

EFFECTOS DEL ITF EN COLOMBIA Y VENEZUELA, Y CONSIDERACIONES GENERALES DEL ITF EN ARGENTINA Y REPUBLICA DOMINICANA

Este documento presenta información sobre las características del Impuesto a las Transacciones Financieras en Colombia, Venezuela y Argentina; y contiene un breve análisis de los efectos del impuesto en Colombia y Venezuela.

Finalmente, se señalan reflexiones sobre la experiencia en República Dominicana y luego se enumera brevemente los principales efectos del Impuesto a las Transacciones Financieras sobre las economías latinoamericanas según el Fondo Monetario Internacional.

COLOMBIA¹

El Gravamen a los Movimientos Financieros se instauró por primera vez en 1998, para luego sufrir una serie de modificaciones. Actualmente este impuesto se genera en la realización de transacciones financieras, mediante las cuales se disponga de recursos depositados en cuentas corrientes o de ahorros, cuentas de depósitos en el Banco de la República; giros de cheques de gerencia; el traslado o cesión de cualquier título de los recursos o derechos sobre carteras colectivas; disposición de recursos a través de los denominados contratos o convenios de recaudo y los débitos que se efectúen en cuentas contables.

La base gravable del tributo es el valor de la transacción financiera mediante la cual se dispone de los recursos. La tarifa actual del impuesto es del 4 x 1,000.

Impactos en la economía

Desde la implantación de este impuesto, el funcionamiento de los mercados se ha visto fuertemente afectado. Entre los efectos destacan:

a. Mayor preferencia por efectivo

Desde que se implantó dicho impuesto, el efectivo como porcentaje de la base monetaria ha tendido a subir directamente. Esto se da a pesar de la modernización del sistema de pagos de la economía que supone el menor uso de efectivo.

El mismo Banco de la República de Colombia llegó a la siguiente conclusión: “luego de creado el impuesto, se genera una aceleración más o menos drástica de la tasa de crecimiento anual del efectivo...”.

Asimismo, la mayor preferencia por efectivo ha exigido un mayor esfuerzo por los bancos para mantener los suficientes recursos en caja. Dichos esfuerzos se han reflejado en un exceso de encaje respecto al nivel requerido según la regulación monetaria. En 1997 los establecimientos de crédito mantuvieron una posición de encaje en exceso del orden del 1.7% y en 1998 del 0.73%, y a

¹ “El Gravamen a los Movimientos Financieros en Colombia”, ASOBANCARIA, enero 2003.

partir del impuesto ésta se disparó hasta el 4%. Dicho exceso de encaje significa el mantenimiento de recursos ociosos, además del costo de oportunidad que ese exceso de encaje significa al no ser otorgado al sector formal en forma de créditos.

b. Impacto sobre el sistema de pagos

Para evitar el pago del gravamen o distribuirlo en la cadena de pagos, se ha optado por ampliar la cadena de endosos, lo cual se ve reflejado en la reducción tanto del número de cheques como en el valor total de los cheques compensados.

Por otro lado, este impuesto desestimula el uso de sistemas de pago modernos. Es decir, al gravar no solamente la disposición de fondos de la cuenta origen, sino también el traslado de la cuenta de depósito del banco pagador a la entidad financiera receptora, generándose un impuesto efectivo del doble de la tarifa, la población ha dejado de usar el Servicio Electrónico del Banco de la República (SEBRA)².

c. Impuesto sobre el costo de captaciones y el margen de intermediación

En la reforma tributaria aprobada en el 2000 se gravó con el impuesto a las transacciones financieras el abono en cuenta al vencimiento de los CDT (Certificados de Depósitos a Término). El 4 x 1,000 representa un costo enorme para las captaciones mediante CDT, que en términos de una tasa efectiva anual, podría llegar a ser del orden de 174 puntos básicos para CDT con plazos de vencimiento a 90 días, y de 500 puntos básicos para CDT con vencimiento a un mes.

Este sobre costo tiene dos efectos identificables sobre el funcionamiento del mercado financiero:

- Se hacen menos atractivas las captaciones de corto plazo del sector financiero: las cifras de la Superintendencia Bancaria de Colombia permiten observar una marcada tendencia decreciente de la participación de las captaciones mediante CDT con plazos hasta de un mes.
- Encarece las fuentes de financiamiento del sector: es evidente que si se encarecen las fuentes de fondeo de los establecimientos de crédito, se encarecerá también la actividad crediticia. Se estima que el impuesto a las transacciones financieras ha tenido un impacto estimado de 100 puntos básicos en la tasa de interés activa implícita del sistema financiero en el 2003.

d. Impacto sobre las actividades ilícitas

El impuesto a las transacciones financieras trae problemas de seguridad para el sistema financiero por los mayores volúmenes de efectivo que se tienen que manejar en las sucursales bancarias. Asimismo, el número de asaltos en el sector comercial se ha incrementado, pues los comerciantes, con el propósito de ahorrarse el pago del impuesto, han comenzado a manejar buena parte de sus transacciones en efectivo, incrementando las reservas de los mismos en sus locales comerciales, los cuales no cuentan con un sistema de seguridad apropiado.

² A través de este sistema, los clientes de las entidades financieras que no poseen cuentas de depósito en el Banco de la República pueden manejar sus operaciones, ordenando a su banco el traslado de fondos a otra institución financiera.

e. Recaudo efectivo del impuesto

En materia de recaudos, las estimaciones oficiales inicialmente proyectaban un ingreso total cercano a US\$ 1,150 mills. para el periodo comprendido entre noviembre 1998 y diciembre 1999. No obstante, después de observar la dinámica del recaudo en los primeros meses, la proyección oficial se ajustó a US\$ 840 mills. aproximadamente. Solamente en el 2000 el Estado logró recaudar lo esperado. En promedio el recaudo observado ha estado un 6% por debajo del estimado oficialmente. El descuadre fue especialmente evidente en el 2001, año en que se aumentó la tarifa del impuesto del 2 al 3 x 1,000. Esto podría indicar que el costo adicional que se genera en desintermediación puede resultar más alto que el beneficio fiscal asociado con el recaudo. Con el aumento del 3 al 4 x 1,000 se espera recaudar US\$ 174 mills. adicionales al año.

VENEZUELA³

El impuesto al Débito Bancario (IDB) es un tributo que grava las transacciones financieras de los cuenta habientes del sistema financiero, sean personas jurídicas, naturales o sociedades de hecho, y a las mismas instituciones financieras, por los débitos realizados en las cuentas corrientes, de ahorro, depósitos a la vista, fondos de activos líquidos, depósitos fiduciarios y depósitos en custodia.

Los hechos imponibles del IDB pueden resumirse en:

- a) Débitos o retiros efectuados a través de los instrumentos que poseen las instituciones financieras para sus clientes.
- b) La cancelación o pago en efectivo efectuado por los bancos a otras Instituciones Financieras por cuenta y orden de terceros de letras de cambio; pagarés; cartas de crédito u otro derecho de valor; obligaciones a la vista derivadas de cancelación de cheques de gerencia emitidos por los bancos, pagos por intereses, cualquier otro tipo de remuneración, gastos de personal; gastos por operaciones en efectivo de las instituciones financieras; transferencias entre los distintos titulares sin que exista desembolso de valor en custodia a través de una cuenta.

Este tributo fue aplicado en tres distintas oportunidades:

- Por primera vez, de mayo a diciembre de 1994, con una tasa de 0.75%;
- Por segunda vez, de mayo 1999 a mayo 2000, con una tasa de 0.5%;
- Por última vez, de marzo 2002 a marzo 2003, con una tasa de 0.75% hasta setiembre 2002, modificándose luego a 1% para el lapso restante.
- 1% hasta las 11:59 p.m del día lunes 30 de junio de 2003.
- 0,75% desde las 12:00 a.m del día martes 01 de julio de 2003 hasta las 11:59 p.m del día miércoles 31 de diciembre de 2003.
- 0,5% desde las 12:00 del día jueves 01 de enero de 2004 hasta las 11:59 p.m del día viernes 12 de marzo de 2004.

³ "El Impuesto al débito bancario: el caso venezolano", Informe Económico Mensual del Banco Mercantil de Venezuela, Setiembre 2002. Diario la Gaceta Oficial, N° 37.650, viernes 14 de marzo 2003.

Impacto Fiscal

En todos los casos la entrada en vigencia del impuesto fue casi inmediata: de 1 día en 1994, y 2 días en 1999 y 2002. Además, en todos los casos el impuesto brindó un adecuado nivel de rentas fiscales, sobre todo en los primeros meses de aplicación. Paulatinamente se observó una pérdida de eficacia de recaudación, debido a que las personas optaron por utilizar dinero en efectivo en proporciones mayores.

En el contexto de las finanzas públicas, en todos los casos, la aplicación del IDB se realizó en momentos en que:

- Se esperaba u observaba caídas en los ingresos fiscales de origen petrolero;
- Inflexibilidad a la baja del gasto del gobierno central;
- Límites para financiar déficits fiscales; y
- Severas restricciones para elevar la carga tributaria.

Impacto Financiero

La aplicación del IDB ocasionó los siguientes efectos en el sistema financiero:

- Aumento del uso de papel moneda en 20%;
- Aumento del uso de cuentas en el exterior;
- Mudanza de bancos a paraísos fiscales,
- Grandes retiros de dinero del sistema bancario;
- Traslado de transacciones al exterior por parte de los principales jugadores del mercado de valores.
- Caída del agregado monetario M2 (billetes y monedas en poder del público, cuentas de cheques en poder de residentes del país y los depósitos en cuenta corriente, depósitos a plazo de residentes, valores públicos y privados en poder de residentes);
- Se optó por el traspaso de mano en mano de cheques, así como su reendoso;
- Cayó el número de cheques compensados, así como el valor real de los mismos.

ARGENTINA⁴

La aguda crisis económica que se hizo evidente durante los primeros meses del 2001 fue acentuándose con el transcurso del año y desencadenó en una crisis social y política de dimensiones inéditas.

Una de las medidas a las que apeló Domingo Cavallo⁵ para intentar mantener el equilibrio fiscal y cumplir con el endeudamiento externo fue la creación del impuesto a las Transacciones Financieras, como herramienta clave de la estrategia fiscal, por su fuerte capacidad recaudadora. El Gobierno aspiraba una recaudación de US\$ 420 mills. mensuales, para lo cual el gravamen se constituía en una herramienta clave que garantizaba una recaudación segura. Sin embargo, en el 2001 la

⁴ "La percepción del Impuesto a las Transacciones Financieras, Asociación de Bancos de la Argentina, 8 de abril del 2001.

⁵ Ministro de Economía de Argentina, cargo que desempeñó desde el 20 de marzo 2001 hasta el 20 de diciembre del mismo año.

ASOCIACION DE BANCOS DEL PERU

recaudación impositiva correspondiente al impuesto al cheque en los 9 meses de vigencia fue US\$ 3,000 mills. (en promedio US\$ 333 mills. mensuales).

Entre las operaciones financieras más usuales que están gravadas por el impuesto se encuentran con la alícuota del 5 por mil:

- Gestión de cobranza y cheques, facturas, pagarés y otros valores (ejemplo depósitos de un cheque de terceros en caja de ahorro).
- Giros y transferencias efectuados por cualquier medio, excepto transferencias electrónicas que no originen débitos y/o créditos en cuenta corriente.
- Pagos por cuenta y/o a nombre de terceros, por ejemplo emisión de cheques cancelatorios, cheques financieros.

Gravadas con la alícuota del 2,5 por mil, se encuentran entre otras:

- Débitos y créditos en cuenta corriente, incluidos el pago de resúmenes de tarjetas de crédito y servicios, cuotas de préstamos, exceptuando a los créditos originados en préstamos otorgados por las entidades financieras y los débitos y créditos por transferencias realizadas entre cuentas corrientes de un mismo titular (excepto las realizadas con cheque).
También están excluidos los créditos y débitos originados por el pago y extracción de sueldo hasta el monto de la remuneración del mes, así como también el débito que se origina en la cuenta del empleador al realizar el pago de sueldos.

Las operaciones más comunes que no pagan el impuesto son:

- Depósitos en efectivo en cajas de ahorro.
- Constitución de plazos fijos.
- Cobro de cheques por ventanilla en efectivo.
- Pago de impuestos y servicios por ventanilla en efectivo.
- Pago de cuotas de préstamos otorgados por las entidades financieras por ventanilla en efectivo, así como los pagos de resúmenes de tarjetas de crédito realizados de la misma forma.

REPUBLICA DOMINICANA⁶

En el año 1987, para no aumentar el precio de la energía eléctrica al consumidor debido al aumento coyuntural en los costos de generación y distribución de dicha energía, el Congreso Nacional estableció un Impuesto a los Activos Productivos del sistema financiero (llamada Patente Bancaria), con tasas diferenciales según el tipo de entidad sobre la que recaía y fluctuaba desde el 0.4% de los activos productivos de las Asociaciones de Ahorros y Préstamos hasta el 1% para el caso de las Financieras Comerciales. Por su parte los Bancos Comerciales se gravaron con un 0.7% sobre dichos activos.

⁶ "Crisis Macroeconómica en la República Dominicana: Diagnóstico y opciones de política", profesor Sebastián Edwards, UCLA, 30 de junio 2003. "La Regulación Bancaria en América Latina", José Manuel López Valdés y Francisco Jiménez Holguín, 2002.

Estos impuestos se adoptaron debido a su fácil recaudación y se establecieron bajo la premisa de que tendrían una corta vigencia. Sin embargo en la realidad y en la generalidad de los casos, su duración ha sido muy larga.

Este impuesto dejó de aplicarse a partir del 1 de enero de 1998, es decir, once años después de entrar en vigencia y a pesar de que los precios de la energía eléctrica aumentaron al año siguiente de haberse establecido dicho impuesto, con lo cual, la causa que lo motivó dejó de existir, no así el indicado gravamen.

El Gobierno de la República Dominicana ha sugerido un “derecho” sobre los cheques, como forma de incrementar los ingresos, y sigue insistiendo en que no se ha establecido “impuesto” alguno⁷. Además del impuesto sobre los cheques (y de esperarse que sobre cualquier otro débito financiero), las autoridades están contemplando imponer un recargo a las importaciones y un “Impuesto Tobin” (definido como un impuesto sobre el volumen de negocios en las transacciones en divisas⁸).

EFFECTOS MAS IMPORTANTES SEGÚN EL FMI⁹

a. Reducen el grado de intermediación financiera

Son bastantes fáciles de evadir, especialmente por las grandes corporaciones. Quizás, la mejor forma conocida es llevar las actividades bancarias fuera del país. Por otro lado, otros mecanismos de evasión serían el uso de endosos múltiples de cheques, acumular débitos o créditos en el libro mayor de contabilidad y ajustar una vez cada dos semanas, el uso del trueque, etc.

Cálculos del FMI muestran que en algunos casos la intermediación financiera se ha reducido en la considerable cifra del 47%.

b. Son distorsionantes

Son impuestos distorsionantes ya que conducen a pérdidas importantes de eficiencia y de bienestar social. Estas pérdidas o gastos consecuentes, de acuerdo a los cálculos realizados en los estudios indicados y para los países que disponían de la información, son elevadas llegando en algunos casos a US\$ 0.45 por cada dólar de ingreso resultante de la aplicación del impuesto.

<u>Países</u>	<u>Costo como % del Ingreso</u>
Ecuador	45
Colombia	35

⁷ Resulta interesante la definición bastante peculiar que tiene el gobierno de los impuestos: únicamente los impuestos que requieran de la aprobación del Congreso se consideran “impuestos”; aquellos que pueden ser establecidos por decreto u otra medida administrativa del gobierno, no se consideran “impuestos”.

⁸ El impuesto estaría diseñado para disminuir la especulación que causan los cambios bruscos en los tipos de cambios alejados de los aspectos fundamentales de las economías y que podrían causar un daño real. El impuesto es básicamente una tasa pequeña de 0.1%-0.25% (algunos proponen 0,5%) a todas las transacciones de divisas. Supuestamente, según sus proponentes, ello reduce el incentivo a las transacciones de corto plazo, las cuales serían básicamente especulativas, sin dañar en forma significativa los flujos de capital de largo plazo, fundamentados en los cambios reales de las economías.

⁹ Ver Coelho et.al “Bank Debit Taxes in Latin America: AN analysis of Recent trends”, IMF WP 01/67, 2001, Ver también, A. Kirilenko y V. Summers, “Bank Debit Taxes: Yields vs. Disintermediation” IMF 2002, y P. Albuquerque, “How Bad is BAD Taxation? Disintermediation and Illiquidity in a Bank Account Tax Debit Tax Model”, Mimeo 2002.

Venezuela	30
Brasil	22

c. Efectos distributivos

Los impuestos sobre los cheques y otros cargos financieros tienden a tener graves efectos distributivos. La gente adinerada rápidamente encuentra formas de evitarlos, mientras que la clase media y los grupos más pobres de la sociedad no pueden hacerlos. Los muy pobres, que tienden a operar en una economía en efectivo, no están directamente afectados por este tipo de impuestos; pero están indirectamente afectados, pues las firmas y negocios que están afectados por los impuestos tratarán (parcialmente) de pasar el costo del impuesto a sus consumidores.

d. Bajo nivel de recaudación

Los impuestos a las transacciones financieras con el transcurso del tiempo recaudan cada vez menos. Los ingresos que el fisco recauda con la aplicación de este impuesto se ven erosionados rápidamente en la medida que el público encuentra más formas de evitar su pago, lo que conduce en definitiva a que dichos ingresos no sean significativos en el corto plazo al disminuir las transacciones bancarias y financieras sobre las que recae.

15/03/04