



# **EL IMPUESTO SOBRE EL VALOR AGREGADO**

---

## **EXPERIENCIAS Y PROBLEMÁTICA**

**Preparado para la Conferencia sobre el IVA organizada por el  
Diálogo Fiscal Internacional VAT  
Roma, 15 y 16 de marzo de 2005**

# EL IMPUESTO SOBRE EL VALOR AGREGADO

---

## EXPERIENCIAS Y PROBLEMÁTICA

ÍNDICE	Página
I. Introducción.....	3
I. Introducción	
A. ¿Por qué una conferencia sobre el IVA?.....	3
B. Definición y difusión del IVA .....	8
C. La eficiencia del IVA .....	12
II. Aspectos de política tributaria	
A. ¿Cuántas tasas del IVA?.....	16
B. Exenciones.....	18
C. El umbral .....	19
D. Países pequeños .....	21
E. Dificultades interjurisdiccionales.....	22
III. Aspectos de administración tributaria	
A. Organización de la administración del IVA.....	25
B. Procedimientos para la autoliquidación .....	27
C. Auditoría.....	29
D. Devoluciones de impuestos.....	32
IV. Resumen y Desafíos Futuros .....	35
Cuadros	
1. VATS of the World .....	5
2. Spread of the VAT .....	11
3. Distribution of the Number of VAT Rates .....	16
Recuadros	
1. A Primer on the VAT .....	9

## I. INTRODUCCIÓN

**Este trabajo<sup>1</sup> tiene por finalidad presentar un panorama general sobre el impuesto sobre el valor agregado (IVA), en el marco de la conferencia sobre ese mismo tema, organizada por el Diálogo Fiscal Internacional y el Gobierno de Italia, en marzo de 2005.** Esta sección describe las principales características del IVA y su difusión continua. Como en todas las áreas de tributación, la distinción entre política y administración no se encuentra totalmente definida, pero para mayor comodidad —y en consonancia con la distinción que establecen los dos grupos de sesiones paralelas programadas para la conferencia— la sección II se centra fundamentalmente en aspectos de política, en tanto la sección III aborda aspectos relacionados con la administración. La sección IV resume las conclusiones principales, que se centran en los posibles dificultades que se plantearán en relación con el IVA en los años venideros.

### A. ¿Por qué una conferencia sobre el IVA?

La difusión del IVA ha sido el acontecimiento más importantes en el ámbito tributario de los últimos cincuenta años. Pasó de ser un impuesto mayormente desconocido fuera de Francia en la década del cincuenta a ser adoptado por alrededor 136 países, donde normalmente representa una cuarta parte de la recaudación tributaria. El cuadro presenta los sistemas del IVA actualmente vigentes y algunas de sus principales características.

Por otra parte, el IVA es un impuesto en continuo desarrollo. Cada vez son más los países que lo adoptan. Aquellos que ya lo han implantado se esfuerzan por mejorar su diseño y puesta en práctica, lidiar con los problemas que surgen —por ejemplo, ocuparse de las devoluciones y de la comisión de fraude— que en muchos aspectos se asemejan de un país a otro. Se plantean nuevas problemáticas, como las relacionadas con el comercio electrónico. Así también surgen nuevas ideas sobre las posibilidades que tiene el IVA, por ejemplo, con el tratamiento de los servicios financieros y el sector público.

---

<sup>1</sup> El documento ha sido elaborado por el personal técnico del FMI, la OCDE y el Banco Mundial, pero las opiniones aquí vertidas no deben interpretarse como opiniones de alguna de esas instituciones, o del gobierno de Italia. El documento no representa necesariamente las opiniones de todos los asistentes a la conferencia. Salvo cuando se indique lo contrario, para obtener más información sobre los resultados y argumentos que aquí se informan, se puede consultar Ebrill, Keen, Bodin, y Perry, 2001, *The Modern VAT*, (International Monetary Fund: Washington DC).

En vista de que muchos países, tanto desarrollados como en desarrollo, enfrentan desafíos similares, existe un amplio bagaje de experiencia que compartir. El objetivo de la conferencia consiste en propiciar un diálogo ininterrumpido sobre estos temas, que son esenciales para alcanzar los objetivos de una imposición justa y eficiente en un gran número de países.

Cuadro 1. El IVA en el mundo 1/

	Fecha de introducción del IVA	Tasa general	Otras tasas positivas (en porcentaje)		Fecha de introducción del IVA	Tasa general	Otras tasas positivas (en porcentaje)
Albania	jul. 1996	20		Dinamarca	jul. 1967	25	
Alemania	ene. 1968	16	7	Ecuador	jul. 1970	12	
Antillas Holandasas	mar. 1999	5	3	Egipto	jul. 1991	10	5; 20; 30
Argelia	abr. 1992	17	7	El Salvador	sep. 1992	13	
Argentina	ene. 1975	21	10.5; 27	Eslovenia	jul. 1999	20	8.5
Armenia	ene. 1992	20		España	ene. 1986	16	4; 7
Australia	jul. 2000	10		Estonia	ene. 1992	18	5
Austria	ene. 1973	20	10; 16	Etiopía	ene. 2003	15	
Azerbaiyán	ene. 1992	18		Fiji	jul. 1992	12.5	
Bangladesh	jul. 1991	15		Filipinas	ene. 1988	10	
Barbados	ene. 1997	15	7.5	Finlandia	jun. 1994	22	8; 17
Belarús	ene. 1992	18	10	Francia	ene. 1948	19.6	2.1; 5.5
Bélgica	ene. 1971	21	6; 12	Gabón	abr. 1995	18	10
Benin	may 1991	18		Gambia	ene. 2003	10	15
Bolivia	oct. 1973	14,9		Georgia	ene. 1992	20	
Botswana	jul. 2002	10		Ghana	dic. 1998	12.5	
Brasil 2/	ene. 1967	20,5	22	Grecia	ene. 1987	18	4; 8
Bulgaria	abr. 1994	20		Guatemala	ago. 1983	12	
Burkina Faso	ene. 1993	18		Guinea	jul. 1996	18	
Cabo Verde	ene. 2004	15		Haití	nov. 1982	10	
Camboya	ene. 1999	10		Honduras	ene. 1976	12	15
Camerún	ene. 1999	18,7		Hungría	ene. 1988	25	5; 15
Canadá	ene. 1991	7		Indonesia	abr. 1985	10	5
Chad	ene. 2000	18		Irlanda	nov. 1972	21	4.3; 13.5
Chile	mar. 1975	19		Islandia	ene. 1990	24.5	14
China 3/	ene. 1994	17	4; 6; 13	Israel	jul. 1976	17	9
Chipre	ene. 1992	15	10	Italia	ene. 1973	20	4;10
Colombia	ene. 1975	16	7; 10; 20; 35	Jamaica	oct. 1991	15	12.5
Congo, República del	jun. 1997	18	8	Japón 4/	abr. 1989	5	
Corea	jul. 1977	10		Jordania	ene. 2001	16	4
Costa Rica	ene. 1975	13	5	Kazajstán	ene. 1992	15	
Côte d'Ivoire	ene. 1960	20	11.1	Kenya	ene. 1990	16	13
Croacia	ene. 1998	22		Lesotho	jul. 2003	14	5; 15

Cuadro 1. El IVA en el mundo (conclusión)

	Fecha de introducción del IVA	Tasa general	Otras tasas positivas (en porcentaje)		Fecha de introducción del IVA	Tasa general	Otras tasas positivas (en porcentaje)
Letonia	ene. 1992	18	5	Reino Unido	abr. 1973	17,5	5
Líbano	feb. 2002	10		República Centroafricana	ene. 2001	18	
Lituania	ene. 1992	18	5; 9	República Checa	ene. 1993	19	5
Luxemburgo	ene. 1970	15	3; 6; 12	República Dominicana	ene. 1983	12	
Macedonia	abr. 2000	18	5	República Eslovaca	ene. 1993	19	
Madagascar	sep. 1994	20		República Kirguisa	ene. 1992	20	
Malawi	may 1989	17,5	10	Rivera Occidental y Faja de Gaza	jul. 1976	17	
Malí	ene. 1991	18		Rumania	jul. 1993	19	9
Malta	ene. 1995	18	5	Rusia, Federación de	ene. 1992	18	10
Marruecos	abr. 1986	20	7; 10; 14	Rwanda	ene. 2001	18	
Mauricio	sep. 1998	15		Samoa	ene. 1994	10	
Mauritania	ene. 1995	14		Senegal	mar. 1980	17	7
México	ene. 1980	15	10	Serbia y Montenegro	Serbia: ene. 2005, 2003	18	8
Moldova	ene. 1992	20	8	Mont.: 2003		17	
Mongolia	jul. 1998	15		Singapur	Abr. 1994	5	
Mozambique	jun. 1999	17		Sri Lanka	abr. 1998	15	10
Namibia	nov. 2000	15		Sudáfrica	sep. 1991	14	
Nepal	nov. 1997	10		Sudán	jun. 2000	10	
Nicaragua	ene. 1975	14	7; 10; 12	Suecia	ene. 1969	25	6; 12
Níger	ene. 1986	19		Suiza	ene. 1995	7,6	2.4; 3.6
Nigeria	ene. 1994	5		Surinam	abr. 1999	10	8
Noruega	ene. 1970	24	12	Tailandia	ene. 1992	7	
Nueva Zelanda	may 1986	12,5		Taiwán	abr. 1986	5	
Países Bajos	ene. 1969	19	6	Tanzanía	jul. 1998	20	
Pakistán	nov. 1990	15	2; 18; 20	Tayikistán	ene. 1992	20	
Panamá	mar. 1977	5	10	Togo	jul. 1995	18	
Papua Nueva Guinea	jul. 1999	10		Trinidad y Tabago	ene. 1990	15	
Paraguay	jul. 1993	10		Túnez	jul. 1988	18	6; 10; 29
Perú	ene. 1973	19		Turkmenistán	ene. 1992	20	
Polonia	jul. 1993	22	3; 7	Turquía 5/	ene. 1985	18	1.; 8
Portugal	ene. 1986	19	5; 12				

Cuadro 1. El IVA en el mundo (conclusión)

	Fecha de introducción del IVA	Tasa general	Otras tasas positivas
(en porcentaje)			
Ucrania	ene. 1992	20	
Uganda	jul. 1996	17	
Uruguay	ene. 1968	23	14
Uzbekistán	ene. 1992	20	15
Vanuatu	ago. 1998	12.5	
Venezuela	oct. 1993	16	8
Vietnam	ene. 1999	10	5; 20
Zambia	jul. 1995	17.5	
Zimbabwe	ene. 2004	15	

Fuentes: *International Bureau of Fiscal Documentation* (IBFD, 2004), y *Corporate Taxes 2003-2004, Worldwide Summaries* (PricewaterhouseCoopers).

1/ Las tasas se presentan excluidas los impuestos (es decir, se especifican como proporción del precio, neto del impuesto).

2/ Las tasas efectivas de 7,5% y 13,6 % se aplican a transacciones entre contribuyentes inscritos de diferentes estados.

3/ Las tasas de 4% y 6% se aplican, respectivamente, a pequeños productores y pequeños comerciantes con ingresos anuales dentro de los rangos establecidos. Los contribuyentes del IVA sujetos a estas tasas no pueden deducir el IVA pagado en sus compras, pero los contribuyentes del IVA a la tasa general pueden deducir el IVA pagado a estas tasas mediante procedimientos especiales.

4/ Incluye impuesto local de 1%.

5/ Las tasas de 26% y 40% se aplican a bienes suntuarios.

## B. Definición y difusión del IVA

**En esencia, el IVA consiste en establecer un mecanismo que permita compensar el impuesto pagado por los insumos adquiridos con los impuestos cobrados al realizar una venta o prestar un servicio** (véase recuadro 1). Fuera de este aspecto central, los modelos del IVA que se observan en la práctica presentan una amplia diversidad en varios aspectos; entre ellos, la base imponible y el espectro de la actividad económica que grava el impuesto. Fruto de esta diversidad, puede haber desacuerdo en cuanto a si es correcto o no denominar IVA a un impuesto determinado<sup>2</sup>. A efectos de este trabajo, el IVA se define de la siguiente manera: *un impuesto de amplia base que grava las ventas de mercancías hasta, al menos, la fase de producción inclusive, con una deducción sistemática de los impuestos cargados sobre los insumos adquiridos, con la eventual excepción de los bienes de capital, frente al impuesto que se adeuda al fisco por las ventas realizadas o servicios prestados.*

**Si bien existen muchas variaciones en la estructura del IVA y en el mecanismo de puesta en práctica, también existe consenso generalizado sobre determinadas cuestiones esenciales.** En primer lugar, se tiende a asegurar que el impuesto grave el consumo. Ese tipo del IVA, que admite el crédito del impuesto por la compra de bienes de capital, no distorsiona los precios que los productores manejan en sus transacciones de compra y venta y, por consiguiente, se caracteriza por preservar la eficiencia de la producción (es decir, el impuesto no aparta a la economía de su frontera de producción potencial). Dado que el IVA se aplica en cada etapa de la cadena de producción, a fin de garantizar que se limite a gravar únicamente el consumo, es preciso que se admita el crédito total del impuesto pagado por los insumos y que no haya interrupciones en la cadena del IVA. La exención de los insumos provoca tales interrupciones (véase recuadro 1).

**También existe consenso sobre la conveniencia de utilizar el método de deducción por factura<sup>3</sup>** (con la destacada excepción de Japón). Esto responde a varios motivos, en particular a la vinculación explícita que se establece entre el crédito por el impuesto que grava los insumos adquiridos por el comprador y el impuesto satisfecho por el proveedor de tales insumos; de esta manera se desalienta la subvaloración fraudulenta de las ventas intermedias.

---

<sup>2</sup> Por otra parte, algunos países optan por denominar al IVA con otro nombre, por ejemplo, impuesto general sobre las ventas o impuesto sobre bienes y servicios. En este caso, la etiqueta no reviste relevancia económica.

<sup>3</sup> Según este método, los comerciantes cargan el IVA a la tasa establecida en cada venta que realizan y entregan al comprador una factura en la que se detalla el importe del impuesto cargado. Los comerciantes pueden entonces deducir el IVA que han pagado en sus propias compras del IVA que han cargado en sus ventas, debiendo pagar al fisco el saldo que resulte de ese cálculo (o en caso de tener un saldo a su favor, puede solicitar su devolución).



### Recuadro 1. Consideraciones previas sobre el IVA

Las características principales del IVA son las siguientes: se trata de un impuesto de **base amplia**, que se aplica en **múltiples fases** de la producción, que —he aquí lo esencial— grava los insumos adquiridos y **se deduce** de los impuestos cobrados sobre las ventas. Es decir, si bien se exige a los vendedores que carguen el impuesto sobre todas sus ventas, se les permite deducir un crédito por los impuestos que se les han cargado sobre los insumos que han adquirido. La ventaja de este sistema es que garantiza los ingresos al recaudarse a lo largo de todo el proceso de producción, a diferencia del impuesto sobre las ventas al por menor, pero no distorsiona las decisiones de producción (como sucede con el impuesto sobre el ingreso de negocios).

Supongamos, por ejemplo, que la empresa A vende su producción (que realizó sin utilizar insumos) a un precio de US\$100 (excluidos los impuestos) a la empresa B que, a su vez, vende su producción por US\$400 (de nuevo, excluidos los impuestos) a los consumidores finales. Supongamos ahora que la tasa del IVA asciende al 10%. En tal caso, la empresa A cobrará a la empresa B US\$110, y abonará al fisco US\$10 en concepto de impuesto. La empresa B, por su parte, cobrará a los consumidores finales US\$440, y abonará un impuesto de US\$30: el impuesto de US\$40 adeudado al fisco sobre la renta menos un crédito de US\$10 que corresponde al impuesto que se le cobró al comprar sus insumos. De este modo, el fisco recauda en total US\$40. En sus efectos económicos, el impuesto equivale entonces a un tributo del 10% sobre las ventas al consumidor final (no existe, en concreto, un incentivo fiscal para que B modifique sus métodos de producción ni para que las dos empresas se fusionen), pero el método garantiza una recaudación más eficaz de los ingresos.

La expresión **tasa cero** hace referencia a una situación en la que la tasa de interés aplicada a las ventas es cero, aunque se siga teniendo derecho a un crédito por los impuestos pagados sobre los insumos. En este caso, la empresa tendrá derecho a recibir la devolución íntegra de los impuestos que ha pagado sobre los insumos. En un régimen del IVA diseñado para gravar únicamente el consumo interno, las exportaciones se gravan a tasa cero, lo que significa que las exportaciones salen del país sin pagar el IVA interno. Esta es la esencia del **principio de imposición en destino**, que es la norma internacional: el total de impuestos que se paga por un bien se determina en función de la tasa del impuesto vigente en la jurisdicción de su venta final, correspondiendo el ejercicio de la potestad tributaria a dicha jurisdicción. Por el contrario, el **principio de imposición en origen** exige que prevalezca la tasa impositiva del país o países en el que se haya producido el bien en lugar de la jurisdicción en la que tiene lugar el consumo.

La **exención** difiere de la tasa cero por cuanto, si bien tampoco se carga el impuesto sobre la venta, no se admite el crédito por el impuesto que grava los insumos, de modo que no hay devolución. En este caso, dada la imposibilidad de recuperar los impuestos que gravan las transacciones intermedias, las decisiones de producción pueden verse afectadas por el IVA.

**En sus orígenes, el IVA fue concebido con el propósito de satisfacer las necesidades recaudatorias que no lograban satisfacer los impuestos sobre el ingreso de los negocios vigentes en ese momento, cuyo efecto de cascada podría acarrear serias distorsiones en las decisiones económicas<sup>4</sup>. La adopción del IVA, que fue introducido por primera vez<sup>5</sup> en**

---

<sup>4</sup> Como el impuesto sobre el ingreso de negocios grava el volumen de operaciones con independencia del valor agregado, los impuestos que se recauden por un determinado bien reflejarán el número de etapas sujetas a impuesto en la cadena de producción de ese bien, provocando una carga tributaria en “cascada”. Esto induce a los productores a sustituir los insumos gravados por otros, y esto lleva a la utilización de métodos de producción que son rentables en el ámbito privado pero ineficientes desde una perspectiva social más amplia. En

(continúa)

Francia en forma paulatina a partir de 1948, comenzó con lentitud. Sin embargo, como puede apreciarse en el cuadro 2, el ritmo de implantación más tarde cobró ímpetu<sup>6</sup>.

La adopción del IVA como condición previa para la adhesión a la Unión Europea ha impulsado su expansión en los países desarrollados de la región (incluidos los países que no son miembros de la unión, como es el caso de Noruega y Suiza). Todos los países que integran la OCDE han implantado el IVA, con excepción de Estados Unidos.

**Durante los años noventa se evidenció un aumento particularmente espectacular en la difusión del IVA**, al ser adoptado por prácticamente todas las economías en transición (reflejo de la necesidad de sustituir las fuentes de ingresos tradicionales), un gran número de países en desarrollo, sobre todo en África subsahariana pero también en Asia y el Pacífico (en donde la adopción del IVA ha cobrado un impulso adicional por las consecuencias que la reforma comercial ha traído aparejadas a largo plazo en la recaudación), y en las pequeñas economías insulares, que hasta hace 10 años no tenían IVA en casi ningún caso.

---

consecuencia, se produce otra distorsión: se incentiva a las empresas a la integración vertical con el único propósito de reducir sus obligaciones tributarias.

<sup>5</sup> La concepción del impuesto tuvo origen en los escritos de un empresario alemán, von Seimans, en los años 20.

<sup>6</sup> Las regiones que se presentan en el cuadro 1 se definen con el propósito de reproducir la difusión del IVA en diferentes tipos de economía y en diferentes regiones geográficas.

Cuadro 2. Difusión del IVA 1/

	África Subsahariana	Asia y Pacífico	UE15 más Noruega y Suiza	Europa central y Antigua Unión Soviética	Norte de África y Oriente Medio	América	Pequeñas economías insulares 3/
Total 2/	33 (43)	18 (24)	17 (17)	27 (28)	9 (21)	23 (26)	9 (27)
1996–Presente	18	7	0	6	2	1	3
1986–1995	13	9	5	21	5	6	6
1976–1985	1	2	0	0	2	6	0
1966–1975	0	0	11	0	0	10	0
Antes de 1965	1	0	1	0	0	0	0

Fuentes: Según cuadro 1.

1/ Se utilizan las regiones definidas en Ebrill y otros, 2001, con excepción de Serbia y Montenegro que se incluyen en Europa Central.

2/ La cifra entre paréntesis es el número de países en la región.

3/ Economías insulares con una población inferior a un millón de habitantes y San Marino.

**Las estructuras y la eficiencia de los modelos del IVA actualmente vigentes presentan grandes diferencias.** Por ejemplo, la tasa general del IVA es mayor en Europa Occidental y en las economías en transición que en cualquier otra parte, mientras que la tasa más baja se encuentra en la región de Asia y el Pacífico. Además, Europa Occidental, el Norte de África y el Oriente Medio poseen los modelos del IVA más complejos en cuanto al número de tasas que aplican. Un análisis ulterior indica que los países que han implantado el IVA tienen un mayor grado de desarrollo y una proporción relativamente mayor del comercio internacional con respecto al PIB. Prácticamente el 30% de los demás países sin IVA tienen en cada caso una población inferior a un millón.

**Un aspecto evidente de la percepción de eficiencia del impuesto radica en que solo cinco países han eliminado el IVA:** Vietnam (en los años 70), Granada (introducido en 1986, y retirado gradualmente poco después), Ghana (introducido en marzo de 1995 y eliminado dos meses más tarde), Malta (introducido en 1995 y eliminado en 1997), y Belice (introducido en 1996 y eliminado en 1999). Tres de estos países han vuelto a introducir el IVA: Ghana en 1998 y Malta y Vietnam en 1999.

**De cara al futuro, es probable que el IVA adquiera protagonismo en muchas partes del mundo, para abordar las consecuencias que la continua liberalización del comercio acarrea para la recaudación.** En el África subsahariana, por ejemplo, alrededor de una cuarta parte de la recaudación tributaria procede del impuesto sobre el comercio exterior. Para que la liberalización siga adelante, quizá sea necesario compensar esta pérdida de recaudación con ingresos procedentes de fuentes internas, y en este punto la teoría y la práctica coinciden en sugerir que los impuestos indirectos —tanto los impuestos selectivos al consumo como el IVA— tienen un papel fundamental. En la teoría, porque un reemplazo de la imposición sobre el comercio exterior por la imposición sobre el consumo implica ampliar la base de recaudación, de modo que la reducción de precios derivada de los recortes arancelarios se traduce en beneficios pues se reducen los precios al consumidor final y aumentan los ingresos públicos. En la práctica, porque como sucede con los aranceles aduaneros, la mayor parte de la recaudación del IVA —a menudo la mitad o más, en muchos países en desarrollo— se lleva a cabo en la frontera.

### C. La eficiencia del IVA

**El argumento principal de los partidarios del IVA es que se trata de una forma especialmente eficiente de imposición<sup>7</sup>. ¿Se ha comprobado ese argumento en la realidad?** Una forma de comprobarlo es preguntarse si, a igualdad de condiciones, los países con IVA tienen una mayor recaudación que los países sin IVA. El análisis econométrico de

---

<sup>7</sup> Existen opiniones contrapuestas: Véase, en particular, Emran, M.S. y J.E. Stiglitz, 2001, "On Selective Indirect Tax Reform in Developing Countries," de próxima publicación en el *Journal of Public Economics*.

este planteo conduce a varios resultados sugerentes (que, por supuesto, están supeditados a una serie de advertencias que no se abordan en este trabajo)<sup>8</sup>.

**Algunos datos corroboran que la aplicación del IVA está asociada a una mayor proporción entre los ingresos y donaciones del gobierno general y el PIB.** Esta situación suele comprobarse cuanto mayor es el PIB per cápita y menor la proporción de la actividad agrícola en el PIB; esta última variable podría simplemente reflejar la habitual exención del IVA para la producción agrícola. Por el contrario, el efecto positivo para la recaudación como consecuencia de la aplicación del IVA es menor en aquellos países donde las importaciones representan una mayor proporción del PIB; posiblemente esta circunstancia refleje el hecho de que esas economías tienen otros tipos de impuestos, de los cuales los más obvios son los aranceles, con igual eficacia recaudatoria que el IVA<sup>9</sup>.

**Los resultados generales enmascaran un comportamiento muy dispar del IVA entre países.** ¿A qué obedece esta disparidad? O dicho de otro modo, ¿cuáles son los factores —tanto desde el punto de vista del diseño del impuesto (por ej., la definición precisa de la base imponible) como del entorno económico general (p. ej., porcentaje de las importaciones en el PIB)— que propician la productividad recaudatoria del IVA? Esta pregunta también puede abordarse a partir de un análisis econométrico, que interrelaciona la eficiencia del IVA con las características intrínsecas de dicho impuesto y con la economía en su conjunto. Sujeto nuevamente a advertencias, los resultados principales son los siguientes:

- **La tasa general del IVA** (como era de esperar) tiene considerable repercusión en la recaudación: cada punto porcentual que aumenta la tasa general eleva la proporción entre la recaudación del IVA y el consumo privado en aproximadamente 0,6 puntos porcentuales promedio.
- **La importancia del comercio internacional para la economía también guarda una relación positiva significativa con la eficiencia recaudatoria del IVA.** Esto no tiene relación con el grado de aumento adicional de los ingresos públicos resultantes

---

<sup>8</sup> Los resultados reflejan, como es natural, el hecho de que se basan en modelos del IVA implantados en la práctica, y no en una especie del IVA ideal. En la realidad, los sistemas del IVA incorporan una serie de exenciones no recomendadas y otra serie de factores (véase más adelante) que menoscaban la eficiencia del impuesto.

<sup>9</sup> En ocasiones se ha sugerido que la adopción del IVA es favorable al desempeño de las exportaciones, por verse estas excluidas de la base gravada. En este caso, los aspectos teóricos son más complejos que lo que puede parecer, dado que el tipo de cambio o los precios internos pueden ajustarse para compensar, hasta cierto punto, la incidencia de los impuestos en los costos de producción. Por estos motivos, pocas veces se utiliza la mejora del desempeño de las exportaciones como argumento en favor de la adopción del IVA. Empero, algunos trabajos empíricos recientes sugieren que en los países en desarrollo la aplicación del IVA se asocia, en todo caso, con una disminución de los flujos comerciales (no registrándose un efecto significativo en los países de ingreso alto): Desai, M. A. y J. R. Hines Jr., 2002, “Value Added Taxes and International trade: The Evidence”(edición mimeografiada, University of Michigan).

de la adopción del IVA en economías en donde el comercio internacional es particularmente importante, aspecto que ya fue abordado anteriormente. La interpretación en este caso es que, a igualdad de condiciones, cuanto más importancia reviste el comercio, mayores ingresos pueden recaudarse a partir del IVA existente. La interpretación evidente es que las formalidades fronterizas (y quizá la presencia de la administración de aduanas) simplifica relativamente la recaudación del IVA que grava las importaciones.

- **La antigüedad del IVA tiene un efecto positivo significativo.** Una de las interpretaciones es que la administración del IVA, y su cumplimiento, mejora con la experiencia. Otra posible explicación es que aquellos atributos que originalmente se pasaron por alto en el diseño del IVA, mejoran con el tiempo.
- **También existe una asociación positiva importante de la alfabetización con la eficiencia del IVA.**
- A pesar de su fragilidad empírica, y lejos de constituir el fundamento de una recomendación de políticas, existen pruebas de que el rango entre la tasa del IVA más alta y la más baja en países con IVA de tasas múltiples tiene una relación positiva con la recaudación del IVA, para una tasa general determinada. (Una de las posibles explicaciones de este resultado, que parece contrario a la lógica, es que se debe a los efectos positivos en la recaudación de la aplicación del IVA sobre los artículos de consumo final favorecidos a una tasa positiva, en vez de limitarse a conceder exenciones.)

**A menudo se sostiene que el IVA es un impuesto cuya administración es particularmente compleja y onerosa,** y en consecuencia no es adecuado para países en desarrollo. De hecho, el análisis econométrico al que se hace referencia anteriormente, indica que, a igualdad de condiciones, la recaudación del IVA es mayor en países con altas tasas de alfabetización y, por consiguiente, con capacidades administrativas presumiblemente mejores.

**Sin embargo, el verdadero interrogante es si en los países con menor grado de desarrollo, el IVA tiene menos eficiencia recaudatoria que otros impuestos alternativos para niveles similares de ingresos. Ello depende de los costos de su funcionamiento.** Estos costos de recursos pueden desagregarse en *costos administrativos* en que incurre la administración tributaria y los *costos de cumplimiento* que afrontan los contribuyentes. Dado el papel que podría desempeñar el IVA como catalizador del cambio tanto dentro de las administraciones tributarias como entre los contribuyentes (p. ej., al estimular el hábito de llevar registros contables) un modelo del IVA puede traer aparejados importantes costos de recaudación, especialmente en un comienzo, y no obstante ello, ser muy exitoso.

**Según indica el consenso general, los costos de recaudación son mucho menores en aquellos casos en que el IVA es simple<sup>10</sup>**, pues la aplicación de una tasa única y el establecimiento de un umbral de actividad elevado propician costos de recaudación relativamente menores. No obstante, dado que los costos de cumplimiento son mayormente fijos e independientes del monto de la obligación del impuesto, suelen repercutir con mayor fuerza en los comerciantes más pequeños. Esto se confirma en un documento de trabajo reciente elaborado por la Comisión Europea, en donde se indica que existen diferencias significativas de costos entre las empresas pequeñas y medianas (2,6% de las ventas) y las empresas grandes (0,02% de las ventas).

**En los países en desarrollo, los datos muestran que el IVA es menos oneroso que el impuesto sobre la renta; sin embargo, el planteo más relevante consiste en determinar si el IVA es más o menos oneroso que las formas alternativas del impuesto sobre las ventas y, en particular, que los impuestos que fueron sustituidos.** Al efectuar esta comparación en seis países africanos francófonos y seis anglófonos, resulta indudable que la recaudación de los impuestos que precedieron al IVA distaba mucho de ser sencilla. En África Occidental, el IVA por lo general sustituyó a los impuestos sobre la actividad económica del tipo que prevalecía en Francia antes de que se introdujera el IVA. En África Oriental tendió a sustituir un impuesto sobre las ventas del productor, según el antiguo modelo del *Commonwealth*. Los primeros modelos del IVA guardaban muchas similitudes: múltiples tasas, en ocasiones con estrecha diferenciación (incluidos los impuestos selectivos sobre bienes suntuarios); muchas exenciones específicas, una exención especial para el comercio a nivel minorista y, en algunas ocasiones, un tratamiento diferencial de las ventas internas y las importaciones.

**Especialmente, cabe destacar que todos los impuestos que precedieron al IVA incluían métodos complicados para evitar el efecto de cascada que es inherente a los impuestos sobre el ingreso de negocios.** Por ejemplo, en los sistemas de África oriental y meridional, para ello se recurrió a un sistema de tipo ‘anular’ que eximía las ventas de determinados artículos únicamente entre sujetos inscriptos y disponía una exención general de algunas categorías de productos, que normalmente se consideran bienes intermedios. En muchos países, tanto francófonos como anglófonos, las inversiones en “activos fijos” o “bienes de capital” y las “materias primas” gozaban de una exención, hecho que planteaba problemas de identificación. De hecho, la complejidad que presentaban algunos impuestos predecesores del IVA es verdaderamente asombrosa. Por ejemplo, en Mauritania, que actualmente aplica el IVA, el sistema previo incluía tres impuestos distintos sobre el ingreso de los negocios, cada

---

<sup>10</sup> Para más información pueden consultarse los diversos estudios sobre los costos de recaudación del IVA en los países de la OCDE. Según estimaciones, los costos administrativos del Estado en el caso de un IVA de base general que respeta las “mejores prácticas” ronda los US\$1.000 por contribuyente inscripto por año. Por su parte, se estima que los costos de cumplimiento que sufraga el contribuyente en el caso de un IVA que respeta las mejores prácticas es del orden de los US\$500 por contribuyente inscripto por año. Estas cifras en dólares constituyen una sobrestimación de tales costos en los países en desarrollo, dado que estos cálculos reflejan mayormente el costo laboral.

uno con tasas múltiples, cuyo efecto de cascada se atenuaba permitiendo que el costo de determinados insumos se dedujera de los ingresos por venta.

**Pese a diferir en varios aspectos, los sistemas del IVA que han sustituido a estos impuestos durante los años noventa tienen importantes características en común, entre las cuales se incluyen las siguientes:** la utilización del método de la deducción por factura; bases más amplias que los impuestos predecesores (aun cuando todavía subsiste un amplio espectro de exenciones); exención de la producción agrícola; una única tasa positiva, o en su defecto, pocas tasas positivas; imposición a tasa cero para las exportaciones; inclusión de todos los niveles de producción y exclusión de gran parte del comercio minorista y las pequeñas empresas mediante el establecimiento de umbrales de actividad, e igual tratamiento de la producción nacional y las importaciones<sup>11</sup>. Por ello es difícil sostener que, al menos en el caso de esos países, el IVA que se aplica actualmente es intrínsecamente más complejo y costoso para su recaudación que los impuestos que ha venido a sustituir. De hecho, dado que los impuestos precursores ya incorporaban, como se observó anteriormente, alguna forma de crédito o suspensión de los impuestos pagados sobre los insumos, la introducción del IVA en muchos casos ha significado un afianzamiento y simplificación de los mecanismos de crédito anteriores.

## II. ASPECTOS DE POLÍTICA TRIBUTARIA

En esta sección se plantean y abordan algunos de las cuestiones más comunes y problemáticas sobre el diseño del IVA.

### A. ¿Cuántas tasas del IVA?

**En general, se aconseja un modelo del IVA con una sola tasa (además de la tasa cero que se aplica a las exportaciones).** No siempre se ha seguido esta recomendación. El cuadro 3 presenta el número de tasas positivas adoptadas en todos los países que tienen IVA, expresado de manera proporcional. Un análisis más minucioso indica que cuanto mayor es la antigüedad del IVA, mayor tiende a ser el número de tasas y, supeditado a la antigüedad, el número de tasas es significativamente mayor en Europa y en el Norte de África y Oriente Medio que en otras regiones.

#### Cuadro 3. Distribución del número de tasas del IVA 1/

---

<sup>11</sup> Hasta finales de los años ochenta, se ensayaron modelos alternativos del IVA con imposición en la etapa de producción/importación o en la etapa de venta mayorista/importación. Sin embargo, estos intentos no se consideraron éxitos, y en todos los casos la ampliación del IVA al nivel minorista se consideró un mejoramiento del modelo.



---

Una tasa	Dos tasas	Tres tasas	Cuatro tasas	Cinco tasas	Seis tasas
51	30	13	5	1	0

---

Fuente: Cuadro 1.

1/ La cifra representa el porcentaje de todos los países que aplican el IVA en función del número de tasas que se indican.

**Dado que el IVA está diseñado para gravar el consumo, la cuestión que se plantea es porqué se querría gravar diferentes componentes del consumo a tasas impositivas diferentes.** La aplicación de tasas diferenciadas puede fundamentarse en razones de eficiencia, que subyacen a la regla “de la elasticidad inversa” de gravar los bienes cuya demanda es inelástica con tasas más altas que la media. Sin embargo, este argumento en favor de tasas diferenciadas pierde fuerza por la necesidad de tener en cuenta consideraciones administrativas; a ello se suma la posibilidad de gravar los bienes de demanda menos elástica (p. ej., alcohol, gasolina y tabaco) con impuestos selectivos sobre el consumo, por tratarse mayormente de productos con destino al consumidor final.

**En consecuencia, el aspecto más importante puede ser la posibilidad de que la diferenciación de tasas dé cabida a consideraciones de equidad.** A igualdad de condiciones, sería conveniente gravar con más fuerza aquellos bienes que representan una mayor parte del gasto de quienes disfrutan de mejor posición económica. El peso de los argumentos de equidad depende de los instrumentos de política disponibles. A diferencia de lo que sucede en los países desarrollados, muchos países en desarrollo carecen de un impuesto sobre la renta o programas de gasto dirigido administrados con eficiencia y que propicien la consecución de los objetivos de equidad. Sin embargo, las posibilidades intrínsecas de la redistribución que puede realizarse únicamente a través de la imposición indirecta son muy limitadas. El aspecto fundamental en este punto es que, si los pobres gastan una mayor *proporción* de su ingreso en un determinado tipo de bien (por ejemplo, alimentos), los ricos normalmente destinarán al gasto de alimentos una cantidad *absoluta* mayor; de este modo, una reducción de la tasa impositiva sobre ese bien en los hechos representa una mayor transferencia de dinero a los ricos que a los pobres<sup>12</sup>. A esto cabe agregar el aumento de los costos de administración y cumplimiento, incluida una mayor probabilidad de que deban pagarse devoluciones de impuesto (a quienes venden bienes

---

<sup>12</sup> En oportunidad de una misión de asistencia técnica del FMI, el personal técnico del Departamento de Finanzas Públicas estimó que por cada US\$100 (como ejemplo) de recaudación del IVA a los que se renuncia por gravar los alimentos con tasa cero, menos de US\$15 redundan en beneficio del 30% más pobre de la población, mientras que cerca de US\$45 corresponde al 30% más rico.

gravados con tasas bajas cuyos insumos están gravados a tasas más altas), la posibilidad de evasión y de controversias en torno a su definición, y la posibilidad de que frente a una mayor diferenciación se torne difícil resistir las presiones políticas para intensificar aun más la diferenciación. La pregunta concreta que se plantea en muchos países en desarrollo es hasta qué punto la política más adecuada no consiste en mantener una única tasa y utilizar los mayores ingresos que esto produce para financiar el gasto destinado a reducir la pobreza, que estaría mejor dirigido para dicho fin que una tasa reducida del IVA.

**Otro aspecto que también inquieta es en qué medida el IVA es un impuesto inherentemente regresivo.** Se ha comprobado que la proporción del ingreso corriente que se consume tiende a disminuir a medida que este aumenta. Sin embargo, esta afirmación es menos evidente si se considera el consumo a lo largo de toda la vida, en cuyo caso el consumo y el ingreso tienden a mantener una relación recíprocamente proporcional. Por otra parte, es preciso comparar las consecuencias distributivas del IVA con las de los impuestos que este ha sustituido y, de hecho, sopesar las consecuencias distributivas de todo el sistema tributario, del cual el IVA representa solo una parte. También se plantean cuestiones importantes relativas a la incidencia del impuesto, como por ejemplo, la ventaja competitiva que podrían disfrutar los pequeños comerciantes que se sitúan por debajo del umbral de actividad del IVA, lo que también dependerá de los otros impuestos que deban pagar. Pese a estas advertencias, resulta interesante que la evidencia empírica reciente (aunque limitada) de unos pocos países en desarrollo indica que la distribución de los pagos del IVA no es especialmente regresiva y, en particular, es más progresiva en su naturaleza que los impuestos que gravan el comercio exterior.

## **B. Exenciones**

**En general, se aconseja acotar la lista de exenciones, limitándola a los servicios básicos educativos, sanitarios y financieros.** La documentación sistemática de la práctica mundial en esta área es una tarea difícil; no obstante, la proliferación de exenciones en los sistemas del IVA, en los hechos, es una inquietud común cada vez mayor (como también sucede en otros tributos como el impuesto sobre la renta de sociedades).

**Las exenciones suelen justificarse en las dificultades que plantea la imposición del producto o servicio (como es el caso de la exención de los servicios financieros) o en la conveniencia práctica de utilizarlo como sustituto de una tasa reducida.** También pueden esgrimirse razones específicas para determinadas exenciones selectivas; las exenciones que comúnmente se disponen para la actividad agrícola y los combustibles aparentemente reflejan preocupación acerca de las consecuencias distributivas del impuesto, mientras que las exenciones establecidas para los proyectos financiados por donantes en muchas ocasiones reflejan las condiciones impuestas por estos últimos.

**Las consecuencias de las exenciones son complejas y generalmente negativas.** Las exenciones destruyen la lógica básica del IVA, por ser un híbrido entre la imposición a una tasa positiva del IVA, como es la práctica habitual (con la imposición de las ventas de bienes y servicios y el crédito por el impuesto pagado por los insumos) y la imposición a tasa cero

(remover la incidencia del IVA en el precio de un producto mediante la deducción del impuesto pagado por los insumos y no gravar la venta de un producto y servicio). En consecuencia, las exenciones 1) pueden volver a introducir el efecto de cascada, que trae aparejadas distorsiones en la producción —en el caso de bienes intermedios utilizados para producir otros bienes, el IVA incorporado en el bien exento en fases previas de la cadena de producción no puede tomarse como crédito; 2) compromete el principio de imposición en destino para los bienes que entran en el comercio internacional: si un exportador utiliza bienes exentos como insumos, las exportaciones gravadas a tasa cero que este realiza incluirán en el precio el IVA pagado en fases anteriores de la cadena de producción; 3) en el caso de comerciantes exentos, se incentiva la elusión de la obligación tributaria mediante la integración vertical y, en algunos países desarrollados, se fomentan prácticas de planificación tributaria más agresivas, y 4) se pone en marcha una dinámica de retroalimentación de exenciones que da lugar a una “bola de nieve de exenciones”: al crear una exención para un sector, se genera presión para que se exima a todos aquellos bienes utilizados para producir el bien exento (a fin de “recuperar” el IVA abonado en fases previas de la cadena de producción ). También desde el punto de vista de la administración del impuesto las exenciones son problemáticas: se deben formular normas para la distribución de insumos gravados para comerciantes que venden productos o servicios tanto gravados como exentos; a esto se suman otros problemas relacionados con los regímenes de recibo y otros mecanismos empleados para los proyectos de asistencia exentos financiados desde el exterior.

**A la luz de estas dificultades, la reducción del número de exenciones seguramente será un tema recurrente en la reforma del IVA en los próximos años.** También en el campo intelectual, se han recogido muchas lecciones sobre alternativas viables a la exención en relación con el sector público y los servicios financieros. En este último caso, por ejemplo, la posibilidad de aplicar una forma del IVA basada en los flujos de caja ha ocupado el centro de atención en los últimos años, y Nueva Zelandia ha dispuesto la imposición a tasa cero de los insumos adquiridos por prestadores de servicios financieros cuando el cliente tributa IVA al menos por el 75% de su actividad. Esto no resuelve el problema del efecto cascada, pero representa una práctica interesante.

### C. El umbral

**La determinación del umbral a partir del cual la inscripción a los fines del IVA es obligatoria es una decisión crítica para el diseño e implantación del IVA.** La experiencia indica que muchos países han tendido a establecer umbrales demasiado bajos, hecho que trae aparejadas considerables complicaciones cuando la administración tributaria no está suficientemente desarrollada para atender a un gran universo de contribuyentes del IVA. De hecho, tanto en Ghana como en Malta, una de las principales razones por las cuales fracasó su primer modelo del IVA fue el establecimiento de un umbral bajo.

**El umbral para la imposición del IVA varía considerablemente de un país a otro, y oscila entre unos cuantos miles de dólares hasta US\$200.000.** Incluso en el seno de la Unión Europea donde existe un marco jurídico común para el IVA en los países miembros,

los niveles del umbral varían de cero hasta un nivel cercano a los US\$100.000. También se aprecian variaciones importantes en la forma que adoptan los umbrales y en el alcance y la naturaleza de las medidas relacionadas. Además del caso más habitual de un umbral único, se encuentran las siguientes variaciones: diferentes umbrales para diferentes actividades; ajustes descendentes en la obligación del impuesto para antes que se sitúan por debajo del umbral para atenuar la discontinuidad que se genera por el establecimiento del umbral, y la aplicación de regímenes simplificados, como es el impuesto con base presuntiva<sup>13</sup>, para comerciantes pequeños cuyo nivel de actividad no supera el umbral.

**El atractivo de establecer un umbral elevado radica en la regularidad empírica de que una proporción pequeña de empresas normalmente representa una gran proporción del potencial recaudatorio del IVA.** De este modo, un umbral elevado economiza los recursos administrativos escasos con un bajo costo en la recaudación. Las autoridades están en condiciones de eximir a los pequeños comerciantes, sin que ello tenga consecuencias negativas en la recaudación, pues cabe esperar que el valor agregado en ese grupo sea poco significativo. Esto contrasta, a todas luces, con los impuestos que gravan un único eslabón de la cadena de producción, como es el caso del impuesto sobre las ventas al por menor, pues en este caso al establecerse un umbral se pierde la totalidad del impuesto que grava las ventas exentas que efectúan quienes se sitúan por debajo del umbral, en lugar de perderse únicamente el valor agregado.

**No obstante, estos argumentos esgrimidos en favor de un umbral elevado no han logrado convencer a muchos países, inclusive aquellos que, paradójicamente, tienen capacidades administrativas relativamente endebles.** Además de las consecuencias recaudatorias, otro aspecto que suele inquietar a las autoridades nacionales es el hecho de que un umbral elevado privilegie injustamente a los pequeños comerciales (al quedar exentos del impuesto). A modo de ejemplo, la primera propuesta en el seno de la Comisión Europea para emitir una directiva que disponga gravar los servicios electrónicos “importados”<sup>14</sup> recomendaba un umbral de €100.000 para proveedores con sede fuera de la UE que venden productos o prestan servicios a consumidores de la UE. Sin embargo, durante las negociaciones subsiguientes los estados miembros excluyeron toda referencia a umbrales. Esto ha llevado a que una empresa que no reside en la UE sea, al menos en teoría, responsable del IVA de la UE por todas las ventas que realiza en el territorio de la UE, independientemente del nivel de ventas que factura. Esta situación no se condice con los umbrales dispuestos en la mayoría, si no en todos, los estados miembros de la UE, y por ello mismo presenta un elemento de distorsión.

**El equilibrio entre los ingresos y los costos de recaudación es una variable fundamental,** dado que el umbral adecuado será más alto cuanto mayores sean los costos de administración y cumplimiento, menos apremiantes sean las necesidades de financiamiento del gobierno, y

---

<sup>13</sup> Los impuestos sobre base presuntiva se gravan sobre variables que, como la cifra global de negociaciones, se consideran un indicador *presunto* de la rentabilidad subyacente o del valor agregado.

<sup>14</sup> COM(2000)249, final, 7 de junio de 2000.

menor sea la relación entre el valor agregado y las ventas<sup>15</sup>. Esto último es importante pues, a igualdad de condiciones, justifica el establecimiento de un umbral menor diferenciado para actividades más rentables o con uso más intensivo de la mano de obra. Sin embargo, en la práctica, plantea las dificultades de tener que distinguir entre distintos tipos de actividades y tratar con comerciantes que realizan múltiples actividades. En un estudio que permite realizar cálculos para fines ejemplificativos, se ha formulado una expresión explícita del umbral óptimo, para el caso más sencillo.

**El tratamiento diferencial que se dispensa a quienes se hallan por encima y por debajo del umbral también presenta dificultades.** Por ejemplo, las empresas que venden a otras empresas pueden desear inscribirse como contribuyentes del IVA a fin de utilizar el crédito por el impuesto pagado al adquirir insumos. Por ello, habitualmente se permite que las empresas con un nivel de ingresos inferior al umbral se inscriban voluntariamente como contribuyentes del IVA. Por el contrario, las empresas con un alto coeficiente de valor agregado en sus ventas y cuyos clientes no están inscriptos en IVA —en particular, pequeños comerciantes que prestan servicios directamente a consumidores finales— posiblemente consideren que les conviene estar exentos del IVA. Este favoritismo implícito por los pequeños comerciantes en desmedro de los grandes contribuyentes repercute en la equidad y la eficiencia. Concretamente, el umbral beneficia a los comerciantes pequeños con costos elevados a expensas de los comerciantes más grandes y más eficientes; a igualdad de condiciones, esto se traduce en un umbral óptimo menor. Otro argumento en favor del establecimiento de un umbral menor, a propósito de esta inquietud, es la posibilidad de elusión del IVA que crea el umbral mediante la organización de la producción en una serie de empresas suficientemente pequeñas para quedar fuera del alcance del impuesto.

**Sin embargo, el alcance y la naturaleza de la distorsión que se produce entre quienes se sitúan por encima y por debajo del umbral depende de los impuestos a los que están sujetos quienes se hallan por debajo del umbral.** Los impuestos con base presuntiva (como el impuesto simple sobre el ingreso) son relativamente comunes; esto significa que el cálculo del umbral óptimo debe reestructurarse en función de los ingresos y los costos de recaudación diferenciales asociados con los dos impuestos en torno al umbral. Como conclusión general, cuanto menos onerosa es la recaudación del impuesto alternativo, y mayor la tasa a la que se grava, más alto es el umbral óptimo para el IVA.

#### **D. Países pequeños**

##### **¿Existen países pequeños para los cuales la aplicación del IVA resulte inadecuada?**

Esta pregunta es importante para la difusión del IVA a futuro, puesto que muchos de los

---

<sup>15</sup> Por ejemplo, supongamos costos administrativos y de cumplimiento por US\$100 y US\$500 por contribuyente, un valor marginal por dólar del impuesto recaudado de US\$1,20, una tasa impositiva de 15%, y un coeficiente de valor agregado a las ventas de 40%. A partir de una fórmula sencilla que incorpora los elementos clave de este equilibrio, concebida por Ebrill y otros, 2001, se obtiene un umbral óptimo de aproximadamente US\$52.000. El tema del umbral óptimo del IVA también se aborda en Keen, M. y J. Mintz “The Optimal Threshold for a Value-Added Tax,” *Journal of Public Economics*, 2004, Vol. 88, págs. 559–76.

países que aún no lo han adoptado son pequeños. Como se observó anteriormente, los análisis empíricos indican que, a igualdad de condiciones, los ingresos por IVA aumentan cuanto mayor es la importancia del comercio internacional en una economía. Dado que las economías pequeñas suelen desarrollar una mayor dependencia del comercio internacional, en un sentido, el régimen del IVA es de hecho *más eficiente* en los países pequeños que en los más grandes. Además, el análisis económico indica que un impuesto sobre el consumo tiene, en general, menos efectos distorsivos en la economía que un régimen arancelario con equivalente recaudación. Sin embargo, la conveniencia o no de implantar el IVA en economías pequeñas también depende de la diferencia de los costos de recaudación entre el IVA y la fuente alternativa de ingresos tributarios.

**El IVA será menos favorable para países que importan la mayor parte de su consumo y con una baja proporción de bienes intermedios en el total de sus importaciones, dado que la diferencia entre un arancel de importación y un impuesto sobre el consumo es, a todas luces, mínima.** Las economías pequeñas probablemente importen la mayor parte de su consumo. Empero, la proporción de bienes intermedios en el volumen total de importaciones no es una cuestión de magnitud: eso depende del grado de desarrollo que tenga la actividad económica nacional. Asimismo, un país que aplica un arancel de base general también puede aplicar impuestos selectivos que graven el consumo de determinados bienes nacionales, lo que reducirá aun más la eficiencia ganada al cambiar por el IVA.

**Por consiguiente, mucho puede depender de los posibles costos diferenciales de administración y cumplimiento que resulten de comparar el IVA con las estrategias alternativas.** En primer lugar, los costos fijos de recaudación asociados con la administración del IVA pueden ser relativamente onerosos para las economías más pequeñas, con empresas pequeñas o pocas empresas. En segundo lugar, para una economía con pocas empresas minoristas de magnitud, podría resultar ventajoso poner en práctica un impuesto sobre las ventas minoristas.

### **E. Dificultades interjurisdiccionales**

El IVA también enfrenta dificultades en el contexto de las relaciones comerciales entre países, y al definir su función en los sistemas tributarios de países federales.

## Aspectos internacionales

**En relación con el comercio internacional, el enfoque general<sup>16</sup> y recomendado consiste en gravar el consumo nacional con IVA en función del principio de imposición en destino.** Ese principio siempre se ha llevado a la práctica mediante la imposición a tasa cero de las exportaciones y la tributación de las importaciones, de modo que el impuesto total que se paga en relación con un bien equivale a la tasa aplicada por la jurisdicción de su venta final, quien ejerce la potestad recaudatoria. (A efectos administrativos, una manera lógica de recaudar el impuesto es a través de las aduanas.) A diferencia de la imposición en destino, la imposición en “origen” exige pagar el impuesto a la tasa del país o países en los que se produce el artículo, donde recae la potestad recaudatoria<sup>17</sup>.

**Para aplicar el principio de imposición en destino mediante la imposición de las exportaciones a tasa cero se requiere de algún mecanismo para identificar el desplazamiento transfronterizo de bienes y servicios.** Las tendencias recientes hacia la integración regional y la evolución de Internet han añadido complicaciones a esta tarea. Con la eliminación de fronteras dentro de la UE, ha surgido la propuesta de introducir un mecanismo de “compensación” para la región<sup>18</sup>.

**El tratamiento de los servicios internacionales a los fines del IVA presenta problemas especiales.** En este caso, no pueden usarse controles fronterizos para supervisar los flujos internacionales, y puede dificultarse la identificación del país en el que presuntamente ha tenido lugar el consumo. Un informe reciente de la OECD<sup>19</sup> sugiere que existen algunas dificultades significativas para la provisión transfronteriza de servicios y bienes intangibles, y hace hincapié en la ausencia de principios internacionalmente aceptados en esta área. A medida que los servicios sigan creciendo, estos problemas adquirirán mayores proporciones en el futuro.

---

<sup>16</sup> La principal excepción en la historia del impuesto fue la utilización del principio de imposición en origen para la mayor parte del comercio dentro de la CEI hasta mediados de 2001.

<sup>17</sup> Un modelo del IVA con imposición en destino preserva la eficiencia de la producción entre países dado que los productores nacionales y los extranjeros reciben el mismo tratamiento a efectos del IVA dentro de cada territorio. La opinión generalizada reconoce que es un elemento especialmente aconsejable en el diseño del impuesto. Un modelo del IVA con imposición en origen no cumple con este atributo.

<sup>18</sup> La propuesta inicial era la de gravar las exportaciones a la tasa del país exportador, y se reconocía el crédito completo por esos impuestos para los importadores inscriptos en IVA (no exentos). La recaudación posteriormente se distribuiría entre los estados miembros para lograr la asignación de la tasa cero: los ingresos percibidos por el país exportador se transferirían al país importador, para financiar la devolución de los créditos. En esa misma línea, existe hoy en día un modelo del IVA exitoso con imposición en destino entre la rivera occidental y la faja de Gaza, por un lado, e Israel, por el otro, dada la ausencia de fronteras. En este caso se utiliza un mecanismo basado en facturas informatizadas sujetas a verificación cruzada

<sup>19</sup> *The Application of Consumption Taxes to Trade in International Services and Intangibles* (OECD), 2004.

**Por esas razones, el mecanismo tradicional que se utiliza para poner en práctica la imposición en destino se torna cada vez más difícil al ser cada vez mayor el comercio internacional de servicios y bienes intangibles, frente al de bienes tangibles, y a medida que crece el número de países que forman bloques regionales o reducen las formalidades aduaneras tradicionales (o las omiten deliberadamente).** Como se espera que surja del trabajo que lleva adelante la OCDE en esta área a partir del informe al que se hizo referencia anteriormente, si bien esta realidad plantea dificultades, la respuesta más adecuada posiblemente no radique en cambiar por la imposición en origen, sino antes bien centrarse en los diferentes métodos para llevar a la práctica la imposición en destino a efectos del comercio internacional, como se analizó anteriormente.

**Los problemas se exacerban en el caso de los países en desarrollo y las economías en transición.** Concretamente, al gravar las exportaciones a tasa cero es preciso garantizar la devolución adecuada de los créditos por IVA que los exportadores tienen a su favor, mecanismo que, como se analiza posteriormente en este trabajo, presenta dificultades administrativas serias. Será cada vez más importante contar con métodos que permitan resolver esta situación y al mismo tiempo producir el resultado económico adecuado para evitar distorsiones. Se deberá hacer un seguimiento riguroso de los avances en esta área para garantizar que la implantación y la actualización de los sistemas del IVA en el futuro estén en sintonía con las líneas de pensamiento más recientes y se ajusten a las nuevas realidades del sistema de comercio internacional.

### **Federalismo**

**Dada la percepción generalizada de éxito en torno al IVA, se ha planteado la posibilidad de utilizarlo como un impuesto subnacional en los países federales, dando a los niveles inferiores de gobierno cierta autonomía para diseñarlo<sup>20</sup>.** En la actualidad, son contados los ejemplos de funcionamiento de estos sistemas; concretamente, Brasil, donde funciona desde hace tiempo un sistema del IVA subnacional con base en el principio de imposición en origen, y en el último tiempo, Canadá.

**El comercio interjurisdiccional en el ámbito subnacional en los países federales, donde prácticamente no existen fronteras aduaneras, plantea importantes retos para la implantación del IVA subnacional.** Tradicionalmente se ha aconsejado que el IVA *no* debe establecerse en el ámbito subnacional debido a la ausencia de fronteras y a los problemas de deducción de créditos entre jurisdicciones<sup>21</sup>. Empero, algunos avances en el campo conceptual apuntan a formas alternativas del IVA en este contexto que podrían atenuar

---

<sup>20</sup> Al coordinar la cooperación entre gobiernos subnacionales que aplican un modelo del IVA diseñado por la administración central, se plantean una serie diferente de problemas (generalmente más fáciles), que no se abordan en este trabajo.

<sup>21</sup> A menudo se ha aconsejado a Brasil que reemplace el IVA subnacional por un IVA nacional, complementado por un impuesto regional sobre las ventas al por menor.



muchos problemas, si bien en todos los casos se requiere una administración arquetípica en el nivel federal para que funcionen de manera adecuada y una tasa común del IVA para las ventas intermedias entre jurisdicciones. Esto también es un problema que posiblemente reciba atención constante en los próximos años.

### III. ASPECTOS DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA

**La administración del IVA plantea problemas metodológicos bastante diferentes de los que surgen al evaluar las recomendaciones de política tributaria.** A diferencia de lo que sucede con la política tributaria, prácticamente no hay lineamientos teóricos sobre el impacto de alguna característica determinada de la administración. Todo examen de la administración tributaria debe basarse en mayor medida en la experiencia acumulada sobre lo que funciona y lo que no. La finalidad es formular un marco de “mejores prácticas” que puede variar con el tiempo, y más aun, depender de las circunstancias individuales de cada país.

#### A. Organización de la administración del IVA

**La introducción del IVA puede propiciar una mejora sustancial en la administración tributaria general, y en rigor de verdad, la adopción del IVA suele considerarse una oportunidad para la modernización de la administración tributaria general.** No obstante, en algunas ocasiones el establecimiento del impuesto afecta el funcionamiento de la administración existente por no haberse preparado adecuadamente o por la adopción de decisiones desacertadas.

**Una decisión importante atañe al lugar que ocupará la administración del IVA en la administración tributaria general.** Prácticamente en todos los países, la recaudación de todos los impuestos sobre las importaciones, incluido el IVA, está a cargo del departamento de aduanas. Por otra parte, independientemente del tipo de organización recomendada, la administración del impuesto sobre la renta y la administración de aduanas deben coordinar estrechamente los preparativos para la introducción del IVA, si bien esta coordinación ha sido bastante deficiente en algunos países. Un aspecto importante y no tan establecido en algunos países radica en determinar quién debe administrar el IVA nacional y contabilizar la recaudación de impuestos sobre las importaciones que informa la aduana. Caben tres posibilidades: 1) administración del IVA a cargo del departamento responsable de las operaciones tributarias nacionales (incluidas las operaciones relativas al impuesto sobre la renta personal y de las sociedades, y, en varios países, la recaudación de las contribuciones a la seguridad social); 2) administración a cargo de un departamento del IVA independiente, o 3) administración a cargo de un departamento de aduana<sup>22</sup>.

---

<sup>22</sup> Hasta hace poco, este era el enfoque adoptado por el Reino Unido . Actualmente, existen tan solo dos países con esta estructura de organización: Israel (que actualmente estudia a la posibilidad de integrar la administración del IVA con la del impuesto sobre la renta) y Malawi.

**En esta elección juegan varios factores.** En primer lugar, si bien la experiencia que tienen los funcionarios de aduanas en materia de controles físicos en ocasiones resulta útil, el IVA es en esencia un impuesto que se autodetermina, se basa en la contabilidad y requiere de las destrezas que son habituales entre los funcionarios de las administraciones tributarias nacionales, y no así en los funcionarios de aduanas. En segundo lugar, el establecimiento de un departamento específico para la administración del IVA provoca una fragmentación de la administración tributaria y crea dificultades en la contratación de personal, y por consiguiente mayores costos de administración y cumplimiento. A fin de cuentas, si bien la administración del IVA a cargo de la administración tributaria nacional puede causar inicialmente algunas dificultades —en concreto, una concentración insuficiente en las particularidades del IVA— prácticamente todos los expertos en la materia son partidarios de esta opción. En particular, esa elección es congruente con el establecimiento de una organización de corte funcional que respalda un sistema moderno de administración tributaria con base en la autoliquidación de impuestos y en principios de gestión del riesgo.

**En este contexto, ¿de qué manera han estructurado los países su administración tributaria?** En la gran mayoría de los países, (120 de 135), el IVA nacional es administrado por la autoridad tributaria nacional. En tales casos, durante la implantación del IVA el análisis se centró en las ventajas de establecer una división independiente para la administración del IVA o bien en que esta recayera en una autoridad tributaria de corte funcional que también administraría el impuesto sobre la renta. Aunque la mayoría de los países se han inclinado por una organización de corte funcional, otros en un comienzo introdujeron el IVA en una división independiente (tal el caso de Albania, Australia, Bulgaria y Sri Lanka), un enfoque que, por lo general, se propiciaba con el fin de facilitar la administración del IVA durante los primeros años de su implantación.

**El debate sobre la ubicación de la administración del IVA en el sistema tributario ha sido mucho más profundo en aquellos países (relativamente pocos) cuya autoridad tributaria nacional carece de experiencia en la administración de impuestos indirectos.** Son esencialmente las antiguas colonias del Reino Unido, donde la administración de los impuestos indirectos e impuestos selectivos al consumo tradicionalmente recae en el departamento de aduanas. En este sentido, cabe destacar que el Reino Unido recientemente ha decidido integrar sus departamentos de impuestos directos e indirectos en una única administración (que al menos en un comienzo incluiría la administración de aduanas) y que algunos países de Oriente Medio y África (como Botswana, Jordania, Kenia, Nigeria, Uganda y Tanzania) también han incorporado reformas orgánicas importantes a fin de integrar la administración del IVA y del impuesto a la renta. Aunque tradicionalmente se ha aconsejado integrar las administraciones tributarias de orden nacional, ha habido algunas excepciones debido al reconocimiento cada vez mayor de la capacidad limitada de las aduanas para administrar un impuesto como el IVA. En los últimos años, normalmente se ha recomendado crear un departamento tributario integrado de orden nacional, inclusive en la mayoría de los países que inicialmente establecieron un departamento específico para el IVA.

**Desde finales de los años noventa, se han encarado esfuerzos considerables en aquellos países con administraciones tributarias fragmentadas —en particular, en los países anglófonos, con departamentos separados para la administración del IVA y del impuesto sobre la renta— por implementar organizaciones integradas de corte funcional, que se consideran más eficaces y eficientes para administrar un sistema tributario moderno, a partir de los principios de autoliquidación de impuestos y gestión del riesgo<sup>23</sup>.**

### **B. Procedimientos para la autoliquidación**

**Los sistemas tributarios modernos y su administración tienen sus cimientos en el principio del “cumplimiento voluntario,” lo que significa que se espera que los contribuyentes cumplan sus obligaciones tributarias básicas con intervención apenas limitada de los funcionarios de la administración. En la práctica, el cumplimiento voluntario se materializa mediante un sistema de “autoliquidación” en virtud del cual los contribuyentes, con acceso razonable al asesoramiento de la administración tributaria, calculan sus propias obligaciones tributarias; completan sus declaraciones del impuesto; las presentan y remiten el pago correspondiente a la administración tributaria, y están sujetos al riesgo de una auditoría fiscal.** En la mayoría de los países, el desarrollo del mecanismo de autoliquidación del impuesto a menudo guarda estrecha relación con la adopción del IVA. De hecho, el verdadero planteamiento no es cómo administrar el IVA en un país que no cuenta con la capacidad para administrar la autoliquidación de impuestos, sino cómo poner en práctica los principios básicos de la autoliquidación en un país que pretende introducir el IVA.

**¿Por qué los especialistas consideran que la autoliquidación es un procedimiento esencial?** Al no estar obligados a determinar y notificar la obligación tributaria de cada contribuyente, los funcionarios del fisco pueden concentrarse en los contribuyentes que integran el grupo minoritario “en riesgo” que no cumple con sus obligaciones tributarias. Al mismo tiempo, los costos de cumplimiento de los contribuyentes disminuyen al reducirse enormemente la interacción constante con la administración tributaria. Por el contrario, en los sistemas tributarios sin autoliquidación, los procedimientos de presentación y pago se tornan onerosos, y exigen que los contribuyentes destinen mucho tiempo a realizar trámites en la oficina fiscal y en el banco<sup>24</sup>. Con estos procedimientos, no solo se ve menoscabada la eficiencia y eficacia de la administración, sino que el consiguiente contacto habitual entre contribuyentes y funcionarios puede propiciar prácticas de corrupción.

---

<sup>23</sup> La mayoría de los otros países, incluidos, los países francófonos así como una gran mayoría de países en América Latina y Europea central y oriental, se han caracterizado por integrar sus administraciones de ingresos públicos en el orden nacional.

<sup>24</sup> La presentación del IVA, a diferencia de la que se asocia con el impuesto sobre la renta, normalmente se llevaría a cabo, al menos, 12 veces al año.

**Los argumentos que ocasionalmente se esgrimen en contra de la autoliquidación no son convincentes.** Uno de ellos es que “los comerciantes pequeños pueden no saber leer y escribir” y no estar capacitados para completar los formularios de la declaración del impuesto. Sin embargo, si se establece un umbral suficientemente elevado, los pequeños comerciantes quedan fuera del alcance del IVA. Un segundo argumento sostiene que “los contribuyentes no son de fiar.” La respuesta a esto radica en formular programas eficaces de ejecución y servicio al contribuyente, y en que los funcionarios de la administración tributaria comprendan los principios básicos de la gestión del riesgo; en rigor de verdad, si el departamento de administración tributaria debe determinar las obligaciones tributarias de cada contribuyente, quedan muy pocos recursos disponibles para llevar a cabo las funciones necesarias de cumplimiento y control. En tercer lugar, “no están dadas las condiciones para la autoliquidación de impuestos.” Este argumento es el más difícil de rebatir, en especial en los países de la CEI y de Oriente Medio que desde siempre carecen de una cultura de pago de impuestos, y donde no hay normas contables adecuadas ni sistemas básicos de administración tributaria.

**¿Se ha llevado la autoliquidación a la práctica?** A partir de un análisis de la experiencia en diferentes países, se determinó que en 26 de los 31 países examinados la administración del IVA se basa en el concepto de la autoliquidación del impuesto. Pero un análisis más profundo de los datos indica que el progreso conquistado en este sentido no es tan grande como parece. En primer lugar, apenas cerca del 40% de los países encuestados han implementado procedimientos modernos de cobro (con formularios sencillos de presentación y pago y un sistema de autoliquidación). En segundo lugar, otro 40% de los países encuestados han puesto en práctica la autoliquidación pero no llegan a comprender cabalmente la gestión del riesgo y establecen una carga excesiva de requerimientos de información sobre los contribuyentes —los formularios a menudo se componen de varias páginas, y en ocasiones se pide al contribuyente que adjunte documentación adicional (como facturas). En tercer lugar, algunos países, particularmente las economías en transición donde no llegan a comprenderse en toda su dimensión los requerimientos administrativos de un impuesto basado en la contabilidad, no utilizan ninguna forma de autoliquidación. Más allá de los resultados del estudio, en la actualidad el IVA se administra sin procedimientos de autoliquidación en aproximadamente el 10% de los países que adoptaron el impuesto. En esos países, el proceso de presentación y pago de las obligaciones del IVA normalmente es engorroso.

**Otro enfoque que han puesto en práctica algunos países, especialmente en América Latina y algunas partes de África Occidental, es la aplicación de regímenes de retención del IVA.** De acuerdo con estos regímenes, determinadas empresas y entidades del gobierno se ven obligadas a efectuar retenciones por cuenta del IVA en los pagos que realizan a sus proveedores. Las razones que motivan su aplicación es que este mecanismo garantiza que los comerciantes que no están inscriptos, particularmente en sectores de difícil imposición, se vean obligados a pagar al menos parte de su obligación del IVA. Los partidarios de estos regímenes sostienen que constituyen un método razonable para mejorar la recaudación del IVA en casos de debilidad de la administración tributaria y poca predisposición al pago de impuestos, concretamente entre los comerciantes más pequeños. Quienes se oponen a su

aplicación sostienen que la mejor manera de abordar los problemas de cumplimiento en el sector de los pequeños comerciantes es regular la cantidad de contribuyentes inscriptos mediante el establecimiento de un umbral elevado del IVA<sup>25</sup>, y hacen hincapié en el aumento de las solicitudes de devolución de impuestos si se fijan tasas de retención excesivamente elevadas. Pero, si bien las opiniones sobre las retenciones difieren bastante, existe aparente consenso en cuanto a que la proliferación de tales regímenes puede debilitar seriamente la integridad y solidez del IVA en el largo plazo.

**Posiblemente sea necesario destinar aun más recursos a los preparativos del IVA en aquellos países, como los países con economías en transición, que tienen poca o ninguna experiencia en los procedimientos de autoliquidación.** En este sentido, se ha sugerido un calendario más prolongado para la implantación del IVA, que incluya la adopción de medidas tales como el establecimiento, como proyecto piloto, de unidades para grandes contribuyentes, el desarrollo de una organización administrativa funcional, programas para educar al contribuyente, y formularios y procedimientos modernos de cobro. Si bien este enfoque ha dado resultados en algunos casos, no ha tenido éxito en Rusia y otros países de la CEI, donde se requieren grandes esfuerzos para comprender, desarrollar y poner en marcha procedimientos eficaces de administración tributaria que se apoyen en sistemas de gestión del riesgo.

### C. Auditoría

**En muchos países, especialmente países en desarrollo o economías en transición, se informa que la eficacia de la auditoría constituye un aspecto particularmente deficiente de la administración del IVA.** Los datos muestran que los países en desarrollo que, adoptaron el IVA en los últimos 10 a 15 años, aún carecen de programas de auditoría eficaces. Y, en los casos en que se constata la presencia de algunos elementos de dicho programa, suele predominar la verificación previa a la devolución del impuesto. Estos países también muestran una tendencia a procurar contrarrestar la fragilidad de sus programas de auditoría mediante la adopción de procedimientos complejos; entre ellos, el aumento de los requisitos de presentación de datos y el cotejo masivo de información de auditoría. Esto exacerba las dificultades administrativas y aumenta los costos de cumplimiento. Sin auditorías eficaces, el cumplimiento del IVA se deteriora y la administración tributaria pierde credibilidad. Por consiguiente, el fortalecimiento de la auditoría representa un reto fundamental, particularmente en los países en desarrollo.

**Es probable que los países con un modelo del IVA bien concebido e implantado correctamente tengan menos problemas de cumplimiento en el largo plazo.** Según indica la experiencia, la implantación eficaz del IVA requieren entre 18 y 24 meses. La clave para lograrlo yace en un diseño sólido de la política (una tasa única, pocas exenciones y un umbral

---

<sup>25</sup> Una encuesta reciente de los países que han implantado un régimen de retenciones del IVA indica que prácticamente todos establecen umbrales de actividad muy bajos para la inscripción como contribuyente del IVA.

elevado), leyes y procedimiento sencillos, una administración con una estructura adecuada y dotada con los recursos necesarios, y estrategias de cumplimiento con base en una combinación equilibrada de programas de información y asistencia, y programas de auditoría con base en el riesgo. Según ha quedado demostrado, la implantación de los componentes críticos a partir de una buena gestión se traduce en la formación más rápida de la base de contribuyentes inscriptos, una mejor comprensión de las obligaciones que recaen en el contribuyente, menores niveles de incumplimiento, menores costos de administración, y mayor generación de ingresos. Algunos países han comprobado que un programa de visitas de los auditores con fines de asesoramiento durante los primeros meses del nuevo impuesto ha estimulado la buena predisposición de los contribuyentes hacia el IVA y hacia la administración tributaria. También ha contribuido a que los auditores comprendan mejor la ampliación de su función de promover el cumplimiento voluntario. Por el contrario, los países donde la preparación ha sido menos completa a menudo enfrentan mayores dificultades de cumplimiento, y son más propensos a buscar medidas ad hoc para superarlas.

**Los tipos más comunes de evasión del IVA son análogos a los que suelen asociarse con los impuestos tradicionales sobre las ventas** —la omisión de inscripción de empresas, la declaración de ingresos brutos por un valor inferior al real, abuso de múltiples tasas, e incumplimiento de la obligación de remitir al fisco los impuestos cobrados— **pero existen otras fuentes de evasión que surgen de la naturaleza misma del IVA**. Entre ellas se incluyen el uso de facturas falsas y la deducción de créditos del IVA por compras que no generan crédito. Posiblemente, el aspecto más importante, y que distingue al IVA de los demás tipos de impuestos generales sobre las ventas, es la relación que existe entre una auditoría eficaz y la posibilidad de administrar un sistema adecuado de devoluciones, como se analiza a continuación.

**Las administraciones avanzadas han comprobado que un programa de auditoría bien diseñado es esencial para reducir las posibilidades de fraude o evasión del IVA**, simplemente porque tiene un efecto de disuasión en los eventuales infractores, al convencerlos de que existen probabilidades razonables de que se los detecte y sancione. Los programas de auditoría más exitosos se destacan por las siguientes características de diseño y principios:

- Amplia cobertura de los grupos de contribuyentes, en función del tamaño y del sector, y de los problemas de cumplimiento, con la auditoría de hasta un tercio del total de contribuyentes por año.
- Los recursos de auditoría se distribuyen en todos los elementos que componen el programa de auditoría, y garantizan que no se destine una proporción desmedida de tales recursos a la verificación de solicitudes de devolución de impuestos antes del pago; las auditorías previas a la devolución de impuestos se limitan exclusivamente a casos de alto riesgo, mientras que las solicitudes de menor riesgo son objeto de auditorías selectivas posteriores a la devolución.

- Las auditorías son esencialmente cortas, persiguen una cuestión en particular (por ejemplo, verificar los créditos reclamados por ventas o servicios gravados destinados a actividades exentas, o en compras de carácter personal), y no se prolongan más allá de uno o dos períodos tributarios.
- Coordinación estrecha entre el programa de auditoría del IVA y los programas de auditoría de otros impuestos, en particular el impuesto sobre la renta.
- Investigación de casos de fraude agravado, con miras a un juicio.

**En muchos países en desarrollo y economías en transición, la implantación de programas eficaces de auditoría ha fracasado, entre otros motivos, por los siguientes:**

1) número insuficiente de auditores con remuneraciones adecuadas y altamente capacitados; 2) ausencia de antecedentes institucionales de prácticas sólidas de auditoría; 3) preocupación entre las autoridades sobre la connivencia entre contribuyentes y auditores; 4) preparación inadecuada para la implantación del IVA, lo que posiblemente obedezca a que las consecuencias de un programa de auditoría débil no se perciben de manera inmediata; 5) la falta de apoyo político definido para la administración tributaria, y 6) la ausencia de un marco normativo y judicial adecuado. La táctica defensiva de recurrir a procedimientos excesivamente complicados exacerba estos problemas.

**No obstante, es evidente que las pérdidas de recaudación del IVA no se limitan a las economías en desarrollo o en transición.** Hay pruebas recientes que señalan importantes abusos que se cometen en economías desarrolladas, particularmente de la UE. Entre estos países, Reino Unido ha adoptado un enfoque estratégico a partir del cual, mediante información estadística y operativa, estimó la “brecha del IVA” —es decir, el monto de la recaudación del IVA que se pierde por año. Esto se ve reflejado en el aumento de pérdidas de recaudación en la última década, que creció de cerca del 8% a más de un 15% de los ingresos por IVA. Estas pérdidas obedecen a varias razones, entre las que se incluyen actos delictivos en el sistema del IVA (habitualmente el fraude tipo “carrusel”, que afecta a los bienes o servicios intracomunitarios, y contribuyentes que desaparecen después de obtener la devolución del crédito del IVA), incumplimiento en general, omisión de inscripción y elusión fiscal manifiesta. En lugar de adoptar un enfoque poco sistemático para contrarrestar estos temas, el Reino Unido ha optado por incorporar todas las problemáticas y fijar objetivos para la reducción de las pérdidas de recaudación en los próximos años. Un enfoque tan amplio, exige que la administración tributaria establezca objetivos claros y permita que los gobiernos con bases sólidas puedan medir la eficacia de la administración tributaria.

**Existen varias formas en que puede mejorarse la eficacia de la práctica y el asesoramiento en esta área.** Muy a menudo, la atención se ha centrado en los preparativos administrativos para el IVA y en su funcionamiento durante los primeros meses después de su introducción, a expensas de garantizar un desempeño satisfactorio del impuesto en el largo plazo. Este desempeño a largo plazo depende fundamentalmente de la implantación de programas de auditoría eficaces. También es necesario convencer con contundencia a las

autoridades tributarias de que la verificación masiva de devoluciones y facturas es contraproducente. Los beneficios de dicho programa difícilmente pueda compensarse con los fuertes costos administrativos y de cumplimiento que traen aparejados.

**Un enfoque estratégico, que incorpora todos los aspectos de las pérdidas del IVA y medidas para contrarrestarlas, proporcionará al Estado, especialmente en países en desarrollo y las economías en transición, herramientas importantes para medir el desempeño de la administración tributaria.** El Reino Unido constituye un caso de referencia, al lograr medir la brecha del IVA y sus componentes para desarrollar una estrategia destinada a contrarrestar estas pérdidas.

#### D. Devoluciones de impuestos

**Una característica fundamental del IVA por deducción de factura es que algunas empresas —concretamente los exportadores (cuyas ventas se gravan a tasa cero), y las empresas con importantes inversiones— pagan más impuestos por sus insumos que los que adeudan al fisco por sus ventas de bienes y servicios, y por consiguiente, tienen derecho a reclamar a la administración tributaria la devolución del saldo a favor<sup>26</sup>. Se concluye entonces que un mecanismo eficaz de devolución es esencial para preservar la naturaleza del IVA como impuesto sobre el consumo y evitar distorsiones en la distribución de recursos.** Si bien la devolución del saldo acreedor es sencilla en principio, en la práctica se suscitan problemas increíbles, y esto lo convierte en el talón de Aquiles del sistema del IVA. En primer lugar, el pago de las devoluciones puede crear oportunidades redituables de fraude (tal el caso de exportadores que presentan devoluciones fraudulentas al declarar créditos por IVA que no le corresponden). En segundo lugar, la facultad de los funcionarios de la administración tributaria para efectuar devoluciones puede incitar a la corrupción. Tercero, el Estado puede caer en la tentación de demorar las devoluciones durante períodos de gran restricción presupuestaria, y de ese modo ocasionar problemas serios de liquidez para las empresas. Esto sucede especialmente en los países que utilizan la recaudación consolidada del IVA para efectuar las devoluciones en lugar de destinar partidas presupuestarias específicas para tal fin.

**La imposibilidad de devolver la totalidad del saldo a favor menoscaba la integridad del IVA y la credibilidad de la administración tributaria.** Cuando el fisco rechaza el pago de pedidos legítimos de devoluciones, el IVA deja de ser un impuesto que grava exclusivamente el consumo (es decir, el IVA pasa a ser, en parte, un impuesto a la empresa). Las transacciones con bienes intermedios se ven distorsionadas; la competitividad del sector de exportaciones resulta perjudicada; y la ventaja competitiva perjudica a las nuevas empresas,

---

<sup>26</sup> Las devoluciones pueden ser cuantiosas. Muchos países (como es el caso del Reino Unido, Países Bajos, Suecia, Rusia, Hungría, Sudáfrica y Canadá) tienen niveles de devolución que sobrepasan el 40% de la recaudación bruta del IVA. Los países con niveles de devolución inferiores al 20% se encuentran mayormente en África, Asia y América Latina.



cuyos costos de instalación son considerables. Por otra parte, se pone en peligro el cumplimiento de las obligaciones tributarias si las empresas pierden la fe en el sistema del IVA y se las incentiva para realizar su actividad fuera del marco de la ley y participar en acciones de evasión o fraude tributario.

**Precisamente, el riesgo de pedidos de devolución fraudulentos suele ser citado por muchas autoridades tributarias como la razón principal para auditar todos los pedidos y demorar el pago de devoluciones.** En varios países, en particular los que tienen una administración tributaria débil y experiencia inadecuada en relación con las prácticas modernas de gestión del riesgo, las autoridades utilizan procesos con uso intensivo de mano de obra que demandan mucho tiempo para verificar los pedidos de devolución antes de aprobarlos, lo cual demora la tramitación de pedidos de devolución y genera gran inquietud entre las empresas que se ven privadas de su capital de trabajo. Por el contrario, las administraciones tributarias de países más avanzados tratan de detectar los posibles fraudes relacionados con devoluciones mediante una estrategia más amplia de cumplimiento de IVA, basada en los principios de gestión de riesgos, y en general limitan las comprobaciones previas a la devolución de los reclamos de alto riesgo.

**Mientras que la mayoría —pero no todos— los países desarrollados efectúan devoluciones de los créditos a favor de los contribuyentes dentro de los plazos establecidos, muchas economías en desarrollo y en transición cuyas administraciones tributarias tienen un grado menor de desarrollo, suelen limitar los derechos de los contribuyentes a recibir la devolución del IVA.** Si bien esto obedece en parte a la renuencia de los Estados con poca liquidez a devolver los impuestos ya recaudados, también es evidente que la debilidad de la administración tributaria y los problemas de cumplimiento asociados representan un factor importante que contribuye a aumentar la conciencia sobre los riesgos de fraude, lo cual ha llevado a las administraciones a apartarse de la práctica ideal, de efectuar la devoluciones de manera inmediata. Una medida adoptada por muchos países consiste en establecer un período obligatorio de arrastre de créditos por IVA hacia períodos futuros. De esta manera, solo se paga la devolución si, transcurrido el período de arrastre a futuro, el contribuyente aún tiene créditos que recuperar (por lo general, de tres a seis meses). La lógica del régimen de arrastre es que, en el caso de una empresa que no exporta, el crédito del IVA a favor en un período normalmente debería poder compensarse en períodos subsiguientes en que se registren obligaciones netas del IVA suficientes para absorber el crédito que se ha arrastrado<sup>27</sup>. Las empresas tienden a considerar que esto es una falta de justicia, ya que la demora en devolver un crédito, hasta cierto punto, implica su rechazo. Otra medida adoptada por algunas administraciones tributarias consiste en exigir avales bancarios o cauciones a los comerciantes que solicitan las devoluciones.

---

<sup>27</sup> Como regla general, las disposiciones sobre arrastre de créditos no se aplican a los exportadores habituales.

**Con el objetivo de reducir el número de pedidos de devolución del IVA y dar una solución a los problemas de liquidez han surgido varios enfoques.** Por ejemplo, algunos países de la UE (entre ellos Francia e Irlanda), como así también algunos países en el Norte de África y Asia, han puesto en práctica regímenes que aplican tasa cero para las ventas de bienes y servicios a exportadores. Por más tentadores que puedan parecer los beneficios de este tipo de mecanismos, aumentan la complejidad de la administración y dan lugar a nuevos riesgos de recaudación, especialmente en los países en desarrollo y economías en transición en donde es preciso fortalecer considerablemente la capacidad administrativa. Estos factores deberían evaluarse detenidamente si se contempla la posibilidad de introducir este tipo de medidas.

**Con el objetivo de proteger el sistema del IVA del uso abusivo de devoluciones y controlar el comportamiento del contribuyente, unos pocos países han intentado introducir sistemas más invasivos, con resultados dispares.** Uno de tales sistemas supone recopilar y cotejar los datos de las transacciones de compras y ventas de todas las empresas inscriptas en IVA. Con objetivos similares en mente, unos pocos países han evaluado la posibilidad de exigir que las empresas depositen el IVA que adeudan al fisco por las ventas de productos/servicios realizadas en cuentas bancarias especiales, lo cual bloquea una parte del capital de trabajo de las empresas<sup>28</sup>. Una característica distintiva de tales regímenes es que imponen a las empresas cargas adicionales y mayores costos de cumplimiento, y en ese sentido plantean cuestiones importantes sobre la medida en que cabe esperar que estas afronten los costos de la administración tributaria. Dada su naturaleza invasiva, ya que afecta a todos los comerciantes sin distinción entre los que cumplen y los que no, estos regímenes se apartan sensiblemente de los principios de un sistema tributario moderno fundado en la noción del cumplimiento voluntario (es decir, las administraciones tributarias deberían centrar sus esfuerzos en los casos de alto riesgo, y dejar que los comerciantes, en su amplia mayoría, desarrollen su actividad y no se vean agobiados por cargas y costos de cumplimiento innecesarios).

**En respuesta a las crecientes demandas de la comunidad empresarial que exigen un mejor servicio de la administración tributaria, se advierte en los países una tendencia en aumento a introducir la tramitación acelerada de devoluciones para exportadores con antecedentes probados de buen cumplimiento.** Por ejemplo, puede establecerse un régimen de “tarjeta dorada”, en virtud del cual los exportadores con buenos antecedentes de pago obtienen la devolución dentro de un período preestablecido; otro grupo recibe la tarjeta plateada, y quienes integran grupos con menor categoría, tramitan sus devoluciones en períodos más largos. Otra alternativa que han adoptado algunas economías en transición consiste en eximir del IVA a la importación de bienes de capital extranjeros, al menos las realizadas por inversionistas extranjeros, a fin de reducir la generación de créditos a favor.

---

<sup>28</sup> Hasta el momento, un solo país ha adoptado el régimen de “cuenta bancaria del IVA”.

**Por supuesto, estos regímenes no están exentos de crear dificultades y distorsiones que le son propias**, ya que el tratamiento de privilegio para empresas con buenos antecedentes supone una predisposición desfavorable para las empresas nuevas.

Son numerosos los datos que prueban que los problemas con el sistema de devoluciones constituye un punto vulnerable de la administración del IVA por deducción de facturas. **Este tema exigirá aun más atención en el próximo período, especialmente en vista de los diversos regímenes que se han aplicado en varios países con el objetivo de contrarrestar la ausencia de programas de auditoría y sistemas de devolución eficaces, con base en los principios de gestión del riesgo.** En su mayoría, estos regímenes incluyen requisitos que comprometen la esencia misma del IVA, y por ese motivo deberían tener carácter transitorio. Es esencial que las administraciones tributarias no pierdan de vista su meta estratégica a largo plazo de crear sistemas tributarios viables con base en el cumplimiento voluntario, mediante procedimientos de autoliquidación y principios de gestión del riesgo. La mayoría de estas soluciones rápidas de carácter ad hoc entrañan el riesgo de incompatibilidad con estas directrices estratégicas, como así también con los principios básicos del IVA.

#### **IV. RESUMEN Y DESAFÍOS FUTUROS**

Este trabajo ha tenido por finalidad presentar una descripción general de las experiencias temas recientes del IVA en todo el mundo, y así proporcionar un contexto y una serie de que debatir en la conferencia del Diálogo Fiscal Internacional. Esta sección resume las principales conclusiones.

**Si bien los beneficios netos dependen, en cierta medida, de las circunstancias de cada país, la experiencia indica que el impuesto ha resultado ser adecuado para los países en desarrollo.** Ha sido un componente esencial de la tendencia general hacia la reforma tributaria que se aprecia en muchos países en desarrollo y economías en transición; si bien aun queda mucho por hacer, el IVA ha permitido estabilizar e impulsar la movilización de ingresos en muchos países, contribuyendo al mismo tiempo a mejorar la eficiencia económica. Por su parte, la complejidad intrínseca de los impuestos indirectos que el IVA normalmente tiende a sustituir es “excesiva” para los países en desarrollo. Según indican los análisis empíricos, la importancia del comercio internacional, un alto grado de alfabetización, y la antigüedad del IVA contribuyen a mejorar la recaudación del IVA. Si bien los dos últimos factores implican que el impuesto tiene mejores resultados en los países más desarrollados, la evidencia empírica indica que también se han obtenido buenos resultados en muchos países en desarrollo.

Entre las conclusiones más específicas —y los eventuales retos futuros— se incluyen los siguientes:

- **La elección entre un IVA con tasa única o un IVA con múltiples tasas depende principalmente de sopesar consideraciones de índole administrativa; suele favorecerse la aplicación de una tasa única cuando se dispone de otros**

**instrumentos que se consideran más adecuados para la consecución de objetivos distributivos, cuya ausencia relativa tiende a favorecer una mayor diferenciación de tasas.** Pero, en cualquier caso, el alcance que puede tener la redistribución mediante la diferenciación de tasas del IVA suele ser muy limitado (pudiendo, de hecho, devenir perversa). Por estas razones, la mayoría de los especialistas se inclinan por una tasa única. La función del IVA dentro de las estrategias más generales de reducción de la pobreza y consecución de la equidad posiblemente sea un punto que convoque atención continua en los próximos años.

- **En general, la tasa cero debe aplicarse únicamente a las exportaciones,** y en cambio utilizarse exenciones cuando se considera que es esencial reducir la carga tributaria sobre un bien o servicio determinado. Este no es el enfoque más adecuado desde el punto de vista de las políticas: las exenciones comprometen seriamente la lógica inherente en el IVA. En vista de los problemas serios que se suscitan con el control de devoluciones en los países en desarrollo y las economías en transición, las exenciones pueden representar una segunda opción lógica.
- **Los esfuerzos por eliminar las exenciones seguramente tendrán protagonismo en los próximos años.** Las exenciones son básicamente incongruentes con la lógica económica del IVA, ya que crean sus propias distorsiones y dificultades tanto de administración como de cumplimiento. El reconocimiento de estas debilidades y de los beneficios limitados que estas ofrecen parece ser cada vez mayor.
- **Existen argumentos sólidos en favor del establecimiento de un umbral relativamente alto.** A diferencia de lo que sucede con los impuestos que gravan una única etapa de la cadena de producción, como sucede con el impuesto sobre las ventas minoristas, es posible introducir un umbral sin que esto genere pérdidas importantes de recaudación, lo que facilita la implementación del IVA. Sin embargo, una mayor promoción de impuestos simples con base presuntiva por debajo de ese umbral permitiría aliviar la preocupación acerca de las consecuencias que trae aparejado para la equidad y la distribución el hecho de eximir de la obligación de recaudar y declarar el impuesto a quienes tienen un nivel de actividad inferior al umbral. También existen argumentos en favor de umbrales diferenciados (para dar cabida a las variaciones sistémicas del valor agregado entre sectores), si bien esto requiere un análisis ulterior a la luz de las consecuencias administrativas.
- **En los próximos años, deberá prestarse mayor atención a los aspectos interjurisdiccionales del IVA —en el ámbito internacional, en el seno de los bloques comerciales, y dentro de los países federales.** En ese punto, los principales temas son la función adecuada del IVA dentro de los países federales, y la determinación de una forma y alcance adecuados para la coordinación del diseño y la puesta en práctica.

- **En particular, la creciente importancia del comercio internacional de servicios y el comercio electrónico presenta nuevos desafíos para el diseño tributario internacional e intrafederal.** Indudablemente, estas áreas requieren un análisis y debate más profundo, como es el caso del trabajo que está realizando la OCDE sobre los servicios y los bienes intangibles.
- **La organización de la estructura general de la administración tributaria posiblemente demande mayor atención,** tanto en la etapa de introducción del IVA como en la etapa posterior.
- **La imposibilidad de instaurar procedimientos de autoliquidación adecuados significa que, en estos casos, la implementación eficaz del IVA demorará más de lo previsto.** Según se sigue comprobando, no es posible tener un IVA eficaz sin procedimientos de autoliquidación.
- **La formulación de procedimientos eficaces de auditoría** es, a todas luces, un área en la que muchos países deben introducir mejoras significativas.
- **Existen problemas serios, casi sin excepción, con la devolución de los créditos del IVA a favor del contribuyente.** La necesidad teórica de conceder devoluciones del impuesto es uno de los factores más importantes que diferencia el IVA de los impuestos a los que ha sustituido en los países menos desarrollados. Además de la renuencia de los Estados con dificultades financieras para pagar las devoluciones, es cada vez más evidente que muchas administraciones tributarias son incapaces de supervisar la emisión de devoluciones en efectivo sin dar lugar a prácticas abusivas. Esto puede resolverse mediante la combinación de una serie de soluciones de compromiso destinadas a mejorar el procedimiento de las devoluciones (p. ej., concentrarse en la devolución para exportadores) y, únicamente con carácter transitorio, la adopción de medidas para evitar la necesidad de devoluciones (en el caso de las inversiones en particular).
- **En los países más desarrollados, se requiere un enfoque estratégico global para las pérdidas de recaudación del IVA,** basado en una adecuada medición de dichas pérdidas que permita al Estado establecer medidas eficaces para contrarrestarlas y desarrollar la capacidad para supervisar el desempeño de la administración tributaria en esta área.
- **La introducción del IVA es el comienzo de un proceso, no el final.** En algunos países que evalúan la posibilidad de introducir el IVA, se requiere un proceso mayor que el normal, que oscila entre 18 y 24 meses. Por lo general, la implantación del IVA debe concebirse como un proceso de mejora continua, tanto en el diseño como en la ejecución.

**En líneas más generales, dado el amplio espectro de desafíos futuros —mejorar la estructura y la aplicación del impuesto, abordar los nuevos retos que plantean los servicios financieros, el comercio electrónico, la integración regional y la liberalización del comercio— el IVA seguirá formando parte de la agenda de reforma por muchos años más.**