



Un diseño de IVA Personalizado

Focalización de beneficios fiscales de acuerdo a la capacidad contributiva.

Asesoría Económica

Noviembre 2011

*El presente documento fue elaborado por Gustavo González, Marcelo Montero, Leticia Olmos y Fernando Peláez. Asesoría Económica - DGI.

Las opiniones son responsabilidad de los autores y no constituyen una posición institucional de la DGI.

Resumen

El Impuesto al Valor Agregado ha sido el principal componente de la recaudación impositiva por más de tres décadas. Tal como lo muestran varios estudios previos, al tratarse de un impuesto que grava solamente al gasto, tiene consecuencias regresivas en la distribución de los ingresos, las que se potencian debido a su importancia relativa en la recaudación.

Este documento reseña distintas alternativas para corregir la regresividad de impuestos tipo IVA, que se encuentran en la literatura sobre el tema. Desde la “solución universal” de tasas múltiples y exoneraciones, hasta soluciones más focalizadas en poblaciones objetivo.

Además, se describe una propuesta de diseño de IVA personalizado, en la cual se determina un monto a devolver a cada hogar de acuerdo a la posición relativa que éste tiene en la distribución de los ingresos. En el diseño, el monto global a devolver satisface la restricción de suficiencia recaudatoria. Los resultados de la simulación ensayada con este diseño muestran una corrección completa de la regresividad del IVA uruguayo, con un nivel de eficacia en términos de redistribución del ingreso disponible comparable al logrado por el IRPF.

Por último, en el documento se reseña un posible mecanismo de aplicación de este diseño, explicando los principales problemas de administración que deben resolverse en su proceso de implementación. A juicio de los autores, la experiencia de gobierno electrónico transitada por Uruguay en los últimos años y más en particular, la experiencia acumulada por las administraciones tributarias, permiten concebir a la implementación de este mecanismo como factible.

INDICE

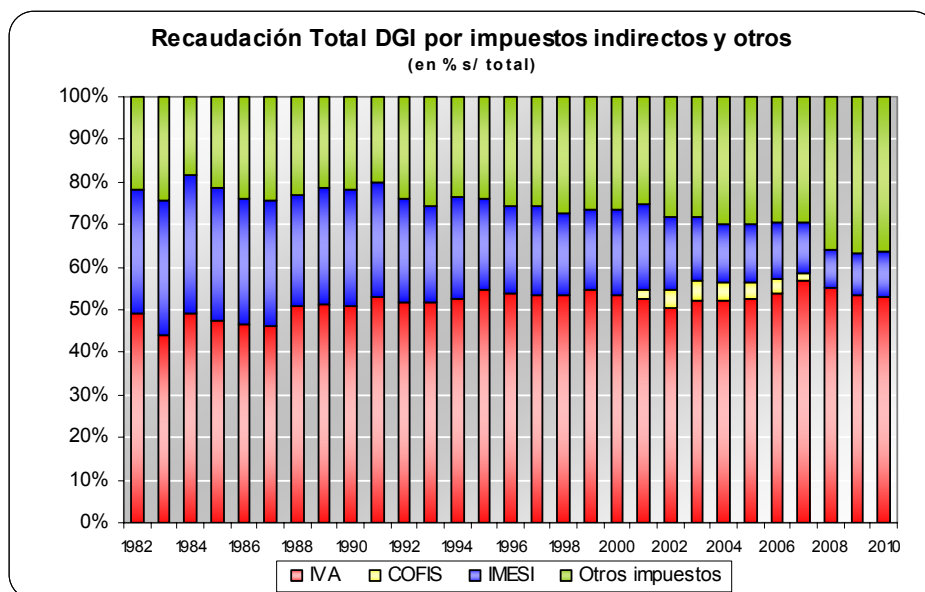
1. Introducción. El impuesto al valor agregado, su importancia en la recaudación y las características del tributo que lo hacen regresivo	3
2. Alternativas para paliar la regresividad del impuesto.....	6
3. Simulación de una propuesta de diseño de IVA Personalizado	11
3.1. Fuente, tratamiento de los datos y supuestos de comportamiento	11
3.2. Diseño de la política a simular	11
3.2.1 Reducción de 2 puntos en la tasa básica del IVA.....	12
3.2.2 IVA Personalizado	13
3.2.2.1 Generalización de la tasa básica	13
3.2.2.2 Devolución del IVA pagado por los hogares con carácter progresivo según los ingresos. ..	16
3.3 Resultados	24
4. Análisis de suficiencia recaudatoria de la generalización de la tasa de IVA en 20%.....	33
5. Impacto del IVA personalizado en la gestión del tributo.	37
5.1 Suministro de información: Personas > DGI.....	38
5.2 Intercambio de información: DGI <> Entidades financieras colaboradoras	40
5.3 Intercambio material: Entidades financieras colaboradoras > Personas	41
5.4 Gasto. Intercambio material, intercambio de información.....	41
5.5 Intercambio de información: Vendedores de bienes y servicios al consumo final > Entidades financieras colaboradoras	42
5.6 Intercambio de información, intercambio material: Entidades financieras colaboradoras > Vendedores de bienes y servicios al consumo final	43
5.7 Suministro de información, aplicación del beneficio fiscal y pago: Entidades financieras colaboradoras <> Personas.....	44
5.8 Intercambio de información, intercambio material: Vendedores de bienes y servicios al consumo final (contribuyentes) > DGI	45
Bibliografía	46

1. Introducción. El impuesto al valor agregado, su importancia en la recaudación y las características del tributo que lo hacen regresivo

El Impuesto al Valor Agregado (IVA), es un impuesto de carácter general, plurifásico, calculado sobre base financiera en la modalidad “débito – crédito”. Recae sobre todas las operaciones que supongan una prestación – contraprestación e impacta en el consumo final. Este impuesto fue introducido en nuestro sistema tributario con la aprobación de la Ley 14.100 de 29/12/1972.

El IVA uruguayo recae sobre la circulación interna de bienes, la prestación de servicios dentro del territorio nacional y la introducción de bienes al país. A partir del 1º de julio de 2007 y a través de la Ley 18.083 se incluyó dentro del aspecto objetivo del hecho generador del tributo, a la agregación de valor originada en la construcción realizada sobre inmuebles.

La aparición de esta figura en el sistema tributario uruguayo vino a consolidar el papel preponderante de los impuestos indirectos en la recaudación total, fenómeno observable desde mediados del siglo XX¹ y la consiguiente dependencia recaudatoria hacia estos tipos de tributos.



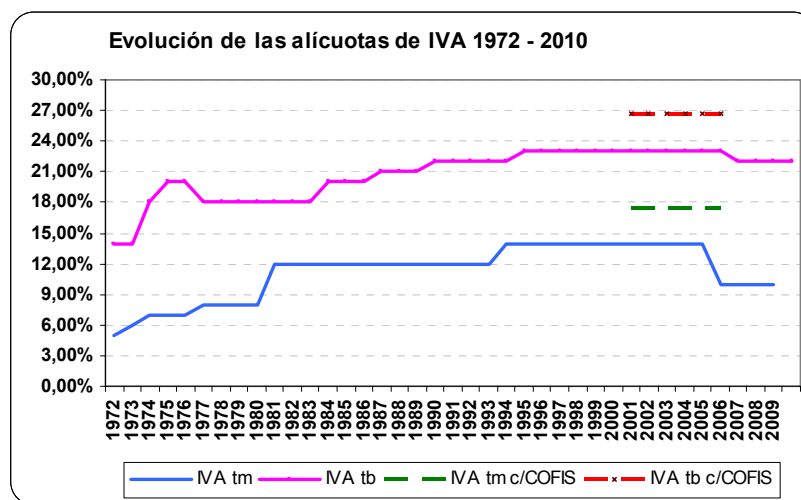
Fuente: elaborado sobre la base de Series de recaudación de la DGI, www.dgi.gub.uy

Como se aprecia los impuestos indirectos representan un alto porcentaje en la recaudación, siendo en 1984 el mayor registro de la serie con 81,6% y el menor en el año 2009 con 63,1%. Asimismo, la participación de la recaudación del IMESI en la recaudación total ha disminuido en el período

¹ Al respecto puede verse Evolución de la composición de la presión tributaria uruguaya en Capítulo IV Evolución de los ingresos tributarios en el Siglo XX en “¿De quiénes, para quiénes y para qué? Las finanzas públicas en el Uruguay del siglo XX. Instituto de Economía. Facultad de Ciencias Económicas y Administración

analizado pasando de valores cercanos a 30% en la década de los ochentas a valores que apenas superan 10% en el último trienio. Sin embargo la recaudación del IVA se ha mantenido estable rondando el 50% a lo largo del período siendo su máximo en los años en que el COFIS estuvo vigente (a partir de 2001 a junio de 2007), que fue de 58,6%. La reforma tributaria introducida en 2007 le dio más relevancia a los impuestos directos, ampliando la base del impuesto a las sociedades existente y creando el Impuesto a las Rentas de las Personas Físicas. Estos cambios conjuntamente con las reducciones de alícuotas en el IVA y la eliminación del COFIS aumentaron levemente la importancia relativa de los impuestos directos sobre el total; no obstante, el peso de los impuestos indirectos sigue siendo el más relevante.

Desde su creación, las únicas reducciones en las alícuotas del IVA fueron las introducidas con la Ley 18.083. Hasta entonces solamente se habían registrado aumentos en las mismas, las que atendían por lo general a mayores necesidades de financiamiento del Estado. La siguiente figura muestra la evolución de las alícuotas del impuesto desde 1972. La tasa mínima pasó de un 5% en 1972 a un 14% hasta 2007 para reducirse a 10% desde el 01/07/2007. Por su parte la tasa general del impuesto fue establecida originalmente en 14%, para elevarse hasta un máximo de 23% desde 1995. Con la reforma de 2007 la misma se redujo a 22%².



Fuente: Asesoría Económica – DGI. Evolución de las alícuotas nominales del IVA 1972 - 2010

² La Ley 18.083 faculta al Poder Ejecutivo a reducir la tasa básica del tributo hasta alcanzar el 20% (veinte por ciento) cuando los resultados de la aplicación de las modificaciones introducidas en la ley aseguren el cumplimiento de los compromisos presupuestales asumidos en relación al resultado fiscal.

En el período de elaboración de este trabajo el Ministerio de Economía y Finanzas presentó al Consejo de una propuesta de proyecto de ley que incluye, entre otros cambios, una reducción de 2 puntos en la alícuota del IVA aplicable a las enajenaciones de bienes y prestaciones de servicios, efectuadas a consumidores finales, siempre que la contraprestación se efectúe mediante la utilización de tarjetas de crédito, tarjetas de débito u otros instrumentos análogos. El proyecto de Ley prevé la posibilidad de reducir totalmente el impuesto cuando la contraprestación sea efectuada mediante la utilización de tarjetas de débito Uruguay Social, para cobro de Asignaciones Familiares o similares, emitidas con financiación del Estado.

Es por las características mencionadas que el IVA es reconocido por algunos autores como un “pilar tributario”, definido como “aquel impuesto que es capaz de generar ingresos significativos y estables, y que se aplica a una base amplia, que refuerza su neutralidad y elasticidad”³. Cumple con el principio de suficiencia en el entendido que debe asegurar la recaudación necesaria para sostener el presupuesto público.

Es por la misma razón que importa la incidencia distributiva del impuesto. Como es sabido y verificado en diversos estudios⁴, al gravar solamente la parte gastada del ingreso, el IVA resulta en un impuesto regresivo, ya que grava en menor proporción a las personas con mayor capacidad de ahorro.

El presente trabajo se organiza de la siguiente manera. En la sección 2 se analizan distintas alternativas prácticas y teóricas para paliar la regresividad en el impuesto. Además, en esta sección se exponen los efectos distributivos de las excepciones al IVA, lo que permite evaluar la eficacia del gasto tributario en ese impuesto para corregir el carácter regresivo del mismo. En la sección 3 se realiza una propuesta de diseño de IVA-Personalizado, detallando los datos empleados, el diseño de política a simular y los principales resultados. En la sección 4 se realiza un análisis de suficiencia recaudatoria de la generalización del IVA en 20%. Finalmente en la sección 5, se analiza el impacto del IVA Personalizado en la gestión del tributo.

³ Barreix y Roca (2007) Reforzando un pilar fiscal: el impuesto a la renta. Revista de la CEPAL, (92).

⁴ Grau y Lagomarsino (2002) “La estructura tributaria de Uruguay y su incidencia en la distribución del ingreso”; Perazzo y otros (2002) “Perazzo, I., Robino, C. y Vigna, A. 2002. Sistema impositivo y distribución del ingreso en el Uruguay”

2. Alternativas para paliar la regresividad del impuesto

Si bien como se analizó en el apartado anterior, desde el punto de vista recaudatorio el IVA es el pilar fundamental del sistema tributario uruguayo, por sus características es un impuesto regresivo, puesto que no distingue por capacidad de pago de los individuos, demostrando la evidencia empírica, que el mismo recae con más intensidad en los grupos de ingresos más bajos. Dicho de otra forma, la relación Impuesto/Ingresos es decreciente a medida que crecen éstos.

Se han planteado y ejecutado diversas alternativas que buscan paliar la regresividad del impuesto, interviniendo en la base imponible, en las alícuotas del impuesto, así como el establecimiento de algunas exoneraciones específicas.

La solución más comúnmente adoptada consiste en identificar aquellos bienes de la canasta básica de consumo, o bienes de primera necesidad o considerados esenciales y exonerarlos o someter su circulación a una alícuota reducida. Esta forma de paliar la regresividad del impuesto se denomina frecuentemente “solución universal”, puesto que no distingue a los individuos según su ingreso sino que perciben el beneficio por consumir el bien o servicio. Esta solución, si bien está focalizada en aquellos consumos que se consideran de primera necesidad, no discrimina según quien realice el consumo, por lo que se constituye en un beneficio que se extiende a la generalidad de los consumidores.

En Uruguay se ha aplicado esta solución en el sentido de que hay determinados bienes y servicios que están exonerados de IVA y otros que están gravados a una alícuota más reducida. Los principales bienes que están exonerados son: la leche, el suministro de agua, la leña, los bienes a emplearse en la producción agropecuaria, importación de maquinaria y equipos, libros, diarios, revistas, carne de ave y ovina (en forma temporal). Entre los principales servicios exonerados encontramos a los de enseñanza y arrendamiento de inmuebles.

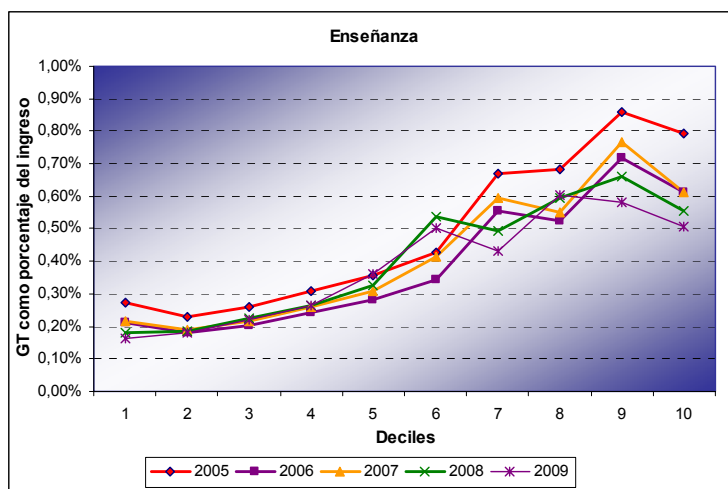
La nómina de bienes gravados a la tasa mínima también es amplia e incluye entre los que se consideran de primera necesidad al pan; al pescado, carne y menudencias, aceites comestibles; arroz; harina de cereales, pastas y fideos; sal para uso doméstico; azúcar; yerba; café; té; jabón común; grasas comestibles. Los medicamentos y las especialidades farmacéuticas así como los servicios de salud también están gravados con esta tasa de IVA reducida⁵.

⁵ A lo largo del tiempo se ha ido modificando la nómina de bienes y servicios incluidos en el beneficio de la tasa reducida. A modo de ejemplo se puede mencionar que la Ley 14.100, de creación del Impuesto al Valor Agregado, incluía una lista exhaustiva de bienes y materiales de construcción cuya circulación quedaba gravada a la tasa mínima, en ese entonces de 5%. *Literal B) Artículo 86 Ley 14.100 de 29 de diciembre de 1972.*

La razón para la no inclusión de todos los bienes a través de los cuales se desea focalizar el beneficio como exonerados, suele encontrarse en el argumento de que al exonerar un bien, el IVA de las compras de otros bienes, servicios e insumos necesarios para su producción se incorpora como costo, por lo que encarece el precio de los mismos, el que luego es trasladado vía precios hacia las etapas siguientes, reduciéndose el impacto del beneficio. Por esa razón se crea una tasa inferior a la general, de forma tal que quienes tributan a esa tasa igualmente puedan deducir el IVA (aún a la tasa general) incluido en las adquisiciones necesarias para su producción o comercialización.

El análisis por decil de ingreso de las partidas exoneradas y la aplicación de una alícuota reducida, ha mostrado que el gasto tributario expresado como porcentaje del ingreso⁶ disminuye con la escala de ingresos, aunque puede apreciarse que quienes tienen ingresos más altos se apropian de una parte importante del beneficio. De hecho al distribuir el monto del sacrificio fiscal observado en el IVA, el mismo se concentra más en los ingresos más altos, lo que podría darnos una señal de ineficiencia de esa política.

Algunas excepciones particulares del impuesto conducen a un resultado regresivo, como los servicios de educación y salud, pues aumenta el beneficio a medida que aumenta el nivel de ingresos.

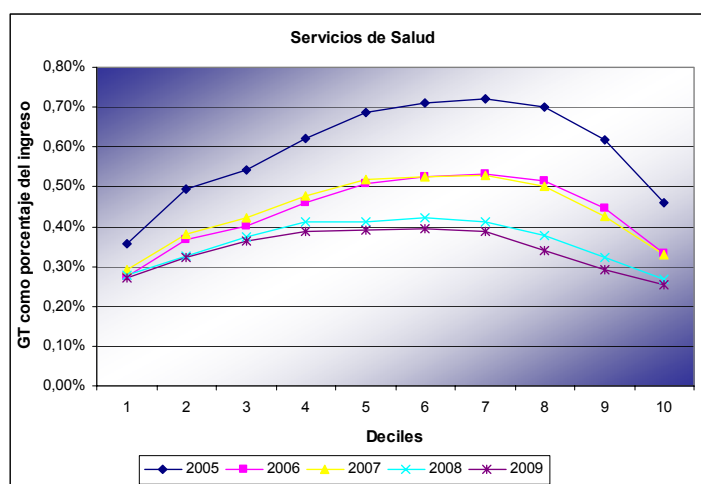


Fuente: Informe de Gasto Tributario 2005 – 2009 – Asesoría Económica - DGI

Como se observa en el caso de los servicios de enseñanza, los hogares de mayores ingresos reciben un beneficio mayor que aquellos de menores ingresos, asociado a que consumen más servicios provistos por el sector privado.

⁶ Asesoría Económica – DGI (2010). “Estimación del Gasto Tributario en Uruguay 2005-2009”.

Es cierto también que el gasto público directo en enseñanza tiene la distribución inversa (es relativamente más aprovechado por los hogares más pobres) y, para identificar mejor el impacto distributivo del gasto total en enseñanza (directo y tributario) debería analizarse a ambos componentes como un todo. Pero más allá de este aspecto, el gasto tributario en enseñanza es un caso de gasto tributario en IVA cuya existencia no se justifica por razones de equidad, sino por razones de eficiencia económica (bienes meritorios). Sirve entonces de ejemplo de la importancia que tienen algunos componentes del gasto tributario en el IVA uruguayo que neutralizan el efecto distributivo buscado con otros componentes de este beneficio fiscal, como pueden ser las exoneraciones o tasas preferenciales sobre los alimentos de consumo básico. Otro ejemplo de características semejantes al de la enseñanza lo constituyen los servicios de salud.



Fuente: Informe de Gasto Tributario 2005 – 2009 – Asesoría Económica - DGI

En este caso, hasta antes del Nuevo Sistema Tributario (julio 2007) los servicios de salud estaban gravados por el IMESSA, posteriormente pasaron a estar gravados a la tasa mínima (10%). Como se observa hasta el decil 7, el beneficio aumenta a medida que los ingresos aumentan, pero en los últimos tres deciles comienzan a descender.

Suele argumentarse que el sistema universal o de alícuotas múltiples es fácil de instrumentar desde el punto de vista de política tributaria, pero resulta complejo para la administración tributaria, en tanto se tienen exenciones y diversas alícuotas.

Sin embargo, se han planteado otras alternativas que demandan recursos de la administración tributaria aun mayores, como la implementada en *Japón*⁷, que consiste en identificar a la población

⁷ Véase Ainsworth (2006)

que se desea beneficiar, y se exime del impuesto cuando consume un conjunto de bienes y servicios definido. Este conjunto es de dos tipos, el de las excepciones universales que responden a temas administrativos o teóricos, como los intereses por préstamos, las transferencias de tierra, de seguros negociables y las puntualizadas que son tratamientos médicos, servicios del hogar y de bienestar social, educativos, textos educativos y arrendamientos de vivienda. Para este último tipo, mediante leyes se establece específicamente a quiénes corresponden los servicios, por ejemplo en la educación no se aplica el beneficio para todas las escuelas y tampoco en todos los cursos que se impartan en las escuelas.

Para dar cumplimiento a esta solución, se debe por un lado identificar al individuo a beneficiar y también asignarle la tasa correspondiente en el caso de que consuma los bienes y servicios descritos. Es por ello que se utilizan tarjetas identificatorias, las cuales especifican tasa cero o reducida para bienes y servicios específicos, a las cuales también se podría incluir el volumen y valor monetario. A su vez, es necesario instalar un software que puede ser en el sitio del lugar de compra o de acceso remoto, que opera como las tarjetas de crédito.

Otra alternativa es la realizada en el estado de *San Pablo en Brasil*, por la que se devuelve a los consumidores hasta un 30% del impuesto en el ICMS⁸ del establecimiento donde efectúa la compra. El mecanismo para acceder al beneficio consiste en que al momento de comprar el consumidor debe solicitar su comprobante fiscal y brindar su identificación. Si se trata de una persona jurídica, el presentar la identificación es obligatorio y si se trata de una persona física, es opcional. En caso de no querer hacerlo puede donar sus comprobantes a entidades de bienestar o de salud. El vendedor debe transmitir a la administración, vía Internet, el Registro Electrónico de Comprobantes Fiscales. Una vez que el proveedor paga el ICMS, el fisco automáticamente acredita al comprador la parte del impuesto proporcional a su compra. La misma es el resultado que surge de calcular el impuesto en la facturación mensual del comercio, y se devuelve el 30% del mismo entre todos los compradores. Si se diera el caso de ser pocos compradores, se limita el porcentaje de devolución por persona a un máximo de 7,5%. El crédito puede ser utilizado para una reducción en el valor de los impuestos a los vehículos del año siguiente, o depositado en una caja de ahorro o cuenta corriente bancaria con identificación propia. Este mecanismo de devolución no apunta a mejorar la distribución de la carga sino que está enfocado principalmente en aumentar los niveles de formalización de la economía. No obstante, sirve como ejemplo de dispositivos que pueden implementarse para focalizar el beneficio fiscal en una población objetivo, aspecto medular del problema al que se pretende dar solución. La propuesta de IVA personalizado que se presenta en la sección siguiente utiliza mecanismos de devolución semejantes.

⁸ Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação

Al momento de redactar este informe, el Ministerio de Economía y Finanzas presentó ante el Consejo de Ministros una propuesta de cambios al sistema tributario y se prevé que en los próximos días tome la forma de proyecto de ley y sea enviado por el Poder Ejecutivo al Parlamento. Estos cambios se concentran principalmente en el IRPF e IVA, y apuntan a dotar al sistema de mayor progresividad así como a aumentar la formalización de la economía. Sobre este último punto podemos destacar la reducción de 2 puntos del IVA en las compras para cuya contraprestación se utilizan tarjetas de crédito o débito. Respecto a las propuestas para mejorar la progresividad del sistema puede destacarse que en el IVA se adopta una devolución que podría asimilarse a la implementada en Japón. La norma establece que las compras realizadas mediante la utilización de las tarjetas de débito Uruguay Social (Mides) podrán gozar de una reducción total del IVA.

3. Simulación de una propuesta de diseño de IVA Personalizado

En esta sección se presenta una propuesta de diseño de IVA Personalizado, que consiste en devolver total o parcialmente el IVA incluido en las compras de los hogares con un criterio distributivo, tomando como referencia la posición relativa de cada hogar en la distribución de ingresos.

El mecanismo implícito de devolución supone una alta focalización en la población objetivo, y es compatible con determinado estado de situación en cuanto al acceso a tecnologías de la información y al desarrollo institucional. A nuestro juicio, la experiencia de gobierno electrónico que ha transitado Uruguay hasta el momento, y más en particular la DGI, permiten concebir a la implementación de este mecanismo como factible

3.1. Fuente, tratamiento de los datos y supuestos de comportamiento

Los datos utilizados para conocer la estructura de consumo y los ingresos de los hogares son los de la Encuesta Nacional de Gastos e Ingresos de los Hogares 2005-2006 realizada por el INE.

A efectos de estimar el monto de IVA que pagan los hogares por los bienes gravados que adquieren, se calculó el gasto sin IVA teniendo en cuenta la estructura de tasas vigente al momento de la encuesta (año 2006 fundamentalmente). Para determinar el impuesto incluido en el gasto, se utilizó la estructura de tasas vigente en la actualidad aplicada a aquel gasto sin IVA.

Esta forma de calcular el IVA pagado por los hogares tiene implícito el supuesto de elasticidad del gasto respecto al precio igual a cero. Por otro lado, también supone un traslado completo a precios de los cambios tributarios ocurridos desde 2006 a la fecha.

La unidad de análisis en todo el desarrollo de las simulaciones es el hogar.

3.2. Diseño de la política a simular

El diseño del IVA Personalizado que se ensayó supone un contexto de política en el cual ya estaría vigente la rebaja generalizada de 2 puntos en la tasa básica del IVA, tal como está proyectado por el actual gobierno. Por lo tanto, en esta sección se describe en primer lugar la forma en cómo se configuró esta rebaja de 2 puntos en las simulaciones, para luego describir el diseño del IVA Personalizado.

3.2.1 Reducción de 2 puntos en la tasa básica del IVA

En el programa del partido de gobierno se prevé la reducción de la tasa básica del IVA en 2 puntos, es decir, del actual 22% a 20%. Como ya fue señalado, una propuesta en esta dirección ya ha sido presentada por el Ministerio de Economía y Finanzas ante el Consejo de Ministros y se prevé que en los próximos días tome la forma de proyecto de ley y sea enviado por el Poder Ejecutivo al Parlamento.

En esta propuesta, la instrumentación de la rebaja de 2 puntos se concretaría en operaciones realizadas con tarjetas de débito o crédito, de manera que la reducción impositiva no se traduciría en una disminución del precio facturado de los bienes y servicios gravados con IVA, sino en una devolución al comprador –vía su cuenta bancaria o su estado de cuenta de tarjeta de crédito– del monto equivalente a 2% del precio sin IVA.

En otras palabras, esos 2 puntos de IVA se cobran y se devuelven, actos que son casi simultáneos, o no, pero que en todos los casos el consumidor nunca llega a pagarlos efectivamente. Este mecanismo deja de lado el problema de cuánto de la rebaja impositiva efectivamente se traslada a precios: al instrumentarse la rebaja con una devolución directa (que se acredita en la cuenta bancaria o en el estado de cuenta de la tarjeta de crédito) la totalidad de la misma se traduce en una reducción proporcional en el precio de compra.

Por otra parte, este mecanismo limita el beneficio fiscal a aquellas personas que posean tarjetas de débito o de crédito. No obstante, este proyecto está pensado para que opere en un escenario de mayor bancarización de la economía, con un uso generalizado de este tipo de instrumentos de pago. El gobierno actual está preparando un proyecto en esta dirección.

La universalización del acceso a estos servicios financieros presumiblemente insuma años en completarse, y es altamente probable que conforme este proceso vaya desarrollándose la tasa de evasión en el IVA tienda a disminuir. En efecto, la propia bancarización supone una base imponible efectiva del IVA más amplia: un aumento en la proporción de operaciones realizadas con tarjeta de débito o crédito favorece considerablemente al incremento en la proporción de operaciones en la economía formal. En un escenario como éste, es probable entonces, que la renuncia fiscal asociada a la rebaja de 2 puntos del IVA sea gradualmente compensada por la disminución en la tasa de evasión en el impuesto. Este aspecto fue considerado en la restricción presupuestaria incluida en el diseño de la simulación, estableciendo el supuesto de que en el mediano plazo, la rebaja de los 2 puntos en la tasa básica del IVA es completamente compensada con la caída en la evasión, de modo que no tendría un sacrificio fiscal asociado.

Es difícil demostrar la verosimilitud del supuesto anterior, ya que el resultado que efectivamente se observe depende de múltiples factores, pero a los efectos del diseño de esta simulación es el más adecuado, ya que las autoridades gubernamentales han manifestado que éste es el objetivo de política buscado: una rebaja impositiva que sea compensada con menor evasión de tal modo que el efecto en las cuentas públicas sea neutro. Como en esta simulación la política que propone esta rebaja de 2 puntos se considera un dato del problema, también lo es el objetivo buscado. Por lo tanto, lo adecuado es suponer que esta política no deja ningún margen para la estructura de devoluciones que se diseña en la propuesta de IVA Personalizado; esto equivale a suponer un efecto neutro sobre la recaudación.

3.2.2 IVA Personalizado

La personalización del IVA comprende, en el diseño que se propone en la simulación desarrollada, dos etapas. La primera consiste en generalizar la tasa básica del IVA, eliminando la tasa mínima del impuesto y levantando algunas exoneraciones; de esta forma, la tasa básica del IVA pasaría a ser la única tasa vigente en el diseño del impuesto, y permanecerían exonerados algunos bienes y servicios. La segunda etapa consiste en devolver el IVA pagado por los hogares en operaciones con tarjetas de débito o crédito, utilizando un criterio basado en la posición relativa que tiene cada hogar en la distribución de los ingresos para determinar el porcentaje de devolución.

3.2.2.1 Generalización de la tasa básica

Uno de los principales fundamentos que sostienen la existencia de tasas múltiples en el IVA alude a que, con este diseño, se procura compensar el efecto regresivo que provoca el impuesto en la distribución de los ingresos. En efecto, la lista de bienes y servicios gravados a tasa mínima se compone mayoritariamente de alimentos que podrían estar comprendidos en una canasta básica de consumo, sea cual sea la definición que se adopte sobre este concepto.

El diseño de IVA Personalizado propuesto en este ensayo pretende ser una solución de carácter más general y completo al problema de la regresividad del IVA. Por lo tanto, no parece razonable idear este diseño en convivencia con otros instrumentos que apuntan al mismo objetivo; uno sustituye al otro. Por consiguiente, el primer paso en la personalización del IVA supone, en este diseño, utilizar una tasa única –la básica– para, en un segundo paso, devolver parte del IVA pagado focalizando esta devolución con un criterio redistributivo.

Adicionalmente, pero en la línea del argumento anterior, la eliminación de la tasa mínima y la aplicación de la devolución del IVA con carácter personalizado supone la corrección de un beneficio fiscal cuya aplicación encierra ineficiencias. En efecto, si buena parte del fundamento de la tasa mínima se sostiene en el propósito de disminuir el efecto regresivo del IVA, el consumo de bienes gravados con esta tasa por parte de hogares ricos es, en definitiva, la utilización de un beneficio fiscal mal focalizado.

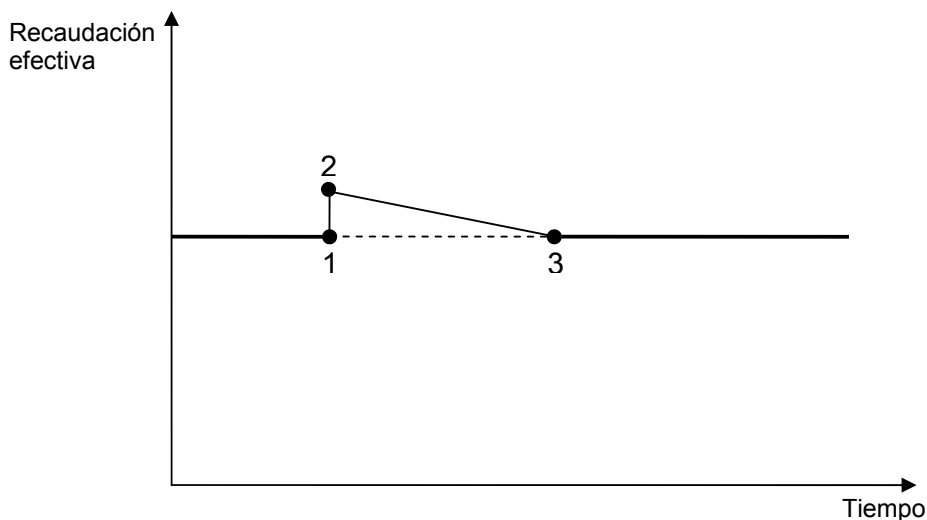
Además de la eliminación de la tasa mínima, el diseño simulado supone el levantamiento de algunas exoneraciones, a saber: las exoneraciones transitorias que se han establecido para algunos tipos de carne, exoneraciones en leche, algunos juegos de azar, y la que refiere a discos compactos. El resto de las exoneraciones vigentes, que tienen fundamentos de política muy diversos, se optó por mantenerlas en el diseño propuesto.

En suma, el diseño comprende la eliminación de la tasa mínima, lo cual implica gravar al 20% todos los bienes y servicios que actualmente están gravados al 10% y, además, gravar algunos bienes y servicios que actualmente están exonerados. Por lo tanto, esta generalización de la tasa básica implica un aumento en la recaudación del IVA. No obstante, con la segunda parte del diseño, que implica devolver parte del IVA pagado con tarjetas de débito y crédito, se neutraliza este aumento.

Respecto a los potenciales cambios en la recaudación provocados por este diseño, deben hacerse algunas precisiones. Como en la simulación se supone un escenario de bancarización completa, en el cual todos los gastos gravados con IVA que realizan los hogares se harían a través de tarjetas de débito o crédito, el aprovechamiento de esta devolución del IVA sería el máximo posible. Por lo tanto, en la simulación, la devolución del IVA en forma personalizada neutraliza en forma completa el aumento en la recaudación provocado por la generalización de la tasa básica.

No obstante, en la práctica, estos procesos tienen diferentes velocidades. La consecución de un escenario como el descrito supone un proceso gradual, en el que progresivamente iría aumentando el nivel de penetración del uso de los instrumentos de pago que permiten acceder al beneficio fiscal, mientras que la generalización de la tasa básica del IVA opera en forma instantánea con la aprobación del cambio normativo. Por lo tanto, el salto de nivel en la recaudación ocurriría en el momento cero, y la neutralización de este aumento se iría completando gradualmente, conforme se vaya consolidando el escenario de bancarización.

El proceso se ilustra en la siguiente gráfica, que también sirve para mostrar cuál es el escenario previsto en la simulación.



La gráfica muestra la evolución de la recaudación efectiva de IVA, es decir, descontada la evasión del impuesto, durante el período en el cual se completa el proceso antes descrito.

El punto 1 de la gráfica representa el momento en el cual se aprobaría el cambio en la normativa del IVA. El punto 2 representaría el salto de nivel en la recaudación del impuesto debido a la generalización de la tasa básica, el cual se supone ocurre en forma instantánea⁹. Este aumento en la recaudación efectiva sería el resultado de efectos contrapuestos. Por un lado, uno positivo, originado en la generalización de la tasa básica. Por otro, dos efectos negativos, el primero, asociado a un presumible aumento en la evasión debido al incremento en el premio por evadir que supone esta generalización, ya que en efecto, la tasa media del IVA aumentaría. El segundo, en el punto de partida existirá una porción de los hogares que ya podrá hacer uso del beneficio fiscal, esto es, aquellos que en ese momento ya disponen de tarjetas de débito o crédito. Por lo tanto, parte de la devolución del IVA en forma personalizada se hace efectiva desde el comienzo del proceso.

El período de tiempo que transcurre entre el punto 2 y el 3 representa la duración del proceso en el cual los hogares van aprovechando progresivamente el beneficio fiscal, conforme el grado de

⁹ En rigor, debido a la mecánica recaudatoria del IVA, este aumento se concretaría al mes siguiente de la entrada en vigencia del cambio normativo. En la ilustración gráfica, se hace abstracción de este aspecto, por considerarse irrelevante.

bancarización crece, hasta alcanzar el cien por ciento de los gastos gravados con IVA realizados por los hogares.

En este período, la recaudación tendría una evolución decreciente conforme se va ampliando el aprovechamiento del beneficio fiscal asociado a la devolución personalizada. No obstante, es esperable que esta disminución en la recaudación tenga un efecto compensatorio con las disminuciones de la tasa de evasión que se originarían en la ampliación de la economía formal que supone la progresiva bancarización.

El punto 3, o cualquier momento posterior al mismo ilustrado en la gráfica, correspondería al escenario simulado en este ensayo. Como se muestra en la figura, la recaudación efectiva en este escenario sería igual a la observada antes de la entrada en vigencia del cambio normativo. La recaudación efectiva de referencia es, entonces, la observada en la actualidad, es decir, la que corresponde a un momento anterior incluso de la rebaja de los 2 puntos en la tasa básica del IVA, ya que como se recordará, respecto a esa medida se supuso que no generaría sacrificio fiscal. En otras palabras, la simulación diseñada pretende tener un efecto neutro sobre la recaudación.

3.2.2.2 Devolución del IVA pagado por los hogares con carácter progresivo según los ingresos.

Determinación del monto global a devolver

El diseño de la devolución consiste fundamentalmente en determinar un procedimiento para distribuir, entre el conjunto de hogares, una parte del IVA recaudado con la estructura de tasa básica generalizada al 20% tal como se describió en la sección 3.2.2.1.

Como se ha comentado, el monto a devolver debe ser tal que garantice la suficiencia recaudatoria. Sin embargo, la determinación de este monto no es para nada trivial, ya que la conjunción de los distintos cambios propuestos provocaría no solamente cambios en la recaudación por las modificaciones en tasas y bases imponibles, sino también cambios en la base imponible efectiva, es decir, la que corresponde a la economía formal y sobre la cual se apoya la recaudación del impuesto. Como fue señalado anteriormente, en este ensayo se manejan hipótesis de una progresiva disminución en la tasa de evasión conforme avanza el proceso de bancarización de la economía, fortalecido además por el incentivo económico que representa esta devolución de parte del IVA.

Dado que las simulaciones se realizan sobre los microdatos de una encuesta de hogares, el resultado recaudatorio que se obtiene, en cualquier escenario, corresponde a la recaudación *potencial*, y no a la *efectiva*. Sin embargo, la hipótesis es que la brecha entre una y otra cambia con los escenarios. Cuando se calcula el potencial recaudatorio con la estructura de tasas vigente actualmente se supone una tasa de evasión en el IVA de 15%, que es la que surge de la última estimación realizada por la Asesoría Económica de la DGI¹⁰. En cambio, cuando se calcula el potencial recaudatorio correspondiente a un escenario de IVA generalizado y bancarización completa, se manejan hipótesis de tasas de evasión más bajas, en línea con los razonamientos presentados anteriormente.

Como en la simulación el monto a devolver debe establecerse en forma específica, la opción que resultó más sencilla de operar y al mismo tiempo consistente con la restricción de suficiencia recaudatoria fue la siguiente:

Monto total a devolver = Recaudación IVA Generalizado – Recaudación IVA actual (con $t_b=20$) **(1)**

Donde:

Recaudación IVA Generalizado: es la recaudación *potencial* correspondiente al IVA generalizado tal como se lo describió en la sección 3.2.2.1.

Recaudación IVA actual (con $t_b = 20$): es la recaudación *potencial* correspondiente al IVA con la estructura de bases y tasas vigente en la actualidad, pero con la tasa básica en 20%.

Según las pruebas de suficiencia realizadas, que comprenden no solamente ensayos con los microdatos de la encuesta de hogares sino también pruebas con estadísticas de recaudación y tributarias disponibles en la DGI, que permiten capturar en forma completa la base imponible del IVA¹¹, el monto a devolver tal como fue definido en la ecuación anterior sería consistente con la suficiencia recaudatoria.

En otras palabras, el monto a devolver sería tal que la recaudación *efectiva* del IVA Personalizado alcanzaría una magnitud semejante a la recaudación *efectiva* correspondiente a la estructura del IVA vigente actualmente.

¹⁰ Asesoría Económica – DGI (2011): “Evasión en el Impuesto al Valor Agregado 2000-2010”.

¹¹ En la sección 4 se presenta información más detallada sobre las pruebas de suficiencia realizadas con estadísticas de recaudación y tributarias disponibles en la DGI.

Criterio de devolución a cada hogar

El criterio diseñado para establecer en la simulación la devolución del IVA pagado por los hogares en sus compras se basa en la posición relativa que tiene cada hogar en la distribución de ingresos. El propósito es que la devolución sea proporcionalmente mayor conforme disminuye la capacidad contributiva del hogar. Como indicador de la capacidad contributiva se optó por la variable ingreso, en vez del gasto, a pesar de que el IVA percute sobre este último. Si bien en la encuesta de hogares utilizada el gasto es observable, se presume que en la aplicación práctica de un mecanismo de devolución como éste, la información necesaria para utilizar a esta variable como referencia no estaría disponible, al menos en las etapas iniciales de implementación. En cambio, en la práctica, el ingreso –que puede obtenerse por autodeclaración– es una variable más fácil de controlar y contrastable con datos administrativos.

Se optó por utilizar el ingreso con valor locativo, por considerarlo una medida más apropiada del bienestar e inclusive de la capacidad contributiva.

Para establecer esta devolución con base en la posición relativa de cada hogar respecto de la distribución de ingresos se siguieron los siguientes pasos.

El primer paso consistió en calcular, para cada hogar, un coeficiente que asigna un “puntaje” a cada uno de acuerdo a la distancia entre el ingreso per cápita del mismo y un nivel de ingreso per cápita de referencia. Para niveles de ingreso per cápita superiores a este nivel de referencia la devolución del IVA no se aplica. En la simulación se optó por situar este nivel en el valor máximo de ingreso per cápita del noveno decil en la distribución de ingresos. De esta forma, para todos los hogares comprendidos en el décimo decil la devolución del IVA es cero. Esta opción es completamente arbitraria –al igual que el resto de los aspectos del diseño– y se tomó porque la definición de la devolución implica considerar un nivel de referencia. No obstante, el criterio manejado fue que el nivel de referencia fuera tal que la devolución del IVA alcanzara a la mayoría de los hogares. Importa señalar además que se hicieron pruebas situando el nivel de referencia en otros valores, y los resultados en términos del efecto en la distribución de ingresos después de impuestos fueron semejantes.

La forma de cálculo es:

$$\text{coeficiente}_h = 1 / (\text{YPC}_h / \text{YPC}_{9\text{MAX}}) \quad (2)$$

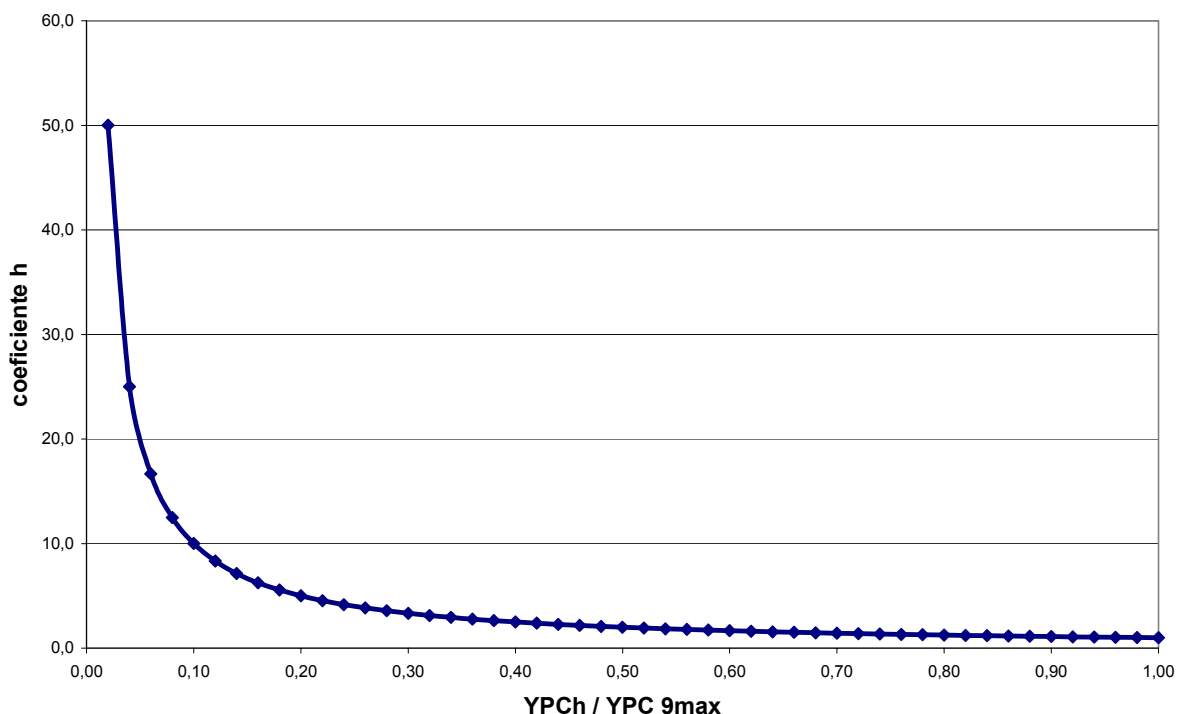
Donde:

coeficiente_h: es el coeficiente determinado para el hogar h

YPC_h: es el ingreso per cápita del hogar h

YPC_{9MAX}: es el ingreso per cápita máximo en el decil 9 de la distribución de ingresos.

Nótese que el coeficiente así determinado arroja valores que siguen una relación no lineal con la distancia del ingreso per cápita del hogar respecto del nivel de referencia. La siguiente gráfica ilustra esta relación.



Este coeficiente así definido, que otorga una suerte de puntaje a cada hogar con base en el cual se establecerá en los pasos siguientes el monto del IVA a devolver, magnifica el peso relativo de los hogares más pobres en la distribución del monto global a devolver. Naturalmente que este aspecto también es arbitrario, ya que existen muchas maneras de establecer relaciones funcionales con la distancia entre el ingreso per cápita del hogar y un nivel de referencia.

El paso siguiente consistió en realizar la suma para el total de hogares, del producto entre este coeficiente y el expansor asignado a cada hogar en la muestra de la encuesta.

$$SC = \sum_{h=1}^{h=n} \text{coeficiente}_h \times \text{expansor}_h \quad (3)$$

Donde:

SC: es la suma de productos del coeficiente de cada hogar por su respectivo expansor, para un tamaño muestral “n”.

El valor “SC” es una suma de hogares ponderada por el coeficiente determinado en la ecuación 2. Dado que se utilizó el expansor muestral correspondiente a cada hogar, el valor hallado está a escala poblacional.

El siguiente paso consistió en establecer la participación máxima de cada hogar en el monto global a devolver. Es decir, la máxima devolución del IVA incluido en las compras del hogar estará determinada por la siguiente fórmula, siempre que se cumplan otras condiciones, que más adelante se explicitan.

$$\text{partmax}_h = \text{Miembros}_h \times [\text{coeficiente}_h / (\text{SC} \times \theta)] \times \text{Monto total a devolver} \quad (4)$$

Donde:

partmax_h : es la participación máxima del hogar h en el monto global de IVA a devolver.

Miembros_h : es la cantidad de miembros que componen el hogar h.

coeficiente_h : es el coeficiente del hogar h definido en la ecuación 2.

SC: es la suma de coeficientes definida en la ecuación 3.

θ : es un parámetro de ajuste.

Monto total a devolver: es el monto global de IVA a devolver definido en la ecuación 1.

La cantidad de miembros del hogar interviene en la participación que el mismo tiene en el monto global a devolver. Dos hogares con igual ingreso per cápita pero de distinto tamaño, tendrán diferentes participaciones de acuerdo a ese tamaño. No obstante, el monto absoluto de la devolución *per cápita* será igual.

El cociente $\text{coeficiente}_h / \text{SC}$ indica la participación del hogar h en el total de hogares de la población. Si el valor SC no fuese una suma ponderada de hogares, ese cociente sería igual para todos los hogares y a su vez igual a $1 / H$, donde H es la cantidad de hogares a escala poblacional. Pero como SC es una suma ponderada, el cociente anterior será mayor cuanto más bajo sea el ingreso per cápita del hogar, pero también cuanto más singular sea su situación en términos de ingreso per cápita. En otras palabras, el valor SC recoge en forma condensada la información de la distribución de ingresos, por lo tanto, en la determinación de esta participación máxima no solamente cuenta la distancia del ingreso del hogar respecto de un nivel de referencia (considerada en el coeficiente definido en la ecuación 2) sino también la posición relativa que esa distancia

implica en la distribución de ingresos de los hogares (recogida en el cociente entre ese coeficiente y el valor SC).

El parámetro θ surge de realizar iteraciones con esta ecuación y otras reglas de asignación que se presentan a continuación, de tal forma que la suma total de devoluciones coincidiera con el monto total a devolver definido en la ecuación 1.

Además de la participación máxima de cada hogar en el monto total de IVA a devolver, fue necesario establecer otras reglas de asignación, en atención a algunas situaciones. En primer lugar, la participación de cada hogar definida en la ecuación (4) puede resultar mayor al total del IVA incluido en las compras realizadas por cada uno. En casos como éste, el monto a devolver se trunca en el valor total del IVA incluido en las compras.

En segundo lugar, en la encuesta se reportan hogares que gastan más que su ingreso, un hecho frecuentemente observable, sobre todo en los estratos de ingreso relativo más bajo. Esto origina un desacople entre el IVA incluido en las compras de estos hogares y el criterio de asignación de la devolución según la ecuación 4. Si el criterio se basa en la distribución de ingresos, entonces el IVA incluido en las compras del hogar no puede tomarse como referencia para la devolución cuando el gasto de éste supera a su ingreso. En estos casos, fue necesario definir un monto máximo de IVA a devolver, según se establece en la siguiente ecuación:

$$\text{Devolución Máxima}_h = Y_h / 6 \quad (5)$$

Donde:

Devolución Máxima_h: es la devolución máxima de IVA a otorgar al hogar h.

Y_h: es el ingreso total del hogar h (con valor locativo).

Para un nivel de ingreso $Y = 120$, si el gasto total del hogar es igual a su ingreso y además se destina completamente a bienes y servicios gravados con la tasa básica de 20% (y única tasa, en el escenario de generalización), entonces el IVA incluido en sus compras será igual a 20 ($\text{IVA} = 0,2 \times 120 = 20$), lo que equivale a un sexto del ingreso del hogar.

Nótese entonces que este tope de devolución de IVA supone una hipótesis extrema en la que el hogar gasta todo su ingreso y además este gasto se concentra enteramente en bienes y servicios

gravados con IVA. Por consiguiente, el tope de devolución podría considerarse alto,¹² aunque su objetivo es meramente hacer operativo en la simulación un criterio que corrija la inconsistencia que supone asignar devoluciones de IVA con base en la distribución de los ingresos cuando el gasto del hogar supera al ingreso. No obstante, topes establecidos con criterios semejantes deberían instrumentarse en la eventualidad de una aplicación práctica de este tipo de devoluciones. Este aspecto se aborda en la sección 4 del presente documento.

Con las ecuaciones 4 y 5 se definen las reglas de asignación 6, 7 y 8 que a continuación se presentan, y que establecen la devolución de IVA que correspondería a cada hogar contemplando las situaciones reseñadas anteriormente.

Si $\text{IVA incluido}_{gh} \leq \text{Devolución Máxima}_h$:

- a) Si $\text{partmax}_h \leq \text{IVA incluido}_{gh} \Rightarrow \text{Devolución}_h = \text{partmax}_h$ (6)
- b) Si $\text{partmax}_h > \text{IVA incluido}_{gh} \Rightarrow \text{Devolución}_h = \text{IVA incluido}_{gh}$

Si $\text{IVA incluido}_{gh} > \text{Devolución Máxima}_h$:

- c) Si $\text{partmax}_h \leq \text{Devolución Máxima}_h \Rightarrow \text{Devolución}_h = \text{partmax}_h$ (7)
- d) Si $\text{partmax}_h > \text{Devolución Máxima}_h \Rightarrow \text{Devolución}_h = \text{Devolución Máxima}_h$

Si $\text{YPC}_h > \text{YPC}_{9\text{MAX}} \Rightarrow \text{Devolución}_h = 0$ (8)

Donde:

IVA incluido_{gh} : es el IVA incluido en las compras del hogar h bajo el escenario de generalización (tasa única de 20%).

$\text{Devolución Máxima}_h$: es la devolución máxima de IVA para el hogar h definida en la ecuación 5.

partmax_h : es la participación máxima del hogar h en el monto global de IVA a devolver definida en la ecuación 4.

YPC_h : es el ingreso per cápita del hogar h

$\text{YPC}_{9\text{MAX}}$: es el ingreso per cápita máximo en el decil 9 de la distribución de ingresos.

¹² Inclusive, como el ingreso de referencia es con valor locativo, en los casos de hogares propietarios de su vivienda (a los cuales se les imputa un valor locativo por el alquiler que no deben pagar) el tope es un sexto de un valor que es superior al ingreso monetario del hogar.

Los casos a) y b) de la **regla 6** corresponden a situaciones en las que el IVA incluido en las compras del hogar (bajo escenario de generalización) **no supera al tope** máximo establecido en un sexto del ingreso. En tales casos, la devolución será igual a la participación máxima según lo establecido en la ecuación 4 siempre que ésta no supere al valor del IVA incluido en las compras del hogar (caso a), o igual al IVA incluido en las compras cuando aquella participación es superior a este valor (caso b).

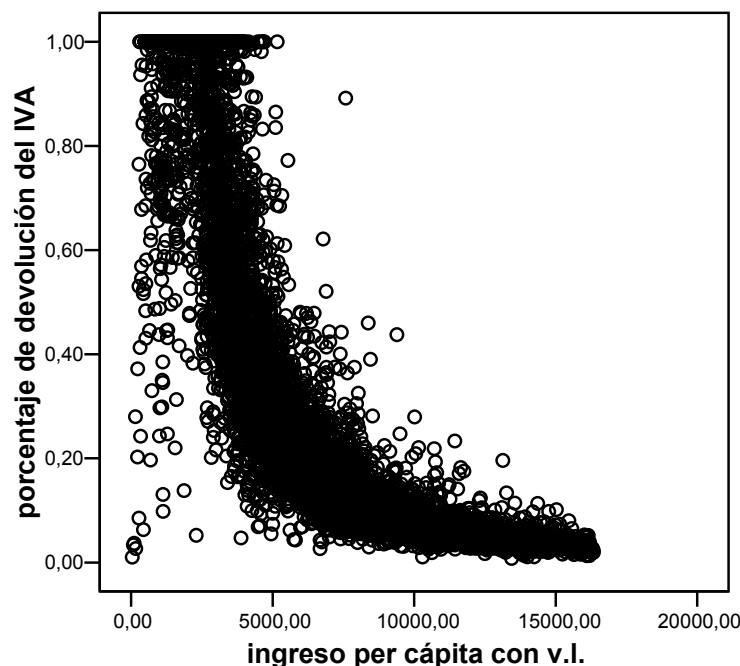
Los casos c) y d) de la **regla 7** corresponden a situaciones en las que el IVA incluido en las compras del hogar (bajo escenario de generalización) **supera al tope** máximo establecido en un sexto del ingreso. En tales casos, la devolución será igual a la participación máxima según lo establecido en la ecuación 4 siempre que ésta no supere al tope (caso c) o igual al tope cuando lo supera (caso d).

Por último, la **regla 8** establece que la devolución es cero cuando el ingreso per cápita del hogar es superior al nivel utilizado como referencia según lo descrito en la ecuación 2.

En suma, el monto a devolver de IVA en este diseño es, como máximo, todo el IVA incluido en las compras. Este monto es igual o inferior a la participación máxima en el monto global a devolver otorgada al hogar según lo establecido en la ecuación 4, y también está limitado por el tope de un sexto del ingreso del hogar.

La siguiente gráfica muestra cómo resultó, en la encuesta de hogares, la aplicación de estas reglas de asignación. En el eje de ordenadas se muestra el porcentaje de devolución del IVA incluido en las compras (por definición, está acotado en el intervalo $[0,1]$, donde 1 equivale a los 20 puntos de la tasa básica del impuesto), y en abscisas el ingreso per cápita (con valor locativo) de los hogares¹³.

¹³ No debe perderse de vista que son ingresos per cápita correspondientes al año 2006.



Adviértase que el porcentaje de devolución tiene una tendencia decreciente muy semejante a la que se mostró en la gráfica del “coeficiente_h” definido en la ecuación 2. De hecho, su forma está determinada en buena medida por aquella definición. No obstante, se observa también que hogares con igual ingreso per cápita reciben distintos porcentajes de devolución de IVA, en atención a las reglas de asignación definidas.

También se observa un cúmulo de casos que se dispersan de la curva de tendencia, y que corresponden a hogares cuyo gasto es muy superior al ingreso reportado en la encuesta, y por consiguiente rige el tope establecido en la ecuación 5. La mayoría de estos hogares se ubica en la parte inferior de la distribución de ingresos¹⁴.

3.3 Resultados

Se presentan a continuación diferentes cuadros resumiendo los principales resultados obtenidos con la simulación del diseño de IVA personalizado descrito en las secciones anteriores. Los resultados comparan tres situaciones: la primera describe la situación actual con las características del IVA vigentes al momento de redactar este informe (setiembre 2011); la segunda donde se

¹⁴ Hay casos extremos, en los que el ingreso reportado es cero o casi cero, mientras que el IVA incluido en las compras toma valores notablemente distanciados del cero. Esos casos corresponden, en la gráfica, a los círculos cercanos al origen.

simula la rebaja de 2 puntos de la tasa básica del impuesto, manteniendo el resto de la estructura del impuesto sin cambios; y una tercera situación que muestra los resultados de la generalización de la tasa básica del IVA y la devolución parcial del impuesto de acuerdo a lo descrito en la sección 3.2.2.

El IVA incluido en el gasto en consumo de los hogares se determinó con base en la información de la Encuesta Nacional de Gastos e Ingresos 2005-2006, tal como se indicó en la sección 3.1. A partir del consumo sin IVA de los diferentes bienes y servicios se procedió a calcular el monto de IVA pagado por los hogares de acuerdo a la estructura de tasas vigentes en la actualidad, que se denomina “IVA actual” en el Cuadro 1. Por otra parte, también se calculó el monto de IVA que pagarían los hogares en el caso que la tasa básica del IVA pasase del 22% actual al 20%, bajo las condiciones descritas en la sección 3.2.1; éste se denomina “IVA actual con t.b. al 20%” en el mencionado cuadro. Por último, este cuadro muestra el “IVA personalizado”, que corresponde al monto de IVA incluido en el gasto resultante de simular el diseño descrito en la sección 3.2.2.

El Cuadro 1 muestra las tasas medias efectivas de IVA resultantes en las tres situaciones descritas anteriormente. En el cuadro, los hogares aparecen agrupados en deciles según su ingreso per cápita. Estas tasas efectivas miden el monto de IVA pagado por los hogares a través del gasto, como porción del ingreso de los mismos. En otras palabras, es la carga tributaria promedio expresada en porcentaje del ingreso.

Cuadro 1. Tasas efectivas sobre ingreso con valor locativo
Comparación de promedios ponderados por ingreso

Deciles	IVA actual	IVA actual con t.b. al 20%	IVA Personalizado
1	11,2%	10,5%	2,0%
2	10,1%	9,4%	1,8%
3	9,7%	9,0%	4,7%
4	9,8%	9,1%	7,4%
5	9,2%	8,6%	8,4%
6	9,6%	8,9%	9,6%
7	9,3%	8,6%	9,8%
8	9,4%	8,7%	10,2%
9	8,7%	8,1%	9,5%
10	7,3%	6,8%	8,1%
Total	8,8%	8,2%	8,2%

Según esta simulación, bajo la situación actual los hogares estarían soportando una carga de IVA equivalente al 8,8% de sus ingresos. Cuando se observa cómo se distribuye esta carga a lo largo de la escala de ingresos, se advierte con claridad el carácter regresivo de este impuesto: en promedio, la tasa efectiva es menor para deciles de hogares con mayor ingreso per cápita.

En la situación simulada de reducir en dos puntos la tasa básica, la tasa efectiva media general también se reduce, a 8,2%, con disminuciones para todos los niveles de ingreso, pero sin que esto represente un cambio significativo en el carácter regresivo del impuesto. En este sentido, el Cuadro 3, que muestra los cambios observados en algunas medidas de concentración a partir de estas simulaciones, ilustra mejor este aspecto de los resultados.

Al analizar lo que sucede con el IVA personalizado, encontramos que a nivel global, la carga de 8,2% se mantiene, lo cual es un resultado directo de aplicar la restricción expresada en la ecuación 1 presentada en la sección 3.2. Recuérdese que tal como se explicó en esa sección, en términos de recaudación *efectiva*, esta carga tributaria *potencial* de 8,2% sobre los ingresos correspondiente al IVA personalizado, se considera equivalente a la carga tributaria *potencial* de 8,8% correspondiente a la estructura vigente del impuesto. Por consiguiente, la suficiencia recaudatoria está implícita en estos resultados, atributo que se sostiene bajo el supuesto de tasas de evasión diferentes en los escenarios comparados, y también en resultados encontrados con estadísticas de recaudación de la DGI que se presentan en la sección 4.

En cuanto a la distribución de la carga tributaria, los resultados obtenidos muestran que con el IVA personalizado el carácter regresivo del impuesto logra revertirse. En el Cuadro 1 se advierte que las tasas efectivas son crecientes a medida que se avanza en la escala de ingresos. Si bien este crecimiento no es continuo, la conclusión final respecto a la reversión completa de la regresividad del impuesto no cambia; este aspecto queda más claro al analizar el Cuadro 3, que se presenta más adelante.

Estas discontinuidades se notan en los estratos bajos y en los altos, pero por diferentes razones. En el caso de los estratos bajos, es notorio que la tasa efectiva promedio correspondiente al decil 1 es ligeramente más alta que la correspondiente al decil 2. Este resultado es una consecuencia directa de incluir en el diseño las reglas de asignación 6 y 7 que se presentaron en la sección 3.2, y que truncan el monto del IVA a devolver cuando el gasto del hogar supera a su ingreso, situación que es mucho más frecuente entre los hogares más pobres.

Este resultado pone de manifiesto un aspecto muy importante del diseño: la devolución del IVA incluido en el gasto, no es un subsidio que se concreta a través de una transferencia; esta devolución se define de acuerdo a la posición relativa del hogar en la distribución de los ingresos, tomando a esta variable como medida del bienestar.

En los casos que el hogar gasta más que su ingreso, tal vez esta última variable no constituya el indicador más adecuado del bienestar del mismo y por consiguiente tampoco resultará adecuada, al criterio general del diseño, la participación del hogar en el monto total a devolver que surge de aplicar la ecuación 4 presentada en la sección anterior. Las reglas de asignación 6 y 7 controlan este tipo de situaciones.

La otra discontinuidad, que se produce en los estratos altos, se puede advertir en las tasas efectivas promedio correspondientes a los deciles 9 y 10, que son menores a las del decil 8 y decrecientes. Este menor peso relativo del IVA como proporción del ingreso responde directamente a la capacidad de ahorro de estos grupos de hogares: al no destinar la totalidad de su ingreso al gasto, es mayor la porción de aquel que no es alcanzada por el impuesto. Este aspecto de la distribución de la carga tributaria del IVA presumiblemente sea compensado por una mayor contribución en el caso del IRPF.

El Cuadro 2 muestra a cuánto equivale, en promedio, la devolución de IVA que se ensaya en el diseño de IVA Personalizado descrito en la sección 3.2.

Cuadro 2. Devolución media de IVA

deciles	En porcentaje	En puntos de IVA
1	90,5%	18,1
2	92,7%	18,5
3	67,6%	13,5
4	45,2%	9,0
5	30,3%	6,1
6	19,4%	3,9
7	13,8%	2,8
8	8,4%	1,7
9	5,1%	1,0
10	0,0%	0,0

En otras palabras, la aplicación conjunta de las ecuaciones 1 a 8 arroja como resultado esta distribución de las devoluciones de IVA, en la cual resulta notoria la evolución decreciente con la escala de ingresos.

Por último el Cuadro 3 muestra cuál sería el efecto de esta política sobre la distribución de los ingresos, utilizando para ello mediciones del índice de concentración de Gini. Las mediciones se realizaron para: 1) la concentración del ingreso antes del IVA, es decir, dejando de lado la carga tributaria que supone este impuesto (“Gini sin IVA”); 2) la concentración del ingreso disponible después de pagar el IVA (a través del gasto) de acuerdo a la normativa vigente (“Gini con IVA actual”); 3) la concentración del ingreso disponible después de pagar el IVA vigente pero con tasa

básica reducida a 20% (“Gini con IVA actual con $t_b=20$ ”; y 4) la concentración del ingreso disponible después del IVA personalizado (“Gini con IVA Personalizado”).

Cuadro 3. Variaciones en la concentración de los ingresos

Comparación de variaciones en el índice de Gini			
	Gini con IVA actual	Gini con IVA actual con $t_b=20$	Gini con IVA Personalizado
Gini sin IVA	1,03%	0,97%	-1,83%
Gini con IVA actual		-0,06%	-2,83%
Gini con IVA actual con			-2,77%

El cuadro muestra las variaciones de este índice entre las distintas situaciones comparadas. Una variación positiva en el valor del índice estaría indicando una mayor concentración del ingreso, mientras que una variación negativa indicaría lo contrario (desconcentración del ingreso).

Así, del cuadro se deduce que la distribución del ingreso disponible que surge de aplicar el IVA bajo la normativa actual es más concentrada que la distribución del ingreso antes de pagar este impuesto. Esta constatación no hace más que reforzar el carácter regresivo del impuesto, ya advertida al observar el Cuadro 1.

En cuanto a la reducción de 2 puntos en la tasa básica, el cuadro muestra que su efecto sobre la concentración en el ingreso disponible es prácticamente nulo. Si bien el resultado concreto muestra una variación negativa (-0,06%), la magnitud absoluta de la misma es muy pequeña como para inferir que este cambio en el diseño del impuesto lo vuelva relativamente menos regresivo. Importa dejar constancia además, que otros estudios previos¹⁵ concluyen que este cambio en la política “...no necesariamente beneficiaría más a los sectores de menores recursos”, sugiriendo de este modo que su impacto distributivo posiblemente no contribuya a apaciguar el carácter regresivo del impuesto.

Sin embargo, los resultados con el IVA personalizado sí parecen concluyentes. En particular, hay dos resultados a destacar. Primero, la variación del valor en el índice de Gini al comparar la concentración del ingreso disponible después del IVA personalizado con la concentración del ingreso disponible después del IVA actual (-2,83%), que es notoriamente negativa, indicando una desconcentración del ingreso. Segundo y más importante, la variación en el valor del índice de Gini al comparar la concentración del ingreso disponible después del IVA personalizado con la

¹⁵ OPP – AGEV – Área de Políticas Sociales (2010). “Análisis prospectivo mediante el ‘Simulador de Políticas Públicas’”.

concentración del ingreso antes del impuesto, que también es negativa (-1,83%) e inclusive en una magnitud absoluta mayor al efecto que tiene la actual estructura del impuesto sobre la concentración del ingreso (+1,03%).

En otras palabras, el IVA personalizado con el diseño ensayado en esta simulación no solamente lograría revertir el efecto concentrador del ingreso disponible que genera la estructura actual del impuesto, sino que además conseguiría un resultado desconcentrador de este ingreso, por una magnitud igual o inclusive mayor.

La magnitud de este impacto distributivo despierta la inquietud de comparar la eficacia de este diseño con la que se obtiene en la misma dimensión (impacto distributivo) por la aplicación del IRPF, instrumento explícitamente concebido para dotar de mayor equidad al sistema tributario. Estudios realizados por la Asesoría Económica de la DGI con datos de encuestas de hogares correspondientes al año 2005 (antes de la entrada en vigencia del IRPF), arrojaban una variación de -2,69% en el índice de Gini al comparar la concentración del ingreso disponible después del IRPF con la concentración del ingreso antes del impuesto. Esta magnitud es comparable con el -1,83% asociado a la variación del índice de Gini por la aplicación del IVA personalizado.

Parecería entonces que el diseño simulado en el IVA tendría una eficacia en términos de impacto distributivo casi tan relevante como la del IRPF. Sin embargo, este resultado no conduce a cuestionar la pertinencia del IRPF como instrumento orientado a aumentar la equidad del sistema tributario. Como ya se mostró en el Cuadro 1, la progresividad del IVA personalizado se trunca al llegar a la parte alta de la escala de ingresos, resultado que no se encuentra en el IRPF al gravar éste los ingresos, en vez del gasto a través de la circulación de bienes y servicios como lo hace el IVA.

Además, la comparación anterior se ve relativizada cuando se utiliza otro índice de concentración que captura mejor las redistribuciones del ingreso disponible que afectan a los extremos de la distribución. En el Cuadro 4 se muestran las mismas comparaciones que se presentaron en el Cuadro 3 pero en este caso utilizando el índice de Theil (o índice de entropía grado 1).

Cuadro 4. Variaciones en la concentración de los ingresos

Comparación de variaciones en el índice de Theil (entropía)			
	Theil con IVA actual	Theil con IVA actual con	Theil con IVA Personalizado
Theil sin IVA	3,30%	3,07%	-1,52%
Theil con IVA actual		-0,22%	-4,67%
Theil con IVA actual con			-4,45%

Del análisis del cuadro se arriba a conclusiones semejantes a las ya señaladas: el IVA personalizado conseguiría revertir el carácter regresivo de la actual estructura del impuesto e inclusive permitiría obtener cierto efecto desconcentrador en la distribución del ingreso disponible. Sin embargo, esta desconcentración del ingreso disponible (-1,52%) ya no se presenta con una magnitud tan importante como la magnitud absoluta de concentración producida por la actual estructura del IVA (3,30%).

En los estudios previos de la Asesoría Económica de la DGI ya referidos no se incluyeron mediciones del índice de Theil para evaluar el impacto distributivo del IRPF a través del mismo. No obstante, otros estudios que sí efectuaron este tipo de mediciones¹⁶, mostraron una variación en el valor de este índice al comparar la concentración del ingreso disponible después del IRPF con la correspondiente a antes del impuesto, con una magnitud considerablemente superior a la presentada en el Cuadro 4.

Esta segunda lectura de la eficacia relativa de ambos impuestos en términos de su impacto distributivo posiblemente esté asociada a las diferencias de definición de cada impuesto, en particular en lo referente a su base imponible, y pone de manifiesto la potencialidad relativa de cada uno para contemplar la dimensión de la equidad en el sistema tributario. En otras palabras, el IVA, al tener al gasto como base imponible, jamás va a alcanzar a la parte del ingreso ahorrada, y por lo tanto, su impacto distributivo está limitado, aún bajo un diseño de IVA personalizado¹⁷.

¹⁶ Amarante, Arim, Salas (2007). *"Impacto distributivo de la reforma impositiva"*. Informe preparado para el PSIA – Uruguay DPL II.

¹⁷ Las comparaciones utilizando el índice de Theil también indicarían que, con una ponderación diferente, el efecto regresivo del IVA sería más fuerte que el identificado en las comparaciones con el índice de Gini. Pero sea cual sea la magnitud de ese efecto regresivo, la aplicación del IVA personalizado lograría su neutralización, e inclusive contribuiría a una distribución del ingreso disponible menos concentrada que la distribución del ingreso antes del impuesto.

El impacto distributivo y la evasión

Todos los resultados que se presentaron en esta sección corresponden a simulaciones realizadas con base en la recaudación *potencial* del impuesto, en todas sus variantes de diseño ensayadas. Al existir evasión impositiva, las cargas tributarias efectivas son más bajas que las cargas tributarias potenciales. Esto es nada más un efecto de nivel, sin embargo, es presumible que la evasión impositiva no tenga una distribución uniforme a lo largo de la escala de ingresos, y por lo tanto en tal caso, la evasión también afectaría a los resultados en términos de impacto distributivo. En otras palabras, los resultados mostrados en cuanto a los efectos en la distribución del ingreso disponible solamente se cumplen si la evasión se distribuye uniformemente entre los hogares.

Es poco probable que la realidad sea así. En efecto, los hogares tienen diferentes capacidades para evadir, además de que pueden presentar diferencias en su cultura tributaria. Por otra parte, los hogares realizan sus compras de bienes y servicios en ambientes heterogéneos en cuanto al grado de formalidad. Si bien en las simulaciones, a los efectos de estimar el IVA incluido en el gasto, se excluyeron las compras realizadas a oferentes típicamente informales (vendedores ambulantes, puestos callejeros) o que suelen estar amparados en regímenes simplificados de tributación (vendedores de ferias vecinales), no todos los tipos de oferentes sí comprendidos operan en iguales condiciones de formalidad.

Pero diseñar una forma funcional de la distribución de la evasión entre los hogares sería, con el conocimiento que hoy disponemos de este fenómeno, un trabajo con mucha carga especulativa. No obstante, aun en esas condiciones, probar diferentes distribuciones de la evasión con el propósito de analizar cómo cambian los resultados de la política ante esos contextos puede ser, de todos modos, muy útil para evaluar la eficacia de la misma.

En este sentido, una hipótesis de trabajo que se probó, consistió en suponer que a menor ingreso del hogar, más importante es el contexto de informalidad en sus transacciones, y por lo tanto mayor es la tasa de evasión. Con base en esta hipótesis se hizo una distribución de la evasión que resulta decreciente con la escala de ingresos. Los resultados obtenidos muestran que el IVA en su actual estructura sería algo menos regresivo de lo que se muestra cuando se analiza su impacto distributivo con la recaudación *potencial*; no obstante, la aplicación del IVA personalizado conseguiría una reversión de este carácter muy similar a la presentada en esta sección. En definitiva, las conclusiones son semejantes en cuanto al impacto distributivo de la política.

Otra hipótesis de trabajo que puede reflejar algún aspecto de la realidad de este fenómeno de la evasión, consiste en suponer que los hogares de mayor poder adquisitivo tienen mayor capacidad

de negociación en las transacciones. Bajo esta hipótesis, también importa el contexto en el cual se realiza la transacción en cuanto a su grado de formalidad, pero el énfasis está puesto en la capacidad negociadora del hogar en transformar una evasión potencial en un beneficio reflejado en el precio a pagar. Esta asociación no se fundamenta en una relación positiva directa entre el ingreso y la capacidad negociadora, sino en que los contextos comerciales en los que este tipo de negociaciones se abren, corresponden a sectores de actividad que producen o venden bienes durables o servicios de costos relativamente altos, y por lo tanto asequibles para hogares de estratos altos en la distribución de ingresos.

Sin embargo, una hipótesis de este tipo supondría una distribución de la evasión creciente con la escala de ingresos. En tal caso, el IVA en su actual estructura sería todavía más regresivo de lo que se muestra cuando se analiza su impacto distributivo con la recaudación potencial y, consecuentemente, serían de mayor magnitud los efectos redistributivos asociados al IVA personalizado.

4. Análisis de suficiencia recaudatoria de la generalización de la tasa de IVA en 20%

En el proceso de intervención en las bases de la ENGIH es posible descubrir el impacto en la recaudación potencial del IVA generado en el gasto realizado por los hogares, que traerían los cambios propuestos. Al disminuir/aumentar el impuesto incluido en los precios de los bienes que se consumieron, disminuye / aumenta el impuesto generado en este hecho, el que puede ser cuantificado desde esa fuente.

Sin embargo, el IVA que efectivamente se recauda no proviene en su totalidad del impuesto incluido en el gasto de los hogares. También hay IVA originado en el consumo y la inversión del gobierno y en el consumo intermedio y la inversión aplicados en la producción de bienes exentos y de exportación. En todos estos casos no existe la posibilidad de deducir el impuesto, del mismo modo que ocurre con el gasto de los hogares. De acuerdo a las estimaciones de la DGI¹⁸, la recaudación potencial del IVA proveniente del gasto de los hogares representa en promedio el 58% de la recaudación potencial total, mientras que el 42% restante proviene de los demás componentes mencionados.

Por consiguiente, los análisis de suficiencia recaudatoria con base en los datos de la ENGIH no abarcan a la totalidad de la recaudación del impuesto, y no es posible extrapolar los resultados allí obtenidos hacia la recaudación total, ya que los demás componentes de la recaudación del IVA tienen un distinto comportamiento y/o composición del impuesto incluido, que el del gasto de los hogares.

Debido a ello, el impacto recaudatorio de los cambios propuestos se calculó sobre la base de información tributaria del impuesto, de todas las etapas de generación de valor agregado, simulando las modificaciones propuestas. Para ello se consideraron las declaraciones de IVA que los contribuyentes presentan ante la DGI, así como las importaciones realizadas; correspondientes al ejercicio 2010. Entonces, en lugar de estimar el impuesto teórico sobre la base de una parte de los agentes percutidos (los hogares), se estudia el impacto recaudatorio de las modificaciones en el IVA declarado por los contribuyentes del impuesto, accediendo de esa forma a la totalidad de la recaudación efectiva.

Si bien es la disponibilidad la que conduce la elección de la fuente de información, para realizar estas estimaciones de suficiencia recaudatoria, vale mencionar que valorar sobre la base de la recaudación efectiva tiene la ventaja de que ya está incorporada la evasión, por lo tanto no es

¹⁸ Resultados para 2009 de la composición de la recaudación potencial de acuerdo al estudio de Evasión en el Impuesto al Valor Agregado 2000 – 2009, Asesoría Económica - DGI

necesario hacer supuestos sobre la misma, lo que sí es inevitable cuando se estima la recaudación potencial desde la base del consumo¹⁹.

La información tributaria referida al IVA no tiene una apertura por producto vendido, sino solamente por tipo de venta para el impuesto (exentas, gravadas tasa mínima, gravadas tasa básica, exportaciones). De todos modos, de los registros de los contribuyentes es posible obtener el sector de actividad o giro en el cual desarrollan sus actividades. Debido a que la recomposición de las operaciones se realiza a partir de una intervención en los datos a nivel individual, es posible –en la mayoría de los casos– asociar los tipos de ventas con los productos principales que la empresa comercializa, de acuerdo al registro de actividad. Por ejemplo, las operaciones declaradas exentas por las empresas incluidas en el giro Elaboración de productos lácteos, se supone que son leche pasteurizada y los demás bienes incluidos en la exoneración actual que se levantaría²⁰ en nuestra simulación, por lo que, el ajuste supone la reubicación de esas ventas como gravadas a la tasa 20%. Las operaciones gravadas a la tasa mínima pasan a estar todas gravadas a la tasa básica, de 20%. Algunas operaciones exentas se mantienen como tales; recuérdese que en el diseño simulado el conjunto de bienes y servicios para el cual se propone levantar la exoneración del IVA es muy acotado.

El IVA recaudado en las importaciones (“IVA Importación”) representa el 40% de la recaudación del IVA en la actualidad. El impacto de los cambios en la recaudación del impuesto por esta vía se midió recalculando el impuesto incluido en cada operación de importación realizada durante el ejercicio. Las operaciones gravadas a tasa básica, supondrán una reducción de 2 puntos, las gravadas a la tasa mínima un incremento de 10 puntos, mientras que algunos bienes que se importaron exentos durante el ejercicio 2010 hubiesen generado una recaudación en caso de haberse encontrado gravados (como ocurre en la simulación)²¹, por lo que también se hace necesario conocer los ítems arancelarios exentos y los montos de importaciones asociadas, además de los registros de pagos de IVA a nivel de cada importador. Estos resultados, además de informar sobre la variación en la recaudación del IVA Importación, deben incorporarse en la base del IVA Interno, ya que el IVA pagado en ocasión de la importación opera como un crédito en la determinación del impuesto por las operaciones realizadas en el mercado interno. Las reducciones

¹⁹ Si bien se conoce la tasa de evasión del Impuesto al Valor Agregado, no se conoce la desagregación de la misma entre los distintos componentes de la recaudación potencial y el conocimiento de las particularidades de cada uno de estos componentes lleva a pensar que no es posible atribuirles la misma tasa de evasión a todos.

²⁰ Literal F), Numeral 1, Artículo 19, Título 10, Texto Ordenado 1996

²¹ La aplicación de una hipótesis estándar de incidencia formal en un impuesto al consumo, puede suponer una traslación íntegra del impuesto incluido en el precio hacia los consumidores. Sin embargo, para la realización del ejercicio de simulación se tomaron los montos imponibles originales y se calculó el impuesto con la nueva tasa, lo que equivale a suponer una elasticidad – precio de la demanda nula.

en el IVA Importación impactarán inversamente en el IVA generado en el mercado interno, ya que aquellas implicarán una reducción en el IVA deducible.

El paso siguiente consiste en calcular el nuevo IVA deducible para poder componer el IVA generado en el mercado interno, en cada etapa de agregación de valor. Con la información tributaria correspondiente al IVA de compras total informado/declarado por cada contribuyente, en primer lugar deberá sustraerse la porción del mismo que corresponde al monto actual de IVA importación para, con el remanente, proceder a calcular a cuánto ascendería el IVA de compras restante de acuerdo a la nueva composición de ventas e IVA de ventas. Una vez calculado el nuevo monto, se le suma el monto calculado de IVA Importación obteniéndose el IVA deducible. El monto del IVA generado en el período sería igual al IVA de ventas menos el IVA deducible²².

Estas observaciones son válidas para los contribuyentes incluidos en los grupos Grandes Contribuyentes, CEDE y No CEDE (aunque estos últimos tienen una porción de IVA Importación muy inferior)²³. Los contribuyentes del IVA Servicios Personales presentan una información tributaria más reducida²⁴. Para el trabajo se utilizó la información del IVA Ventas e IVA Compras, incluida en las declaraciones juradas del IVA correspondientes al ejercicio 2009 y el sector de actividad al que pertenece el contribuyente.

En el siguiente cuadro se presenta la apertura de la recaudación actual y las estimaciones de recaudación, con los cambios propuestos, para cada uno de estos grupos de contribuyentes.

Recaudación 2010 por tipo y resultados de estimación (miles de pesos)

Origen de Recaudación	2010	Part actual	Var	2010 Recalculado	Part nueva	Var \$
CEDE	38.915.461	48,4%	8,8%	42.340.021	50,4%	3.424.561
No CEDE	6.862.239	8,5%	18,8%	8.152.340	9,7%	1.290.101
SS Pers	1.947.968	2,4%	9,2%	2.127.765	2,5%	179.797
Tot. Interno	47.725.667	59,4%	10,3%	52.620.126	62,6%	4.894.459
Import	32.624.542	40,6%	-3,6%	31.437.009	37,4%	-1.187.533
Tot. General	80.350.209	100,0%	4,6%	84.057.134	100,0%	3.706.925

²² En aquellos casos en los que se hayan reubicado ventas exentas hacia gravadas, fue necesario rescatar una parte del IVA compras total, que originalmente era no deducible por ser afectado a la realización de operaciones exentas.

²³ Los Grandes Contribuyentes y los contribuyentes incluidos en el grupo CEDE presentan una declaración jurada mensual de determinación del IVA (Form. 2176), en la que informan, entre otras variables, sus ingresos, el IVA asociado a estos, el IVA compras total, y la desagregación del mismo según la afectación de las compras. Los contribuyentes que aquí se incluyeron como No CEDE presentan información sobre el IVA semestralmente (Form. 2178), incluyendo en la segunda declaración las operaciones acumuladas de todo el ejercicio.

²⁴ Quienes perciben ingresos por la prestación de servicios personales informan sobre el IVA generado anualmente (Form. 1302). No se desagregan los ingresos por tipo, por lo que es necesario recurrir al sector de actividad del contribuyente para inferir si se tratan de servicios gravados a tasa básica o tasa mínima (estos últimos básicamente los giros vinculados a la salud).

A partir de la recaudación 2010 de 80.350 millones de pesos de la que los registros internos permiten conocer su origen por tipos de contribuyente y fuente²⁵, se llega a una recaudación de 84.057 millones, esto es, un 4,6% más. La caída en el IVA importación (-3,6%) es consecuencia fundamentalmente de la mayor preponderancia de los bienes gravados a la tasa básica en comparación con el mercado interno. Como contrapartida, la generalización del IVA en una alícuota inferior a la tasa máxima actual lleva a un incremento de 10,3% de la recaudación del impuesto en el mercado interno. Se podrían asignar hasta 3.707 millones en la devolución que se instrumentará, manteniéndose los mismos niveles de recaudación que en el año base.

Los contribuyentes incluidos en los grupo CEDE y Grandes Contribuyentes ven incrementado su IVA generado, básicamente por la reducción en el IVA deducible, consecuencia de la reducción del IVA importación (componente del IVA compras). En el caso de los contribuyentes No CEDE el incremento mayor en la recaudación esperada luego de los cambios, viene dado por una mayor base gravada, ya que hay un mayor corrimiento relativo de ventas hoy gravadas a tasa mínima o exentas a gravadas, en este grupo, respecto a los contribuyentes CEDE y Grandes Contribuyentes²⁶. Por su parte el aumento de recaudación que provendría de los servicios personales es de un 9,2% comparado con la recaudación actual proveniente de estos agentes.

El valor actual (año 2010) del monto a devolver en la simulación (que tiene a 2006 como año de referencia, el año de la ENGIH) se estimó en 8.531 millones de pesos. Restado el incremento de recaudación que surge del cuadro anterior surge un déficit de 4.824 millones de pesos. Según lo comentado en la sección 3, este déficit se genera y cubre gradualmente, a medida que se extiende la cobertura de devoluciones y la evasión disminuye. Para cuando la devolución del IVA bajo el diseño del IVA personalizado se generalice completamente, la evasión deberá haber disminuido en un tercio respecto de su valor actual, para garantizar el equilibrio fiscal. Se estima que esta meta de reducción de la evasión es asequible, teniendo en cuenta el tiempo que se considera necesario para completar la universalización del IVA personalizado y la fuerza fiscalizadora de la Administración Tributaria.

²⁵ Recaudación de IVA 2010. No incluye IVA – Mínimo.

²⁶ Algunas actividades económicas están concentradas en contribuyentes incluidos en el grupo CEDE, por lo que los cambios propuestos afectan de forma distinta a los resultados de un grupo y otro. A modo de ejemplo puede citarse a los prestadores de servicios de salud, hoy gravados a la tasa mínima y con propuesta de inclusión en la tasa general. Estos sujetos están básicamente incluidos en el grupo CEDE. De algunos bienes que pasan a estar gravados a la tasa básica, quienes los comercializan están incluidos en un grupo u otro según su posición en el proceso de comercialización. Es así por ejemplo que los frigoríficos o los molinos harineros suelen estar incluidos en los grupos CEDE, mientras que las panaderías y las carnicerías se concentran más bien en el grupo No CEDE. Algo similar sucede con las farmacias, las que están concentradas en No CEDE, mientras que los laboratorios o los distribuidores están incluidos en el grupo CEDE.

5. Impacto del IVA personalizado en la gestión del tributo.

Para efectivizar la devolución de IVA debe ocurrir una serie de procesos. Para algunos de estos procesos será posible capitalizar algunos medios preexistentes mientras que para otros, será necesario el desarrollo de nuevos procedimientos y aplicaciones y análisis de su impacto en la gestión tributaria. El procedimiento aplicable para hacer operativa la devolución del IVA podría resumirse, de manera sintética, en la siguiente figura.

Figura: Etapas del proceso de devolución de IVA.



MVR

Se identificaron a 4 agentes que participarán de distinta forma en el proceso:

- a) Las personas, beneficiarias del sistema y emisores de información necesaria para el desarrollo del proceso,
- b) la DGI, es la entidad que administra el impuesto y administraría las devoluciones de IVA, para lo cual debe interactuar con los demás agentes,
- c) las entidades financieras (bancos) que apoyarían al sistema a través de las tarjetas de crédito ó débito (únicos medios de pagos admitidos para tener el beneficio) y
- d) las empresas vendedoras de bienes y servicios al consumo final.

La figura muestra las 9 etapas en las que se pudo resumir el proceso. En cada una de ellas hay un intercambio entre 2 o más agentes. En la representación las líneas punteadas indican intercambio o transferencia de información mientras que las líneas continuas, indican intercambios materiales.

En la actualidad existen dos sistemas de devolución con efectos tributarios, que requieren la participación de tarjetas de crédito o débito: la devolución de 9 puntos en el IVA cuando se realizan

consumos en servicios gastronómicos, arrendamientos de vehículos sin chofer y servicios de intermediación en el arrendamiento de inmuebles, entre otros²⁷ y la devolución de 28% en el precio de las naftas compradas en los pasos de frontera con Argentina²⁸. En ambos sistemas se establece un mecanismo de suministro de información particular y si bien la técnica es similar, la principal diferencia es cuál de los agentes aplica el crédito: en un caso son los operadores principales a los que las Administradoras de tarjetas de crédito (ATC) les descuentan los 9 puntos en la liquidación y luego aplican ese monto como crédito fiscal, mientras que en las compras de combustibles en frontera, el vendedor recibe el importe íntegro de la operación y son las ATC quienes aplican el crédito fiscal. En los dos sistemas vigentes opera una transferencia desde el Estado hacia los consumidores.

El procedimiento a implementar tendría un esquema parecido a cualquiera de estos sistemas con algunas particularidades distintivas entre las que podemos mencionar:

- Aparece un nuevo agente emisor de información: las personas
- La nómina de agentes financieros sería más amplia que la actual
- Habrían más procesos de transferencia de información
- El volumen de información a administrar sería mucho más grande.

A continuación se describe brevemente cada una de las etapas del proceso, tratando de identificar los puntos críticos de cada instancia y las posibles alternativas a seguir.

5.1 Suministro de información: Personas > DGI

Este proceso implica la presentación de cierta información por parte de quienes deseen adherir al sistema y obtener una reducción del IVA en sus adquisiciones de bienes y servicios gravados. Concomitantemente con este proceso, DGI deberá gestionar la información que ya posee de las personas, especialmente de quienes consientan adherir al sistema.

La información a presentar por las personas es la necesaria para que sea posible calcular la deducción que le corresponderá y básicamente consistiría en la declaración de ingresos por tipo y por integrante del grupo. Sería necesario diseñar un formulario o aplicación sencilla, el que tendría carácter de declaración jurada, donde quien adhiera informe los documentos de cada integrante del grupo familiar, el grado de parentesco con el declarante “principal”, así como los ingresos de cada

²⁷ Ley 17.934 (Dto. 537/005).

²⁸ Art. 18 Ley 18.083 (Dto. 398/007)

integrante. La DGI posee una gran cantidad de información individualizada de ingresos de las personas, tanto informada por éstas como por terceros, la que debería ser utilizada para cotejar y validar la información recibida por las personas.

La unidad de deducción a efectos de este trabajo, es el grupo familiar, cuando estos adhieran al sistema como tales. El sistema propuesto prevé el hecho de que las personas prefieran adherir en forma individual, lo que si bien es admitido, se buscó establecer un mecanismo que minimizara el arbitraje, haciendo más conveniente la adhesión del grupo familiar. El tope de beneficio o beneficio máximo por período, opera como un límite al arbitraje.

Durante la realización de este trabajo se ensayaron diversos mecanismos para establecer topes de devolución para la opción individual de adhesión al sistema. El detalle de estos mecanismos excede a los propósitos expositivos de este documento. Es importante reconocer que no se encontró, para el diseño de devolución de IVA propuesto en este trabajo, un mecanismo orientado a evitar el arbitraje entre las dos formas de adhesión (individual, grupal) que resultara infalible a toda la gama de situaciones posibles. No obstante, se identificó que es posible establecer algunos mecanismos relativamente simples que contemplen la mayor parte de la casuística.

El ingreso del hogar es el determinante del porcentaje de descuento de IVA y del monto máximo de descuento a recibir que podrá tomar esa familia o grupo familiar, en el primer ejercicio de aplicación del descuento. A partir de la observación de los gastos reales de los beneficiarios es recomendable considerar ambas variables: ingresos y gastos, para el otorgamiento del beneficio a partir de los siguientes ejercicios.

Es recomendable que el sistema sea de libre adhesión. Desde el punto de vista recaudatorio la libre adhesión en lugar de la obligatoriedad, implica un menor o igual sacrificio fiscal que el que se observaría con una adhesión plena, ya que quien no adhiere no obtiene el descuento. Por otra parte, la postulación libre puede ser aconsejable si no se desea recibir un impacto tan grande desde el momento inicial, aunque dada la magnitud del beneficio puede esperarse un amplio interés en la población y el consiguiente impacto en la Administración Tributaria. Debe advertirse que una adhesión voluntaria tomada mayoritariamente por quienes perciben ingresos más altos – que es el segmento que utiliza más intensivamente tarjetas de crédito y débito y tiene mayor acceso a información–, probablemente conduzca a resultados contrarios al objetivo principal perseguido de mejorar la progresividad del sistema, por lo que deberá lograrse una comunicación amplia sobre los beneficios del sistema y la forma de adhesión al mismo, en un contexto de extensión del acceso a los servicios financieros que permiten la utilización de los medios de pago mencionados.

El flujo de información (personas > DGI) será permanente, ya que permanentemente estarían ingresando nuevos grupos. Para las rectificaciones (cambios en la configuración de los grupos familiares, por ejemplo) puede ser aconsejable adoptar los criterios temporales de configuración del hecho generador del IRPF (año civil, con excepción de los fallecimientos).

5.2 Intercambio de información: DGI <> Entidades financieras colaboradoras

En esta instancia habrá un intercambio entre la Administración y las EF que participarán en el proceso. DGI informará sobre los porcentajes de descuento de IVA a cada familia o persona que haya adherido al sistema y el tope máximo de devolución por grupo o persona.

Las Entidades financieras deberán acceder a un sistema común que contendrá los descuentos por grupo y el tope de deducción. En oportunidad de la liquidación de los débitos de un tarjetahabiente, la entidad accederá al sistema para tomar el valor de la deducción del IVA individual y lo aplicará a las operaciones gravadas realizadas en el período e incluidas en el sistema de débito bancario o en la tarjeta de crédito, hasta alcanzar el saldo de tope de devolución asignado a cada persona/grupo. Esa acreditación operará como un movimiento en la “cuenta” abatiendo del saldo de descuento que disponía ese grupo hasta ese momento.

Respecto al máximo de descuento a aplicar en cada período, se estudiaron las posibles consecuencias de arrastrar el saldo del beneficio en caso que el mismo no se utilice completamente en el período para el que fue otorgado, o hacer que el mismo caduque al cierre del período, perdiendo el beneficiario la parte no utilizada.

El hecho de que el beneficio haya sido subutilizado no debería incidir en la determinación del descuento que le corresponde a ese grupo/persona para el ejercicio siguiente, aunque puede ser recomendable hacerlo, cuando se observen gastos superiores al monto equivalente al descuento otorgado. Podría pensarse que en esos casos los gastos reales ofrecen una mayor explicación de la capacidad contributiva del grupo que los ingresos declarados y por tanto debería establecerse una alícuota de deducción menor para el ejercicio siguiente. De tomarse esta decisión, si bien en el primer período (año) los descuentos se otorgarán según los ingresos declarados, a partir de la observación del comportamiento del gasto de los beneficiarios deberían considerarse ambas variables, ingresos y gastos, para los ejercicios siguientes.

El envío de información desde la DGI hacia las EF o hacia el sistema común, será permanente, ya que ocurre a medida que adhieren grupos o personas o cuando se rectifican los datos de los beneficiarios.

5.3 Intercambio material: Entidades financieras colaboradoras > Personas

En este proceso ocurre un intercambio material desde las EF hacia las personas, emitiendo las primeras una tarjeta identificatoria que utilizará cada integrante del grupo. Es probable que puedan adaptarse las tarjetas ya existentes, modificando la identificación del tarjetahabiente, asociando sus documentos al identificador del grupo al que pertenece.

Si bien el régimen de por sí promueve la extensión del sistema financiero, se hace necesario una plataforma bancaria inicial bien extendida, que sea capaz de atender a todos quienes deseen adherir. Quienes estarán más estimulados a ingresar al sistema serán aquellos con ingresos más bajos, ya que les corresponderán unas tasas de descuento de IVA mayores. En estos grupos es donde tiene menos alcance el sistema financiero, por lo que se hace necesaria la inclusión previa de estos agentes al mismo. A su vez puede ser aconsejable incluir a aquellas entidades que hoy por hoy co-administran beneficios hacia ciertos sectores, a través del sistema financiero, como el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES)²⁹, por ejemplo.

5.4 Gasto. Intercambio material, intercambio de información.

Este es el momento de la compra propiamente dicha, en el cual la persona realiza el gasto utilizando como medio de pago la tarjeta identificatoria (tarjeta de débito o tarjeta de crédito). En el punto anterior se comentó sobre la necesidad de extender el sistema financiero haciendo clientes a toda persona que desee adherir al mismo, lo que es indispensable para asegurar el éxito, en materia de equidad, de la propuesta presentada.

Del lado de la oferta de bienes será necesario también extender el alcance del sistema financiero, sobre todo la posibilidad técnica de recepción de tarjetas magnéticas en las compras. Puede ser una alternativa subsidiar la compra, o el arrendamiento, del equipamiento necesario a través de

²⁹ En el período de elaboración de este trabajo se presentó un ante-proyecto de Ley, que implica modificaciones en el Impuesto al Valor Agregado, las mismas implican la reducción de 2 puntos del impuesto para todas las operaciones realizadas mediante la utilización de tarjetas de crédito-débito o análogas, así como la devolución íntegra del impuesto para quienes son asistidos por alguno de los programas del MIDES

beneficios tributarios³⁰, aunque es probable que las empresas de por sí se vean exigidas a adherir para mantener unos niveles de competitividad en precios, sobre todo aquellos rubros o empresas focalizadas en sectores de menores ingresos y por lo tanto con mayor beneficio fiscal distribuido entre sus potenciales demandantes. Esta parte del cambio impactará directamente sobre la formalización, aumentando la percepción del riesgo por parte de quienes estaban fuera del sistema.

Para quienes ya operan con estos medios de pago, el cambio no debería implicar ninguna dificultad tecnológica adicional.

La deducción o descuento no se realiza en el momento mismo del gasto, sino que es la Entidad Financiera, la que realizará el descuento hacia el consumidor y hacia la empresa. La empresa documentará la operación por el precio íntegro IVA incluido, o bien en los medios tradicionales o a través de los Comprobantes Fiscales Electrónicos (CFE). La extensión de los comprobantes electrónicos, que implicará una generalización de la utilización de los mismos en algunos años, hace pensar en la posible inclusión en el futuro de las compras realizadas con cualquier medio de pago.

Cuando la transacción se realiza con CFE el objetivo de formalización está implícitamente cumplido con independencia del medio de pago que se utilice en la misma. Además, el tipo de datos que se intercambian en una transacción con CFE permitiría la compatibilidad de éstas con el sistema de devolución del IVA que se presenta en este documento. Por lo tanto, en este caso, no tendría sentido restringir la devolución del impuesto únicamente a las transacciones realizadas con tarjetas de crédito o débito.

5.5 Intercambio de información: Vendedores de bienes y servicios al consumo final > Entidades financieras colaboradoras

El comercio envía la información relativa a la venta a la EF identificando al comprador, en el momento mismo de producida la venta, tal como sucede en la actualidad. Este proceso podría

³⁰ Debe prestarse especial atención al otorgamiento de créditos fiscales por el arrendamiento de los post, y su posible impacto en la elevación del precio del arrendamiento. Sería conveniente acordar con los proveedores de esta tecnología el precio probable de arrendamiento de forma previa al inicio del proceso de forma tal de asegurar que estos agentes mantengan el precio pactado a lo largo del período. La extensión de la red post de por sí, obviamente implica mayores beneficios para las entidades que operan en estos mercados, por lo que se cree innecesario otorgar mayores beneficios fiscales directos por la adquisición de tecnología, por parte de estas empresas.

verse modificado a medida que se extienda la factura electrónica, ya que en esa instancia el comercio incluiría la información identificatoria del comprador entre los datos remitidos a DGI³¹.

5.6 Intercambio de información, intercambio material: Entidades financieras colaboradoras > Vendedores de bienes y servicios al consumo final

En esta instancia la EF emite y envía la liquidación y pago al comercio. La liquidación incluye los descuentos de IVA, los que deben ser detallados en la liquidación ya que operarán como un crédito fiscal para el comercio. Tal como en la actualidad, el Estado de Cuenta – Liquidación de la entidad financiera operará como resguardo para el contribuyente.

En cada operación la EF deberá aplicar el descuento de IVA que corresponda a ese cliente o grupo. El monto del descuento surgirá de aplicar la tasa de descuento al monto de IVA incluido en la operación hasta agotar el tope establecido para ese grupo o persona.

La desagregación de la información que la Entidad enviaría al comercio podría ser como la del siguiente ejemplo:

	Subtotal	IVA	Descuento	Neto	Retención
IVA					
D ₀	1.000	200	0	1.200	0
D ₁	1.000	200	(10)	1.190	10
D ₂	1.000	200	(20)	1.180	20
D ₃	1.000	200	(30)	1.170	30
.
.
.
D ₂₀	1.000	200	(200)	1.000	200
Exentas	1.000			1.000	0
Total	22.000	4.200	(2.100)	24.100	2.100

24.100 – Comisión Tarjeta – Retención OTT³² (hoy 5%) = monto a pagar.

³¹ Tal como está previsto, en la primera etapa del CFE las empresas remitirán a DGI la información individualizada de las operaciones con otros contribuyentes o aquellas realizadas con personas físicas cuando el monto total de la misma supere las 10.000 UI, enviando un resumen de todas las demás operaciones, sin discriminar a los sujetos involucrados. Para poder realizar el descuento utilizando esta plataforma es necesario la individualización del comprador siempre.

³² OTT: Obligaciones Tributarias de Terceros

En este caso la tarjeta le retiene al comercio los montos de descuento que corresponden según la tasa de descuento de cada comprador. Los informa agrupados por tasa. En el ejemplo se plantearon 20 tasas de descuento de 1 a 20 puntos del IVA, con un igual monto neto de operaciones para cada tipo de descuento.

O bien:

	Subtotal	IVA	Descuento	Neto	Retención
IVA					
S/D	1.000	200	0	1.200	0
C/D	20.000	4.000	(2.100)	21.900	2.100
Exentas	1.000			1.000	0
Total	22.000	4.200	(2.100)	24.100	2.100

24.100 – Comisión Tarjeta – Retención OTT (hoy 5%) = monto a pagar.

Este caso es similar al planteo anterior pero sin la desagregación por tasa de descuento. De hecho en el ejercicio de simulación no se plantean franjas con montos fijos de deducción por grupo de ingresos sino, como se vio, una devolución calculada como función de los ingresos del grupo familiar.

5.7 Suministro de información, aplicación del beneficio fiscal y pago: Entidades financieras colaboradoras <> Personas

En esta instancia se materializa el beneficio hacia el consumidor. La EF envía el Estado de Cuenta al tarjetahabiente con el descuento incluido. Previamente se verificó que el grupo o persona aún tiene saldo positivo en el monto de descuento a aplicar en ese período y superior al mismo, de lo contrario el descuento será igual al remanente de beneficio que posee el consumidor. El beneficio será hasta agotar el saldo del descuento.

En los casos de las tarjetas de débito el descuento se acreditará en la cuenta bancaria de la persona o grupo mientras que, en el caso de las tarjetas de crédito el monto se acreditará en el resumen de cuenta del tarjetahabiente y este pagará el saldo de la tarjeta con el monto reducido por el beneficio.

5.8 Intercambio de información, intercambio material: Vendedores de bienes y servicios al consumo final (contribuyentes) > DGI

Tal como sucede en la actualidad, la liquidación realizada por la EF al contribuyente servirá como resguardo y los montos allí descontados serán utilizados como crédito fiscal ($d_1 + d_2 + d_3 + \dots + d_{20}$) en el ejemplo de 5.6).

Quienes venden al consumo final van a tener un IVA compras de 20%, un IVA ventas de 20%, ya que previamente se generalizó el IVA en esa tasa, y un monto de crédito ($d_1 + d_2 + d_3 + \dots + d_{20}$). La generación de débito o crédito dependerá de la posición de la empresa en la circulación del bien o servicio, del valor agregado incorporado en las operaciones gravadas con el impuesto y de la incidencia del descuento de IVA, el que dependerá a su vez de las características de los clientes o del tipo de compradores que consumen los bienes o servicios de la empresa.

Habrán empresas/sectores con generación de crédito permanente, de forma mucho más frecuente que en la actualidad. Deberían analizarse posibles extensiones de los créditos por exceso de descuentos hacia las demás obligaciones del contribuyente (algo que en la actualidad sucede), quizás en algunos casos será necesario ampliarlo hacia los aportes a la seguridad social y si aún persiste el crédito podrá analizarse el endoso de los mismos (certificados de crédito tipo B o C).

Parte del sacrificio fiscal que sobrevendría con la implementación de un mecanismo de devolución de IVA generalizado, debería ser compensado con reducciones en la evasión del impuesto. La obligatoriedad de la documentación y la mayor cantidad de información disponible favorece los controles por parte de la Administración Tributaria, por lo que ésta queda en una mejor posición para el combate de la evasión. Este hecho es percibido por el contribuyente, el que a su vez estará más propenso a cumplir con sus obligaciones. Por otra parte la información de gasto de las personas es un elemento más para el análisis, por parte de la DGI, del cumplimiento de sus obligaciones como persona física, por ejemplo en el IRPF, por lo que, se cree que con la implementación de devoluciones de IVA focalizadas en la capacidad contributiva, la Administración Tributaria reforzará su capacidad para cumplir con mayor eficiencia su misión.

Bibliografía

- AGEV – Área de Políticas Sociales (2010). *“Análisis prospectivo mediante el ‘Simulador de Políticas Públicas’”*. Oficina de Planeamiento y Presupuesto.
- Ainsworth R. (2006): *“Biometrics, certified software solutions, and the Japanese Consumption Tax: a proposal for the Tax Commission”*. Working Paper N° 06-45, Boston University School of Law.
- Amarante V., Arim R., Salas G. (2007). *“Impacto distributivo de la reforma impositiva”*. Informe preparado para el PSIA – Uruguay DPL II.
- Asesoría Económica – DGI (2010): *“Estimación del Gasto Tributario en Uruguay 2005-2009”*. En www.dgi.gub.uy.
- Asesoría Económica – DGI (2010): *“Evasión en el Impuesto al Valor Agregado 2000-2009”*. En www.dgi.gub.uy.
- Asesoría Económica – DGI (2011): *“Evasión en el Impuesto al Valor Agregado 2000-2010”*.
- Barreix A. y Roca J. (2007): *“Reforzando un pilar fiscal: el impuesto a la renta”*. Revista de la CEPAL, (92).
- Decreto N° 54.179 (2009): *“Regulamenta o Programa de Estímulo à Cidadania Fiscal do Estado de São Paulo e dá outras providências.”* Estado de São Paulo.
- Grau C. y Lagomarsino G. (2002): *“La estructura tributaria de Uruguay y su incidencia en la distribución del ingreso de los hogares”*. Instituto Álvaro Carbone. Instituto Solidaridad y Desarrollo. PIT – CNT. FESUR. FCEA.
- Instituto de Economía (2009): *“¿De quiénes, para quiénes y para qué? Las finanzas públicas en el Uruguay del siglo XX”*. Facultad de Ciencias Económicas y Administración
- Perazzo I., Robino C. y Vigna A. (2002): *“Sistema impositivo y distribución del ingreso en Uruguay”*. Trabajo de investigación monográfico para la Licenciatura en Economía, FCEA.
- Sevilla J. (2004): *“Política y técnica tributaria”*. Instituto de Estudios Fiscales. Manuales de la Hacienda Pública.