



Impuesto a las transacciones financieras: RESULTADOS CONTRARIOS

La historia se repite; en Venezuela y Brasil, el impuesto a las transacciones financieras nació temporal pero se volvió permanente. Todo parece indicar que seguiremos el mismo camino en Colombia: el gobierno contempla esa opción en el proyecto de ley de reforma tributaria que cursa actualmente en el Congreso.

En opinión de la Asobancaria, es un error dejar permanente el impuesto del 2x1000, no sólo por su impacto negativo sobre el sector financiero sino sobre toda la economía. Creemos que la corta experiencia que tenemos con este impuesto brinda argumentos contundentes en su contra.

Las ventajas

El impuesto de marras tiene su atractivo desde el punto de vista fiscal, como lo plantea la literatura sobre el tema.

En primer lugar, teóricamente es un impuesto difícil de evadir, pues en una economía monetaria el pago de las transacciones es mediado por el sector financiero; es decir, las relaciones entre productores y consumidores tarde o temprano se reflejan en movimientos de dinero a través del sector financiero y en ese momento se debe pagar el impuesto.

De esta forma, se espera que el 2x1000 aumente la base gravable a la vez que tiende a reducir la evasión.

En segundo lugar, es un impuesto de muy fácil administración y recaudo. El gobierno puede contar rápidamente con los recursos derivados del impuesto y a un costo mucho menor que otro tipo de impuestos como el IVA y el de renta; en casos como el del estado de Queensland en Australia la disposición de los recursos es inmediata, puesto que el impuesto sobre los débitos bancarios se transfiere automáticamente –por medios electrónicos– a las cuentas del gobierno.

Las desventajas

Pero así como tiene ventajas, el impuesto a las transacciones financieras tiene desventajas, relacionadas con su eficiencia.

Un impuesto es eficiente en la medida en que ocasione cambios tan pequeños como sea posible en las decisiones de los agentes económicos. La experiencia colombiana muestra que este impuesto ha ocasionado cambios estructurales que van en detrimento de la modernización del sistema de pagos y de la actividad económica en general, como lo veremos en esta sección.

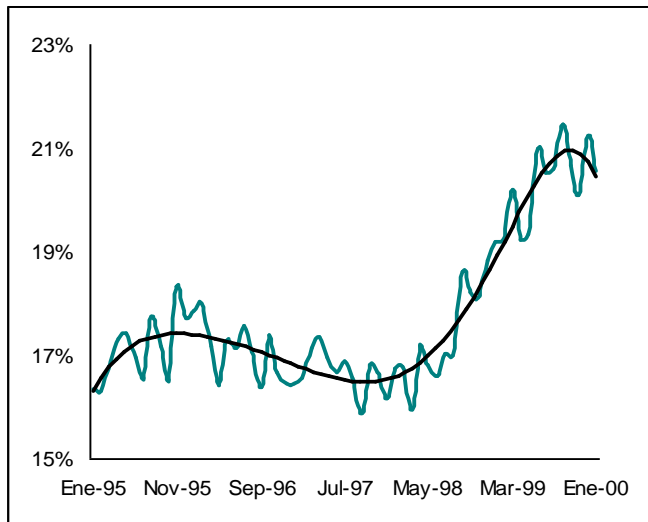
Tradicionalmente, en los países en que se ha utilizado el impuesto sobre transacciones financieras se aplica un tratamiento preferencial a los mercados interbancarios; aun cuando esa fue la intención inicial del gobierno, la Corte Constitucional eliminó la diferencia de tarifas establecida en la emergencia económica de noviembre de 1998. Si bien las reglamentaciones posteriores han tendido a dar un alivio por la vía de exenciones parciales, el impuesto ha golpeado el normal funcionamiento de los mercados financieros.

1. La preferencia por efectivo

El impuesto a las transacciones financieras ha incrementado notoriamente la preferencia por efectivo; mientras el efectivo representó en promedio un 16% de las cuentas corrientes y de ahorro entre 1995 y 1998, esta cifra ascendió a un 21% en 1999 (Gráfico 1).

Sin duda, este hecho ha tenido importantes implicaciones en la calidad de la liquidez del sistema financiero y en el potencial de crecimiento de la cartera de créditos por la vía del multiplicador monetario.

Gráfico 1
Efectivo/Cuentas corrientes y de ahorro
(Series desestacionalizadas)



Fuente: Banco de la República, cálculos Asobancaria

Los resultados de un ejercicio econométrico realizado por la Asobancaria permiten afirmar que el impuesto a las transacciones financieras propició un cambio estructural en la demanda de dinero, y aumentó la preferencia por efectivo en un 5%¹.

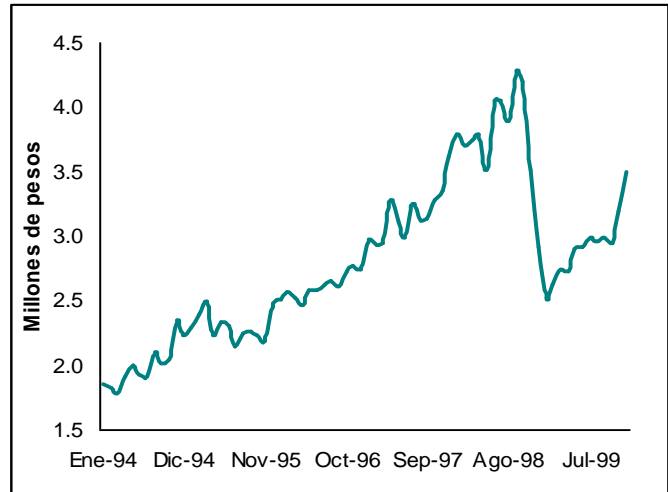
2. Transacciones con cheques y cajeros electrónicos

A partir de la implementación del impuesto sobre las transacciones financieras, tanto el valor medio de los cheques compensados en el Banco de la República (Gráfico 2) como el número de transacciones efectuadas por cajeros electrónicos han descendido (Gráfico 3); mientras que el valor medio de los cheques compensados llegó a \$4 millones antes de esta medida, un mes después dicho valor se redujo a \$2.5 millones.

Gráfico 2

¹ En el ejercicio se tomaron como determinantes de la demanda de dinero el PIB, la tasa de interés, el efectivo en poder del público, las innovaciones financieras y el impuesto a las transacciones financieras

Valor medio de cheques compensados

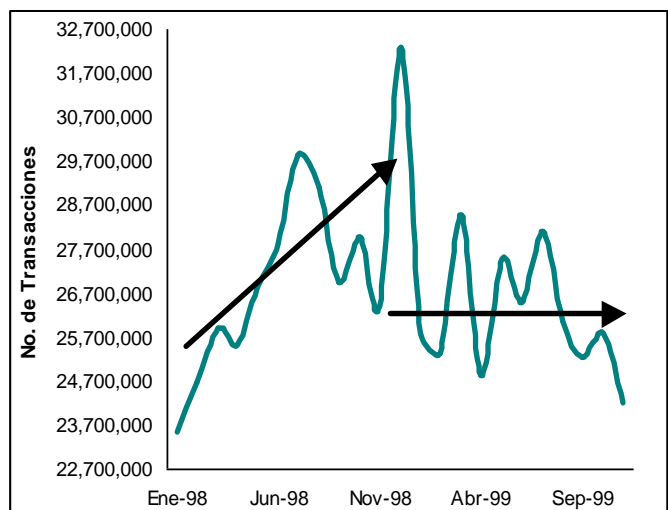


Fuente: Banco de la República, cálculos Asobancaria

3. Tamaño del mercado cambiario

El gráfico 4 muestra el efecto nocivo que ha tenido el 2x1000 sobre el tamaño y la profundidad del mercado interbancario de divisas; mientras que entre 1997 y 1998 el volumen promedio diario de negociaciones oscilaba alrededor de los US\$200 millones, actualmente este volumen apenas oscila alrededor de US\$50 millones.

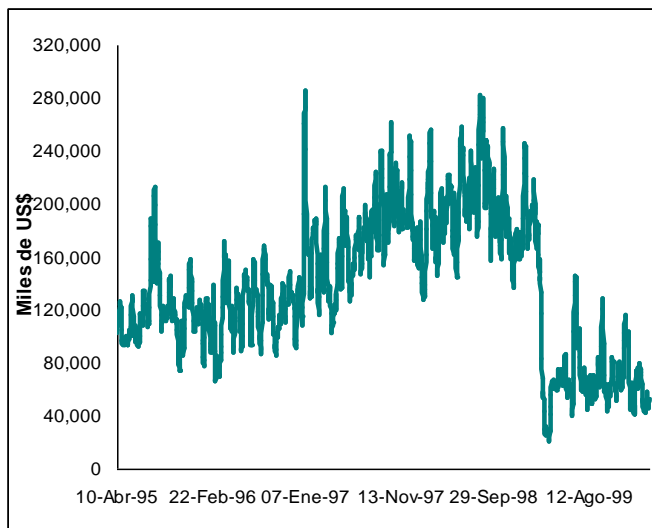
Gráfico 3
Número de transacciones por cajeros electrónicos



Fuente: Servibanca

Esto evidencia de paso otro aspecto en el que el 2x1000 no es un impuesto eficiente; en las operaciones de compra y venta de divisas el IVA se cobra sobre la diferencia entre esos dos precios; pese a que el diferencial entre las tasas de compra y venta se amplió, el gobierno dejó de recaudar aproximadamente \$6 millones diarios; esto muestra que el impuesto a las transacciones financieras, además de introducir una fuerte distorsión en el mercado cambiario, tiene un efecto neto negativo en los ingresos tributarios del gobierno.

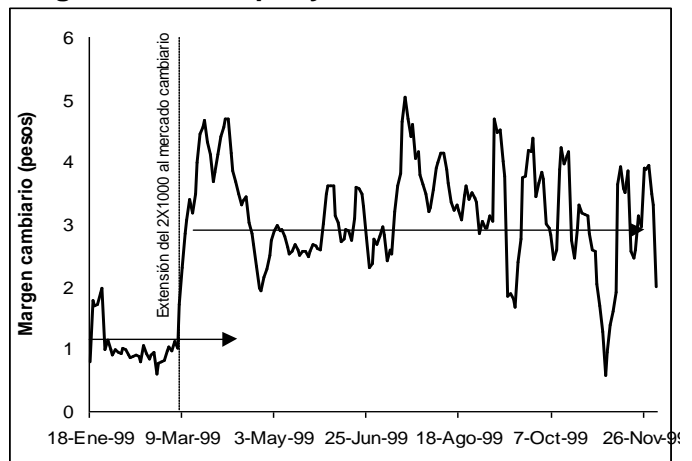
Gráfico 4
Tamaño del mercado cambiario



Fuente: Datatec, cálculos Asobancaria

Además, la extensión del gravamen a las operaciones del mercado cambiario repercutió en una ampliación del margen entre compra y venta de divisas (gráfico 5); mantener el margen en los niveles previos a la sentencia de la Corte Constitucional habría significado la extinción del mercado.

Gráfico 5
Margen entre compra y venta de divisas



Fuente: Superintendencia Bancaria, cálculos Asobancaria

Consideraciones finales

Sin duda, los atractivos teóricos del impuesto sobre las transacciones financieras son una tentación para los gobiernos. A la vez que les brinda una fuente potencial de nuevos ingresos, incorpora como contribuyentes a una porción de la población que tradicionalmente evade los otros impuestos; por si fuera poco, aparentemente es un impuesto difícil de evadir o de eludir.

Para los gobiernos es especialmente atractivo poner a tributar ese sector que se conoce como informal o economía subterránea u oculta y que incluye no sólo la actividad de pequeños negociantes sino también las actividades ilegales (contrabando, prostitución, apuestas, producción y tráfico de drogas, etcétera).

Sin embargo, hay ocasiones en que los resultados son contrarios a los esperados, como lo muestra la experiencia colombiana.

A partir de la implantación del impuesto han ocurrido cambios que significan un franco retroceso en el desarrollo del sector financiero. Así, los pagos en efectivo o mediante el sistema de endosos de cheques han tomado un impulso inusitado.

También se perdió buena parte del esfuerzo de varios años para mejorar la eficiencia de pagos mediante sistemas de abonos en

cuenta. Proveedores de empresas que antes recibían sus pagos mediante abonos en una cuenta corriente o de ahorros, han solicitado volver al sistema de cheques para poder endosarlos; algo similar ocurrió con empresas en las que los empleados lograron volver al sistema de cheques o al de pagos en efectivo.

Por si fuera poco, el impuesto frena el desarrollo de productos del sector financiero que deberían repercutir no sólo en mejoras importantes de su eficiencia sino en beneficio de toda la sociedad. Es el caso de la domiciliación de cuentas; mediante este sistema los pagos de servicios públicos, hipotecas, contribuciones a fondos de pensiones y cesantías, pólizas de salud, servicio de otras deudas, etcétera, se pueden hacer mediante autorización de débitos y créditos automáticos de las cuentas de los clientes y de las empresas, respectivamente, sin importar en qué entidad financiera tengan las cuentas unos y otros. La implantación de la domiciliación implicaría un ahorro sustancial de tiempo a los clientes del sector financiero y una economía de red de sucursales a las entidades financieras. Sin embargo, ese proceso pierde su atractivo por la cadena de pagos de 2x1000 que se generan sobre una misma operación.

Como lo señala el Contralor General de la República en su reciente análisis del proyecto de ley de Reforma Tributaria, el impuesto tiene un efecto perverso al gravar en forma creciente la generación de riqueza; en su opinión, el mundo ideal para la aplicación del impuesto es uno de “viudas y pensionados que viven de sus ahorros y simplemente van al banco a retirar rendimientos para sus gastos corrientes”.

La naturaleza de los negocios modernos se basa en la circulación de dinero, pero en la medida en que sea mayor esa rotación más alto el impuesto, con lo cual se frenan las mejoras en eficiencia y la adopción de nuevas tecnologías de pago.

Finalmente, debemos hacer una crítica a los argumentos que se esgrimen para justificar la introducción de nuevos impuestos y el aumento de la carga impositiva; al ponerle el calificativo de

“social” a un impuesto, se pretende minimizar el debate y descalificar a los opositores.

Se han alcanzado a oír voces que ponen en la picota pública a los detractores del impuesto como enemigos de la recuperación de una región afectada por una calamidad o que señalan que al sector financiero no le interesa el impuesto porque ya obtuvo sus beneficios durante un año.

Nada más alejado de la realidad; en primer lugar, el sector financiero siempre se ha opuesto a este gravamen por sus efectos negativos sobre la actividad económica; en segundo lugar, los recursos del recaudo durante 1999 se destinaron exclusivamente a la banca pública, a los deudores de créditos de vivienda y a los ahorradores de las cooperativas financieras quebradas.

Simplemente se debe hacer reconocimiento de que el gobierno no tiene capacidad de pago de gastos inesperados; la rigidez de gastos que viene desde comienzos de los noventa frente a una baja capacidad de aumentar los ingresos –pese a seis reformas tributarias– es la explicación de los “impuestos sociales”. Como lo señala el Contralor en el análisis mencionado, hay que orientar esfuerzos a recuperar una estructura tributaria más simple y transparente.