

# **Resolviendo la trinidad imposible de los impuestos al consumo El IVA Personalizado**

**Alberto Barreix  
Martín Bès  
Jerónimo Roca<sup>1</sup>**

**Septiembre 2011**

## **Abstract**

En este documento se presenta una propuesta para resolver la Trinidad Imposible de la progresividad de un impuesto al consumo, cuyos elementos son una base amplia, una alícuota uniforme y alivio para los contribuyentes más pobres. La propuesta consiste en la generalización de la base tributaria del Impuesto al Valor Agregado compensada con una transferencia a los deciles más pobres de la población. Para poder implementar esta propuesta los autores proponen adoptar los instrumentos de focalización y de entrega de beneficios que ya tienen quince años de aplicación exitosa en la nueva generación de programas sociales de América Latina como son los de transferencias condicionadas de ingresos.

Este artículo forma parte de un trabajo más amplio que llevan adelante sus autores sobre políticas fiscales y equidad.

---

<sup>1</sup> Alberto Barreix ([albertoba@iadb.org](mailto:albertoba@iadb.org)) y Martín Bès ([bes.martin@gmail.com](mailto:bes.martin@gmail.com)) (Banco Interamericano de Desarrollo), Jerónimo Roca ([jeronimor@rcn.com](mailto:jeronimor@rcn.com)) (Oficina de Planeamiento y Presupuesto, Uruguay). Este trabajo no representa necesariamente la posición del Banco Interamericano de Desarrollo ni de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto de Uruguay.

# **Resolviendo la trinidad imposible de los impuestos al consumo El IVA Personalizado**

## **Índice**

1. Introducción
2. El Impuesto al Valor Agregado:
  - 2.1. Características del impuesto y su papel en un sistema tributario moderno
  - 2.2. El IVA y la equidad
  - 2.3. La trinidad imposible de los impuestos al consumo
3. Respuestas a la regresividad del IVA
  - 3.1. El sistema universal
  - 3.2. La solución japonesa
  - 3.3. La solución canadiense
  - 3.4. El IVA digital
  - 3.5. El IVA personalizado. La trinidad posible
    - 3.5.1. Resolviendo la trinidad imposible
    - 3.5.2. Criterios alternativos de compensación
4. Estimación de la Propuesta de Personalización del IVA
  - 4.1. La aplicación del IVA Personalizado a Costa Rica
  - 4.2. La aplicación del IVA Personalizado a Uruguay
5. Conclusiones y Alternativas de Política

Anexo

Bibliografía

## 1. Introducción<sup>2</sup>

La consolidación de la democracia ha sido acompañada por mejoras en la gestión macroeconómica en América Latina y el Caribe. Ambos factores, han permitido a estos países aprovechar las condiciones internacionales más favorables de la última década a efectos de priorizar el ataque a la pobreza, la indigencia y la desigualdad.

A pesar de esto, el análisis de la equidad de la política fiscal encuentra que el impacto distributivo de la política fiscal, tanto gasto como ingresos, es poco importante en la región (Barreix, Roca y Villela (2006) y (Barreix, Bès y Roca (2009)). El avance ha sido más marcado en el diseño de los programas que forman parte del gasto público social, y en particular de aquellos que buscan quebrar la transmisión intergeneracional de la pobreza mediante el aumento de la inversión de capital humano de los segmentos de la población que se ubican en los primeros deciles de la escala de distribución del ingreso.

Por el contrario, se observa un progreso más modesto por el lado impositivo y frecuentemente se culpa al modelo tributario vigente como el causante de la desigualdad que impera en la región. En particular el IVA es frecuentemente mencionado por el carácter regresivo que caracteriza a los impuestos indirectos. Si bien nosotros rechazamos el simplismo asociado a esta postura, creemos que el diseño del impuesto podría mejorarse a efectos de atender el desafío que plantea la desigualdad en la región, la cual encabeza el ránking mundial en esta materia. Más aún, consideramos que esta mejora puede hacerse afirmando la función de pilar que el IVA desempeña en un sistema tributario moderno mediante la adopción de los instrumentos de focalización y de entrega de beneficios que ya tienen quince años de aplicación exitosa en la nueva generación de programas sociales de América Latina como son los de transferencias condicionadas de ingresos.

Nosotros consideramos que los programas de transferencias condicionadas de ingresos presentan enormes oportunidades de fertilización cruzada desde el campo de los programas

---

<sup>2</sup> Los autores agradecen a Juan Carlos Benítez por la asistencia en la preparación estadística y a Delenise Lettieri Vidal por la edición del documento. También quisiéramos destacar a Juan Diego Trejos y Jordi Prat por sus valiosos aportes.

de gasto público social al de la política tributaria, las cuales han sido mayormente desaprovechadas por los responsables de esta última.

Este documento se organiza como sigue. La segunda sección examina las características del Impuesto al Valor Agregado, su impacto en términos de equidad y el desafío planteado por la *“Trinidad Imposible de los Impuestos al Consumo”*. La sección 3 analiza distintas respuestas introducidas a nivel práctico y en la esfera teórica para mitigar la regresividad del IVA, entre las cuales está el IVA Personalizado. En la cuarta sección se presentamos simulaciones de un ejercicio de “Personalización del IVA” para Costa Rica y Uruguay. La quinta y última sección presenta un resumen de conclusiones.

## 2. El Impuesto al Valor Agregado

A partir de su introducción en Francia en 1954 como un gravamen al consumo, el impuesto al valor agregado fue adoptado por la mayoría de los sistemas tributarios del mundo, al punto que EEUU es la única nación desarrollada y uno de los pocos países que no lo aplica. La capacidad del IVA de generar ingresos significativos y estables está determinada porque grava el consumo total, el cual representa entre el 70% y el 80% del PIB en una economía moderna. Es precisamente su base amplia lo cual permite asegurar elasticidad con el nivel de actividad y su neutralidad con respecto al ahorro y entre los productos gravados.

<b>Cuadro 1</b>				
<b>Pilares Fiscales</b>				
<b>Como % sobre PBI – Promedio Simple 2008/2009</b>				
	OCDE (2)	América Latina (4)	Caribe	Resto del Mundo (5)
Ingresos Tributarios (1)	41.5	24.2	28.1	31.2
IVA	6.7 (3)	6.6	5.9	6.5
Impuesto a la Renta	12.6	4.7	11.4	6.3
Empresas	3.6	3.1	9.0	3.5
Personas	9.0	1.6	2.4	2.8
Resto	12.0	9.1	9.3	10.0
Seguridad Social	10.2	3.8	1.5	8.4

(1) Incluye seguridad social pública y privada e ingresos netos de entidades públicas recaudados por explotación de recursos naturales  
(2) Excluye Chile, México y Turquía      (3) Incluye Impuesto a las Ventas EEUU  
(4) Incluye Chile y México      (5) Incluye Turquía y comprende 40 países de Europa del Este (14), África (10) y Asia (16).

El Cuadro 1 presenta la composición de la recaudación impositiva en distintos grupos de países, verificándose la elevada participación del IVA en los sistemas tributarios presentados independientemente del grado de desarrollo de un país. Esto permite afirmar que el IVA es uno de los pilares centrales de cualquier sistema tributario moderno<sup>3</sup>.

### ***2.1 Características del impuesto y su papel en un sistema tributario moderno***

El IVA está estructurado como un impuesto al consumo en la mayoría de los países donde se aplica. Si bien existen diversas maneras de calcular la obligación tributaria, conceptualmente esta surge de la diferencia entre el monto cobrado en la venta de un bien o servicio (débito tributario) y el abonado en las compras asociadas a la producción de dicho bien o servicio (crédito tributario). Estas últimas incluyen los bienes de capital empleados en la producción del artículo vendido. Los bienes y servicios se gravan en el país en que son consumidos, lo cual se conoce como el principio de destino. Consiguientemente, las importaciones son gravadas al ingresar al país, mientras que a los exportadores se les reintegra lo pagado por este impuesto en la compra de insumos. Las características del tributo favorecen una administración centralizada, algo que han adoptado la mayoría de los países del mundo<sup>4</sup>.

A diferencia de otros impuestos al consumo (p.ej. el impuesto a las ventas minoristas o los selectivos al consumo), el cálculo del impuesto es multi-fásico ya que el monto se determina en cada paso de la cadena de transacciones hasta la venta final del bien o servicio en cuestión. Este aspecto de su diseño del impuesto favorece su fiscalización al contraponer los intereses de los contribuyentes en las sucesivas transacciones en la medida que el incentivo a subestimar ventas de un grupo de estos se enfrenta con el de sobreestimar las compras de los otros. Esta característica del diseño del impuesto no

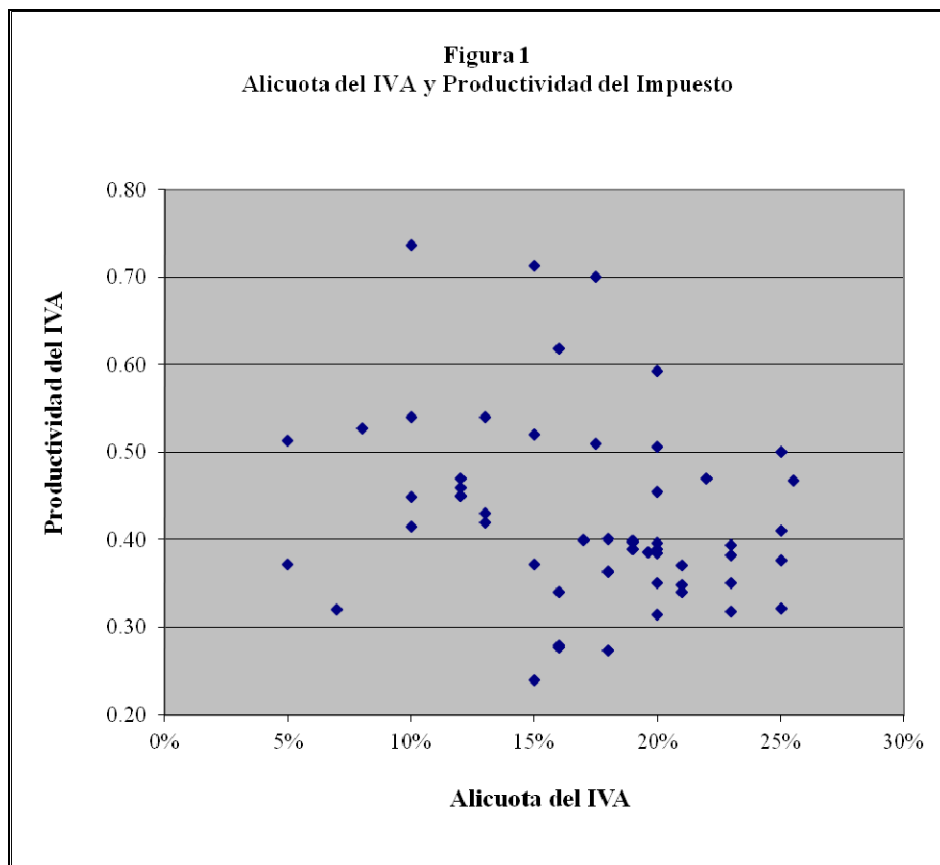
---

<sup>3</sup> Los dos restantes son el sistema de imposición a la renta y los que gravan al trabajo para financiar el sistema de seguridad social. Ver Barreix y Roca (2007).

<sup>4</sup> Hay algunos arreglos institucionales diferentes, entre los cuales se pueden mencionar los casos de Brasil, donde el impuesto es una facultad tributaria de los estados y de Alemania donde la administración está a cargo del nivel intermedio (Länder), el cual coparticipa la recaudación con el gobierno federal. En Canadá el IVA es una facultad tributaria del gobierno federal. La agencia tributaria, *Canada Revenue Agency*, administra el impuesto en todo el territorio con excepción de Quebec, donde el servicio es prestado por la administración tributaria provincial.

elimina la evasión, la cual llega a ser significativa en algunos países<sup>5</sup> Para contrarrestarla, los países que con mayor éxito administran este gravamen han dedicado muchos recursos al análisis del soporte documental de las transacciones (régimen de factura electrónica).

Como en cualquier impuesto, la recaudación se determina a partir de la alícuota y la base imponible. Factores de simplicidad administrativa aconsejan la aplicación de una única alícuota, complementada por un gravamen a tasa cero de las exportaciones. Sin embargo preocupaciones con la regresividad del impuesto determinan que la alícuota general aplicada a la mayoría de los bienes y servicios sea complementada por una lista de bienes y servicios exentos cuyo consumo se quiere promover. Además de la preocupación con cuestiones de equidad distributiva, muchos bienes y servicios se excluyen de la base imponible del impuesto por consideraciones de complejidad administrativa. Entre estos se destacan muchos productos de las canastas de alimentos, la producción agropecuaria y la mayoría de los servicios, incluyendo los financieros.



<sup>5</sup> Ver Keen and Smith (2007) y IMF (2011).

El impacto de la exclusión de bienes y servicios de la base imponible del IVA y la evasión del impuesto se refleja en la productividad impuesto, el cual se define como el cociente entre la recaudación del tributo como porcentaje del PIB y su alícuota. La estimación de la productividad del IVA para los países de América Latina y el Caribe y los de la OCDE se presentan en la Figura 2.

## ***2.2 El IVA y la equidad***

La regresividad atribuida a los impuestos al consumo en general y al IVA en particular se debe a que no discrimina por la capacidad de pago de los contribuyentes. Esto resulta evidente si tomamos al ingreso de los individuos como indicador de bienestar al hacer un análisis del impacto distributivo del IVA. En este caso verificamos la regresividad del impuesto ya que los deciles más bajos dedican un porcentaje mayor de su ingreso al pago de este impuesto que los deciles superiores<sup>6</sup>.

El Cuadro 2 examina el carácter regresivo y el impacto redistributivo del IVA desde la perspectiva del Ingreso para los países de América Central, Panamá y República Dominicana. Se puede observar que la tasa efectiva del impuesto es mayor para los primeros dos deciles de la distribución del ingreso que para los dos deciles superiores. Esto arroja un resultado esperable: un valor negativo del indicador de Kakwani debido a que el pago del impuesto se distribuye con mayor equidad que el ingreso en la población (el valor del Cuasi-Gini del IVA es menor que el Gini del Ingreso antes del IVA).

No es infrecuente encontrar un análisis que explica la concentración del ingreso de un país con la elevada participación del IVA en su estructura tributaria. En la parte inferior del Cuadro 2 podemos observar el impacto del IVA en la concentración del Ingreso en los países citados. Como se puede observar si bien el indicador de Reynolds-Smolensky refleja el efecto concentrador del Ingreso del impuesto, lo cierto es que la intensidad del fenómeno es muy moderada, observándose cambios recién a partir del tercer decimal.

---

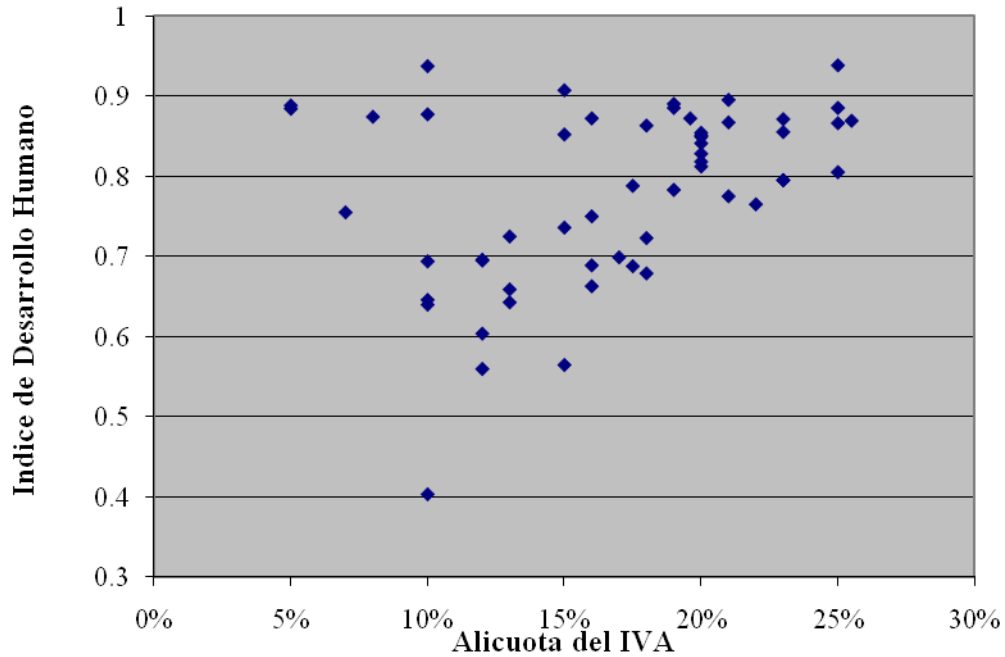
<sup>6</sup> Este resultado se invierte si se toma como indicador de bienestar al consumo. En este caso el pago del impuesto se concentra en los deciles superiores debido a que son los que más consumen en términos absolutos. En el Anexo 1 se presenta el Cuadro Y que difiere del Cuadro 2 en que se empleó al Consumo como indicador de Bienestar en vez del Ingreso.

<b>Cuadro 2</b>							
<b>IVA – Deciles Según Ingreso de los Individuos</b>							
<b>1. Progresividad</b>	<b>Costa Rica (2004)</b>	<b>Dominicana (2004)</b>	<b>El Salvador (2006)</b>	<b>Guatemala (2000)</b>	<b>Honduras (2005) (*)</b>	<b>Nicaragua (2001)</b>	<b>Panamá (2003)</b>
Tasa efectiva Impuesto/Ingreso (en %)							
1er decil más pobre	5.4	8.8	24.0	20.2	10.2	8.6	4.4
2do decil más pobre	4.2	5.5	15.2	9.1		5.1	1.7
2do decil más rico	3.5	3.0	7.0	5.4		3.4	1.2
1er decil más rico	3.0	2.0	6.5	4.9	5.0	3.4	1.4
Gini Ingreso antes del IVA	0.5770	0.5106	0.5034	0.5957	0.5697	0.5963	0.6364
Cuasi – Gini del IVA	0.4920	0.3258	0.3626	0.4601	0.4800	0.5028	0.5472
Kakwani (si < 0 => regresivo; si > 0 => progresivo)	-0.0850	-0.1847	-0.1408	-0.1356	-0.0897	-0.0935	-0.0892
<b>2. Redistribución</b>	<b>Costa Rica</b>	<b>Dominicana</b>	<b>El Salvador</b>	<b>Guatemala</b>	<b>Honduras</b>	<b>Nicaragua</b>	<b>Panamá</b>
Gini Ingreso después del IVA	0.5801	0.5156	0.5167	0.6034	0.5747	0.5998	0.6375
Reynolds – Smolensky	-0.0031	-0.0050	-0.0133	-0.0077	-0.005	-0.0035	-0.0011
Perdedores (deciles)	1 al 9	1 al 9	1 al 7	1 al 8	Quintiles 1 a 4	1 al 9	1 al 5 y 10
<i>Memo: Recaudación IVA (como % del PBI)</i>	4.9	3.9	7.0	4.8	6.2	6.4	1.6
<i>(*) Quintiles</i>							
<i>Fuente: Barreix, Bès y Roca (2009)</i>							

Esto no debe sorprender ya que el impacto distributivo debe medirse sobre el conjunto de la política fiscal y no únicamente sobre los impuestos y mucho menos sobre uno sólo de ellos, por más significativo que este fuera. Esto es así debido a que el impacto relativamente regresivo de un impuesto puede ser neutralizado e incluso revertido a través de la focalización del gasto en bienes, servicios y transferencias en los segmentos de menor ingreso de la población. Ejemplos de un marco fiscal progresivo es el que presentan Goñi y otros (2008) para el caso de un conjunto de países europeos. Sin embargo, este no es el único resultado posible ya que frecuentemente la magnitud y/o la focalización del gasto no alcanza a revertir estructuras tributarias regresivas con lo cual la política fiscal no contribuye a mejorar la distribución del ingreso en un país. Este es el resultado encontrado por Barreix, Bès y Roca (2009) para los países de Centroamérica, Panamá y República Dominicana. En última instancia, la progresividad o regresividad de la política fiscal de un país es una cuestión empírica que refleja los acuerdos políticos de una sociedad.



**Figura 2**  
**Alicuota del IVA y Desarrollo Humano**



Una manera más intuitiva de presentar la disyuntiva IVA/Equidad se ofrece en la Figura 2. En esta se contrasta el Índice de Desarrollo Humano (IDH) con alícuotas del IVA vigentes en los países de América Latina y el Caribe y en los miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). El IDH es un indicador multidimensional elaborado por las Naciones Unidas para 169 países que mide el bienestar de la población (ver UNDP 2010). El valor máximo del índice es 1 y el país con mayor calificación, Noruega, tiene un puntaje de 0.938. El país del Caribe con mayor calificación es Barbados, con un puntaje de 0.788 que lo ubica en la posición 42 del ránking mundial. Chile es país latinoamericano con mayor puntaje, 0.783, ubicándose en la posición 45. Como se puede observar en la Figura 2, no existe una relación definida entre el desarrollo humano y el IVA, medido a través de su alícuota.

### ***2.3 La trinidad imposible de los impuestos al consumo***

A pesar de los argumentos de los párrafos precedentes, en muchos sistemas tributarios se ha intentado mitigar la regresividad del IVA mediante la introducción de alícuotas múltiples, la exclusión de bienes y servicios de la base imponible y/o una combinación de ambas. El carácter universal de estas intervenciones no permite discriminar entre contribuyentes a efectos de mejorar la focalización de beneficiarios, que deberían ser aquellos que pertenecen a los deciles inferiores de la población. En definitiva, la exención del IVA equivale a un subsidio generalizado que favorece mayoritariamente el consumo de los sectores más ricos de la población a un costo elevado para las finanzas públicas, lo cual carece de sentido.

Queda así planteado un dilema en el diseño de la política impositiva, al cual podemos denominar como la trinidad imposible de los impuestos al consumo<sup>7</sup>. En palabras de Ainsworth (2006 b) “Ningún impuesto al consumo ha tenido los tres atributos críticos de un impuesto progresivo al consumo: una base amplia, una alícuota uniforme y alivio medido para aquellos que presenten mayores necesidades.” En las siguientes páginas de este trabajo examinaremos distintas alternativas para resolver el dilema de la trinidad imposible de los impuestos al consumo.

### **3. Respuestas a la regresividad del IVA**

En esta sección se presentarán distintas soluciones para el problema de la regresividad del IVA mediante intervenciones sobre la base imponible, las alícuotas del impuesto, el alivio a los contribuyentes o una combinación de estas tres variables. La primera que se presenta la denominamos la Solución Universal debido a que en alguna medida ha sido adoptada por la mayoría de los sistemas tributarios del mundo. Posteriormente se examinan las respuestas implementadas en Japón y en Canadá a este problema y luego se presentarán dos propuestas teóricas, la formulada por Ainsworth (2006 a) y la nuestra.

---

<sup>7</sup> La Trinidad Imposible es un postulado de economía internacional que señala que es imposible que un país adopte un régimen de tipo de cambio fijo, la libre movilidad de capitales y autonomía en la política monetaria de manera simultánea.

### *3.1 El sistema universal*

La mayoría de los sistemas tributarios del mundo ha adoptado una respuesta común para contrarrestar la regresividad del IVA a la cual denominamos la Solución Universal. El primer paso de esta intervención consiste en identificar aquellos bienes y servicios con importante incidencia en la canasta de consumo de los sectores de menores ingresos y/o aquellos cuyo consumo se consideran de interés social. Los ejemplos clásicos son los productos alimentarios y los servicios de salud, educación, transporte e incluso las publicaciones en algunos países. El paso siguiente es eliminarlos de la base imponible (exenciones) y/o introducir tasas múltiples (tasas más reducidas que la alícuota general o incluso tasa cero) y aplicársela al conjunto de bienes y servicios señalado. Este tipo de intervenciones tiene un carácter *universal* debido a que beneficia a todos los consumidores, independientemente de su nivel de ingresos.

La Solución Universal es una respuesta tosca al problema planteado por la regresividad del IVA. Su tosquedad deriva del hecho que las medidas de alivio impositivo instrumentadas a través de tasas múltiples y exenciones de la base imponible benefician en términos *absolutos* más a los que más consumen, que son los deciles superiores de la distribución del ingreso. El carácter universal de la intervención tributaria no permite **discriminar entre contribuyentes y así beneficiar a la población que requiere de un alivio impositivo**, que es la de los deciles inferiores de la población. En definitiva, la exención del IVA equivale a un subsidio no-focalizado.

Esta situación se puede observar en el Cuadro 3 donde se presenta la distribución de consumo por decil en la economía de Uruguay y que resulta representativo a lo que sucede en todos los países de América Latina y el Caribe. En este cuadro los bienes y servicios están agrupados de acuerdo a su tratamiento en la legislación del IVA. Vemos que independientemente de si se trata de bienes y servicios gravados a la tasa básica, la mínima o exentos, el consumo se concentra en los tres deciles más ricos de la población. Esto plantea lo que se puede denominar el “error de inclusión” de la exención del IVA y deriva del hecho que alrededor entre el 55% y el 65% del consumo de las tres categorías

de bienes y servicios se concentra en los deciles 8 a 10. De este modo se verifica la situación paradójica que el intento de aliviar a los individuos de los deciles más pobres de la población mediante medidas universales (exención de bienes y servicios del impuesto) acaba beneficiando más a los grupos que perciben los mayores ingresos de la sociedad. Además de generar este efecto indeseado, este diseño tiene un efecto indirecto también negativo debido a que resta ingresos tributarios que pudieran haber sido destinados a financiar gasto público social focalizado en los deciles más pobres.

<b>Cuadro 3</b>			
<b>El costo de inclusión del IVA</b>			
<b>Uruguay - Consumo gravado y exonerado de IVA</b>			
	<b>Tasa Básica</b>	<b>Tasa Mínima</b>	<b>Exentos</b>
1	2.2	2.7	2.3
2	3.2	3.8	3.0
3	4.3	5.0	4.0
4	5.4	5.8	4.7
5	6.7	7.3	6.1
6	8.1	9.0	6.9
7	10.4	11.1	9.5
8	12.2	13.5	10.9
9	16.9	16.7	16.4
10	30.7	25.3	36.2
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>
<b>40% más pobre</b>	15.0	17.2	13.9
<b>20% más rico</b>	47.6	41.9	52.6
<b>20% más rico / 40% más pobre</b>	3.17	2.44	3.78

*Fuente: Roca ( 2009)*

La Solución Universal es relativamente fácil de instrumentar desde el punto de vista de política tributaria a partir de los pasos definidos en los párrafos precedentes. Sin embargo esta simplicidad no se mantiene desde la perspectiva de la gestión del IVA, generando problemas que serán mayores cuanto más compleja sea la estructura de exenciones y tasas múltiples de los bienes y servicios afectados y cuanto más débiles sean las administraciones tributarias. Al mismo tiempo aumenta el costo de cumplimiento de los contribuyentes.

### 3.2 *La solución japonesa*<sup>8</sup>

Como vimos en la sección anterior, el Sistema Universal identifica los bienes y servicios considerados de interés social y a continuación introduce tasas múltiples y/o exenciones a la base imponible para revertir la regresividad del IVA. Esta lógica se invierte en el diseño del IVA adoptado en Japón. En este país se parte de la identificación de la población a la cual se desea beneficiar y posteriormente se exime del impuesto a esta población cuando ella consume este conjunto acotado de bienes y servicios.

De acuerdo a Ainsworth (2006 d) y Beyer and Ishimura (1993), los bienes y servicios a los cuales se busca eliminar de la base imponible del impuesto al consumo japonés se agrupan en 13 categorías y a su vez presentan dos modalidades: las universales y las focalizadas. Dentro de las universales figuran el préstamo y transferencia de la tierra, la transferencia de activos financieros, los intereses pagados sobre préstamos y sobre bonos públicos y privados y pólizas de seguro, estampillado del correo, la mayoría de los servicios gubernamentales, bienes relacionados con los partos, servicios de entierro y cremación y bienes empleados por individuos con disminuciones físicas.<sup>9</sup>

El rasgo distintivo de las cinco restantes categorías de bienes y servicios focalizadas que Ainsworth denomina “quirúrgicos” es que afecta grupos específicos de beneficiarios, los cuales fueron explícitamente identificados en el proceso legislativo. La primera categoría de bienes y servicios exentos se refiere a los asociados a tratamientos médicos pero benefician únicamente a los individuos que reciben prestaciones definidas en un conjunto limitado de leyes. El resultado de las exenciones es que los servicios médicos son gravados cuando los beneficiarios no están “protegidos” por estas leyes, los cuales corresponden con individuos con un mayor nivel de ingresos y a los extranjeros<sup>10</sup>.

---

<sup>8</sup> Esta sección está basada en Ainsworth (2006 d)

<sup>9</sup> Estos bienes se definen en decretos complementarios a la ley del Impuesto al Consumo.

<sup>10</sup> Ley de Seguro de Salud, Ley de Seguro de Salud del Pueblo, Ley de Seguro de Salud de los Navegantes, Leyes de las Asociaciones de Asistencia Mutua de Servidores Civiles del Gobierno Nacional y de los Gobiernos Locales, La Ley de Ancianidad y la Ley de la Asociación de Asistencia Mutua de los Empleados de Escuelas Privadas.

Las restantes cuatro categorías “quirúrgicas” son los servicios sociales en los hogares, servicios y textos educativos y alquileres de viviendas. Las exenciones de estos restantes bienes y servicios se rigen por conceptos análogos a la de los tratamientos médicos. En todos los casos se especifica que las exenciones regirán únicamente para un grupo de beneficiarios definidos en la legislación que ordena la prestación de estos servicios.

El resultado de la instrumentación del IVA en Japón es que individuos que consuman el mismo bien o servicio enfrentarán un costo fiscal diferente en función de si la legislación los ha identificado como beneficiarios del alivio impositivo. Esto impone un requerimiento inicial en la formulación de la política tributaria de identificación de la población beneficiaria consumidora de cada uno de los bienes y servicios que se desea exonerar. El segundo requerimiento se da sobre la administración tributaria. Para entender esto resulta ilustrativo uno de los ejemplos propuestos por Ainsworth (2006 d). De acuerdo a la legislación japonesa, el tratamiento impositivo del IVA originado en la venta de un mismo diccionario será distinto si lo adquiere un alumno del secundario, un universitario o un alumno inscripto en un instituto terciario de un curso de duración menor al año.

El diseño del IVA japonés evita la pérdida de recaudación originado en el Sistema Universal que se origina en el beneficio de segmentos de la población pertenecientes a los deciles superiores de ingresos, los cuales no requieren de alivio impositivo. Sin embargo, resulta claro que la especificidad de los bienes y servicios y de la población beneficiaria identificada en la legislación impositiva introduce una complejidad en la administración tributaria y requiere de una sociedad con una importante adhesión social al cumplimiento de dicha legislación. El otro aspecto negativo es su carácter intrusivo derivado de la necesidad de asegurarse que las exenciones impositivas asociadas a consumos determinados beneficien únicamente a los segmentos poblacionales identificados en la población.

### ***3.3 La solución canadiense***

El IVA canadiense tiene una alícuota uniforme y exenciones para bienes y servicios con importante incidencia en la canasta de consumo de los sectores de menores ingresos. Los

ejemplos clásicos de estas exenciones son los alimentos y los medicamentos, los cuales tienen una participación mayor en la canasta de consumo de los individuos de menores niveles de ingreso. Como resulta habitual, las exportaciones están gravadas a tasa cero.

La novedad de la solución canadiense radica en que introduce una transferencia que beneficia a un grupo de contribuyentes a efectos de revertir parcialmente el impacto del impuesto. El monto de la transferencia se define en función del estado civil, número de integrantes del grupo familiar y del nivel de ingreso del contribuyente. La transferencia se realiza en forma trimestral y la administra *Canada Revenue Agency*, la entidad responsable por la administración tributaria canadiense<sup>11</sup>.

El sistema canadiense adopta un enfoque mixto, combinando los elementos centrales del Sistema Universal con transferencias a los contribuyentes en función de los tres parámetros señalados. Este hace que los ingresos fiscales se vean reducidos tanto por la exención de la base como por las transferencias. Desde el punto de vista de implementación, el sistema es relativamente simple en lo que respecta a las exenciones pero complejo en lo que hace a la identificación de los beneficiarios elegibles de recibir transferencias.

El primer requisito es contar con una base de datos de la población con información confiable respecto a sus ingresos y los integrantes de su grupo familiar. Esto se ve facilitado en este país debido a la elevada formalidad que presenta su estructura económica. Esto se refleja en la calidad de la información de la cual dispone *Canada Revenue Agency*, la entidad responsable de la administración tributaria del país y que también administra los pagos de los programas sociales del gobierno federal. Esto ha permitido desarrollar un sistema de información con un grado de confiabilidad del cual disponen un grupo muy reducido de países desarrollados. Sin embargo, es precisamente la existencia de niveles de informalidad, las cuales se ubican en el intervalo del 40% al 60% de la población en economías emergentes, lo que dificulta su aplicación en las mismas.

---

<sup>11</sup> La transferencia se denomina *Goods and Services Tax Credit*, donde el *Goods and Services Tax* es la denominación del IVA en Canadá. [http://www.cra-arc.gc.ca/bnfts/gsthst/gstc\\_pymnt09-eng.html](http://www.cra-arc.gc.ca/bnfts/gsthst/gstc_pymnt09-eng.html)

### 3.4 *El IVA digital*

Ainsworth (2006 a) examina la alternativa de combinar un IVA con características similares al que impera en la mayoría de países de la Unión Europea con una dosis importante de tecnología, la cual denomina el IVA-Digital (D-VAT en su propuesta original). La propuesta resulta interesante a pesar que el IVA no se aplica en EEUU debido a que propone enfrentar el desafío planteado por la regresión del impuesto con el empleo masiva de tecnología a efectos de individualizar el consumo y así “personalizar” el IVA.

En la propuesta de Ainsworth la facturación declaración y recaudación impositiva se realiza en tiempo real, para lo cual se requiere el empleo de sistemas informáticos que serían desarrolladas por empresas proveedoras de Tecnología de Transacciones Certificadas. La excepción a este requerimiento tecnológico serían aquellos establecimientos con facturación inferior a un umbral a determinar. El sistema propuesto se complementaría con una tarjeta de identidad con información biométrica, la cual permite eximir a su tenedor del impuesto en el momento de la transacción con un mínimo riesgo de fraude. Las compras realizadas por el grupo de beneficiarios que reciben estas tarjetas se gravarían a tasa cero, es decir no acumularían los pagos del IVA en sus etapas precedentes. En la propuesta de Ainsworth esto ocurre en tiempo real en cada transacción.

El principal requerimiento de esta propuesta es una masiva inversión en sistemas de información, algo que únicamente estaría al alcance de países desarrollados. Aún así, si bien existe experiencia en el funcionamiento de todos los componentes de este sistema en forma individual, no existe experiencia del funcionamiento integrado de todos los componentes en millones de transacciones en tiempo real.

Adicionalmente, el empleo de la tarjeta IVA-Digital presenta problemas de invasión de privacidad mayores que los señalados para la solución japonesa comentada en la subsección 4.2. En este caso el problema para la privacidad de las personas deriva del hecho que el sistema permitiría conocer, y serían un requisito para la fiscalización del impuesto, la totalidad de las transacciones realizadas por las personas exentas por los beneficiarios de



la exención impositiva, el precio y cantidad de cada artículo adquirido, el lugar y el momento donde éstos realizan sus compras, etc.

### ***3.5 El IVA personalizado. La trinidad posible***

En esta sección presentamos nuestra propuesta para resolver la ***trinidad imposible de los impuestos al consumo***, deteniéndonos en los tres desafíos principales que presenta el problema: la identificación de los individuos a los cuales se desea proveer alivio tributario, la adopción de un criterio objetivo de determinación del monto de ese alivio y el mecanismo de entrega del alivio tributario. En la sub-sección siguiente revisamos brevemente otros criterios de compensación de la carga del IVA.

#### ***3.5.1 Resolviendo la trinidad imposible***

El punto de partida de nuestra propuesta es generalizar la base imponible. Las únicas exenciones que se mantendrían son aquellas que tengan sentido desde el punto de vista de la administración del impuesto y/o las de algunos casos que resultan necesarias para mantener la consistencia en el tratamiento tributario de conceptos similares.

El ejemplo típico son los servicios de la intermediación financiera, los cuales son exentos por la imposibilidad técnica de imputar con precisión el IVA por los servicios que presta el intermediario financiero a sus depositantes y a sus prestatarios. Esto se debe a que el cruce de los flujos de servicios, del ahorrista y el prestamista, no permite la clara asignación del IVA como es en casos de flujos unidireccionales, sea tanto de ventas entre empresas de diferentes sectores, por ejemplo, del agro a la industria o de ésta al comercio (flujo vertical), o entre empresas de un mismo sector (flujo horizontal). Otro ejemplo de dificultad administrativa es el de los alquileres, los cuales son exonerados de la base por la dificultad de controlar a un número significativo de personas no registradas. Esta excepción no tendría justificación si pudiera llevarse a cabo eficazmente su cobro,

Por su parte, a efectos de igualar el tratamiento de la inversión en activos físicos con la formación de capital humano en un IVA de base consumo se propone eliminar los gastos en servicios de salud y educación de la base imponible del IVA. Esto se debe a que los servicios de educación y salud son gastos asociados a la inversión (formación de capital humano).

El segundo elemento de nuestra propuesta consiste en unificar la alícuota impositiva. Esta recomendación es consistente con las mejores prácticas y responde fundamentalmente a la necesidad de simplificar la administración del impuesto y obtener mayor neutralidad<sup>12</sup>. Con respecto al nivel de la alícuota, esta debe definirse en función del diseño fiscal de cada país. Como se desprende de la Figura 1, la alícuota presenta bastante variabilidad entre los países donde se aplica el impuesto, desde un mínimo de 5% en Canadá a las tasas superiores al 20% en Argentina, Brasil y Uruguay y en algunos países europeos<sup>13</sup>.

El tercer elemento de la propuesta de personalización del IVA es la implementación del alivio del impuesto a aquellos individuos que se desea beneficiar, en nuestro caso aquellos que se ubican en los deciles inferiores en términos de distribución del ingreso. Esto requiere dos tipos de acciones: determinar el monto del alivio a ser otorgado e identificar a los individuos que se beneficiarán de este alivio.

Con respecto a la primera cuestión se propone estimar la incidencia de la aplicación del IVA sobre las canastas de consumo de los distintos deciles que integran la población de un país. A continuación se elige un decil de corte y se determina el monto del alivio del impuesto a ser otorgado. En la simulación que presentamos en este trabajo el alivio será igual al impuesto que debería pagar el decil de corte en función de su canasta de consumo en el caso que el impuesto se hubiera generalizado información que proviene de la *Encuesta de Hogares*. El monto resultante se transfiere a los individuos a los que se busca aliviar del impuesto.

---

<sup>12</sup> Sin embargo, cabe señalar que el IVA Personalizado puede implementarse con múltiples alícuotas.

<sup>13</sup> Corresponde a la tasa del Gobierno Federal únicamente. Algunas provincias adicionan a esta tasa una sobretasa la cual se aplica sobre la misma base imponible, dando lugar al impuesto a las ventas armonizado (*Harmonized Sales Tax- HST*).

Cabe señalar que el término “Personalizado” proviene del hecho que la propuesta busca compensar el impacto del impuesto sobre el consumo de una persona promedio perteneciente al decil al cual se busca beneficiar. Por el contrario, esta propuesta descarta efectuar un seguimiento pormenorizado del consumo de los individuos a efectos de aplicar el impuesto a determinados bienes y servicios a efectos de desestimular su consumo. Este seguimiento del consumo constituiría una intromisión injustificada en la intimidad de las personas en general y en particular de los segmentos más pobres de la sociedad. El instrumento adecuado para desestimular el consumo de un bien o servicio que tenga externalidades negativas es el impuesto selectivo al consumo, el cual debe aplicarse sin discriminar entre los sectores sociales<sup>14</sup>. Adicionalmente, un seguimiento del consumo a nivel producto para cada beneficiario impondría un costo importante a la administración tributaria debido a la cantidad de transacciones por supervisar.

A diferencia de los programas de carácter universal, el segundo paso de la Personalización del IVA requiere identificar a los beneficiarios del programa (i.e. aquellos individuos a los cuales se transferirá el alivio impositivo). La identificación de beneficiarios de programas públicos presenta desafíos y genéricamente es susceptible a corrupción, frecuentemente materializada a través de prácticas de clientelismo en países en desarrollo. El reconocimiento del papel de la informalidad en la limitación al acceso a la Seguridad Social llevó a que la nueva generación de programas de asistencia social de América Latina hiciera un enorme esfuerzo en la identificación de beneficiarios. La valiosa experiencia acumulada en los últimos 15 años de programas de transferencias condicionadas de ingresos en América Latina registra ejemplos exitosos de focalización como los de Brasil, Chile, México y Uruguay. La aplicación de este conocimiento en la ejecución de otros programas sociales (aquellos diferentes de las transferencias condicionadas de ingresos donde se originaron) es algo más o menos extendido en estos países<sup>15</sup>. Este conocimiento

---

<sup>14</sup> Este es el caso de bebidas alcohólicas y derivados del tabaco. En el caso que se quiera fomentar el consumo se debe introducir un subsidio.

<sup>15</sup> El Banco Mundial lo eleva a la categoría de “capital institucional” en los países donde el sistema está correctamente implementado. Ver World Bank (2009).

no ha sido tomado en cuenta para el diseño de la política tributaria y consideramos que constituye uno de los elementos que viabiliza la propuesta del IVA Personalizado

Para esto se definen parámetros de elegibilidad y luego se combina la inscripción de los aspirantes al beneficio (auto-selección) con la verificación de los postulantes del cumplimiento de dichos parámetros de elegibilidad por parte de la entidad encargada de la administración del programa. Esta es una actividad compleja donde se pueden cometer errores de inclusión de individuos que no cumplen con los requisitos para recibir el beneficio y errores de exclusión de personas que sí deberían hacerlo. Los detalles de la metodología de identificación y monitoreo varían entre los países de la región, los cuales han desarrollado exitosamente instrumentos de comprobación previa de medios de vida (*proxy means testing*) donde se realizan un análisis estadístico riguroso contrastando la información de la población beneficiarias con la proveniente de la Encuesta de Hogares, visitas de campo, cruce de información de requisitos de elegibilidad con los de la condicionalidad de la transferencia, etc.

Por su parte, el proceso de entrega de beneficios se ha simplificado significativamente mediante la aplicación de tecnología disponible. En este sentido se propone entregar los beneficios mediante la acreditación mensual en una tarjeta electrónica del monto equivalente a la incidencia del IVA en la canasta de consumo del decil de corte. La tarjeta electrónica permite efectuar compras en comercios o retirar los fondos acreditados a través de la red bancaria<sup>16</sup>. Nuevamente se observa una importante experiencia en la región proveniente de los programas de transferencias condicionadas de ingresos los cuales utilizan este sistema desde hace varios años. Aún antes de estos programas la administración tributaria de Argentina (AFIP) ha implementado programas de devolución de IVA a través de medios electrónicos desde el comienzo de la década y posteriormente el mecanismo se ha extendido a los programas sociales como son los de transferencias de ingresos. Por su parte, República Dominicana implementó exitosamente un proceso similar

---

<sup>16</sup> Esta solución es fácilmente aplicable a medios urbanos pero puede presentar desafíos en ámbitos rurales que carecieran de la presencia del sistema bancario y de una adecuada interconexión de los comercios con la red de pagos. Sin embargo, el acelerado proceso de urbanización de América Latina limita este problema a determinadas regiones dentro de los países.

para el otorgamiento del subsidio al Gas Licuado de Petróleo en el 2008, en este caso se limita a este consumo, incluyéndolo como un rubro más en la tarjeta magnética donde se acreditan las fondos a cada beneficiario del Programa de Solidaridad (transferencias condicionadas).

Esta propuesta tiene varias ventajas. En primer lugar la generalización de la base imponible del IVA aumenta la recaudación, una parte de la cual se transfiere a los grupos a los cuales se desea beneficiar. En segundo lugar la generalización del IVA facilita la administración del tributo y al mismo tiempo estimula la formalidad mediante el empleo de medios de pago electrónicos. Asimismo, la determinación del monto de reintegro obedece a un criterio objetivo (por ejemplo, la incidencia del impuesto en la canasta de consumo del decil) por lo cual no resulta invasivo respecto a las decisiones de consumo de los individuos. Por último, la tecnología propuesta, tanto para determinar el monto del beneficio (la devolución del IVA en este caso), la identificación de los beneficiarios y el mecanismo de entrega está disponible y está ampliamente difundida en la mayoría de los países del mundo.

### ***3.5.2 Criterios alternativos de compensación***

Existen tres grandes criterios para compensar por el impacto del IVA. El primero es el *progresista* y fue presentado en la sub-sección 3.5.1 precedente. En este caso el monto transferido se incorpora al ingreso disponible de los individuos, lo cual les permite acceder a un mayor nivel de consumo presente y consiguientemente de bienestar. El destino de la transferencia cambia cuando se adopta el segundo criterio, que denominamos *pro-pensión*. En este caso los recursos se asignan a una cuenta individual para financiar la pensión (*el consumo futuro*) del beneficiario (*a la Levy 2008*). El criterio *pro-pensión* permite subsanar una de las principales deficiencias del sistema de seguridad social en América Latina, que es la exclusión de los beneficios que afecta al sector informal. Esto es así debido a que los beneficiarios del sistema de seguridad social se identifican a partir de sus contribuciones a dicho sistema, las cuales se producen a partir de la retención en la fuente de los salarios. Esto no es un tema menor en América Latina, donde aproximadamente el

40% empleo presenta algún grado de informalidad y donde no es inusual la exclusión de más de la mitad de la población del sistema de pensiones.

El criterio restante es el *regresivo* y consiste en la devolución de un porcentaje de la compra mensual realizada a través de un medio electrónico. Su nombre deriva del hecho que la devolución será mayor cuanto mayor es el consumo y cuanto mayor sea la proporción de ese consumo que se haga a través de medios electrónicos. En caso de adoptarse este criterio se debe establecer un límite a la devolución del impuesto a efectos de contrarrestar la regresividad y su costo fiscal. Sin embargo, el criterio tiene un impacto positivo en términos de formalización de las transacciones, lo cual se traduce en una mejora de la dimensión horizontal de la equidad.

#### **4. Estimación de la Propuesta de Personalización del IVA**

En esta sección se examina la simulación del ejercicio de Personalización del IVA realizados para los caso de Costa Rica y Uruguay. Ambos países fueron elegidos debido a que se identificaron elementos que contribuyeran a una implementación exitosa de la propuesta. En este sentido se consideró que la extensión de la base imponible constituye una mejora importante al diseño vigente del IVA principalmente en Costa Rica, mientras que los cambios en la alícuota representan una mejora en el caso de Uruguay. Asimismo, los atributos socio-económicos (PIB per cápita, capacidad institucional, equidad distributiva, niveles de pobreza e indigencia, etc.) permiten anticipar una mejora en términos de la equidad a raíz de las modificaciones propuestas en el impuesto.

Barreix, Bes y Roca (2010) presentan un ejercicio similar, el cual difiere en que la compensación de los deciles inferiores se realiza por el impacto de la generalización en sus canastas de consumo (verbigracia no por el peso total del impuesto en esta canasta que es lo que se presenta en este trabajo) y en que se tomaron ocho países con un grado mayor de heterogeneidad a efectos de poder aislar los elementos que permitieran anticipar una implementación exitosa de la propuesta.

Este ejercicio optó por realizar una compensación tipo Slutsky, una transferencia del impuesto cobrado, sin efectuar cualquier tipo de ingeniería social asociado al destino de los fondos transferidos<sup>17</sup>. Los resultados de la estimación permiten ver el impacto en términos de recaudación del ejercicio de generalización de la base imponible, eliminar el beneficio para los deciles medios y superiores que se benefician por las exenciones de la base imponible de aquellos bienes y servicios “promovidos”. Por último, el ejercicio permite estimar el impacto en la distribución del ingreso, la indigencia y la pobreza de la propuesta.

#### ***4.1 La aplicación del IVA Personalizado a Costa Rica***

El IVA vigente en Costa Rica se caracteriza por un número relativamente elevado de bienes y servicios exentos de la base imponible, así como por una alícuota relativamente baja para el estándar de la región. Adicionalmente, aproximadamente el 8% del PIB se grava a tasa cero. En la simulación presentada en este trabajo se mantiene la alícuota en el 13%, y se generaliza la base imponible con excepción de unos pocos bienes y servicios: educación, y salud, transporte de pasajeros, la intermediación financiera, la venta y el alquiler de inmuebles.

El ejercicio propuesto es neutro en términos de la recaudación, ya que todo el aumento derivado de la generalización de la base se transfiere a los primeros tres deciles de la población.

El Cuadro 4 refleja la transferencia de la totalidad del aumento en la recaudación del IVA producida a partir de la generalización de la base imponible. La transferencia altera la distribución del pago del impuesto por cada decil. Como se puede observar los primeros cuatro deciles contribuían aproximadamente 12.1% de la recaudación total del IVA antes

---

<sup>17</sup> La idea principal de la compensación de Slutsky es la “eliminación” del efecto ingreso surgido del cambio de precios observando el cambio del conjunto de bienes y servicios de consumo óptimo como resultado del efecto sustitución. Diferente es el caso de la compensación de Hicks donde el consumidor es retribuido exactamente para que logre adquirir un conjunto de bienes y servicios que lo mantengan en la misma curva de indiferencia (nivel de utilidad surgido de preferencias del consumidor por las diferentes composiciones de la canasta de consumo) que antes del impuesto. En definitiva, Slutsky tiene la ventaja de que el poder comprar el mismo conjunto de bienes y servicios parece de más fácil aplicación que la determinación de niveles de utilidad.

<b>Cuadro 4</b>						
	<b>Costa Rica</b>			<b>Uruguay</b>		
<b>1. Aumento Recaudación IVA y Transferencia</b>	<b>Actual</b>	<b>Reforma</b>	<b>Variación</b>	<b>Actual</b>	<b>Reforma</b>	<b>Variación</b>
Aumento Recaudación IVA - %		0			15.3	
Transferencia/Aumento Recaudación IVA - %		100			74.6	
Transferencia/Recaudación IVA Actual - %		33.9			11.4	
<b>2. ¿Quién paga el IVA Neto? (*)</b>	<b>Actual</b>	<b>Reforma</b>	<b>Variación</b>	<b>Actual</b>	<b>Reforma</b>	<b>Variación</b>
1 a 4	12.1	-12.8	-24.9	15.4	7.4	-8.1
5 a 6	13.9	19.8	5.9	15.1	17.0	1.9
7 a 8	19.4	26.8	7.4	23.0	25.4	2.4
9 a 10	54.6	66.2	11.6	46.4	50.2	3.8
Total	100.0	100.0	0.0	100.0	100.0	0.0
(*) IVA Neto: IVA Generalizado descontada la Transferencia						
<b>3. Distribución del Y</b>	<b>Actual (*)</b>	<b>Reforma (**)</b>	<b>Variación</b>	<b>Actual (*)</b>	<b>Reforma (**)</b>	<b>Variación</b>
Gini	0.5801	0.5481	-0.0320	0.4778	0.4685	-0.0093
1 a 4	9.2	10.1	0.9	12.2	12.9	0.7
5 a 6	10.8	10.6	-0.2	13.6	13.4	-0.2
7 a 8	17.5	17.2	-0.3	21.7	21.5	-0.2
9 y 10	62.5	62.1	-0.4	52.5	52.2	-0.3
Total	100.0	100.0		100.0	100.0	
<b>4. Indigencia</b>	<b>Actual (*)</b>	<b>Reforma (**)</b>	<b>Variación</b>	<b>Actual (*)</b>	<b>Reforma (**)</b>	<b>Variación</b>
No. de Indigentes	239,216	166,418	-72,798	50,161	11,413	-38,747
% Indigentes	5.6	3.9	-30.4%	1.6	0.4	-1.2
<b>5. Pobreza</b>	<b>Actual (*)</b>	<b>Reforma (**)</b>	<b>Variación</b>	<b>Actual (*)</b>	<b>Reforma (**)</b>	<b>Variación</b>
No. de Pobres	989,251	755,817	-233,434	655,413	588,111	-67,302
% Pobres	23.2	17.7	-23.7%	20.9	18.8	-2.1
(*) Luego del IVA Actual      (**) Y- IVA Generalizado + Transferencia						



de la reforma, porcentaje que se revierte a un valor negativo a raíz de la transferencia luego de la misma. La neutralidad en términos de recaudación requiere que la contribución de los restantes deciles aumente, verificándose que el incremento en el pago del impuesto se intensifica en los grupos de mayores ingresos.

Los resultados de la reforma son muy positivos en términos de distribución del ingreso, observándose una reducción de tres puntos porcentuales del coeficiente de Gini. Esto permite reducciones importantes de la indigencia y la pobreza, del 30.4% y 23.7% respectivamente.

#### ***4.2 La aplicación del IVA Personalizado al Uruguay***

El diseño vigente del IVA en el sistema tributario uruguayo divide la base imponible en tres categorías de bienes y servicios, los cuales son gravados a la tasa básica (22%), la mínima (10%) o son exentos en función del incentivo que se haya querido otorgar a su consumo. La propuesta de este trabajo consiste en unificar la alícuota en el 19%, con la excepción de los servicios de salud, a los cuales se mantendría la tasa mínima actual del 10%. Por su parte, la base imponible se generalizaría con excepción de unos pocos bienes y servicios: educación, las naftas (las cuales ya son gravadas con un impuesto selectivo elevado), la intermediación financiera, la venta y el alquiler de inmuebles.

La transferencia beneficia a individuos que están por debajo de la línea de pobreza, quienes se ubican en los primeros tres deciles. A los dos deciles inferiores, los cuales concentran la población indigente del país, se les transfiere 2.8 veces la incidencia del IVA generalizado en la canasta de consumo del tercer decil. Asimismo se propone transferir 1.75 veces la incidencia de la canasta de consumo a los integrantes del tercer decil.

Como se desprende del Cuadro 4, se transfiere casi el 75% del aumento en la recaudación del IVA que se produce a raíz de la generalización de la base imponible y la virtual unificación de la alícuota. Esto significa que los ingresos tributarios aumentarían a raíz de

la implementación del IVA Personalizado, aunque esta reforma también podría diseñarse de manera de resultar neutra en términos de recaudación.

El impacto de la transferencia de la recaudación sobre la distribución del ingreso se resume en el Cuadro 4. Como se puede observar los primeros cuatro deciles contribuían con aproximadamente 15.4% de la recaudación total del IVA antes de la reforma, porcentaje que se reduce a un poco menos de la mitad luego de la misma. Aproximadamente el 77% de esta reducción sería aportada por los cuatro deciles superiores, reflejando la concentración del ingreso, y del consumo, entre estos sectores de la sociedad.

Si bien el coeficiente de Gini se reduce en casi un punto, la mejora entre la reducción de la indigencia y la pobreza es muy asimétrica. En este sentido el número de indigentes se reduce en casi el 80% como consecuencia de las transferencias a los deciles más bajos de la población mientras que el número de pobres, una vez descontada la población indigente, apenas resulta alrededor de 5% menos al final del ejercicio. Consecuentemente, el aumento de la recaudación permitido por la reforma tributaria, equivalente a un punto y medio porcentual del PIB, tiene un impacto significativo en términos de reducción de indigencia pero más modesto en términos de pobreza.

## **5. Conclusiones**

La modernización de los sistemas tributarios desde las últimas décadas en los países en desarrollo consolidó al IVA como pilar de la recaudación fiscal, permitiendo el reemplazo de los impuestos al comercio exterior y la racionalización de los impuestos selectivos al consumo. Al mismo tiempo la creciente preocupación con la falta de equidad en la distribución del ingreso principalmente en los países en desarrollo ha llevado que se examine el papel de la política fiscal en general y la tributaria, en especial, tanto en la generación de este problema como en su posible contribución para solucionarlo.

La visión convencional prevaleciente en América Latina que atribuye buena parte de la desigual distribución del ingreso en la región a la fuerte regresividad de sus sistemas impositivos originada en el alto peso de la tributación indirecta. Sin embargo, el análisis de

los sistemas tributarios revela que el efecto en la distribución del ingreso, ya sea concentrador o redistributivo, es muy poco relevante en América Latina y el Caribe: en ningún caso el índice de Gini de la distribución del ingreso varía significativamente luego de los impuestos. Más intuitivamente, no hay cambio significativo en la participación del ingreso total de perdedores y ganadores como consecuencia de los sistemas tributarios vigentes en la región.

A grandes rasgos, la conclusión general para el sistema tributario se mantiene al analizar el impacto redistributivo del Gasto Público Social y en algunos casos también su progresividad. Esto no impide que, coincidiendo con lo observado en la literatura, Barreix, Bès y Roca (2009) encuentran que el impacto redistributivo del Gasto Público Social en América Central, Panamá y República Dominicana es aproximadamente 4.4 veces superior al del sistema tributario. Lo que ocurre es que, considerando tanto el lado de los impuestos como el del Gasto Público Social, la política fiscal no tiene un papel redistributivo importante. Esto lleva a pensar que deberá actuarse tanto sobre la suficiencia de recursos como sobre los diseños de los sistemas tributarios y de Gasto Público Social en la medida que se aspire a construir sociedades con menor número de pobres y mayor equidad.

Los subsidios generalizados, presentan significativas “fugas” hacia los sectores de más altos ingresos a los cuales por motivos de equidad no se debería beneficiar. Consiguientemente, en un marco de insuficiencia fiscal, los subsidios generalizados deben ser sustituidos por otros que focalicen en los deciles inferiores de la población. Para que estos tengan efectividad deben tomar en cuenta el grado de informalidad en la cual operan las economías de la región, las cuales afectan en forma desproporcionada a los tres deciles más pobres de la población.

El consenso analítico que goza la focalización es significativamente mayor entre los analistas de gasto público social que entre sus contrapartes en las políticas tributarias. En el caso específico del IVA, la recomendación tradicional se ha resumido en lograr la base imponible más amplia y la alícuota impositiva más uniforme que acepte la dirigencia política y de ignorar consideraciones distributivas en el diseño del impuesto debido al costo

fiscal y a la dificultad práctica de implementar compensaciones (Tait 1988). Si bien no se cuestiona la validez de la preocupación distributiva, la sabiduría convencional enfatiza que estas son mejor atendidas por el lado del gasto público que por el del diseño impositivo.

Sin embargo, el hecho que el diseño del sistema impositivo no vaya a tener mayor impacto sobre la mejora en la distribución del ingreso no quiere decir que no debemos hacer todo lo posible para evitar que un pobre diseño deteriore aún más dicha distribución. Esta es el punto central de la propuesta del IVA Personalizado: reconociendo el papel central de este impuesto en un sistema tributario moderno, mejorar su diseño de manera de compensar a los sectores menos favorecidos de la sociedad. Esto se logra usando los instrumentos de focalización y de entrega de beneficios que ya tienen quince años de aplicación exitosa en la nueva generación de programas sociales de América Latina como son los de transferencias condicionadas de ingresos. Más aún, el diseño propuesto en este trabajo permite no sólo proveer el alivio tributario a los sectores beneficiados sino que esto ocurre sin deteriorar la recaudación total del impuesto.

Por último, la aplicación de instrumentos de focalización citados permite superar el escollo provocado por el elevado grado de informalidad que caracteriza a gran parte de las economías en desarrollo. Tradicionalmente esta informalidad ha limitado la entrega de servicios de gasto público social a los deciles inferiores debido a que muchos de estos servicios son otorgados únicamente a aquellos a quienes se les retienen aportes sobre la nómina salarial. La propuesta de IVA Personalizado permite superar esta limitación al incluir a los individuos pertenecientes al sector informal, los cuales pueden representar el 40% de la población de América Latina.

### ***Alternativas de Política***

Como se señaló en este trabajo, la compensación del IVA ha sido introducida en distintos sistemas tributarios de países desarrollados, describiéndose los casos de Canadá y Japón. Sin embargo, la provisión de alivio impositivo a los deciles inferiores ha sido objetado en los países de América Latina a través de dos líneas argumentales: (1) la complejidad

administrativa de la focalización y entrega de dicho alivio y (2) las necesidades fiscales de estos países.

La primera de estas objeciones se elimina usando los sistemas de identificación de beneficiarios y mecanismos de pago de transferencias que han adoptado la mayoría de los programas de transferencias condicionadas de ingresos en América Latina. Estos programas hacen un uso adecuado de la tecnología disponible, y en muchos casos desarrollada, en estos países a efectos de operar en sistemas económicos caracterizados por un elevado grado de informalidad. Esta tecnología comprende desde los sistemas de focalización señaladas en la sección 3.4 hasta la acreditación electrónica de los recursos en una tarjeta de débito, de manera de asegurar la simplicidad en la administración del impuesto y del subsidio. La segunda de las objeciones se resuelve al entender que el alivio impositivo se “financia” a partir del aumento de la recaudación que se origina por la generalización del IVA combinado con el aumento de la alícuota, restando un excedente apropiado por el fisco.

La visión de personalizar el IVA supera la práctica extendida de exonerar bienes y servicios –o, lo que es peor, gravarlos a tasa cero- con propósitos redistributivos, lo cual reduce fuertemente la recaudación del impuesto, complica su administración y transfiere recursos a grupos sociales que no los necesitan. Hacer redistribución con un IVA “despersonalizado” no es buena idea: nuestras estimaciones para los países Centroamericanos, Panamá y República Dominicana indican que un punto de gasto tributario en IVA tiene aproximadamente tres veces menos impacto en la distribución del ingreso que un punto de gasto público en un programa de asistencia social<sup>18</sup>.

En definitiva, se mantiene la objetividad en la definición de la más amplia base imponible, preferentemente a tasa uniforme, y la mayor subjetividad para mejor focalización no sólo del gasto Público Social sino también del gasto tributario en los deciles más pobres, tal como la academia y las mejores prácticas recomiendan. Los impactos de suficiencia, eficiencia, equidad y simplicidad son el resultado de la aplicación complementaria del

---

<sup>18</sup> Barreix, Bès y Roca (2009)

diseño de instrumentos de generación y asignación de recursos fiscales. La limitación más relevante está dada por la capacidad institucional para administrar los beneficiarios de la devolución del IVA y para instrumentar esta compensación en forma ágil y transparente (p.ej. medios electrónicos).

Probablemente, este mecanismo sea válido no sólo para América Latina, sino que pudiera extenderse dado el contexto de apremio fiscal que hoy afecta a algunas de las tesorerías más pudientes del planeta. En efecto, estos países cuentan con una institucionalidad alta para atender a un número reducido de pobres (relativos) y presentan un espacio muy acotado para aumentar la imposición a la renta sin que se afecte su competitividad.

<b>Cuadro 5</b>						
<b>IVA – Deciles Según Consumo de los Individuos</b>						
<b>1. Progresividad</b>	<b>Costa Rica (2004)</b>	<b>Dominicana (2004)</b>	<b>Guatemala (2000)</b>	<b>Honduras (2005) (*)</b>	<b>Nicaragua (2001)</b>	<b>Panamá (2003)</b>
Tasa efectiva Impuesto/Consumo (en %)						
1er decil más pobre	3.1	2.3	4.3	4.0	1.9	0.6
2do decil más pobre	3.6	2.6	4.6		2.3	0.8
2do decil más pobre	5.1	3.0	6.2		4.1	1.3
1er decil más pobre	5.6	3.0	6.8	8.8	4.6	1.7
Gini Gasto antes del IVA	0.4831	0.4085	0.4633	0.4590	0.4990	0.4831
Cuasi - Gini del IVA	0.5408	0.4462	0.5370	0.5610	0.6086	0.6045
Kakwani (si < 0 => regresivo; si > 0 => progresivo)	0.0577	0.0377	0.0737	0.1020	0.1096	0.1214
<b>2. Redistribución</b>	<b>Costa Rica</b>	<b>Dominicana</b>	<b>Guatemala</b>	<b>Honduras</b>	<b>Nicaragua</b>	<b>Panamá</b>
Gini Gasto después del IVA	0.4801	0.4073	0.4587	0.4510	0.4946	0.4814
Reynolds-Smolensky	0.0030	0.0012	0.0046	0.0080	0.0044	0.0016
Perdedores (deciles)	8 al 10	8 al 10	9 y 10	Quintil 5	9 y 10	8 al 10
<i>Memo: Recaudación IVA (como % del PBI)</i>	4.9	3.9	4.8	6.2	6.4	1.6
<i>(*) Quintiles</i>						
<i>Fuente: Barreix, Bès y Roca (2009)</i>						

## **Bibliografía**

AINSWORTH, Richard T. (2006 a). The Digital VAT (D-VAT). Working Paper Series, Law and Economics, Working Paper No.06-22. Boston, MA: Boston University School of Law.

AINSWORTH, Richard T. (2006 b) Digital Consumption Tax (D-CT). Working Paper Series, Law and Economics, Working Paper No.06-26. Boston, MA: Boston University School of Law.

AINSWORTH, Richard T. (2006 d) Biometrics, Certified Software Solutions, and the Japanese Consumption Tax: a Proposal for the Tax Commission. Working Paper Series, Law and Economics, Working Paper No.06-45. Boston, MA: Boston University School of Law.

BARREIX, Alberto; BÈS, Martín y ROCA, Jerónimo (2010). El IVA Personalizado. Aumentando la recaudación y compensando a los más pobres. Madrid.  
[http://www.eurosocialfiscal.org/index.php/noticias/ver/pagina/2/id\\_noticia/478](http://www.eurosocialfiscal.org/index.php/noticias/ver/pagina/2/id_noticia/478)

BARREIX, Alberto; BÈS, Martín y ROCA, Jerónimo (2009). Equidad Fiscal en Centroamérica, Panamá y República Dominicana. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo. <http://www.eurosocialfiscal.org/index.php/publicaciones/listado/idmenu/100>

BARREIX, Alberto; ROCA, Jerónimo y VILLELA, Luiz (2006). Política fiscal y equidad. Estimación de la progresividad y capacidad redistributiva de los impuestos y el gasto público social en los países de la Comunidad Andina: Resumen Ejecutivo. Lima: DFID-BID-CAN. [http://www.comunidadandina.org/public/libro\\_EquidadFiscal.pdf](http://www.comunidadandina.org/public/libro_EquidadFiscal.pdf)

BARREIX, Alberto y ROCA, Jerónimo (2007). Reforzando un pilar fiscal: el impuesto a la renta. *Revista de la CEPAL*, (92).

BARREIX, Alberto y ROCA, Jerónimo (2007). Uruguay. En: Tax System and Tax Reforms in Latin America, Part II Country studies of tax systems and tax reforms in Latin America. BERNARDI, L; BARREIX, A.; MARENZI, A.; PROFETA, P. (eds), Series: Routledge International Studies in Money and Banking.

BEYER, Vicki and ISHIMURA, Koji (1993). The Progress of the Japanese National Consumption Tax. *Revenue Law Journal*: Vol 3, Issue 2, Art. 3.

BES, Martín (1999). Case Study: Estimating Sub-National VAT in Argentina. Program on Tax Analysis and Revenue Forecasting. Harvard University. Mimeo.

BES, Martín (2007). Argentina. En: Tax System and Tax Reforms in Latin America, Part II Country studies of tax systems and tax reforms in Latin America.. BERNARDI, L; BARREIX, A.; MARENZI, A.; PROFETA, P. (eds), Series: Routledge International Studies in Money and Banking.



GOÑI, Edwin; LOPEZ, Humberto y SERVEN, Luis (2008). Fiscal redistribution and income inequality in Latin America. World Bank Policy Research Working Paper No. 4487. Washington, DC: World Bank.

INTERNATIONAL MONETARY FUND (2011). Revenue Mobilization in Developing Countries. Fiscal Affairs Department. Washington, DC.

KAKWANI, Nanak (1977). Applications of Lorenz curves in economic analysis. *Econometrica*, 45(3): 719-727.

KEEN, Michael y SMITH, Stephen (2007). VAT Fraud and Evasion: What Do We Know and What Can be Done? IMF Working Paper WP/07/31. Washington, DC: International Monetary Fund.

LEVY, Santiago (2008). Good Intentions, Bad Outcomes: Social Policy, Informality, and Economic Growth in Mexico. Brookings Institution. Washington DC

LINDERT, Kathy; SKOUFIAS, Emmanuel y SHAPIRO, Joseph (2006). Redistributing income to the poor and the rich: public transfers in Latin America and the Caribbean. *SP Discussion Paper*, No. 0605. Washington, DC: World Bank.

LOPEZ-CALVA, Luis; LUSTIG, Nora (2010). Declining Inequality in Latin America. A Decade of Progress? United Nations Development Programme. Brookings Institution Press. Washington, DC.

ROCA, Jerónimo (2009 a). Estimación del Impacto Redistributivo de un IVA generalizado y Transferencia a los Deciles más Pobres en Uruguay. Informe de Consultoría para el BID. Washington D.C., BID.

ROCA, Jerónimo (2009 b). Tributación y redistribución del ingreso en Nicaragua. Mimeo BID. Noviembre. Washington D.C., BID.

SKOUFIAS, Emmanuel y PARKER, Susan W. (2001). Conditional Cash transfers and Their Impact on Child Work and Schooling: Evidence from the PROGRESA Programa in Mexico. *Economia*, Fall.

TAIT, Alan A. (1988). Value Added Tax, International Practice and Problems. Washington, DC: IMF.

TREJOS, Juan Diego (2010). Tributación y redistribución del ingreso en Costa Rica. Mimeo BID. Noviembre. Washington D.C., BID.

UNDP (2010). Human Development Report 2010. The Real Wealth of Nations: Pathways to Human Development. New York.

WORLD BANK (2009). Conditional Cash Transfers. Reducing Present and Future Poverty. Washington, D.C.