

El impuesto al valor agregado continúa su expansión

Más países están incorporando el IVA, y su contribución a la recaudación mundial está en aumento

Ruud de Mooij y Artur Swistak



HACE DOS MIL AÑOS, cuando los emperadores chinos comenzaron a construir la Gran Muralla para defender sus dominios de los temidos guerreros de las estepas, la construcción se financió, en parte, con los ingresos de un impuesto sobre la sal. El impuesto chino sobre la sal, que data del siglo III a. C., es uno de los primeros ejemplos en el mundo de un impuesto sobre un bien de consumo.

La historia, a menudo turbulenta, de estos impuestos incluye desde los impuestos sobre el consumo de té y tabaco hasta los impuestos sobre los ingresos brutos de amplia aplicación en el siglo XX. Hoy día, el equivalente moderno es el IVA o impuesto al valor agregado, el cual ha sido una fuente importante de ingresos para más de 160 países y tiene una participación promedio de más del 30% en la recaudación tributaria total. (Una excepción notable es Estados Unidos, donde no se aplica el IVA). Como proporción del PIB, el IVA representa entre el 4% en países en desarrollo de bajo ingreso y más del 7% en las economías avanzadas. Por ser una fuente visible de ingresos, el IVA ha concitado todo tipo de críticas —a veces justas; otras no—, pues a menudo no se lo entiende bien.

Cómo funciona

Cada vez que compramos algo en una tienda, podemos ver en el recibo que se ha agregado el IVA al precio neto de venta. Sin embargo, el IVA no grava únicamente las ventas a consumidores finales: también se aplica a todas las transacciones previas en la cadena de suministro entre empresas, lo que evoca a un impuesto sobre los ingresos brutos. Sin ajuste, este impuesto tendría un efecto cascada (pago de impuesto sobre impuesto), lo que crearía importantes distorsiones en la economía.

Para evitarlo, el IVA utiliza un mecanismo de acreditación, en virtud del cual las empresas tienen derecho a acreditar el IVA pagado por sus insumos (IVA crédito o soportado) con cargo al IVA cobrado sobre sus ventas (IVA débito o repercutido). En definitiva, el IVA solo grava al consumidor final.

Tomemos un IVA del 20% y el ejemplo de un almacén local que vende yogur a un precio con IVA de USD 1,50. El precio neto sin IVA es USD 1,25 y el almacén cobra USD 0,25 de IVA (20% de USD 1,25). El almacén posiblemente haya comprado el yogur a una fábrica a un precio neto de USD 1,00. Pero paga a la fábrica USD 1,20 al incluir un IVA de USD 0,20.

Cuando el almacén remite el IVA que nos ha cobrado a la autoridad tributaria local, puede usar el crédito de USD 0,20 por el IVA soportado, según surge de la factura de compra. Así pues, la tienda tiene una deuda por IVA de tan solo USD 0,05 con la autoridad fiscal. La fábrica, a su vez, remitirá IVA por USD 0,20, a menos que haya comprado la leche a un granjero que también cobra IVA sobre la venta, en cuyo caso la fábrica también tendría derecho a un crédito.

El principio de cargo y crédito se aplica a lo largo de toda la cadena de suministro. En definitiva, el Estado recibe USD 0,25 por la venta del yogur, pero el importe se remite secuencialmente en montos menores en las distintas etapas de la cadena. Es así como todas las empresas actúan como agentes de recaudación para el Estado.

Esto puede parecer engorroso, pero el principal atractivo del IVA radica precisamente en la recaudación del impuesto a lo largo de la cadena de suministro: este sistema promueve el cumplimiento voluntario, pues todas las empresas tienen el incentivo de pedir una factura al vendedor para poder descontar el IVA soportado. Este mecanismo intrínseco de autocumplimiento reduce el riesgo de evasión fiscal.

En general, el IVA ha resistido la globalización y su porción de la recaudación ha aumentado en las últimas décadas.

El IVA se tributa en destino, es decir donde reside el consumidor. Para eso se utiliza un mecanismo de ajuste en frontera que incluye las importaciones, pero excluye las exportaciones de la base del IVA (con un régimen que aplica una tasa cero sobre las exportaciones). Esto garantiza que todo el consumo nacional, y solo ese consumo, tribute el impuesto, independientemente de que los bienes y servicios se compren en el mercado local o extranjero.

Sin embargo, en el método de IVA por sustracción, las administraciones tributarias deben generar reintegros, en especial para las empresas exportadoras, que tienen abundantes créditos de IVA por la compra de insumos. Estos reintegros suelen ser difíciles de administrar en las economías en desarrollo. Sin embargo, el no pagarlos puede crear problemas de liquidez para las empresas y desalentar la inversión.

IVA ideal y real

El sistema de IVA ideal tiene una base amplia que incluye todo el consumo final y una única tasa del impuesto, generalmente entre el 15% y el 20%. Esto significa que los consumidores no tienen incentivo para desplazar el consumo hacia bienes y servicios con menos impuestos. La única distorsión radica entre bienes y servicios comprados en el mercado formal y los bienes y servicios informales producidos en el hogar. Sin embargo, rediseñar el IVA poco puede contribuir a mitigar esta distorsión.

Por su parte, las concesiones fiscales del IVA no son útiles para lograr objetivos ajenos a la recaudación. Por ejemplo, tratar de ayudar a los hogares pobres eximiendo a los alimentos del IVA puede tener un costo significativo para la recaudación. Después de todo, los ricos también compran alimentos, y por lo general en cantidades mucho mayores. Una ayuda más eficiente consistiría en combinar impuestos progresivos sobre la renta y transferencias de efectivo. En ese mismo sentido, la diferenciación de tasas tampoco es eficaz para reglamentar comportamientos como la bebida, el tabaco y la contaminación; es preferible usar impuestos selectivos al consumo que graven el alcohol, el tabaco y las emisiones.

La mayoría de los impuestos al valor agregado difieren del diseño que proponen los libros de texto. Los países suelen combinar tasas reducidas, exenciones y programas especiales. Algunas de estas medidas buscan simplificar la administración del impuesto. Por ejemplo, muchos

países establecen un umbral mínimo de facturación para la inscripción en IVA; de ese modo, las microempresas no se ven obligadas a inscribirse y evitan así el costo asociado de cumplimiento y administración. La mayoría de las exenciones y tasas reducidas se adoptan para mejorar el impacto distributivo del IVA, pero socavan el objetivo recaudatorio principal, tanto directa como indirectamente, pues aumentan el costo de la recaudación y con frecuencia facilitan el fraude. Las reformas que buscan eliminar estas concesiones del IVA a menudo han encontrado gran resistencia de poderosos grupos de presión con intereses creados.

El próximo IVA

En general, los países han sorteado bien los desafíos que va planteando el IVA. Por ejemplo, para hacer frente al creciente comercio electrónico internacional, se han introducido formularios simplificados de inscripción en IVA para proveedores no residentes. Para gravar la prestación de servicios digitales, las plataformas en línea se han vuelto agentes de recaudación. Las nuevas tecnologías digitales también pueden sumar oportunidades. Por ejemplo, la cadena de bloques (*blockchain*) y el dinero digital podrían en el futuro dar a las administraciones tributarias información sobre las transacciones en toda la cadena de suministro, de modo que deje de ser necesario el sistema de IVA en múltiples etapas. Y si estas transacciones pueden vincularse con información sobre las personas, los impuestos al consumo podrían personalizarse y competir con los impuestos sobre la renta personal como instrumento eficiente de redistribución.

En general, el IVA ha resistido la globalización y su porción de la recaudación ha aumentado en las últimas décadas. Entre los países que recientemente lo han adoptado se incluyen Angola, Arabia Saudita, Bahrein, Bangladesh, los Emiratos Árabes Unidos, Omán y Suriname; por su parte, Bhután, Kuwait, Liberia, Qatar y Timor-Leste prevén introducirlo en breve. Ya sea en su forma actual o con modificaciones, el futuro del IVA como importante instrumento recaudatorio está garantizado. **FD**

RUUD DE MOOIJ es Director Adjunto y **ARTUR SWISTAK** es Economista Principal del Departamento de Finanzas Públicas del FMI.