

La estructura impositiva argentina encarece los planes de salud privados

■ Por **Jorge Colina.**
IDESIA

La Argentina sufre una desorganización tributaria muy grave. Se acumulan en forma superpuesta impuestos de carácter altamente distorsivos que imponen una pesada carga sobre los ciudadanos y las empresas. No se discute que el Estado deba financiarse vía el cobro de impuestos, pero en países mejor organizados los tributos no colisionan con los objetivos sociales prioritarios, como maximizar la producción, no alimentar la inflación de costos en salud y promover la inversión y la expansión de las actividades. Un ejemplo muy ilustrativo sobre cómo un impuesto puede desalentar la producción y encarecer servicios prioritarios, como los de la salud, es el Impuesto a los Ingresos Brutos.

LA CARGA IMPOSITIVA EN ARGENTINA ES ALTA

Argentina es uno de los países en la región de América Latina donde más impuestos se pagan. Según datos de la CEPAL para el 2008, los ciudadanos y las empresas en Argentina destinan aproximadamente el 31% de lo que producen (el Producto Bruto Interno) al financiamiento del Estado. Este nivel de presión impositiva coloca al país en el segundo lugar detrás de Brasil (35%) y lejos de países más organizados y competidores por inversiones de la Argentina, como Uruguay, donde la presión impositiva es de 23%, ó Chile, donde llega al 20% del PBI.

En los países desarrollados, la carga impositiva es mayor. Depende de los países que se tomen, pero, por ejemplo, en los países avanzados de Europa continental se ubica entre el 42% y el 45% del PBI y en los países nórdicos puede superar el 50%. Sin embargo, en aquellos países la cantidad y la calidad de los servicios que los ciudadanos y las empresas reciben son muy superiores a los servicios estatales que reciben los contribuyentes argentinos. En términos más simples, los servicios de educación pública, salud estatal, seguridad, transporte público o servicios de mantenimientos generales de las ciudades en los países avanzados funcionan proporcionalmente mucho mejor que en Argentina, en comparación con la mayor cantidad de impuestos que en esos países se pagan. Desde este punto de vista, tan relevante como cuánto se paga de impuestos es también qué y cuánto se recibe del Estado por los impuestos que se pagan. En Argentina, además de pagar muchos impuestos, los servicios que se reciben son de pobre calidad.

LA PRESIÓN IMPOSITIVA, ADEMÁS, ES CRECIENTE

Además de alta, la presión impositiva en Argentina está creciendo. En el 2000 era de apenas el 21% y fue creciendo fundamentalmente por efecto de: a) la crea-



ción del Impuesto al Cheque; b) el restablecimiento de los Derechos de Exportación combinado con una mega-devaluación; c) el incremento de las alícuotas de contribuciones patronales y la eliminación de los topes; d) la prohibición de ajuste por inflación en el cálculo del Impuesto a las Ganancias; e) el incremento del Impuesto a los Combustibles; f) la extensión y el incremento del Impuesto a los Ingresos Brutos; y g) los impuestos municipales sobre las ventas y las tasas de publicidad .

También ha contribuido la proliferación de esquemas de retenciones y percepciones que los diferentes niveles de gobierno (nación, provincias y municipios) aplican como métodos forzosos de recaudación para incrementar la presión impositiva. En muchos casos, estas requisas se aplican por fallas administrativas sobre hechos, actividades o contribuyentes equivocados (abundan los casos, por ejemplo, de retenciones bancarias practicadas por autoridades de rentas provinciales sobre contribuyentes que tributan en otra jurisdicción).

Y, FINALMENTE, LA PRESIÓN IMPOSITIVA ES MUY DISTORSIVA

Se entiende que los impuestos son distorsivos cuando se aplican sobre algunos de los factores de la producción (el trabajo, el financiamiento, los activos productivos, las transacciones económicas). El concepto de distorsivo alude al hecho de que, gravando un factor de la producción, se induce a la sub-utilización de ese factor. Es decir, si se grava el trabajo, las empresas tenderán a emplear menos personas de las que emplearían de no mediar el impuesto; si se grava el crédito, las empresas tenderán a autofinanciarse; si se grava el activo empresario, las empresas tenderán a sub-invertir; si se gravan las transacciones financieras, tenderán a sub-utilizar el sistema bancario.

Estas conductas inducidas a sub-utilizar factores productivos tienen consecuencias sociales muy negativas

desde dos perspectivas. En primer lugar, las empresas no maximizan producción porque el impuesto las induce a sub-utilizar recursos productivos. En segundo lugar, los factores productivos rinden menos para sus propietarios dado que no son utilizados en plenitud. Esto es, los trabajadores tienen menores remuneraciones, los ahorristas menores rendimientos, los que poseen activos físicos (oficinas, establecimientos, campos) menores rentas de alquileres, el sistema financiero menos recursos prestables, etc. Por esto, la teoría económica recomienda gravar sólo cuando es estrictamente necesario y en forma muy prudente.

La recomendación es que los impuestos menos distorsivos son el Impuestos al Valor Agregado (IVA) y el Impuesto a las Ganancias. El primero, es poco distorsivo porque no grava ningún factor productivo sino sólo el valor que agrega cada eslabón de la cadena productiva, y el Impuesto a las Ganancias también es asumido como un impuesto relativamente neutral en el uso de los factores productivos dado que aunque grava la remuneración al menos no lo hace durante el proceso productivo (grava cuando finaliza el ciclo de producción y la ganancia se realiza).

Desde este punto de vista, la presión impositiva de Argentina -además de ser alta y creciente- está plagada de impuestos distorsivos. La recaudación por IVA y el Impuesto a las Ganancias representan apenas el 38% del total de la recaudación. El 62% restante son impuestos distorsivos, es decir, afectan el proceso de producción de las empresas, donde los más representativos son: a) los impuestos al trabajo (aportes y contribuciones); b) el Impuesto al Cheque; c) los Derechos de Exportación; d) los Derechos de Importación; e) los Impuestos a los Combustibles; f) los Impuestos Internos sobre los insumos (por ejemplo, a la electricidad); g) el Impuesto a las Ganancia Mínima Presunta; h) el Impuestos a los Sellos; i) y uno que es particularmente dañoso, que es, el Impuesto a los Ingresos Brutos.

EL IMPUESTO A LOS INGRESOS BRUTOS

Es un impuesto provincial, que cada jurisdicción lo aplica de manera muy autárquica por lo que su operativa interprovincial deviene en una maraña administrativa bastante anárquica. Una empresa que opere en más de una jurisdicción tiene que hacerlo con reglamentaciones diferentes, excesivamente complejas, y desiguales, por lo que el impuesto se ha convertido en una costosa barrera de superar para las relaciones económicas privadas entre empresas establecidas en otras provincias. En algunos casos llega a convertirse en verdaderas "aduanas interiores", lo que en teoría está prohibido por la Constitución Nacional.

Por su complejidad, es difícil hacer un análisis sintético que refleje cabalmente todos sus aspectos negativos, sin perjuicio de lo cual se hará un esfuerzo de síntesis ilustrativo sobre sus aspectos socialmente más dañosos. Tomando como caso ejemplificativo a la Provincia de Buenos Aires (que se diferencia sólo por matices el resto de las provincias y de la Ciudad de Buenos Aires), el impuesto tiene una alícuota que varía dependiendo del tipo de bien y del tipo de actividad, y puede ir desde la exención total pasando por un alícuota del 1,5% al 3,5% llegando al 4,5%. Se aplica -como su nombre lo indica-

sobre los ingresos brutos de los negocios. Esto es, **los ingresos por ventas sin considerar los costos en la compra de insumos para realizar dichas ventas.**

Esto puede traducirse en simplicidad para el Estado, pero constituye un problema serio para las empresas que tienen una estructura donde los costos de venta por insumos y servicios, excluyendo gasto en mano de obra ó pago de salarios, son muy altos; como es el caso de las entidades de medicina prepaga.

Para ilustrar esto sirve un ejemplo. En la actividad de la medicina prepaga, el grueso de los ingresos brutos se traduce en pago a los prestadores médicos. De cada \$100 de costos totales, \$80 corresponden a costos médicos. Esto significa que los costos propios de las entidades son los \$20 restantes que corresponden a gastos de atención al cliente, promoción y comercialización, y administración del Plan de Salud. Sobre estos \$20, un margen de utilidad normal sería, aproximadamente, el 15%, que significan \$3. Nótese que \$3 son apenas 3% de los costos totales de una entidad de medicina prepaga.

A partir de aquí el *Cuadro 1* puede ilustrar cómo opera el Impuesto sobre los Ingresos Brutos. En la estructura de costos de las entidades, por cada \$100 de costos \$80 son gastos prestacionales y \$20 corresponden a los gastos de administración. Sobre los \$100, se asume que

Cuadro 1. Ejemplo del impacto del Impuesto a los Ingresos Brutos en la Provincia de Buenos Aires
Para una estructura de costos del Plan de Salud de \$100

	Estructura de costos de la medicina prepaga (\$)	Alícuotas de Ingresos Brutos	Monto pagado en concepto de Ingresos Brutos (\$)	Cálculo
Prestaciones médicas que las prepagas compran para sus afiliados	80,0			A
Gasto de administración de la medicina prepaga	20,0			B
Costo total del Plan de Salud	100,0			C = A + B
Margen de utilidad esperado (3% sobre costo total)	3,0			D
Precio final del Plan de Salud	103,0			E = C + D
Alícuota de Ingresos Brutos que se aplica a la medicina prepaga		3,5%		F
Impuesto a los ingresos brutos que debe pagar la medicina prepaga			3,6	G = E * F
Precio del Plan de Salud neto de Impuesto a los Ingresos Brutos	99,3			H
Margen de utilidad después de Ingresos Brutos	-0,6			I = H - C

Cuadro 2. Ejemplo del impacto del Impuesto a los Ingresos Brutos en la Provincia de Buenos Aires
Para una estructura de costos del Plan de Salud de \$100

	Estructura de costos de la medicina prepaga (\$)	Alícuotas de Ingresos Brutos	Monto pagado en concepto de Ingresos Brutos (\$)	Cálculo
PPrestaciones médicas que las prepagas compran para sus afiliados				
Consultas	9,0	3,5%	0,32	A
Medicamentos	14,0	4,5%	0,63	B
Prácticas *	22,0	1,5%	0,44	C
Internación	35,0	1,5%	0,53	D
Total Neto de Impuesto a los Ingresos Brutos	80,0			E
Monto pagado por los prestadores médicos de Ingresos Brutos (por cada \$80 de prestaciones médicas)			1,8	F = A + B + C + D
Alícuota promedio de Ingresos Brutos		2,3%		G = F / E
Monto total que paga la medicina prepaga por servicios médicos	81,8			H = E + F

se aplica un margen de utilidad moderado de 3%. De esta forma, el precio final del Plan de Salud es de \$103 (referencia "E").

Pero la entidad debe pagar el Impuesto a los Ingresos Brutos, con una alícuota de 3,5% lo que significa que debe abonar en concepto de impuesto \$3,6 (referencia "g"). Si este es el impuesto que abona, entonces, el precio del Plan de Salud neto del Impuesto a los Ingresos Brutos es de \$99,4 (referencia "H"). Como el costo total del Plan es de \$100, la aplicación del Impuesto a los Ingresos Brutos se lleva todo el margen de utilidad más una pequeña pérdida (referencia "I").

Intuitivamente, este efecto es fácil de explicar. La actividad de la medicina prepaga es una actividad con márgenes de utilidad muy bajos, porque los ingresos tienden a ser similares a los costos de venta, con lo cual un margen de 3% sobre los ingresos de la actividad puede resultar un nivel normal y razonable. El punto es que, si el impuesto se fija en 3,5% de los ingresos brutos, el gravamen succiona todo el margen de utilidad.

En la práctica, lo que ocurre es que las entidades deben trabajar entonces con mayores márgenes esperados de utilidad para compensar el impacto del Impuesto a los Ingresos Brutos. Específicamente, tienen que más que duplicar su margen llevándolo a 6,7% del costo total del Plan de Salud. Con este valor, las entidades de medicina prepaga se llevan \$3 por cada \$100 (lo esperado) y la provincia de Buenos Aires se lleva los restantes \$3,7.

ADEMÁS DE GRAVOSO SOBRE LA RENTABILIDAD, EL IMPUESTO TIENE UN "EFECTO CASCADA" QUE MULTIPLICA SU INCIDENCIA SOBRE TODO EL SECTOR SALUD

El impacto negativo del Impuesto a los Ingresos Brutos no termina con la obligación que impone a las entidades de medicina prepaga. El efecto de tener que incrementar los márgenes para compensar el impuesto se repite con los prestadores médicos. Con esto, el encarecimiento de los Planes de Salud es mayor.

En la provincia de Buenos Aires, las prestaciones médicas están gravadas con alícuotas diferenciales. Las consultas médicas y algunas prácticas de diagnóstico están gravadas con un alícuota de 3,5%, mientras que otros tipos de prácticas de diagnóstico, como imágenes y laboratorios con el 1,5%. Los servicios de internación están gravados con una alícuota del 1,5%. Los medicamentos con una alícuota de 4,5%. Esto significa que los prestadores médicos privados también deben incrementar sus márgenes de utilidad. En lugar de cobrar \$80 por las prestaciones médicas que le proveen deben cobrar \$81,8 para compensar el efecto del Impuesto.

De esta forma, si los prestadores médicos cargan \$1,8 por cada \$80 de servicios médicos a las entidades de medicina prepaga y, a su vez, las entidades deben cargar \$3,7 por cada \$100, el Plan de Salud pasa de \$103 a costar \$108,5 dado que el Impuesto a los Ingresos Brutos sobrecarga a prestadores y entidades de medicina prepaga con \$5,5 por cada \$100.



Como la actividad de los cuidados privados de la salud es una actividad de márgenes muy reducidos, la penalización que impone el Impuesto a los Ingresos Brutos al sector de la salud privada es alta e inequitativa.

Esto ilustra cómo el Impuesto a los Ingresos Brutos se convierte en un factor importante de encarecimiento de la salud. El porcentaje que a primera vista puede parecer no alto, pero si se tiene en cuenta que se está asumiendo que la actividad tiene un margen esperado de utilidad muy modesto (3% del costo total) en el agregado representa una cantidad de recursos que prácticamente duplica los márgenes de utilidad.

El Impuesto a los Ingresos Brutos impone mayores penalizaciones mientras menores sean los márgenes de utilidad. Como la actividad de los cuidados privados de la salud es una actividad de márgenes muy reducidos, la penalización que impone el Impuesto a los Ingresos Brutos al sector de la salud privada es alta e inequitativa.

EL IMPUESTO A LOS INGRESOS BRUTOS PROMUEVE LA CONCENTRACIÓN VERTICAL EN DESMEDRO DE LOS PRESTADORES INDEPENDIENTES DE LA SALUD

Para observar el uno de los tantos efectos distorsivos que tiene este impuesto nótese que si las entidades de medicina prepaga deben pagar el Impuesto a los Ingresos Brutos cuando media una acción de compraventa entre un prestador de salud y una entidad de medicina prepaga (una consulta, una radiografía, un análisis bioquímico, una intervención quirúrgica, una internación, etc), la forma de evitar el impuesto es a través de la integración vertical. Esto es, que la entidad de medicina prepaga sea la propietaria de los prestadores médicos. De esta forma, la entidad produce los servicios médicos, con ello no realiza una transacción monetaria de mercado y, por lo tanto, no paga el Impuesto. Es una situación injusta y discriminatoria para los profesionales, instituciones de diagnósticos y tratamientos, y clínicas y sanatorios que aspiran a trabajar en forma independiente de los financiadores de la salud. Toda vez que una entidad de medicina prepaga tenga servicios propios y contratados con prestadores independientes, se verá beneficiada de operar con sus servicios propios en desmedro de los

independientes a raíz de que el distorsivo Impuesto a los Ingresos Brutos penaliza las transacciones entre médicos e instituciones médicas independientes y las entidades de medicina prepaga. Para la profusa tradición argentina de desarrollo médico independiente este impuesto impone una fuerza de retroceso que, por lo menos, debería ser reflexionada.

CONCLUSIÓN Y REFLEXIÓN DE POLÍTICA

La presente nota no pretende sugerir que las provincias deben renunciar a recaudar sus propios impuestos. Por el contrario, lo que se procura señalar es que las provincias puedan asumir responsabilidades recaudatorias con diseños impositivos que no sean tan rudimentarios como el Impuesto a los Ingresos Brutos. El Impuesto al Valor Agregado es un impuesto menos distorsivo (en la medida que sea universal y sin sectores eximidos). En este sentido, podría lo recomendable es dar mayor participación a las provincias en la recaudación o fiscalización del IVA y perfeccionar sus parámetros de distribución automática a las provincias (coparticipación). De esta forma, el Estado provincial puede financiarse sin apelar, superpuestamente, a un impuesto tan corrosivo como el que grava los ingresos brutos de las entidades.

La Provincia de Buenos Aires sólo ejemplifica lo que ocurre, sólo con diferencia de matices, en el resto de las jurisdicciones. Además de financiarse con este pernicioso impuesto, las últimas tendencias han sido hacia la elevación de su presión impositiva. Hace tres años las alícuotas para los dispositivos de salud se ubicaban entre el 1,5% y el 2,5%, luego tendieron a ir hacia el 3,5% y ahora, en muchos productos, se están elevando hasta el 4,5%. Con esto, se está tendiendo a colocar a los servicios de salud en similitud de tratamiento impositivo a los bienes superfluos. El Impuesto a los Ingresos Brutos encarece la atención médica y los seguros de salud privados, con esto se aleja a muchos ciudadanos de menor poder adquisitivo del acceso a la medicina privada. ■■