

EL IMPUESTO A LAS TRANSACCIONES FINANCIERAS Y LA BANCARIZACIÓN EN EL PERÚ

Susana Osorio
Mayo 2004

En los últimos meses nos han bombardeado de noticias acerca de la reacción de las empresas, trabajadores, partidos políticos, entidades financieras y personas comunes y corrientes ante los posibles efectos que tendrá el *Impuesto a las Transacciones Financieras (ITF)* en la economía peruana. Frente a esta situación resulta obvia la falta de comunicación del sistema privado con el Estado en la toma de decisiones normativas.

Este impuesto ya está entre nosotros, y por más que sus detractores han dado infinitas razones por las que resultaría ser perjudicial para la economía en general, el ITF ya es una realidad en los pliegos de recaudación.

Sin embargo se hace necesaria una pequeña revisión a la polémica disputa. En principio, el argumento más importante que exponen los que están expresamente en contra, es el efecto regresivo que genera el impuesto en los niveles de bancarización, y, paradójicamente, en los niveles de informalidad de la economía. Las preguntas a responder en este artículo serán, mediante qué mecanismos sucederán las catastróficas profecías, que cual Nostradamus ha lanzado el sector privado, en particular el financiero; y si es posible rescatar aspectos positivos de esta imposición en el desarrollo de nuestra economía.

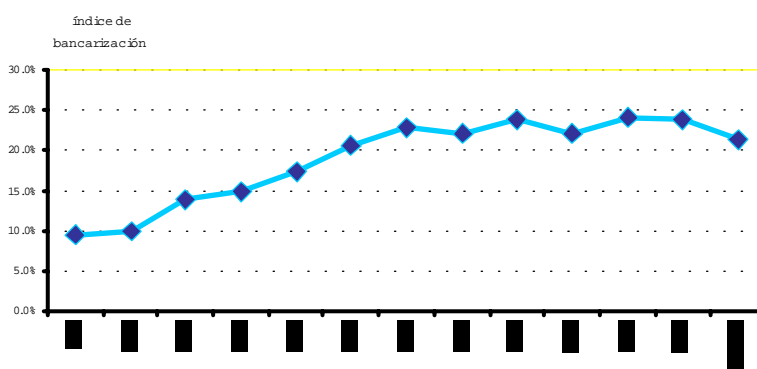
La definición convencional del impuesto a las transacciones bancarias es de un instrumento fiscal que ocasiona distorsiones de tipo cascada en la cadena de sectores de la economía que dependen del sector bancario; entendido desde una perspectiva poco amplia, como un ejercicio de recaudación en la intermediación financiera. Sin embargo, una definición más compleja, aproxima sus efectos a los de impuestos convencionales como los de consumo final, ingreso, y retornos de capital, pero presenta también los efectos menos deseados de los impuestos de doble vuelta (*turnover tax*). Estos últimos efectos son los que convierten al impuesto de transacciones financieras en un impuesto de cascada, lo que es bastante objetable en términos de eficiencia económica. Tiempo atrás la teoría económica mostró que la imposición de impuestos a los bienes finales es superior a la de doble vuelta o de transacción, ya que evadía ineficiencias en la producción. En contraste con un impuesto a una transacción consumidor – consumidor (financiera) y al valor del impuesto adicional aplicado a todas las etapas de producción y distribución, los impuestos de de doble vuelta presentan la propiedad de no neutralidad, en el sentido que distorsiona la estructura los precios relativos de la intermediación financiera conducidos a la parte productiva de la economía.¹

Por otro lado, la bancarización se define como un mayor uso de la Banca en las transacciones económicas, y el indicador que se usa para medirla es, generalmente, el índice de profundización económica (tamaño relativo del sistema financiero o bancario sobre el PBI, como por ejemplo, el ratio de depósitos sobre PBI, o colocaciones sobre PBI), el cual, según la literatura existente, tiene una correlación positiva con el crecimiento económico. Tiene como principales objetivos fomentar la documentación de operaciones y promover la formalización de las

¹ SUESCÚN, Rodrigo. Raising Revenue with transaction Taxes en Latin America or is it Better to Tax with the devil you know?. Banco Mundial, 2004.

actividades económicas. El resultado será que la demanda por servicios financieros será irremediablemente más baja, como cualquier bien o servicio que es gravado fiscalmente; creando, además, distorsiones en la diversificación de riesgo en el sector. Es fácil pensar que las grandes empresas que, antes de la funesta fecha, distribuían sus depósitos en más de un banco, ahora, con la finalidad de disminuir los costos de transacción, los concentrarán en una sola entidad, seguramente, la más estable y rentable del sector. Esto a su vez podría generar pequeñas (sino medianas) corridas, donde los bancos pequeños serán, sin duda, los más perjudicados junto con la competitividad del sector y las tasas de interés.

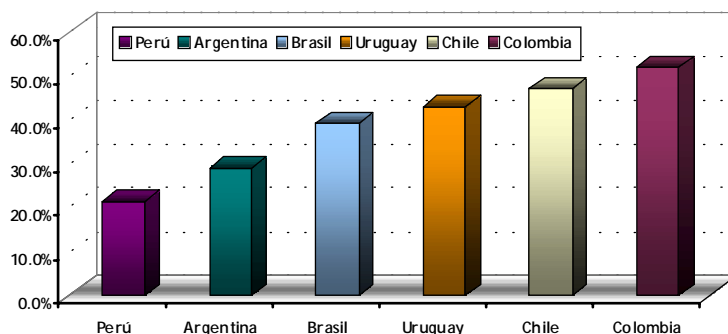
Evolución del Índice de Bancarización en el Perú



Fuente: ASBANK.
Elaboración: Propia.

A pesar de los grandes beneficios que genera a la economía un sistema bancario con una alta profundización bancaria, el Perú se encuentra como uno de los países de Sudamérica con más bajos niveles de bancarización (por debajo de países como Argentina, Chile, Colombia, Uruguay y Brasil); el cual, a su vez, a tenido una tendencia decreciente desde el año 2001. Esto genera un gran costo al mercado financiero. El efecto visible para el Perú de este bajo nivel es la poca competitividad del sector, razón que explica las altas tasas de interés.

Índice de Bancarización en los Países de la Región



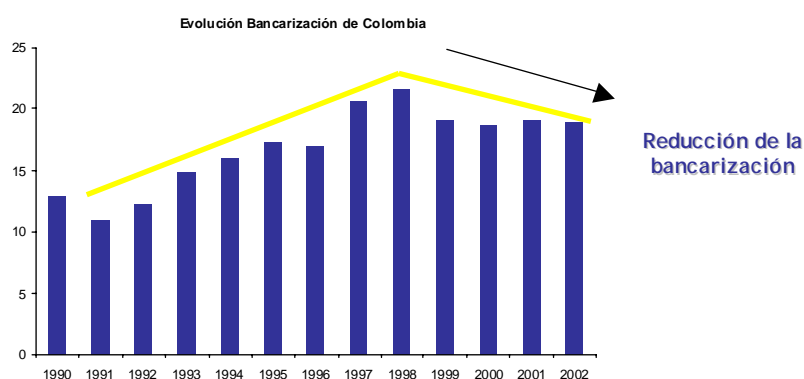
Fuente: Curso de Actualización Financiera. Congreso de la República del Perú.
Elaboración: Propia.

La "Cultura del ITF" en América Latina, se consolida poco antes del colapso de la balanza de pagos en Argentina del 2002, cuando su gobierno, con fin de hacer mas

creíble el Plan de Convertibilidad, implementa una serie de reformas, incluyendo un impuesto temporal a las transacciones bancarias de crédito y débito. Anteriormente, en 1993, Brasil ya había fijado un impuesto temporal a las transacciones financieras, con la finalidad de asegurar la cobertura de servicios de salud. En 1998, en medio una crisis financiera, impone un impuesto, también temporal, a la intermediación financiera de créditos hipotecarios y fondos mutuales. En el año 2002, junto a Argentina, en Venezuela, se implementa el famoso impuesto con fines de balancear algunos problemas presupuestales. A pesar, que como hemos remarcado, estos países, empezaron con la intención de hacer “temporal” esta imposición, en la actualidad, cada uno de ellos cuenta con una partida presupuestaria para cuantificar su recaudación, y al parecer, sin intenciones de hacer el efectivo la característica temporal previamente concebida.²

Como era de esperarse, el Perú no podía quedarse atrás, y a fines del año pasado, los rumores ya empezaban a sonar, paralelamente a los fuertes reclamos de los sindicatos de profesores, la popularidad presidencial severamente cuestionada y la gran aceptación de la representación de la Presidencia de Consejo de Ministros (de donde sale originalmente la propuesta).

Se debe tener en cuenta, también, la experiencia previa en otros países en los que se ha gravado al sector financiero con el tan famoso impuesto. Tenemos por ejemplo el caso colombiano, en donde, tras hacerse efectivo el cobro de este en 1998, los niveles de bancarización fueron significativamente afectados. A pesar de esto no debemos olvidar que este es uno de los países con niveles de profundización financiera más elevados de la región; mientras que, como dijimos anteriormente, no es el caso del Perú.



Fuente: ASBANK

Estudios previos realizados por el FMI han concluido que el impuesto ha sido exitoso para elevar los ingresos fiscales en el corto plazo. Pero ha tenido impactos severos en la distribución de la renta ocasionados por la desintermediación financiera; el FMI recomienda que debiera evitarse. En dicha recomendación el FIM concluye, además, que este impuesto puede funcionar adecuadamente en tiempos de crisis fiscal cuando la intermediación financiera es profunda y cuando la tasa del impuesto es modesta; ambas condiciones no se dan o tenderán a cambiar negativamente en el futuro.

² Banco Mundial, 2004.

En el contexto internacional además, debemos tomar en cuenta que el ITF ya ha sido utilizado en economías con crisis fiscales significativas. Esta situación podría estar dando señales negativas al mercado exterior, generando efectos en la percepción del riesgo-país del Perú.

Otro argumento en contra del impuesto sería que eleva el costo de crédito. Las tasas de interés, en especial para los exportadores, se están elevando en 2 puntos porcentuales aproximadamente. Este sector se ve afectado pues los exportadores no pueden, como los productores del mercado local, trasladar este impuesto a los precios de sus productos, pues es el mercado internacional quien los fija. Se habla además de un efecto “cascada” que tiene el impuesto por gravar varias veces la misma actividad en las distintas etapas de la cadena productiva. Esto hace que el efecto se multiplique.

¿A que responde la necesidad de este impuesto?, lo que se ha propuesto es recurrir a él como solución a los transitorios problemas fiscales, por lo que en el 2006 estaría condenado a morir. Sin embargo, a pesar de ser un impuesto extraordinario y transitorio la recaudación de este va a cubrir en gran parte a gastos corrientes hecho por el Estado como, por ejemplo, el pago del aumento de sueldos de los profesores. La pregunta sería en este caso, ¿después del 2006 de donde se va a financiar esta partida?, o dicho de otra manera, ¿a qué nuevo impuesto nos vamos a tener que someter dentro de dos años? En realidad, estas son preguntas hechas al aire, para las cuales, hasta el momento, no hemos escuchado ningún tipo de explicación. Por más que por ahora estén flotando, en algún momento aterrizarán con efectos concretos para los que hay que estar preparados, para que no nos agarren, como quien dice, con los pantalones abajo.

Demanda de Recursos	Demanda Estimada(Millones de S./)
Recursos demandados por sectores	3200
Mejoras Salariales Educación	406
Financiamiento de Programas Educativos Estratégicos	149
Servicios Básicos y Materiales para Actividades Educativas	124
Educación: Campaña Lectora	10
Educación Especial	60
Educación Rural	30
Revalorización Docente	100
Mejoras Ingresos del sector Salud	150
Recursos Urgentes para los Programas de Salud	457
Ampliación del Seguro Integral de Salud	188
Incremento y Regularización Salarial Personal Policial	309
Cobertura del Déficit Operativo MININTER 2004	226
Programas y Actividades MIMDES 2004	113
Recursos Adicionales para Programas Alimentarios	143
Financiamiento AGROBANCO	150
Inversión PROVIAS Nacional y Departamental	187
Inversión PROVIAS Rurales	86

Recursos Urgentes para Electrificación Rural	85
Incremento Propina y Rancho Personal Militar	50
Recursos Urgentes para el Sector Defensa	177

Fuente: Exposiciones de los titulares del pliego ante la comisión de presupuesto.
Elaboración: Centro de Investigación Parlamentaria.

Sin embargo, y aunque parezca imposible, hay quienes proponen aprovechar el impuesto mientras no se le pueda “derrocar”, como es el caso de Pedro Francke, quien postula que mientras este sea diferenciado entre los depósitos en soles y dólares, servirá como un instrumento para la desdolarización de la economía, dándole preferencia a los depósitos en soles con una tasa impositiva más baja. El mecanismo que explica la desdolarización sería el siguiente: *“El diferencial de las tasas del ITF entre cuentas en soles y dólares podría por cierto, irse ampliando en los primeros años, haciendo que las tasas en soles se vayan reduciendo con mayor rapidez (...), si se establece una tasa del ITF más baja para los soles, no solo se reduce la dolarización del sistema bancario sino que además se disminuyen los efectos negativos de carácter estrictamente financiero de este impuesto”*.

Así pues, en la lista de pros y contras, si se llegan a concretar mediadas como la explicada en el párrafo anterior, podríamos agregar una más a la tristemente célebre columna de ventajas; y porque no, abrírnos a la idea de que este instrumento fiscal podría ser más útiles de lo que muchos de nosotros creemos.