

El IVA Personalizado

**Aumentando la recaudación y compensando
a los más pobres**

Alberto Barreix

Martín Bès

Jerónimo Roca

Resultado de la colaboración de:



El IVA Personalizado
Aumentando la recaudación y compensando a los más pobres

JULIO 2010

Alberto Barreix

Martín Bès

Jerónimo Roca¹

El contenido de este trabajo es responsabilidad exclusiva de sus autores y no representa necesariamente el punto de vista del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), del Instituto de Estudios Fiscales de España (IEF), de EUROsociAL Fiscalidad o de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto de Uruguay (OPP).

¹ Alberto Barreix (albertba@iadb.org) y Martín Bès (bes.martin@gmail.com) (Banco Interamericano de Desarrollo), Jerónimo Roca (jeronimor@rcn.com) (Asesor Oficina de Planeamiento y Presupuesto, Uruguay).

Abstract

En este documento se examina el papel desempeñado por el Impuesto al Valor Agregado en un sistema tributario moderno y se analizan alternativas para aumentar la recaudación mitigando el impacto regresivo de este impuesto. Se presenta una propuesta de generalización de la base tributaria compensada con una transferencia a los deciles más pobres de la población. Para poder implementar esta propuesta los autores proponen adoptar las metodologías de identificación de beneficiarios y entrega de beneficios que se emplean en los programas de transferencias condicionadas de ingreso aplicados exitosamente en la mayoría de los países de América Latina. Se examinan estimaciones para ocho países de América Latina a efectos de identificar las condiciones en las cuales la propuesta resulta viable. La última sección resume las principales conclusiones del trabajo.

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

ÍNDICE

1. Introducción	5
2. Los Sistemas Tributarios Modernos	6
2.1. Cambios en el sistema tributario.....	7
2.2. La estructura impositiva resultante.....	10
2.3. La agenda de reforma del sistema tributario.....	12
3. La Equidad y la Política Fiscal	16
4. El IVA Personalizado	18
4.1. El sistema universal.....	21
4.2. La solución japonesa.....	23
4.3. La solución canadiense.....	25
4.4. El IVA digital.....	27
4.5. El IVA personalizado. La trinidad posible.....	28
5. Estimaciones de la Propuesta de Personalización del IVA	32
6. Conclusiones y Alternativas de Política	42
7. Bibliografía.....	48
8. Anexo.....	52

1. Introducción²

La desigualdad latinoamericana tiene carácter crónico y es un aspecto enfatizado en los análisis de la región. Nuestra desigualdad es superior a la de los países desarrollados, a la verificada en los países asiáticos, de Europa del Este e, incluso, a la de los países africanos (World Bank (2004)). Esto es así a pesar de la bonanza económica que ha beneficiado a una parte importante de América Latina y el Caribe durante los últimos años y aceptando las mejoras en algunos países identificadas por algunos autores (Lopez-Calva y Lustig (2010)).

Una de las características más indeseadas de la desigualdad en la región es que genera un diferencial de oportunidades y, por tanto, se trasmite por generaciones, como lo demuestra cuantitativamente un reciente trabajo del Banco Mundial (Paes de Barros et al 2009). El alto nivel de desigualdad, acompañando por altos niveles de pobreza e indigencia, exacerba el debate ideológico y la acción política, lo cual disminuye la posibilidad de llegar a acuerdos para la aplicación de políticas de desarrollo. Además, la grave crisis internacional que se abate desde fines de 2008 está impactando de manera desigual a los países de la región a través del comercio, la inversión externa, las remesas y la restricción crediticia, agudizando los problemas de indigencia, pobreza y desigualdad. Esto obliga a los estados a aplicar mecanismos compensatorios para los cuales los sistemas fiscales no están preparados ni desde el plano de los ingresos ni del gasto.

En este contexto, se vuelve relevante conocer cómo el Estado, a través de su política de impuestos y gastos puede contribuir a la equidad en la distribución del bienestar en la región. Con esta intención, se prepararon la serie de estudios de Equidad Fiscal para América Latina realizados para los países de la Comunidad Andina (Barreix, Roca y Villela (2006)) y los que integran la subregión compuesta por Centroamérica, Panamá y República Dominicana (Barreix, Bès y Roca (2009)). En este último se presentaron las

² Los autores agradecen a Juan Ron por la asistencia en la preparación estadística y a Delenise Lettieri Vidal por la asistencia en la edición del documento.

ideas que se desarrollan en este documento sobre el papel del IVA en un sistema tributario moderno y las medidas que pueden introducirse en su diseño para aumentar su potencial recaudatorio y, a la vez, mitigar su regresividad mediante la devolución del impuesto pagado por los deciles inferiores en la distribución del ingreso³. Un documento complementario sobre el Impuesto a la Renta está en estado avanzado de elaboración y algunas conclusiones se anticipan en la sub-sección 2.3 y la sección 6.

Este documento se organiza como sigue. La sección 2 examina las características de los sistemas tributarios modernos, los cuales presentan elementos comunes en todos los países de América Latina y el Caribe. La sección 3 analiza la relación de la equidad y la política fiscal y en la siguiente se presentan distintas propuestas introducidas a nivel práctico y en la esfera teórica para mitigar la regresividad del IVA. En la cuarta sección nos detenemos en una propuesta de “Personalización del IVA” para luego examinar en la quinta sección estimaciones de esta propuesta realizadas para Colombia, Costa Rica, Chile Ecuador, El Salvador, Nicaragua, República Dominicana y Uruguay. La sexta y última sección presenta un resumen de conclusiones.

2. Los Sistemas Tributarios Modernos

La década del noventa fue una época de grandes transformaciones en América Latina y el Caribe, verificándose un reemplazo de la estrategia de desarrollo basada en la sustitución de importaciones con fuerte intervención estatal en la producción de bienes y servicios por otra estrategia que privilegiaba el papel del mercado en la asignación de recursos, a la apertura externa como motor del crecimiento y al sector privado, incluyendo al extranjero, en la producción de bienes y servicios. En muchos de los países de la región el reemplazo de la estrategia de desarrollo se dio en paralelo a políticas de estabilización orientadas a doblegar procesos inflacionarios caracterizados por su intensidad y persistencia⁴. La política tributaria fue un instrumento que desempeñó un papel significativo tanto en la nueva estrategia de

³ Para validar empíricamente esta propuesta fueron contratadas diferentes consultorías, las cuales figuran en la bibliografía como Andino (2009), Cabrera (2009), Díaz (2009), Jorrat (2009 y 2010), Roca (2009 a y b) y Trejos (2010).

⁴ En algunos casos estos procesos inflacionarios desembocaron en procesos hiperinflacionarios (Bolivia (1985), Argentina (1989/1990) y Nicaragua (1988/90)).

desarrollo como en las políticas de estabilización. De este modo, durante la década del noventa se consolidaron reformas impositivas en América Latina y el Caribe que dieron lugar a un sistema tributario relativamente homogéneo en la región. En los próximos párrafos presentaremos los lineamientos generales de estas reformas tributarias.

2.1 Cambios en el sistema tributario

La visión fundamentalmente estática del impacto de la tributación sobre la actividad económica cedió posiciones con la reformulación de la estrategia de desarrollo, apareciendo una mayor preocupación por los efectos de la tributación sobre la asignación de recursos y consecuentemente sobre el crecimiento. Además de ser consistente con las reformas estructurales que comenzaban a ser implementadas, la reforma tributaria tuvo que contribuir a la sostenibilidad fiscal requerida por las políticas de estabilización aplicadas por los países. Así, la reforma tributaria ocupó un papel destacado en la agenda de política económica desde principios de los noventa, implementándose de manera simultánea con la apertura comercial y antecedendo en la mayoría de los casos a las otras reformas económicas, tales como las del sector financiero, privatizaciones y a la seguridad social⁵.

Tres grandes objetivos guiaron las reformas tributarias en la región: (i) la búsqueda de neutralidad; (ii) la racionalización del sistema impositivo, tanto en el campo de la política como en el de la administración; y (iii) la menor importancia otorgada a cuestiones de equidad, principalmente en su dimensión vertical. Un cuarto objetivo que debe mencionarse por aparte es la suficiencia de recursos⁶.

El objetivo de neutralidad buscó reducir tanto las distorsiones que generaba en la economía el tratamiento preferencial recibido por algunos sectores, como los desincentivos que el sistema impositivo vigente inducía en los agentes económicos,

⁵ Si bien el pobre desempeño económico de las propias economías latinoamericanas es el factor principal que desencadenó los cambios en el área tributaria, los acontecimientos internacionales en materia tributaria, en particular la reforma impositiva de Estados Unidos de 1986, tuvieron una importante influencia en el diseño de las reformas. La interdependencia de las políticas tributarias nacionales en el contexto de creciente globalización económica llevó a armonizar los sistemas impositivos de los países exportadores de capital con la de los países receptores de inversión extranjera.

⁶ Ver Pita (1993) y Shome (1992)

principalmente respecto de las decisiones de trabajo-ocio y consumo-ahorro. El cumplimiento de este objetivo de la reforma tributaria se materializó en cuatro fuentes: (i) la pérdida de importancia relativa de los gravámenes del comercio exterior; (ii) la tendencia a extender las bases imponibles y uniformar las alícuotas; (iii) la reducción de los niveles de las alícuotas en el impuesto a la renta; y (iv) la participación creciente de los impuestos sobre los consumos a expensas de la tributación directa.

Cuadro 1					
Participación porcentual de los Impuestos Sobre el Comercio Exterior en el Total de Ingresos Tributarios					
En porcentajes	1990	1995	2000	2005	2007
Argentina	10,2	4,0	3,4	11,4	11,7
Bolivia	7,8	7,1	5,5	3,4	3,4
Brasil	1,4	2,5	2,4	1,2	1,4
Chile	10,3	9,2	6,6	1,8	1,2
Colombia	8,1	6,0	5,5	4,3	4,6
Costa Rica	19,1	16,8	5,4	5,7	5,6
Ecuador	24,1	18,7	12,6	11,8	10,3
El Salvador	12,1	16,1	8,6	7,5	6,7
Guatemala	21,7	23,4	13,5	16,5	9,0
Honduras	36,8	25,2	13,5	7,5	7,0
México	4,2	3,1	3,0	1,6	1,4
Nicaragua	14,2	20,0	23,8	5,4	4,7
Panamá	14,1	16,4	9,8	13,5	14,5
Paraguay	19,0	19,7	13,1	11,2	8,2
Perú	10,2	11,5	11,3	7,9	3,8
República Dominicana	28,9	28,6	32,7	24,8	10,7
Uruguay	8,9	3,5	2,8	2,9	3,4
Venezuela	5,7	9,3	6,4	4,9	4,9

Fuentes: cálculos propios en base a CEPAL

El abandono del modelo de sustitución de importaciones motivó la reducción de los niveles y de la dispersión de los aranceles de importación así como la supresión de los derechos de exportación vigentes en muchos de los países de la región, los cuales gravaban fundamentalmente a la producción primaria. Esto generó un reacomodamiento profundo en el financiamiento del sector público en los países de la subregión. Al mismo tiempo tuvo consecuencias importantes sobre el funcionamiento del sector real a partir del cambio resultante en los precios relativos. Como se ve en el Cuadro 1, la participación de los impuestos sobre el comercio exterior en el total de ingresos tributarios se redujo fuertemente

en los países analizados⁷. Adicionalmente, la sustitución de aranceles por IVA mejora la eficiencia en la asignación de los recursos comparativamente; si bien es reconocido que la característica principal del IVA de base consumo es su neutralidad no su eficiencia económica.

La extensión de las bases tributarias y la menor dispersión de las alícuotas persiguieron minimizar las consideraciones impositivas en la formulación de las decisiones de los agentes, tanto respecto a los sectores económicos como a los factores de producción empleados en ellos. Paralelamente, la reducción de la alícuota promedio y de sus valores marginales permitió contrarrestar el incentivo al ocio y a la evasión.

El objetivo de neutralidad se reflejó en la profunda racionalización del sistema tributario, tanto en el plano normativo como en la administración de los gravámenes. En este sentido, la reforma fue instrumentada a partir de la eliminación de literalmente cientos de impuestos cuya contribución a la recaudación era insignificante. Estos fueron reemplazados por un número reducido de gravámenes, con la preponderancia de la tributación indirecta, mediante la extensión de la base imponible y uniformidad de alícuotas ya comentadas. Una gran cantidad de bienes y servicios fueron gravados principalmente a través del impuesto al valor agregado y en menor medida por el impuesto a los consumos específicos, observándose una fuerte concentración de la recaudación en estos gravámenes y en el impuesto a la renta.

Por último, el objetivo de simplicidad que tuvo la reforma fue complementado por una profunda modernización en el plano administrativo. Esto representó un cambio con lo realizado por la mayoría de los países de la región en el pasado, cuando el esfuerzo de modernización del sistema tributario priorizó la reproducción de la política tributaria vigente en los países desarrollados sin un impulso correspondiente de los sistemas administrativos que la debían implementar y sin prestar la debida atención al contexto de informalidad en el cual se desarrollarían.

⁷ Argentina volvió a introducir derechos de exportación a partir de la salida del régimen de convertibilidad en el 2002.

2.2 La estructura impositiva resultante

Algunas características de la evolución y el nivel actual de los ingresos impositivos se comentan a continuación. En primer lugar, en algunos países hubo un esfuerzo impositivo significativo. El aumento de la recaudación total respecto del PIB se presenta en el Cuadro 2. En particular se destacan aumentos de carga impositiva superiores a ocho puntos del PIB en Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia y Venezuela entre el 2005/07 y 1990/1994. En segundo término, la carga impositiva sigue siendo dispareja, variando de un intervalo del 25%/30% del PIB a porcentajes menores a la mitad en algunos países.

Cuadro 2							
Ingresos Impositivos del Gobierno Central como Porcentaje del PIB							
	Promedios del Período				Increment.	Increment.	Increment.
	1990/1994	1995/1999	2000/2004	2005/2007	95/99 vs 90/94	00/04 vs 90/94	05/07 vs 90/94
Argentina	14,8	16,6	19,4	24,0	1,9	4,6	9,2
Bolivia	17,6	20,4	20,6	29,1	2,8	3,1	11,5
Brasil	18,1	20,6	24,1	26,1	2,5	6,0	8,0
Chile	19,2	18,7	18,9	24,5	-0,5	-0,3	5,3
Colombia	11,3	13,1	16,4	19,3	1,8	5,1	8,0
Costa Rica	11,5	12,2	13,5	14,9	0,7	1,9	3,4
Ecuador	7,1	7,7	10,4	10,3	0,6	3,3	3,3
El Salvador	9,8	10,4	11,0	13,1	0,6	1,2	3,3
Guatemala	8,6	9,8	11,3	11,8	1,2	2,7	3,2
Honduras	12,7	13,2	14,7	15,4	0,5	1,9	2,6
México	16,7	16,3	17,2	17,8	-0,4	0,5	1,1
Nicaragua	10,9	13,6	14,4	17,4	2,7	3,5	6,5
Panamá	11,7	11,7	11,4	13,9	0,0	-0,2	2,2
Paraguay	12,1	14,0	14,7	15,9	2,0	2,6	3,8
Peru	12,0	13,7	12,6	14,8	1,8	0,6	2,8
Rep. Dominicana	9,3	11,2	12,3	15,1	1,8	3,0	5,8
Uruguay	18,9	20,5	21,5	22,5	1,5	2,6	3,6
Venezuela	19,4	18,4	19,2	27,5	-1,0	-0,2	8,0

Notas: (1) Excluye Seguridad Social. (2) En el caso de Brasil no incluye el ICMS (IVA) que es una facultad tributaria sub-nacional y cuya recaudación equivale a 8% del PIB.

Fuente: Cálculos propios en base a CEPAL.

Tercero, si bien la participación relativa de los impuestos directos e indirectos no ha cambiado sustancialmente se verifican cambios importantes dentro de la tributación indirecta en el último quinquenio. El punto de partida de estos cambios corresponde a la

disminución relativa de los impuestos sobre el comercio exterior en el total, lo cual se observa en el Cuadro 1.

Cuadro 3						
Composición de los Ingresos Tributarios del Gobierno Central						
en porcentaje						
	Impuestos a la Renta	IVA	Selectivos al Consumo	Comercio Internacional	Resto Indirectos	Total
Argentina	18,7	25,8	8,2	10,3	37,0	100,0
Bolivia	10,2	22,5	11,6	3,9	51,8	100,0
Brasil	20,2	35,4	4,9	1,5	38,0	100,0
Chile	24,5	36,1	10,6	2,9	25,8	100,0
Colombia	25,8	26,9	1,0	4,6	41,7	100,0
Costa Rica	16,2	24,5	15,8	5,4	38,1	100,0
Ecuador	20,9	41,7	4,7	11,5	21,2	100,0
El Salvador	26,7	45,9	5,9	7,9	13,5	100,0
Guatemala	16,3	45,4	11,3	12,2	14,7	100,0
Honduras	22,9	32,1	29,9	7,5	7,6	100,0
México	23,2	18,0	5,5	1,8	51,5	100,0
Nicaragua	21,0	34,1	20,5	5,5	18,8	100,0
Panamá	21,4	8,4	8,7	12,0	49,5	100,0
Paraguay	11,7	29,9	12,9	11,0	34,4	100,0
Peru	29,5	34,9	11,8	7,5	16,3	100,0
Rep. Dominicana	24,4	27,8	23,2	20,7	4,0	100,0
Uruguay	14,8	32,3	11,8	2,8	38,2	100,0
Venezuela	10,1	23,4	3,6	4,9	58,0	100,0

Nota: Datos corresponden al promedio 2001-2007 y excluyen Seguridad Social

Fuente: cálculos propios en base a CEPAL

Esto ha hecho que la responsabilidad de administrar los ingresos tributarios se haya trasladado desde las administraciones aduaneras hacia las de impuestos internos. Así mismo, se ha expandido el universo de contribuyentes, de un número relativamente pequeño de importadores y exportadores localizados geográficamente en los puertos, a un número más grande de agentes económicos con mayor dispersión geográfica. Por último, de manera incipiente se están incorporando los servicios a la base imponible. En cuarto lugar el IVA y el impuesto a la renta se han fortalecido en estos tres lustros y son las principales fuentes de recursos en la mayoría de los países.

De este modo, el sistema tributario de los países de la región queda definido por dos de los “pilares” tributarios y sus complementos propuestos en Barreix y Roca (2007). Como pilar se define a aquel impuesto capaz de generar ingresos significativos y estables, que al mismo tiempo estuviera definido sobre una base amplia lo cual permite asegurar su neutralidad y elasticidad. Los dos pilares en América Latina y el Caribe son el impuesto a la renta (en rigor, el sistema de imposición a la renta) y los impuestos generales al consumo (IVA y otros sobre ventas al detalle). En tanto, los complementos son: los impuestos sobre recursos naturales renovables y no renovables; los gravámenes al comercio exterior, los impuestos al patrimonio (propiedad, en particular la inmueble), a los activos personales y a la transmisión de patrimonio (principalmente herencias y legados) y los impuestos específicos al consumo⁸.

2.3 La agenda de reformas del sistema tributario

El Cuadro 4 presenta la estructura tributaria verificada en el 2006⁹ para las naciones que integran la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y países de América Latina. La comparación resulta útil a efectos de identificar áreas donde se pueden esperar cambios en el sistema tributario.

En el se verifica que a pesar de la modernización del sistema tributario de los países de América Latina y el Caribe, medido en términos del PIB sus ingresos fiscales son todavía muy bajos para estándares internacionales¹⁰. La diferencia en la recaudación entre ambos grupos de países, equivalente a 13% del PIB, se explica esencialmente a través del impuesto a la renta personal (7.6% del PIB) y de las contribuciones a la Seguridad Social (5.4%)¹¹. Esto contrasta con lo que sucede con la recaudación del IVA, la cual es

⁸ Estos no pueden ser “pilares” por su volatilidad o su limitada recaudación por diversas razones en una economía integrada comercial y financieramente.

⁹ Se toma como base al año 2006 considerado como “normal” con el fin de evitar las distorsiones provocadas por el fuerte incremento en el precio de las *commodities* ocurrido en los años subsiguientes. Se recuerda que 5 *commodities* (considerando al turismo como una de ellas) representaban a esa fecha, en promedio, el 64% de las exportaciones de bienes y servicios. En efecto, este aumento de precios tiene una importante incidencia directa en los ingresos fiscales en la mitad de ellos (Barreix, Bès y Roca, 2009).

¹⁰ Para una mejor comparación del esfuerzo fiscal, se considera conveniente considerar una definición “normalizada” de ingresos que incluya el total de ingresos tributarios, los ingresos por recursos no renovables y renovables, y las contribuciones a la Seguridad Social, tanto pública como privada.

¹¹ Barreix y Roca (2007) consideran las contribuciones a la Seguridad Social (con la variante de los regimenes privados y mixtos) como el tercer pilar de un sistema tributario moderno.

comparable entre ambos grupos de países en términos del PBI. Algo similar, aunque en menor medida, sucede con la recaudación del Impuesto a la Renta Empresarial.

Cuadro 4		
Pilares Fiscales en OCDE y América Latina (% del PIB)		
Total y Rubros Principales – 2006		
	OCDE	América Latina ^{b/}
Ingreso Fiscales ^{a/}	36.2	23.1
IVA ^{c/}	6.9	5.9
Impuesto a la Renta	12.9	4.0
<i>Impuesto a la Renta Empresarial</i>	3.7	2.4
<i>Impuesto a la Renta Personal</i>	9.2	1.6
Seguridad Social ^{d/}	9.2	3.8

Fuente: OECD, CEPAL, BID y FMI. Incluye: a. Seguridad Social (pensiones), b. ingresos por recursos del petróleo en Colombia, Ecuador, México y Venezuela, minerales en Chile y Bolivia y de hidroelectricidad en Paraguay, y c. el ICMS en Brasil. d. Seguridad Social pública y privada obligatoria.

Se puede esperar que los países de la región encaren reformas de segunda generación en sus sistemas tributarios en los próximos años motivados por la necesidad de aumentar los recursos para implementar políticas públicas que promuevan el desarrollo con inclusión social demandado por sus ciudadanos. Asimismo, si bien las cuentas fiscales han mejorado, la rigidez del gasto y el nivel de endeudamiento relativamente elevado de varios de estos países llevan a la necesidad de aumentar los ingresos fiscales. Si bien estas reformas van a variar en cada país, el objetivo de mediano plazo debe ser un aumento de la carga tributaria de manera que alcance un rango del 22% al 25% del PIB para la mayoría de los países de la región.

Resulta evidente que el impuesto a la renta personal (IRP) debe encabezar cualquier esfuerzo para aumentar la recaudación debido a su baja participación en la carga tributaria total. En este sentido, el punto de partida es recordar que el rendimiento del impuesto alcanza alrededor del 1% del PIB cuando el ingreso del decil más pudiente supera en promedio el 40% del ingreso total.

El aumento de la recaudación del IRP requiere cambios en su estructura, en especial, pasar a diseños más modernos como el dual que permita distinguir entre fuentes laborales y las no laborables en los ingresos de las personas físicas y realizar ajustes en su base como la eliminación de exenciones y deducciones para alcanzar un rendimiento significativo. En particular se recomienda incluir las rentas financieras y adoptar un criterio de renta territorial amplio que abarque a las rentas pasivas de capital obtenidas por personas naturales en el exterior, dando el mismo tratamiento al ahorro externo y al doméstico.

El aumento del IRP debe ser un articulador relevante de la cohesión social considerando que su aumento será soportado por los deciles más altos, contribuyendo a financiar un gasto focalizado en los menos privilegiados. A su vez, el pago de un tributo tan individualizado no sólo refuerza la relación del contribuyente con el Estado sino que legitima sus reclamos por mejores servicios públicos. Una propuesta de reforma del impuesto a la renta personal siguiendo estas líneas se presentará en Barreix, Bès y Roca (en edición).

Cabe señalar que el éxito del aumento de la recaudación del impuesto a la renta requiere mejorar la colaboración entre las administraciones tributarias. Esto implica instrumentar discusiones que se llevan a cabo en el ámbito del G-20 y de otros foros de manera que trasciendan la etapa de declamaciones.

Por su parte, consideramos que el aumento de la recaudación del impuesto a la renta de las empresas tiene menos potencial. Esto se debe a que el mayor esfuerzo en la ampliación de la base de renta empresarial –eliminación de incentivos otorgados en base a externalidades no siempre comprobadas- se verá compensado parcialmente con la tendencia internacional de reducción de tasas. También pueden esperarse la introducción de incentivos que favorezcan la retención de utilidades para favorecer el proceso de inversión.

Algo similar ocurre con las cargas sobre salarios para financiar pensiones, las cuales tienen potencialidad recaudatoria muy baja en la mayoría de los países de América Latina. Esto se debe a que en economías abiertas y competitivas con alto subempleo y desempleo crónicos, el componente no capitalizable de la contribución a la Seguridad

Social es simplemente una carga más sobre el factor trabajo que se “traslada” restando al salario y/o generando una menor ocupación.

Paralelamente, la necesidad de fortalecer el proceso de descentralización en estos países permite anticipar una mejora en el diseño y administración de los impuestos sobre los bienes inmuebles, tanto urbanos como rurales. La recaudación de estos tributos es muy baja, en ningún caso supera el 0.3% del PIB, estimándose que sería posible duplicar este porcentaje sin mayor dificultad.

Los ajustes adicionales a la tributación indirecta van a ser más modestos que los mencionados para el impuesto a la renta. En primer lugar, no se deben esperar cambios significativos en el plano de los impuestos selectivos al consumo, con la posible excepción de los gravámenes a los combustibles asociados a externalidades negativas (congestión, contaminación, accidentes), el mantenimiento de la red vial y cuestiones de cambio climático¹². Esto se debe a que los selectivos son un complemento pero no un pilar tributario, a su carácter regresivo y a que la elevación de sus alícuotas para aumentar la recaudación acaba generando problemas de contrabando.

Por su parte, consideramos que también existe la posibilidad de aumentar la recaudación del impuesto al valor agregado (IVA). Esto podría parecer paradójico teniendo en cuenta que la carga de este tributo en América Latina y el Caribe es comparable con la de los países desarrollados. Sin embargo, consideramos que fortalecer el IVA es una manera de reforzar la solvencia fiscal por el lado de uno de los pilares tributarios. En términos generales, el aumento de la recaudación de este tributo requiere la generalización de la base imponible y eventualmente una elevación de la alícuota vigente en la mayoría de los países de la región. Sin embargo, un aumento en este impuesto sólo será posible en la medida que la sociedad perciba que el destino de los recursos tiene un fuerte foco en el combate a la pobreza y la exclusión. En la sección siguiente examinamos modificaciones implementadas y/o propuestas para mitigar los aspectos regresivos del IVA para luego presentar una propuesta para “personalizar” el IVA.

¹² Ver Parry y Strand (2009).

3. La Equidad y la Política Fiscal

Si bien los países de América Latina no encabezan el *ranking* de pobreza mundial, diversos estudios confirman que la región encabeza cualquier lista de desigualdad de la distribución del ingreso¹³. Diversos analistas explican esto como el resultado de la escasa capacidad de la política fiscal para mejorar significativamente la equidad en esta región. Estos analistas coinciden en señalar que utilizando el índice de Gini como indicador de la desigualdad de la distribución del ingreso, *antes de la política fiscal*, el mismo no difiere demasiado entre los países desarrollados y los de América Latina¹⁴. Estos análisis señalan que la diferencia entre ambos grupos de países se encuentra en el ingreso disponible –el ingreso después de impuestos y transferencias públicas–, pues en los países desarrollados “la política fiscal determina una reducción de por lo menos diez puntos del índice de Gini” (Barreix, Roca y Villela, 2006).

Cuadro 5		
Desigualdad y Gasto en LAC 6 y Europa 15		
	LAC 6	Europa 15
Gini - Ingreso de Mercado	0.52	0.46
Gini - Ingreso disponible	0.50	0.31
Diferencia	-0.02	-0.15
Seguro Social - % del PIB	6.3	14.7
Asistencia - % del PIB	1.0	1.6
Total - % del PIB	7.3	16.3

Fuente: Goñi et al (2008)

En el mismo sentido, Goñi et al (2008) enfatizan que la desigualdad en los países desarrollados cae fuertemente después del gasto en Seguridad y Asistencia Social. Este gasto no sólo es significativamente menor en los países subdesarrollados sino que existen problemas de exclusión que afectan al sector informal, que compone entre el 40% y el 60% de la población de muchos de estos países, de los cuales una parte significativa vive

¹³ Ver Banco Mundial (2004), Thorp (1998).

¹⁴ Barreix, Roca y Villela (2006), Goñi, López y Servén (2008)

en ámbitos rurales. Estas afirmaciones se sintetizan en el Cuadro 5, en la cual se comparan la desigualdad medida por el ingreso antes de la intervención estatal y después de la misma en seis países de América Latina y 15 de Europa, así como la magnitud de las intervenciones fiscales en ambas regiones¹⁵.

Se debe señalar que el empleo exclusivo del índice de Gini como indicador de concentración en la distribución del ingreso puede ser excesivamente limitado debido a que no permite considerar otros aspectos relevantes de la desigualdad que deben ser tomados en cuenta en las opciones de políticas públicas. Los cuatros principales aspectos que resultan omitidos son la polarización de la población en torno a la distribución del ingreso, la movilidad social, el nivel de pobreza y el grado de informalidad que tiene la estructura económica la cual determina la exclusión de una fracción de la población¹⁶.

En todo caso, si bien las limitaciones señaladas en el párrafo anterior invalidan la proposición inicial respecto a la similitud en distribución del ingreso en América Latina y países desarrollados *antes de la política fiscal*, no invalidan la mejora que se produce en esta distribución *como consecuencia de la política fiscal*.

Esto lo señalan Goñi et al (2008), donde la desigualdad de los países europeos mejora significativamente, con una caída de 15 puntos en el coeficiente de Gini, mientras que la mejora en los seis países de América Latina no resulta significativa después de la intervención del sistema fiscal (i.e. después del pago de impuestos directos y de la recepción de transferencias)¹⁷. Adicionalmente, estos autores concluyen que el monto de recursos fiscales es el factor determinante de las políticas orientadas a reducir la desigualdad y en línea con el consenso existente en la literatura económica, señalan que el

¹⁵ Los países de América Latina son: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México y Perú. Los países europeos son: Alemania, Austria, Bélgica, Dinamarca, España, Finlandia, Francia, Grecia, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Países Bajos, Portugal, Suecia y Reino Unido.

¹⁶ Para un análisis de esta cuestión ver Duclos, Esteban y Ray (1994), Gasparini et al (2006) y Barreix, Bès y Roca (2009).

¹⁷ La consideración de impuestos indirectos revierte parcialmente el valor del coeficiente de Gini pero no logra neutralizar la mejora.

grueso del esfuerzo re-distributivo en los países europeos se asienta sobre el gasto público social, y en particular sobre el sistema de transferencias, más que en el sistema tributario¹⁸.

Más allá de la menor importancia relativa del sistema tributario *vis a vis* al gasto público social en lo que respecta a la contribución a la mejora en la distribución del ingreso, persisten las críticas respecto al carácter regresivo del primero. Sin embargo, si bien existe consenso respecto a la pérdida de importancia de la dimensión vertical de la equidad en las reformas tributarias descritas, estas críticas no toman en cuenta tres hechos: (i) la tendencia mundial en materia tributaria, la cual hizo necesario armonizar las alícuotas a fin de no desestimular la inversión; (ii) la escasa recaudación del impuesto a la renta en el período previo a la reforma, ya sea por la generalización de exenciones e incentivos como por el elevado incumplimiento de las obligaciones tributarias por parte de los contribuyentes y (iii) la eliminación del impuesto inflacionario, el tributo más regresivo que existe, como consecuencia de las políticas de estabilización a partir de los años 90¹⁹.

Por último, dos objeciones refuerzan los argumentos a favor de profundizar la reforma del sistema tributario. La primera es que el nivel de la carga tributaria en no pocos países de América Latina y el Caribe no resulta suficiente para atender las necesidades de desarrollo de los mismos ni para encarar mínimas políticas sociales que impacten de manera significativa en la distribución del ingreso y de combate a la pobreza. El segundo se refiere a la idea de de distribución de esfuerzos (*burden sharing*) en una sociedad moderna por lo cual queda clara la necesidad de aumentar la participación del impuesto a la renta en la recaudación total.

4. El IVA Personalizado

El IVA ha sido instrumentado como un impuesto que grava al consumo en la mayoría de los países donde se aplica y los pagos del tributo asociados a la inversión generan un

¹⁸ Barreix, Bès y Roca (2009) analizan la política fiscal en América Central, Panamá y República Dominicana y encuentran que el impacto distributivo del Gasto Público Social es 4.4 veces mayor que el de la política tributaria en ese grupo de países.

¹⁹ En particular se eliminó la dominancia fiscal sobre la política monetaria la cual con frecuencia determinó la monetización del déficit de las cuentas públicas con el consiguiente impacto sobre la inflación y el nivel de actividad.

crédito fiscal mientras que las exportaciones son gravadas a tasa cero. La base del impuesto es muy amplia debido a que el consumo representa entre el 70% y el 80% del PIB en una economía moderna. Esta base imponible, conjuntamente con su alícuota determina el nivel de la recaudación. En los países de América Latina y el Caribe representa casi seis puntos porcentuales del PIB, un porcentaje no demasiado distante de los 6.9% del PIB que recauda en los países de la OECD (ver 4).

La primera pregunta a responder es por qué ocuparse de este tema, teniendo en cuenta que la discrepancia entre la recaudación observada en los países de América Latina y el Caribe y los de la OECD es muy inferior a la de otros impuestos. La respuesta es múltiple. En primer lugar, el IVA es uno de los pilares más importantes de cualquier sistema tributario moderno, independientemente del grado de desarrollo de un país. Consiguientemente debe ser resguardado y se deben evitar los cantos de sirenas que debiliten el frente fiscal. Complementando esta respuesta, la realidad es que en no pocos países los intentos por aliviar la regresividad del impuesto han terminado por beneficiar relativamente más a los deciles de la población que reciben mayores ingresos, neutralizando las intenciones iniciales a un costo fiscal apreciable. Por último, el costo fiscal de este alivio acaba reflejándose en un menor nivel de ingresos del fisco, lo cual limita las fuentes de financiamiento de gasto público social.

Como es bien sabido la regresividad del IVA se debe a que es un impuesto indirecto que no discrimina por la capacidad de pago de los individuos. Consiguientemente, si tomamos al ingreso de los individuos como indicador de bienestar en un análisis del impacto distributivo del IVA verificamos la regresividad del mismo ya que los deciles más bajos dedican un porcentaje mayor de su ingreso al consumo que los deciles superiores. Resulta interesante señalar que si tomáramos el consumo como el indicador de bienestar el IVA resulta progresivo: la incidencia del impuesto aumenta con el nivel de consumo. Un resumen del impacto distributivo del IVA, sobre consumo e ingreso, resultante de los trabajos de Equidad Fiscal efectuados por el BID (Barreix, Roca y Villela, 2006 para los países andinos y Barreix, Bès y Roca (2009) para Centroamérica,

Panamá y República Dominicana, y en proceso de edición para el MERCOSUR y Chile), se presentan en el Anexo.

El cuestionamiento del IVA por su carácter regresivo ha merecido distintos tipos de respuestas. La primera es que el impacto distributivo debe medirse sobre el conjunto política fiscal y no únicamente sobre los impuestos y mucho menos sobre uno sólo de ellos, por más significativo que este fuera. De acuerdo a esta línea de razonamiento, el impacto relativamente regresivo de un impuesto puede ser neutralizado e incluso revertido a través de la focalización del gasto en bienes, servicios y transferencias en los segmentos de menor ingreso de la población. De acuerdo a este enfoque, la progresividad o regresividad de la política fiscal es una cuestión empírica. Ejemplos de un marco fiscal progresivo es el que presentan Goñi y otros (2008) para el caso de un conjunto de países europeos y que resumimos en el 5. Sin embargo, este no es la única ocurrencia posible ya que frecuentemente la magnitud y/o la focalización del gasto no alcanza a revertir estructuras tributarias regresivas con lo cual la política fiscal no contribuye a mejorar la distribución del ingreso en un país. Este es el resultado encontrado por Barreix, Bès y Roca (2009) para los países de Centroamérica, Panamá y República Dominicana.

La segunda línea de respuestas a la objeción de regresividad abandona la discusión analítica y se concentra en el diseño del impuesto, con el objeto de revertir lo que podemos denominar como la *trinidad imposible de los impuestos al consumo*²⁰. En palabras de Ainsworth (2006 b) “Ningún impuesto al consumo ha tenido los tres atributos críticos de un impuesto progresivo al consumo: una base amplia, una alícuota uniforme y alivio medido para aquellos que presenten mayores necesidades.”

Las próximas secciones presentarán distintas soluciones para el problema de la regresividad del IVA mediante intervenciones sobre la base imponible, las alícuotas del impuesto, el alivio a los contribuyentes o una combinación de estas tres variables. La primera que se presenta la denominamos la Solución Universal debido a que en alguna

²⁰ La Trinidad Imposible es un postulado de economía internacional que señala que es imposible que un país adopte un régimen de tipo de cambio fijo, la libre movilidad de capitales y autonomía en la política monetaria de manera simultánea.

medida ha sido adoptada por la mayoría de los sistemas tributarios del mundo. Las siguientes cuatro intentan resolver la trinidad imposible de los impuestos al consumo señalado en el párrafo anterior. Inicialmente se examinan las respuestas implementadas en Japón y en Canadá a este problema y posteriormente se presentarán dos propuestas teóricas, la formulada por Ainsworth (2006 a) y la nuestra.

4.1 El sistema universal

La mayoría de los sistemas tributarios han introducido una respuesta común para contrarrestar la regresividad del IVA. El primer paso de esta intervención consiste en la identificación de bienes y servicios con importante incidencia en la canasta de consumo de los sectores de menores ingresos, los cuales frecuentemente se consideran de interés social. Los ejemplos clásicos son los productos alimentarios y los servicios de salud, educación y transporte. El paso siguiente es eliminarlos de la base imponible (exenciones) y/o introducir tasas múltiples (tasas más reducidas que la alícuota general o incluso tasa cero) y aplicársela al conjunto de bienes y servicios identificados en la primera etapa. Este tipo de intervenciones tiene un carácter *universal* debido a que beneficia a todos los consumidores, independientemente de su nivel de ingresos.

El Sistema Universal es una respuesta tosca al problema planteado por la regresividad del IVA. Su tosquedad deriva del hecho que las medidas de alivio impositivo instrumentadas a través de tasas múltiples y exenciones de la base imponible benefician en términos *absolutos* más a los que más consumen, que son los deciles superiores de la distribución del ingreso²¹. El carácter universal de la intervención tributaria no permite discriminar entre contribuyentes y así beneficiar a la población objetivo, que es la de los deciles inferiores de la población. En definitiva, la exención del IVA equivale a un subsidio focalizado.

Esto se puede observar en el Cuadro 6 donde se presenta la distribución de consumo por decil en la economía de Uruguay que plantea una situación similar a la de todos los países

²¹ Nótese que este resultado es independiente de si tomamos al consumo o al ingreso como indicador de bienestar.

de América Latina y el Caribe. En éste los bienes y servicios están agrupados de acuerdo a su tratamiento en la legislación del IVA. Vemos que independientemente de si se trata de bienes y servicios gravados a la tasa básica, la mínima o exentos, el consumo se concentra en los tres deciles más ricos de la población. Esto plantea lo que se puede denominar el “error de inclusión” de la exención del IVA y deriva del hecho que alrededor del 65% del consumo de los bienes exentos se concentra en los deciles 8 a 10. De este modo se verifica la situación paradójica que el intento de aliviar a los individuos de los deciles más pobres de la población mediante medidas universales (exención de bienes y servicios del impuesto) acaba beneficiando más a los grupos que perciben los mayores ingresos de la sociedad. Además de generar este efecto indeseado, este diseño tiene un efecto indirecto también negativo debido a que resta ingresos tributarios que pudieran haber sido destinados a financiar gasto público social focalizado en los deciles más pobres.

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

Fuente: Roca (2009)

La consecuencia de intentar resolver problemas de inequidad fiscal del IVA mediante lo que genéricamente denominamos el Sistema Universal es que se reduce la capacidad de

recaudación del impuesto, beneficiando a los deciles de mayor ingreso y reduciendo la fuente de recursos públicos que pudieran orientarse al financiamiento del gasto público social. El Sistema Universal es relativamente fácil de instrumentar desde el punto de vista de política tributaria a partir de los pasos definidos en los párrafos precedentes. Sin embargo esta simplicidad no se mantiene en la administración de la administración del IVA, generando problemas que serán mayores cuanto más compleja sea la estructura de exenciones y tasas múltiples de los bienes y servicios afectados y cuanto más débiles sean las administraciones tributarias.

4.2 La solución japonesa²²

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

De acuerdo a Ainsworth (2006 d) y Beyer and Ishimura (1993), los bienes y servicios a los cuales se busca eliminar de la base imponible del impuesto al consumo japonés se agrupan en 13 categorías y a su vez presentan dos modalidades: las universales y las focalizadas. Dentro de las universales figuran el préstamo y transferencia de la tierra, la transferencia de activos financieros, los intereses pagados sobre préstamos y sobre bonos públicos y privados y pólizas de seguro, estampillado del correo, la mayoría de los servicios gubernamentales, bienes relacionados con los partos, servicios de entierro y cremación y bienes empleados por individuos con disminuciones físicas.²³

El rasgo distintivo de las cinco restantes categorías de bienes y servicios focalizadas que Ainsworth denomina “quirúrgicos” es que afecta grupos específicos de beneficiarios, los cuales fueron explícitamente identificados en el proceso legislativo. La primera categoría

²² Esta sección está basada en Ainsworth (2006 d)

²³ Estos bienes se definen en decretos complementarios a la ley del Impuesto al Consumo.

de bienes y servicios exentos se refiere a los asociados a tratamientos médicos pero benefician únicamente a los individuos que reciben prestaciones definidas en un conjunto limitado de leyes. El resultado de las exenciones es que los servicios médicos son gravados cuando los beneficiarios no están comprendidos en estas leyes, los cuales corresponden con individuos con un mayor nivel de ingresos y a los extranjeros²⁴.

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

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

El diseño del IVA japonés evita la pérdida de recaudación originado en el Sistema Universal que se origina en el intento de beneficiar a segmentos de la población pertenecientes a los deciles superiores de ingresos que no requieren de alivio impositivo. Sin embargo, resulta claro que la especificidad de los bienes y servicios y de la población beneficiaria identificada en la legislación impositiva introduce una complejidad en la administración tributaria y requiere de una sociedad con una importante adhesión social

²⁴ Ley de Seguro de Salud, Ley de Seguro de Salud del Pueblo, Ley de Seguro de Salud de los Navegantes, Leyes de las Asociaciones de Asistencia Mutua de Servidores Civiles del Gobierno Nacional y de los Gobiernos Locales, La Ley de Ancianidad y la Ley de la Asociación de Asistencia Mutua de los Empleados de Escuelas Privadas.

al cumplimiento de dicha legislación. El otro aspecto negativo del IVA japonés es su carácter intrusivo derivado de la necesidad de asegurarse que las exenciones impositivas asociadas a consumos determinados beneficien únicamente a los segmentos poblacionales identificados en la población.

4.3 La solución canadiense

El IVA canadiense tiene una alícuota uniforme y exenciones para bienes y servicios con importante incidencia en la canasta de consumo de los sectores de menores ingresos. Los ejemplos clásicos de estas exenciones son los alimentos y los medicamentos, los cuales tienen una participación mayor en la canasta de consumo de los individuos de menores niveles de ingreso. Como resulta habitual, las exportaciones están gravadas a tasa cero.

Hasta aquí el diseño del IVA canadiense no difiere del Sistema Universal examinado en la Sub-sección 4.1. Sin embargo, la novedad de la solución canadiense radica en que introduce una transferencia que beneficia a un grupo de contribuyentes a efectos de revertir parcialmente el impacto del impuesto sobre sus ingresos. El monto de la transferencia se define en función del estado civil, número de integrantes del grupo familiar y del nivel de ingreso del contribuyente. Como se ve en el 7, el monto de la transferencia anual aumenta para los matrimonios y a medida que crece el número de hijos y disminuye para mayores niveles de ingresos. La transferencia se realiza en forma trimestral y la administra *Canada Revenue Agency*, la entidad responsable por la administración tributaria canadiense²⁵.

El sistema canadiense adopta un enfoque mixto, combinando los elementos centrales del Sistema Universal con transferencias a los contribuyentes en función de los tres parámetros señalados. Este hace que los ingresos fiscales se vean reducidos tanto por la exención de la base como por las transferencias. Desde el punto de vista de

²⁵ La transferencia se denomina *Goods and Services Tax Credit*, donde el *Goods and Services Tax* es la denominación del IVA en Canadá.

implementación, el sistema es relativamente simple en lo que respecta a las exenciones pero complejo en lo que hace a la identificación de los beneficiarios elegibles de recibir transferencias.

Cuadro 7 Resumen de beneficios asociados al IVA en Canadá Julio 2010 a Junio 2011 Beneficios por año en dólares canadienses					
Solteros					
Ingreso Familiar Neto	Sin hijos	Un Hijo	Dos hijos	Tres Hijos	Cuatro Hijos
< 8,096	250.00	631.00	762.00	893.00	1024.00
10,000	288.08	631.00	762.00	893.00	1024.00
20,000	381.00	631.00	762.00	893.00	1024.00
30,000	381.00	631.00	762.00	893.00	1024.00
40,000	6.30	256.30	387.30	518.30	649.30
50,000	-	-	-	18.30	149.30
52,000	-	-	-	-	49.30
Casados					
Ingreso Familiar Neto	Sin hijos	Un Hijo	Dos hijos	Tres Hijos	Cuatro Hijos
<8,096	500.00	631.00	762.00	893.00	1,024.00
10,000	500.00	631.00	762.00	893.00	1,024.00
20,000	500.00	631.00	762.00	893.00	1,024.00
30,000	500.00	631.00	762.00	893.00	1,024.00
40,000	125.30	256.30	387.30	518.30	649.30
50,000	-	-	-	18.30	149.30
52,000	-	-	-	-	49.30
Fuente: http://www.cra-arc.gc.ca/bnfts/gsthst/gstc_pymnt09-eng.html Este resume la escala de beneficios ya que el vigente para el período julio 2010 – junio 2011 tiene 31 intervalos para los contribuyentes solteros y 32 para los casados. Los beneficios se ajustan anualmente.					

El primer requisito es contar con una base de datos de la población con información confiable respecto a sus ingresos y los integrantes de su grupo familiar. Esto se ve facilitado en este país debido al escaso grado de informalidad que presenta su estructura

económica. Esto se refleja en la calidad de la información de la cual dispone *Canada Revenue Agency*, la entidad responsable de la administración tributaria del país y que también administra los pagos de los programas sociales del gobierno federal. Esto ha permitido desarrollar un sistema de información con un grado de confiabilidad del cual disponen un grupo muy reducido de países desarrollados. Sin embargo, es precisamente la existencia de niveles de informalidad, las cuales se ubican en el intervalo del 40% al 60% de la población en economías emergentes, lo que dificulta su aplicación en las mismas.

4.4 El IVA digital

Ainsworth (2006 a) examina la alternativa de combinar un IVA con características similares al que impera en la mayoría de países de la Unión Europea con una dosis importante de tecnología, la cual denomina el IVA-Digital (D-VAT en su propuesta original). El autor presenta esta alternativa como una contribución al panel presidencial de reforma tributaria convocado en EEUU en el 2005. Si bien el IVA no se aplica en EEUU y esta propuesta para personalizar el IVA y así revertir su carácter regresivo no tiene perspectivas de ser implementada, resulta interesante examinarla.

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

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

Adicionalmente, el empleo de la tarjeta IVA-Digital presenta problemas de intrusión mayores que los señalados para la solución japonesa comentada en la sub-sección 4.2. En este caso el problema para la privacidad de las personas deriva del hecho que el sistema permitiría conocer, y serían un requisito para la fiscalización del impuesto, la totalidad de las transacciones realizadas por las personas exentas por los beneficiarios de la exención impositiva, el lugar y el momento donde éstos realizan sus compras, etc.

4.5 El IVA personalizado. La trinidad posible

El punto de partida de nuestra propuesta para resolver la *trinidad imposible de los impuestos al consumo* es generalizar la base imponible²⁶. La ampliación de la base imponible elimina las exenciones de bienes y servicios que frecuentemente se introducen en la legislación impositiva a efectos de favorecer a los individuos de menores ingresos y que acaban, como vimos favoreciendo en términos relativos a los deciles superiores de la población. Únicamente se mantienen las exenciones que tengan sentido desde el punto de vista de la administración del impuesto y en algunos casos para asegurar la consistencia en el tratamiento tributario de conceptos similares.

El ejemplo típico son los servicios de intermediación financiera donde el cruce de los flujos de servicios, al ahorrador y prestatario, no permiten la clara asignación del IVA como es en casos de flujos lineales, sea tanto de ventas entre empresas de diferentes sectores, por ejemplo del agro a la industria o de esta al comercio (flujo vertical), o entre empresas de un mismo sector (flujo horizontal). Por su parte, a efectos de igualar el tratamiento de la

²⁶ Nuestra recomendación es unificar la tasa en aquellos países en los que se aplicara una multiplicidad de las mismas. Sin embargo, el IVA Personalizado también puede aplicarse con varias alícuotas.

inversión en activos físicos con la formación de capital humano se propone eliminar los gastos en servicios de salud y educación de la base imponible del IVA.²⁷

El segundo elemento de la propuesta consiste en uniformizar la tasa impositiva. Esta tasa presenta bastante variabilidad en los países donde se aplica el impuesto, desde un mínimo de 5% en Canadá²⁸ a las tasas superiores al 20% en Argentina, Brasil y Uruguay y en algunos países europeos. El tercer elemento de la propuesta de personalización del IVA es la implementación del alivio del impuesto a aquellos individuos que pertenezcan a los deciles más bajos de la población. Esto requiere determinar el monto del alivio a ser otorgado e identificar a los individuos que se beneficiarán de este alivio.

Con respecto a la primera cuestión se debe estimar la incidencia de la aplicación del IVA generalizado sobre las canastas de consumo de los distintos deciles que integran la población de un país. El segundo paso consiste en elegir un decil de corte y determinar el monto del alivio del impuesto a ser otorgado. En nuestra propuesta el alivio será igual al aumento del impuesto que debería pagar el decil de corte como consecuencia de la generalización del IVA. El monto así determinado se transfiere a los individuos a los que se busca aliviar del impuesto. Esto supone la existencia de un consumidor promedio cuya representatividad surge de la Encuesta de Hogares elaborada por el instituto de estadística de cada país. Esto también descarta cualquier intento de inducir el consumo de los beneficiarios de la compensación.

Si bien sabemos que se desea aliviar a la población que integra el subconjunto desde el primer decil hasta el decil de corte, resta determinar la identificación específica de los individuos para resolver la *trinidad*. Este es el segundo paso a transitar y este es el

²⁷ Los servicios de educación y salud son excluidos por su contenido de inversión (formación de capital humano) en un IVA de base consumo. La intermediación en los servicios financieros es exenta por la imposibilidad técnica de asignar el IVA a quienes son depositantes y quienes son prestatarios del sistema financiero (el IVA no tiene solución eficiente cuando los flujos económicos no son lineales en una sola dirección). Por su parte, los alquileres son exonerados de la base por la dificultad administrativa de controlar a un número significativo de personas no registradas (físicas) en esta operación; si pudiera llevarse a cabo eficazmente su cobro, esta excepción no tendría justificación.

²⁸ Corresponde a la tasa del Gobierno Federal únicamente. Algunas provincias adicionan a esta tasa una sobretasa la cual se aplica sobre la misma base imponible, dando lugar al impuesto a las ventas armonizado (*Harmonized Sales Tax- HST*).

problema que enfrentan los programas focalizados a diferencia de aquellos de carácter universal.

La identificación de beneficiarios de programas públicos presenta desafíos tanto en el mundo desarrollado como en países emergentes y genéricamente es susceptible a corrupción, frecuentemente materializada a través de prácticas de clientelismo. Sin embargo, existe una valiosa experiencia de los últimos 10 a 15 años de programas de transferencias condicionadas de ingresos en América Latina con casos exitosos de focalización en varios países, entre los cuales se destacan Chile, Colombia, Brasil, México y Uruguay. La aplicación de este conocimiento en la ejecución de otros programas sociales (aquellos diferentes de las transferencias condicionadas de ingresos donde se originaron) es algo más o menos extendido en estos países²⁹. Si bien este conocimiento todavía no ha sido tomado en cuenta para el diseño de la política tributaria, consideramos que constituye uno de los elementos que viabiliza la propuesta de personalización del IVA.

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

²⁹ El Banco Mundial lo eleva a la categoría de “capital institucional” en los países donde el sistema está correctamente implementado. Ver World Bank (2009).

Por su parte, el proceso de entrega de beneficios se ha simplificado significativamente mediante la aplicación de tecnología disponible. En este sentido se propone entregar los beneficios mediante la acreditación mensual en una tarjeta electrónica del monto equivalente a la incidencia del IVA en la canasta de consumo del decil de corte. La tarjeta electrónica permite efectuar compras en comercios o retirar los fondos acreditados de la red de cajeros automáticos³⁰. Nuevamente se observa una importante experiencia en la región surgido en los programas de transferencias condicionadas de ingresos los cuales utilizan este sistema desde hace varios años. En Argentina, además de estos programas sociales, la administración tributaria (AFIP) ha implementado programas de devolución de IVA a través de medios electrónicos desde el comienzo de la década. La República Dominicana implementó exitosamente un proceso similar para el otorgamiento del subsidio al Gas Licuado de Petróleo en el 2008, en este caso se limita a este consumo, incluyéndolo como un rubro más en la tarjeta magnética donde se acreditan las fondos a cada beneficiario del Programa de Solidaridad (transferencias condicionadas).

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

³⁰ Esta solución es fácilmente aplicable a medios urbanos pero puede presentar desafíos en ámbitos rurales que carecieran de la presencia del sistema bancario y de una adecuada interconexión de los comercios con la red de pagos. Sin embargo, el acelerado proceso de urbanización de América Latina limita este problema a determinadas regiones dentro de los países.

5. Estimaciones de la Propuesta de Personalización del IVA

El primer paso de nuestra estimación consiste en generalizar el IVA logrando la mayor recaudación posible para dicha alícuota y maximizando la neutralidad del tributo. Para ello se exonera de la base imponible del impuesto únicamente a los servicios de educación, de salud, financieros y el arrendamiento de inmuebles. A continuación se analiza la magnitud del impuesto que se pagaría por los bienes y servicios que integran la canasta de consumo de un individuo perteneciente al segundo decil más pobre de la población, información que proviene de la Encuesta de Hogares. El monto de este impuesto así determinado sería reintegrado a los miembros de los primeros tres deciles más pobres mediante una transferencia de suma fija al comienzo de cada mes.

Este ejercicio optó por realizar una compensación tipo Slutsky, una transferencia del impuesto cobrado, sin efectuar cualquier tipo de ingeniería social asociado al destino de los fondos transferidos³¹. Los resultados de la estimación permiten ver el impacto en términos de recaudación del ejercicio de generalización de la base imponible, eliminar el beneficio para los deciles medios y superiores que se benefician por las exenciones de la base imponible de aquellos bienes y servicios “promovidos”. Por último, el ejercicio permite estimar el impacto en la distribución del ingreso, la indigencia y la pobreza de la propuesta.

Los resultados de la estimación de la propuesta de personalizar el IVA se resumen en el cuadro 8. Las estimaciones fueron realizadas para Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, El Salvador, Nicaragua, República Dominicana y Uruguay³². Los países fueron elegidos de manera de poder identificar los elementos que puedan ayudar a definir la viabilidad de la propuesta. Con este fin se seleccionaron países con distintos atributos socio-

³¹ La idea principal de la compensación de Slutsky es la “eliminación” del efecto ingreso surgido del cambio de precios observando el cambio del conjunto de bienes y servicios de consumo óptimo como resultado del efecto sustitución. Diferente es el caso de la compensación de Hicks donde el consumidor es retribuido exactamente para que logre adquirir un conjunto de bienes y servicios que lo mantengan en la misma curva de indiferencia (nivel de utilidad surgido de preferencias del consumidor por las diferentes composiciones de la canasta de consumo) que antes del impuesto. En definitiva, Slutsky tiene la ventaja de que el poder comprar el mismo conjunto de bienes y servicios parece de más fácil aplicación que la determinación de niveles de utilidad.

³² Las estimaciones siguieron la metodología propuesta por los autores de este trabajo. Los trabajos individuales fueron realizados por Andino (2009), Cabrera (2009), Díaz (2009), Jorrot (2009 y 2010), Roca (2009 a y b) y Trejos (2010).

económicos (PIB per cápita, capacidad institucional, equidad distributiva, niveles de pobreza e indigencia, etc.) y con diferentes diseños de IVA que se aplican en sus jurisdicciones (exenciones en la base imponible del impuesto, nivel y multiplicidad de tasas, etc.).

A continuación se presentan las siguientes conclusiones sobre la estimación del ejercicio de personalización del IVA:

- 1) La viabilidad de la propuesta no es independiente del nivel (*incidencia*) de pobreza e indigencia del país donde se la quiera aplicar. Los casos de Costa Rica, Chile y Uruguay por un lado y el de Nicaragua por el otro resultan útiles al momento de ilustrar esta afirmación. Por ejemplo, los avances registrados en Chile a lo largo de las últimas dos décadas en materia de reducción de la pobreza se reflejan en que aproximadamente el 18.5% de su población puede clasificarse como pobre en 2009. Esta situación difiere del caso nicaragüense, donde alrededor del 60% de la población se encuentra por debajo de la línea de pobreza. En el primer caso, la generalización de la base imponible unido a la elevación de un punto de la alícuota alcanza a generar los recursos que permitan mejorar la situación de los pobres de esa sociedad, algo que no es posible en los casos donde el nivel pobreza es tan dominante.

Cuadro 8												
	Colombia			Costa Rica			Chile			Ecuador		
1. Aumento Recaudación IVA y Transferencia	Actual	Reforma	Variación									
Aumento Recaudación IVA - % Recaudación Actual		18.4			33.9			7.0			62.4	
Transferencia/Aumento Recaudación IVA –En %		21.3			24.7			38.8			42.4	
Transferencia/Recaudación IVA Actual – En %		3.9			8.4			2.7			26.5	
2. ¿Quién paga el IVA Neto (Nuevo IVA – Trf)?	Actual	Reforma	Variación									
Deciles 1 a 4 (40-)	20.6	22.9	2.3	12.1	6.0	-6.1	15.7	13.3	-2.4	15.3	6.0	-9.3
Deciles 5 a 6	15.6	16.4	-0.8	13.9	16.5	2.6	13.6	13.8	0.2	13.4	16.8	3.4
Deciles 7 a 8	22.2	21.9	-0.3	19.4	22.3	2.9	20.4	20.8	0.3	20.7	24.1	3.5
Deciles 9 y 10 (20+)	41.6	38.8	-2.8	54.6	55.2	0.6	50.3	52.2	1.9	50.7	53.1	2.4
Total	100	100										
3. Distribución del Ingreso	Actual	Reforma	Variación									
Gini	0.6049	0.6101	0.052	0.5801	0.5786	-0.0015	0.5026	0.4972	-0.0054	0.5232	0.4782	-0.0451
Participación en el Ingreso Total												
Deciles 1 a 4 (40-)	10.6	10.3	-0.3	9.3	9.6	0.3	13.3	13.7	0.3	11.2	11.7	0.5
Deciles 5 a 6	13.6	13.5	-0.1	10.8	10.6	-0.2	11.9	11.8	0.0	12.2	11.9	-0.3
Deciles 7 a 8	21.7	21.7	0	17.5	17.3	-0.2	18.3	18.3	-0.1	19.7	19.4	-0.3
Deciles 9 y 10 (20+)	54.1	54.5	0.4	62.5	62.6	0.1	56.5	56.2	-0.2	56.9	57.0	0.0
4. Indigencia	Actual	Reforma	Variación									
No. Indigentes	NA	NA		239.216	201.945	-37.271	728.100	640.581	-87.519			
% indigentes				5.6	4.7	-15.6%	4.7	4.1	-12.0%	13.1	11.7	-11%
5. Pobreza	Actual	Reforma	Variación									
No. pobres (incluye indigentes)	NA	NA		989.251	961.232	-28.019	2,907.700	2,676.534	-231.166			
% pobres				23.2	22.5	-2.8%	18.6	17.1	-8.0%	39.0	41.0	+5%
<i>Nota:</i> Años simulaciones: Colombia (2010); Costa Rica (2004); Chile (2003); Ecuador (2005-06); El Salvador (2006); Nicaragua (2001); República Dominicana (2004) y Uruguay (2009)												
<i>Fuente:</i> en base a Andino (2009); Cabrera (2009); Díaz (2009); Jorrot (2009 y 2010); Roca (2009 a y b) y Trejos (2010)..												

Cuadro 8 (continuación)												
	El Salvador			Nicaragua			República Dominicana			Uruguay		
1. Aumento Recaudación IVA y Transferencia	Actual	Reforma	Variación	Actual	Reforma	Variación	Actual	Reforma	Variación	Actual	Reforma	Variación
Aumento Recaudación IVA - % Recaudación Actual		9.8			115.0			92.5			15.6	
Transferencia/Aumento Recaudación IVA - En %		31.0			94.7			58.9			20.5	
Transferencia/Recaudación IVA Actual - En %		3.1			109.0			54.5			3.2	
2. ¿Quién paga el IVA Neto (Nuevo IVA - Trf)?	Actual	Reforma	Variación	Actual	Reforma	Variación	Actual	Reforma	Variación	Actual	Reforma	Variación
Deciles 1 a 4 (40-)	20.1	17.8	-2.3	12.1	10.6	-1.5	21.3	7.2	-14.1	15.4	13.6	-1.8
Deciles 5 a 6	15.2	15.6	0.4	12.6	11.0	-1.6	15.4	22.3	6.9	15.1	15.6	0.5
Deciles 7 a 8	22.0	22.6	0.6	19.1	17.8	-1.3	21.6	27.1	5.5	23.1	23.8	0.7
Deciles 9 y 10 (20+)	42.8	44.0	1.2	56.2	60.6	4.5	41.8	43.7	1.9	46.4	47.0	0.6
Total	100	100		100	100		100.0	100.0		100.0	100.0	
3. Distribución del Ingreso	Actual	Reforma	Variación	Actual	Reforma	Variación	Actual	Reforma	Variación	Actual	Reforma	Variación
Gini	0.5121	0.5053	-0.0068	0.5757	0.5591	-0.0166	0.5044	0.5012	-0.0032	0.4778	0.4764	-0.0014
Participación en el Ingreso Total												
Deciles 1 a 4 (40-)	10.8	10.9	0.13	9.6	10.6	1.1	12.7	13.2	0.5	12.3	12.4	0.1
Deciles 5 a 6	12.8	12.8	-0.05	10.7	11.0	0.4	12.7	12.3	-0.4	13.6	13.5	-0.1
Deciles 7 a 8	21.2	21.2	-0.06	18.1	17.8	-0.4	19.4	19.0	-0.4	21.7	21.6	-0.1
Deciles 9 y 10 (20+)	55.2	55.1	-0.02	61.6	60.6	-1.0	55.2	55.5	0.3	52.5	52.5	0.0
4. Indigencia	Actual	Reforma	Variación	Actual	Reforma	Variación	Actual	Reforma	Variación	Actual	Reforma	Variación
No. Indigentes	698.247	654.402	-43.845	2.088.285	2.017.596	-70.689				50,161	35,562	-14,598
% indigentes	10.0	9.8	-2%	40.1	38.8	-3.4%	16.7	16.4	-1.4%	1.2	0.8	-0.4
5. Pobreza	Actual	Reforma	Variación	Actual	Reforma	Variación	Actual	Reforma	Variación	Actual	Reforma	Variación
No. pobres (incluye indigentes)	1,925.089	1,924.472	-617	3.520.328	3.605.561	85.233				655,413	653,165	-2,248
% pobres	27.6	27.6	0%	67.6	69.3	2.4%	44.0	49.3	+12.1%	20.9	20.8	-0.1
<i>Nota: Años simulaciones: Colombia (2010); Costa Rica (2004); Chile (2003); Ecuador (2005-06); El Salvador (2006); Nicaragua (2001); República Dominicana (2004) y Uruguay (2009)</i>												
<i>Fuente: en base a Andino (2009); Cabrera (2009); Díaz (2009); Jorrot (2009 y 2010); Roca (2009 a y b) y Trejos (2010).</i>												

ESCENARIOS DE LA SIMULACION DEL CUADRO 8

Colombia

- Generalización de la base imponible, excepto arriendo de bienes raíces, servicios de educación y salud, transporte de pasajeros y servicios financieros. Los bienes que están gravados a tasa cero (excepto las exportaciones) pasan a ser exentos. Se grava la primera enajenación de bienes raíces.
- La alícuota se mantiene en el 16%.
- Se devuelve el aumento de IVA a los tres deciles de menores ingresos.
- El aumento de recaudación de IVA no tiene descontada la evasión ni el IVA Compras de los sectores actualmente exonerados
- Fuente: procesamiento de los microdatos de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares del año 2006-2007, última disponible

Costa Rica

- Generalización de la base imponible, excepto arriendo de bienes raíces, servicios de educación y salud, transporte de pasajeros y servicios financieros.
- La alícuota se mantiene en el 13%.
- Transferencia a los 3 deciles más pobres del una vez y media el aumento de IVA que soporta luego de la reforma el decil 3 (el 3ero. más pobre).
- El aumento de recaudación de IVA no tiene descontada la evasión ni el IVA Compras de los sectores actualmente exonerados.
- Fuente: procesamiento de los microdatos de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares del año 2004, última disponible.

Chile

- Generalización de la base imponible, excepto arriendo de bienes raíces, servicios de educación y salud, transporte de pasajeros y servicios financieros.
- Aumento de un punto de la tasa actual al 20%.
- Transferencia a los 3 deciles más pobres del triple del aumento de IVA que soporta luego de la reforma el decil 3 (el 3ero. más pobre).
- El aumento de recaudación de IVA tiene descontada la evasión y el IVA Compras de los sectores actualmente exonerados (25%).
- Fuente: procesamiento de los microdatos de la Encuesta de Caracterización Socioeconómica (CASEN) del año 2003.

Ecuador

- Generalización de la base imponible, excepto arriendo de bienes raíces, servicios de educación y salud, transporte de pasajeros y servicios financieros.
- Aumento de un punto de la tasa actual al 13%.
- Transferencia a los 3 deciles más pobres del nuevo IVA del decil 2 (el 2do. más pobre).
- El aumento de recaudación de IVA tiene descontada la evasión (30%) y, adicionalmente, el IVA Compras de los sectores actualmente exonerados (15%).
- Fuente: procesamiento de los microdatos de la Encuesta de Condiciones de Vida 2005-2006.

El Salvador

- Sin cambios en la base imponible, que ya es generalizada.
- Aumento de dos puntos de la tasa actual al 15%.
- Transferencia a los 3 deciles más pobres de modo de mantener constante el porcentaje de pobreza.
- El aumento de recaudación de IVA tiene descontada la evasión (36%).
- Fuente: procesamiento de los microdatos de la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples del año 2006.

Nicaragua

- Generalización de la base imponible
- La alícuota se mantiene en el 15%
- Transferencia a los 7 deciles más pobres del aumento de IVA que soporta luego de la reforma el decil 7 (el 7mo. más pobre).
- El aumento de recaudación de IVA tiene descontada la evasión (30%).
- Fuente: procesamiento de los microdatos de la Encuesta Nacional de Hogares sobre Medición del Nivel de Vida del año 2001.

República Dominicana

- Generalización de la base imponible
- La alícuota se mantiene en el 16%
- Transferencia a los 3 deciles más pobres del nuevo IVA del decil 3 (el 3ero. más pobre).
- El aumento de recaudación de IVA tiene descontada la evasión (25%) y, adicionalmente, el IVA Compras de los sectores actualmente exonerados (15%).
- Fuente: procesamiento de los microdatos de la Encuesta de Condiciones de Vida del año 2004.

Uruguay

- Generalización de la base imponible. Excepto las cuatro exenciones del ejercicio más la gasolina. Se debe recordar que en Uruguay los servicios de Salud privados están gravados a la tasa mínima (10%).
- Tasas actuales: básica 22% y mínima 10%. Se unificó la tasa en el 18%.
- Transferencia a los 3 deciles más pobres: 1,75 veces el aumento de IVA que, como consecuencia de la reforma, soporta el decil 3 (el 3ero. más pobre).
- El aumento de recaudación de IVA tiene descontada la evasión y el IVA Compras de los sectores actualmente exonerados (20% por ambos conceptos).
- Fuente: procesamiento de los microdatos de la Encuesta de Gasto e Ingresos de los Hogares (EGIH) del año 2005-2006.

- 2) La intensidad de pobreza también es determinante al considerar la composición de la canasta de consumo. Nuevamente al considerar la estimación de Nicaragua observamos que de acuerdo a la Encuesta de Hogares los alimentos representan la mitad de esta canasta y en su mayoría están exentos del impuesto³³. Esto se refleja en que si bien el pago de IVA de los tres deciles más pobres representa el 8% de la recaudación del impuesto inicialmente, este porcentaje se duplicaría luego de la generalización y aumento de alícuota. Lo opuesto ocurre con los dos deciles superiores en la escala de distribución del ingreso, los cuales originalmente aportan el 56.2% de la recaudación del impuesto pero únicamente el 38.6% del aumento que se verifica a partir de la propuesta de generalización.
- 3) La cantidad inicial de bienes y servicios exentos y la importancia relativa de los mismos en las pautas de consumo de los individuos son factores críticos para analizar la efectividad de la propuesta de personalización del IVA. Las bases imponibles del IVA que se aplican tanto en Chile como en El Salvador son posiblemente las más generalizadas de las que se observan en la región. Esto hace que la extensión de la base *per se* (sin que fuera acompañada por un aumento de las alícuotas) no tiene un impacto significativo en términos de lograr el aumento de la recaudación requerido para transferir a los deciles inferiores. Esto contrasta con la situación verificada a partir del diseño del IVA en Nicaragua, República Dominicana³⁴ e incluso en Ecuador, donde la base del impuesto se encuentra muy perforada por las exenciones. En este último caso, la generalización por si misma logra un aumento apreciable de la recaudación, el cual puede resultar suficiente para compensar a los deciles inferiores.

³³ Cabe señalar que la Encuesta Permanente de Hogares tienden a sobreestimar la participación de alimentos y bebidas, que suelen formar parte de la canasta básica exenta, y a no captar adecuadamente la participación de los servicios. Como se verá más adelante, este problema se ha presentado en las simulaciones de Nicaragua y República Dominicana. Como consecuencia de este sesgo, el aumento de recaudación producto de la reforma planteada resulta sobreestimado.

³⁴ Vale lo señalado en la nota de pie de página anterior.

- 4) El nivel inicial de la alícuota del impuesto también es un elemento a tener en cuenta al analizar la propuesta de personalizar el IVA. En primer lugar, las alícuotas vigentes en el sur del continente, las cuales se ubican en el intervalo del 19% al 22%, dejan poco espacio para un futuro incremento de las mismas. Esto contrasta con las alícuotas del intervalo del 10% al 16% que se aplican en los países de América Central, Bolivia, Colombia, Ecuador, México, Paraguay, etc., en los cuales es factible un plantear su incremento. Una alternativa intermedia es la que se plantea en aquellos países que aplican alícuotas múltiples en el IVA. En este caso la propuesta de personalización del IVA ofrece la posibilidad de unificar las diversas alícuotas en una tasa general que normalmente resulta inferior a la tasa máxima.

- 5) La comparación de dos diseños de IVA con base imponible similar y diferencia marcada en las alícuotas revela que el ejercicio de generalización va a tener un mayor impacto sobre la recaudación en el país con alícuota más alta. Nuevamente recurrimos a los ejemplos de Chile y El Salvador, los cuales tienen una base imponible relativamente comparable pero discrepan a raíz de alícuotas del 19% y 13%, respectivamente. Como se ve en las estimaciones resumidas en el 8, un aumento de un punto porcentual en la alícuota (del 19% al 20%) en Chile, combinada con una muy pequeña ampliación de la base, rinde un 40% más que el aumento de cada punto de la alícuota en El Salvador (donde se aumentó del 13% al 15% y no se modificó la base del impuesto). La razón es que la tasa más alta va a recaudar más sobre el aumento de la base imponible. Consiguientemente, la capacidad de generar los recursos necesarios para compensar los deciles más bajos en la distribución del ingreso va a ser mayor.

La combinación de la extensión de la base con la elevación de la alícuota arroja un aumento de la recaudación del 7.0% del impuesto en la estimación realizada para la economía chilena. Debido a que estos recursos son transferidos a los tres deciles más pobres, la distribución del esfuerzo de la

recaudación se verifica en los deciles medios y sobre todo los altos. Esto se observa en el segundo segmento del 8.

- 6) El diseño del IVA vigente en Uruguay, verifica la existencia de grupos de bienes y servicios sometidos a alícuotas diferenciales y la existencia de un número de exenciones (ver sección 4.1) mayor a la verificada en los casos de Chile y El Salvador. Los servicios exentos son los habituales: servicios de educación, transporte, espectáculos y financieros, mientras que el principal rubro de bienes no incluido en la base imponible es el de publicaciones (los diarios, revistas y libros). La tasa básica es del 22% grava la mayoría de los bienes y servicios alcanzados por este impuesto, mientras que la tasa mínima, del 10%, grava fundamentalmente alimentos y medicamentos.

El ejercicio en el caso de Uruguay se hizo en base a una generalización de la base imponible, aunque manteniendo las cuatro exenciones señaladas en la sección 5. Adicionalmente, se estimó el rendimiento del impuesto en base a la unificación de la alícuota en el 18%. En esta estimación la combinación de la extensión de la base con la unificación de la alícuota arroja un aumento de la recaudación del 15.6% del impuesto. Buena parte de estos recursos son transferidos a los tres deciles más pobres así, el esfuerzo de la recaudación recae en los deciles medios y los altos.

- 7) La propuesta de personalización del IVA en última instancia se manifiesta en cambios en la distribución del ingreso. En aquellas estimaciones donde el ejercicio de personalización es viable, se verifica un aumento en la participación de los deciles inferiores en el ingreso total, compensado por una reducción que normalmente se observa en los deciles superiores. La otra medida de la equidad se observa a través de la reducción en el índice de Gini, siendo Colombia la excepción en las simulaciones aquí presentadas.

8) Como se ha explicado en los siete numerales anteriores, la compensación y en algunos casos la sobre-compensación de los deciles inferiores por la generalización de la base imponible del IVA permite evitar la regresividad de dicha generalización. Al mismo tiempo, cabe destacar el impacto positivo para el fisco de esta medida. Esto se debe a que el aumento de recaudación originado en la ampliación de la base imponible, y en algunos casos en el ajuste de alícuotas, excede con holgura el monto compensado. Los resultados para las simulaciones presentadas en este trabajo se presentan en el 9. Las primeras columnas resumen la presión tributaria de este impuesto a lo largo de los últimos 20 años. La quinta columna presenta la recaudación en términos del PBI como resultado de la personalización del IVA. La última columna muestra presenta el porcentaje del aumento de la recaudación que recibe el fisco como consecuencia de este ejercicio.

Cuadro 9							
Ingresos del IVA como Porcentaje del PIB							
	Promedios del Período					Recaudación c/ Personalización (1)	Remanente para el fisco (1)
	1990/1994	1995/1999	2000/2004	2005/2009	2009		
Colombia	3.1	4.3	5.0	5.7	5.2	6.2	0.76
Costa Rica	3.9	4.8	4.8	5.4	5.0	6.7	1.28
Chile	7.3	7.9	8.2	8.2	8.4	9.0	0.36
Ecuador	2.9	3.3	5.7	5.1	6.1	9.9	2.19
El Salvador	3.9	4.8	5.8	6.5	5.6	6.2	0.38
Rep. Dominicana	1.6	2.2	3.2	4.5	4.1	7.9	1.57
Uruguay	7.2	8.2	8.4	10.0	9.6	11.1	1.19

Notas: (1) Bajo los supuestos del Cuadro 8.
Fuente: Cálculos propios en base a CEPAL.

Finalmente, más allá de la variación del aumento de recaudación logrado, la propuesta persigue un fin estratégico: la defensa de la integridad de uno de los dos pilares tributarios con que cuentan los países de América Latina frente a intentos redistributivos mal concebidos. La personalización del IVA permite lograr dos aspectos relevantes adicionales. Por un lado mejorar la

administración del tributo a raíz de la generalización de la base. En segundo lugar, una base imponible extendida facilita el ajuste de la alícuota a lo largo de las distintas fases del ciclo económico.

6. Conclusiones y Alternativas de Política

La modernización de los sistemas tributarios de América Latina y el Caribe verificada durante la década del 80 consolidó al IVA como pilar de la recaudación fiscal, permitiendo el reemplazo de los impuestos al comercio exterior y la racionalización de los impuestos selectivos al consumo. Este proceso se intensificó durante la década del 90, registrándose aumentos en las alícuotas y ampliando la base del imponible del IVA. La creciente preocupación con la falta de equidad en la distribución del ingreso en la totalidad de los países de la región ha llevado que se examine el papel de la política fiscal en general y la tributaria, en especial, tanto en la generación de este problema como en la contribución a su mitigación.

El análisis de los sistemas tributarios revela que el efecto en la distribución del ingreso, ya sea concentrador o redistributivo, es muy poco relevante en América Latina y el Caribe. Esto contrasta con la visión convencional prevaleciente en América Latina que atribuye buena parte de la desigual distribución del ingreso en la región a la fuerte regresividad de sus sistemas impositivos originada en el alto peso de la tributación indirecta. Como hemos señalado en otro trabajo, en ningún caso el índice de Gini de la distribución del ingreso varía significativamente luego de los impuestos³⁵. Más intuitivamente, no hay cambio significativo en la participación del ingreso total de perdedores y ganadores como consecuencia de los sistemas tributarios vigentes en la región.

A grandes rasgos, la conclusión general para el sistema tributario se mantiene al analizar el impacto redistributivo del Gasto Público Social y en algunos casos también su progresividad. Esto no impide que, coincidiendo con lo observado en la literatura,

³⁵ Barreix, Bès y Roca (2009)

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

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

Por su parte, el reconocimiento del papel de la informalidad en la limitación al acceso a la Seguridad Social llevó a que la nueva generación de programas de asistencia social de la región focalizara los recursos en el sector informal. Entre los programas que se aplican exitosamente se destacan los de transferencias condicionadas de ingresos, cuyo objetivo es aumentar la inversión en capital humano de los sectores más pobres y así quebrar la transmisión intergeneracional de la pobreza en el grupo familiar. En un futuro, el paulatino envejecimiento de la población obligará a considerar en el mediano plazo la extensión de este tipo de transferencias a segmentos sin cobertura de pensiones, si bien varía ostensiblemente por país, que afecta a 4 de cada 10 latinoamericanos. Consecuentemente, la agenda futura del Estado deberá priorizar el diseño, la gestión y la suficiencia de recursos para llevar adelante un Programa de Ingreso Universal (PIU), financiado con imposición general.

Alternativas de Política

Desde el punto de vista de los instrumentos disponibles para financiar el gasto público social, los dos pilares tributarios en que se apoya (y apoyará) la recaudación de la región son el IVA y la imposición a la renta. En este trabajo se propone “personalizar” el IVA y en otro, en edición, propondremos “despersonalizar” el impuesto sobre la renta personal. La personalización del IVA consiste en generalizar la base imponible del impuesto, compensando a los deciles inferiores con la devolución del monto pagado. Esta propuesta permite generar los recursos requeridos para financiar transferencias de ingresos. Esto ocurre a partir del efecto directo de la generalización de la base imponible del impuesto y del efecto indirecto originado en el impacto positivo que esta generalización tiene sobre su administración. Cuanto mayor es la alícuota y cuanto más perforada la base imponible, será mayor el rendimiento potencial de esta “personalización”.

Esta visión de personalizar el IVA supera la práctica extendida de exonerar bienes y servicios –o, lo que es peor, gravarlos a tasa cero- con propósitos redistributivos, lo cual reduce fuertemente la recaudación del impuesto, complica su administración y transfiere recursos a grupos sociales que no los necesitan. Hacer redistribución con un IVA “despersonalizado” no es buena idea: nuestras estimaciones para los países Centroamericanos, Panamá y República Dominicana indican que un punto de gasto tributario en IVA tiene aproximadamente tres veces menos impacto en la distribución del ingreso que un punto de gasto público en un programa de asistencia social³⁶.

En definitiva, se mantiene la objetividad en la definición de la más amplia base imponible, preferentemente a tasa uniforme, y la mayor subjetividad para mejor focalización no sólo del gasto Público Social sino también del gasto tributario en los deciles más pobres, tal como la academia y las mejores prácticas recomiendan. Los impactos de suficiencia, eficiencia, equidad y simplicidad son el resultado de la aplicación complementaria del diseño de instrumentos de generación y asignación de recursos fiscales. La limitación más relevante está dada por la capacidad institucional

³⁶ Barreix, Bès y Roca (2009)

para administrar los beneficiarios de la devolución del IVA y para instrumentar esta compensación en forma ágil y transparente (p.ej. medios electrónicos).

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

Como se señaló en este trabajo, la compensación del IVA ha sido introducida en distintos sistemas tributarios de países desarrollados, describiéndose los casos de Canadá y Japón. Sin embargo, la provisión de alivio impositivo a los deciles inferiores ha sido objetado en los países de América Latina a través de dos líneas argumentales: (1) la complejidad administrativa de la focalización y entrega de dicho alivio y (2) las necesidades fiscales de estos países.

La primera de estas objeciones se elimina usando los sistemas de identificación de beneficiarios y mecanismos de pago de transferencias que han adoptado la mayoría de los programas de transferencias condicionadas de ingresos en América Latina. Estos programas hacen un uso adecuado de la tecnología disponible, y en muchos casos desarrollada, en estos países a efectos de operar en sistemas económicos caracterizados por un elevado grado de informalidad. Esta tecnología comprende desde los sistemas de focalización señaladas en la sección 4.5 hasta la acreditación electrónica de los recursos en una tarjeta de débito, de manera de asegurar la simplicidad en la administración del impuesto y del subsidio. La segunda de las objeciones se resuelve al entender que el alivio impositivo se “financia” a partir del aumento de la recaudación que se origina por la generalización del IVA combinado con el aumento de la alícuota, restando un excedente apropiado por el fisco. En efecto, como se desprende del Cuadro 8, los gobiernos se benefician del aumento de la recaudación, el cual asciende desde 80% en el caso uruguayo al 5% en el nicaragüense.

Anticipando nuestras conclusiones respecto al impuesto a la renta (IR), si bien el gran déficit del sistema tributario de la región ha sido el impuesto a la renta personal (IRP), se debe reconocer que es imposible lograr los niveles de recaudación alta y participación masiva de este impuesto que se observa en los países desarrollados. Estos países tienen, en promedio, un ingreso *per capita* nominal que supera en más de cinco veces al de la región, lo cual les permite tener una carga individual más alta y alcanzar al 60% de la población. Sin embargo, consideramos que existe potencialidad razonable de recaudación debido a que en todos los países el 20% más rico recibe cerca del 60% del ingreso total, mientras el 40% más pobre apenas supera el 10% en promedio. Más aún, desde que se implementó el *regionalismo abierto* a principios de los 90's, la razón de ingresos de 5.5 a 1 entre lo que recibe el 20% más rico y el 40% más pobre de la población, ha permanecido inalterada pese a que la renta aumentó más de un 70%. Esto es una nueva demostración que el crecimiento por sí mismo no va a mejorar los problemas de distribución existentes.

La propuesta de “despersonalizar” el impuesto sobre la renta personal (IRP) consiste, por un lado, en fijar un mínimo no imponible tal que deje fuera del impuesto alrededor del 80% más pobre de la población y, por otra parte, minimizar las deducciones. Esto se complementa gravando todas las rentas pasivas del capital a una alícuota menor, con una tasa de retención liberatoria, reconociendo la integración de los mercados financieros. Dada la muy fuerte concentración del ingreso, un mínimo no imponible alto es suficiente para hacer una identificación correcta de la población con capacidad contributiva.

El diseño “integral” que acumula todas las rentas obtenidas, ha pretendido una “personalización” mediante excepciones. Sin embargo, sólo ha conseguido complicar la administración, incentivar la informalidad y desconocer la volatilidad del capital financiero, disminuyendo así la capacidad redistributiva del impuesto.

Estas propuestas parten de la base que el financiamiento de políticas públicas en América Latina no tiene los tres pilares que sustentan a los países desarrollados sino uno desequilibrado, basado en un pilar y medio –IVA e impuesto a la renta incompleto— y,

como mucho, podrá lograr uno que apoye sobre dos patas. Entonces, se hace perentorio optimizar la calidad de los pilares tributarios, muchas veces descuidados por los apremios de las tesorerías, complementándolos de manera innovadora con los más eficaces instrumentos del Gasto Público Social.

Bibliografía

AGOSIN, Manuel R.; BARREIX, Alberto; GOMEZ SABAINI, Juan Carlos y MACHADO, Roberto (2005). Reforma tributaria para el desarrollo humano. *Revista de la CEPAL*, 87: 79-96.

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

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

AINSWORTH, Richard T. (2006 c) Digital VAT and Development: D-Vat and Development. Working Paper Series, Law and Economics, Working Paper No.06-21. Boston, MA: Boston University School of Law.

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

ANDINO, Mauro (2009). Generalización del IVA en Ecuador: Una simulación de impacto sobre Distribución, Pobreza y Recaudación. Informe de Consultoría para el BID.

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

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

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

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

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

BES, Martín (1996). La Reforma Tributaria. En: Informe de Progreso Económico y Social de América Latina y el Caribe. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.

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

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

Cabrera, Maynor (2009). Estimación del Impacto Redistributivo de in IVA generalizado y Transferencia a los Deciles más Pobres en El Salvador. Informe de Consultoría para el BID.

CONCONI, Adriana; CRUCES, Guillermo; OLIVIERI, Sergio y SANCHEZ, Raúl (2007). E pur si muove? Movilidad, pobreza y desigualdad en América Latina. Documento de Trabajo N° 62. Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales (CEDLAS) - Universidad Nacional de La Plata.

COWELL, Frank (2007) A. Income distribution and inequality. Londres: STICERD/London School of Economics.

Díaz, Magin (2009). Estimación del Impacto Redistributivo de in IVA generalizado y Transferencia a los Deciles más Pobres en República Dominicana. Informe de Consultoría para el BID.

DUCLOS, Jean-Yves; ESTEBAN, Joan and RAY, Debraj (2004). Polarization: concepts, measurements, estimation. *Econometrica*, 72(6): 1737-1772.

ESTEBAN, Joan-María y RAY, Debraj (1994). On the measurement of polarization. *Econometrica*, 62(4): 819-851.

GASPARINI, Leonardo; MARCHIONNI, Mariana y SOSA ESCUDERO, Walter (2001). La distribución del ingreso en la Argentina: evidencia, determinantes y políticas.

GASPARINI, Leonardo; OLIVIERI, Sergio y HORENSTEIN, Matias (2006). Economic polarisation in Latin America and the Caribbean: what do household surveys tell us? Documento de Trabajo N° 38. Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales (CEDLAS)/Universidad Nacional de La Plata.

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

GRADIN, Carlos y DEL RIO, Coral (2001). *La medición de la desigualdad*. Universidad de Vigo.

HIRSCHMAN, Albert y ROTHSCCHILD, Michael (1973). The changing tolerance for income inequality in the course of economic development. *The Quarterly Journal of Economics*, 87(4): 544-566.

JORRAT, Michael (2009). Estimación del Impacto Redistributivo de un IVA generalizado y Transferencia a los Deciles más Pobres en Chile. Informe de Consultoría para el BID.

JORRAT, Michael (2010). Diagnóstico de la Estructura Tributaria de Colombia y Propuestas de Reforma Tributaria Informe de Consultoría para el BID.

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

LAMBERT, Peter (1989). The distribution and redistribution of income. A mathematical analysis. Manchester University Press.

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

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

MORENO, Carmen (2005). Material distribuido en el curso “Evaluación del impacto económico y distributivo de las reformas fiscales”. Doctorado en Economía Pública, Departamento de Hacienda Pública y Sistema Fiscal, Universidad Complutense de Madrid.

PITA, Claudino (1993). La reforma tributaria en América Latina en la década de los años ochenta. Working Paper Series No.164, Department of Economic and social Development, Inter-American Development Bank, Washington, D.C.

PARRY, Ian and STRAND, Jon (2009). Fuel Taxes in Chile. Report to the Inter American development Bank. Washington D.C, IDB.

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

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

ROCA, Jerónimo y VALLARINO, Hugo (2003). Incidencia distributiva de la política fiscal en Ecuador. Proyecto SALTO. DAI. Ecuador: USAID.

RUIZ CASTILLO, Javier (2004). Una evaluación de: “El ingreso rural y la producción agropecuaria en México 1989-2002”. Servicio de Información y Estadística Agroalimentaria (SIAP). México: SAGARPA.

RUIZ CASTILLO, Javier (2007). La medición de la desigualdad de la renta: una revisión de la literatura. Departamento de Economía, Documento de Trabajo 07-02, *Serie de Economía 01*. Madrid: Universidad Carlos III.

SAHAY, Ratna y GOYAL, Rishi (2006). Volatility and growth in Latin America: an episodic approach. Finance and Western Hemisphere Department, *IMF Working Paper*. Washington, DC: IMF.

SEN, Amartya (1992). *Inequality reexamined*. Cambridge University Press.

SHOME, Parthasarathi (1992). Trends and future directions in tax policy reform: a Latin American perspective. Washington, D.C.; International Monetary Fund.

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

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

THORP, Rosemary (1998). Progress, poverty and exclusion. An economic history of Latin America in the 20th Century. Washington, DC: IDB.

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

WORLD BANK (2004). *Inequality in Latin America and the Caribbean. Breaking with history?* World Bank: Latin American and Caribbean Studies.

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

ANEXO

Cuadro A					
IVA					
Deciles según ingreso de los hogares					
1. Progresividad	Bolivia (1)	Colombia	Ecuador	Perú	Venezuela
Tasa efectiva Impuesto/Ingreso (en %)					
1ero -	6.98	10.80	4.59	29.70	6.43
2do -		8.56	4.15	13.30	7.16
2do +		5.39	4.89	5.80	8.77
1ero +	8.00	4.71	5.15	4.30	9.47
Gini Ingreso antes del IVA	0.556	0.537	0.408	0.535	0.423
Cuasi - Gini del IVA	0.547	0.469	0.445	0.358	0.473
Kakwani (si < 0 => regresivo; si > 0 => progresivo)	-0.009	-0.068	0.038	-0.177	0.050
2. Redistribución	Bolivia	Colombia	Ecuador	Perú	Venezuela
Gini Ingreso después del IVA					
Gini Ingreso después del IVA	0.557	0.541	0.406	0.547	0.427
Transferencia del 50%- al 50%+ (o del 50%+ al 50%-)	-0.05%	-0.20%	0.09%	-0.60%	-0.22%
Perdedores	2 y 3	1 al 6 y 9	9 y 10	1 al 8	10
Memo: Recaudación IVA (como % del PBI)					
(1) Quintiles	5.6	6.3	6.4	4.9	4.7
<i>Fuente: Barreix, Roca y Villela (2006)</i>					

Cuadro B				
IVA				
Deciles según Consumo de los hogares				
1. Progresividad	Bolivia (1)	Colombia	Ecuador	Perú
Tasa efectiva Impuesto/Consumo (en %)				
1ero -	6.83	4.73	3.78	6.50
2do -		4.57	4.11	6.90
2do +		5.14	6.31	7.60
1ero +	7.68	5.93	7.57	6.70
Gini gasto antes del IVA	0.472	0.518	0.346	0.470
Cuasi - Gini del IVA	0.481	0.564	0.452	0.455
Kakwani (si < 0 => regresivo; si > 0 => progresivo)	0.009	0.046	0.106	-0.015
2. Redistribución	Bolivia	Colombia	Ecuador	Perú
Gini Gasto después del IVA				
Gini Gasto después del IVA	0.471	0.515	0.339	0.471
Transferencia del 50%- al 50%+ (o del 50%+ al 50%-)	0.04%	0.15%	0.33%	-0.06%
Perdedores	5	10	9 y 10	4 al 9
Memo: Recaudación IVA (como % del PBI)				
(1) Quintiles	5.6	6.3	6.4	4.9
<i>Fuente: Barreix, Roca y Villela (2006)</i>				

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

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

Cuadro E			
IVA – Deciles Según Ingreso de los Individuos			
1. Progresividad	Chile (2003)	Paraguay (2000-01)	Uruguay (2005-06)
Tasa efectiva Impuesto/Ingreso (en %)			
1ero -	35,31	18.3	21.6
2do -	19,66	5.7	12.7
2do +	12,88	4.8	7.6
1ero +	8,79	4.6	6.5
Gini Ingreso antes del IVA	0,5791	0.5578	0.4995
Cuasi - Gini del IVA	0,4493	0.4608	0.3914
Kakwani (si < 0 => regresivo; si > 0 => progresivo)	-0,1298	-0.0906	-0.1081
2. Redistribución	Chile (2008)		
Gini Ingreso después del IVA	0,5968	0.5514	0.5096
Reynolds – Smolensky	-0,0178	-0.0046	-0.0101
Perdedores	1 al 9	1 al 7	1 al 7
<i>Memo: Recaudación IVA (como % del PBI)</i>	7.4	6	8.6
<i>Fuente: Barreix ,Bès y Roca (en preparación)</i>			

Cuadro F		
IVA – Deciles Según Consumo de los Individuos		
1. Progresividad	Chile (2003)	Paraguay (2000-01)
Tasa efectiva Impuesto/Consumo (en %)		
1ero -	15.58	2.9
2do -	15.29	3.3
2do +	12.19	5.6
1ero +	13.70	6.1
Gini Gasto antes del IVA	N/A	0.4376
Cuasi - Gini del IVA	N/A	0.5251
Kakwani (si < 0 => regresivo; si > 0 => progresivo)	N/A	0.0875
2. Redistribución		
Gini Gasto después del IVA	N/A	0.4327
Reynolds-Smolensky	N/A	0.0048
Perdedores	N/A	N/A
<i>Memo: Recaudación IVA (como % del PBI)</i>		6
<i>Fuente: Fuente: Barreix ,Bès y Roca (en preparación)</i>		