

El atractivo del IVA

*Liam Ebrill, Michael Keen, Jean-Paul Bodin
y Victoria Summers*

El impuesto al valor agregado (IVA) nació en los países europeos y latinoamericanos más adelantados, pero en los últimos 15 años comenzó a aplicarse en muchísimos países en desarrollo y en transición. Según un estudio reciente del FMI, puede ser una herramienta indispensable para movilizar recursos y modernizar el sistema tributario, pero solo si se lo estructura e instrumenta bien.

EN EL ÁMBITO de la tributación, la trayectoria ascendente, rápida e ininterrumpida del IVA fue el cambio más destacado de fines del siglo XX. Hace 40 años, era prácticamente desconocido fuera de los tratados y las disquisiciones teóricas. Hoy, es un componente fundamental en más de 120 países y capta alrededor de un cuarto de la recaudación mundial.

El IVA es un tributo a la venta de productos en todas las etapas de elaboración. Lo que lo distingue es que permite a las empresas computar los impuestos que pagan por los insumos materiales como créditos contra los que aplican a sus propias ventas. A diferencia de los impuestos a las ventas minoristas —que inciden solo en la etapa del consumidor final—, la recaudación se hace a lo largo del proceso de producción. A diferencia de un simple impuesto sobre el volumen de negocios —que grava todas las ventas, intermedias o finales— los productores pueden recuperar el que pagaron por los insumos. Como a final de cuentas no afecta al precio de los insumos, el IVA no distorsiona las decisiones de la empresa sobre la producción y no crea “cascada”: no hay un “impuesto al impuesto”, como sucede cuando en un mismo proceso se gravan tanto el insumo como el producto. Además, sus efectos son muy transparentes. Tienen que participar todas las compañías con un volumen de negocios anual superior a un límite determinado, no solo las que se dedican a la venta final al consumidor. Pero en última instancia es el valor neto de esa venta final lo que sirve de base imponible, de modo que si funciona correctamente, el IVA es un impuesto sobre el consumo final. Hay otras maneras de gravar el consumo, como el impuesto a las ventas minoristas, pero

el hecho de que el IVA se recaude a lo largo de la cadena de producción es una ventaja práctica considerable.

En un ejemplo sencillo, la empresa A vende su producto (que no requiere insumos materiales) por \$100 a la empresa B, que a su vez vende su producto por \$400 al consumidor final, ambas cifras sin incluir impuestos. Supongamos también que el IVA es del 10%. A le cobra a B \$110 y le remite al gobierno \$10 en impuestos. B le cobra al consumidor final \$440 y remite \$30 en impuestos: un impuesto sobre el producto de \$40 menos un crédito de \$10 por el impuesto cobrado por el insumo. El gobierno recauda así \$40. En cuanto al efecto económico, el impuesto equivale a un tributo del 10% sobre la venta final (no hay ningún incentivo tributario para que B cambie de método de producción ni para que las dos empresas se fusionen), pero en la práctica la recaudación es más eficaz. Si por algún motivo A no le cobrara el impuesto a B, por ejemplo, el gobierno seguiría recibiendo \$40 de B (que no tendría ningún crédito para descontar del impuesto sobre el producto). Si A no cobrara el impuesto, el gobierno recibiría por lo menos los \$10 de A. Esa es otra ventaja: aun si B es un minorista que se las arregla para evadir los impuestos, el gobierno recibe \$10 de A con el IVA. Con el impuesto a las ventas minoristas, la recaudación sería cero.

Antes de la adopción del IVA, los impuestos indirectos internos estaban limitados por lo general a productos estrictamente definidos, como el alcohol y el tabaco, y a los impuestos sobre las ventas y el volumen de negocios. La distorsión vinculada al impuesto sobre el volumen de negocios, sumada a la necesidad de aumentar la recaudación estatal —en muchos casos para compensar la eliminación de

aranceles a la importación provocada por la liberalización del comercio—, impulsó la búsqueda de otras soluciones, pero la adopción del IVA fue lenta. Pese a propuestas en Francia en los años veinte y en Japón en 1949, no apareció concretamente hasta 1948 en Francia. Brasil fue el primer país latinoamericano en instituirlo, en 1967, y su adopción en Dinamarca ese mismo año marcó el comienzo de su difusión en Europa (cuadro 1). Se generalizó con rapidez en el mundo industrial y Sudamérica hasta fines de los años setenta y tardó solo una década en llegar a las economías en desarrollo y en transición. Cabe destacar que la cantidad de países africanos que lo adoptaron pasó de 2 a 30 en la última década.

Desde hace más de 30 años el FMI ha tenido un papel fundamental en la escena internacional, asesorando a los países miembros en la estructuración e instrumentación del IVA. Por esa razón, hace poco emprendió un estudio profundo sobre facetas críticas de la utilidad del impuesto —que sorprende por lo poco evaluada— y su aplicación óptima. Las conclusiones son alentadoras: la trayectoria ascendente del IVA parece haber sido, en términos generales, beneficiosa; pero se puso de manifiesto que el éxito del IVA no es automático: exige buena estructuración e instrumentación durante muchos años.

La eficiencia y la equidad en la balanza

¿Estamos frente a la fuente eficiente y equitativa de ingresos que se presagiaba? Como es difícil hacer una observación directa del aporte del IVA a la eficiencia, optamos por la vía indirecta de plantearnos si los países que lo aplican suelen tener una mayor relación recaudación tributaria total/PIB, suponiendo que si el IVA reduce el costo de eficiencia de la recaudación, el gobierno recaudaría más. Los resultados indican que, si hay IVA y si los demás factores —el PIB per cápita y la apertura de la economía— son iguales, hay algunos indicios de una indudable relación mayor ingresos y donaciones del gobierno general/PIB; menos indicios de una tasa mayor de recaudación del gobierno general, y ningún indicio

de una tasa mayor (o menor) de recaudación del gobierno central. Aunque son difíciles de interpretar y obviamente exigen más investigación, nos llevan a pensar que el IVA podría promover la recaudación de manera eficiente.

El criterio tradicional para determinar la eficiencia recaudatoria del IVA es el “índice de eficiencia”: el índice de recaudación del IVA respecto del PIB, dividido por la tasa normal del IVA. El problema es que este criterio está contaminado por errores de medición del PIB y, fundamentalmente, que el parámetro de referencia debería ser el consumo total (la base “ideal” del IVA). Si por un error a nivel de políticas, por ejemplo, entrara inversión en la base imponible, el índice de eficiencia mejoraría, pero el IVA sería peor. Para evitar ese problema, recurrimos al “índice de eficiencia C”, o sea la relación recaudación del IVA/consumo, dividida por la tasa normal (cuadro 2): un IVA aplicado a todo el consumo a una tasa uniforme —el parámetro de referencia al que suelen apuntar las recomendaciones del FMI— tendría una eficiencia C del 100%. Descubrimos que los siguientes factores acompañan a una eficiencia C relativamente elevada:

- Relación comercio exterior/PIB relativamente elevada (quizá porque en cierta medida es más fácil cobrar el IVA en el lugar de importación que a escala nacional).
- Altos índices de alfabetización.
- Antigüedad del IVA (cuanto más temprano se lo instituya, mejor funciona).

No solo para los países ricos

Se suele decir que el IVA es un impuesto intrínsecamente complejo, engorroso para contribuyentes y autoridades, y por consiguiente poco adecuado para los países en desarrollo, cuya capacidad de contabilización puede ser limitada, incluso a niveles básicos. Pero lo que importa no es si el IVA es más beneficioso para los países en desarrollo que para los desarrollados, ni si funciona mejor en países con una infraestructura administrativa más avanzada, porque esto ocurre con cualquier impuesto. Lo que importa es si el IVA es peor que las

demás alternativas para los países en desarrollo. En otras palabras, teniendo en cuenta los costos de administración y cumplimiento para todos los participantes, ¿funciona mejor que los demás impuestos usados para recaudar ingresos parecidos?

Como no es posible comprobar de manera fehaciente los costos de recaudación de los demás impuestos en los países en desarrollo, analizamos los sistemas tributarios de doce países africanos —seis francófonos y seis anglófonos— antes y después del IVA. Existen muchos parecidos entre los impuestos indirectos que lo precedieron (sobre el volumen de negocios en el modelo francés y sobre las ventas de los fabricantes en el

Cuadro 1

El atractivo del IVA

Tras difundirse por Europa y América Latina, el IVA fue adoptado por varios países en desarrollo durante el último cuarto de siglo.

	África al sur del Sahara (43)	Asia y el Pacífico (24)	UE (más Noruega y Suiza) (17)	Europa central y BRO ¹ (26)	Norte de África y Oriente Medio (21)	América (26)	Peque- ñas islas (27)
2001 (Abril)	27	18	17	25	6	22	8
1989	4	6	15	1	4	16	1
1979	1	1	12	0	1	12	0
1969	1	0	5	0	0	2	0

Fuente: Recopilación del personal del FMI.

Nota: Las cifras entre paréntesis denotan el total de países de cada región en septiembre de 1998.

¹Estados bálticos, Rusia y otros países de la antigua Unión Soviética.

Cuadro 2

La eficacia en cifras

El IVA ofrece mayor eficiencia recaudatoria cuanto más “antiguo” es y en países con economías relativamente abiertas y altos índices de alfabetización.

(Porcentaje)

	África al sur del Sahara	Asia y el Pacífico	América	UE (más Noruega y Suiza)	Europa central y BRO ¹	Norte de África y Oriente Medio	Pe- queñas islas
Índice de eficiencia ²	27	35	37	38	36	37	48
Índice de eficiencia C ²	38	58	57	64	62	57	83

Fuente: Cálculos del personal del FMI.

¹Estados bálticos, Rusia y otros países de la antigua Unión Soviética.

²El índice de eficiencia es el índice de recaudación del IVA respecto del PIB, dividido por la tasa normal del IVA. El índice de eficiencia C es la relación recaudación del IVA/consumo, dividida por la tasa normal del IVA, y es un criterio mejor de la eficacia.

británico): gran variedad de tasas, a menudo poco diferenciadas; numerosas exenciones específicas; exenciones al ramo minorista; tratamiento diferencial de importaciones y ventas internas, y en algunos casos “precios de fábrica” artificiales para formar la base imponible. En particular, todos tenían complejos métodos para evitar la cascada —inherente de los impuestos sobre el volumen de negocios—, precisamente lo que tan bien hace el crédito en múltiples etapas del IVA. Según nuestro estudio, en muchos países en desarrollo un IVA simple con un nivel de inscripción —el volumen de negocios a partir del cual se cobra el impuesto— elevado sería más fácil de administrar que las demás alternativas.

Ahora bien, dado que la mayoría de los países aún sin IVA son pequeños y que más de un cuarto son economías insulares con menos de un millón de habitantes, ¿los afecta nuestro estudio? Las conclusiones indican que en los países pequeños con IVA, el índice de eficiencia C es notablemente elevado y promedia el 65%, más o menos como en los países de la UE. Esto concuerda con la observación anterior de que existe una fuerte correlación entre el buen funcionamiento del IVA y la apertura, pero es necesario plantearse las demás alternativas. El hecho de que sea más fácil de recaudar en una economía pequeña y abierta no significa que sea el impuesto óptimo; podría haber otros.

Esta posibilidad nos llevó a comparar el IVA con un arancel uniforme a todas las importaciones porque, ante la ausencia de costos de recaudación, lo que más conviene a las arcas de una economía pequeña es tributar el consumo y no el comercio exterior. Según cálculos aproximados, tendría que haber diferenciales bastante grandes entre los costos de recaudación para aventajar la eficiencia del IVA. Con todo, si la producción interna es de pocas etapas, el IVA podría resultar no mucho más beneficioso que un impuesto a las ventas minoristas o, en especial, un arancel uniforme. Sus ventajas son más numerosas cuanto menor el porcentaje de importaciones dentro del PIB, menor la proporción de consumo importado, y mayor el porcentaje de bienes intermedios en las

importaciones. A medida que la economía se desarrolla, aumentan las ventajas del IVA.

Conceptos para una estructuración óptima

El análisis del asesoramiento brindado por el FMI y su experiencia en 37 países demuestran que muchos aspectos de estructuración del IVA no son problemáticos. Sin embargo, cabe señalar que en varias facetas las recomendaciones son uniformes, independientemente del país, pero que no han sido aceptadas del todo.

- El sistema de tasa cero, que sin tributar las ventas ofrece un crédito por el impuesto pagado sobre los insumos, se recomienda solo para las exportaciones, pero en la práctica se lo usa más.

- El establecimiento de créditos por insumos para compras de capital no es tan oportuno como se aconseja.

- Las exenciones —cuando no se paga impuesto sobre el producto pero tampoco se computa un crédito por el insumo— son más comunes de lo que se recomienda, restableciendo las distorsiones en las decisiones sobre insumos que el IVA precisamente evita y poniendo en riesgo su transparencia.

- Varios países usan una variedad de tasas, en lugar de la tasa única que por lo general prefiere el FMI, pero la situación definitivamente mejoró la década pasada.

- El nivel de inscripción suele estar fijado al nivel de un volumen de negocios mucho más bajo de lo que se aconseja.

El nivel mínimo de inscripción tiene gran importancia porque se ha dicho que su bajo nivel inicial ha sido uno de los principales defectos del IVA: en Ghana fracasó en 1995 (US\$20.000) y prosperó cuando se restableció en 1999 (US\$75.000); en Uganda casi fracasó al debutar en 1996 en US\$20.000, antes de pasar a US\$50.000. Sin costos administrativos ni de cumplimiento, el nivel mínimo más eficiente sería sin lugar a dudas cero. Pero así no ocurre: lo más práctico es fijarlo en el punto donde se equilibran los costos de recaudación que se ahorran y los ingresos que se pierden. En la mayoría de los países, la base del valor agregado está concentrada entre relativamente pocas empresas; por ende, es mucho más eficiente establecer un nivel mínimo elevado. Parece haber resistencia a este concepto por varias razones; concretamente, la idea de que es injusto excluir a las empresas más pequeñas y de que la recaudación será mayor cuantas más compañías tributen. Hay algo de verdad pero, en nuestra opinión, prima la ventaja de concentrar el IVA en un número relativamente pequeño de grandes contribuyentes.

Un arma en la lucha contra la pobreza

El IVA, ¿es regresivo de por sí o es un instrumento poderoso contra la pobreza? El temor más común es que atenta contra la distribución del ingreso real. Ahora bien, más que uno u otro impuesto, es el sistema tributario en su totalidad, en

conjunción con la política de gasto público, el que influye en la pobreza y la equidad. A nivel teórico, para los pobres, un impuesto regresivo podría ser la mejor manera de financiar un gasto favorable que compense holgadamente los efectos nocivos del impuesto mismo. Obviamente, lo importante es lo que sucede a nivel real en la mayoría de los países en desarrollo que tengan IVA.

Todavía hay pocos estudios sobre el IVA en el mundo en desarrollo, pero los hechos parecen insistir en que no es un impuesto especialmente regresivo; los realizados en Côte d'Ivoire, Guinea, Madagascar y Tanzania muestran que los pobres pagan un porcentaje menor del IVA total que el porcentaje del consumo total que les corresponde. Fundamentalmente, el IVA ha resultado más progresivo que los impuestos sobre el comercio exterior que a menudo ha remplazado. Es probable que muchos que piensan que el IVA es especialmente regresivo lo estén comparando con un impuesto progresivo y eficaz sobre la renta de las personas físicas. La comparación es poco trascendente, en vista de las grandes dificultades de los países en desarrollo para administrar este último.

En un plano más amplio, pocos impuestos sirven para fines de equidad: las políticas de gasto los superan por lejos en ese sentido, aunque muchos países de bajo ingreso tienen una capacidad muy limitada para focalizar bien el gasto. No se debe dar por sentado el margen que se tiene para perseguir objetivos distributivos del lado del gasto, pero está claro que la tarea primordial de la tributación es recaudar lo necesario con la menor distorsión posible de la actividad económica.

Sencillez ante todo

El IVA contribuye a mejorar sustancialmente la administración tributaria general, sobre todo mediante la creación de entidades más integradas y procedimientos modernos basados en el cumplimiento voluntario, pero en países en desarrollo y en transición han quedado expuestas fallas de instrumentación sustanciales:

- La falta de integración entre las administraciones a cargo de los impuestos directos e indirectos en algunos países.
- La dificultad de instituir sistemas viables de autoliquidación —el contribuyente declara y paga basándose en sus propios cálculos— con la posibilidad de una auditoría oficial.
- La necesidad de programas de auditoría eficaces basados en métodos de selección por análisis de riesgo.
- La necesidad de reintegrar sin demora los pagos en exceso a ciertos contribuyentes, especialmente a los exportadores, que gracias a la tasa cero no pagan impuesto sobre el producto pero pueden recuperar el que pagaron sobre las compras.

Los últimos años han complicado los reintegros en muchos países. Existe una tensión inquietante entre la importancia de evitar demoras a la hora de efectuarlos —porque de lo contrario el IVA pierde gran parte de su atractivo económico— y el deseo del gobierno de evitar fraudes, unido a la tentación de incrementar los ingresos simplemente postergando el pago. De hecho, en nuestra opinión, los reintegros son el talón de Aquiles del IVA. El asesoramiento al respecto



Michael Keen (en primer plano) es Asesor y Victoria Summers y Jean-Paul Bodin, Subjefes de División, del Departamento de Finanzas Públicas del FMI. Liam Ebrill (der.) es Director Adjunto del Departamento de Elaboración y Examen de Políticas del FMI.

está influido en gran medida por las limitaciones de los entes tributarios, ya que los países con poca capacidad administrativa sencillamente no pueden reintegrar sin demora todos los pagos en exceso. Generalmente, la principal causa de estos problemas es la falta de mecanismos de auditoría eficaces, y la importancia de crearlos quizá no haya recibido la atención debida en gran parte del asesoramiento y la asistencia técnica brindada. En la actualidad, el FMI aconseja efectuar reintegros solo a los exportadores y en algunos casos a los importadores de grandes volúmenes de bienes de capital, ofreciendo procedimientos agilizados a los contribuyentes con buenos antecedentes de cumplimiento y ciertas demoras y arrastres a otros.

El IVA en el futuro

Los temas críticos que se plantearán incluirán sin duda la fijación del IVA en Estados descentralizados y dentro de bloques comerciales regionales, donde no haya controles fronterizos oficiales; el tratamiento debido del sector financiero, y la reducción del perjuicio que causa la multiplicidad de tasas y exenciones, que atentan aún más contra la lógica fundamental del tributo. A un nivel más básico, poco reconocido hasta la fecha, se plantean las relaciones entre el IVA y los ingresos sobre la renta a nivel nacional e internacional. Pese a enormes avances, el IVA alberga posibilidades aún no del todo explotadas y quizá ni siquiera concebidas. **F&D**

Este artículo se basa en el libro de los autores, The Modern VAT, publicado por el FMI en 2001.