéticas' va a aplicarse en 2023 y 2024 a todas las empresas que facturaron más de 1.000 millones en 2019 y a otras empresas energéticas, dependiendo de su facturación entre 2017 y 2019, con independencia de que estén obteniendo o no beneficios en 2023 y 2024. La cuantía del gravamen supone un perjuicio muy notable para las empresas obligadas a ingresar 1,2 % de la facturación en 2022 y 2023, una cifra que solo en 2022 asciende a 647 millones en el caso de Iberdrola y 898 millones en el caso de Repsol.

### ***Sobre la prohibición de trasladar el impuesto***

Un aspecto bastante revelador del carácter populista de los nuevos gravámenes es la preocupación del Gobierno por tranquilizar a los clientes de las empresas energéticas asegurándoles que el gravamen va a aumentar los recursos públicos sin afectar a sus bolsillos. El artículo 1.7 de la Ley 38/2022 dispone que “el importe de la prestación y su pago anticipado no tendrán la consideración de gastos fiscalmente deducibles del Impuesto sobre sociedades”, para evitar su compensación en el citado impuesto. Y el artículo 1.8 establece que “el importe de la prestación y su pago anticipado no serán objeto de repercusión económica, directa o indirecta”, dejando en manos de “la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia la comprobación del cumplimiento de la obligación... así como, en su caso, la tramitación y resolución de los procedimientos sancionadores”.

Resulta obligado preguntarse cómo puede la CNMC hacer cumplir la prohibición de trasladar el nuevo gravamen a los clientes, habida cuenta que las empresas eléctricas, por ejemplo, tienen libertad para presentar sus ofertas ofreciendo las cantidades de electricidad que están dispuestas a suministrar a un determinado precio para cada hora de cada día y es el mercado ibérico de la electricidad, no la CNMC, quien determina el precio final casando las ofertas y demandas presentadas. Resulta imposible para la CNMC discernir hasta qué punto las empresas afectadas por el nuevo gravamen elevan sus precios para trasladar la carga a sus clientes. La prohibición expresa del legislador de trasladar el nuevo impuesto al consumidor ignora que todos los sujetos pasivos hacen cuanto está en su mano para trasladar la carga y las empresas energéticas sujetas a la nueva exacción no son una excepción a la regla.

Consideremos el caso particular de las centrales eléctricas obligadas a pagar la exacción patrimonial en 2023 sobre la cifra de negocio de 2022. Nada va a impedir a estas empresas fijar un precio para sus ofertas en el año corriente igual al precio que habrían fijado en ausencia del gravamen dividido por  $1 - t_e$ , donde  $t_e$  es 1,02 % que grava la cifra de negocio. En caso de que la demanda fuera completamente inelástica, los demandantes de energía soportarían completamente el nuevo gravamen y los oferentes mantendrían sus ingresos netos del gravamen. Si la demanda se contrae en respuesta a los precios más elevados de la energía, como cabe esperar en situaciones normales, el peso del gravamen se repartirá entre productores y demandantes de energía. En este caso, las empresas energéticas registrarán una caída en sus ingresos tanto más fuerte cuanto mayor sea la elasticidad de la demanda y se producirá una pérdida neta de bienestar por la caída de la cantidad intercambiada que no compensa el aumento en los ingresos públicos.

## 5. El gravamen sobre entidades y establecimientos financieros de crédito

**E**n su insaciable afán por aumentar los recursos públicos, el Gobierno Sánchez ha fijado también su atención, además de en las empresas energéticas, en las entidades de crédito y establecimientos financieros de crédito, a las que se ha impuesto una prestación patrimonial de carácter público no tributario similar a las de aquellas. Tras la fuerte crisis financiera vivida entre 2009 y 2013, las instituciones crediticias volvieron a registrar algunas dificultades a causa de los bajos tipos de interés mantenidos por el BCE para hacer frente a la pandemia, si bien la decisión del BCE de iniciar el proceso de normalización de tipos en julio de 2022 y poner fin a las compras de activos para hacer frente al aumento de la inflación registrado en 2021 y 2022, les ha permitido recuperar sus márgenes y beneficios.

El Gobierno quiere aprovechar esta circunstancia coyuntural para establecer una nueva exacción que se suma al impuesto de sociedades y al resto de impuestos que gravan las actividades del sector. Calviño, ministra de Asuntos Económicos y Transformación Digital, se reunió con las entidades financieras y patronales del sector para comunicarles “que es el momento de arrimar el hombro... [y que] el sector bancario puede y debe contribuir a responder al impacto de la guerra mediante este gravamen”, para que el esfuerzo “no recaiga sobre los ciudadanos, que no paguen siempre los mismos”. Incurre en un notable error de percepción de la ministra porque gracias a la decisión del Gobierno volverán a pagar la factura los mismos, a saber, los contribuyentes que en último término soportarán el nuevo gravamen.

La ministra Montero fue más lejos y haciendo gala de su habitual incontinencia verbal recordó que “todos somos conscientes de que este país, en un momento muy complicado y de la mano de los Gobiernos conservadores, acudió al rescate de la banca... son estas empresas las que están obteniendo mayores beneficios, están abultando su cuenta de resultados, y por tanto parece de justicia que se les pida un impuesto añadido, temporal, para los ejercicios 2022 y 2023”. La realidad es que las entidades rescatadas durante la crisis financiera, no precisamente por ‘gobiernos conservadores’ a menos que así considere a los gobiernos de Rodríguez Zapatero, no fueron precisamente la ‘banca’, como dice la ministra, sino numerosas cajas de ahorros controladas en bastantes casos por políticos procedentes del PSOE y el PSC.

## 5.1 Delimitación de la actividad y entidades incluidas

La PPPNT en este caso recae sobre las “entidades y establecimientos financieros de crédito que tengan un importe de ingresos por intereses y comisiones correspondiente al año 2019 igual o superior a 800 millones de euros”, importe referido a las cuentas consolidadas cuando los obligados formen parte de un grupo fiscal.

## 5.2 Obligación de pago, importe neto del negocio, tipo aplicado e ingreso de la prestación

En cuanto al resto de las características de esta prestación, la norma establece que “son similares a la que deben satisfacer los operadores principales de los sectores energéticos (nacimiento, plazos de ingresos, pagos anticipados, no deducibilidad en el Impuesto de Sociedades, prohibición de la repercusión económicas, etc.”, por lo que resulta aplicable lo ya expuesto en la Sección 4 sobre estas cuestiones. Como en el caso de las energéticas, la obligación de pago nace el 1 de enero de 2023 (y 2024), los pagos anticipados hay que realizarlos antes del 20 de febrero y 20 de septiembre, respectivamente.

La única diferencia esencial es que en el caso de entidades y establecimientos de crédito “el importe a pagar será el resultado de aplicar a la suma del margen de intereses y de los ingresos y gastos por comisiones del obligado o, en su caso, del grupo fiscal consolidado del que forme parte aquel, el porcentaje del 4,8 %”. La base de la exacción la constituye, por tanto, la suma de los ingresos obtenidos por los márgenes de intereses en las operaciones de activo y pasivo y los ingresos y gastos por comisiones aplicadas a los clientes de las entidades, y el tipo aplicado 4,8 %. Como se prohíbe expresamente la deducción de la PPPNT en el IS, así como su traslación a los clientes, parecería a primera vista que serían las entidades financieras tendrían que hacer frente a la exacción patrimonial con cargo a sus beneficios.

El ministerio de Hacienda anticipaba en el Preámbulo de la Ley 38/2022 recaudar con la exacción a las entidades y establecimientos financieros de crédito 1.500 millones en 2022 y 2023. El pasado 21 febrero de 2023, la ministra Montero reconoció satisfecha que éstas habían ingresado 637 millones a cuenta del pago correspondiente a 2022, una cifra algo inferior al 50 % de los 1.500 millones previstos. Como hemos visto, algo similar a lo ocurrido en el caso de las energéticas que ingresaron 837,4 millones en lugar de ellos 1.000 millones anticipados por el Gobierno

### 5.3 Justificación gubernamental y valoración de los argumentos

Al igual que en el caso de las energéticas, el Preámbulo de la Ley 38/2022 hace referencia a la buena salud del sector para justificar la imposición de un gravamen discriminador y distorsionador. Sin ningún criterio ni rigor, se indica en un solo párrafo que “los cinco grupos del sector que forman parte del IBEX 35 consiguieron casi 20.000 millones en 2020”; que Morgan Stanley “calcula en 26.000 millones los beneficios de los grandes grupos del sector en 2023”; y que el Banco de España “en el Informe de Estabilidad Financieras Primavera indica que «un eventual incremento de los tipos de interés podría impactar positivamente sobre el margen de intereses de las entidades... [y] los ingresos por comisiones se han incrementado en los últimos años en un proceso de convergencia hacia valores medios europeos, con los servicios de pago como fuente principal de ingresos por este concepto»”.

Para reforzar los débiles argumentos presentados, el legislador establece una relación entre el nivel de los tipos de interés de los préstamos hipotecarios y los márgenes de intereses de las instituciones financieras en el período 2005-2019. Las seis primeras columnas en el Cuadro 5.1 sistematizan la información presentada. Como puede observarse al comparar las dos primeras y la sexta columnas, a medida que aumenta el tipo de interés, también lo hace el margen de intereses. Este hallazgo lleva al legislador a concluir que “por tanto, parece claro que la elevación de tipos no solo eleva los intereses cobrados sino también el margen de interés”.

**Cuadro 5.1. Tipos de interés y márgenes instituciones de crédito**

Rango tipo interés	Interés medio (IM)	Período P	Intereses cobrados (IC)	Intereses pagados (IP)	Margen de intereses (MI)	MI / IC en%
< 2 %	1.930	2016-2019	38.286	11.774	26.512	69,25
2 % -3,1 %	2.768	2010, 2013-2015	65.210	33.952	31.258	47,93
> 3,1 %	4.253	2005-2009, 2011-2012	103.133	68.096	35.037	33,97

Fuente: elaboración propia a partir de la información en Ley 28/2022, p. 14.

Se trata de una conclusión a todas luces apresurada e injustificada, puesto que no se tiene en cuenta el volumen de operaciones realizadas que a buen seguro resultó muy distinto en años en que la economía crecía 2005-2007 y 2014-2019 de aquellos en que se encontraba en horas bajas (2009-2013). En todo caso, la última columna del Cuadro 5.1 nos indica que el margen de intereses sobre el nivel de los intereses cobrados se reduce drásticamente a medida que aumenta el tipo de interés, exactamente la conclusión contraria a la obtenida por el legislador al limitarse a prestar atención únicamente a las magnitudes absolutas.

Esta falta de rigor al atender exclusivamente a las cifras absolutas vuelve a repetirse cuando el legislador afirma que “también es revelador que un ejercicio con bajos tipos de interés como 2021, las grandes entidades financieras distribuyeran dividendos por 13.400 millones, 3.500 millones en el primer trimestre de 2022”.

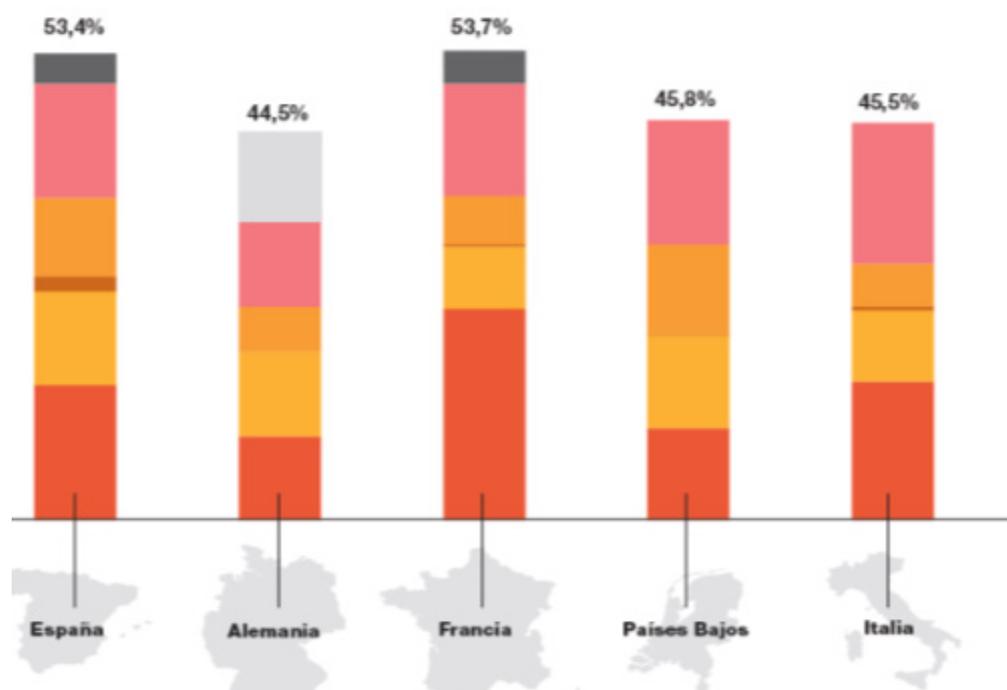
Nadie sabe si esa cifra es alta o baja en función del volumen de negocio, ni se debe encuadrarse en período más amplio en el que los beneficios distribuidos fueran más bajos. En todo caso, si los beneficios fueron altos en 2021, también hubo de serlo la recaudación aportada por "las grandes entidades financieras" en el IS y mayor la obtenida al declarar esos beneficios en el IRPF.

Ya hemos indicado en varias ocasiones, el cuestionamiento por parte del legislador de la idoneidad del IS aduciendo que los "beneficios empresariales son objeto de numerosos ajustes para determinar la base imponible y, además, la carga fiscal se ve condicionada por la aplicación de incentivos fiscales, regímenes fiscales y créditos fiscales procedentes de ejercicios anteriores". En el caso de las instituciones financieras, el legislador les achaca también la existencia de un "déficit de tributación en el Impuesto sobre el Valor Añadido del sector financiero" que caracteriza como "un problema estructural del sistema tributario que no se debe resolver con medidas coyunturales y menos fuera del propio sistema tributario". Según se explica, "el impacto de la inflación está provocando [en 2022] que el Impuesto sobre el Valor Añadido, al recaer, como regla general, sobre el precio de venta de los bienes y servicios, esté creciendo un 21,3 % frente al 16,2 % del conjunto de los ingresos. En consecuencia, el problema estructural del déficit de tributación en el Impuesto sobre el Valor Añadido del sector está provocando unas consecuencias recaudatorias especialmente negativas en los períodos más afectados por la inflación... [y] es otro factor a considerar en el establecimiento de la prestación patrimonial temporal".

Una vez más la argumentación del legislador no sólo resulta endeble sino que opta dar la espalda a los hechos. En primer lugar, no presenta ningún dato que permita constatar el déficit de tributación del sector financiero en 2022 que justifique la creación del nuevo gravamen, porque el mencionado impacto de la inflación no ha sido homogéneo y pueden ser otros los bienes y servicios que registraron aumentos superiores a la media. En concreto, las comisiones bancarias (IPC subclase 12621) en los doce meses de 2022 permanecieron estables en tanto el IPC aumentó 5,7 %; y si ampliamos la perspectiva y atendemos a lo ocurrido entre abril de 2019 y abril de 2023, las comisiones bancarias aumentaron 11,7 % y el IPC 14,5 %. Y, en segundo lugar, si hay un problema estructural con el IVA en el sector financiero, uno no puede sino preguntarse a qué espera el Gobierno para resolverlo, y por qué pretende subsanarlo establecer una PPPNT que nada tiene que ver con el supuesto déficit estructural de tributación del sector.

El informe PwC (2022) estima en 1.611 millones el IVA soportado no deducible y en 6.439 millones la cifra total de impuestos soportados por los “grandes grupos bancarios” en 2021. Además del IVA que ocupa la segunda posición tras las Cotizaciones Sociales a cargo del empleador (1.931 millones), figuran el IS (1.530 millones), el Impuesto sobre Actos Jurídicos Documentados (IAJD, 540 millones), el Impuesto sobre Depósitos en Entidades de Crédito (IDEC, 292 millones), el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales (ITP, 112 millones), Impuestos locales (210 millones), y Otros por 213 millones. La ratio de la contribución tributaria (impuestos soportados sobre beneficios antes de impuestos) en el Gráfico 5.1 es sólo ligeramente inferior a la de Francia.

**Gráfico 5.1. Ratio de la contribución tributaria de un banco comercial**



Fuente: PwC (2022), “Contribución tributaria total de los principales grupos bancarios en 2021”, p. 7.

El Cuadro 5.2 presenta los resultados de la recaudación por IVA para los distintos sectores NACE entre 2018 y 2021. Efectivamente, la recaudación del sector sobre el total es pequeña (1,3 % en media en el período 2018-2021) y muestra, además, una caída en 2021 sobre 2020 que contrasta con el fuerte crecimiento de la recaudación total por IVA. Aunque el comportamiento de la recaudación pueda obedecer a la inclusión de otras de entidades distintas de las de crédito, quizá la anomalía pueda achcarse en parte a que frente al fuerte aumento de los precios de otros bienes y servicios, como los energéticos, en 2021, el índice de las comisiones bancarias permaneció inalterado entre abril de 2012 y octubre de 2021. No se dispondrá hasta octubre de 2023 de los datos correspondientes a 2022, por lo que no podemos decir nada sobre su evolución más reciente.

**Cuadro 5.2. Distribución por sector económico NACE de la recaudación 2018-2021**

	2021	2020	2019	2018
<b>Agricultura, ganadería, silvicultura y pesca</b>	-408.002	-348.187	-340.142	-334.534
<b>Industria extractiva, energía y agua</b>	<b>4.890.420</b>	<b>2.944.267</b>	<b>3.546.395</b>	<b>3.962.161</b>
Industria	7.739.847	6.310.458	8.181.345	7.841.124
Construcción y activ. inmobiliarias	9.152.423	8.277.988	8.690.458	8.451.988
Comercio, reparaciones y transporte	30.686.871	27.453.731	31.745.944	29.881.532
Información y comunicaciones	4.740.550	4.571.753	4.549.726	4.777.283
Entid. financieras y aseguradoras	1.057.777	1.468.558	1.194.028	1.127.529
Servicios a las empresas	14.904.279	12.781.058	14.179.534	13.388.675
Servicios sociales	697.678	555.932	675.308	669.910
Otros servicios personales y de ocio	1.985.130	891.281	2.654.684	2.451.570
Sin clasificar	-108.821	-99.090	18.360	23.914
<b>Total</b>	<b>75.338.152</b>	<b>64.809.747</b>	<b>75.075.639</b>	<b>72.239.151</b>

Fuente: Agencia Tributaria Gobierno de España 2022c, "Resultados económicos y tributarios en el Impuesto sobre el Valor Añadido", Informe anual 2021.

### **Dictamen del BCE a instancias del Banco de España**

La decisión de imponer un gravamen temporal sobre las entidades y establecimientos de crédito produjo preocupación en el BdE que trasladó al BCE al que requirió emitiera un dictamen que la institución hizo público el 2 de noviembre de 2022. El documento está subdividido en cinco apartados: el primero está dedicado a exponer la justificación gubernamental y las características del nuevo gravamen, el último tiene carácter meramente misceláneo, siendo los tres apartados centrales los más sustantivos.

El segundo apartado está dedicado a analizar las consecuencias distributivas de la acelerada normalización de la política monetaria en respuesta al aumento de los precios energéticos y la consolidación de una tasa de inflación incompatibles con el objetivo de estabilidad de precios. Aunque el BCE reconoce el posible efecto benéfico de la subida de tipos sobre el margen de intereses y la conveniencia de adoptar una política fiscal focalizada en aliviar el efecto de las subidas de precios en las familias y empresas más vulnerables, advierte que ese efecto benéfico "puede verse contrarrestado por volúmenes de préstamos inferiores, pérdidas en la cartera de activos de obligaciones y por aumentos en provisiones para hacer frente al deterioro de la calidad de la cartera de créditos" por el aumento de la morosidad. En otras palabras, "el efecto neto de la normalización de la política monetaria sobre la rentabilidad podría ser menos positivo, o incluso negativo, sobre un horizonte prolongado".

En el tercer apartado se analizan en términos generales los efectos de tasas temporales a las instituciones de crédito. La primera recomendación es que la recaudación de gravámenes temporales se mantenga en una cuenta separada de los recursos presupuestarios ordinarios. La segunda, realizar un análisis exhaustivo de las consecuencias del gravamen sobre la estabilidad financiera de las entidades afectadas y se debería, en todo caso, imponerlas sobre entidades que en situación financiera delicada. El Gobierno se ha comprometido a respetar la primera creando una cuenta específica en el Tesoro donde se ingresará las cantidades recaudadas, si bien su utilización para financiar el 'pacto de rentas' no garantiza que así sea. En cuanto a la segunda, está claro que el legislador no ha realizado estudio alguno y no cabe descartar que algunas entidades en dificultades estén sujetas al gravamen.

En el cuarto apartado titulado "Consideraciones relativas a la supervisión macro prudencial de las instituciones de crédito", el BCE vuelve a insistir en la indeseabilidad de establecer gravámenes, aun temporales, sobre una base distinta de los beneficios y sin tener en cuenta sus consecuencias en el conjunto del ciclo económico, circunstancias que podrían reducir la capacidad de las entidades en situación más precaria para afrontar los riesgos en una fase recesiva. Asimismo, subraya la incertidumbre que puede generar la prohibición de trasladar el gravamen a los clientes puesto que "el BCE espera en general que las entidades financieras, de acuerdo con las buenas prácticas internacionales, consideren y reflejen en el precio de los préstamos todos los costes, incluidos las consideraciones impositivas relevantes" Y qué duda cabe de que un gravamen diseñado para detraer 2.000 millones en 2022 y 2023, cuando la recaudación del IS según el informe de PwC en 2021 fue de 1.600 millones.

La prohibición de trasladar a los clientes demuestra el carácter populista del impuesto puesto que cualquier economista debería saber que los impuestos y gravámenes acaban trasladándose en mayor o menor medida a los compradores, bien en este caso a través del encarecimiento de los préstamos, bien de la reducción de la remuneración de los depósitos, sin que la CNMC tenga mucho que decir al respecto. El precio de los créditos está aumentando en España, pero resulta imposible deslindar en qué medida las entidades están respondiendo a la normalización de la política monetaria del BCE, o a la introducción del nuevo gravamen. Por otra parte, no hay ninguna duda de que las principales entidades de crédito han retrasado la remuneración de los depósitos para mantener sus beneficios, posiblemente durante más tiempo del que lo hubieran hecho en ausencia de la nueva exacción.

#### **5.4 ¿Beneficios extraordinarios?**

En dos artículos De la Fuente (2022a y 2022b) ha caracterizado la nueva 'prestación' no tributaria impuesta a las entidades y establecimientos de crédito como impuestos a la carta, para subrayar el carácter sectorial y altamente arbitrario de un gravamen justificado en base a los supuestos beneficios extraordinarios ocasionados por la inflación y la subida de tipos de interés en los sectores energético e instituciones financieras, respectivamente. Según el autor, este tipo de gravámenes "no suele ser una buena idea porque plantea problemas legales y de equidad e introduce un elemento de inseguridad jurídica que no contribuye precisamente al fomento de la actividad económica". Como era de esperar, las patronales AEB y CECA han interpuesto recursos contra la EPPNT sobre las entidades y establecimientos financieros de crédito.

Por otra parte, un buen sistema tributario no debería gravar más a unos sectores que otros, estableciendo cargas específicas que distorsionan la asignación de los recursos, y menos hacerlo en base a los hipotéticos beneficios 'extraordinarios' resultantes de una subida de tipos que constituye un mero paso más hacia la normalización de la política monetaria en la Eurozona, y llega tras un largo período, 200-2021, en que las entidades e instituciones financieras de crédito han soportado bajos tipos de interés, trabajado con márgenes muy estrechos y obtenido rentabilidades sobre fondos propios que en ocasiones no han superado el coste del capital. Por otra parte, como puede constatarse en el Cuadro 2, la normalización de los tipos de interés por el BCE iniciada en junio de 2022 se ha dejado sentir en la cuenta de resultados: los beneficios antes de impuestos pasaron de 16.670 millones en 2021 a 23.147 millones en 2022 y el IS de 993 millones en 2021 a 2.518 millones en 2022. El aumento en los márgenes de intereses aducidos por el legislador para establecer el nuevo gravamen se ha visto reflejado en el aumento del margen de intereses de las instituciones de crédito que ha pasado de 23.897 millones en 2021 a 26.238 millones en 2022, y también como acabamos de indicar en los beneficios antes de impuestos y la recaudación del IS. La conclusión es obvia: estas cifras no avalan la imposición de un nuevo gravamen específico sobre las instituciones de crédito como el establecido en la Ley 38/2022, de 27 diciembre.

## EL ATRACO FISCAL A LAS COMPAÑÍAS ENERGÉTICAS Y BANCOS: UN PROBLEMA PARA TODOS

Cuadro 5.3. Cuenta de resultados de entidades y establecimientos financieros de crédito

Millones de euros

	Productos financieros	Costes financieros	Margen de intereses	Rendimiento instrumentos cap. y otros pto. y gastos	Margen bruto	Gastos explotación		Dota-ciones netas	Pérdi-da por deterio-ro de activos financieros	Resul-tado de la actividad de explotación	Pérdi-da por deterio-ro del resto de activos	Otros resultados	Benefi-cios antes impuestos (cont. hasta 1991)	Impues-tos s/ sociedades	Dota-ciones obras y fondos socia-les	Benefi-cio contable (desde 1992)
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
17	33 911	9 943	23 968	24 008	47 976	27 281	14 296	3 642	9 201	7 852	9 281	1 303	-126	3 430	56	-3 612
18	33 884	9 734	24 150	25 239	49 390	26 815	14 102	2 210	3 167	17 197	2 192	132	15 137	2 195	66	12 877
19	34 688	10 510	24 179	27 077	51 256	27 333	14 434	2 845	4 109	16 968	2 233	738	15 473	1 325	73	14 075
20	32 593	8 422	24 172	24 022	48 193	26 406	13 693	2 257	11 720	7 810	6 952	-1 762	-905	1 752	56	-2 713
21	31 268	7 431	23 837	24 758	48 594	26 929	13 797	3 521	6 230	11 914	878	5 634	16 670	993	67	15 611
21 I/IV	31 268	7 431	23 837	24 758	48 594	26 929	13 797	3 521	6 230	11 914	878	5 634	16 670	993	67	15 611
22 I/IV	39 524	13 286	26 238	30 406	56 644	26 826	13 823	1 306	4 919	23 592	339	-106	23 147	2 518	88	20 541
19 I	8 548	2 611	5 937	6 002	11 939	6 707	3 600	329	874	4 029	203	-34	3 792	559	19	3 214
II	8 850	2 757	6 093	6 198	12 291	6 841	3 633	1 391	832	3 226	57	-964	2 205	-85	17	2 274
III	8 723	2 663	6 060	6 084	12 143	6 757	3 579	235	1 257	3 894	432	675	4 137	497	17	3 623
IV	8 568	2 479	6 089	6 793	14 882	7 027	3 621	890	1 146	5 820	1 541	1 061	5 339	354	21	4 964
20 I	8 251	2 396	5 854	5 816	11 670	6 642	3 483	511	2 712	1 805	2 088	-3	-286	108	16	-411
II	7 993	2 057	5 936	4 249	10 185	6 427	3 337	552	3 389	-183	4 553	-13	-4 749	1 791	13	-6 553
III	8 001	2 037	5 964	5 391	11 356	6 511	3 329	362	1 981	2 503	469	1	2 035	329	12	1 694
IV	8 349	1 932	6 417	8 566	14 983	6 827	3 544	833	3 638	3 685	-158	-1 747	2 095	-477	15	2 557
21 I	7 908	1 896	6 012	6 412	12 424	6 654	3 446	476	2 025	3 269	-16	4 730	8 015	511	15	7 489
II	7 814	1 776	6 038	4 864	10 902	6 244	3 044	1 515	1 284	1 859	183	-666	1 009	137	17	855
III	7 649	1 802	5 847	6 034	11 881	6 765	3 527	456	1 177	3 483	15	980	4 447	515	16	3 916
IV	7 897	1 957	5 940	7 447	13 387	7 266	3 779	1 074	1 743	3 304	695	591	3 199	-170	19	3 350
22 I	7 824	2 053	5 771	6 643	12 414	6 581	3 378	419	1 204	4 210	19	-1	4 191	707	18	3 466
II	8 607	2 501	6 015	8 083	14 098	6 642	3 359	172	1 333	5 951	-445	-15	6 381	476	22	5 883
III	9 711	3 217	6 494	8 607	15 100	6 653	3 419	155	1 179	7 113	6	12	7 119	894	19	6 205
IV	13 382	5 424	7 958	7 074	15 031	6 950	3 667	560	1 203	6 318	760	-102	5 456	440	29	4 987

Fuente: Boletín Estadístico, mayo 2023, Cuadro 4 c), p. 123.

En cualquier caso, resulta arriesgado hablar de beneficios 'extraordinarios' y temerario imponer un gravamen, porque dependiendo de la fase del ciclo económico y las circunstancias específicas de cada ciclo, como la tasa de inflación o el tono de la política monetaria, las empresas pueden incurrir en beneficios o pérdidas de carácter extraordinario. El pacto de rentas aducido por el Gobierno para justificar los nuevos gravámenes no pasa de ser una excusa para justificarlos puesto que ni los agentes sociales han sido convocados ni pacto alguno se ha firmado. Estamos ante un aumento de la recaudación sobre cuyo destino nada se conoce más allá del compromiso del Gobierno de apoyar a los colectivos más afectados por la guerra.

En todo caso la manera sensata de financiar un pacto de rentas es dotándolo con recursos obtenidos con instrumentos que garanticen la neutralidad del sistema tributario. López Laborda y Salas Fumás (2022) explican como las exacciones patrimoniales impuestas a energéticas y entidades y establecimientos de crédito al no recaer sobre los ingresos, las ventas, en el caso de las energéticas y el margen ordinario en el caso de las instituciones de crédito, distorsionan las decisiones de precios y cantidades que maximizan el beneficio. Para evitarlo, sugieren establecer el gravamen extraordinario sobre la base definida por la diferencia entre el beneficio contable y el coste de los recursos propios, aproximado por el producto del tipo de interés de las obligaciones a diez años por la cuantía de recursos propios.

La solución propuesta por López y Salas requiere aproximar el coste de los recursos propios, RP. Ahora bien, si estamos dispuestos a dar este paso resulta muchos más simple y preferible por razones de eficiencia establecer como la base del IS el beneficio económico, BE, definido por los autores como el beneficio contable, BC, menos el coste de los fondos propios,

$$BE = BC - rD = I - OC - r(D+RP)$$

donde  $r$  representa el tipo de interés de las obligaciones a largo plazo,  $I$  los ingresos,  $D$  la deuda viva,  $OC$  todos los costes excepto el de la deuda,  $RP$  los fondos propios de la sociedad. El beneficio neto de impuestos BENT sería

$$BENT = (1 - t_b) [I - OC - r(D+RP)]$$

donde  $t_b$  es el tipo en el IS. Las decisiones de la empresa que maximizan el beneficio resultarían inalteradas por el impuesto que grava la renta neta y se evitaría distorsionar la asignación de recursos entre sectores y entre la financiación de la actividad con deuda y recursos propios. Naturalmente, la misma metodología y tipo impositivo se aplicaría a todas las sociedades con independencia de su actividad, y en caso de que el Gobierno considerara insuficiente la aportación del IS al sistema tributario, solo tendría que subir el tipo en lugar de implantar gravámenes temporales ad hoc sobre los ingresos en sectores elegidos a la carta en base a indicadores de dudosa fiabilidad

## 6. Consideraciones finales

**E**l análisis desarrollado en este informe sobre las nuevas prestaciones patrimoniales de carácter público no tributarias creadas por la Ley 38/2022, de 37 de diciembre, a energéticas y entidades y establecimientos de créditos nos permite alcanzar una conclusión general de enorme importancia e interés: resulta completamente injustificada la afirmación del Gobierno de que la normativa del IS “dificulta que esta figura tributaria sea un instrumento que garantice por sí mismo que el pacto de rentas sea equilibrado y justo”. Para empezar, porque no hay interlocutores que hayan acordado implementar ningún pacto de rentas en España para hacer frente a la crisis energética y a las consecuencias de la invasión de Ucrania. Y, en segundo lugar, porque carece de fundamento la noción de que existe brecha presupuestaria de 15.000 millones a cerrar y para hacerlo resulta imprescindible contar con 2.000 millones procedentes de la exacción a las energéticas y con 1.500 millones de la exacción a las entidades y establecimientos financieros de crédito.

Un primer argumento en contra de las exacciones patrimoniales impuestas a energéticas y entidades y establecimientos financieros de crédito por la Ley 38/2022 es la dificultad de encajarlas dentro de la figura jurídica elegida, ‘prestación patrimonial de carácter no tributario’, para acelerar su tramitación en Las Cortes. Como se ha indicado en la Sección 3, esta figura se emplea habitualmente en aquellos casos cuando nos encontramos ante la “prestación de un servicio gestionado de forma directa mediante personificación privada o mediante gestión indirecta”, y se entiende que “en concreto, tendrán tal consideración aquellas exigidas por la explotación de obras o la prestación de servicios, en régimen de concesión o sociedades de economía mixta, entidades públicas empresariales, sociedades de capital íntegramente público y demás fórmulas de Derecho privado”. No hay indicación alguna de que los nuevos gravámenes puedan encajarse dentro de esta figura jurídica, por lo que a nadie pueda extrañar que hayan sido recurridos ante los Tribunales.

Otro argumento de carácter empírico es que las cifras de recaudación en 2021 y 2022 confirman que en ningún caso se puede achacar la necesidad de contar con la recaudación obtenida con los nuevos gravámenes para cerrar la brecha presupuestaria, cifrada por el propio legislador en la Ley 38/2022 en 15.000 millones de euros. Como puede constatarse en la última fila del Cuadro 6.1, el total de ingresos tributarios aumentó en 32.079 millones en 2022, una cifra que duplica holgadamente los 15.000 millones de gastos adicionales a los que el Gobierno debía hacer frente. El aumento desde 2019, último año previo al inicio de la pandemia, alcanza 42.656 millones. Estamos ante una justificación, la insuficiencia de ingresos para cubrir una brecha presupuestaria de 15.000 millones, completamente falaz, desmentida por la evolución de la recaudación tributaria.

Cuadro 6.1 Ingresos tributarios 2018-2022

	Recaudación en millones de euros					Tasas de variación año anterior en %				
	2018	2019	2020	2021	2022	2018	2019	2020	2021	2022
Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas	82.859	86.892	87.972	94.546	109.485	7,6	4,9	1,2	7,5	15,8
<b>Impuesto sobre Sociedades</b>	<b>24.838</b>	<b>23.733</b>	<b>15.858</b>	<b>26.627</b>	<b>32.176</b>	<b>7,3</b>	<b>-4,4</b>	<b>-33,2</b>	<b>67,9</b>	<b>20,8</b>
Impuesto sobre la Renta de No Residentes	2.665	2.369	1.511	1.828	2.954	17,2	-11,1	-36,2	20,9	61,7
Fiscalidad Medioambiental	1.872	1.019	1.441	1.398	128	3,6	-45,5	41,4	-3,0	-90,9
Otros Ingresos	201	40	119	184	377	4,4	-80,2	-	54,7	-
<b>Capítulo I. Impuestos Directos</b>	<b>112.434</b>	<b>114.053</b>	<b>106.901</b>	<b>124.582</b>	<b>145.121</b>	<b>7,6</b>	<b>1,4</b>	<b>-6,3</b>	<b>16,5</b>	<b>16,5</b>
Impuesto sobre el Valor Añadido	70.177	71.538	63.337	72.498	82.595	10,3	1,9	-11,5	14,5	13,9
Corregido del SII	70.275	71.538	63.337	72.498	82.595	3,7	1,8	-11,5	14,5	13,9
Impuestos Especiales (1)	20.528	21.380	18.790	19.729	20.224	1,1	4,1	-12,1	5,0	2,5
Alcohol y Bebidas Derivadas	821	801	614	673	905	-2,2	-2,4	-23,4	9,6	34,5
Cerveza	320	333	307	312	341	1,8	4,0	-7,8	1,6	9,5
Productos Intermedios	21	22	20	22	25	-2,2	3,3	-8,8	8,0	17,7
Hidrocarburos	11.210	12.264	10.326	11.492	11.984	3,0	9,4	-15,8	11,3	4,3
Labores del Tabaco	6.533	6.445	6.245	6.115	6.682	-1,4	-1,3	-3,1	-2,1	9,3
Carbón	271	139	41	29	58	-13,1	-48,7	-70,2	-30,2	99,6
Electricidad	1.352	1.376	1.237	1.086	228	3,5	1,8	-10,1	-12,2	-79,0
Impuesto sobre Gases Fluorados	110	81	67	65	95	-8,6	-26,3	-16,7	-2,8	45,4
Impuesto sobre Tráfico Exterior	1.906	1.984	1.663	1.955	2.794	-1,1	4,1	-16,2	17,6	42,9
Impuesto sobre las Primas de Seguros	1.504	1.547	1.543	2.052	2.249	3,8	2,8	-0,3	33,0	9,6
Impuesto sobre Transacciones Financieras				296	196					-33,8
Impuesto sobre Servicios Digitales				166	278					67,4
Impuesto sobre Actividades del Juego	49	53	40	44	36	-7,1	7,7	-25,6	12,0	-17,7
Otros Ingresos	3	7	6	8	11	-73,3	-	-19,9	47,3	33,3
<b>Capítulo II. Impuestos Indirectos</b>	<b>94.278</b>	<b>96.590</b>	<b>85.445</b>	<b>96.814</b>	<b>108.480</b>	<b>7,7</b>	<b>2,5</b>	<b>-11,5</b>	<b>13,3</b>	<b>12,0</b>
Tasas	680	1.020	681	784	711	-11,0	50,1	-33,3	15,2	-9,2
Otros Ingresos	1.294	1.144	1.024	1.205	1.151	6,4	-11,5	-10,5	17,7	-4,5
<b>Capítulo III. Tasas y otros Ingresos</b>	<b>1.973</b>	<b>2.164</b>	<b>1.705</b>	<b>1.989</b>	<b>1.863</b>	<b>-0,3</b>	<b>9,7</b>	<b>-21,2</b>	<b>16,7</b>	<b>-6,4</b>
<b>Total Ingresos Tributarios</b>	<b>208.685</b>	<b>212.808</b>	<b>194.051</b>	<b>223.385</b>	<b>255.463</b>	<b>7,6</b>	<b>2,0</b>	<b>-8,8</b>	<b>15,1</b>	<b>14,4</b>

Fuente: Agencia Tributaria.

En cuanto al argumento esgrimido por el legislador de que “beneficios empresariales son objeto de numerosos ajustes para determinar la base imponible y, además, la carga fiscal se ve condicionada por la aplicación de incentivos fiscales, regímenes fiscales y créditos fiscales procedentes de ejercicios anteriores”, y todo ello dificulta que “esta figura tributaria sea un instrumento que garantice por sí mismo que el pacto de rentas sea equilibrado y justo”, queda igualmente en evidencia cuando se contrasta con la evolución de la recaudación del IS incluida en el Cuadro 6.1. Como puede constatarse, la recaudación aumentó 67,9 % en 2021 y 20,4 % en 2022, cifras ambas muy superiores al crecimiento del PIB nominal en esos años. Además, la recaudación del IS aumentó 35,6 % desde 2019, último año previo al inicio de la pandemia, hasta 2022, mientras que el PIB nominal lo hizo 6,6 % en el mismo período de tiempo. A la vista de estas cifras, resulta imposible sostener que este tributo no “garantiza por sí mismo que el pacto de rentas sea equilibrado y justo”.

Los nuevos gravámenes sobre energéticas, entidades y establecimientos financieros de crédito se sustentan en algunas informaciones circunstanciales, deslavazadas y faltas de rigor presentadas en el Preámbulo de la Ley 28/2022, y en base a ellas pretende el legislador dar por probada la existencia de beneficios 'extraordinarios' caídos del cielo en ambos sectores. Como han señalado algunos expertos y con la evidencia adicional presentada en las Secciones 4 y 5, resulta difícil mantener que la recuperación de los beneficios no ha sido generalizada y resulta imprescindible establecer gravámenes a la carta que, aunque sean temporales, distorsionan la asignación de recursos en contra de los dos sectores sujetos a la exacción patrimonial. En este informe, por ejemplo, se ha constatado que la evolución de la ratio EBE/VAB de la rama que incluye a las empresas energéticas no difiere de las ramas manufactureras, por lo que el nuevo gravamen a las energéticas solo puede calificarse como una exacción arbitraria y oportunista que interfiere con la asignación eficiente de recursos. Asimismo, el Cuadro 5.2 ha permitido constatar el aumento del peso de la recaudación del IS en la cuenta de resultados de las entidades y establecimientos financieros de crédito.

Incluso más grave desde una óptica estrictamente tributaria es que los nuevos gravámenes no recaigan sobre los supuestos beneficios 'extraordinarios' sino sobre el importe neto de facturación, muy inflado en el caso de las energéticas por las fuertes subidas de precios registradas en 2021 y el primer semestre de 2022, y en el caso de las entidades y establecimientos financieros de crédito por la normalización de la política monetaria puestas en marcha para frenar la inflación. En la medida en que los gravámenes no se trasladan a los clientes, la rentabilidad de estos sectores se reducirá y la inversión se desviará hacia los sectores no sujetos. Se trata de una distorsión difícil de comprender, máxime habida cuenta de la apuesta de la UE por acelerar la transición energética para reducir 55 % las emisiones de gases de efecto invernadero de aquí a 2030, y la situación complicada soportada por las entidades financieras tras varios años de bajos tipos de interés y el impacto de la subida de tipos sobre la actividad. Parchear el IS con un gravamen sobre los ingresos introduce inseguridad jurídica y aumenta las distorsiones del sistema tributario.

En cuanto a la provisión hecha por el legislador de que "el importe de la prestación y su pago anticipado no serán objeto de repercusión económica, directa o indirecta", lo mejor que puede decirse es que revela ignorancia, real o impostada, sobre las consecuencias de los gravámenes. Una cosa es el sujeto pasivo obligado a ingresar las cantidades devengadas, las 'prestaciones' públicas de carácter patrimonial no tributarias, en este caso las empresas energéticas y entidades y establecimientos financieros afectados por la Ley 38/2022, y otra muy distinta hasta qué punto la carga se traslada y quién acaba soportando finalmente el peso de los gravámenes. Confiar en que la CNMC pueda determinar en qué medida los precios ofertados por las empresas energéticas, o los tipos de interés y comisiones fijados por las entidades y los establecimientos financieros de crédito, repercuten el importe de las prestaciones se antoja sencillamente una tarea imposible.

En suma, hay razones de mucho peso en contra de la creación de dos gravámenes diseñados con la intención de penalizar a las entidades energéticas y entidades y establecimientos financieros de crédito, dos sectores elegidos por el Gobierno como chivos expiatorios de la subida de precios energéticos y la normalización de la política monetaria. Ambas exacciones patrimoniales resultan discriminatorias, y a menos que se presente sólida evidencia, como la conveniencia de corregir externalidades negativas o subsanar fallos de mercado (información imperfecta, mercados de capitales incompletos, etc.), se puede concluir que distorsionan la asignación de recursos y originan ineficiencias.

Existen en el sistema tributario español, además del IS que grava los beneficios de todas las sociedades, otros impuestos específicos que afectan a la actividad de generación y distribución de las empresa energéticas así como a las actividades de intermediación de las entidades y establecimientos financieros de crédito, por lo que la mera evidencia circunstancial presentada por el Gobierno en el Preámbulo de la Ley 38/2022 sobre los supuestos beneficios 'extraordinarios' obtenidos por las empresas sujetas a los nuevos gravámenes resulta muy insuficiente para justificar estos impuestos a la carta. No solo se trata de gravámenes que al no recaer sobre los beneficios distorsionan la asignación de los recursos y serán en buena medida trasladados a los clientes, sino que los recursos al quedar fuera del ámbito presupuestario serán empleados por el Gobierno con total discrecionalidad y sin control parlamentario.



## Referencias

Agencia Tributaria Gobierno de España, 2022a, "Informes mensuales de Recaudación Tributaria".

[https://sede.agenciatributaria.gob.es/Sede/datosabiertos/catalogo/hacienda/Informe\\_mensual\\_de\\_Recaudacion\\_Tributaria.shtml](https://sede.agenciatributaria.gob.es/Sede/datosabiertos/catalogo/hacienda/Informe_mensual_de_Recaudacion_Tributaria.shtml)

Agencia Tributaria Gobierno de España, 2022b, "Informes anuales de Recaudación Tributaria".

<https://sede.agenciatributaria.gob.es/Sede/estadisticas/recaudacion-tributaria/informe-anual/ejercicio-2022.html>

Agencia Tributaria Gobierno de España, 2022c, "Resultados económicos y tributarios en el Impuesto sobre el Valor Añadido", Informe anual 2021.

Agencia Tributaria: Resultados económicos y tributarios en el Impuesto sobre el Valor Añadido

Banco de España, 2022a, "El dictamen del BCE sobre el gravamen temporal a las entidades de crédito", Informe Estabilidad Financiera, otoño, pp. 113-115.

[https://www.bde.es/f/webbde/Secciones/Publicaciones/InformesBoletinesRevistas/Informes-EstabilidadFinancera/22/IEF\\_2022\\_2\\_Rec2\\_3.pdf](https://www.bde.es/f/webbde/Secciones/Publicaciones/InformesBoletinesRevistas/Informes-EstabilidadFinancera/22/IEF_2022_2_Rec2_3.pdf)

Banco de España, 2022b, Informe Trimestral de la Economía Española, Boletín Económico, diciembre.

<https://www.bde.es/bde/es/secciones/informes/analisis-economico-e-investigacion/relacionados/boletin-economico/informes-trimestrales-de-la-economia-espanola/>

Boletín Oficial de las Cortes Generales Congreso de los Diputados XIV Legislatura, Serie B: Propositiones de Ley núm. 271-1 30 de agosto de 2022 pág. 2. Proposición de Ley para el establecimiento de gravámenes temporales energético y de entidades de crédito y establecimientos financieros de crédito.

[https://www.congreso.es/public\\_oficiales/L14/CONG/BOCG/B/BOCG-14-B-271-1.PDF](https://www.congreso.es/public_oficiales/L14/CONG/BOCG/B/BOCG-14-B-271-1.PDF)

Boletín Oficial de las Cortes Generales Congreso de los Diputados XIV Legislatura, Serie B: Propositiones de Ley núm. 271-5 18 de noviembre de 2022, pág. 1. Enmiendas e índice de Enmiendas al articulado, 122/000247 Proposición de Ley para el establecimiento de gravámenes temporales energético y de entidades de crédito y establecimientos financieros de crédito.

[https://www.congreso.es/public\\_oficiales/L14/CONG/BOCG/B/BOCG-14-B-271-5.PDF](https://www.congreso.es/public_oficiales/L14/CONG/BOCG/B/BOCG-14-B-271-5.PDF)

Boletín Oficial de las Cortes Generales Congreso de los Diputados XIV Legislatura, Serie B: Proposiciones de Ley núm. 271-7 24 de noviembre de 2022, pág. 1. Dictamen de la comisión y escritos de mantenimiento de enmiendas para su defensa ante el Pleno; 22/000247 Proposición de Ley 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 (antes denominada Proposición de Ley para el establecimiento de gravámenes temporales energético y de entidades de crédito y establecimientos financieros de crédito).

[https://www.congreso.es/public\\_oficiales/L14/CONG/BOCG/B/BOCG-14-B-271-7.PDF](https://www.congreso.es/public_oficiales/L14/CONG/BOCG/B/BOCG-14-B-271-7.PDF)

Boletín Oficial de Las Cortes Generales Congreso de Los Diputados XIV Legislatura Serie B: Proposiciones de Ley 1 de diciembre de 2022 Núm. 271-8 Pág. 1. Aprobación por el Pleno 122/000247 Proposición de Ley 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.

[https://www.congreso.es/public\\_oficiales/L14/CONG/BOCG/B/BOCG-14-B-271-8.PDF#page=1](https://www.congreso.es/public_oficiales/L14/CONG/BOCG/B/BOCG-14-B-271-8.PDF#page=1)

BOE 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.

[https://www.boe.es/diario\\_boe/txt.php?id=BOE-A-2022-22684](https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2022-22684)

De la Fuente, A., 2022a, "La tentación de los impuestos a la carta I", FEDEA Policy Blog.

<https://policy.fedea.net/la-tentacion-de-los-impuestos-a-la-carta-i/>

De la Fuente, A., 2022b, "La tentación de los impuestos a la carta II", FEDEA Policy Blog.

<https://policy.fedea.net/la-tentacion-de-los-impuestos-a-la-carta-y-ii/>

ECB, 2022, "Opinion of the European Central Bank on the imposition of temporary levies on certain credit institutions" (CON/2022/36).

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52022AB0036&qid=1667490624403&from=EN>

Fernández-Cerezo, A., J.M. Montero y E. Prades, 2022, "Evolución reciente de los márgenes empresariales en España", Informe Trimestral de la Economía Española, Boletín Económico del Banco de España, abril.

<https://www.bde.es/bde/es/secciones/informes/analisis-economico-e-investigacion/relacionados/boletin-economico/informes-trimestrales-de-la-economia-espanola/>

García-Escudero Márquez, P., 2000, "Informes previos a la aprobación de proyectos de ley, Anuario de derecho parlamentario, ISSN 1136-3339, N.º. 11, 2001, págs. 53-71.  
<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=1959306>

Instituto de Estudios Fiscales, 2022, Libro Blanco sobre Reforma Tributaria, Comité de Personas Expertas, Madrid.  
[https://www.ief.es/docs/investigacion/comiteexpertos/LibroBlancoReformaTributaria\\_2022.pdf](https://www.ief.es/docs/investigacion/comiteexpertos/LibroBlancoReformaTributaria_2022.pdf)

López Laborda, J. y V. Salas Fumás (2022), "Gravamen temporal a los beneficios extraordinarios de las empresas: valoración y propuesta", Apuntes 2022/28, Fedea.  
<https://fedea.net/gravamen-temporal-a-los-beneficios-extraordinarios-de-las-empresas-valoracion-y-propuesta/>

Martín Fernández, J. y J. Rodríguez, 2022, "Las prestaciones públicas patrimoniales no exigidas por la explotación de obras o la prestación de servicios por un sujeto privado ", El Derecho.com.  
<https://elderecho.com/las-prestaciones-patrimoniales-publicas-no-tributarias-no-exigidas-por-la-explotacion-de-obras-o-la-prestacion-de-servicios-por-un-sujeto-privado>

Ministerio de Hacienda y Función Pública, Nota de prensa de 29 de septiembre de 2022.  
<https://www.hacienda.gob.es/es-ES/Prensa/En%20Portada/2022/Paginas/20221006-PCPP-GE-2023.aspx>

Pacce, M., I. Sánchez y M. Suárez-Varela (2021), "El papel del coste de los derechos de emisión de CO2 y del encarecimiento del gas en la evolución reciente de los precios minoristas de la electricidad en España", Documentos ocasionales 2120. Banco de España.  
<https://www.bde.es/f/webbde/SES/Secciones/Publicaciones/PublicacionesSerias/DocumentosOcasiones/21/Fich/do2120.pdf>

PwC (2022), "Contribución tributaria total 2021 de los principales grupos bancarios en España".  
[https://periscopiofiscalylegal.pwc.es/wp-content/uploads/2022/11/INF-TTC-2021\\_vf.pdf](https://periscopiofiscalylegal.pwc.es/wp-content/uploads/2022/11/INF-TTC-2021_vf.pdf)

Rodríguez Cantarero, "Gravamen temporal energético para los años 2023 y 2024", Periscopio, PwC.  
<https://periscopiofiscalylegal.pwc.es/gravamen-temporal-energetico-para-los-anos-2023-y-2024/>

## **Currículum Vitae de José Clemente Polo Andrés**

Nacido en Calatayud el 18 de abril de 1950, completó la Licenciatura en Ciencias Económicas en la Universidad de Madrid en 1972. Realizó estudios de postgrado en las Universidades de Madrid, Northwestern y Berkeley completando en esta última los exámenes de especialización en Economía Matemática y Economía Urbana y el examen Advanced to Candidacy. Obtuvo el título de Doctor en Ciencias Económicas en la Universidad Autónoma de Barcelona (UAB) en 1984 y el premio extraordinario de tesis doctorales del bienio 1984-1986. Completó su carrera académica, al obtener la cátedra de Fundamentos del Análisis Económico en la UAB en septiembre de 1992, donde continuó desarrollando su labor docente hasta su jubilación en 2020. Desde entonces es catedrático Emérito de Economía en la Universidad Abad Oliba CEU en Barcelona.

Ha impartido docencia de Licenciatura, Grado, Máster y Doctorado y realizado tareas de ayudante de investigación en la Universidades de Madrid, Berkeley y Autónoma de Barcelona y UAO CEU, y cursos de doctorado en varias Universidades españolas (Santiago de Compostela, Islas Baleares y Las Palmas de Gran Canaria) e instituciones públicas (Instituto de Estudios Fiscales y Centro de Formación del Banco de España). Fue Fundador y director del Máster en Análisis Económico Aplicado (MAEA) en el Instituto de Educación Continua de la Universidad Pompeu Fabra (1996-2007). Entre otras tareas desempeñadas, figura la de Vocal Asesor del Gabinete de la Presidencia del Gobierno de España (1990-1993) y Vocal de la Comisión Nacional de Evaluación de la Actividad Investigadora (CNEAI) (2002-2005).

Su labor investigadora se ha centrado en las áreas de Cuentas Nacionales y tablas input-output, modelos multisectoriales y modelos de equilibrio general aplicado, Economía del Turismo y Macroeconomía. Ha dirigido tesinas, Trabajos Finales de Grado, tesis de máster y tesis doctorales. Resultado de esa labor investigadora son las publicaciones realizadas en prestigiosas revistas internacionales (Economic Systems Research, European Economic Review, Economic Theory, Journal of Forecasting, Journal of Policy Modeling, Journal of Economic Integration, Empirical Economics, Economic Modeling, International Regional Science Review, Annals of Tourism, Tourism Economics, El Trimestre Económico, etc.) y nacionales (Revista Española de Economía, Investigaciones Económicas, Hacienda Pública, Revista de Economía Aplicada, Estadística Española, etc.), así como artículos en libros y monografías internacionales y nacionales.

El estudio "La Seguridad Social: análisis institucional, modelización y simulación de políticas" recibió el XXI Premio Dr. Rogeli Duocastella de Ciencias Sociales de la Fundación "la Caixa" y fue publicado como libro en 2009. El libro "Covid-19: la Gran Decepción", editorial CEU, una crónica de la tragedia vivida por la sociedad española entre el 14 de marzo de 2020 y junio de 2021, está pendiente de publicación.

Siempre interesado en el devenir de la vida pública y preocupado por la deriva nacional-secesionista en Cataluña, fue el coordinador del primer Ideario del partido político Ciudadanos-Partido de la Ciudadanía, aprobado en el congreso constituyente en junio de 2006, si bien abandonó la formación naranja en agosto de 2007. Fue también socio fundador de Sociedad Civil Catalana en 2014 de la que formó parte hasta 2020. Asimismo, fue miembro del comité organizador del 12 de octubre en Plaza Cataluña en 2015 y 2016. Desde 2006 ha publicado centenares de artículos de divulgación y opinión sobre cuestiones económicas y sociales en varios medios de comunicación (Expansión, El Liberal y Libertad Digital, El Liberal-Vozpópuli, El País, Factual, Crónica Global, Economía Digital, Catalunya Press, La Razón, El Periódico. Economía Digital, etc.).



### **Agradecimientos de Julio Pomés**

Quiero agradecer a Clemente Polo la excelente calidad del presente informe, un análisis que demuestra con un razonamiento concluyente la improcedencia del ITSGF. El Currículum Vitae del autor refuerza la validez del trabajo, por lo que se incluye como anexo al final.

## Sobre Fundación Civismo

- » Civismo es un think tank, o catalizador de ideas, que trabaja en la defensa de la libertad personal bajo los principios del liberalismo clásico. Mediante su labor investigadora, evalúa los efectos de las políticas económicas y sociales, los comunica a la opinión pública y propone alternativas.
  - » Promueve así una sociedad civil activa, que se involucre en el diseño de unas políticas públicas hechas a la medida del ciudadano, de modo que éste pueda ejercer su libertad individual, contribuyendo así a la prosperidad colectiva.
  - » Sus principales valores son la primacía de la persona, la tolerancia, el Estado limitado y representativo, el imperio de la ley, la propiedad privada y el libre mercado.
- » Más información en [civismo.org](http://civismo.org)

**¡Síguenos en redes sociales!**



