

La Experiencia del Impuesto a las Transacciones Financieras en América Latina: Temas y Lecciones



LILIANA ROJAS-SUÁREZ
Santander, Junio 2012

Tipos de Impuestos a las Transacciones Financieras (ITF)

- Aunque hay variedades de ITF, el mas utilizado en América Latina es el Impuesto a los Débitos Bancarios (IDB)

	Base	Propósito Aducido
Impuesto al Débito/Crédito Bancario (IDB)	Retiros y/o depósitos de cuentas bancarias	Recaudar ingresos fiscales
Impuesto a las Transacciones de Valores (ITV)	Algunos o todo tipo de valores (acciones, bonos y sus derivados). Se puede aplicar a la emisión primaria o solo a transacciones en el mercado secundario	<ul style="list-style-type: none">Recaudar ingresos fiscalesControlar la excesiva expansión de actividades financieras desestabilizantes
Impuesto a las Transacciones de divisas (ITD)	Transacciones transfronterizas en moneda extranjera (spot y derivados) (Tobin tax)	Controlar los movimientos financieros internacionales de carácter especulativo

Estos impuestos no son necesariamente excluyentes

Observaciones Generales sobre el Impuesto al Débito Bancario (IDB)

- Implementado en muchos países de América Latina y Asia, como medidas temporales para aliviar la presión fiscal. Sin embargo, con el tiempo, algunos se han convertido en impuestos permanentes (por ejemplo, Colombia)
- Las tasas han oscilado entre 0.25 y 3 por ciento, con algunos países ofreciendo tarifas preferenciales a determinadas instituciones (por ejemplo, la mayoría de países ofrecen exenciones o tasas preferenciales para transacciones por ciertos tipos de instituciones como las agencias de gobierno, organizaciones de beneficencia y bancos centrales)
- La base imponible –generalmente impuesta a débito (retiro) de cheques, ahorros y cuentas a plazo en bancos así como al retiro de préstamos. Sin embargo, algunos países (por ejemplo, Ecuador) también imponen impuesto sobre los créditos de la misma forma.
- Los ingresos por impuestos al débito bancario han sido muy variables, pero generalmente han sido del orden del 1 por ciento del PIB (Patrick Honohan and Sean Yoder, 2010)

Observaciones Generales sobre el Impuesto al Débito Bancario (IDB)

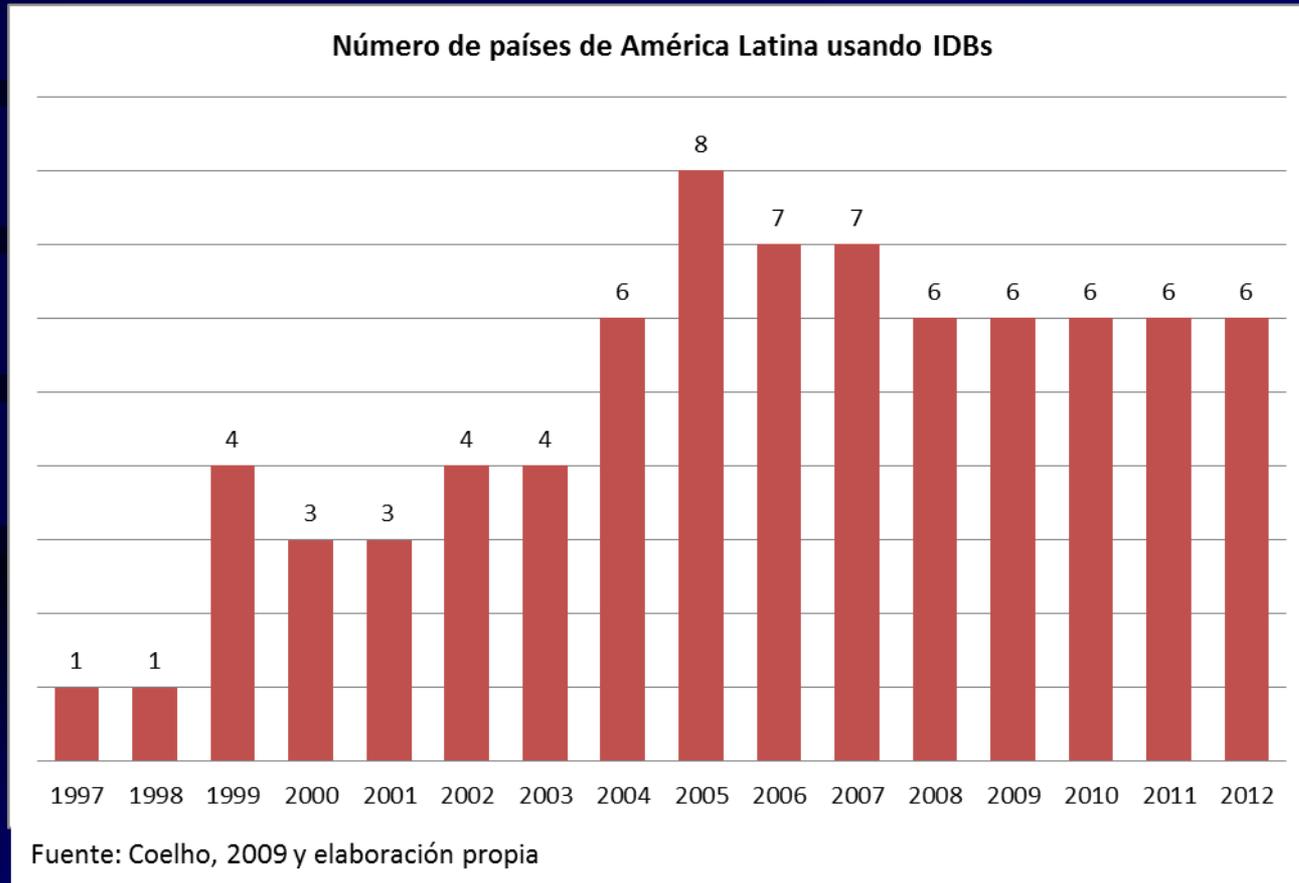
- El IDB fue implementado de diferentes maneras e introducido por diferentes razones en diferentes países en América Latina.

	Nombre	Fecha de Inicio	Tasa (porcentaje)	Base	Notas	Fecha Final
Argentina		1976/1983/2001	0.6 (1.2% efectiva)	Débito y Crédito	Asignado a financiar el desarrollo local	Vigente
Brasil	CPMF (Contribución provisoria sobre movimientos financieros)	1993	0.38	Débito	Inicialmente orientado a gastos en proyectos de salud. 45% estuvo destinado a esfuerzos de lucha contra la pobreza, el 40% a cuidados de salud y aprox. 15% a cubrir beneficios de seguridad social	2007
Colombia	GMF (Gravamen a los Movimientos Financieros)	1998; vuelto permanente en el 2001	0.4	Débito	Implementado, en principio, como una medida temporal para financiar el rescate de las instituciones hipotecarias. Sin embargo, a finales del 2000, esta asignacion de ingresos fue eliminada	Vigente
Venezuela	IDB	1994	0.5-1%	Débito	En cada ocasión, el IDB fue introducido como una medida temporal para aliviar la presión fiscal causada por una caída en los ingresos petroleros	2008
Ecuador	ICC (Impuesto a la circulación de capitales)	1999	0.8-1% (1.6-2% efectiva)	Débito y Crédito	Fue introducido inicialmente para reemplazar al impuesto a la renta. Sin embargo, el propósito cambió a través del tiempo	2001
Perú	ITF (Impuesto a las transacciones financieras)	1989	0.04-2% (0.08-4% efectiva) actualmente 0.05	Débito y Crédito	Fue introducido como una medida de emergencia durante el periodo de hiperinflación en Perú. En la actualidad esta a muy bajo nivel, con muchas excepciones y se descuenta del impuesto a la renta	Vigente
México	IDE (Impuesto a los depósitos en efectivo)	2008	3%	Depósitos en efectivo mayores a 25000 pesos en un mes	Para desincentivar la informalidad	Vigente
Bolivia	ITF (Impuesto a las transacciones financieras)	2004	0.03%	Débito y Crédito		Vigente

El IDB también se ha utilizado en República Dominicana y Paraguay

Observaciones Generales sobre el Impuesto al Débito Bancario (IDB)

El uso del impuesto a los débitos bancarios alcanzó su punto máximo en el año 2005 cuando ocho países de América Latina lo utilizaban



¿Por qué los países usan el IDB?

FUENTE DE IMPORTANTES INGRESOS DURANTE UNA CRISIS FISCAL

- **Los IDBs son introducidos usualmente por países que experimentan algún tipo de crisis fiscal**
 - Colombia: Inicialmente se inició en 1998 como una medida temporal para financiar el rescate de las instituciones hipotecarias. El impuesto al débito se decretó el mismo día en que el país se declaró el estado de emergencia económica y social el 16 de noviembre de 1998.
 - Venezuela: introducida como una medida temporal para aliviar la presión fiscal causada por la caída de los ingresos petroleros.
 - Perú: se puso en marcha como una medida de emergencia durante el periodo de hiperinflación
 - La excepción fue Brasil, que no estaba atravesando por una crisis. En 1993 el gobierno brasileño propuso la creación de un impuesto a las transacciones bancarias (el IPMF) inicialmente con el propósito de ayudar a eliminar el déficit público, y más tarde, con el propósito explícito de financiar los gastos en salud (llamado CPMF, creada en 1996).

¿Por qué los países usan el IDB?

FUENTE DE IMPORTANTES INGRESOS EN UN PERIODO CORTO DE TIEMPO

- El gobierno cuenta con una fuente de ingresos inmediata y continua, ya que los impuestos son recaudados a partir de transacciones en tiempo real.
- Los ingresos más altos obtenidos en términos relativos fueron de 3.4% del GDP, alcanzado en Ecuador durante la corta duración del ICC (1999-2000). Sin embargo, era acreditable sobre el impuesto a la renta, al cual se quería remplazar.
- En el 2009, el gobierno Argentino recaudo 20.5 billones de pesos (US\$ 5.3 billones) a través del “impuesto al cheque”. Esto fue aproximadamente el 11% de la recaudación total.

Recaudación por IDB en países seleccionados de América Latina

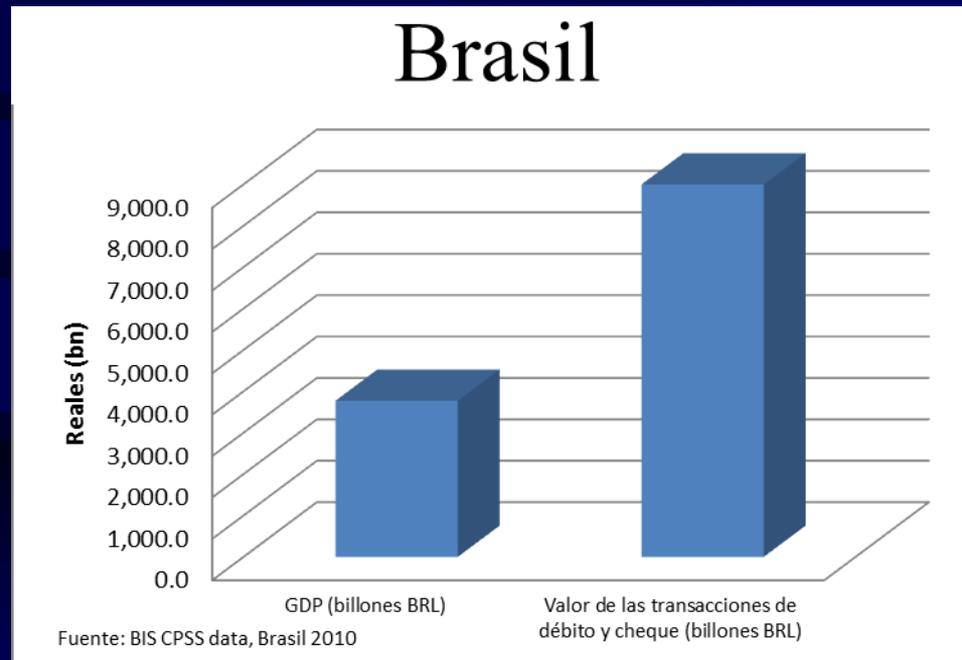
País	Año	% Recaudación tributaria
Argentina	2011	6.7
Bolivia	2009	1.11
Brasil	2007	5.75
Colombia	2011	5.86
Perú	2011	0.16
Venezuela	2008	6.74

Fuente: Oficinas de Recaudación fiscal de los Países

¿Por qué los países usan el IDB?

Atractivo 1: Ofrece el atractivo de una gran base que es varias veces mayor que el PIB

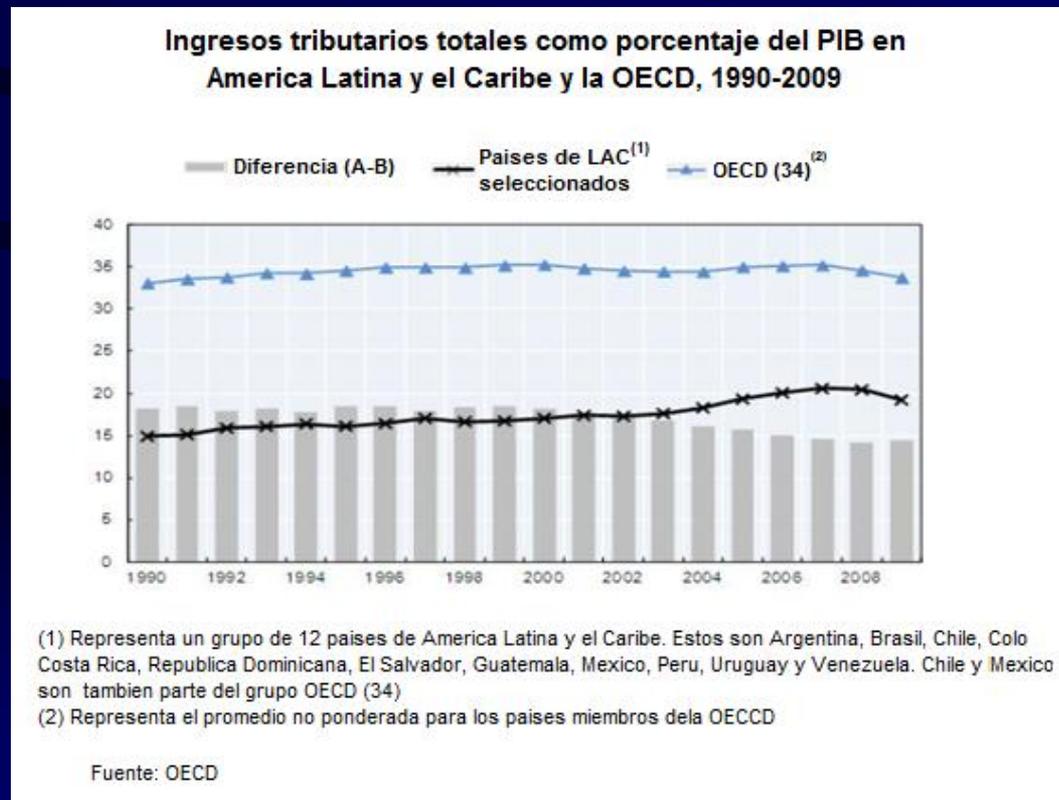
- Esto significa que un monto sustancial de ingresos puede ser recaudado a una tasa bastante baja.



¿Por qué los países usan el IDB?

Atractivo 2: El diseño simple de los IDBs es particularmente útil para países que tienen mecanismos de administración tributaria débiles como muchos países de Latinoamérica.

- Los países latinoamericanos tienen menores ingresos fiscales en comparación con los países avanzados

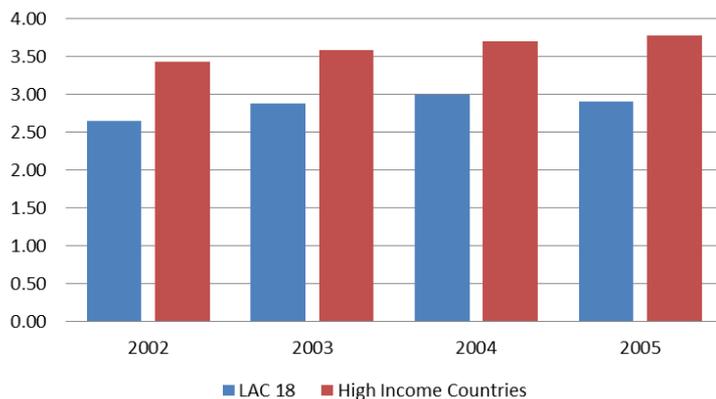


¿Por qué los países usan el IDB?

Atractivo 2: Simplicidad y claridad en los arreglos administrativos

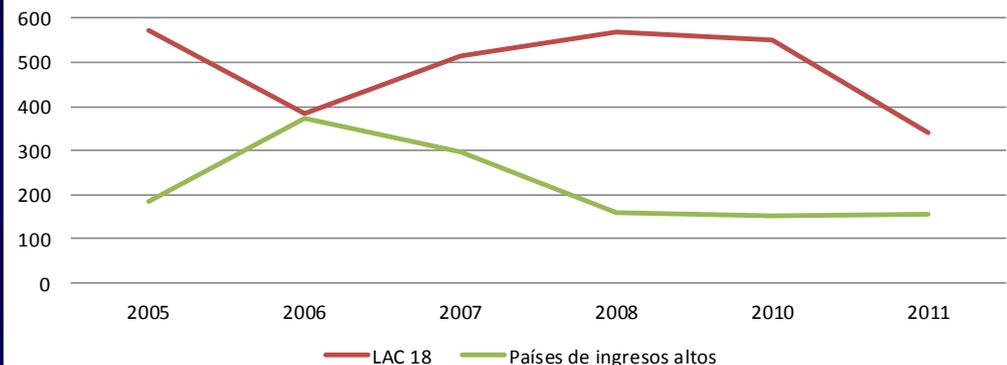
- La responsabilidad de la recaudación impositiva recae sobre la institución financiera que lleva a cabo la operación financiera relevante.
- Al ser no-declaratoria (los contribuyentes no tienen que llenar formularios) y recaudada electrónicamente, muestran costos operativos extremadamente bajos para los sectores público y privado.
- Los bancos (agentes de cobranza) son pocos en número, por lo general cuentan con sistemas de contabilidad altamente automatizados y hacen seguimiento de todas las transacciones financieras como parte de su negocio.

Eficiencia del sistema tributario
(Encuesta a Ejecutivos)



1 = Complejo y distorsionario
7 = Simple y transparente
Fuente: Foro Economico Mundial

Tiempo para pagar impuestos (horas)



Fuente: Banco Mundial, Doing Business Survey

¿Por qué los países usan el IDB?

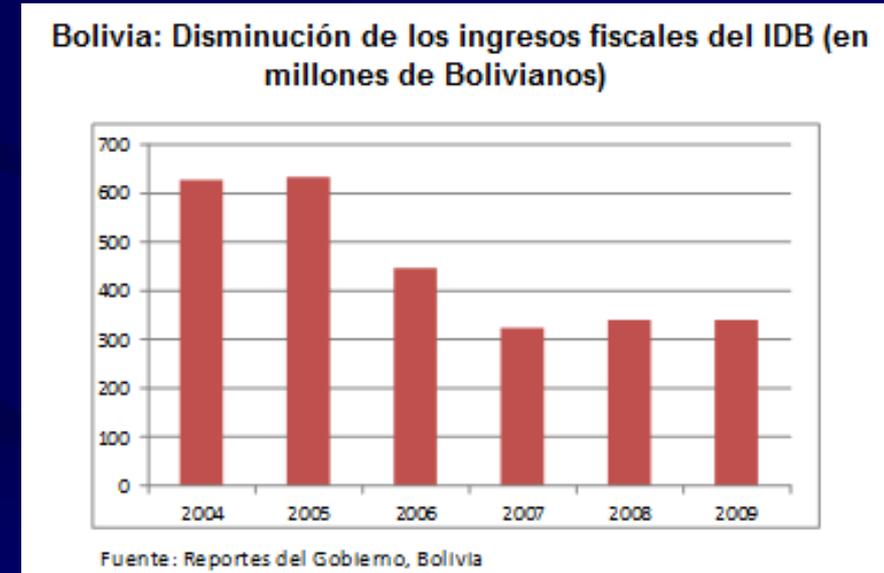
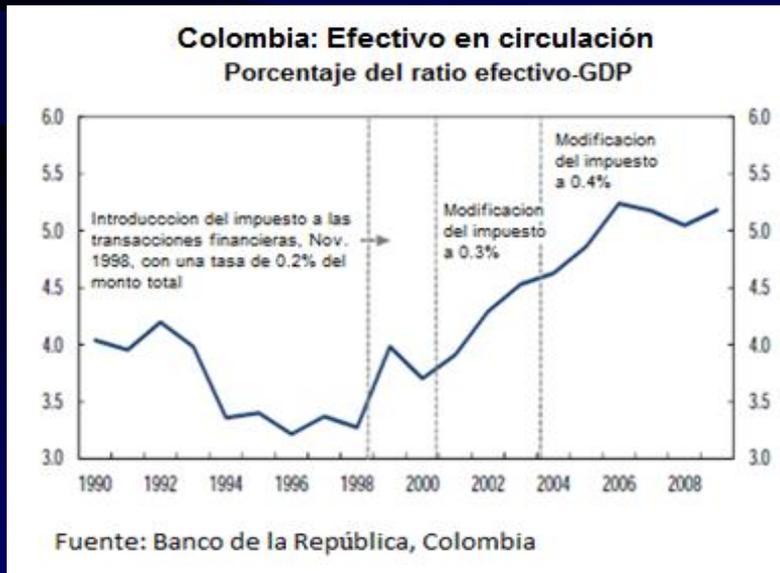
Atractivo 3: Se puede utilizar para incentivar el pago del resto de impuestos

- Por ejemplo: los ingresos del CPMF se contrastaban con los recibos de impuesto a la renta para identificar la evasión tributaria de dicho impuesto.

Efectos Adversos del Impuesto a los Débitos Bancarios

Problema 1: Proporciona incentivos para la desintermediación

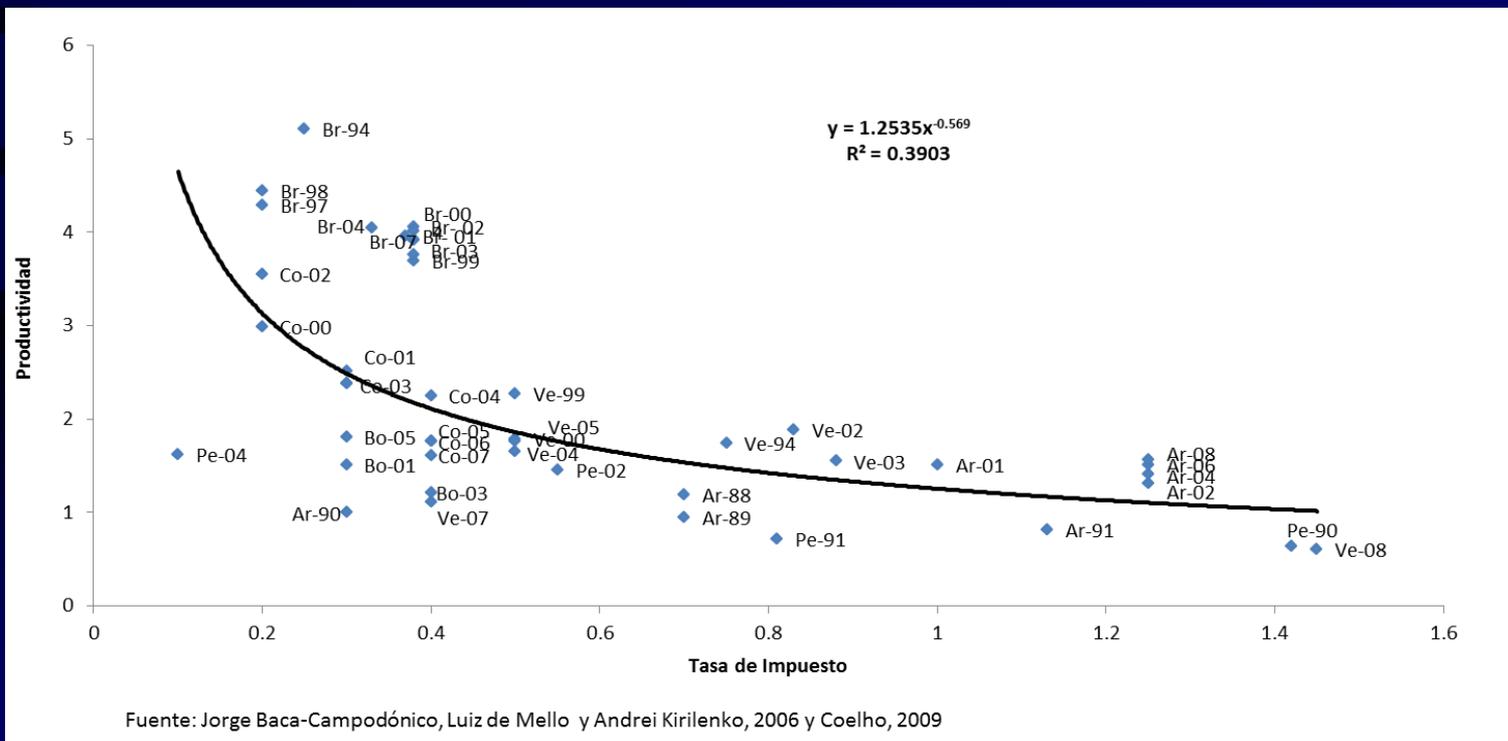
- Los esfuerzos para evitar pagar el impuesto generan un incremento en las tenencias de efectivo a través del tiempo y una disminución en el uso de depósitos bancarios.
- Como resultado, la base tributaria se reduce a través del tiempo, volviendo a los IDBs fuentes inestables de fondeo.
- Ejemplos:



Efectos Adversos del Impuesto a los Débitos Bancarios

Problema 1: Proporciona incentivos para la desintermediación

- La elasticidad de la base de un IDB con respecto a la tasa del impuesto tiende a ser muy alta.
- Como resultado de la desintermediación, hay una disminución de la productividad en el IDB a través del tiempo en los diferentes países. (La productividad es definida como el ratio de ingresos fiscales (como porcentaje del PIB) sobre la tasa del impuesto).



Efectos Adversos del Impuesto a los Débitos Bancarios

Problema 1a: Spreads de tasas de interés más altos con efectos sobre la economía real

- Los bancos cargan spreads de tasas de interés más altos para recuperar rentabilidad. Como resultado, esto desincentiva la inversión, el ahorro (dependiendo de como se ajusta el spread) y el crecimiento.
 - Estudios empíricos de estos efectos:
 - Brasil: Koyama – Nakane (2011)
 - Colombia: Arbeláez - Burman – Zuluaga (2005)
- Estimados del aumento del costo del crédito fluctúan alrededor del 2-3%

Problema 2: Puede debilitar el sistema financiero

- Fuga de capitales a cuentas en el extranjero (offshore)
- Conduce a un crecimiento en el sector informal, que puede debilitar el sector bancario.

Efectos Adversos del Impuesto a los Débitos Bancarios

Problema 3: Un diseño inapropiado puede generar fuertes distorsiones impositivas

- Por ejemplo, si los débitos usados para pagar impuesto a la renta son sujetos al IDBs (excesiva carga impositiva que penaliza a los ciudadanos que cumplen con el pago de impuestos)

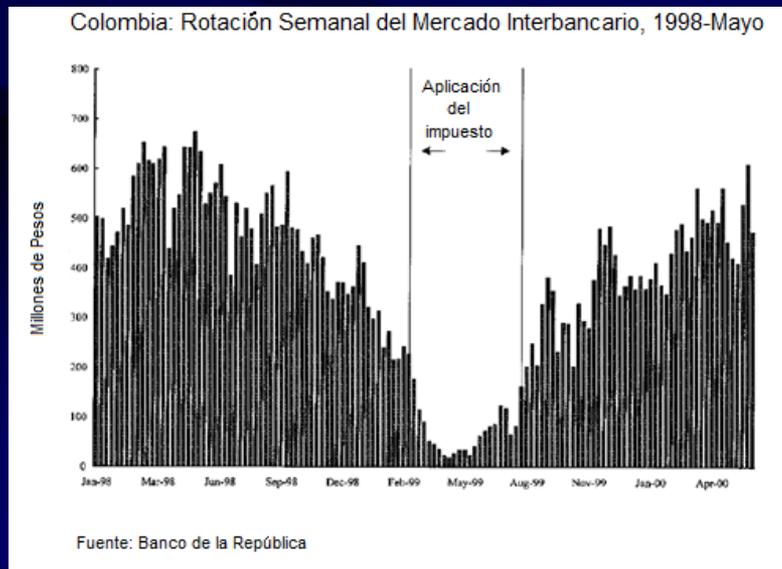
Problema 4: Problemas asociados a la asignación del recaudo de IDBs

- Este impuesto ha enfrentado oposición del poder judicial, especialmente cuando se destinaba a sectores específicos. Por ejemplo:
 - Brasil introdujo por primera vez un IDB en julio de 1993. Originalmente el impuesto fue destinado a financiar programas de salud. Sin embargo, en setiembre de 1993, el impuesto fue abolido por la Corte Suprema basándose en que la Constitución no permite la asignación específica de dichos impuestos.
- Pero el problema más importante es que la asignación a sectores específicos:
 - (a) se hace dependiente del recaudo del impuesto, el cual puede ser muy volátil y
 - (b) genera distorsiones al preferenciar entre sectores mediante el sistema bancario.

¿Y si se tiene que usar el IDB?: Lecciones aprendidas

Lección 1: excepciones adecuadas reducen las distorsiones causadas por los IDBs

- La excepción central es a las transacciones interbancarias. Dichas excepciones a las transacciones financieras intermedias reducen el potencial de cascada (impuestos que afectan a todas las etapas de producción; en contraste con un impuesto al valor agregado).
- Excepción de cuentas y transacciones con el banco central.
- En general, excepción de los débitos bancarios relacionados con las transacciones del mercado de valores y bonos para evitar que estas transacciones se trasladen al extranjero y para fomentar el desarrollo de mercados privados de capital.
- Excepción a los débitos de las cuentas de clientes que se asignen al pago de otros impuestos y al mantenimiento de cuentas bancarias.
- Excepción de transferencias entre cuentas de la misma persona en la misma institución financiera (para permitir una asignación eficiente de recursos en el portafolio).



Ejemplo: En la actualidad, ningún país que presenta un IDB incluye en su base transacciones interbancarias. La distorsión causada por el IDB de Colombia en el mercado interbancario, antes de que fuera exenta del impuesto, ha servido de lección para todos.

¿Y si se tiene que usar el IDB?: Lecciones aprendidas

Lección 2: Las tasas impositivas deben ser bajas

- La productividad del impuesto depende de la tasa utilizada – mientras la tasa sea más alta, mayor es el incentivo para la evasión y menor es la productividad del impuesto.

Lección 2a: Si es posible, mantener una tasa cercana a cero para obtener información de los contribuyentes

- El impuesto puede ayudar a proveer información a la Oficina de Recolección de Impuestos y con ello a aumentar la recaudación de otros impuestos como el de la renta. En Perú, la tasa se mantiene al 0.05% y es deducible del impuesto a la renta.

Lección 3: La base importa

- Por ejemplo, el impuesto sobre ambos, al débito y al crédito en Argentina aumenta el incentivo potencial para la evasión y elusión, por ende, reduciendo la productividad. Es importante mantener el impuesto solo a los débitos.

¿Y si se tiene que usar el IDB?: Lecciones aprendidas

Lección 4: IDBs funcionan mejor cuanto menor sea el efecto de sustitución...pero los incentivos para generar mecanismos de evasión siempre estarán presentes

- La eliminación de Paraísos Fiscales puede mejorar la productividad de los impuestos, por lo menos en el corto plazo. Para ser efectivo, se requiere coordinación global.
- Ej. del poder de los incentivos:
 - En Aguas Verdes, una pequeña ciudad frente a la ciudad peruana de Huaquillas, la actividad bancaria se desarrolló para facilitar la evasión del ICC ecuatoriano.

Lección 5: Destinar el recaudo del impuesto al presupuesto general y no a actividades específicas

- Para no generar el problema de “derechos adquiridos”
- Evitar distorsiones entre sectores productivos

¿Y si se tiene que usar el IDB?: Lecciones aprendidas

Lección 6: Por las lecciones anteriores, es importante separar el IDB de cualquier consideración de impuestos a valores (acciones y bonos)

- La experiencia muestra que cuando no se ha hecho, el mercado genera mecanismos de evasión.

Ej:

- En el CPMF de Brasil se exoneró del impuesto a instituciones financieras y fondos de inversión. Pero si una persona (natural o jurídica) usaba un débito bancario para destinarlo a una inversión en valores, si pagaba el impuesto. Esto explicó la rápida apertura de un gran número de cuentas en fondos de inversión.
- Algo similar ocurrió en Colombia, en donde proliferó la cantidad de brokers (comisionistas) dado que cada broker mantiene las cuentas de muchos inversionistas. Estas cuentas no están sujetas al IDB. Solo lo está la cuenta bancaria del broker.

IDB en América Latina: Lecciones para Propuestas Recientes de ITV

Aunque hay diferencias importantes entre el IDB y el ITV:

	IDB	ITV
Incide sobre:	Clientes bancarios	Instituciones financieras
Base:	Débitos (y/o créditos) bancarios	Valores y sus derivados

Hay similitudes importantes y por ello se pueden derivar lecciones

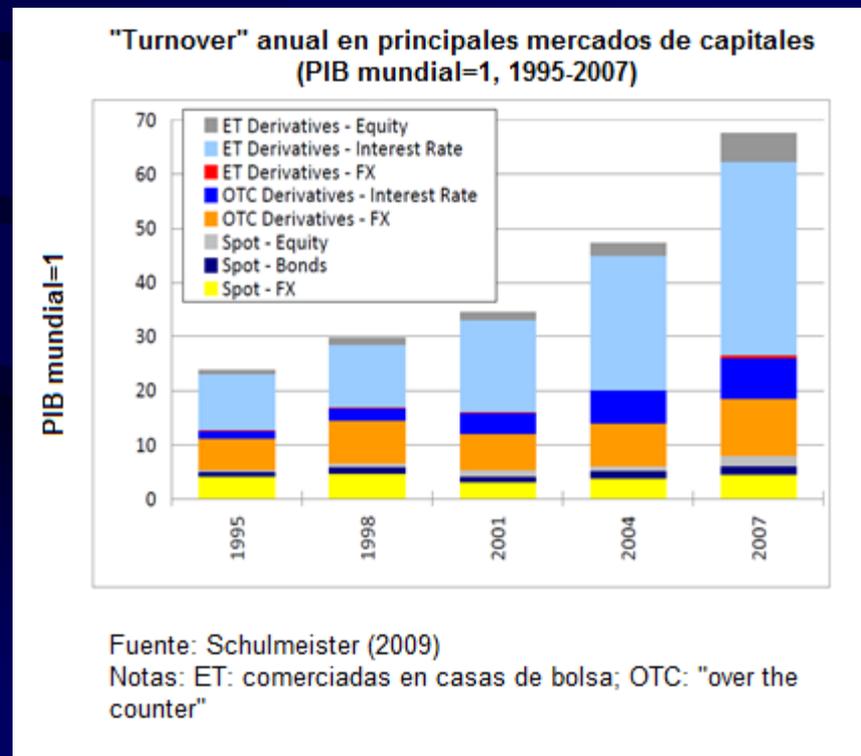
En particular, se pueden identificar lecciones que informen la propuesta de la Comisión Europea:

- Un ITV aplicable a todas las transacciones de instrumentos financieros entre instituciones financieras (bancos, aseguradoras, compañías de inversión, fondos de pensiones, hedge funds, etc.) en donde por lo menos una parte esté localizada dentro de la Unión Europea (transacciones involucrando a familias (ej: hipotecas) o empresas (ej: prestamos a Pymes), están excluidas).
- Una tasa uniforme de 0.1% a las transacciones en bonos y acciones y de 0.01% a sus derivados
- Si se aprueba, entrará en efecto en el 2014. La propuesta inicial esperaba recaudar EUR57 billones anualmente.

Similitud de Argumentos para la utilización del IDB y el ITV

Argumento 1: Al igual que el IDB, el ITV ofrece el atractivo de una base muy amplia:

Ha habido una explosión de actividad financiera desde inicios del 2000. En el 2009, el volumen de las transacciones financieras en la economía global fue 73.5 veces el valor del PBI mundial nominal (Schulmeister, 2009)



Similitud de Argumentos para la utilización del IDB y el ITV

Argumento 2: Al igual que el IDB, los costos de recaudación del ITV tienden a ser muy bajos debido a la ejecución y “settlement” electrónico de las transacciones en valores y sus derivados

Pero también hay diferencias de Argumentos para usar el IDB y el ITV

- A diferencia del IDB en el que la erosión de la base se percibe como un problema, algunos expertos a favor del ITV buscan reducir lo que se considera un “excesivo” crecimiento de transacciones financieras.
- También se argumenta que el ITV puede disminuir las transacciones especulativas de corto plazo. Esto se debe a que un ITV general y uniforme incrementa más los costos de transacción cuanto más corto es el plazo de la transacción financiera.

Lecciones del IDB en América Latina para las Propuestas del ITV

Lección 1: Una misma tasa a todas las transacciones en valores no equivale a un tratamiento similar del riesgo

De la misma forma que se aprendió en América Latina que había que diferenciar entre tipos de débitos bancarios (por ejemplo excluir a las transacciones interbancarias), es importante notar que:

- Una gran cantidad de transacciones en valores de corto plazo no son especulativas. Una tasa común afecta por igual a las transacciones en valores “deseables” como a las “no deseables”.
- El mayor problema que desestabiliza a los mercados es el excesivo apalancamiento. Problemas de alta deuda en los países avanzados resultan en parte por tratamiento preferencial al financiamiento vía “deuda” en vez de “capital”. Es importante eliminar los incentivos hacia el endeudamiento (exoneraciones impositivas de pagos de intereses)

Estoy de acuerdo con la recomendación del FMI de que para desalentar transacciones especulativas es preferible el uso de regulación y/o impuestos específicos.

- Por ejemplo: para desalentar el excesivo endeudamiento que financia las transacciones especulativas, es recomendable aumentar los requerimientos de “colateral” y “márgenes”

Lecciones del IDB en América Latina para las Propuestas del ITV

Lección 2: Sin un diseño apropiado, el ITV puede tener consecuencias no deseadas

De la misma forma que se aprendió en América Latina que la productividad del IDB disminuyó en el tiempo por problemas de desintermediación, es importante notar que las propuestas del ITV pueden tener efectos no deseables:

- Si el impuesto no es global, es altamente probable que se incentive la migración de transacciones de los mercados de capitales locales a otros centros financieros. Esto disminuiría la recaudación esperada, generando incentivos a aumentar la tasa del impuesto (experiencia de América Latina).
- El menor tamaño de los mercados de valores (como resultado del impuesto) – menor volumen transado– puede disminuir la liquidez de los mercados y con esto aumentar la volatilidad de los precios de activos (contradiendo el propósito de mayor estabilidad financiera).

Con el fin de reducir el excesivo apalancamiento que lleva a la formación de burbujas en los precios de activos, se debe considerar, en forma alternativa, un impuesto al balance de operaciones con instrumentos de deuda de las instituciones financieras.

Lecciones del IDB en América Latina para las Propuestas del ITV

Lección 3: Destinar el recaudo al Presupuesto general y no a actividades específicas

No es buena idea destinar la recaudación del ITV a un bien publico (aunque sea un bien de alta prioridad) debido a que:

- Podría llevar a una mala asignación de los fondos públicos. Se puede gastar ya sea demasiado o muy pocos recursos en el propósito específico elegido solo porque los ingresos provenientes del impuesto en cuestión fueron más altos o más bajos que el nivel óptimo de gasto. Con el fin de evitar esa mala asignación, los ingresos tributarios deben utilizarse para financiar el presupuesto general.

Conclusión General:

- La experiencia de América Latina muestra que hay formas de minimizar los efectos adversos de ciertos impuestos a las transacciones financieras
- Estas lecciones pueden ser útiles a nivel global para guiar el diseño apropiado y la comparación entre impuestos alternativos; así como entre regulaciones e impuestos.

La Experiencia del Impuesto a las Transacciones Financieras en América Latina: Temas y Lecciones



LILIANA ROJAS-SUÁREZ
Santander, Junio 2012