

El IVA Personalizado revisado: una herramienta para la consolidación fiscal con equidad

**Sector de Instituciones para el
Desarrollo**

**División de Gestión
Fiscal**

**DOCUMENTO PARA
DISCUSIÓN N°
IDB-DP-939**

Alberto Barreix
Martín Bès
Oscar Fonseca
Maria Fonteñez
Dalmiro Morán
Emilio Pineda
Jerónimo Roca

El IVA Personalizado revisado: una herramienta para la consolidación fiscal con equidad

Alberto Barreix
Martín Bès
Oscar Fonseca
Maria Fonteñez
Dalmiro Morán
Emilio Pineda
Jerónimo Roca

Marzo de 2022

<http://www.iadb.org>

Copyright © 2022 Banco Interamericano de Desarrollo. Esta obra se encuentra sujeta a una licencia Creative Commons IGO 3.0 Reconocimiento-NoComercial-SinObrasDerivadas (CC-IGO 3.0 BY-NC-ND) (<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/igo/legalcode>) y puede ser reproducida para cualquier uso no-comercial otorgando el reconocimiento respectivo al BID. No se permiten obras derivadas.

Cualquier disputa relacionada con el uso de las obras del BID que no pueda resolverse amistosamente se someterá a arbitraje de conformidad con las reglas de la CNUDMI (UNCITRAL). El uso del nombre del BID para cualquier fin distinto al reconocimiento respectivo y el uso del logotipo del BID no están autorizados por esta licencia CC-IGO y requieren de un acuerdo de licencia adicional.

Nótese que el enlace URL incluye términos y condiciones adicionales de esta licencia.

Las opiniones expresadas en esta publicación son de los autores y no necesariamente reflejan el punto de vista del Banco Interamericano de Desarrollo, de su Directorio Ejecutivo ni de los países que representa.



Resumen ejecutivo*

El impuesto al valor agregado (IVA) tiene como objetivo recaudar con la mayor neutralidad posible con respecto a los bienes y servicios. En América Latina y el Caribe (ALC), este impuesto constituye el principal ingreso fiscal, con una recaudación del 5,9% del producto interno bruto (PIB) en promedio durante el trienio 2017-19, un porcentaje similar al recaudado por los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) a través del tributo durante el mismo lapso. La contracara de su contribución a la recaudación es su regresividad: los hogares más pobres dedican un mayor porcentaje de su ingreso al consumo de bienes y servicios gravados –y, por lo tanto, al pago del IVA– que los hogares de ingresos más altos.

En este documento se presenta una propuesta para superar la tensión existente entre la necesidad de recursos que presenta un Estado moderno y el impacto sobre la equidad que tienen los impuestos indirectos, el cual deriva de la llamada “trinidad imposible de los impuestos al consumo”. En palabras de Ainsworth (2006): “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”.

La propuesta del IVA Personalizado (IVA P) consiste en generalizar la base tributaria del impuesto, uniformizar su alícuota e introducir transferencias que beneficien a los deciles más pobres de la población para compensar el aumento de la presión impositiva resultante. Para poder implementar esta propuesta, los autores proponen adoptar los instrumentos de focalización de la entrega de beneficios que ya tienen 25 años de aplicación en la nueva generación de programas sociales de ALC. El IVA P es una devolución de impuestos y no una transferencia, lo cual tiene además la virtud de auto-financiarse. Con la generalización de la factura electrónica y similares tecnologías, las administraciones tributarias podrán mejorar la focalización y simultáneamente combatir el fraude tanto al nivel del beneficiario como del contribuyente. Asimismo, en términos de economía política, la claridad en el instrumento facilita su control social y presupuestario, lo cual favorece su aceptación entre los sectores que no son beneficiarios directos.

Las estimaciones del IVA P aplicado en Argentina, Costa Rica, República Dominicana y Uruguay confirman que la propuesta permite proteger, e incluso aumentar, la recaudación de este principal pilar tributario de ALC, con lo cual se contribuye a la consolidación fiscal y se introducen medidas compensatorias que benefician a los sectores más vulnerables de la población.

* Los autores agradecen los importantes aportes de Martín Ardanaz, Oscar Cetrángolo, Santiago Díaz de Sarraide, Carlos Garcimartín, Juan Luis Gómez, José Larios, Susana Kidyba, Belinda Pérez, Ariel Zaltsman y Raúl Zambrano, y muy especialmente, a David Ching, Ubaldo González de Frutos, Carola Pessino, Fernando Velayos y Marcio Verdi, por su apoyo continuo.

Índice de contenido

Siglas y acrónimos.....	5
Introducción.....	6
Breve descripción del IVA y sus efectos recaudatorios y distributivos.....	7
Conclusiones.....	18
Resumen de los estudios de casos	23
El IVA P en Argentina: impactos recaudatorios y distributivos	23
El IVA P en Costa Rica: impactos recaudatorios y distributivos.....	25
El IVA P en República Dominicana: impactos recaudatorios y distributivos	27
El IVA P en Uruguay: impactos recaudatorios y distributivos.....	29
El IVA P en Argentina: estimación de impactos recaudatorios y distributivos	33
Introducción	33
Consideraciones metodológicas	35
Análisis distributivo del impuesto y de sus tratamientos diferenciales	36
Estimación de impactos del IVA P	38
Una alternativa de implementación práctica en Argentina	40
Implementación del IVA P en Costa Rica: estimación de impacto recaudatorio y distributivo	43
Introducción	43
Metodología para el IVA P.....	44
Análisis de exoneraciones	46
Resultados de las simulaciones de escenarios	48
Impactos y escenarios	49
El IVA P en República Dominicana: estimación de impacto recaudatorio y distributivo.....	51
La estrategia universal para combatir la regresividad del ITBIS	51
Estrategia “universal” extrema: más del 50% de la base imponible está exonerada.....	51
La propuesta: el IVA P.....	54
Opciones de reforma	54
Conclusiones.....	61
El IVA P en Uruguay: estimación de impacto recaudatorio y distributivo	62
Introducción	62
Bienes y servicios exonerados	62
Bienes y servicios gravados a la tasa mínima (10%)	62
El error de inclusión de la estrategia universal.....	62
La propuesta: el IVA P.....	65
Opciones de reforma aplicando el IVA P	66
Conclusiones.....	72

ANEXO 1: Metodología aplicada en el caso de República Dominicana	73
Deciles de hogares ordenados según su ingreso per cápita	73
Gasto de los hogares	73
Estimación de la recaudación del ITBIS	75
ANEXO 2: Metodología de las simulaciones para el caso de Uruguay	77
Deciles de hogares ordenados según su ingreso per cápita	77
Gasto de los hogares	77
Estimación de la recaudación del IVA.....	79
Bibliografía	82

Índice de cuadros

Cuadro 1: Distribución de la carga del IVA por deciles de ingreso, países seleccionados	12
Cuadro 2: Desigualdad y gasto social en ALC 6 y Europa 15	14
Cuadro 3: Consumo exento por decil y su participación en el total del gasto tributario en cuatro países	15
Cuadro 4: Carga del IVA por decil de ingreso, situación actual y simulación del IVA P, escenario 1	22
Cuadro 5: Impacto fiscal y distributivo del IVA P por deciles de ingreso, Argentina, 2018	24
Cuadro 6: Impacto fiscal y distributivo del IVA P por deciles de ingreso, Costa Rica, 2018	26
Cuadro 7: Impacto fiscal y distributivo del IVA P por deciles de ingreso, República Dominicana, 2018	29
Cuadro 8: Impacto fiscal y distributivo del IVA P por deciles de ingreso, Uruguay, 2018	32
Cuadro 9: Impacto fiscal del IVA P por deciles de ingreso, Argentina, 2018	39
Cuadro 10: Estimación alternativa del impacto fiscal del IVA P por deciles de ingreso, Argentina, 2018	42
Cuadro 11: Resultados de simulaciones de escenarios, con tasa del IVA generalizada (con devolución), por decil de ingreso, Costa Rica, 2018	44
Cuadro 12: Distribución de exoneraciones totales aplicadas por tipo de bien o servicio, Costa Rica, 2018	46
Cuadro 13: Resultados de las simulaciones de escenarios con tasa del IVA generalizada (sin devolución), por decil de ingreso, Costa Rica, 2018	48
Cuadro 14: Monto por devolver por decil de ingreso y tasa general, Costa Rica, 2018	49
Cuadro 15: Distribución de cuota del IVA P por decil de ingreso y tasa generalizada, Costa Rica, 2018	49
Cuadro 16: Variación de simulaciones generalizando la tasa del IVA con devolución, por decil de ingreso, Costa Rica, 2018	50
Cuadro 17: Participación de bienes y servicios exentos y gravados por el ITBIS en el consumo por decil, República Dominicana	52
Cuadro 18: Participación de cada decil en el consumo de los bienes y servicios gravados y exentos, República Dominicana	53
Cuadro 19: Participación de los deciles en el consumo de diferentes rubros de la ENIGH 2018, República Dominicana	56
Cuadro 20: Escenario 1, principales resultados en República Dominicana	58
Cuadro 21: Escenario 2, principales resultados en República Dominicana	60

Cuadro 22: Estructura del consumo por decil, Uruguay	62
Cuadro 23: Participación de cada decil en el consumo, Uruguay	63
Cuadro 24: Estructura del pago del IVA por decil, Uruguay	64
Cuadro 25: Estructura del pago del IVA por tasa del impuesto, Uruguay	64
Cuadro 26: Escenario 1, principales resultados en Uruguay	69
Cuadro 27: Escenario 2, principales resultados en Uruguay	71
Cuadro A1.1: Consumo según la ENIGH versus consumo de los hogares del cuadro de oferta-utilización y cuentas nacionales	74
Cuadro A1.2: Recaudación del ITBIS según la ENIGH versus recaudación real	76
Cuadro A2.1: Consumo de acuerdo con el ENIGH versus cuentas nacionales	78
Cuadro A2.2: Rebajas, en puntos porcentuales del IVA, a las compras con tarjeta	80
Cuadro A2.3: Recaudación del IVA según la ENIGH versus recaudación real, 2017	81

Índice de gráficos

Gráfico 1: Pilares, otros tributos e ingresos no tributarios por recursos naturales en América Latina y el Caribe, 2018	8
Gráfico 2: IVA e impuestos generales al consumo, 2018	9
Gráfico 3: Productividad y eficiencia consumo del IVA, países seleccionados, 2018	10
Gráfico 4: Gasto tributario y evasión en el IVA, países seleccionados, varios años	11
Gráfico 5: Consumo exento y costo del gasto tributario por decil de ingreso, Argentina, 2018	23
Gráfico 6: Consumo exento y costo del gasto tributario por decil de ingreso, Costa Rica, 2018	25
Gráfico 7: Consumo exento y costo del gasto tributario por decil de ingreso, República Dominicana, 2018	28
Gráfico 8: Consumo exento y costo del gasto tributario por decil de ingreso, Uruguay, 2018	31
Gráfico 9: Incidencia distributiva del IVA en función del ingreso corriente, 2018	36
Gráfico 10: Distribución del consumo y gasto tributario según decil de ingreso, 2018	37
Gráfico 11: Gasto tributario en el IVA, por rubros principales y deciles de ingreso, 2018	38
Gráfico 12: Distribución de exoneraciones totales aplicadas por tipo de bien o servicio, 2018	46
Gráfico 13: Distribución de exoneraciones totales por tipo de bien o servicio y contribución por decil de ingreso, 2018	47
Gráfico 14: Distribución de las exoneraciones por decil de ingreso, 2018	47

Siglas y acrónimos

ALC	América Latina y el Caribe
AUE	Asignación Universal por Embarazo
AUH	Asignación Universal por Hijo
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CIAT	Centro Interamericano de Administración Tributaria
CCNN	Cuentas nacionales
CSS	Contribuciones a la seguridad social
DBCFT	<i>Destination-Based Cash Flow Tax</i>
DGI	Dirección General Impositiva
DGII	Dirección General de Impuestos Internos
ENGHO	Encuesta Nacional de Gastos de los Hogares (Argentina)
ENIGH	Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (Costa Rica)
ENGIH	Encuesta Nacional de Gastos e Ingresos de los Hogares (República Dominicana y Uruguay)
FMI	Fondo Monetario Internacional
FONASA	Fondo Nacional de Salud
IVA	Impuesto al valor agregado
IGC	Impuesto(s) general(es) al consumo
IGV	Impuesto general sobre las ventas
ISC	Impuesto selectivo al consumo
IR	Impuesto sobre la renta
ITBIS	Impuesto sobre transacciones de bienes industrializados y servicios
PFE	Presión fiscal equivalente
PIB	Producto interno bruto
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
SNIS	Sistema Nacional Integrado de Salud

Introducción

El IVA tiene como objetivo fundamental recaudar con la mayor neutralidad posible con respecto a los bienes y servicios. A su vez, a nivel internacional, libera de cargas a las exportaciones y equipara –cuando se aplica de manera generalizada– el tratamiento tributario de las importaciones con la producción doméstica. Además, la tasa única y la eliminación de tratamiento diferencial logran la mayor simplicidad y el menor costo posible para el contribuyente y la administración; más aún, con la introducción de nuevas tecnologías (factura electrónica). Por último, definida su base sobre el consumo, permite desgravar a la inversión.

Sin embargo, una de sus características es la regresividad medida con respecto al ingreso corriente.¹ Los análisis de impacto distributivo del IVA (Serie de Equidad del BID, 2006, 2009, y 2010; Lustig y Pereira, 2016) muestran que los hogares más pobres dedican un mayor porcentaje de su ingreso al consumo de bienes y servicios gravados –y, por lo tanto, al pago del IVA– que los hogares de más altos ingresos.²

La mayoría de los países han seguido la estrategia “universal” para contrarrestar la regresividad del IVA: identificar bienes y servicios con alta participación en la canasta de consumo de los hogares de menores ingresos y/o considerados de interés social (canasta básica de alimentos, transporte, educación, salud, entre otros) y excluirlos de la base imponible del impuesto (exonerarlos) o gravarlos a una tasa reducida. Sin embargo, esta estrategia beneficia más en términos absolutos a quienes más consumen, que son los deciles más altos de la distribución del ingreso, y así constituyen un subsidio generalizado, no focalizado, con los agravantes de importantes renuncias recaudatorias y complejidades administrativas.

La estrategia propuesta en este estudio, el IVA Personalizado (IVA P) (Barreix, Bès y Roca, 2010 y 2012), consta de tres elementos: el primero es la generalización de la base imponible, el segundo es tender a una tasa única de IVA y el tercero es un mecanismo de transferencia focalizada (devolución + compensación) a los deciles de menores ingresos de parte del incremento de recaudación resultante de la generalización.

Este documento consta de dos secciones. La primera analiza las características del IVA en la región de América Latina y el Caribe (ALC), profundiza en las dos tendencias (tradicional e IVA P) e incluye un resumen de las estimaciones de la aplicación del IVA P en cuatro países (Argentina, Costa Rica, República Dominicana y Uruguay). La segunda presenta un detalle metodológico de los cálculos y describe las opciones y resultados de diferentes alternativas de aplicación del IVA P en esos cuatro países por separado.

¹ En un estudio para 27 países de la OCDE, Thomas (2020) encuentra que el IVA es regresivo en el ingreso corriente, pero proporcional o levemente progresivo cuando se lo mide sobre el consumo. Sin embargo, destaca el impacto sobre la pobreza, por lo cual resalta la necesidad de compensar a los deciles pobres por el impacto del impuesto.

² De acuerdo con la hipótesis del ingreso permanente, el IVA sería menos regresivo debido a que permite suavizar el consumo a lo largo de la vida del contribuyente (Caspersen y Metcalf, 1994).

Breve descripción del IVA y sus efectos recaudatorios y distributivos

El IVA está estructurado como un impuesto al consumo en la mayoría de los países donde se aplica.³ A diferencia de otros impuestos al consumo (por ejemplo, el impuesto a las ventas minoristas o los selectivos al consumo), el cálculo del impuesto es multifásico: el monto se determina en cada paso de la cadena de transacciones hasta la venta final del bien o servicio en cuestión. Este aspecto del diseño del impuesto favorece su fiscalización, al contraponer los intereses de los contribuyentes en las sucesivas transacciones: el incentivo de vendedores a subestimar las ventas, para así reducir su débito tributario, se enfrenta con el de los compradores de sobreestimar las compras, lo cual aumentaría su crédito tributario. Las características del tributo, ante una generalización en su base, facilitarían la administración centralizada a lo largo de los territorios nacionales, tal cual ha sido la práctica comúnmente adoptada por la mayoría de los países del mundo.⁴

A pesar de esta oposición de intereses, esta característica propia de su diseño no elimina la evasión, la cual llega a ser significativa en algunos países (Keen y Smith, 2007; FMI, 2011).⁵ Para contrarrestarla, los países que con mayor éxito administran este gravamen están dedicando crecientes recursos a la digitalización de la facturación, al prellenado de las declaraciones del IVA y a la introducción de incentivos para facilitar su fiscalización (FMI, 2019a; Naritomi, 2019).

Características del IVA en América Latina y el Caribe

El IVA, junto con el impuesto a la renta y las contribuciones a la seguridad social, constituye uno de los pilares del sistema tributario moderno.⁶ El IVA es el principal ingreso fiscal en ALC: representa cerca del 30% de la carga tributaria regional. En la región, el IVA alcanzó en promedio a alrededor del 6,2% del producto interno bruto (PIB) en el quinquenio 2015-19, un porcentaje cercano al 6,8% del PIB que recaudan por el mismo impuesto los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (37) en el mismo lapso. Sin embargo, en la OCDE la imposición sobre la renta (IR)⁷ (personal y empresarial) recauda un 80% más que el

³ Conceptualmente, la obligación tributaria surge de la diferencia entre el monto cobrado en la venta de un bien o servicio (débito tributario) y el abonado en las compras asociadas a la producción de dicho bien o servicio (crédito tributario). Estas últimas incluyen los bienes de capital empleados en la producción del bien o servicio vendido. Habitualmente los bienes y servicios se gravan en el país en que son consumidos (principio de destino): las importaciones son gravadas al ingresar al país, mientras que a los exportadores se les reintegra lo pagado por este impuesto en las compras de insumos (por ejemplo, son gravadas a tasa cero).

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

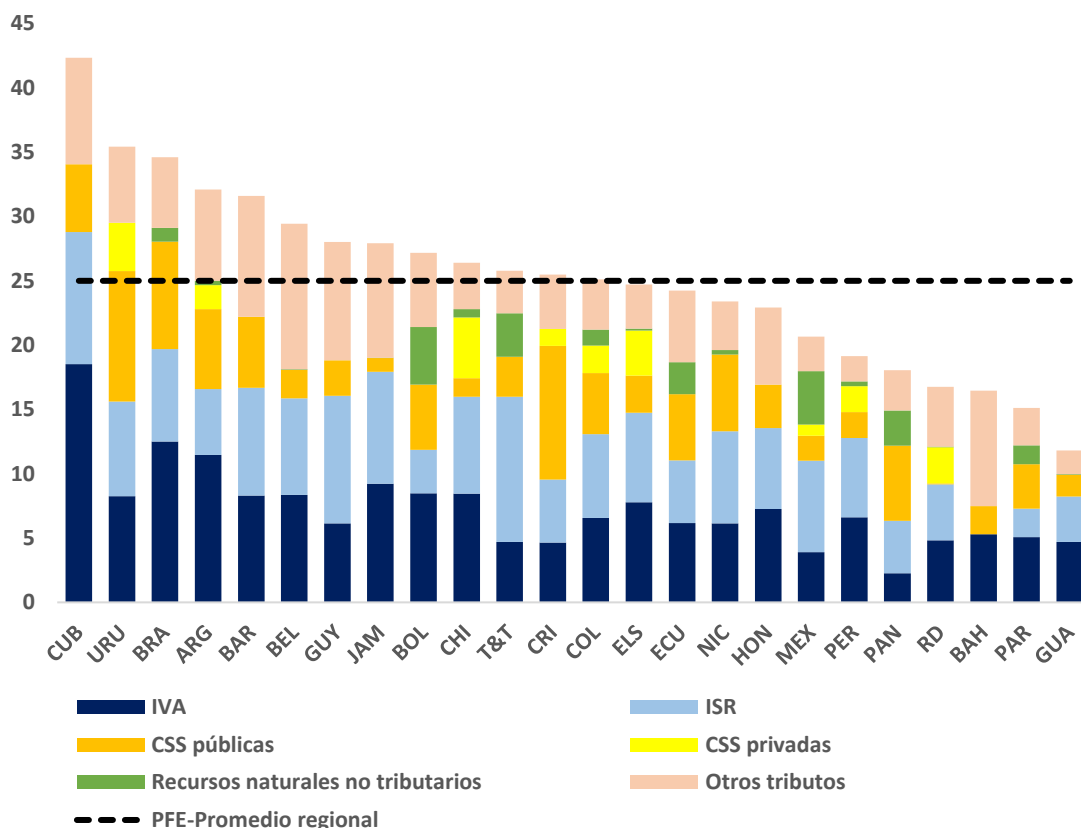
⁵ La lógica de contraposición de intereses se interrumpe en la venta al consumidor final porque es posible una colusión de intereses: el comprador por no pagar el IVA y el del vendedor por no reportar la venta a efectos del IR.

⁶ Un pilar fiscal es aquel que tiene una base amplia y es capaz de generar recaudaciones significativas y estables. Véase Barreix y Roca (2007).

⁷ En general, el pilar fiscal "Renta" se refiere a la recaudación tributaria neta vinculada al sistema del IR, incluidas las tasas suplementarias a determinados sectores cuando existiesen, ya sea para personas físicas, personas jurídicas u otros rubros no clasificables (por ejemplo, anticipos retenidos en la fuente). Sin embargo, en algunos casos este pilar incluye otros gravámenes directos sobre los ingresos del gobierno central o subnacional, ya sea que recaigan sobre un sector en particular, tengan otra base de cálculo alternativa (activos), sean de carácter temporal y extraordinario y/o graven ganancias de capital o ingresos específicos no alcanzados por el IR tradicional (Morán y Rojas, 2019).

IVA, mientras que en la región es casi un 20% menor. El gráfico 1 presenta los ingresos tributarios y no tributarios, incluyendo los provenientes de recursos naturales en ALC.

Gráfico 1: Pilares, otros tributos e ingresos no tributarios por recursos naturales en América Latina y el Caribe, 2018 (porcentaje del PIB)



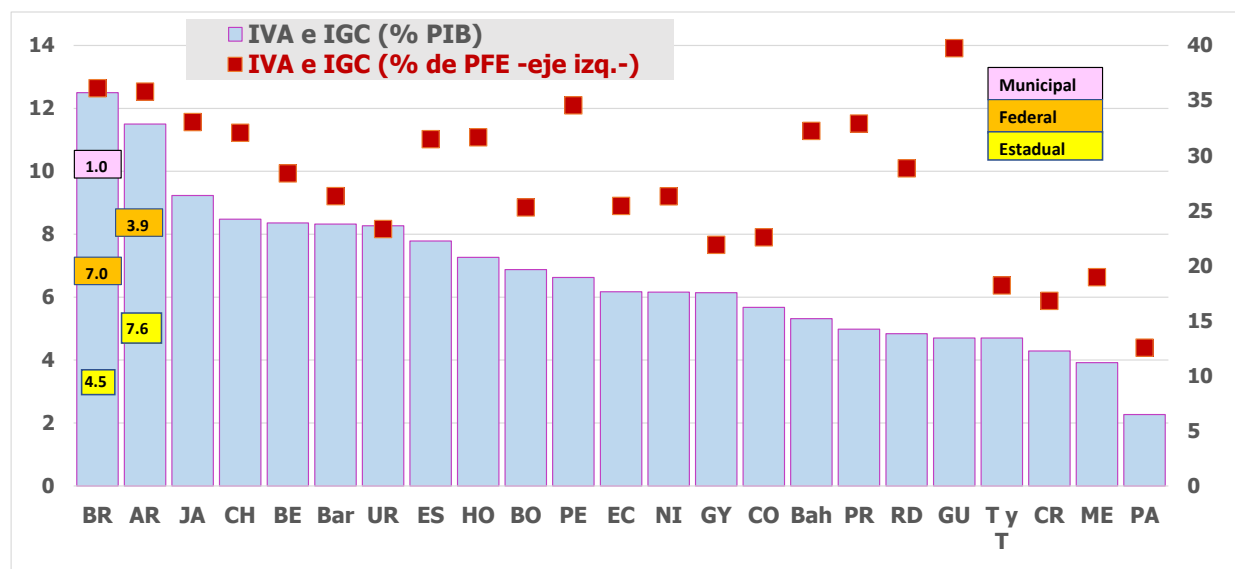
Fuente: Elaboración propia sobre la base de cifras contenidas en la base de datos BID-CIAT (2019).

Nota: El cálculo se efectúa con la base de datos BID-CIAT (2019) para la estimación de la presión fiscal equivalente (PFE) y contempla dos fuentes adicionales de ingresos además de las tradicionalmente consideradas (ingresos impositivos más contribuciones a la seguridad social públicas), que representan un esfuerzo fiscal exigido a los contribuyentes cuando son de carácter obligatorio: contribuciones al sistema privado de pensiones y recursos no tributarios (dividendos, regalías) provenientes de la explotación de recursos naturales. El ISR comprende el impuesto sobre la renta (personas y empresas).

A su vez, así como los ingresos son muy variados por país, la diversidad en el recaudo de IVA también varía por país, e inclusive en algunos casos como Argentina y Brasil, deben considerarse algunos importantes tributos generales al consumo de los gobiernos subnacionales en el pilar fiscal del IVA⁸, tal como puede comprobarse en el Gráfico 2 que se presenta a continuación.

⁸ En general, en sentido estricto, el pilar fiscal "IVA" se refiere a los ingresos tributarios asociados al tributo homónimo. Sin embargo, en función de asignaciones tributarias subnacionales, este ítem incluye además otros impuestos generales sobre bienes y servicios, a saber: en Argentina abarca al IVA neto (gobierno central) y al impuesto sobre ingresos brutos (provincial); en Brasil comprende el COFINS y PIS/PASEP (gobierno federal), el ICMS (estadual) y el ISS (municipal); en Colombia engloba al IVA neto (central) y al impuesto de industria y comercio (municipal).

Gráfico 2: IVA e impuestos generales al consumo, 2018 (porcentaje del PIB y en la participación en la presión fiscal equivalente)



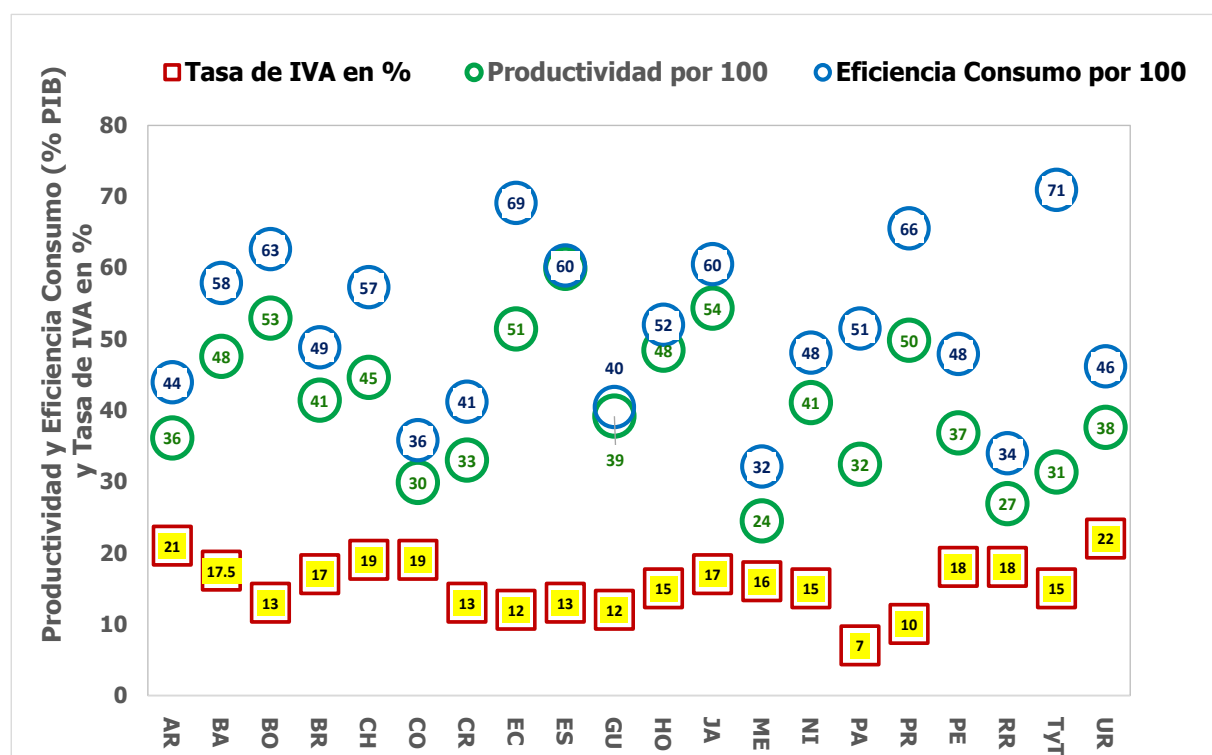
Fuente: Elaboración propia sobre la base de cifras contenidas en la base de datos BID-CIAT (2019).

Respecto de la gestión del IVA en la región, el índice de eficiencia C (consumo), definido como la relación entre la recaudación del IVA y el consumo dividida por la tasa impositiva estándar, mostró un promedio apenas superior a 50 con una baja desviación estándar (11,5).⁹ Algo similar sucede con la productividad del IVA, que es el cociente entre la recaudación del IVA en porcentaje del PIB dividido por la alícuota general, que arroja una media de 41 con un desvío estándar de 9. Este detalle se presenta en el gráfico 3 para un grupo seleccionado de países.¹⁰ Sin embargo, ninguno de estos indicadores sigue un patrón claro, ya que, si bien hay países como Ecuador, El Salvador y Paraguay, con buen desempeño en tasas relativamente bajas del 13%, el 12% y el 10%, respectivamente, también logran destacarse Bolivia (14,9% tasa efectiva) y Jamaica (17% de tasa). Varios de estos países han conseguido un enorme progreso aun estando en proceso de implementar instrumentos de última tecnología, como, por ejemplo, la factura electrónica masificada, excepto Ecuador, y con diferencias sustanciales –como se comentará más adelante– en cuanto a la amplitud de las bases imponibles del IVA.

⁹ Para contextualizar, la eficiencia C promedio en los países que integran OCDE es de 56 y su desvío estándar es 13,2 para 2018 (OCDE, 2020).

¹⁰ Para un análisis detallado de la eficiencia, el gasto tributario y la evasión, véase Díaz de Sarraide (2017). Este tema es relevante debido a que permite visualizar el gasto tributario del IVA asociado a tratamientos diferenciales y a la evasión.

Gráfico 3: Productividad y eficiencia consumo del IVA, países seleccionados, 2018



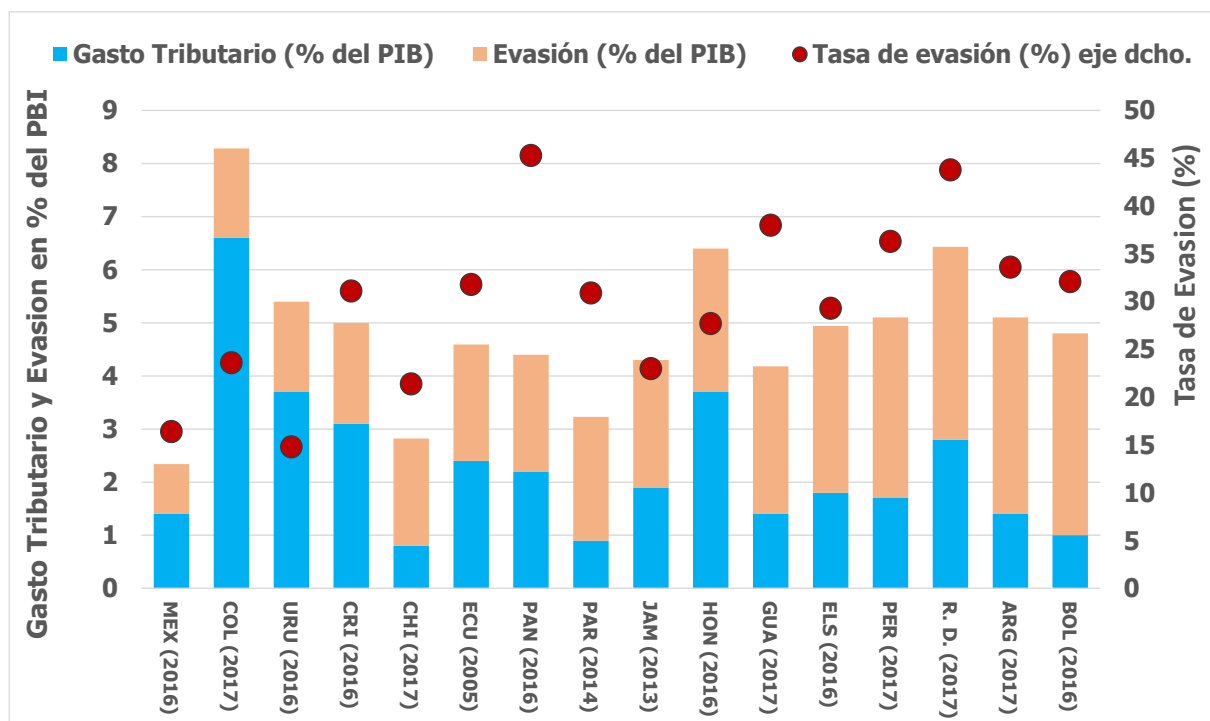
Fuente: Elaboración propia con cifras contenidas en la base de datos BID-CIAT (2019) y alícuotas según la base del CIAT.

A su vez, los problemas de recaudación pueden desglosarse en los de diseño y de control, reflejados en el gráfico 4, que describe el gasto tributario y la evasión por país.¹¹ Las diferencias entre países en términos de renuncia fiscal son, en parte, una tautología, ya que se miden contra la propia tasa general y es muy complejo calcularlas cuando existen tasas diferenciales (incluyendo la tasa del 0%) y sobre todo las diversas exenciones que incluyen al IVA comprado (crédito) como un costo. Por ello, la mejor comparación está dada por una serie de tiempo para cada país. En tanto, para la productividad los problemas son similares y se agregan, de forma concomitante a lo anterior, los cambios en la metodología de cálculo del PIB. De todas maneras, tampoco se presentan patrones claros de evasión; por ejemplo, México, con una relevante base a tasa del 0% (más del 35%), o Uruguay, con una tasa intermedia y exenciones, tienen menor ratio que el IVA mucho más generalizado de Bolivia o Chile (que, además, cuenta con una administración avanzada). En términos de tasa también hay diferencias muy particulares. Panamá y Paraguay tienen tipos muy bajos, del 7% y el 10%, respectivamente, y mucha mayor ratio de evasión que Uruguay o Argentina, con tasas generales superiores al doble de los primeros. Si bien esto establece un punto de referencia, ya que se estiman esporádicamente, se

¹¹ Asimismo, y si bien los datos de evasión aportan una referencia, se dificulta su análisis espacio-temporal al ser estimados esporádicamente. Por último, se desea poner de relieve las limitaciones de las metodologías, las cuales no son homogéneas, y de los datos empleados en las estimaciones.

dificulta el análisis y pone de relieve las limitaciones metodológicas y de los datos de estimación (Gómez Sabaini y Morán, 2020).¹²

Gráfico 4: Gasto tributario y evasión en el IVA, países seleccionados, varios años (porcentaje del PIB)



Fuente: Compilado de CEPAL (2019).

Nota: La tasa de evasión (eje derecho) se presenta como porcentaje de la recaudación potencial.

Finalmente, queda claro que el IVA medido sobre el ingreso de mercado es regresivo, como luce en el cuadro 1. Justo es reconocer que parte de las estimaciones provienen de la Serie de Equidad Fiscal del BID y otros de estudios de países (Barreix, Roca y Villela, 2006; Barreix, Bès y Roca, 2009; Barreix y Roca, 2010 y Serie de Equidad Fiscal del BID), en tanto se incluyen estimaciones, las más recientes, del proyecto de la Universidad de Tulane¹³ (*CEQ Master Workbook*) que consideran ajustes al ingreso de mercado y toman en cuenta transferencias del gobierno. Como corolario, si bien pueden existir algunas excepciones, el IVA es regresivo en la gran mayoría de los casos.¹⁴

¹² Es importante reconocer que existen dificultades de estimación de la base, dados los cambios en las estimaciones de las cuentas nacionales en los diferentes países y más específicamente en la magnitud de los rubros gravados y exentos que comprenden el consumo.

¹³ Los autores agradecen especialmente a Nora Lustig y Maynor Cabrera por la gentileza de proveer de estimaciones del IVA para algunos países, dado que las publicaciones del proyecto incluyen a los impuestos indirectos agregados.

¹⁴ Es importante destacar que en las estimaciones de incidencia del IVA no se calcula, y por ende no se distribuye, el IVA de los insumos gravados que intervienen en la producción de los bienes y servicios exentos debido a su complejidad.

Cuadro 1: Distribución de la carga del IVA por deciles de ingreso, países seleccionados

	IVA /ing. del 1er. decil	IVA/ing. del 2do. decil	IVA /ing. del 9no. decil	IVA/ing. del 10mo. decil	Tasa general en %	Rec. IVA en porcen taje del PIB 2018	Rec. IVA en porcenta je del ing. imp. 2018	Ingresos impositivos 2018
AR (2018)	14,9	12,1	9,0	7,5	21	7,6	32,1	23,7
BO* (2005)	7,0			8,0	14,94	5,9	37,6	15,7
CH (2003)	34,2	22,0	13,6	8,2	19	8,0	45,7	17,5
CO (2005)	10,8	8,6	5,4	4,7	19	5,5	35,7	15,4
CR (2018)	12,9	9,6	8,3	7,1	13	4,3	34,3	12,5
EC (2003)	7,1	5,6	6,0	6,3	12	5,6	51,0	11,0
ES (2006)	24,0	15,2	7,0	6,0	13	7,8	48,4	16,1
GU (2014)	5,7	5,3	5,5	4,8	12	4,7	51,4	10,9
HO* (2005)	10,2			5,0	12	5,2	33,5	15,5
ME (2011)	9,9	6,9	5,4	4,6	15	3,6	39,5	9,0
NI (2001)	8,6	5,1	3,4	3,4	15	5,3	48,6	10,9
PA (2016)	3,6	2,1	1,9	1,8	7	2,3	51,1	10,0
RD (2018)	5,5	4,4	2,8	2,1	18	4,8	34,8	13,8
UR (2016)	9,9	8,8	8,1	7,6	22	8,4	41,8	20,3

Fuentes: Cossio (2005) para Bolivia; Cantallops, Jorrot y Scherman (2007) para Chile; Zapata y Ariza (2005) para Colombia; Arteta (2013) para Ecuador; ICEFI (2007) para El Salvador; Cabrera, Lustig y Morán (2020) para Guatemala; Garriga et al. (2007) para Honduras; Acosta (2011) para México; Petrei (2007) para Nicaragua; Martínez-Aguilar (2019) para Panamá. Elaboración propia para Argentina, Costa Rica, República Dominicana y Uruguay y Base de Datos BID-CIAT (2019) para recaudación del IVA y presión impositiva.

(*) Por quintiles.

El IVA, así como los impuestos al consumo en general, no discrimina por la capacidad de pago de los contribuyentes: se verifica que los deciles más bajos dedican un porcentaje mayor de su ingreso al pago de este impuesto que los deciles superiores.¹⁵ Siguiendo esta línea argumental,

¹⁵ Jenkins et al. (2006) arriban a una conclusión diferente al analizar el desempeño del IVA en República Dominicana. Los autores realizaron un trabajo muy detallado desagregando 2.042 bienes y servicios consumidos por distintos

se asocia la inequidad en la distribución del ingreso de un país con su estructura tributaria y, en particular, con la participación de los impuestos al consumo sobre el total de la recaudación.

Sin embargo, el impacto distributivo debe medirse sobre el conjunto de la política fiscal y no únicamente sobre los impuestos y mucho menos sobre uno solo de ellos, por más significativo que este sea. En efecto, 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 y la aplicación de otros impuestos asociados con una mayor progresividad, como es el impuesto a la renta personal.

Ejemplos de una política fiscal progresiva es la que presentan Goñi, López y Servén (2008) para el caso de un conjunto de países europeos, en los cuales la focalización del gasto en seguridad y asistencia social resultan determinantes en la reducción de la inequidad (cuadro 2) con políticas del Estado de bienestar que benefician a toda la población establecidas desde la posguerra. Este gasto es significativamente menor en los países subdesarrollados, no solo por una carga impositivo en muchos casos insuficiente, sino también por la existencia de 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 en zonas rurales.

segmentos de la población, así como el grado de formalidad de los establecimientos en los cuales se realizan las compras de los mismos. La combinación de una base imponible con muchas exenciones, la informalidad en la estructura comercial y preferencias de consumo muy marcadas a nivel de producto y local de venta en cada segmento de la población determinaron que la incidencia del IVA fuera menor en los quintiles más bajos. A partir de datos de 31 países, Bachas, Gadenne y Jensen (2020) sostienen que el IVA puede resultar progresivo en un contexto de alta informalidad. Estos autores utilizan un pase a precios (*pass-through*) del IVA del 10% de las ventas (40% de los insumos intermedios que representan un 25% de las ventas informales), sobre la base del Censo de México de 2013, para afirmar que el pago del impuesto se concentra en los niveles de ingresos más altos, debido a que estos consumen productos en el sector formal. Sin embargo, esta conclusión depende críticamente del porcentaje de pase a precios de los insumos intermedios comprados en el sector formal. Este punto ya fue señalado por Slemrod (2019), comentando el trabajo original del Bachas et al. Slemrod indica que cuando no existe un pase a precios por los insumos formales, el decil más rico paga un 70% más del IVA que el pobre; cuando el pase a precios es del 10% el pago del decil más alto supera en un 47% el pago del IVA del decil más pobre, mientras que cuando el pase a precios es del 30% se eliminaría la progresividad proclamada. De este modo, la afirmación de que el IVA es progresivo descansa en el grado de informalidad de los consumos de los deciles de menores ingresos, lo cual es un tema empírico. Por lo tanto, en la medida que se reduce la evasión y aumenta la tasa y la base gravada del IVA el fenómeno de progresividad del IVA por la informalidad tiende a desaparecer.

Cuadro 2: Desigualdad y gasto social en ALC 6 y Europa 15

	ALC 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
ALC 6: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México y Perú. Europa 15: Alemania, Austria, Bélgica, Dinamarca, España, Finlandia, Francia, Grecia, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Países Bajos, Portugal, Suecia y Reino Unido.		

Fuente: Goñi, López y Servén (2008).

Las soluciones a la regresividad

En las páginas precedentes se destacó el desafío que plantea para la política fiscal la existencia de impuestos a los consumos por su impacto sobre la inequidad. En las siguientes páginas de este trabajo examinaremos dos alternativas diferentes para resolver el dilema de la trinidad imposible de los impuestos al consumo presentada en el resumen de este trabajo. Comenzamos por presentar la solución de alivio tributario indiscriminado (que denominamos “solución universal”) al problema de la regresividad del IVA, que ha tenido una aplicación prácticamente unánime. Esta consiste en intervenciones sobre la base imponible y/o las alícuotas del impuesto, sin discriminar por el ingreso del contribuyente. A continuación, se presenta la propuesta del IVA P, que incorpora la compensación a segmentos de contribuyentes complementadas con las intervenciones sobre las dos variables sobre las cuales opera tradicionalmente la solución universal.

El alivio tributario indiscriminado: la solución universal

El primer paso de esta intervención consiste en identificar aquellos bienes y servicios con importante incidencia en la canasta de consumo de los sectores de menores ingresos y/o aquellos cuyo consumo se quiere fomentar por consideraciones de interés social. Los ejemplos clásicos son los productos alimentarios y los medicamentos y servicios de salud, educación y transporte público, e incluso las publicaciones en algunos países. El paso siguiente es eliminarlos de la base imponible (exenciones) y/o aplicarles tasas más reducidas que la alícuota general, o incluso tasa cero, al conjunto de bienes y servicios identificado. Este tipo de intervenciones tiene un carácter universal debido a que beneficia a todos los consumidores, independientemente de su nivel de ingresos.

La solución universal es una respuesta simplista al problema planteado por la regresividad del IVA. Su debilidad deriva del hecho que las medidas de alivio impositivo instrumentadas a través de tasas múltiples y exenciones de la base imponible benefician más, en términos absolutos, a los que más consumen, es decir, a aquellos individuos de los deciles superiores de la distribución

del ingreso, como se demuestra el cuadro 3. Además de este resultado indeseado, la solución universal tiene un efecto negativo adicional, debido a que resta ingresos tributarios que podrían haber sido destinados a financiar gasto público social focalizado en los deciles más pobres.¹⁶

En el cuadro 3 se presenta el consumo exento (tratamientos diferenciales) de cada decil y la participación del gasto tributario, asociado a dicho consumo exento, de ese decil en el total del gasto tributario del IVA. Se observa que el gasto tributario, debido a la concentración del ingreso y del consumo, se agrupa 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 entre el 40% y el 50% del consumo de bienes y servicios se concentra en los deciles 8 a 10. De este modo, se verifica la situación paradójica que el intento de aliviar a los individuos de los deciles más pobres de la población mediante medidas universales (exención de bienes y servicios del impuesto o aplicación de alícuotas reducidas) acaba beneficiando más a los grupos de mayores ingresos de la sociedad.

Cuadro 3: Consumo exento por decil y su participación en el total del gasto tributario en cuatro países (en porcentaje)

Decil	Argentina* (2018)		Costa Rica** (2018)		República Dominicana (2018)		Uruguay* (2016)	
	Consumo exento del decil	Gasto tributario por el consumo exento	Consumo exento del decil	Gasto tributario por el consumo exento	Consumo exento del decil	Gasto tributario por el consumo exento	Consumo exento del decil	Gasto tributario por el consumo exento
1	36,7	3,6	34,4	4,4	63,1	4,8	47,6	6,6
2	34,2	4,6	33,4	5,1	61,0	5,6	49,0	8,4
3	32,6	5,4	30,7	5,9	61,6	7,0	47,2	8,6
4	31,4	6,4	28,4	6,7	58,9	7,3	44,2	9,0
5	29,1	7,1	27,0	7,6	61,3	8,5	46,0	9,6
6	30,7	8,6	27,3	8,6	59,4	9,6	43,8	10,3
7	29,3	9,9	23,3	9,8	57,0	9,1	41,9	10,0
8	27,4	11,5	20,9	11,3	57,7	11,1	41,5	11,2
9	27,4	15,5	20,2	16,4	56,4	13,3	41,1	12,1
10	27,0	27,4	19,1	24,3	56,5	23,7	37,1	14,3

(*) Promedios de consumos gravados a tasas del 21%, del 10,5% y exentos en Argentina; y del 22%, del 10% y exonerados en Uruguay. (**) En el caso de Costa Rica, se categoriza aparte a los “no residentes”, cuyo consumo exento es del 11,9% y el gasto tributario correspondiente es del 9,8%. Este cuadro considera la distribución en el consumo doméstico de los deciles 1-10.

¹⁶ En su estudio para seis países de ingresos medios y bajos (Etiopía, Ghana, Senegal, Sri Lanka, Vietnam y Zambia), Harris et al. (2019) llegan a una conclusión similar a la de Barreix, Bès y Roca (2010; y 2012): que las transferencias no condicionadas redistribuyen de manera más efectiva que los tratamientos preferenciales del IVA, es decir, la solución universal.

A pesar de que la solución universal es relativamente fácil de instrumentar desde el punto de vista de la política tributaria, dicha simplicidad no se mantiene desde la perspectiva de la gestión del IVA. Los problemas que genera 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, lo cual aumentará al mismo tiempo el costo de cumplimiento de los contribuyentes. En efecto, se presentan dos claros problemas para el cumplimiento de los contribuyentes y para el control de la administración: i) la definición de productos gravables en productos similares (por ejemplo, lácteos y sus derivados); ii) la asignación del valor agregado de los insumos comprados, no directamente afectados a compras gravadas o exentas (este problema se describe en la nota de pie de página 68 con respecto a lo sucedido en República Dominicana). Finalmente, en términos económicos, la distorsión de precios relativos afecta tanto el comportamiento de los padrones del consumidor final como el de los productores, al fomentar la integración vertical¹⁷ para evitar tener que absorber en sus costos el IVA de los insumos exentos que compra.

Resolviendo la trinidad imposible: el IVA P

El punto de partida de la propuesta del IVA P es generalizar la base imponible. Las únicas exenciones que se mantendrían son aquellas que tengan sentido desde el punto de vista técnico de la administración del impuesto y/o las de algunos casos en que resulten necesarias para conservar la consistencia en el tratamiento tributario de conceptos similares.¹⁸

Por su parte, como nota adicional, proponemos, a efectos de igualar el tratamiento de la inversión en activos físicos con la formación de capital humano en un IVA de base consumo eliminar, los gastos en servicios de salud y educación (privada) de la base imponible del IVA. Solo se justificaría gravarlos por consideraciones de equidad, debido a que la provisión privada de estos servicios se concentra en los deciles superiores de ingresos. La exoneración de los servicios de educación y salud son gastos asociados a la formación de capital humano, por lo cual son una inversión y no un consumo.

El segundo elemento del IVA P consiste en unificar la alícuota impositiva. Esta recomendación responde fundamentalmente a la necesidad de simplificar la administración del impuesto y obtener la mayor neutralidad posible.¹⁹ Con respecto al nivel de la alícuota, esta debe definirse en función de los objetivos de la política fiscal de cada país (nivel de gasto, estructura de ingresos, sostenibilidad fiscal, etc.).

¹⁷ La integración evita que un productor tenga que absorber el pago del IVA por los insumos exentos que compra, los cuales han acumulado el IVA como costo a lo largo de su cadena de producción.

¹⁸ El ejemplo típico son los servicios de la intermediación financiera, que están exentos por la imposibilidad técnica de imputar con precisión el IVA por los servicios que presta el intermediario financiero a sus depositantes y a sus prestatarios. Esto se debe a que el cruce de los flujos de servicios, del ahorrista y el prestamista, no permite la clara asignación del IVA como es en casos de flujos unidireccionales, tanto de ventas entre empresas de diferentes sectores, por ejemplo, del agro a la industria o de esta al comercio (flujo vertical), o bien entre empresas de un mismo sector (flujo horizontal). Otro ejemplo de dificultad administrativa es el de los alquileres, los cuales son exonerados de la base por la dificultad de controlar a un número significativo de personas no registradas. Esta excepción no tendría justificación si pudiera llevarse a cabo eficazmente su cobro.

¹⁹ Si bien tener pocas exenciones y una única alícuota facilita la administración del IVA, el IVA P puede implementarse relajando ambas restricciones.

El tercer elemento de la propuesta de personalización del IVA es la implementación del alivio del impuesto para aquellos individuos que se desee beneficiar. Esto requiere dos tipos de acciones: determinar el monto del alivio por otorgarse e identificar a los beneficiarios del alivio.

Para determinar el monto del alivio se requiere estimar la incidencia de la aplicación del IVA sobre el consumo de los distintos deciles que integran la población de un país. El siguiente paso consiste en elegir el decil de corte, lo cual determina el monto del alivio del impuesto a ser otorgado.²⁰ El alivio será, al menos, a la totalidad del aumento del impuesto que debería pagar el decil de corte en función de su consumo, considerando entre otros factores la restricción fiscal. Muy posiblemente se genere un excedente que pudiese ser aplicado con diferentes opciones (para más detalles, véase Barreix, Bès y Roca, 2012).

A diferencia de los programas de carácter universal, el siguiente paso de la personalización del IVA requiere identificar a los beneficiarios del programa (es decir, aquellos individuos a los que se transferirá el alivio impositivo). Identificar a los beneficiarios de los programas públicos presenta desafíos y, de forma genérica, es una acción susceptible de que se den situaciones de corrupción, la cual en países en desarrollo suele materializarse a través de prácticas de “clientelismo”. El reconocimiento de la limitación impuesta por la informalidad al acceso a los programas de asistencia social llevó a que, en la nueva generación de estos programas, América Latina hiciera un enorme esfuerzo para identificar a los beneficiarios. La valiosa experiencia acumulada en los últimos 20 años de programas de transferencias condicionadas de ingresos en América Latina registra ejemplos relativamente exitosos de focalización, como los de Argentina, Brasil, Chile, México y Uruguay (Cecchini y Atuesta, 2017). Si bien la aplicación de este conocimiento es algo extendido en el diseño y la implementación de políticas públicas del ámbito social, resulta tan curioso como lamentable que la focalización no haya sido tomada en cuenta con mayor seriedad en el diseño de la política tributaria. Reconocer el potencial de la focalización es uno de los elementos que viabiliza la propuesta del IVA P.

Para esto, se definen parámetros de elegibilidad y luego se realiza la inscripción de los aspirantes al beneficio. La autoselección se combina con la verificación de los parámetros de elegibilidad de dichos postulantes por parte de la entidad encargada de la administración del programa. Esta es una actividad compleja, debido a los altos niveles de informalidad que se reflejan en la subdeclaración de ingresos, lo cual puede llevar a 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 ser consideradas. Los detalles de la metodología de identificación y monitoreo varían entre los países de la región, los cuales han desarrollado exitosamente instrumentos de comprobación previa de medios de vida (*proxy means testing*), donde se realiza un análisis estadístico riguroso contrastando la información de la población beneficiaria con la proveniente de encuestas de hogares, visitas de campo, cruces de información de requisitos de elegibilidad con los de la condicionalidad de la transferencia, etc.

²⁰ En este trabajo se ha previsto focalizar el alivio hasta los deciles en que se ubica la línea de pobreza. La inclusión de deciles inmediatamente por encima de esta línea de pobreza (Uruguay en este trabajo) es una decisión de políticas públicas, incluido el objetivo en materia de restricción fiscal. La ubicación de la línea de corte del alivio por otorgar va a determinar el grado de progresividad del IVA P.

Por último, la entrega de beneficios se ha simplificado significativamente mediante la acreditación mensual en una tarjeta electrónica del beneficio, cuyo monto equivaldría a la incidencia del IVA en la canasta de consumo del decil de corte.²¹

En suma, esta propuesta tiene varias ventajas distintivas:

- En primer lugar, la generalización de la base imponible del IVA aumenta la recaudación, una parte de la cual transfiere ingresos a los grupos que se desea beneficiar. En otras palabras, se trata de una medida que no solo se paga por sí misma al aumentar la recaudación, sino que permite compensar o incluso mejorar la situación de sectores de menores ingresos.
- En segundo término, la generalización del IVA facilita la administración del tributo y al mismo tiempo favorece la formalidad mediante el empleo de medios de pago electrónicos.²² 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 que no resulta invasivo con respecto a las decisiones de consumo de los individuos.²³
- Por último, la tecnología propuesta, tanto para determinar el monto del beneficio (la devolución del IVA en este caso), como la identificación de los beneficiarios y el mecanismo de entrega, se encuentra disponible y está ampliamente difundida en la mayoría de los países del mundo.

Conclusiones

El IVA tiene como objetivo recaudar con la mayor neutralidad posible. En la mayoría de los países donde se aplica está estructurado como un impuesto general al consumo, con una base imponible relativamente amplia. En ALC, esto se refleja en que el IVA constituye el principal ingreso fiscal, con una recaudación que promedió el 6,2% del PIB en el quinquenio 2015-19, un porcentaje comparable al que recaudaron los países de la OCDE a través de este impuesto durante el mismo lapso. Sin embargo, una de las características del IVA es su regresividad: los hogares más pobres dedican un mayor porcentaje de su ingreso al consumo de bienes y servicios gravados –y, por lo tanto, al pago del IVA– que los hogares de más altos ingresos.

²¹ A nivel tecnológico, en América Latina se ha consolidado el avance de la factura electrónica de forma masiva en 10 países, mientras que en cinco se encuentra en proceso. Tanto para el enfoque IVA P, para el universal o para la discriminación por tipo de bien o servicio consumido, dichas facturas favorecen la administración, pero en el caso del IVA P se facilita el tratamiento diferencial subjetivo para sectores específicos de consumidores. Tal es el caso de Ecuador para las personas mayores de bajos ingresos o con necesidades especiales. Hay experiencias valiosas en la provisión de alivio tributario en Argentina y Uruguay, y también en Ecuador, donde se hace directamente el descuento del IVA mediante la factura electrónica.

²² Cabe destacar que la compensación para grupos de menor nivel de ingresos mediante el empleo de un adecuado esquema de identificación de beneficiarios permite morigerar la preocupación señalada por Jenkins et al. (2006) y Bachas, Gadenne y Jensen (2020) con respecto a que los deciles de menores ingresos consumen en comercios caracterizados por una mayor informalidad.

²³ Por último, si se reformara la renta de las empresas y se pasara del actual sistema estándar basado en la fuente al de flujo de caja basado en el destino con ajuste de frontera (DBCFT, por sus siglas en inglés), se obtendría una base muy similar al valor agregado más la deducción de salarios, por lo que la generalización del IVA facilitaría la liquidación de ambos impuestos, y de este modo reduciría costos de cumplimiento del contribuyente y de control por parte de la administración.

La tensión existente entre la necesidad de recursos de un Estado moderno y el impacto sobre la equidad que tiene el instrumento recaudatorio deriva de la llamada “trinidad imposible de los impuestos al consumo”. En palabras de Ainsworth (2006): *“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”*.

Para contrarrestar la regresividad del impuesto, la mayoría de los países ha seguido la estrategia “universal”, lo cual ha provisto alivio a los contribuyentes. Esta consiste en lo siguiente: i) identificar bienes y servicios con alta participación en la canasta de consumo de los hogares de menores ingresos y/o considerados de interés social y ii) excluirlos de la base imponible del impuesto (exonerarlos) o gravarlos a una tasa reducida.

La debilidad de la solución universal se debe a que las medidas de alivio impositivo instrumentadas a través de tasas múltiples y exenciones de la base imponible constituyen un subsidio generalizado que beneficia más en términos absolutos a los que más consumen, es decir, a aquellos individuos pertenecientes a los deciles superiores de la distribución del ingreso.

Resulta claro que, por motivos de eficiencia en la asignación de recursos, y más aún en un marco de insuficiencia fiscal, los subsidios generalizados deben ser sustituidos por subsidios focalizados que benefician a la población perteneciente a los deciles inferiores de la distribución del ingreso. Esto requiere introducir elementos de focalización en el diseño de políticas y, en el caso de ALC, requiere tener en cuenta el grado de informalidad en el que operan las economías de la región, lo cual afecta de forma desproporcionada a los deciles más pobres de la población.

Además del efecto indeseado provocado por la ausencia de focalización, la solución universal tiene dos efectos negativos adicionales: i) resta ingresos tributarios que podrían haber sido destinados a financiar gasto público social o infraestructura y ii) introduce complejidad en la gestión del impuesto y así facilita el incumplimiento de las obligaciones de los contribuyentes.

Por el contrario, el IVA P permite resolver los desafíos planteados en “la *trinidad imposible*”, atendiendo la regresividad del IVA sin perforar la base del impuesto como lo hace la solución universal. El IVA P consta de tres elementos:

- 1. Generalizar la base imponible.** Las únicas exenciones que se mantendrían son aquellas que tengan sentido desde el punto de vista técnico de la administración del impuesto y/o las de algunos casos que resultan necesarias para mantener la consistencia en el tratamiento tributario de conceptos similares (salud y educación).
- 2. Tender a una tasa única del IVA.** Esta recomendación responde fundamentalmente a la necesidad de simplificar la administración del impuesto y obtener la mayor neutralidad posible. Con respecto al nivel de la alícuota, esta debe definirse en función del diseño fiscal de cada país.²⁴

²⁴ Si bien pocas exenciones y una única alícuota facilitan la administración del IVA, el IVA P puede implementarse relajando ambas restricciones.

3. Implementación del alivio del impuesto para aquellos individuos que se desee beneficiar. Determinar el monto del alivio requiere estimar la incidencia del IVA sobre las canastas de consumo de los distintos deciles que integran la población de un país. A continuación, se elige el decil de corte, lo cual determina el monto del alivio del impuesto por otorgarse. El siguiente paso consiste en identificar a los beneficiarios del programa. La valiosa experiencia acumulada en los últimos 25 años a través de los programas de transferencias condicionadas de ingresos en América Latina permite incorporar el concepto de focalización en tributación indirecta y constituye uno de los elementos críticos que viabiliza la propuesta del IVA P. Por último, la entrega de beneficios se ha simplificado significativamente mediante medios electrónicos (por ejemplo, factura –vendedor, tarjeta– beneficiario).

Si bien ALC está considerada como la región más desigual del mundo, el trabajo analítico confirma que los sistemas tributarios tienen un impacto muy poco significativo sobre la distribución del ingreso, ya sea concentrador o redistributivo: en ningún caso el coeficiente de Gini de la distribución del ingreso varía significativamente tras los impuestos.

Sin embargo, el hecho de que el diseño del sistema impositivo no vaya a tener mayor impacto sobre la mejora en la distribución del ingreso no quiere decir que no se deba hacer todo lo posible para evitar que un pobre diseño deteriore aún más dicha distribución. Este es el punto central de la propuesta del IVA P: mejorar su diseño para compensar a los sectores menos favorecidos de la sociedad, reconociendo el papel crítico de este impuesto en un sistema tributario moderno.

Esto se logra usando los instrumentos de focalización y de entrega de beneficios que ya tienen 25 años de aplicación relativamente exitosa en la nueva generación de programas sociales de América Latina. Más aún, el diseño propuesto en este trabajo permite no solo brindar alivio tributario a los sectores beneficiados, sino hacerlo sin deteriorar la recaudación total del impuesto.

Asimismo, la aplicación de estos instrumentos de focalización permite superar el elevado grado de informalidad que caracteriza a gran parte de las economías en desarrollo. Tradicionalmente, esta informalidad ha tornado “invisibles” a los individuos pertenecientes a los deciles inferiores de la distribución del ingreso, lo cual impide que se beneficien de la entrega de transferencias y de servicios de gasto público social. La propuesta del IVA P permite superar esta limitación al incluir a los individuos pertenecientes al sector informal, los cuales pueden representar más del 30% de la población en los países en desarrollo.

De hecho, ya están implementados en la región una serie de programas que adoptan la orientación del IVA P: i) Argentina aplica desde mediados de los 2000 una serie de programas focalizados en jubilados, pensionados y beneficiarios de la Asignación Universal por Hijo (AUH) donde se devuelve parcialmente el IVA en las compras realizadas mediante tarjeta de débito; ii) Bolivia implementó en 2021 una devolución parcial del IVA a personas con bajos ingresos mensuales, las cuales deben registrarse ante el Servicio de Impuestos Nacionales (SIN), y el beneficio es otorgado automáticamente sobre la base de las facturas emitidas a nombre del beneficiario; iii) Colombia ha estructurado desde 2020 una compensación para los hogares más

pobres; iv) desde 2017 Ecuador está focalizando las devoluciones en adultos mayores de escasos recursos y personas con discapacidad calificada para compras de bienes y servicios de primera necesidad de consumo personal, y v) Uruguay focalizó desde 2012 una devolución de IVA en hogares en extrema vulnerabilidad y beneficiarios del programa Asignaciones Familiares (AFAM), con lo que también se busca alentar una mayor formalización de transacciones, ya que el beneficio se condiciona al uso de las compras con las tarjetas, las cuales son monederos electrónicos de programas sociales donde el gobierno deposita periódicamente los beneficios (Rasteletti, 2021). Por último, a nivel subnacional, el estado de Rio Grande do Sul ha iniciado en diciembre pasado la devolución (trimestral) del IVA estadual (impuesto a la circulación de mercaderías y servicios) por medio de una tarjeta de crédito a familias de bajos ingresos, y están en estudio otros proyectos similares en otros estados de Brasil.

Algunas reflexiones adicionales sobre el IVA-P permiten destacar que desde el punto de vista fiscal es una devolución de impuestos y no una transferencia, la cual tiene la virtud de autofinanciarse mediante la extensión de la base imponible y/o cambios en las alícuotas. También debe resaltarse el rol de las administraciones tributarias en la gestión del beneficio, actividad para la cual tienen una ventaja comparativa en función de su capacidad de manejar grandes volúmenes de datos y de contribuyentes. Esto se fortalecerá con la generalización de la factura electrónica, que permitirá mejorar la focalización y simultáneamente combatir el fraude tanto al nivel del beneficiario como del contribuyente. Asimismo, en términos de economía política, la claridad en el instrumento facilita su control social y presupuestario, lo cual favorece su aceptación entre los sectores que no son beneficiarios directos. Por último, es de esperar que este tipo de herramienta tributaria se expanda en el futuro debido a la disponibilidad de la tecnología y la demanda de transparencia, e incluso se podrá pensar en complementarlo con otros instrumentos, como el impuesto a la renta negativa.

El análisis empírico presentado en este trabajo y en otros similares confirma que, a diferencia de la solución “universal”, el IVA P permite proteger, e incluso aumentar, la recaudación de este principal pilar tributario de ALC, contribuyendo a la consolidación fiscal. Esto se obtiene neutralizando la regresividad del impuesto mediante medidas compensatorias que benefician a los deciles que se ubican por debajo de la línea de pobreza, los sectores más vulnerables de la población, como se observa en el cuadro 4.²⁵

²⁵ Es importante destacar que existen diferencias entre las estimaciones basadas en encuesta de hogares y el IVA efectivamente ingresado en la administración tributaria. Algunas de ellas surgen de la propia operativa del IVA, que es vertido por empresas que sufren variaciones de inventario durante cada ejercicio, pagan con plazos diferentes al devengamiento, llevan al costo parte del IVA comprado en el caso de bienes exentos o adquiridos al propio Estado, entre otros movimientos, además de que existen problemas para determinar los agregados de consumo y provenientes de las propias encuestas (sobredeclaraciones, subdeclaraciones, errores y omisiones, etc.). Asimismo, cada país utiliza criterios diferentes para medir el nivel de pobreza. Las estimaciones incluidas en este trabajo compensan el aumento del IVA hasta el decil que cubre la línea de pobreza en el período anterior a la pandemia, con excepción de Uruguay, en cuyo caso se extendió a un decil adicional en consideración de las necesidades básicas insatisfechas.

Cuadro 4: Carga del IVA por decil de ingreso, situación actual y simulación del IVA P, escenario 1 (en porcentaje)

Decil	Argentina (2018)		Costa Rica* (2018)		Rep. Dominicana (2018)		Uruguay (2016)	
	Situación actual (21%)	IVA P (escen. 1) (21%)	Situación actual (13%)	IVA P (escen. 1) (13%)	Situación actual (18%)	IVA P (escen. 1) (18%)	Situación actual (22%)	IVA P (escen. 1) (22%)
1	14,9	12,0	14,6	7,3	5,5	2,8	10,0	9,6
2	12,1	11,0	9,7	6,6	4,4	3,3	8,7	8,7
3	11,1	10,7	9,4	7,8	3,8	3,7	8,7	8,7
4	10,6	10,6	9,3	16,2	3,8	3,8	9,2	10,6
5	10,3	12,2	8,7	15,1	3,4	6,6	8,2	9,5
6	9,7	11,7	8,8	14,7	3,3	6,2	8,5	9,8
7	9,4	11,3	8,7	14,3	3,3	5,7	8,4	9,6
8	9,4	11,2	7,7	12,2	3,0	5,2	8,5	9,6
9	9,0	10,8	8,6	12,8	2,8	4,5	8,0	9,1
10	7,5	9,1	7,5	10,2	2,1	3,2	7,3	8,2
Total	9,1	10,5	8,4	12,0	2,9	4,3	8,3	9,2
Nota: Δ Recaudo, porcentaje del PIB		0,8		1,8		1,3		0,6

Nota: En este cuadro se presenta el escenario 1. La descripción de las particularidades del IVA de cada uno de los países analizados en este trabajo y los supuestos empleados en la estimación de los impactos de los respectivos escenarios se dan a conocer en las secciones correspondientes a cada país.

A continuación, se presentan los resúmenes de una serie de estudios de casos particulares, específicamente desarrollados en el marco de este trabajo, como comprobación empírica de las posibilidades de implementación y estimación de los impactos potenciales del IVA P en los países de ALC. En concreto, se destacan algunos resultados de los estudios de Argentina, Costa Rica, República Dominicana y Uruguay, considerando los impactos recaudatorios y de equidad en el consumo privado de los hogares, es decir no se consideran los ingresos atribuibles al consumo del gobierno, al uso intermedio de sectores exonerados, al consumo final de instituciones sin fines de lucro y el turismo, excepto para Costa Rica.

Por último, en la segunda parte de este documento se presentan, en detalle, los trabajos específicos de cada país, considerando el diseño vigente del impuesto en los mismos, las adaptaciones metodológicas y las propuestas de implementación del IVA P para las respectivas jurisdicciones.

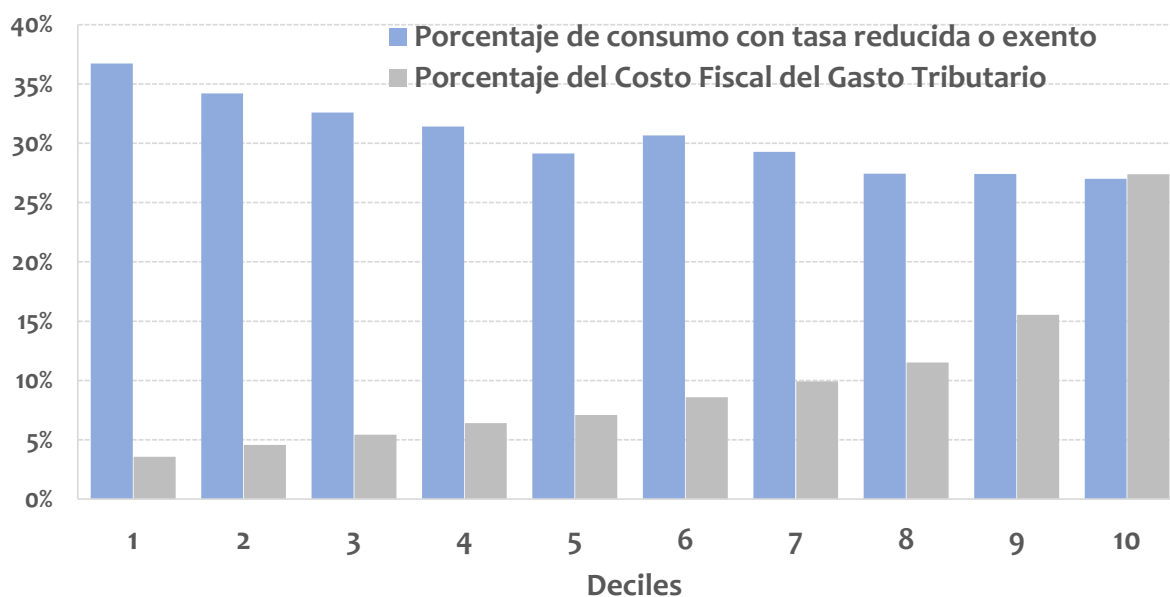
Resumen de los estudios de casos

El IVA P en Argentina: impactos recaudatorios y distributivos

En Argentina, el IVA generó anualmente cerca del 8% del PIB durante la última década (OCDE et al., 2020). Desde hace 15 años, su diseño se compone de una alícuota general del 21% (una de las más elevadas de la región) aplicable sobre una base amplia de bienes y servicios, además de una serie de tratamientos diferenciales²⁶ que, principalmente, consisten en una tasa reducida del 10,5% y diversas exenciones del impuesto, todo lo cual habría representado un sacrificio recaudatorio de, al menos, un 1,3% del PIB en 2018, de acuerdo con estimaciones del Ministerio de Economía.

Para evaluar la potencial implementación del IVA P en Argentina, se realizó una microsimulación tomando como referencia la información contenida en la Encuesta Nacional de Gastos de los Hogares (ENGHO) 2017-18. A partir de los datos, se comprobó que el IVA resulta regresivo al considerar la distribución del ingreso corriente, incluso con la presencia de gastos tributarios que intentan mitigar dicho impacto. En efecto, el consumo de los cuatro deciles de menores ingresos contiene más de un 30% de bienes y servicios sujetos a tratamientos diferenciales (tasas reducidas y exenciones). Sin embargo, este segmento se beneficia solo del 20% del gasto tributario total en el IVA (gráfico 5). En cambio, para el 10% más rico de la población, la proporción de consumos con tratamiento diferencial ronda el 27%, pero dicho segmento recibe el 27,4% del gasto tributario del gravamen.

Gráfico 5: Consumo exento y costo del gasto tributario por decil de ingreso, Argentina, 2018 (en porcentaje)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de la ENGHO 2017-18 y legislación actualizada.

²⁶ También se contempla una tasa incrementada del 27% aplicable sobre la provisión de servicios de gas, electricidad, agua potable, entre otros (Ley 23.349, texto ordenado de 1997 y sus modificaciones).

En Argentina, la recaudación del IVA actual, contemplando solo el consumo de los hogares, alcanzaba un 5,24% del PIB en 2018, lo cual ascendería a 6,30% cuando se generaliza la alícuota al 21% para la gran mayoría de los bienes y servicios²⁷ (excepto aquellos gravados con la tasa incrementada del 27%).²⁸ Dada la regresividad de llevar a cabo la generalización propuesta, se plantea la implementación de un mecanismo de transferencias monetarias (compuesto por una *devolución* y una *compensación plus*²⁹) que mitigue los efectos negativos sobre los deciles de menores ingresos. Se estima que esta transferencia alcanzaría una suma anual de Ar\$ 2.457 y llegaría a una población objetivo de 16,1 millones de beneficiarios. A su vez, se estima que la *devolución* tendría un costo fiscal del 0,21% del PIB, sumado al de la *compensación plus* (0,06% del PIB), lo cual implica una transferencia monetaria total del 0,27% del PIB (cuadro 5). La recaudación del IVA, una vez generalizada la alícuota y compensando con las transferencias mencionadas, aumentaría finalmente hasta el 6,02% del PIB (15% adicional). Además, la implementación de dichas transferencias mejoraría el impacto distributivo del impuesto. Efectivamente, los tres primeros deciles verían reducida su contribución a la recaudación total del tributo y el cuarto decil la mantendría invariante debido a este alivio impositivo. La mayor carga impositiva recaería principalmente sobre los tres deciles de mayores ingresos.

Cuadro 5: Impacto fiscal y distributivo del IVA P por deciles de ingreso, Argentina, 2018 (porcentaje del PIB)

Deciles	Recaudación IVA Actual (1)	Recaudación IVA Generalizado (2)	Aumento de IVA (3) = (2)-(1)	Devolución (4)	Compensación Plus (5)	Transferencia total (6) = (4)+(5)	Recaudación IVA Personalizado (7) = (2)-(6)	Diferencia IVA (8)=(7)-(1) (en p.p.)
1	0,15%	0,19%	0,04%	0,04%	0,03%	0,07%	0,12%	-0,03
2	0,22%	0,26%	0,05%	0,05%	0,02%	0,07%	0,20%	-0,02
3	0,27%	0,33%	0,06%	0,06%	0,01%	0,07%	0,26%	-0,01
4	0,33%	0,39%	0,07%	0,07%	-	0,07%	0,33%	0,00
5	0,39%	0,46%	0,07%	-	-	-	0,46%	0,07
6	0,44%	0,53%	0,09%	-	-	-	0,53%	0,09
7	0,52%	0,63%	0,10%	-	-	-	0,63%	0,10
8	0,66%	0,78%	0,12%	-	-	-	0,78%	0,12
9	0,86%	1,02%	0,16%	-	-	-	1,02%	0,16
10	1,41%	1,70%	0,29%	-	-	-	1,70%	0,29
Total	5,24%	6,30%	1,06%	0,21%	0,06%	0,27%	6,02%	0,79

Fuente: Elaboración propia sobre la base de la ENGHO 2017-18, AFIP e INDEC.

²⁷ Este análisis no considera probables cambios de comportamiento por parte de los contribuyentes producto de las modificaciones propuestas para las alícuotas respecto de la situación inicial.

²⁸ Este porcentaje excluye principalmente el consumo del gobierno y diferenciales de inversiones de las empresas.

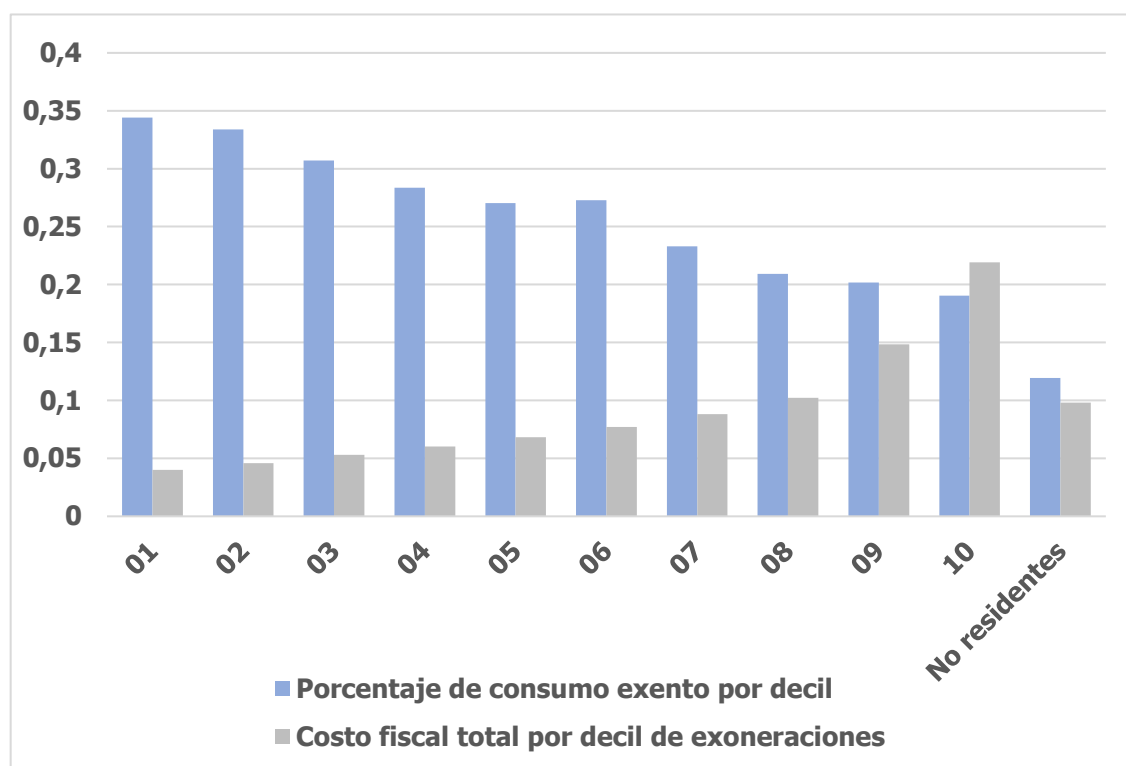
²⁹ La transferencia total para cada beneficiario estaría compuesta por una *devolución* (equivalente al aumento del impuesto producto de la unificación de la tasa) y una *compensación plus* (determinada por la diferencia del incremento del IVA estimado para el decil 4 y el aumento impositivo percibido por los deciles 1, 2 y 3). Por dicha razón, la *devolución* resultará creciente en relación con el ingreso, mientras que la *compensación plus* será decreciente a medida que los ingresos aumenten.

El IVA P en Costa Rica: impactos recaudatorios y distributivos

Con la aplicación de la Ley 9.635 de “Fortalecimiento de las finanzas públicas”, el sistema de Impuesto general sobre las ventas (IGV) pasó a ser un sistema de IVA. Dentro de los artículos 8 y 9 de la citada ley se describen los distintos tipos de no sujeciones y tipos de exoneraciones, en su mayoría tasas reducidas, que se estipula aplicar en aras de una distribución menos regresiva de pago de alícuotas de impuestos. Desafortunadamente, en paralelo se crea una contradicción en la búsqueda de reformas menos regresivas, por cuanto los hogares que tienen una mayor capacidad de consumo ostentan de igual manera el beneficio tributario, aun cuando no constituyan la población objetivo de las políticas públicas al hacer concesiones en tarifas del IVA.

Se observa que el porcentaje de gasto (consumo) en productos o servicios exonerados por decil disminuye a medida que aumenta el nivel de ingreso. En otras palabras, los hogares de mayores ingresos destinan menos ingresos para consumos con gasto tributario, lo cual refleja un alto grado de exenciones en sus canastas de consumo. Esto demuestra las falencias del diseño actual pese a la mejora técnica de pasar del IGV al IVA y con una base más amplia.

Gráfico 6: Consumo exento y costo del gasto tributario por decil de ingreso, Costa Rica, 2018 (en porcentaje)



Fuente: Elaboración propia con los datos de la ENIGH 2018.

A partir de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) de 2018 del Instituto Nacional de Estadística y Censos, el ejercicio contempla gravar toda la política tributaria normativa a tasas generales del 12%, 13%, 14% y 15%, y realizar compensaciones por el 120% del aumento de la cuota del IVA a los tres primeros deciles nacionales según corresponda en cada tarifa establecida.

Se deja de lado lo estrictamente no tributable según lo establecido en el artículo 9 de la Ley 9.635. Se destacan en esta sección las compras de la seguridad social, el traspaso de bienes inmuebles, la intermediación financiera y, en el caso específico del país, los combustibles están gravados con un impuesto específico que sustituye a los gravámenes generales al consumo, por lo que también se excluye. Por otro lado, se incluye lo exonerado en el artículo 8 de la misma ley (excluido el artículo 1 de exportaciones que se toma como una no sujeción), donde figuran las tarifas reducidas de servicios de alcantarillado, servicios de electricidad, alquileres de inmuebles residenciales y otras muy específicas sobre distintos objetos y sujetos con particularidades especiales. Además, todos los productos de la canasta básica alimentaria se consideran a tarifa general.

Al aplicar la devolución mencionada, se obtienen resultados que reflejan una mejora significativa en la distribución de las cuotas del IVA por nivel de ingreso. Los resultados de las simulaciones, ya aplicada la devolución, se muestran en el cuadro 6.

Cuadro 6: Impacto fiscal y distributivo del IVA P por deciles de ingreso, Costa Rica, 2018 (porcentaje del PIB)

DECIL	IVA ACTUAL	12% IVA P	13% IVA P	14% IVA P	15% IVA P
01	0,14%	0,08%	0,07%	0,06%	0,04%
02	0,16%	0,12%	0,11%	0,10%	0,09%
03	0,20%	0,17%	0,16%	0,16%	0,15%
04	0,24%	0,38%	0,41%	0,44%	0,48%
05	0,27%	0,43%	0,47%	0,50%	0,54%
06	0,32%	0,50%	0,54%	0,58%	0,62%
07	0,38%	0,57%	0,62%	0,66%	0,71%
08	0,45%	0,66%	0,71%	0,77%	0,82%
09	0,71%	0,98%	1,06%	1,14%	1,22%
10	1,18%	1,50%	1,62%	1,74%	1,86%
No residentes	0,56%	0,62%	0,67%	0,72%	0,77%
Total	4,59%	6,01%	6,44%	6,87%	7,30%

Fuente: Elaboración propia con datos de la ENIGH 2018.

El IVA P en República Dominicana: impactos recaudatorios y distributivos

La recaudación del impuesto sobre transferencias de bienes industrializados y servicios (ITBIS) fue del 4,6% del PIB en el período 2013-19, cifra equivalente al 34,9% de los ingresos tributarios del país (OCDE et al., 2020).³⁰ Casi el 60% de la recaudación provino del ITBIS interno y el 40% restante del ITBIS cobrado sobre las importaciones.

Más del 50% de los bienes y servicios están exonerados del ITBIS, lo cual abarca la gran mayoría de los alimentos, los combustibles y los medicamentos, así como libros, revistas y material educativo, insumos agropecuarios y los principales servicios.³¹ Asimismo, existe una alícuota general del impuesto del 18%, y una tasa diferencial del 16% que grava un grupo reducido de alimentos (yogures y mantequilla, café, aceites comestibles de origen animal o vegetal, azúcar, cacao y chocolate). Una particularidad del ITBIS es que a los productores de algunos bienes exentos del mismo se les devuelve el impuesto incluido en las compras de insumos utilizados en su producción/oferta, un tratamiento (llamado de tasa cero) que la inmensa mayoría de los países reserva exclusivamente para los exportadores.³²

Para evaluar la potencial implementación del IVA P en República Dominicana, se realizaron microsimulaciones tomando como referencia la información de la Encuesta de Gastos e Ingresos de los Hogares (ENGIH) 2018. Lo primero que se observa es que el diseño vigente del ITBIS, que sigue la estrategia *universal*, genera un significativo error de inclusión (gráfico 7), con un gasto tributario igualmente regresivo, al beneficiar más a los deciles de mayores ingresos. En este sentido, el porcentaje de consumo exento del decil más pobre (63,1%) es solo 6,6 puntos porcentuales superior al del decil más rico (56,5%),³³ mientras que al evaluar el gasto tributario se observa que el beneficio del decil más rico es 4,9 veces mayor que el recibido por el decil más pobre.

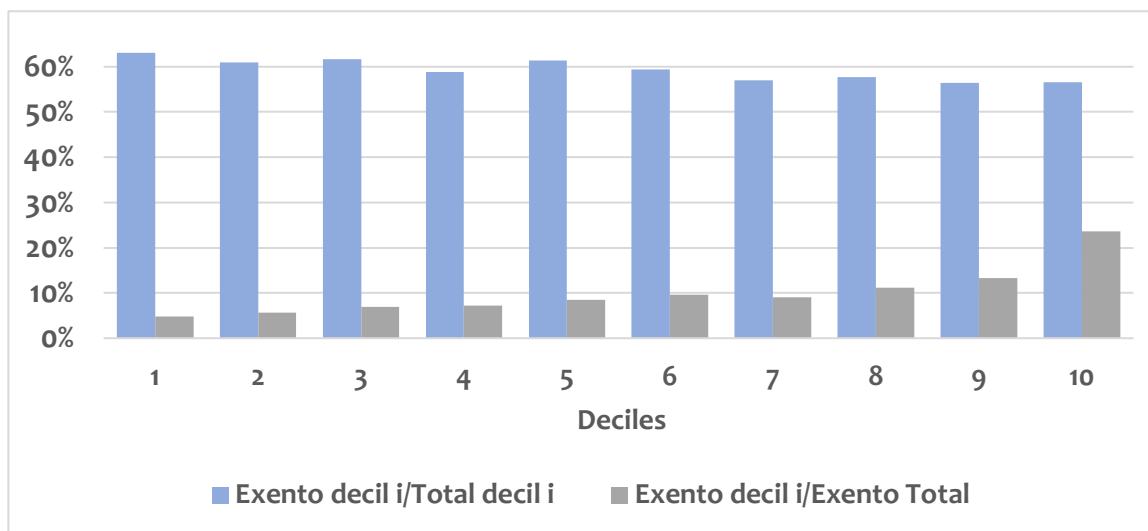
³⁰ El impuesto sobre transferencias de bienes industrializados y servicios (ITBIS) es la denominación que recibe el IVA en República Dominicana.

³¹ Cabe mencionar que los combustibles y los seguros están gravados a través de impuestos selectivos al consumo.

³² Este alivio fiscal se ha justificado por la necesidad de compensar la pérdida de competitividad que generan dichas exoneraciones. El tratamiento de tasa cero rige para las materias primas, material de empaque e insumos afectados directamente a la producción de leche en polvo y evaporada, cereales y productos de molinería, habichuelas, pollo y embutidos, material educativo, materias primas, material de empaque, insumos, maquinarias, equipos y sus repuestos afectados directamente a la producción de medicinas para uso humano y animal, fertilizantes, agroquímicos y alimentos para animales.

³³ La inclusión del tratamiento tributario de los combustibles y a los seguros, gravados a través de impuestos selectivos al consumo, atenúa, pero no revierte esta afirmación. En este caso, los porcentajes de consumo de exento del decil más pobre y más rico se ubican en el 58,6% y el 44,5%, respectivamente.

Gráfico 7: Consumo exento y costo del gasto tributario por decil de ingreso, República Dominicana, 2018



Fuente: Elaboración propia sobre la base de la ENGIH 2018 y legislación actualizada.

La estimación del IVA P realizada contempló dos escenarios, el primero de los cuales consistió en la generalización de la base imponible del ITBIS y la reducción de un punto porcentual de la alícuota general, que se estableció en el 17%. Las modificaciones por introducir en el impuesto permitirían alcanzar un aumento de la recaudación equivalente al 1,87% del PIB, porcentaje al que se debería restar un 0,62% del PIB para proveer alivio tributario a los cuatro deciles de menores ingresos. De este modo, el aumento neto en la recaudación alcanzaría el 1,25% del PIB. El segundo escenario no contempló incluir los alimentos exonerados en el aumento de la base imponible ni la reducción de la alícuota general del impuesto, la cual se mantendría en el 18%. Asimismo, los alimentos no exonerados se gravarían a la alícuota general en vez de hacerlo a la tasa reducida actual del 16%. Estas modificaciones en el diseño del impuesto permitirían alcanzar un aumento de la recaudación equivalente al 1,27% del PIB, porcentaje al que se debería restar un 0,36% del PIB para proveer alivio tributario a los cuatro deciles de menores ingresos. De este modo, el aumento neto en la recaudación alcanzaría el 0,92% del PIB.

Cuadro 7: Impacto fiscal y distributivo del IVA P por deciles de ingreso, República Dominicana, 2018 (porcentaje del PIB)

DECIL	IVA ACTUAL 18%	17% IVA P	18% IVA P
01	0,10%	0,05%	0,07%
02	0,13%	0,10%	0,11%
03	0,15%	0,15%	0,15%
04	0,18%	0,18%	0,18%
05	0,19%	0,37%	0,30%
06	0,23%	0,43%	0,36%
07	0,24%	0,42%	0,36%
08	0,29%	0,50%	0,44%
09	0,36%	0,59%	0,53%
10	0,64%	0,97%	0,95%
Total	2,51%	3,76%	3,43%

Fuente: Elaboración propia sobre la base de ENGIH 2018 y DGII.

El IVA P en Uruguay: impactos recaudatorios y distributivos

La recaudación bruta del IVA se mantuvo estable en torno a una media de 9.4% del PIB en el período 2013-19.³⁴ Alrededor del 64% de la recaudación provino de la actividad interna mientras que el 36% restante correspondió a la recaudación sobre las importaciones.

De acuerdo con las estimaciones realizadas para este trabajo, tomando como referencia la información de Encuesta Nacional de Gastos e Ingresos de los Hogares (ENGIH) 2016-17, el 57% de los bienes y servicios están gravados a la tasa básica del 22%; el 18,2% de los bienes y servicios tributan la tasa mínima del impuesto del 10% mientras que el 24,8% restante está exonerado. Cabe señalar que el 86,3% de la recaudación del impuesto proviene de tasa básica (22%) y el restante 13,7% de la tasa mínima (10%).³⁵

Los principales bienes y servicios que están gravados con la tasa mínima del IVA al consumidor final son: canasta básica de alimentos, medicamentos y especialidades farmacéuticas, servicios de salud privados, servicios de transporte terrestre de pasajeros, servicios hoteleros y seguros personales. Por su parte, las principales ventas de bienes y servicios al consumidor final que están exoneradas son: la leche y la carne ovina, los alquileres, el cargo básico de los servicios

³⁴ Ni la Dirección General Impositiva (DGI) ni el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) publican la recaudación neta de IVA. La DGI publica el monto total de certificados de crédito, pero no informa el porcentaje de estos que se utiliza para el pago del IVA. Entre 2014 y 2019 el total de certificados de crédito pasó del 1,4% al 1,9% del PIB.

³⁵ El peso de la recaudación del IVA a la *tasa mínima* según la ENGIH (13,7%) prácticamente duplica al peso en las cifras publicadas por DGI (6,9% en 2017, el año de la Encuesta). Esto se debe a que la recaudación estimada a partir de la ENGIH se refiere solamente al consumo final de los residentes, mientras que la recaudación de la DGI incluye también otros conceptos, los más importantes de los cuales son las compras del gobierno, los montos no deducibles de los sectores exonerados y lo pagado por los turistas.

de electricidad y agua, la gasolina^{36 37} los servicios educativos, el aporte realizado al Fondo Nacional de Salud (FONASA) por los beneficiarios del Sistema Nacional Integrado de Salud (SNIS), las operaciones de intermediación financiera,³⁸ diarios, periódicos, revistas y material educativo, y algunos juegos de azar.

La selección de bienes y servicios gravados a la tasa mínima es correcta porque, en conjunto,³⁹ su participación es más alta en el consumo de los hogares de menores ingresos: la participación de los bienes y servicios exonerados en el consumo del 40% más pobre de la población (19,9%, en promedio) es más alta que en los deciles 5 a 10 (17,7% en promedio). Esto no impide que los deciles de más altos ingresos sean los mayores beneficiarios de las exoneraciones, dada su mayor participación en el consumo de los bienes y servicios exonerados: en este sentido el gasto tributario del segundo grupo más que duplica (106,4%) al del primer grupo.

Lo mismo se observa al analizar los bienes y servicios exonerados. La selección es correcta porque, en conjunto, su participación es más alta en el consumo de los hogares de menores ingresos: la participación de los bienes y servicios exonerados en el consumo del 40% más pobre de la población (27,1%, en promedio) es más alta que en los deciles 5 a 10 (24,2% en promedio). Nuevamente esto no impide que los deciles de más altos ingresos sean los mayores beneficiarios de las exoneraciones, en virtud de su mayor participación en el consumo de los bienes y servicios exonerados: en este caso, el gasto tributario del segundo grupo (exoneraciones más la tasa reducida) más que duplica (107%) al del primer grupo.

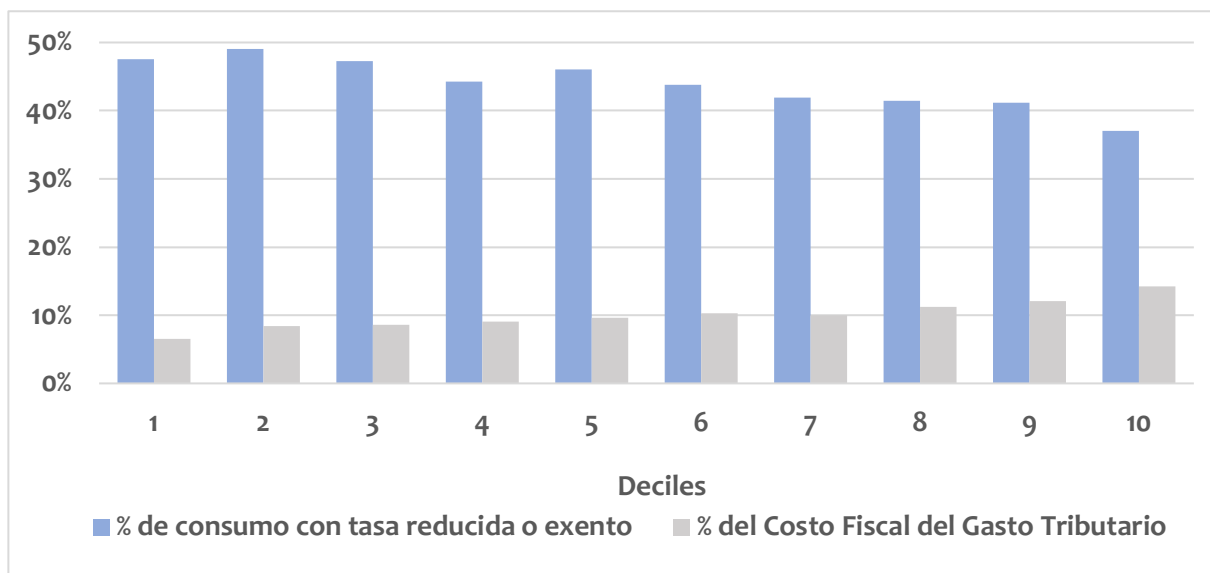
³⁶ La gasolina está gravada con el impuesto selectivo al consumo (ISC), que representa aproximadamente el 45% del precio de venta al público.

³⁷ Por la Ley 18.109, de abril de 2007.

³⁸ Los intereses de los créditos otorgados a personas físicas (consumo final) están gravados con la *tasa básica* del IVA.

³⁹ Si se considerasen por separado algunos bienes o servicios exonerados, la conclusión no sería la misma. Por ejemplo, del procesamiento de la ENGIH surge que la educación privada tiene una participación mayor en el consumo (sin valor locativo) del 20% de más altos ingresos (4,0%) que en el del 40% de más bajos ingresos (1,9%). Por otro lado, mientras que el gasto en educación de los dos deciles más altos es el 34,4% del gasto total en educación, el del 40% más pobre es el 16,3%, menos de la mitad.

Gráfico 8: Consumo exento y costo del gasto tributario por decil de ingreso, Uruguay, 2018 (en porcentaje)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de la ENGIH 2016-17 y legislación actualizada.

La estimación del IVA P realizada contempló dos escenarios. En el primero se realizó lo siguiente: i) se unificó la tasa del IVA en 21%; ii) se gravaron los productos de la canasta básica hoy exonerados (básicamente la leche) y iii) se derogó la rebaja de 2 puntos del IVA para las compras realizadas con tarjetas de débito y la de 5 puntos a los gastos en restaurantes y en alquiler de automóviles sin chofer realizados con tarjetas de débito o crédito. Adicionalmente, se transfiere a los hogares de los tres deciles de más bajos ingresos un monto equivalente al aumento del IVA experimentado por el tercer decil, para compensarlos por el aumento de la presión tributaria producto de esta reforma. Las modificaciones permitirían alcanzar un aumento de la recaudación equivalente al 0,87% del PIB, porcentaje al que se debería restar un 0,23% del PIB para compensar a los tres deciles de menores ingresos. De este modo, el aumento neto en la recaudación llegaría al 0,63% del PIB.⁴⁰

En el segundo escenario se aplica lo siguiente: i) se mantiene la *tasa básica* del impuesto en un 22%, pero se aumenta la *tasa mínima* del 10% actual al 17%; ii) se gravan a la nueva *tasa mínima* los productos de la canasta básica hoy exonerados (básicamente la leche) y iii) se deroga la rebaja de 2 puntos del IVA a las compras realizadas con tarjetas de débito y la de 5 puntos a los gastos en restaurantes y en alquiler de automóviles sin chofer realizados con tarjetas de débito o crédito. Nuevamente, la propuesta se completa con la transferencia a los hogares de los tres deciles de más bajos ingresos del monto equivalente al aumento del IVA experimentado por el

⁴⁰ Como ya fue señalado en la nota de pie número 38, el peso de la recaudación del IVA a la *tasa mínima* según la ENGIH (13,7%) prácticamente duplica al peso en las cifras publicadas por la DGI (6,9% en 2017, el año de la Encuesta). Por lo tanto, es probable que la simulación que reduce 1 punto la *tasa básica* y aumenta 11 puntos la *tasa mínima*, sobreestime el rendimiento de la reforma. Si se siguen las cifras de recaudación publicadas por la DGI y las estimaciones de gasto tributario realizadas por dicha institución, el rendimiento bruto de la reforma sería menor: un 0,55% del PIB en vez de un 0,87% del PIB.

tercer decil, para (más) que compensarlos por esta suba de la tasa mínima. En este escenario el rendimiento bruto de la reforma se estima en un 0,75% del PIB; la transferencia, en un 0,19% del producto y el rendimiento neto, en un 0,56% del PIB.⁴¹

**Cuadro 8: Impacto fiscal y distributivo del IVA P por deciles de ingreso, Uruguay, 2018
(porcentaje del PIB)**

DECIL	IVA ACTUAL 22%	21% IVA P	22% IVA P Min. 17%
01	0,33%	0,31%	0,32%
02	0,40%	0,40%	0,40%
03	0,44%	0,44%	0,44%
04	0,51%	0,58%	0,57%
05	0,50%	0,58%	0,57%
06	0,58%	0,67%	0,66%
07	0,61%	0,69%	0,68%
08	0,69%	0,79%	0,77%
09	0,75%	0,85%	0,84%
10	1,04%	1,16%	1,16%
Total	5,85%	6,48%	6,41%

Fuente: Elaboración propia sobre la base de ENGIH 2016/2018 y DGI.

⁴¹ En este caso, si se siguieran las cifras de recaudación publicadas por la DGI y sus estimaciones de gasto tributario, el rendimiento bruto de la reforma sería de 0,63% del PIB en vez de llegar al 0,75% del PIB.

El IVA P en Argentina: estimación de impactos recaudatorios y distributivos

Como ya se ha adelantado, para evaluar la potencial implementación del IVA P en Argentina, se realizaron microsimulaciones tomando como referencia la información contenida en la ENGHO 2017-18, cuyos resultados se presentan a continuación en las siguientes secciones.

Introducción

Desde sus orígenes,⁴² el IVA ha sido implementado como un impuesto tipo consumo, en cuyo caso las inversiones se encuentran desgravadas. El tributo se aplica bajo el principio de destino, por lo que las exportaciones no son alcanzadas por el mismo. Las reformas a su diseño implementadas en los años noventa incrementaron su importancia recaudatoria, principalmente a partir de la ampliación de su base imponible y del aumento, en 1995, de la alícuota general, que llegó hasta el 21% (inicialmente era del 13%). Esta se mantiene hasta la actualidad y resulta una de las más elevadas entre los países de ALC, al nivel de las tasas vigentes en varios países desarrollados (OCDE, 2018). En virtud de estos cambios, y por la acumulación de mejoras en la administración del tributo a través de los años, la recaudación del IVA en Argentina ha experimentado un sostenido crecimiento hasta alcanzar niveles superiores al 7% del PIB y una participación relativa de alrededor del 25% de la carga tributaria total durante la última década (OCDE/CEPAL/BID/CIAT, 2020).

Más allá de la consolidación del IVA como principal instrumento de recaudación tributaria, en Argentina –así como en la gran mayoría de los países de la región– existen indicios que sugieren que la recaudación efectiva de este tributo es considerablemente menor a la que podría recaudarse y que la brecha resultante está compuesta, fundamentalmente, por dos componentes muy recurrentes a nivel regional: la evasión impositiva y los gastos tributarios (Gómez Sabaini y Morán, 2016). En cuanto al primero de ellos, aunque para el caso argentino es escasa la evidencia disponible,⁴³ estimaciones recientes del Fondo Monetario Internacional (FMI) (FMI, 2019b) sugieren que la magnitud del incumplimiento tributario asociado al IVA rondaría el 33,6% de la recaudación teórica para el año 2018, equivalente a ingresos (resignados) por un monto del orden de 3,7% del PIB. En cuanto al segundo componente de la brecha, la aplicación de distintos tratamientos diferenciales (exenciones y tasas reducidas) sobre el IVA resultan en un sacrificio de recursos tributarios que, según las estimaciones oficiales del Ministerio de Economía, habría alcanzado una magnitud equivalente al 1,3% del PIB en 2018.

Cabe destacar que en la normativa vigente del IVA en Argentina es posible distinguir tres tipos básicos de tratamientos diferenciales⁴⁴ respecto de la aplicación de la alícuota general del 21%. Sin la finalidad de ser exhaustivos, se aplican:

⁴² En línea con la tendencia tributaria a nivel internacional, Argentina ha sido uno de los países pioneros de América Latina en introducir el IVA en su sistema tributario, concretamente a partir de enero de 1975 y en sustitución del impuesto a las ventas de la órbita nacional y del impuesto sobre las actividades lucrativas de las provincias (que pocos años después fue restituido y mantenido hasta la actualidad como impuesto sobre los ingresos brutos).

⁴³ La última estimación oficial por parte de la Administración Tributaria nacional (AFIP) data del año 2008.

⁴⁴ El listado completo de tratamientos diferenciales, así como los detalles de su implementación, pueden encontrarse en la norma vigente del IVA (Ley 23.349, texto ordenado de 1997, y sus modificaciones).

- a) Una tasa reducida del 10,5% sobre las ventas de animales vivos, carnes y despojos animales,⁴⁵ productos de panadería, frutas, verduras, granos y legumbres secas, miel, harina de trigo, cuero bovino, granos de soja, fertilizantes químicos, además de las prestaciones de servicios agrícolas, la construcción de viviendas, los diarios y revistas, la asistencia sanitaria médica (mutuales y medicina prepaga), las cooperativas de trabajo y las obras de arte, entre otros.
- b) Diversas exenciones sobre las ventas de leche (sin aditivos), agua natural, medicamentos para uso humano, libros y publicaciones, además de la educación privada, la mayoría de los intereses pasivos y activos, la locación de inmuebles para casa-habitación y rurales, los servicios funerarios, los taxis y remises, y el transporte internacional de pasajeros, entre otros. A ello se deben adicionar otras exenciones de carácter subjetivo, como las que se aplican sobre las prestaciones de servicios realizadas por el Estado nacional, las provincias y municipalidades, así como por comedores escolares o universitarios y obras sociales legalmente reconocidas.
- c) Una tasa incrementada del 27% (que, contrariamente, representaría un gasto tributario negativo) para las ventas de gas, energía eléctrica y agua potable (todas reguladas por medidor), así como la provisión de los servicios vinculados a los mismos y servicios de telecomunicaciones.

Esta estructura de exenciones y alícuotas reducidas (10,5%) e incrementadas (27%) aleja el diseño del impuesto de un esquema neutral entre sectores económicos y, además, en los dos primeros casos, erosiona la capacidad recaudatoria del IVA. Al respecto, existe consenso académico general acerca de la conveniencia de instrumentar este tributo con una alícuota uniforme a lo largo de la cadena de valor y sobre una base imponible amplia (Keen, 2013; James, 2015; Schenk, Thuronyi y Cui, 2015). El establecimiento de tasas diferenciales en el IVA resulta, en la mayoría de los casos, una práctica contradictoria con los objetivos de suficiencia, neutralidad y simplicidad que suelen esgrimirse como fundamentación de su existencia. No solo pueden fallar en la deseable simplificación de la administración del impuesto y la reducción de los costos de cumplimiento para el contribuyente, sino que, aún más importante, pueden significar un instrumento ineficiente y contraproducente cuando lo que se busca es atenuar los efectos de su carga impositiva sobre los contribuyentes de menores ingresos de la población (Abramovsky, Phillips y Warwick, 2017).

En esa línea, el objetivo de esta sección es evaluar los impactos potenciales de la implementación de un IVA P en Argentina mediante una microsimulación, de acuerdo con la metodología utilizada en los estudios desarrollados por Barreix, Bès y Roca (2010; 2012) para otros países de América Latina.

⁴⁵ Incluye ganado bovino, ovino, camélido y caprino, además de porcinos, aves y conejos, incorporados a partir de 2018 en virtud de la Ley 27.430.

Consideraciones metodológicas

Con el objetivo de evaluar el impacto fiscal y distributivo de una potencial implementación del IVA P, el presente informe presenta los resultados de una microsimulación sobre la base de la información recolectada por la ENGHO elaborada por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC).

De acuerdo con la metodología de la ENGHO, cuya versión más reciente corresponde al período que abarca de noviembre de 2017 a noviembre de 2018, se define al gasto de los hogares como la sumatoria de gastos de consumo en alimentos, bebidas, higiene personal, tocador, belleza, descartables, medicamentos y elementos de primeros auxilios, así como también aquellos gastos en educación, salud, vestimenta, turismo, elementos para el hogar, refacciones, compra de automóviles y servicios públicos, entre otros (INDEC, 2020). En el presente informe dicho gasto también es denominado “consumo final de los hogares” y se corresponde con la base imponible gravable del IVA de los hogares en Argentina.

En consonancia con la literatura existente, la unidad de análisis de este informe es el individuo⁴⁶ y el indicador de bienestar utilizado para determinar la incidencia distributiva del IVA es el ingreso corriente,⁴⁷ a partir de lo cual es esperable comprobar el carácter regresivo del gravamen.⁴⁸ Una vez definidos estos criterios metodológicos, el ejercicio de microsimulación consiste, en primera instancia, en identificar y asignar cada una de las alícuotas establecidas en la normativa vigente⁴⁹ a cada uno de los bienes y servicios que componen la base imponible del IVA a partir de los datos de la ENGHO. Vale aclarar que, si bien las exenciones de un bien o servicio destinado a consumo final benefician solo al último eslabón de la cadena productiva, quedando gravadas todas las etapas anteriores, al no disponer de una matriz de insumo-producto actualizada (la última data de 1997), se asume que el impacto de la carga impositiva recae completamente sobre cada artículo gravado. Como esto representa una limitación estadística para estimar los potenciales impactos fiscales y distributivos, los resultados deberán ser considerados con su debida cautela al momento de extraer conclusiones generales.

Como segundo paso, se calcula la carga impositiva del IVA correspondiente a los niveles de consumo de los individuos contemplados en la ENGHO. Asimismo, una vez generalizada la tasa al 21%, se obtiene el gasto tributario, como diferencia respecto de la estructura de tratamientos diferenciales, con lo cual se obtiene la recaudación estimada del impuesto y el gasto tributario vinculado al mismo, asumiendo un cumplimiento completo de la obligación tributaria en cada una de las transacciones. No obstante, considerando que en Argentina el nivel de evasión del IVA resulta significativo y del orden del 33,6%, de acuerdo con la estimación reciente del FMI (2019b),

⁴⁶ Para los objetivos de este estudio, dada la dificultad de distribuir bienes y servicios de consumo conjunto, se considera el consumo per cápita familiar definido como la división del consumo total de cada hogar por la cantidad de miembros que lo componen.

⁴⁷ Aunque también es tema debatible, en este informe se ha optado por no efectuar ajustes por subdeclaración de ingresos o de consumos. Para más detalles al respecto, véase Gasparini, Cicowiez y Sosa Escudero (2013).

⁴⁸ Esto es comprobable tanto en estudios de países desarrollados (Thomas, 2020) como en otros aplicados en países en desarrollo (Phillips et al., 2018). Para el caso argentino también existen antecedentes en la misma línea (Fernández, Guadarucci y Puig, 2016).

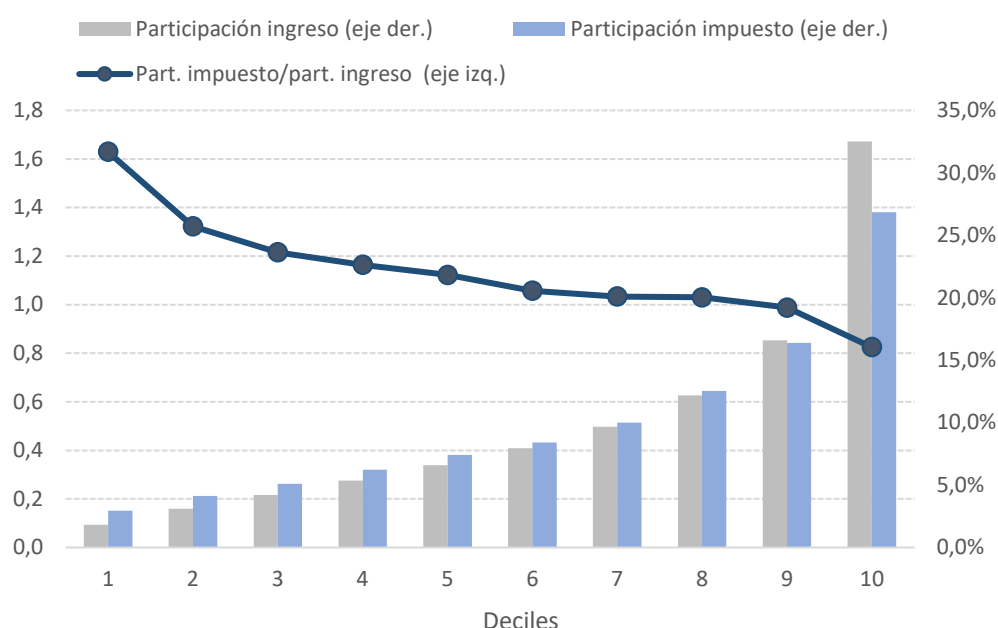
⁴⁹ La alícuota del 27% no sufre cambios en la simulación, ya que no representa un sacrificio en términos fiscales (a pesar de su costo de eficiencia).

se incluye un ajuste por nivel de incumplimiento –aplicando la misma tasa a todos los hogares–, que reduce la cuantía de ambos conceptos. A su vez, para compatibilizar la recaudación estimada según la ENGHO –y ajustada por evasión– con la recaudación efectiva del IVA que surge de las cifras oficiales, se realiza un ajuste sobre este último concepto a fin de considerar solo la parte que proviene del consumo final de los hogares, excluyendo los ingresos tributarios atribuibles al consumo del gobierno, al consumo intermedio de sectores exonerados y al consumo final de instituciones sin fines de lucro (AFIP, 2008). Una vez estimada la recaudación efectiva del IVA asimilable al consumo relevado en la ENGHO, se procede finalmente a su distribución según los deciles de ingresos de la población que surgen de dicha encuesta.⁵⁰

Análisis distributivo del impuesto y de sus tratamientos diferenciales

En el gráfico 9 se presenta un análisis de la distribución del impuesto y de los ingresos por decil, indicados por las barras, y la relación entre ellos (denominada presión tributaria), indicada por la línea. De acuerdo con estos datos, en Argentina se observa que a medida que los ingresos aumentan, la carga tributaria que enfrentan dichos individuos desciende. Mientras que la participación del primer decil en el pago del impuesto duplica prácticamente su participación en la distribución del ingreso, para el decil de mayores ingresos esta relación se invierte y apenas representa el 75% (si bien, en el agregado, dicho decil aportaría más del 25% de la recaudación total por el IVA). Esto sugiere que en Argentina el IVA adquiere un carácter regresivo cuando se considera la distribución del ingreso corriente de los individuos, incluso ante la presencia de gastos tributarios, varios de los cuales apuntan a mitigar dicho impacto.

Gráfico 9: Incidencia distributiva del IVA en función del ingreso corriente, 2018

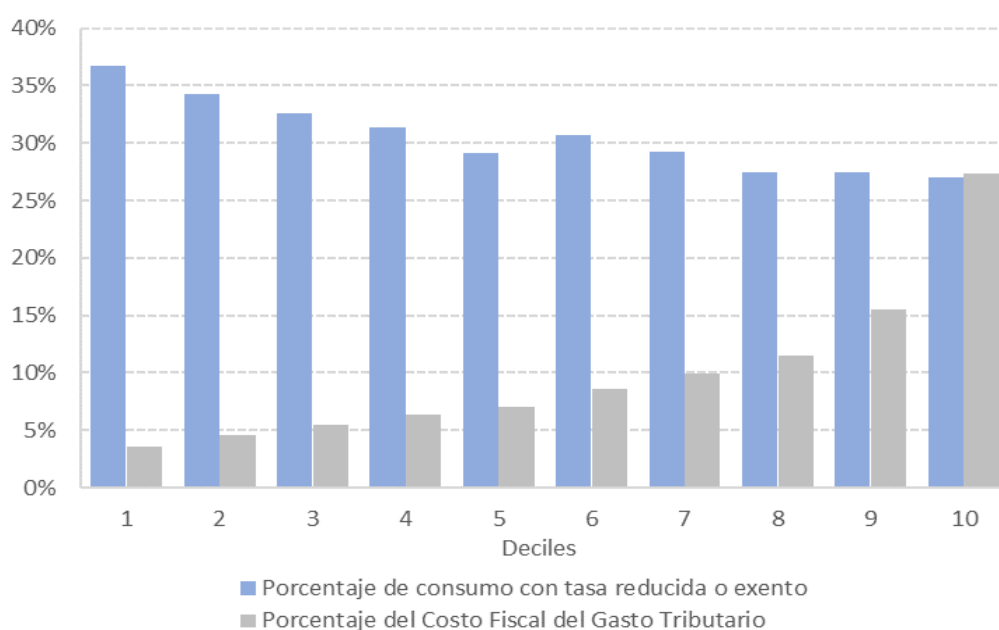


Fuente: Elaboración propia sobre la base de la ENGHO 2017-18 y legislación actualizada.

⁵⁰ En este informe se ha optado por no efectuar ajustes por subdeclaración de ingresos o de consumos, siguiendo la línea planteada en Gasparini, Cicowiez y Sosa Escudero (2013).

A su vez, el consumo atribuible a los cuatro primeros deciles de menores ingresos contiene más de un 30% de bienes y servicios sujetos a tratamientos diferenciales (tasas reducidas y exenciones), tal como puede comprobarse en el gráfico 10. Sin embargo, este segmento de la población se beneficia, conjuntamente, solo del 20% del gasto tributario total en el IVA.⁵¹ En cambio, para el 10% más rico de la población la proporción de consumos con tratamiento diferencial ronda el 27%, pero dicho segmento se beneficia del 27,4% del gasto tributario del gravamen (en términos de su costo fiscal estimado). Por lo tanto, el subsidio implícito al consumo del decil de mayores ingresos implica un sacrificio fiscal superior al de los deciles de menores ingresos. Esto muestra que, si se eliminaran los tratamientos diferenciales y se generalizara la tasa del tributo, el incremento potencial de la recaudación provendría principalmente de los deciles de mayores ingresos de la población.

Gráfico 10: Distribución del consumo y gasto tributario según decil de ingreso, 2018



Fuente: Elaboración propia sobre la base de la ENGHO 2017-18 y legislación actualizada.

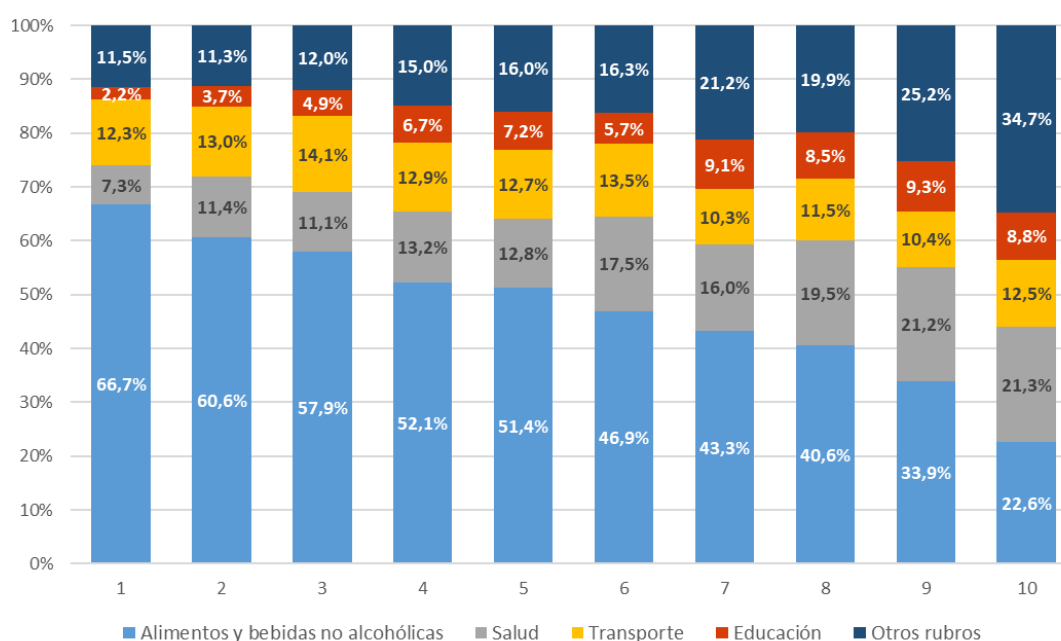
El gasto tributario que representan los bienes y servicios sujetos a tratamientos diferenciales se distribuye de forma heterogénea según el rubro del cual se trate. Así, los datos estimados para 2018 arrojan que, aproximadamente, el 40% del gasto tributario está asociado al rubro alimentos y bebidas no alcohólicas, al cual le siguen en orden de importancia los rubros de salud (17,6%),

⁵¹ De acuerdo con la información que surge de la ENGHO, el gasto tributario asociado al IVA en 2018 representaría un sacrificio fiscal del 20,2% de la recaudación del tributo correspondiente al consumo final de los hogares.

transporte (12,1%) y educación (7,7%). El remanente (22,9%), denominado “otros rubros”, corresponde a la sumatoria de otros rubros de bienes y servicios consumidos por los hogares.⁵²

El gráfico 11 muestra que la distribución de estos consumos con tratamiento especial (tasa reducida y exentos) no es uniforme según deciles de ingreso. Por ejemplo, el rubro de alimentos y bebidas (no alcohólicas) representa las dos terceras partes del gasto tributario total atribuible al decil de menores ingresos y reduce gradualmente su relevancia hacia los deciles más ricos. Es decir, dicho rubro de gasto tributario presenta un carácter claramente progresivo. Por el contrario, los rubros de salud y educación –así como un amplio conjunto de otros rubros– muestran un resultado inverso, lo cual representa un beneficio creciente para aquellos individuos de mayores ingresos. Por lo tanto, el impacto distributivo de los gastos tributarios en el IVA habilita a cuestionar su conveniencia, además de los problemas administrativos que origina.

Gráfico 11: Gasto tributario en el IVA, por rubros principales y deciles de ingreso, 2018 (porcentaje del PIB)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de la ENGHO 2017-18 y legislación actualizada.

Estimación de impactos del IVA P

En la presente sección se analizan los resultados estimados de una posible generalización de la tasa del IVA al 21% y, por lo tanto, de la eliminación de gastos tributarios para 2018. En virtud del potencial impacto distributivo que esta política podría traer aparejado, esta microsimulación incorpora, además, la implementación de una transferencia monetaria para los 4 deciles de menores ingresos como mecanismo para mitigar dichos efectos. Esta transferencia, que a los efectos del presente trabajo se denomina *devolución*, adquiere la característica de compensación

⁵² A saber: equipamiento y mantenimiento del hogar; recreación y cultura; vivienda, agua, electricidad, gas y otros combustibles; restaurantes y hoteles; indumentaria; comunicaciones; bebidas alcohólicas y cigarrillos; y bienes y servicios restantes.

de “tipo Slutsky”, lo que significa que su cuantía es equivalente al aumento del impuesto producto de la unificación de la tasa, permitiendo la eliminación del efecto precio que resulta luego de la modificación del IVA (Barreix, Bès y Roca, 2010; 2012). A su vez, se efectúa una compensación adicional, aquí denominada *compensación plus*, la cual se encuentra determinada por la diferencia del incremento del IVA estimado para el decil 4 y el aumento impositivo percibido por los deciles 1, 2 y 3, una vez descontada la *devolución* mencionada. En suma, la transferencia total para cada uno de los individuos beneficiarios de la implementación de esta política estaría compuesta por una *devolución* y una *compensación plus*.

Tal como se expone en el cuadro 9, la recaudación del IVA actual correspondiente al consumo de los hogares alcanza al 5,24% del PIB en 2018, lo cual ascendería al 6,30% al generalizar la alícuota al 21%, lo cual redundaría en una ganancia potencial del 1,06% del PIB. Sin embargo, debido a su regresividad, implementar una compensación como la mencionada previamente resulta primordial. Considerando los datos de la ENGHO, esta política de transferencias tendría como población objetivo a 16,1 millones de beneficiarios potenciales, los cuales representarían el 40% de la población más pobre de Argentina y recibirían, en promedio, una suma anual de Ar\$ 2.457 en concepto de transferencia monetaria total.⁵³

Cuadro 9: Impacto fiscal del IVA P por deciles de ingreso, Argentina, 2018 (porcentaje del PIB)

Deciles	Recaudación IVA Actual (1)	Recaudación IVA Generalizado (2)	Aumento de IVA (3) = (2)-(1)	Devolución (4)	Compensación Plus (5)	Transferencia total (6) = (4)+(5)	Recaudación IVA Personalizado (7) = (2)-(6)	Diferencia IVA (8)=(7)-(1) (en p.p.)
1	0,15%	0,19%	0,04%	0,04%	0,03%	0,07%	0,12%	-0,03
2	0,22%	0,26%	0,05%	0,05%	0,02%	0,07%	0,20%	-0,02
3	0,27%	0,33%	0,06%	0,06%	0,01%	0,07%	0,26%	-0,01
4	0,33%	0,39%	0,07%	0,07%	-	0,07%	0,33%	0,00
5	0,39%	0,46%	0,07%	-	-	-	0,46%	0,07
6	0,44%	0,53%	0,09%	-	-	-	0,53%	0,09
7	0,52%	0,63%	0,10%	-	-	-	0,63%	0,10
8	0,66%	0,78%	0,12%	-	-	-	0,78%	0,12
9	0,86%	1,02%	0,16%	-	-	-	1,02%	0,16
10	1,41%	1,70%	0,29%	-	-	-	1,70%	0,29
Total	5,24%	6,30%	1,06%	0,21%	0,06%	0,27%	6,02%	0,79

Fuente: Elaboración propia sobre la base de la ENGHO 2017-18, AFIP e INDEC.

⁵³ La composición de dicha transferencia variaría según el decil del que se trate. Por un lado, la *devolución* por aumento del IVA que enfrenta cada decil tras la generalización de la alícuota al 21% resultará creciente a medida que los ingresos de los beneficiarios aumentan. Por otro lado, la *compensación plus*, que se utiliza como una transferencia adicional niveladora entre los beneficiarios potenciales, será decreciente a medida que se elevan los ingresos. En suma, la transferencia total provocaría que los beneficiarios potenciales perciban pagos que representan entre el 180% y el 100% del aumento del IVA, respectivamente para los primeros cuatro deciles.

En cuanto a los costos ficales, se estima que la *devolución* alcance el 0,21% del PIB, lo que, sumado al costo fiscal de la *compensación plus* (0,06% del PIB), implicaría una transferencia total del 0,27% del PIB (cuadro 9). Esto no solo significaría que la recaudación del IVA aumente hasta el 6,02% del PIB (15% adicional) sino que, una vez considerados los montos de compensación, también mejoraría el impacto distributivo del impuesto. Efectivamente, los tres primeros deciles verían reducida su contribución a la recaudación total del tributo y el cuarto decil la mantendría invariante. El aumento de la carga impositiva, resultante de la generalización de la tasa del IVA, recaería principalmente sobre los deciles de mayores ingresos.⁵⁴

Una alternativa de implementación práctica en Argentina

El ejercicio de microsimulación presentado en la sección anterior sigue la metodología implementada en el estudio de Barreix, Bès y Roca (2010), ya que utiliza la información de la ENIGHO para ordenar a la población en deciles proporcionales de individuos de acuerdo con el nivel de sus ingresos corrientes. Esta aproximación metodológica tiene la ventaja de permitir múltiples opciones y variantes para conseguir la mitigación del potencial impacto regresivo que traería aparejado la aplicación de un IVA generalizado. Sin embargo, este enfoque obligaría a una actualización periódica de las estimaciones realizadas para determinar el universo de beneficiarios potenciales de las transferencias compensatorias propuestas. Por dicha razón, y a los efectos de enriquecer y robustecer el análisis llevado a cabo, en esta sección se evalúa una variante de implementación práctica adaptada específicamente al caso argentino.

En primer lugar, se destaca que Argentina es uno de los países de la región con experiencia en lo que se refiere a mecanismos orientados a morigerar la regresividad asociada al IVA. Si bien en todas las oportunidades dichos mecanismos se han implementado directamente sobre la estructura vigente del tributo, las modalidades adoptadas en años recientes han generado algunos resultados que pueden brindar aprendizajes para mejorar la eventual instrumentación de un IVA P (recuadro 1).

⁵⁴ En cuanto al impacto distributivo global de la medida, el coeficiente de Gini pasaría de 0,436 a 0,445 luego de la aplicación del IVA en la situación vigente; se incrementaría hasta 0,448 si se generalizara la tasa del 21% del IVA y resultaría igual a 0,442 con la alternativa del IVA P de acuerdo con la metodología desarrollada más arriba.

Recuadro 1: La experiencia argentina con el reintegro del IVA para mitigar su impacto regresivo

En julio de 2016 se implementó un régimen de reintegro de una proporción del IVA contenido en el monto de las operaciones por las compras de bienes para consumo final, realizadas en comercios minoristas y/o mayoristas, mediante la utilización de tarjetas de débito u otras equivalentes. Este programa estaba dirigido a un amplio grupo de beneficiarios: a) jubilados y pensionados que cumplieran ciertos requisitos; b) beneficiarios de la Asignación Universal por Hijo (AUH); y c) titulares de la Asignación Universal por Embarazo (AUE). De acuerdo con la Ley N.º 27.253, la magnitud del reintegro no podía ser inferior al 15% del monto consumido, con un tope máximo de Ar\$ 300 por mes y por beneficiario, cifra establecida por el poder ejecutivo nacional y ajustable periódicamente en función del costo de la canasta básica de alimentos.

El régimen mencionado estuvo vigente durante 30 meses, hasta diciembre de 2018. A lo largo de ese período se pudo comprobar un impacto muy limitado del beneficio, en gran parte debido al bajo grado de utilización de la tarjeta de débito como medio de pago habitual en el grupo objetivo. Según cifras oficiales, el valor máximo de beneficiarios (titulares) que recibieron este reintegro parcial del IVA pagado fue de 1,64 millones en diciembre de 2018. De este universo, el 47% correspondía a jubilados con haber mínimo, el 34% a pensionados y solo el 18% a beneficiarios de la AUH. También se observó que el monto promedio de la devolución nunca alcanzó el tope máximo establecido, a pesar de su falta de actualización y de su disminución en términos reales dentro de un contexto de elevada inflación de precios. El costo fiscal asociado, según la Secretaría de Hacienda, resultó ser muy inferior al presupuestado, y se estima en Ar\$ 847 millones (0,010% del PIB) en 2016; Ar\$ 1.970 millones (0,018% del PIB) en 2017 y Ar\$ 2.386 (0,016% del PIB) en 2018.

Este régimen de reintegro de una porción del IVA fue reinstaurado a partir de marzo de 2020 y su vigencia fue prorrogada en varias oportunidades. Las características de esta nueva versión de la medida fueron similares a las aplicadas entre 2016 y 2018, aunque el tope máximo de reintegro mensual se fijó en Ar\$ 700 por beneficiario y se limitó a Ar\$ 1.400 por hogar, con algunas exclusiones adicionales para definir mejor el segmento de beneficiarios. Si bien no se ha podido contar con evidencia oficial acerca del impacto de este régimen de reintegro, la eficacia de la medida para morigerar la regresividad del IVA continúa viéndose limitada por dos aspectos fundamentales de su diseño: la fijación de topes máximos en términos nominales y la baja utilización de las tarjetas de débito para realizar compras por parte de los beneficiarios potenciales.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Jefatura de Gabinete de Ministros (2019).

Sobre la base de estos antecedentes, se plantea una alternativa práctica del IVA P, que parte de la misma estrategia de generalización de la alícuota del 21% para todos aquellos bienes y servicios de consumo final, que actualmente se hallen sujetos a algún tratamiento diferencial (tasa reducida del 10,5% o exenciones), contemplando un mecanismo de compensación para mitigar el esperable impacto regresivo de esta medida tributaria. Para ello, se considera el universo de beneficiarios potenciales de dicha transferencia de acuerdo con el criterio actualmente en vigencia, mencionado en el recuadro 1. En ese sentido, a los efectos de implementar una alternativa práctica, se busca que el beneficio alcance potencialmente a todos aquellos hogares en los que la ENGHO identifica al menos una persona que reciba, al momento de la simulación y con referencia al año 2018: 1) una jubilación, pensión por fallecimiento, por

discapacidad u otra pensión no contributiva por un monto de haber mínimo o 2) una transferencia en concepto de AUH y/o AUE.

Esta aproximación metodológica (a la que se refiere como de “beneficiarios particulares” para diferenciarla del ejercicio elaborado en la sección anterior) permitiría abarcar un amplio universo de unos 15,9 millones de beneficiarios, cifra similar al ejercicio estándar del IVA P. En esta alternativa, el método de focalización (jubilados, pensionados, AUH y AUE) admite la existencia de beneficiarios potenciales en todos los deciles de la población. Sin embargo, debido a que se comprueba un elevado grado de concentración de estos individuos en los deciles de menores ingresos, resulta esperable que el costo fiscal de la medida termine distribuyéndose de manera más equitativa que la situación actual.

En el cuadro 10 se expone la estimación alternativa de un IVA P con alícuota generalizada del 21% y con un mecanismo de compensación focalizado en beneficiarios particulares. Este ejercicio comprueba que, luego de la generalización la alícuota y el aumento estimado de la recaudación del IVA (solo consumo final) hasta el 6,30% del PIB en 2018, el costo fiscal que implicaría implementar una transferencia monetaria no condicionada según los criterios explicados alcanzaría a un 0,33% del PIB, con una distribución de la compensación total que decrece con el nivel de ingreso. Además, la recaudación final (descontado el costo fiscal total de la transferencia) ascendería al 5,97% del PIB, lo que significaría un incremento respecto de la situación actual o vigente de 0,73 puntos porcentuales, en cuyo caso el aporte de cada decil de la población tendría un impacto progresivo (disminuyendo la regresividad implícita del IVA) al aumentar proporcionalmente con el nivel de ingresos considerado.⁵⁵

Cuadro 10: Estimación alternativa del impacto fiscal del IVA P por deciles de ingreso, Argentina, 2018 (porcentaje del PIB)

Deciles	Recaudación IVA Actual (1)	Recaudación IVA Generalizado (2)	Aumento Potencial en IVA (3)	Transferencia total (4)	Recaudación IVA Personalizado (5) = (2)-(4)	Diferencia IVA (6) = (5) - (1) (en p.p.)
1	0,15%	0,19%	0,04%	0,05%	0,15%	-0,01
2	0,22%	0,26%	0,05%	0,04%	0,22%	0,00
3	0,27%	0,33%	0,06%	0,04%	0,28%	0,02
4	0,33%	0,39%	0,07%	0,04%	0,35%	0,03
5	0,39%	0,46%	0,07%	0,04%	0,42%	0,03
6	0,44%	0,53%	0,09%	0,04%	0,49%	0,05
7	0,52%	0,63%	0,10%	0,03%	0,60%	0,08
8	0,66%	0,78%	0,12%	0,02%	0,76%	0,10
9	0,86%	1,02%	0,16%	0,01%	1,01%	0,15
10	1,41%	1,70%	0,29%	0,01%	1,69%	0,28
Total	5,24%	6,30%	1,06%	0,33%	5,97%	0,73

Fuente: Elaboración propia sobre la base de la ENGHO 2017/18 y legislación actualizada.

⁵⁵ Con esta alternativa práctica del IVA P, el coeficiente de Gini se ubicaría en un valor de 0,444 después de la aplicación del tributo y se mantendría por debajo del mismo valor calculado para el diseño actual del IVA (0,445).

Implementación del IVA P en Costa Rica: estimación de impacto recaudatorio y distributivo

Introducción

El sistema de IGV que fue sustituido por el IVA contemplaba principalmente el impuesto a productos y muy escasos servicios. Bajo el nuevo marco de implementación del IVA, principalmente se opta por:

- a) Tarifas reducidas del 1% para los productos de la canasta básica tributaria.
- b) Tarifas reducidas del 2% para los productos médicos.
- c) Tarifas reducidas del 2% para los servicios educativos.
- d) Tarifas reducidas del 4% con derecho a devolución si el pago es por medio de tarjetas de crédito o débito para servicios de salud.
- e) Gravar la mayoría de los servicios que antes estaban exentos manteniendo la tarifa general del 13%.
- f) Rangos de montos de consumo exento de IVA para electricidad, agua y alquileres.
- g) Los transportes públicos de pasajeros siguen exentos.

Este sistema de tarifas diferenciadas genera un efecto positivo en el ingreso después del impuesto de los hogares que se encuentran en vulnerabilidad. Lo anterior no evita un mayor aprovechamiento absoluto de las exoneraciones por parte los deciles de mayor ingreso

Es por eso, que, como alternativa, cabe la implementación del IVA P, el cual plantea “resolver la trinidad imposible de los impuestos al consumo”. La ampliación de la base imponible elimina las exenciones de bienes y servicios que frecuentemente se introducen a efectos de favorecer a los individuos de menores ingresos y que acaban beneficiando 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. Dentro de este contexto, se implementan compensaciones para los hogares con más vulnerabilidad de ingreso.

La aplicación de la compensación a distintas tarifas generales muestra un alivio en la carga tributaria de los deciles a los cuales se destina.

Cuadro 11: Resultados de simulaciones de escenarios, con tasa del IVA generalizada (con devolución), por decil de ingreso, Costa Rica, 2018 (porcentaje del PIB)

DECIL NACIONAL	IVA ACTUAL	12% IVA P	13% IVA P	14% IVA P	15% IVA P
01	0,14%	0,08%	0,07%	0,06%	0,04%
02	0,16%	0,12%	0,11%	0,10%	0,09%
03	0,20%	0,17%	0,16%	0,16%	0,15%
04	0,24%	0,38%	0,41%	0,44%	0,48%
05	0,27%	0,43%	0,47%	0,50%	0,54%
06	0,32%	0,50%	0,54%	0,58%	0,62%
07	0,38%	0,57%	0,62%	0,66%	0,71%
08	0,45%	0,66%	0,71%	0,77%	0,82%
09	0,71%	0,98%	1,06%	1,14%	1,22%
10	1,18%	1,50%	1,62%	1,74%	1,86%
No residentes	0,56%	0,62%	0,67%	0,72%	0,77%
Total	4,59%	6,01%	6,44%	6,87%	7,30%

Fuente: Elaboración propia con los datos de la ENIGH 2018.

Metodología para el IVA P

El primer paso de la metodología consistió en determinar el monto de las cuotas de impuesto actuales, sugeridas y de compensación. Para este primer paso, se utilizó la base de datos de la ENIGH 2018. La información se ha ajustado anualmente con los datos que se encuentran en el Cuadro de Oferta y Utilización (COU) con el fin de consolidar la información con las cuentas nacionales (CCNN) oficiales que emite el Banco Central de Costa Rica (BCCR). A cada producto o servicio se le dio el tratamiento tributario correspondiente.

En el año 2018 no se había aprobado aún la Ley 9.635, por lo que fue necesario tomar las cuotas de impuesto como si fueran IGV para poder obtener las bases imponibles requeridas para los cálculos siguientes.

Se utilizaron los siguientes coeficientes:

- Coeficiente de informalidad: determina el nivel de informalidad a partir del lugar y el método de compra como un factor de medición.
- Factor de exención: Cero en caso de ser exento y 1 en caso de ser gravable.
- Coeficiente de tasa: Cero cuando es tasa 0 y 1 cuando es exención.
- Factor Costa Rica: Se utiliza para diferenciar entre el modelo de IGSV (0) y la aplicación del IVA (1).
- Coeficientes de incorporación física, de acuerdo con las disposiciones de la ley en cuestión y de valor agregado, dividiendo el valor agregado entre el consumo final de cada tipo de bien o servicio con existencia previa a la implementación del IVA.

Utilizando los coeficientes de incorporación física, y de valor agregado, así como el coeficiente tasa, el factor de exención y el factor Costa Rica, se calcula el coeficiente de exención. Este, junto con el coeficiente de informalidad y la tasa aplicable, se utiliza para calcular la base imponible de cada bien o servicio a partir del consumo final del hogar arrojado por la ENIGH 2018 de la siguiente manera:

$$BI = \frac{CFH}{1 + (Tasa * Cex * Ci_n)}$$

Donde

BI: Base Imponible

CFH: Consumo Final de Hogar

Tasa: Tasa aplicable

Cex: Coeficiente de exención

Ci_n: Coeficiente de informalidad para cada tipo de formalidad

El coeficiente de informalidad permite asignar más correctamente las cuotas del IVA. De esta manera, productos de alta informalidad (ventas callejeras, por ejemplo) están asociados a cuotas efectivas menores a la tarifa correspondiente, puesto que los negocios informales, si bien la venta es realizada en la informalidad, podrían incluir en su costo algún IVA relacionado con los procesos intermedios necesarios para la venta (por ejemplo, con gastos de transporte formales que se usaron para hacer una venta informal), y los que son de alta formalidad (pago en comercios especializados y con medios electrónicos, por ejemplo) se asocian a tarifas efectivas más cercanas a la tarifa que concierne. En definitiva, se trata de corregir por la informalidad, errores de medición y declaración, etc.

Una vez definidas todas estas variables, el consumo de hogares de la ENIGH es ajustado por subdeclaración según los datos de consumo final mostrado en las cuentas nacionales y finalmente se utiliza la siguiente ecuación para determinar el pago del IVA en cada uno de los bienes y servicios definidos:

$$IVA = BI * Tasa * Cex * Ci_n$$

Finalmente, se emplea la propia información de hogares por decil, junto con la ENAHO 2018, para determinar los hogares en condición de pobreza y para cuantificar el aumento la alícuota de los hogares en cada decil al pasar de un régimen tributario basado en el IVA con concesiones fiscales a uno basado en el IVA P.

Tras cuantificar el aumento, se calcula la devolución del IVA para los hogares. El ejercicio se ha hecho devolviendo el 120% del aumento, con el fin de devolver más de la cuota a los hogares e impactar positivamente en la progresividad de las cargas del impuesto marginal de la cuota del IVA del tercer decil a los deciles 1, 2 y 3, con cambios en la tarifa general.

Análisis de exoneraciones

Con el fin de mostrar las concesiones fiscales actuales en el IVA se analizan estos montos por producto y por decil. Se entiende como gasto tributario, dado que es la diferencia de tarifas reducidas y demás formas de que la cuota del IVA recaude menos que la tarifa general actual que es del 13%.

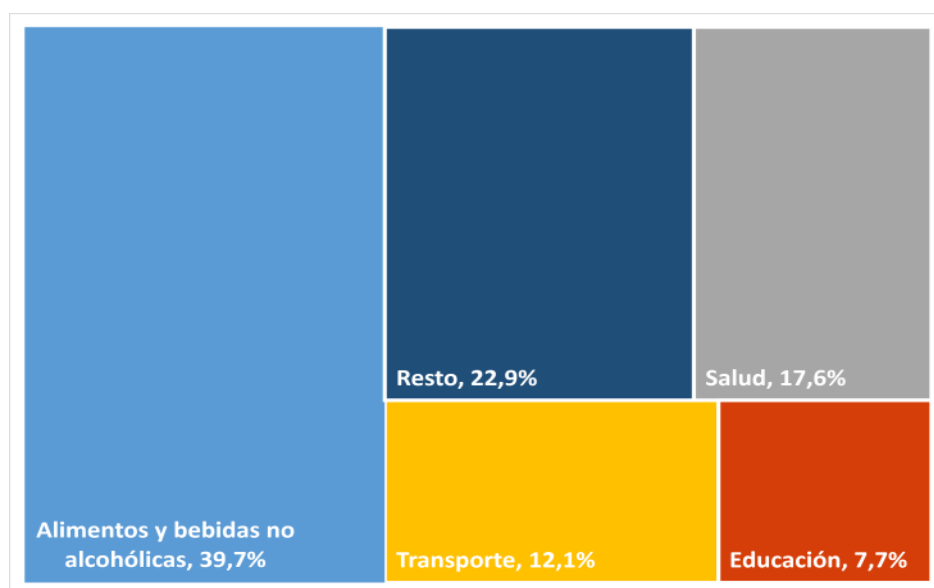
Cuadro 12: Distribución de exoneraciones totales aplicadas por tipo de bien o servicio, Costa Rica, 2018 (porcentaje del total)

Tipo de bien o servicio	Porcentaje total de exoneración
Alimentos	35,49%
Educación	15,74%
Salud	15,56%
Alquileres	10,98%
Transporte	8,88%
Otros bienes	6,03%
Electricidad	2,84%
Agua	2,63%
Otros Servicios	1,87%
Total	100,00%

Fuente: Elaboración propia con los datos de la ENIGH 2018.

Por producto, se identifica que con la Ley 9.635 se eliminó una cantidad importante de exoneraciones en el IVA, pero todavía se ven beneficiados algunos consumos por las concesiones fiscales actuales, principalmente los servicios de salud, enseñanza, medicinas, boletos de avión y diversos alimentos de la canasta básica tributaria.

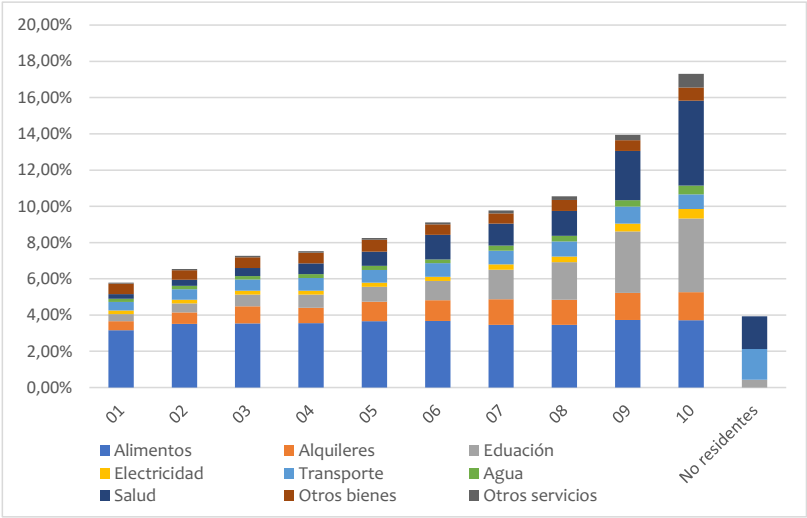
Gráfico 12: Distribución de exoneraciones totales aplicadas por tipo de bien o servicio, 2018 (porcentaje del total)



Fuente: Elaboración propia con los datos de la ENIGH 2018.

Además, se observa que las exoneraciones son aprovechadas de distinta manera por los hogares según su nivel de ingreso y por los no residentes, los cuales no se encuentran en ningún decil, pero contribuyen de igual manera al impuesto al no existir devolución por las compras que efectúan en el territorio nacional.

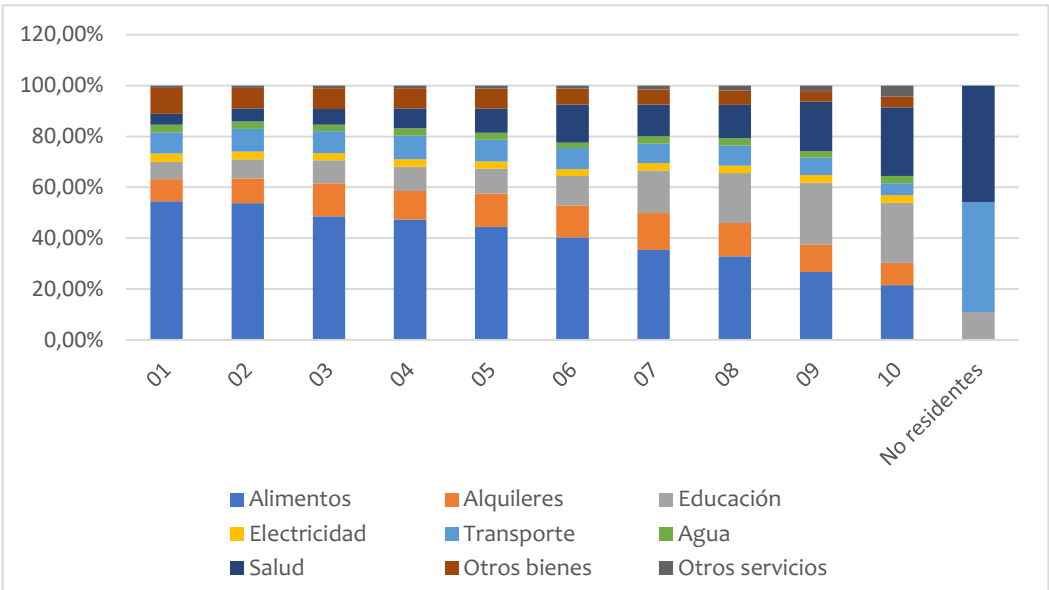
Gráfico 13: Distribución de exoneraciones totales por tipo de bien o servicio y contribución por decil de ingreso, 2018



Fuente: Elaboración propia con los datos de la ENIGH 2018.

A medida que los hogares incrementan su nivel de ingreso, las exoneraciones aumentan en servicios de salud y educación como total del decil; por su lado, mientras los ingresos de los hogares descienden, la proporción de las exoneraciones aplicadas a productos alimenticios es mayor proporcionalmente. Esto se aprecia en la distribución de exoneraciones totales por decil.

Gráfico 14: Distribución de las exoneraciones por decil de ingreso, 2018



Fuente: Elaboración propia con los datos de la ENIGH 2018.

Resultados de las simulaciones de escenarios

El primer paso consiste en calcular las cuotas de impuesto con la modificación de la tasa general y aplicarla en todos los bienes y servicios pertinentes. Con estos datos se puede tener referencia del monto de la devolución siguiendo los planteos establecidos en el apartado metodológico.

Cuadro 13: Resultados de las simulaciones de escenarios con tasa del IVA generalizada (sin devolución), por decil de ingreso, Costa Rica, 2018 (porcentaje del PIB)

DECIL NACIONAL	IVA ACTUAL	12% IVA P antes de devolución	13% IVA P antes de devolución	14% IVA P antes de devolución	15% IVA P antes de devolución
01	0,14%	0,25%	0,27%	0,29%	0,31%
02	0,16%	0,29%	0,31%	0,34%	0,36%
03	0,20%	0,34%	0,36%	0,39%	0,42%
04	0,24%	0,38%	0,41%	0,44%	0,48%
05	0,27%	0,43%	0,47%	0,50%	0,54%
06	0,32%	0,50%	0,54%	0,58%	0,62%
07	0,38%	0,57%	0,62%	0,66%	0,71%
08	0,45%	0,66%	0,71%	0,77%	0,82%
09	0,71%	0,98%	1,06%	1,14%	1,22%
10	1,18%	1,50%	1,62%	1,74%	1,86%
No residentes	0,56%	0,62%	0,67%	0,72%	0,77%
Total	4,59%	6,51%	7,04%	7,58%	8,11%

Fuente: Elaboración propia con los datos de la ENIGH 2018.

Los montos de devolución permiten que a medida que aumenta la tasa general se genere un beneficio mayor, por cuanto la cuota del decil 3 se incrementa. Por cada punto porcentual que se cambie sobre la tasa generalizada, la devolución varía alrededor del 0,03% del PIB por decil.

**Cuadro 14: Monto por devolver por decil de ingreso y tasa general, Costa Rica, 2018
(porcentaje del PIB)**

DECIL NACIONAL	Devolución 12% IVA P	Devolución 13% IVA P	Devolución 14% IVA P	Devolución 15% IVA P
1	0,17%	0,20%	0,24%	0,27%
02	0,17%	0,20%	0,24%	0,27%
03	0,17%	0,20%	0,24%	0,27%
Total	0,51%	0,61%	0,71%	0,81%

Fuente: Elaboración propia con los datos de la ENIGH 2018.

Impactos y escenarios

Los resultados de las simulaciones de escenarios permiten analizar los impactos y los cambios que se presentan entre las opciones de política fiscal ensayadas. Lo primero es destacar que la devolución hace que la contribución al IVA de los tres primeros deciles sería menor que la actual. El escenario 12% IVA P es el que genera menos beneficios del decil 1 al 3 y menor impacto en el resto de los deciles, mientras que el escenario del 15% IVA P crea un mayor beneficio para los tres deciles de menos ingresos, pero tiene una afectación más alta de los deciles restantes. Esto hace que el aporte por decil del total del impuesto cambie a medida que se incrementa la tasa a los deciles de distinta manera.

Cuadro 15: Distribución de cuota del IVA P por decil de ingreso y tasa generalizada, Costa Rica, 2018 (porcentaje del total)

DECIL NACIONAL	IVA ACTUAL	12% IVA P	13% IVA P	14% IVA P	15% IVA P
01	3,01	1,37	1,08	0,83	0,61
02	3,48	1,97	1,69	1,45	1,23
03	4,26	2,79	2,52	2,28	2,07
04	5,14	6,35	6,41	6,47	6,52
05	5,87	7,19	7,26	7,32	7,37
06	6,97	8,27	8,35	8,42	8,48
07	8,17	9,47	9,56	9,63	9,70
08	9,76	10,95	11,06	11,15	11,23
09	15,43	16,36	16,50	16,63	16,74
10	25,67	24,92	25,13	25,31	25,48
No residentes	12,23	10,36	10,45	10,52	10,59
Total	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Fuente: Elaboración propia con los datos de la ENIGH 2018.

El cambio en la contribución arroja un beneficio mayor en los deciles con devolución; los deciles siguientes tienen un mayor impacto en el aumento de la cuota y disminuye el impacto contributivo a medida que aumenta el decil, en buena parte porque las cuotas están recargadas a los deciles mayores por su alta capacidad de consumo.

Cuadro 16: Variación de simulaciones generalizando la tasa del IVA con devolución, por decil de ingreso, Costa Rica, 2018

DECIL NACIONAL	12% IVA- P	13% IVA P	14% IVA P	15% IVA P
01	-0,06%	-0,07%	-0,08%	-0,09%
02	-0,04%	-0,05%	-0,06%	-0,07%
03	-0,03%	-0,03%	-0,04%	-0,04%
04	0,15%	0,18%	0,21%	0,24%
05	0,16%	0,20%	0,23%	0,27%
06	0,18%	0,22%	0,26%	0,30%
07	0,19%	0,24%	0,29%	0,33%
08	0,21%	0,26%	0,32%	0,37%
09	0,27%	0,35%	0,43%	0,51%
10	0,32%	0,44%	0,56%	0,68%
No residentes	0,06%	0,11%	0,16%	0,21%
Total	1,41%	1,84%	2,28%	2,71%

Fuente: Elaboración propia con los datos de la ENIGH 2018.

El IVA P en República Dominicana: estimación de impacto recaudatorio y distributivo

La estrategia universal para combatir la regresividad del ITBIS

Son varios los argumentos a favor de un ITBIS generalizado, el primero de los cuales es un aumento de la recaudación. Como se verá, más de la mitad de los bienes y servicios de la base potencial del impuesto están exonerados, lo cual genera un gasto tributario del 2,2% del PIB (Ministerio de Hacienda, 2019).

En segundo lugar, un ITBIS generalizado y con tasa única aporta simplicidad: la eliminación de las exoneraciones y las tasas diferenciales favorece el seguimiento de las facturas y ayuda a la administración tributaria a combatir la evasión, aunque es justo admitir que la masificación de la factura electrónica facilitará ese seguimiento.

En tercer lugar, un ITBIS generalizado y con tasa única favorece la neutralidad (tratamiento igualitario a todos los bienes y servicios), aunque no necesariamente mejora la eficiencia económica (reducir la pérdida de bienestar de la economía por haberse aplicado el impuesto).

Finalmente, con una base imponible generalizada son mayores las ganancias de recaudación en la parte alta del ciclo económico (*buoyancy* del sistema).

Las objeciones a la generalización del IVA provienen de su regresividad. República Dominicana ha seguido la misma estrategia que la mayoría de los países para contrarrestar la regresividad del IVA (ITBIS): identificar bienes y servicios con alta participación en la canasta de consumo de los hogares de menores ingresos y/o considerados de interés social (alimentos, transporte, educación, salud) y eliminarlos de la base imponible del impuesto (exonerarlos), gravarlos a tasas más reducidas que la tasa general e, incluso, gravarlos a tasa cero.

Estrategia “universal” extrema: más del 50% de la base imponible está exonerada

La estrategia *universal* podría definirse como extrema en el ITBIS, puesto que más del 50% de los bienes y servicios están exonerados: la gran mayoría de los alimentos, los combustibles, los medicamentos, además de libros, revistas y material educativo, insumos agropecuarios y principales servicios.

De acuerdo con el procesamiento realizado en este trabajo en base a los microdatos de la ENGIH 2018,⁵⁶ la última disponible, el 58,4% de las ventas en el mercado interno están exentas del ITBIS (cuadro 17). Por su parte, de acuerdo con las declaraciones juradas presentadas ante la Dirección General de Impuestos Internos (DGII) por los contribuyentes (formulario IT-1), el 50% de las ventas en el mercado interno están exoneradas del ITBIS.

No obstante, es necesario reconocer que algunos bienes –básicamente combustibles y seguros– no están gravados por el ITBIS, pero sí lo están por el impuesto selectivo al consumo (ISC).⁵⁷ Si

⁵⁶ Las principales consideraciones metodológicas del procesamiento de los microdatos de la ENGIH 2018 realizado en este trabajo están expuestas en el anexo.

⁵⁷ Las bebidas alcohólicas, el tabaco y las telecomunicaciones están gravadas por el ISC y también por ITBIS.

se considerasen estos ítems como gravados, se diría que el 50% de las ventas en el mercado interno están exoneradas (cuadro 17).

Lo primero que cabe señalar es que, por ser tan alto el número de exoneraciones, el porcentaje de consumo exento del ITBIS de los deciles más pobres, que son aquellos que se pretende beneficiar, no es significativamente mayor que el de los deciles más ricos de la distribución. Por ejemplo, el porcentaje de consumo exento del decil más pobre (63,1%) es solo 6,6 puntos porcentuales superior al del decil más rico (56,5%).

Nuevamente, si se consideran los combustibles y los seguros como gravados (por el ISC, aunque no por el ITBIS), la diferencia entre el porcentaje de consumo exento del decil más pobre (58,6%) y el del decil más rico (44,5%) sube a 14,1 puntos porcentuales.⁵⁸

Cuadro 17: Participación de bienes y servicios exentos y gravados por el ITBIS en el consumo por decil, República Dominicana

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Total
Gravado decil i/Total decil i	36,9%	39,0%	38,4%	41,1%	38,7%	40,6%	43,0%	42,3%	43,6%	43,5%	41,6%
Exento decil i/Total decil i	63,1%	61,0%	61,6%	58,9%	61,3%	59,4%	57,0%	57,7%	56,4%	56,5%	58,4%
Si se considera el ISC											
Gravado x ISC decil i/Total decil i	4,4%	5,2%	5,7%	6,1%	7,0%	7,0%	6,9%	8,1%	9,8%	12,0%	8,3%
Gravado decil i/Total decil i	41,4%	44,2%	44,1%	47,2%	45,7%	47,5%	49,8%	50,4%	53,4%	55,5%	50,0%
Exento decil i/Total decil i	58,6%	55,8%	55,9%	52,8%	54,3%	52,5%	50,2%	49,6%	46,6%	44,5%	50,0%

Fuente: Elaboración propia a partir de la ENIGH 2018.

Asimismo, la estrategia universal de otorgar exoneraciones para aliviar la regresividad del ITBIS es rudimentaria, pues dicho alivio beneficia más, en términos absolutos, a quienes más consumen, lo cual corresponde a los deciles superiores de la distribución del ingreso.

⁵⁸ No obstante, el planteo admite una vuelta de tuerca más: solo se ha imputado el ISC que grava los combustibles utilizados en los vehículos del hogar y no el que grava los utilizados por el transporte público, que los hogares de bajos ingresos utilizan más, en términos relativos, que los de más altos ingresos. El gasto en transporte representa el 5,0% del consumo total del 40% más pobre de la población y el 2,5% del consumo del decil más rico.

Cuadro 18: Participación de cada decil en el consumo de los bienes y servicios gravados y exentos, República Dominicana

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Total
Gravado decil											
i/Gravado total	3,9%	5,1%	6,1%	7,1%	7,5%	9,2%	9,6%	11,5%	14,4%	25,6%	100,0%
Exento decil											
i/Exento total	4,8%	5,6%	7,0%	7,3%	8,5%	9,6%	9,1%	11,1%	13,3%	23,7%	100,0%
Total decil											
i/Total	4,4%	5,4%	6,6%	7,2%	8,1%	9,5%	9,3%	11,3%	13,8%	24,4%	100,0%

Fuente: elaboración propia a partir de la ENIGH 2018.

En primer lugar, la participación del 40% más pobre de la población en el consumo exento del ITBIS (24,7%) es prácticamente la misma que en el consumo total (23,6%), lo cual indica que la estrategia de exonerar la mitad de la base imponible potencial es tan extrema que fracasa incluso en identificar una canasta de bienes y servicios que sea consumida por los hogares de menores ingresos. En segundo lugar, se evidencia una clara concentración del consumo, ya que la participación en el consumo total del 40% más pobre de la población (23,6%) es inferior a la del 10% más rico (24,4%). Por su parte, la participación en el consumo exonerado del ITBIS del 40% más pobre (24,7%) es apenas superior a la del 10% más rico (23,7%) y claramente inferior a la del 20% más rico (37,0%).

La estrategia universal genera, por lo tanto, un significativo error de inclusión: en su intento de beneficiar a los sectores de menores ingresos, también beneficia a los hogares más ricos, a los que no se pretendía favorecer, y el gasto tributario que genera equivale a un subsidio generalizado, no focalizado, que favorece a los hogares más pudientes.

Tasa diferencial: bienes y servicios gravados al 16%

La reforma tributaria de 2012 creó una tasa diferencial del ITBIS para algunos bienes hasta ese momento exentos: yogures y mantequilla, café, aceites comestibles de origen animal o vegetal, azúcar, cacao y chocolate. Para estos bienes, se definió un cronograma que estableció una tasa del 8% en 2013, del 11% en 2014, del 13% en 2015 y del 16% a partir de 2016.

Tasa cero para algunos bienes

Antes de la reforma tributaria de 2012, a los productores de bienes y servicios exentos del ITBIS se les devolvía el impuesto incluido en las compras de insumos utilizados en su producción/oferta. Aunque se pretendió eliminar este tratamiento, que la inmensa mayoría de los países reserva exclusivamente para los exportadores, aún persisten algunos casos.

La exoneración del ITBIS rige para materias primas, material de empaque e insumos afectados directamente a la producción de leche en polvo y evaporada, cereales y productos de molinería, habichuelas, pollo y embutidos, material educativo, así como materias primas, material de empaque, insumos, maquinarias, equipo y sus repuestos afectados directamente a la producción de medicinas para uso humano y animal, fertilizantes, agroquímicos y alimentos para animales.

El Ministerio de Hacienda (2019) estimó en RD\$ 366 millones el gasto tributario por estos conceptos de tasa cero, aproximadamente el 0,01% del PIB.

El alto número de exoneraciones del ITBIS es usado para justificar la tasa cero, a efectos de compensar la pérdida de competitividad que generan dichas exoneraciones. En efecto, en un mercado integrado con arancel cero, el productor nacional que está exonerado del ITBIS resulta perjudicado en el comercio intrarrama, debido a que el bien importado entra al país sin la carga del IVA, en tanto el productor nacional, en un régimen “normal” –es decir, sin tasa cero– no puede descontar el ITBIS de los insumos comprados porque el producto final está exonerado. Tanto mayor es el perjuicio cuanto menos integrado verticalmente sea el proceso de producción del bien/servicio en cuestión.⁵⁹

La propuesta: el IVA P

La propuesta de un IVA P consta de tres elementos.⁶⁰ El primero es la ampliación de la base imponible. En el planteo teórico, solo se mantienen las exoneraciones necesarias para la administración del impuesto –el caso típico son los servicios de intermediación financiera– y aquellas que aseguren la consistencia en el tratamiento tributario de conceptos similares; por ejemplo, si la inversión en activos físicos está exenta, la inversión en capital humano (educación) también debería estarlo. El segundo elemento de la propuesta es tender a una tasa única del IVA. El tercero, la implementación de una transferencia que compense a los deciles de menores ingresos por el aumento de la imposición consecuencia de la generalización de la base y la uniformización de la tasa. Esto requiere: i) determinar el monto del alivio por otorgarse y ii) realizar la identificación de los beneficiarios del mismo.

La propuesta tiene varias ventajas: i) aumenta la recaudación del ITBIS, una parte de la cual se transfiere a la población más pobre para compensarla y la restante financia la provisión de bienes públicos de calidad; ii) la generalización de la base y la uniformización de la tasa facilitan la administración del impuesto; y iii) la determinación del monto de la transferencia por realizar a los deciles más pobres responde a un criterio objetivo y no resulta invasivo con respecto a las decisiones de consumo de los individuos. Finalmente, la tecnología necesaria para determinar el monto del alivio (la devolución del ITBIS), la identificación efectiva de los beneficiarios y el mecanismo de entrega del beneficio ya está implementada en República Dominicana.

Opciones de reforma

El IVA P no necesariamente es viable en cualquier país y en cualquier circunstancia. Por ejemplo, la viabilidad de la propuesta depende tanto del nivel (incidencia) como de la intensidad de la pobreza del país donde se pretenda implementar. Con niveles de pobreza cercanos al 60%, y una muy alta participación de los alimentos en la canasta de consumo de la población pobre, la recaudación adicional obtenida de los sectores de más altos ingresos es poco atractiva con

⁵⁹ El alto número de exoneraciones ha tenido en República Dominicana un efecto aún más perverso: los contribuyentes no respetan la regla especial de proporcionalidad, que solo les permite deducir el ITBIS incluido en las compras que utilizan en la producción/oferta de bienes y/o servicios gravados. En vez de esto, deducen la totalidad del ITBIS que pagaron en sus compras. Una fiscalización conservadora que realizó la administración de la DGII, controlando que a los servicios comprados se les aplicara la regla, permitió recaudar RD\$ 1.500 millones en 2019.

⁶⁰ Véase Barreix, Bès y Roca (2010; 2011).

relación a la compensación que debe realizarse a los sectores de menores ingresos. Asimismo, la viabilidad de la propuesta también depende de cuán generalizada esté la base imponible del IVA.

Para avanzar hacia un ITBIS P se debe generalizar la base imponible, debido a que aproximadamente la mitad de la misma está exonerada. El uso de una tasa diferencial como mecanismo de alivio tributario para los sectores de menores ingresos no es el principal problema en República Dominicana, pues solo abarca pocos bienes y la distancia con la tasa general es de solamente 2 puntos (16% versus 18%). Aun así, se considera oportuna la uniformización de la tasa y que estos bienes gravados al 16% pasen a ser gravados a la tasa general.

Escenario 1: Ampliación de la base imponible (canasta básica, electricidad, salud y alquileres) y tasa única del 17%

El escenario 1 plantea ampliar la base imponible del ITBIS gravando los alimentos actualmente exonerados, la energía eléctrica, los servicios de salud y los alquileres y, a la vez, propone reducir la tasa general del impuesto al 17%. Adicionalmente, los alimentos gravados a la tasa diferencial del 16% pasarían a estar gravados a la tasa general (17% en este escenario).^a La propuesta se complementa con la transferencia de un monto equivalente al aumento del IVA experimentado por el cuarto decil a los hogares de los cuatro deciles de ingresos más bajos, para (más) que compensarlos por el aumento de la presión tributaria producto de esta reforma. Algunas consideraciones sobre este escenario:

i) Canasta de alimentos: Gravar la amplia canasta de alimentos actualmente exonerados es, desde una perspectiva estrictamente recaudatoria, la opción más atractiva; sin embargo, desde el punto de vista distributivo, el atractivo es menor. Queda claro que la participación de los sectores de ingresos más altos en el consumo total de alimentos exonerados es superior a la de los deciles más pobres. Por ejemplo, como muestra el cuadro 19, solo el 20% más rico consume casi las 3/4 partes de lo que consume el 40% más pobre (23,8% versus 33,5%, respectivamente). No obstante, esta diferencia es mucho más marcada en el caso de la electricidad, la educación y los alquileres, rubros en los que el consumo del 20% más rico es entre 1,7 y 2 veces el del 40% de menores ingresos. Dicho de otro modo, en el caso de los alimentos exonerados, la participación en el consumo de los deciles 5 a 8, que no serán compensados, es más significativa que en otros rubros y, por lo tanto, gravarlos los impactará relativamente más. En el caso de los servicios de salud, la participación de los deciles 5 a 8 es alta (44,7%), y también lo es la del 20% más rico (31,4%), 8 puntos superior a su participación en el consumo de alimentos exonerados. Para contemplar esta situación, cuando se propone gravar la canasta básica de alimentos, también se plantea la reducción de 1 punto de la tasa general (al 17%).

Cuadro 19: Participación de los deciles en el consumo de diferentes rubros de la ENIGH 2018, República Dominicana (en porcentaje)

	10-	40-	5 a 8	20+	10+
Alimentos	6,9	33,5	42,7	23,8	12,3
Medicamentos	5,2	27,2	38,9	33,9	21,6
Servicios de salud	5,4	23,8	44,7	31,4	20,4
Alquileres	3,6	20,8	37,8	41,4	27,1
Electricidad	3,6	21,6	35,0	43,4	30,4
Transporte	5,0	26,9	45,2	27,9	13,6
Educación	5,5	25,0	32,5	42,6	28,9
Cuidado personal (salones de belleza)	4,5	26,1	40,9	33,0	19,4

Fuente: Elaboración propia en base a la ENIGH 2018.

^a En este escenario también se gravan algunos servicios de recreación y cultura y los servicios prestados por los salones de belleza.

ii) Electricidad: El escenario 1 plantea gravar el consumo de energía eléctrica de los hogares pese a que sería una medida fuertemente resistida por la población dominicana, que manifiesta desconformidad con la calidad del servicio.

iii) Servicios de salud: Se propone gravar el servicio *complementario*.

iv) Alquileres: Los avances de las administraciones tributarias permiten cuestionar la pertinencia de esta exoneración. El cuadro 19 deja en evidencia el error de inclusión de la estrategia universal para combatir la regresividad del IVA: por no gravar con el ITBIS los alquileres pagados por el 40% más pobre de la población (un 20,8% del total), también se renuncia a recaudar el ITBIS sobre los alquileres pagados por el 20% de ingresos más altos (un 41,1% del total, es decir, el doble).

En el cuadro 20 se presentan los **principales resultados** de la reforma planteada en el escenario 1:

1. De acuerdo con la simulación realizada sobre los microdatos de la ENGIH, el rendimiento bruto de la reforma (antes de la transferencia) se estima en un 1,87% del PIB; la transferencia, en un 0,62% del producto y el rendimiento neto (después de la transferencia), en un 1,25% del PIB

2. El peso del ITBIS como porcentaje del consumo se reduce ligeramente para los hogares de los tres deciles más pobres luego de la reforma y no cambia para el decil 4 (por definición). Dicho de otro modo, el 40% más pobre de la población resulta beneficiado o, al menos, no resulta perjudicado por la reforma.

En cambio, para los deciles 5 a 10, el peso del ITBIS como porcentaje del consumo pasa a ser superior al actual, entre un 3,3% (para el decil 5) y un 2,0% (para el decil 10). La tendencia descendente del aumento desde el decil 5 al 10 muestra que el cambio es regresivo al interior de este grupo de hogares.

3. Por lo tanto, los *ganadores* de la reforma son los cuatro deciles de ingresos más bajos: mientras que en la situación actual pagan el 22,1% de la recaudación del ITBIS, luego de la reforma pagarían el 12,6%. Por el contrario, el 20% de ingresos más altos resulta *perdedor*: mientras que actualmente paga el 40,1% de la recaudación del impuesto, luego de la reforma pagaría el 41,6%. Los deciles 5 a 8 también resultan *perdedores* con la reforma: en la situación actual pagan el 37,8% de la recaudación del impuesto y pasarían a pagar el 45,8% luego de la misma.

Cuadro 20: Escenario 1, principales resultados en República Dominicana

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Total
Consumo a gravar/Consumo total	39,4%	37,6%	37,4%	35,4%	36,8%	35,3%	32,7%	31,2%	28,0%	23,6%	31,3%
Consumo a gravar/Consumo exento	62,4%	61,6%	60,7%	60,1%	60,0%	59,5%	57,3%	54,1%	49,7%	41,7%	53,6%
Porcentaje del consumo por gravar	5,6%	6,5%	7,9%	8,2%	9,5%	10,7%	9,7%	11,2%	12,4%	18,4%	100,0%
ITBIS actual - \$	4.156,3	5.361,6	6.455,8	7.552,8	8.005,9	9.784,1	10.218,7	12.178,1	15.357,6	27.214,8	106.285,6
ITBIS reforma antes comp. – Mill. \$	8.699,6	10.618,3	12.841,2	14.117,3	15.697,2	18.338,7	17.937,2	21.047,0	25.018,6	41.247,4	185.562,5
Variación ITBIS antes comp. – Mill. \$	4.543,3	5.256,7	6.385,3	6.564,5	7.691,4	8.554,6	7.718,5	8.869,0	9.661,1	14.032,6	79.276,9
Compensación – Mill. \$	6.564,5	6.564,5	6.564,5	6.564,5	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	26.258,0
ITBIS Reforma después comp. – Mill. \$	2.135,1	4.053,8	6.276,7	7.552,8	15.697,2	18.338,7	17.937,2	21.047,0	25.018,6	41.247,4	159.304,5
Variación ITBIS después comp. – Mill. \$	-2.021,2	-1.307,8	-179,2	0,0	7.691,4	8.554,6	7.718,5	8.869,0	9.661,1	14.032,6	53.018,9
Variación ITBIS antes comp.	109,3%	98,0%	98,9%	86,9%	96,1%	87,4%	75,5%	72,8%	62,9%	51,6%	74,6%
Variación ITBIS después comp.	-48,6%	-24,4%	-2,8%	0,0%	96,1%	87,4%	75,5%	72,8%	62,9%	51,6%	49,9%
Peso del ITBIS en el consumo											
ITBIS actual	3,3%	3,4%	3,4%	3,6%	3,4%	3,6%	3,8%	3,7%	3,9%	3,9%	3,7%
ITBIS ref. antes comp.	6,8%	6,8%	6,8%	6,8%	6,7%	6,7%	6,7%	6,5%	6,3%	5,8%	6,4%
ITBIS ref. después comp.	1,7%	2,6%	3,3%	3,6%	6,7%	6,7%	6,7%	6,5%	6,3%	5,8%	5,5%
¿Quién paga el ITBIS?											
ITBIS actual	3,9%	5,0%	6,1%	7,1%	7,5%	9,2%	9,6%	11,5%	14,4%	25,6%	100,0%
ITBIS ref. antes comp.	4,7%	5,7%	6,9%	7,6%	8,5%	9,9%	9,7%	11,3%	13,5%	22,2%	100,0%
ITBIS ref. después comp.	1,3%	2,5%	3,9%	4,7%	9,9%	11,5%	11,3%	13,2%	15,7%	25,9%	100,0%
Participación en el consumo											
Después del ITBIS actual	4,4%	5,4%	6,6%	7,2%	8,1%	9,5%	9,3%	11,3%	13,8%	24,4%	100,0%
Después del ITBIS ref. y antes comp.	4,4%	5,4%	6,6%	7,2%	8,1%	9,4%	9,3%	11,3%	13,8%	24,6%	100,0%
Después del ITBIS ref. y después comp.	4,6%	5,6%	6,8%	7,4%	8,0%	9,3%	9,2%	11,2%	13,7%	24,4%	100,0%

Escenario 2: Ampliación de la base imponible (electricidad, salud, medicamentos y alquileres) y tasa única del 18%

El escenario 2 plantea ampliar la base imponible del ITBIS gravando el suministro de energía eléctrica, los servicios de salud, los medicamentos y los alquileres, manteniéndose la tasa general del impuesto en un 18%. Adicionalmente, los alimentos actualmente gravados a la tasa diferencial del 16% pasarían a estar gravados a la tasa general. De este modo, la canasta de alimentos continúa exonerada y solo se incorporan a la base imponible rubros en los que el 20% de más altos ingresos realiza más del 30% del gasto, desde servicios de salud (31,4%) a electricidad (43,4%). (Véase nuevamente el cuadro 19.)^a

La propuesta se complementa con la transferencia a los hogares de los cuatro deciles de más bajos ingresos de un monto equivalente al aumento del IVA experimentado por el cuarto decil, para (más) que compensarlos por el aumento de la presión tributaria producto de esta reforma.

En el cuadro 21 se presentan los principales resultados de la reforma planteada en el escenario 2. (En el cuadro 21, \$ = millones de pesos dominicanos de 2018, el año de la encuesta, anualizados y expandidos a nivel poblacional.)

1. De acuerdo con la simulación realizada sobre los microdatos de la ENGIH, el rendimiento bruto de la reforma (antes de la transferencia) se estima en un 1,27% del PIB; la transferencia, en un 0,36% del producto y el rendimiento neto (después de la transferencia), en un 0,92% del PIB. La transferencia representa un 28% del aumento de la recaudación bruta.

2. El peso del ITBIS como porcentaje del consumo se reduce ligeramente para los hogares de los tres deciles más pobres luego de la reforma y no cambia para el decil 4 (por definición). Dicho de otro modo, el 40% más pobre de la población resulta beneficiado o, al menos, no resulta perjudicado por la reforma.

En cambio, para los deciles 5 a 10, el peso del ITBIS como porcentaje del consumo pasa a ser superior al actual. En promedio, el aumento para los deciles 5 a 8 es superior al de los deciles 9 y 10, lo que marca cierta regresividad de la reforma al interior de este grupo de hogares.

3. Los cuatro deciles de más bajos ingresos son, por lo tanto, los *ganadores* de la reforma: mientras que en la situación actual pagan el 22,1% de la recaudación de ITBIS, luego de la reforma pagarían el 14,6%. Por el contrario, el 20% de más altos ingresos resulta *perdedor*: mientras que actualmente paga el 40,1% de la recaudación del impuesto, luego de la reforma pagaría el 43,1%.

Los deciles 5 a 8 también resultan *perdedores* con la reforma: en la situación actual pagan el 37,8% de la recaudación del impuesto, mientras que luego de la misma pasarían a pagar el 42,3%.

^a En este escenario también se gravan algunos servicios de recreación y cultura y los servicios prestados por los salones de belleza.

Cuadro 21: Escenario 2, principales resultados en República Dominicana

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Total
Consumo total – Mill. \$	127.627,7	155.522,6	190.233,1	207.848,3	234.010,5	272.614,5	268.652,3	324.933,2	397.628,2	705.138,8	2.884.209,1
Consumo a gravar – Mill. \$	24.172,9	29.012,2	37.536,1	38.190,1	46.171,1	55.075,0	51.243,5	64.427,7	71.349,5	132.512,1	549.690,1
Consumo a gravar/Consumo total	18,9%	18,7%	19,7%	18,4%	19,7%	20,2%	19,1%	19,8%	17,9%	18,8%	19,1%
Consumo a gravar/Consumo exento	30,0%	30,6%	32,0%	31,2%	32,2%	34,0%	33,4%	34,4%	31,8%	33,3%	32,6%
Porcentaje del consumo por gravar	4,4%	5,3%	6,8%	6,9%	8,4%	10,0%	9,3%	11,7%	13,0%	24,1%	100,0%
ITBIS actual – Mill. \$	4.156,3	5.361,6	6.455,8	7.552,8	8.005,9	9.784,1	10.218,7	12.178,1	15.357,6	27.214,8	106.285,6
ITBIS reforma antes comp. – Mill. \$	6.532,2	8.223,3	10.146,9	11.317,0	12.531,0	15.180,0	15.242,0	18.479,6	22.359,8	40.168,7	160.180,6
Variación ITBIS antes comp. – Mill. \$	2.375,9	2.861,7	3.691,1	3.764,2	4.525,2	5.396,0	5.023,3	6.301,6	7.002,2	12.953,9	53.895,0
Compensación - \$	3.764,2	3.764,2	3.764,2	3.764,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	15.056,9
ITBIS reforma después comp. – Mill. \$	2.768,0	4.459,1	6.382,7	7.552,8	12.531,0	15.180,0	15.242,0	18.479,6	22.359,8	40.168,7	145.123,7
Variación ITBIS después comp. – Mill. \$	-1.388,3	-902,5	-73,1	0,0	4.525,2	5.396,0	5.023,3	6.301,6	7.002,2	12.953,9	38.838,1
Variación ITBIS antes comp.	57,2%	53,4%	57,2%	49,8%	56,5%	55,2%	49,2%	51,7%	45,6%	47,6%	50,7%
Variación ITBIS después comp.	-33,4%	-16,8%	-1,1%	0,0%	56,5%	55,2%	49,2%	51,7%	45,6%	47,6%	36,5%
Peso del ITBIS en el consumo											
ITBIS actual	3,3%	3,4%	3,4%	3,6%	3,4%	3,6%	3,8%	3,7%	3,9%	3,9%	3,7%
ITBIS ref. antes comp.	5,1%	5,3%	5,3%	5,4%	5,4%	5,6%	5,7%	5,7%	5,6%	5,7%	5,6%
ITBIS ref. después comp.	2,2%	2,9%	3,4%	3,6%	5,4%	5,6%	5,7%	5,7%	5,6%	5,7%	5,0%
¿Quién paga el ITBIS?											
ITBIS actual	3,9%	5,0%	6,1%	7,1%	7,5%	9,2%	9,6%	11,5%	14,4%	25,6%	100,0%
ITBIS ref. antes comp.	4,1%	5,1%	6,3%	7,1%	7,8%	9,5%	9,5%	11,5%	14,0%	25,1%	100,0%
ITBIS ref. después comp.	1,9%	3,1%	4,4%	5,2%	8,6%	10,5%	10,5%	12,7%	15,4%	27,7%	100,0%
Participación en el consumo											
Después del ITBIS actual	4,4%	5,4%	6,6%	7,2%	8,1%	9,5%	9,3%	11,3%	13,8%	24,4%	100,0%
Después del ITBIS ref. y antes comp.	4,4%	5,4%	6,6%	7,2%	8,1%	9,5%	9,3%	11,3%	13,8%	24,4%	100,0%
Después del ITBIS ref. y después comp.	4,6%	5,5%	6,7%	7,3%	8,1%	9,4%	9,3%	11,2%	13,7%	24,3%	100,0%

Conclusiones

República Dominicana ha adoptado una versión extrema de la estrategia *universal* para aliviar la regresividad del ITBIS (IVA), exonerando más del 50% de la base imponible potencial del impuesto.

En este trabajo se evaluó la posibilidad de sustituir dicha estrategia por la implementación de un ITBIS P, generalizando la base imponible, uniformizando la tasa y realizando una transferencia al 40% más pobre de la población para (más que) compensarlo por el aumento de la imposición.

Se evaluaron dos escenarios para implementar un ITBIS P: i) generalizar la base imponible gravando los alimentos actualmente exonerados, la energía eléctrica, los servicios de salud y los alquileres y unificando la tasa general en un 17% (un punto menor a la actual) y ii) generalizar la base imponible gravando la energía eléctrica, los servicios de salud, los medicamentos y los alquileres a la tasa única del 18%.

Los principales resultados de la simulación realizada a partir de los microdatos de la ENGIH 2018 son los siguientes:

- i) El aumento de la recaudación después de la transferencia al 40% de más bajos ingresos oscila entre un 0,92% del PIB (escenario 2) y un 1,25% del PIB (escenario 1).
- ii) La transferencia realizada al 40% más pobre de la población, pese a que más que lo compensa por el aumento de la imposición, representa menos de la tercera parte del aumento de recaudación previa a la transferencia (un 33% y un 28% en los escenarios 1 y 2, respectivamente).
- iii) No obstante el aumento de recaudación, el 40% más pobre de los hogares resulta *ganador* con el ITBIS P: en todos los escenarios, luego de la reforma, su participación en el pago total de ITBIS baja y su participación en el consumo se incrementa. Lo contrario sucede con el 20% de más altos ingresos, que resulta *perdedor* con la reforma.
- iv) Los deciles 5 a 8, que no son compensados, también resultan perdedores con la reforma. No obstante, la caída de su participación en el consumo total no supera el 0,5%.⁶¹

⁶¹ El 0,5% al que se alude corresponde al escenario 1 y es la diferencia en la participación en el consumo de los deciles 5 a 8 antes y después de la reforma (último bloque del cuadro 20: Participación en el consumo).

El IVA P en Uruguay: estimación de impacto recaudatorio y distributivo

Introducción

Aunque a diferencia de otros países de la región, Uruguay ha ido ampliando gradualmente la base imponible del IVA, igualmente sigue la estrategia que hemos denominado *universal*. A continuación, se listan las principales exoneraciones y los bienes y servicios gravados a la tasa diferencial (*tasa mínima*, 10%), 12 puntos menor a la tasa general (*tasa básica*, 22%). La normativa sobre el impuesto se encuentra en el Título 10 del Texto Ordenado 1996 y en Decreto Reglamentario del IVA (2020).

Bienes y servicios exonerados

Las principales ventas de bienes y servicios al consumidor final⁶² que están exoneradas en Uruguay son las siguientes: la leche y la carne ovina, los alquileres, el cargo básico de los servicios de electricidad y agua, la gasolina,^{63 64} los servicios de educación, el aporte realizado al FONASA por los beneficiarios del SNIS, las operaciones de intermediación financiera,⁶⁵ diarios, periódicos, revistas y material educativo, y algunos juegos de azar.

Bienes y servicios gravados a la tasa mínima (10%)

Las principales ventas de bienes y servicios al consumidor final que están gravadas con la tasa mínima del IVA son las siguientes: canasta básica de alimentos, medicamentos y especialidades farmacéuticas, servicios de salud privados, servicios de transporte terrestre de pasajeros, servicios hoteleros en temporada alta (en baja temporada, están exoneradas), y seguros personales.

El error de inclusión de la estrategia universal

Como revela el cuadro 22 del procesamiento de la ENGIH 2016-17 resulta que más de la mitad del consumo de los hogares (57,0%) está gravado a la tasa general del IVA (*tasa básica*, 22%), el 24,8% está exonerado y el 18,2% restante está gravado a la *tasa mínima* del impuesto (10%).

Cuadro 22: Estructura del consumo por decil, Uruguay

Tasa de IVA	Decil 1	Decil 2	Decil 3	Decil 4	Decil 5	Decil 6	Decil 7	Decil 8	Decil 9	Decil 10	Total
Gravado al 22%	52,4%	51,0%	52,8%	55,8%	54,0%	56,2%	58,1%	58,5%	58,9%	62,9%	57,0%
Gravado al 10%	20,9%	20,4%	19,9%	18,3%	19,0%	18,4%	17,8%	17,3%	17,1%	16,5%	18,2%
Exonerado	26,7%	28,6%	27,3%	25,9%	27,1%	25,4%	24,1%	24,1%	24,0%	20,5%	24,8%
Total	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fuente: Elaboración propia en base al procesamiento de la ENGIH 2016-17.

⁶² Debido a que las estimaciones realizadas aquí consideran el consumo de los hogares relevado por la ENGIH 2016-17, se cita exclusivamente la normativa relativa a bienes y servicios de consumo final y se obvian otras disposiciones aunque también impliquen renuncia fiscal (exoneraciones relativas a bienes para emplearse en la producción agropecuaria y materias primas para su elaboración; paneles solares para la generación de energía fotovoltaica; seguros y reaseguros que cubran los riesgos de incendio y climáticos asociados a determinados cultivos; etc.). A este respecto, véase el Título 10 del Texto Ordenado 1996.

⁶³ La gasolina está gravada con el ISC, que representa aproximadamente el 45% del precio de venta al público.

⁶⁴ Por la Ley 18.109, de abril de 2007.

⁶⁵ Los intereses de los créditos otorgados a personas físicas (consumo final) están gravados con la *tasa básica* de IVA.

Cuadro 23: Participación de cada decil en el consumo, Uruguay

Tasa de IVA	Decil 1	Decil 2	Decil 3	Decil 4	Decil 5	Decil 6	Decil 7	Decil 8	Decil 9	Decil 10	20+/40-
Gravado al 22%	5,5%	6,6%	7,3%	8,6%	8,5%	9,9%	10,5%	11,9%	13,0%	18,3%	1,13
Gravado al 10%	6,8%	8,2%	8,6%	8,8%	9,3%	10,2%	10,1%	11,0%	11,9%	15,1%	0,83
Exonerado	6,4%	8,5%	8,6%	9,1%	9,8%	10,3%	10,0%	11,3%	12,2%	13,7%	0,80
Total	6,0%	7,3%	7,8%	8,8%	8,9%	10,1%	10,3%	11,6%	12,6%	16,6%	0,98

Fuente: Elaboración propia en base al procesamiento de la ENGIH 2016-17.

La *participación de los bienes y servicios exonerados* en el consumo del 40% más pobre de la población (27,1%, en promedio) es más alta que en los deciles 5 a 9 (24,9%) y, en particular, que en el decil 10 (20,5%). Esto indica que, en principio, la selección de bienes y servicios exonerados es correcta porque, en conjunto,⁶⁶ su participación es más alta en el consumo de los hogares de menores ingresos.

Sin embargo, quienes se benefician con un mayor porcentaje de las exoneraciones son los hogares de más altos ingresos, dada su mayor participación en el consumo de los bienes y servicios exonerados: mientras que el 40% de más bajos ingresos se beneficia con el 32,7% de las exoneraciones, el 20% de mayores ingresos se beneficia con el 26,0% de ellas. Esta mayor apropiación de los deciles de más altos ingresos del beneficio de las exoneraciones no es tan drástica como en otros países, gracias a una mejor distribución del ingreso y, correlativamente, del consumo en Uruguay. No obstante, igualmente resulta clara la ineficiencia de la estrategia *universal* de exonerar el consumo de todos los hogares cuando lo que se pretende es exclusivamente no perjudicar a los hogares de menores ingresos.

Por su parte, del cuadro 22 surge que la *participación de los bienes y servicios gravados a la tasa mínima* en el consumo del 40% más pobre de la población (19,9%, en promedio) es superior a la de los deciles 5 a 9 (17,9%) y, en particular, a la del decil 10 (16,5%). Nuevamente, esto indica que, en principio, la selección de los bienes y servicios gravados a la *tasa mínima* es acertada porque, en conjunto, su participación es más alta en el consumo de los hogares de menores ingresos.

Pero la historia es otra cuando se analiza quiénes capturan el *beneficio de la tasa reducida*. Debido a su mayor participación en el consumo de los bienes y servicios gravados a la *tasa mínima*, son los sectores de más altos ingresos los que se apropian de un mayor porcentaje del beneficio. En efecto, como muestra el cuadro 23, mientras que el 40% de más bajos ingresos se beneficia con el 32,5% de la rebaja por *tasa mínima*, el 20% de mayores ingresos se ve favorecido con el 27,0%. Nuevamente, aunque esta diferencia es menos drástica que en otros países de América Latina, igualmente queda clara la ineficiencia del método *universal* de gravar a tasas diferenciales el

⁶⁶ Si se considerasen por separado algunos bienes o servicios exonerados, la conclusión no sería la misma. Por ejemplo, del procesamiento de la ENGIH surge que la educación privada tiene una participación mayor en el consumo (sin valor locativo) del 20% de más altos ingresos (4,0%) que en el del 40% de más bajos ingresos (1,9%). Por otro lado, mientras que el gasto en educación de los dos deciles más altos es el 34,4% del gasto total en educación, el del 40% más pobre es el 16,3%, es decir menos de la mitad.

consumo de todos los hogares cuando solo pretende no perjudicar a los hogares de menores ingresos.

A continuación, se verá cómo se refleja la estrategia *universal* en las cifras de recaudación del IVA simuladas a partir del procesamiento de la ENGIH. Como muestra el cuadro 24, un 86,3% de la recaudación del impuesto proviene de la *tasa básica* (22%) y el 13,7% restante, de la *tasa mínima* (10%).⁶⁷

Cuadro 24: Estructura del pago del IVA por decil, Uruguay

Tasa de IVA	Decil 1	Decil 2	Decil 3	Decil 4	Decil 5	Decil 6	Decil 7	Decil 8	Decil 9	Decil 10	Total
IVA 22%	83,6%	83,3%	84,0%	85,8%	85,0%	85,9%	86,7%	87,1%	87,4%	88,5%	86,3%
IVA 10%	16,4%	16,7%	16,0%	14,2%	15,0%	14,1%	13,3%	12,9%	12,6%	11,5%	13,7%
Total IVA	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fuente: Elaboración propia en base al procesamiento de la ENGIH 2016-17.

Cuadro 25: Estructura del pago del IVA por tasa del impuesto, Uruguay

Tasa de IVA	Decil 1	Decil 2	Decil 3	Decil 4	Decil 5	Decil 6	Decil 7	Decil 8	Decil 9	Decil 10	20+/40-
IVA 22%	5,4%	6,6%	7,3%	8,6%	8,5%	9,9%	10,5%	11,9%	13,0%	18,3%	1,12
IVA 10%	6,7%	8,3%	8,7%	8,9%	9,4%	10,2%	10,1%	11,0%	11,8%	14,9%	0,82
Total IVA	5,6%	6,8%	7,5%	8,7%	8,6%	10,0%	10,4%	11,8%	12,9%	17,8%	1,08

Fuente: Elaboración propia en base al procesamiento de la ENGIH 2016-17.

Como se puede apreciar, el peso del IVA *tasa básica* es más bajo en el 40% de menores ingresos (84,2%, en promedio) que en los deciles 5 a 9 (86,4%) y, en particular, que en el decil 10 (88,5%). Por su parte, el peso del IVA *tasa mínima* es más alto en el 40% más pobre de la población (15,8%, en promedio) que en los deciles 5 a 9 (13,6%) y, en particular, que en el decil 10 (11,5%).

Esto señala una selección correcta de los bienes y servicios gravados a la tasa mínima porque su participación es más alta en el consumo de la población de menores ingresos. No obstante, mientras que el 40% más pobre de la población captura un 32,5% del beneficio, el 20% de más altos ingresos se apropia un 26,7% (cuadro 25). Nuevamente, resulta clara la ineficiencia del método *universal* de gravar a una tasa reducida el consumo que hacen todos los hogares de ciertos bienes y servicios cuando el objetivo es no perjudicar exclusivamente a los hogares de menores ingresos.

⁶⁷ Es necesario advertir que el peso de la recaudación de IVA a la *tasa mínima* según la ENGIH (13,7%) es significativamente superior al peso en las cifras publicadas por la DGI (6,9% en 2017, el año de la Encuesta). Debe tenerse presente que la comparación no es directa porque mientras la recaudación estimada a partir de la Encuesta se refiere solamente al consumo final de los residentes y la recaudación de la DGI incluye también la recaudación del IVA proveniente del gobierno, del IVA no deducible de los sectores exonerados, del IVA pagado por los turistas, entre otros ítems que hacen diferentes ambos números.

La propuesta: el IVA P

La propuesta de un IVA P consta de tres elementos. El primero es la ampliación de la base imponible. Únicamente se mantienen las exoneraciones necesarias para la administración del impuesto –el caso típico es el de los servicios de intermediación financiera– y aquellas que aseguren la consistencia en el tratamiento tributario de conceptos similares; por ejemplo, si la inversión en activos físicos está exenta, la inversión en capital humano (educación) también debería estarlo. El segundo elemento de la propuesta es tender a una tasa única de IVA. El tercero es la implementación de una transferencia que compense a los deciles de menores ingresos por el aumento de la imposición consecuencia de la generalización de la base y/o la uniformización de la tasa. Esto requiere: i) determinar el monto del alivio por otorgarse y ii) identificar a los beneficiarios del mismo.

La propuesta tiene varias ventajas: i) aumenta la recaudación del IVA, una parte de la cual se transfiere a la población más pobre para compensarla y la restante financia la provisión de bienes públicos de calidad; ii) la generalización de la base y/o la uniformización de la tasa facilitan la administración del impuesto, y iii) la determinación del monto de la transferencia a realizar a los deciles más pobres responde a un criterio objetivo y no resulta invasiva con respecto a las decisiones de consumo de los individuos.

¿Uruguay ya tiene un IVA P?

Los programas de transferencias monetarias Asignaciones Familiares (Ley 15.084 y Plan Equidad) y el programa Tarjeta Uruguay Social (TUS) mensualmente acreditan las transferencias a los beneficiarios en tarjetas electrónicas que pueden utilizar para realizar compras en comercios y/o retirar dinero en efectivo. En caso de que la tarjeta sea utilizada para realizar compras en comercios, las mismas tienen la exoneración total del IVA (22% o 10%, según corresponda). Esto no habilita a sostener que Uruguay ya tiene un IVA P, al menos en el sentido planteado en este trabajo.

Los programas de transferencias monetarias Asignaciones Familiares (Ley 15.084 y Plan Equidad) y el programa Tarjeta Uruguay Social (TUS) mensualmente acreditan las transferencias a los beneficiarios en tarjetas electrónicas que pueden utilizar para realizar compras en comercios y/o retirar el efectivo. En caso de que la tarjeta sea utilizada para realizar compras en comercios, las mismas tienen la exoneración total del IVA (22% o 10%, según corresponda). Esto no habilita a sostener que Uruguay ya tiene un IVA P, al menos en el sentido planteado en este trabajo.

Nuestra discrepancia con esta afirmación se basa en las siguientes consideraciones. En primer lugar, con una tasa diferencial del IVA 12 puntos menor a la tasa general, y de cuyo beneficio casi un 30% se fuga al 20% de más altos ingresos de la población, no es posible hablar de IVA P, al menos en el sentido que se plantea en Barreix, Bès y Roca (2010; 2011). Por el contrario, como ya se ha señalado, esa es la estrategia *universal* para atemperar la regresividad del IVA.

En segundo lugar, en Uruguay ha estado vigente una *despersonalización* del IVA, al menos desde el ángulo de la equidad, que es el que aquí se está considerando: la deducción de puntos del impuesto a las compras realizadas con tarjetas de débito y crédito, cuyo uso se concentra en los

deciles de más altos ingresos. En efecto, el 20% más rico realiza el 47,2% del gasto con tarjetas de débito y el 44,8% del gasto con tarjetas de crédito.

Opciones de reforma aplicando el IVA P

El IVA P no necesariamente es viable en cualquier país y en cualquier circunstancia. Por ejemplo, la viabilidad de la propuesta depende tanto del nivel (la incidencia) como de la intensidad de la pobreza del país donde se pretenda implementar. Como ya se ha explicado para el caso de República Dominicana, con niveles de pobreza cercanos al 60%, y una muy alta participación de los alimentos en la canasta de consumo de la población pobre, la recaudación adicional obtenida de los sectores de más altos ingresos es poco atractiva en relación con la compensación que debe realizarse a los sectores de menores ingresos. La viabilidad de la propuesta también depende, por poner otro ejemplo, de cuán generalizada ya esté la base imponible del IVA.

En esta sección se exploran resultados de simulaciones aplicando el IVA P en Uruguay. El anexo 2 describe la metodología adoptada para llevar a cabo estas simulaciones.

Debido a que los bienes y servicios exonerados del IVA representan aproximadamente el 25% del consumo de los hogares, la ampliación de la base imponible es una opción interesante para aumentar la recaudación del IVA en Uruguay. Sin embargo, corresponde realizar ciertas precisiones con respecto a las exoneraciones: i) los aportes realizados al Fondo Nacional de Salud (FONASA) ya contienen un componente impositivo redistributivo (el aporte crece porcentualmente a medida que aumentan los ingresos); ii) el tratamiento (exoneración) de los servicios de educación tiene rango constitucional, y iii) la gasolina está gravada con un impuesto selectivo al consumo (ISC) que es significativo y que representa cerca del 45% del precio de venta al público. Consiguientemente, la posibilidad de transitar hacia un IVA P por la vía de ampliar la base imponible es limitada.

La estrategia debería ser la unificación de la tasa. El escenario 1 propone dicha unificación en un solo paso, al nivel del 21%. El escenario 2 propone una unificación gradual, con una suba de la *tasa mínima* del 10% actual al 17% en una primera etapa.

Una de las opciones abiertas más interesantes, en términos de recaudación, es eliminar la exoneración al arrendamiento de inmuebles, la cual se ha justificado por un problema de administración tributaria: resulta complejo controlar a un número significativo de personas físicas no registradas. No obstante, gracias a los avances de la administración tributaria mediante la incorporación de tecnología, quizá sea oportuno repensar la pertinencia de esta exoneración, al menos desde el punto de vista de la gestión.

De acuerdo con la ENGIH (noviembre 2016 a noviembre 2017), la participación de los alquileres en el consumo⁶⁸ del 40% más pobre de la población (3,9%) es ligeramente superior a la del 20% de más altos ingresos (3,5%). Esto último está influido por la menor participación de los alquileres en el consumo del 10% más rico de la población (2,4%), la mitad de la del decil 9 (4,5%). Por su parte, la participación en el gasto total de alquileres del 40% de más bajos ingresos asciende a un 30,8% y la del 20% de más altos ingresos, a un 26,4% (decil 9: 15,3%; decil 10: 11,1%).

⁶⁸ Sin valor locativo.

Escenario 1: Tasa única del 21%

1. En el escenario 1 se realiza lo siguiente: i) se unifica la tasa del IVA en un 21%; ii) se gravan los productos de la canasta básica hoy exonerados (básicamente la leche), y iii) se deroga la rebaja de 2 puntos del IVA a las compras realizadas con tarjetas de débito y la de 5 puntos a los gastos en restaurantes y en alquiler de automóviles sin chofer realizados con tarjetas de débito o crédito. Adicionalmente, se transfiere a los hogares de los tres deciles de más bajos ingresos un monto equivalente al aumento del IVA experimentado por el tercer decil, para (más) que compensarlos por el aumento de la presión tributaria producto de esta reforma. En el cuadro 26 se presentan los principales resultados de la simulación de este escenario. (En el cuadro 26, \$ = millones de pesos de 2017, año de la encuesta, anualizados y expandidos a nivel poblacional.)

2. En la simulación realizada a partir de la ENGIH (noviembre 2016 a noviembre 2017), la recaudación bruta del IVA (antes de la transferencia al 30% más pobre de la población) aumenta un 14,8% y la neta (después de la transferencia), un 10,8%. La transferencia representa un 27% del aumento de la recaudación bruta.

Siempre de acuerdo con la simulación realizada, el rendimiento bruto de la reforma se estima en un 0,87% del PIB; la transferencia, en un 0,23% del producto y el rendimiento neto, en un 0,63% del PIB. Sin embargo, hay que advertir que el peso de la recaudación del IVA a la *tasa mínima* según la ENGIH (13,7%) es significativamente superior al peso en las cifras publicadas por la Dirección General Impositiva (DGI) (6,9% en 2017, el año de la Encuesta). Por lo tanto, es probable que la simulación, que reduce 1 punto la *tasa básica* y aumenta 11 puntos la *tasa mínima*, sobreestime el rendimiento de la reforma. Si se siguen las cifras de recaudación publicadas por la DGI y las estimaciones de gasto tributario realizadas por dicha institución, el rendimiento bruto de la reforma sería de, aproximadamente, un 0,55% del PIB.

3. El peso del IVA como porcentaje del consumo se reduce ligeramente para los hogares de los dos deciles más pobres luego de la reforma y no cambia para el decil 3 (por definición). Dicho de otro modo, el 30% más pobre de la población resulta beneficiado o, al menos, no resulta perjudicado por la reforma. En cambio, para los deciles 4 a 10, el peso del IVA como porcentaje del consumo pasa a ser superior al actual, entre un 1,55% (para el decil 4) y un 1,28% (para el decil 10). La tendencia descendente del aumento desde el decil 4 al 10 muestra que el cambio es regresivo al interior de este grupo de hogares.

4. Por lo tanto, los *ganadores* de la reforma son los tres deciles de más bajos ingresos: mientras que en la situación actual pagan el 19,9% de la recaudación del IVA, luego de la reforma pagarían el 17,7%. Por el contrario, el 20% de más altos ingresos resulta *perdedor*: mientras que actualmente paga el 30,7% de la recaudación del impuesto, luego de la reforma pagaría el 31,1%. Los deciles 4 a 8 también resultan *perdedores* con la reforma: en la situación actual pagan el 49,5% de la recaudación del impuesto y pasarían a pagar el 51,2% luego de la reforma.

5. Dos comentarios adicionales:

a) La distribución del gasto de consumo –y, por lo tanto, la distribución del pago del IVA– muestra un salto significativo en el decil 10. El consumo del 10% de ingresos más altos representa un 16,6% del consumo total, versus el 12,6% del decil 9. Por su parte, el decil 10 paga el 17,8% de

la recaudación del IVA, versus el 12,9% del decil 9. Esto determina que la reducción de 1 punto de la *tasa básica* propuesta en el escenario 1 –reducción propuesta para atemperar el impacto del aumento de la *tasa mínima* del 10% al 21%– no sea atractivo en términos de recaudación ni en términos distributivos, por lo cual podría mantenerse la alícuota al 22% a efectos de aumentar la recaudación.

b) La distribución del ingreso y del consumo en Uruguay es la mejor de América Latina (que es la región más desigual del mundo). Esto implica que la transferencia a los sectores de menores ingresos para compensarlos por los cambios sea más “costosa” de lo que es en sociedades polarizadas, donde el consumo –absoluto y relativo– de estos hogares con respecto al de los deciles más ricos es mucho menor que en la sociedad uruguaya.

Cuadro 26: Escenario 1, principales resultados en Uruguay (valores de 2017)

	Decil 1	Decil 2	Decil 3	Decil 4	Decil 5	Decil 6	Decil 7	Decil 8	Decil 9	Decil 10	Total
Consumo (IVA incluido) - Mill. \$	68.253	84.170	89.866	100.501	102.531	115.460	117.745	133.446	144.948	190.359	1.147.277
Participación en el consumo	5,9%	7,3%	7,8%	8,8%	8,9%	10,1%	10,3%	11,6%	12,6%	16,6%	100%
IVA hoy - Mill. \$	6.442	7.879	8.628	9.999	9.954	11.523	12.031	13.635	14.863	20.561	115.515
IVA ref. antes de comp. - Mill. \$	7.730	9.375	10.170	11.556	11.517	13.227	13.722	15.511	16.845	22.989	132.642
Variación IVA – Mill. \$	1.288	1.496	1.542	1.557	1.563	1.704	1.691	1.876	1.982	2.428	17.127
Compensación – Mill. \$	1.542	1.542	1.542	0	0	0	0	0	0	0	4.626
IVA ref. después de comp. - Mill. \$	6.188	7.833	8.628	11.556	11.517	13.227	13.722	15.511	16.845	22.989	128.016
Variación IVA – Mill. \$	-254	-46	0	1.557	1.563	1.704	1.691	1.876	1.982	2.428	12.501
Variación IVA antes comp. Porcentaje	20,0%	19,0%	17,9%	15,6%	15,7%	14,8%	14,1%	13,8%	13,3%	11,8%	14,8%
Variación IVA después comp. Porcentaje	-3,9%	-0,6%	0,0%	15,6%	15,7%	14,8%	14,1%	13,8%	13,3%	11,8%	10,8%
Peso del IVA en el consumo											
IVA hoy/consumo	9,4%	9,4%	9,6%	9,9%	9,7%	10,0%	10,2%	10,2%	10,3%	10,8%	10,1%
IVA ref. antes de comp./consumo	11,3%	11,1%	11,3%	11,5%	11,2%	11,5%	11,7%	11,6%	11,6%	12,1%	11,6%
IVA ref. después de comp./consumo	9,1%	9,3%	9,6%	11,5%	11,2%	11,5%	11,7%	11,6%	11,6%	12,1%	11,2%
¿Quién paga el IVA?											
IVA hoy	5,6%	6,8%	7,5%	8,7%	8,6%	10,0%	10,4%	11,8%	12,9%	17,8%	100%
IVA ref. antes comp.	5,8%	7,1%	7,7%	8,7%	8,7%	10,0%	10,3%	11,7%	12,7%	17,3%	100%
IVA ref. después comp.	4,8%	6,1%	6,7%	9,0%	9,0%	10,3%	10,7%	12,1%	13,2%	18,0%	100%
Participación en el consumo											
Después del IVA hoy	6,0%	7,4%	7,9%	8,8%	9,0%	10,1%	10,2%	11,6%	12,6%	16,5%	100%
Después del IVA ref. y antes comp.	6,0%	7,4%	7,9%	8,8%	9,0%	10,1%	10,3%	11,6%	12,6%	16,5%	100%
Después IVA ref. y después comp.	6,1%	7,5%	8,0%	8,7%	8,9%	10,0%	10,2%	11,6%	12,6%	16,4%	100%
Quién paga el aumento - Porcentaje	-2,0%	-0,4%	0,0%	12,5%	12,5%	13,6%	13,5%	15,0%	15,9%	19,4%	100%

Escenario 2: Subir la *tasa mínima* al 17%

1. En el escenario 2: i) se mantiene la *tasa básica* del impuesto en un 22%, pero aumenta la *tasa mínima* del actual 10% al 17%; ii) se gravan a la nueva *tasa mínima* los productos de la canasta básica hoy exonerados (básicamente la leche), y iii) se deroga la rebaja de 2 puntos del IVA a las compras realizadas con tarjetas de débito y la de 5 puntos a los gastos en restaurantes y en alquiler de automóviles sin chofer realizados con tarjetas de débito o crédito. La propuesta se completa con la transferencia a los hogares de los tres deciles de más bajos ingresos del monto equivalente al aumento del IVA experimentado por el tercer decil, para (más) que compensarlos por esta suba de la tasa mínima. Este escenario no contempla una de las ideas centrales del IVA P: tener una tasa única. Sin embargo, puede considerarse un escenario de transición hacia el planteado por el IVA P, en la medida que reduce en casi un 60% la diferencia entre las tasas general y reducida actuales (22% y 10%, respectivamente). En el cuadro 27 se presentan los principales resultados de la simulación de este escenario. (En el cuadro 27, \$ = millones de pesos de 2017, año de la encuesta, anualizados y expandidos a nivel poblacional.)

2. En la simulación realizada a partir de la ENGIH (noviembre 2016 a noviembre 2017), la recaudación bruta del IVA (antes de la transferencia al 30% más pobre de la población) aumenta un 12,8% y la neta (después de la transferencia), un 9,5%. La transferencia representa un 26% del incremento de la recaudación bruta. Siempre de acuerdo con la simulación realizada, el rendimiento bruto de la reforma se estima en un 0,75% del PIB; la transferencia, en un 0,19% del producto y el rendimiento neto, en un 0,56% del PIB. Sin embargo, como ya se advirtió en el escenario anterior, el peso de la recaudación del IVA a la *tasa mínima* según la ENGIH (13,7%) es significativamente superior al peso en las cifras publicadas por la DGI (6,9% en 2017, el año de la Encuesta). Por lo tanto, es probable que la simulación, que aumenta 7 puntos la *tasa mínima*, sobreestime el rendimiento de la reforma. Si se siguen las cifras de recaudación publicadas por la DGI y las estimaciones de gasto tributario realizadas por dicha institución, el rendimiento bruto de la reforma sería de, aproximadamente, un 0.63% del PIB.

3. El peso del IVA como porcentaje del consumo se reduce ligeramente para los hogares de los dos deciles más pobres luego de la reforma y no cambia para el decil 3 (por definición). Dicho de otro modo, el 30% más pobre de la población resulta beneficiado o, al menos, no resulta perjudicado por la reforma. En cambio, para los deciles 4 a 10, el IVA como porcentaje del consumo pasa a ser superior al actual, entre un 1,31% (para el decil 4) y un 1,19% (para el decil 10). La tendencia descendente del aumento desde el decil 4 al 10 muestra que el cambio es regresivo al interior de este grupo de hogares.

4. Los tres deciles de más bajos ingresos son, por lo tanto, los *ganadores* de la reforma: mientras que en la situación actual pagan el 19,9% de la recaudación del IVA, luego de la reforma pagarían el 17,9%. Por el contrario, el 20% de más altos ingresos resulta *perdedor*: mientras que actualmente paga el 30,7% de la recaudación, luego de la reforma pagaría el 31,2%. Los deciles 4 a 8 también resultan *perdedores* con la reforma: en la situación actual pagan el 49,5% de la recaudación del impuesto y pasarían a pagar el 50.9% luego de la reforma.

Cuadro 27: Escenario 2, principales resultados en Uruguay (valores de 2017)

	Decil 1	Decil 2	Decil 3	Decil 4	Decil 5	Decil 6	Decil 7	Decil 8	Decil 9	Decil 10	Total
Consumo (IVA incluido) - Mill. \$	68.253	84.170	89.866	100.501	102.531	115.460	117.745	133.446	144.948	190.359	1.147.277
Participación en el Consumo	5,9%	7,3%	7,8%	8,8%	8,9%	10,1%	10,3%	11,6%	12,6%	16,6%	100%
IVA hoy - Mill. \$	6.442	7.879	8.628	9.999	9.954	11.523	12.031	13.635	14.863	20.561	115.515
IVA ref. antes de Comp. - \$	7.485	9.086	9.888	11.315	11.258	12.979	13.508	15.299	16.632	22.820	130.270
Variación IVA - Mill. \$	1.043	1.207	1.260	1.316	1.304	1.457	1.477	1.664	1.768	2.259	14.755
Compensación - Mill. \$	1.260	1.260	1.260	0	0	0	0	0	0	0	3.780
IVA ref. después de comp. - Mill. \$	6.225	7.826	8.628	11.315	11.258	12.979	13.508	15.299	16.632	22.820	126.490
Variación IVA - Mill. \$	-217	-53	0	1.316	1.304	1.457	1.477	1.664	1.768	2.259	10.976
Variación IVA antes comp.	16,2%	15,3%	14,6%	13,2%	13,1%	12,6%	12,3%	12,2%	11,9%	11,0%	12,8%
Variación IVA después comp.	-3,4%	-0,7%	0,0%	13,2%	13,1%	12,6%	12,3%	12,2%	11,9%	11,0%	9,5%
Peso del IVA en el consumo											
IVA hoy/consumo	9,4%	9,4%	9,6%	9,9%	9,7%	10,0%	10,2%	10,2%	10,3%	10,8%	10,1%
IVA ref. antes de comp./consumo	11,0%	10,8%	11,0%	11,3%	11,0%	11,2%	11,5%	11,5%	11,5%	12,0%	11,4%
IVA ref. después de comp./consumo	9,1%	9,3%	9,6%	11,3%	11,0%	11,2%	11,5%	11,5%	11,5%	12,0%	11,0%
¿Quién paga el IVA?											
IVA hoy	5,6%	6,8%	7,5%	8,7%	8,6%	10,0%	10,4%	11,8%	12,9%	17,8%	100%
IVA ref. antes comp.	5,7%	7,0%	7,6%	8,7%	8,6%	10,0%	10,4%	11,7%	12,8%	17,5%	100%
IVA ref. después comp.	4,9%	6,2%	6,8%	8,9%	8,9%	10,3%	10,7%	12,1%	13,1%	18,0%	100%
Participación en el consumo											
Después del IVA hoy	6,0%	7,4%	7,9%	8,8%	9,0%	10,1%	10,2%	11,6%	12,6%	16,5%	100%
Después del IVA ref. y antes comp.	6,0%	7,4%	7,9%	8,8%	9,0%	10,1%	10,2%	11,6%	12,6%	16,5%	100%
Después IVA ref. y después comp.	6,1%	7,5%	8,0%	8,7%	8,9%	10,0%	10,2%	11,6%	12,6%	16,4%	100%
Quién paga el aumento	-2,0%	-0,5%	0,0%	12,0%	11,9%	13,3%	13,5%	15,2%	16,1%	20,6%	100%

Conclusiones

Aunque Uruguay ha ido ampliando la base imponible del IVA, mantiene una tasa diferencial (*tasa mínima*, 10%) para determinados bienes y servicios, que es de 12 puntos menos que la tasa general del impuesto (*tasa básica*, 22%).

En este trabajo se evaluaron dos escenarios para implementar directa o gradualmente un IVA P: 1) uniformizar la tasa al 21% y 2) subir la *tasa mínima* al 17%, manteniendo la *tasa básica* en un 22%. En ambos escenarios, se realiza una transferencia al 30% más pobre de la población para (más que) compensarlo por el aumento de la imposición.

Los principales resultados de la simulación, realizada a partir de los microdatos de la ENGIH 2016-17, son los siguientes:

- i) El aumento de la recaudación después de la transferencia al 30% de más bajos ingresos oscila entre un 9,5% (escenario 2) y un 10,8% (escenario 1).
- ii) La transferencia realizada al 30% más pobre de la población, pese a que más que lo compensa por el aumento de la imposición, representa menos del 30% del aumento de recaudación previa a la transferencia en todos los escenarios (26,5%, en promedio).
- iii) El 30% más pobre de los hogares resulta *ganador* con la propuesta: en todos los escenarios, luego de la reforma, su participación en el pago total de IVA desciende. Lo contrario sucede con el 20% de más altos ingresos, que resulta *perdedor* con la reforma. Los deciles 4 a 8, que no son compensados, también resultan perdedores. No obstante, la caída de su participación en el consumo total no supera en ningún caso el 0,3%.

ANEXO 1: Metodología aplicada en el caso de República Dominicana

En este anexo se explicitan las principales decisiones metodológicas que se adoptaron para estimar la recaudación del IVA en los escenarios propuestos. Los resultados encontrados son producto del procesamiento de los microdatos de la ENGIH 2018, la última disponible.

Deciles de hogares ordenados según su ingreso per cápita

Hogares: El primer paso fue la construcción de deciles de hogares, ordenados según su ingreso per cápita.⁶⁹

Ingresos: Para la definición del ingreso per cápita, se sumaron todos los ingresos informados por los individuos integrantes de los hogares, independientemente de que fuesen ingresos de mercado (salarios, ingresos de trabajadores independientes, rentas de capital, etc.), pensiones o transferencias públicas. Dicho de otro modo, el objetivo de este trabajo no justifica que se determine con precisión el ingreso antes de la política fiscal, como sí es necesario en los análisis que procuran estimar el impacto de los impuestos y el gasto público social en la distribución del ingreso.⁷⁰

Gasto de los hogares

Gasto de consumo: En el procesamiento realizado en este trabajo solamente se consideró el gasto de consumo relevado por la ENGIH. Esto implica que no se consideraron: i) las transferencias recibidas en especie, ii) el gasto de no consumo (transferencia en dinero de los hogares a otras entidades como el Estado, instituciones sin fines de lucro [ISFL] u otros hogares) y iii) las transacciones de capital (transacciones financieras, no financieras y otros gastos de capital) (véase BCRD, 2020).

Subdeclaración del consumo: Es frecuente que exista una subdeclaración de los gastos de consumo reportados por las encuestas de gasto e ingreso de los hogares. Este es el caso de la ENGIH 2018 de República Dominicana. Como muestra el cuadro A1.1, el gasto de consumo reportado por la ENGIH (expandido a nivel poblacional y anualizado) es solo un 45% tanto del consumo de los hogares del cuadro de oferta-utilización (COU) elaborado por el Banco Central de la República Dominicana (BCRD) como del consumo privado de las CCNN. Este nivel de subdeclaración es prácticamente el mismo de la ENGIH anterior, correspondiente a 2007.

⁶⁹ Si bien en los ejercicios de impacto de la política fiscal (impuestos y gasto público social) en la distribución del ingreso es preferible considerar a los individuos, y no a los hogares, como unidad de bienestar, para los fines del presente trabajo se optó por construir deciles de hogares, ya que el procedimiento es más sencillo debido a que los gastos están capturados a nivel del hogar. Para una discusión al respecto, véase Barreix, Bès y Roca (2009).

⁷⁰ Incluso sería un error partir del ingreso antes de la política fiscal en el contexto de este trabajo, que solo confronta dos modelos de IVA y, por tanto, toma como un dato el resto de la política fiscal.

Cuadro A1.1: Consumo según la ENIGH versus consumo de los hogares del cuadro de oferta-utilización y cuentas nacionales

ENIGH versus consumo hogares COU	RD\$ Mill	ENIGH/COU
Consumo ENIGH, 2018	1.305.531,2	
Consumo de los hogares COU, 2016	2.450.916,0	
Consumo de los hogares COU, 2018*	2.884.209,1	45,3%
ENIGH versus consumo privado CCNN		
	RD\$ Mill	ENIGH/CCNN
Consumo ENIGH, 2018	1.305.531,2	
Consumo privado, CCNN, 2018	2.892.980,7	45,1%

Fuente: elaboración propia.

* El consumo de los hogares reportado en el cuadro de oferta-utilización (COU) para 2016, último dato disponible, se actualizó a 2018 considerando la variación nominal del consumo privado de las cuentas nacionales (CCNN).

Uno de los propósitos de este trabajo es contar con una estimación de cuánto rendiría la generalización del impuesto y cuánto habría que devolver a los hogares más pobres para compensarlos (o más que compensarlos) por el aumento de la carga tributaria producto de dicha generalización. Por tanto, resulta necesario corregir esta subdeclaración para ensayar una estimación aproximada de estas variables.

Para corregir la subdeclaración hay, en principio, dos opciones: i) multiplicar todos los consumos de la ENIGH por un factor único (en este caso $2,22=100/45$) o ii) comparar los consumos de la ENIGH con los del COU para los diferentes rubros (alimentos, bebidas y tabaco; prendas de vestir y calzado; alquiler de vivienda; etc.) y utilizar un factor diferente para cada rubro en función de la subdeclaración encontrada.

La segunda opción se ensayó comparando diferentes rubros del consumo de los hogares del COU 2016, último disponible, llevado a 2018 utilizando la variación del consumo privado de CCNN⁷¹ de entre esos años, con los rubros equivalentes de la ENIGH.⁷² Varias de las comparaciones arrojaron resultados difíciles de explicar. Por citar algunos ejemplos, en los gastos de alquiler de vivienda y transporte de pasajeros, respecto a los cuales es esperable que los hogares tengan claro su monto mensual, la subestimación es muy alta (un 78% y un 73%, respectivamente). Por el contrario, el gasto mensual en agua y saneamiento aparece sobredeclarado (208%), al igual que los combustibles para la vivienda (343%) y los combustibles para los vehículos (141%). Por este motivo, y adoptando la postura conservadora de no introducir distorsiones adicionales en la práctica por intentar seguir la mejor opción teórica, se decidió aplicar un único factor de ajuste para corregir la subdeclaración del consumo reportado por la ENIGH.

⁷¹ Esto, de por sí, puede introducir alguna distorsión.

⁷² En rigor, se agruparon los artículos de la ENIGH para construir, aproximadamente, los rubros equivalentes a los del COU.

Estimación de la recaudación del ITBIS

ITBIS consumo final: La estrategia que se siguió para estimar la recaudación del ITBIS consistió en multiplicar el consumo de cada uno de los 6.281 artículos relevados por la ENGIH por la tasa del ITBIS correspondiente (el 18%, el 16% y el 0% en el caso de los bienes y servicios exentos).⁷³ En virtud de este procedimiento, la recaudación del ITBIS resulta subestimada, pues solo se está considerando la recaudación que proviene de las ventas al consumo final pero no se estima el ITBIS pagado por el gobierno ni el ITBIS pagado en sus compras por los sectores exonerados, los cuales, al no poder deducirlo, son, de hecho, consumidores finales. Este ITBIS pagado en sus compras por los sectores exonerados puede estimarse utilizando el Cuadro de Oferta-Utilización (COU), pero se considera que el propósito de este trabajo no justifica el ejercicio.

Por lo tanto, cuando se simule un aumento del ITBIS, se estará subestimando la recaudación por tomar solo en cuenta las ventas al consumo final y no las ventas a empresas que seguirán exentas después de la reforma. Por ejemplo: el consumo de energía eléctrica y los servicios de salud están actualmente exonerados, pero supongamos que la reforma propone gravar la energía eléctrica y mantener exonerados los servicios de salud. La simulación en base a la ENGIH no capta el aumento de recaudación que proviene del ITBIS que deberán pagar los prestadores de salud por concepto de energía eléctrica y que no podrán deducir. Siguiendo el mismo razonamiento, cuando se simula una disminución del ITBIS, se estará subestimando la pérdida de recaudación.

En relación con lo anterior, debe tomarse la precaución de que la simulación no sobreestime la recaudación por no considerar el ITBIS actualmente no deducible de los sectores que serán gravados y, por consiguiente, podrán comenzar a deducirlo con la reforma. Por ejemplo: si los medicamentos, hoy exonerados, pasan a estar gravados, los laboratorios farmacéuticos podrán comenzar a deducir el ITBIS pagado en sus compras. En el presente trabajo se tomó en cuenta este efecto, contemplando un ITBIS no deducible de entre el 0,3% y el 2,3% de las ventas, según los sectores, estimados en base a información proporcionada por la Dirección General de Impuestos Internos (DGII).

Evasión: En sentido contrario al ajuste por subdeclaración del consumo, es necesario contemplar la evasión, para no sobreestimar el impacto de la generalización del ITBIS que se propondrá. Según las últimas estimaciones disponibles, el incumplimiento del ITBIS, como porcentaje de la recaudación potencial, ascendió al 43,58% en 2017 y al 42,75% en 2018.⁷⁴ Durante la administración anterior de la DGII, fue clara la mejoría gradual y progresiva de la gestión y el logro de resultados a medida que iban madurando los proyectos implementados. Por ese motivo, se considera sensato suponer una evasión pre COVID-19 del 41,75%, un punto menor a la de 2018. Este es el valor que se tomó para el ejercicio de estimación de este trabajo. Aunque se reconoce que muy probablemente la pandemia haya afectado (al alza) este valor, se considera que no tiene sentido estimarlo ni utilizarlo en la estimación de este trabajo.

⁷³ El consumo relevado por la ENGIH incluye el ITBIS, por lo que la base imponible debe calcularse como consumo ENGIH / (1 + tasa del ITBIS).

⁷⁴ Ministerio de Hacienda (2018 y 2019).

Recaudación estimada versus recaudación real: Como ya se adelantó, para estimar la recaudación del ITBIS al consumo final a partir de la ENGIH, los microdatos se corrigieron por subdeclaración y por evasión.⁷⁵ No obstante estos ajustes, ya se advirtió que la comparación entre la recaudación del IVA estimada a partir de la ENGIH y la recaudación real (ITBIS interno más ITBIS importación) no es directa, en primer lugar porque la estimación solo considera el ITBIS al consumo final, es decir, no contempla el ITBIS pagado por el gobierno ni el ITBIS no deducible de los sectores exonerados.

Pero, además de estos dos factores relevantes, hay otros factores que hacen que la comparación no sea trivial. Por citar algunos:

- i) La recaudación real incluye el ITBIS pago por los turistas, cuyo consumo se capta en la ENGIH.
- ii) Las compras de bienes de capital están, en primera instancia, gravadas con el ITBIS en República Dominicana, aunque el impuesto luego se devuelve a los contribuyentes. Sin embargo, la recaudación informada es bruta, no tiene descontada esta devolución. Este gasto, y el impuesto correspondiente, no es captado por la ENGIH.
- iii) La recaudación incluye montos correspondientes a la actividad económica de años anteriores, producto de fiscalizaciones o de declaraciones presentadas voluntariamente por los contribuyentes. Esta recaudación, claro está, no es captada por la Encuesta.
- iv) Los contribuyentes que tienen el beneficio de comprar sin ITBIS –principalmente exportadores y regímenes especiales– usan básicamente dos mecanismos: a) tienen una tarjeta expedida por la DGII que les permite realizar dichas compras sin el impuesto o b) presentan ante la administración el listado (proforma) de bienes y servicios a comprar sin ITBIS y reciben la autorización correspondiente. Pero, aunque sea menos significativo, también se presenta el caso de contribuyentes que compran con el impuesto y posteriormente solicitan su devolución. Estas devoluciones, como se dijo, no están explicitadas en la recaudación informadas por la DGII.

Estos factores citados explican, al menos en parte, que la recaudación real resulte superior a la estimada, que es lo que sucede en el ejercicio que se ha hecho para República Dominicana. El cuadro A1.2 muestra que, si bien la recaudación del ITBIS estimada a partir de la Encuesta es muy similar a la de la DGII, es solo un 55% de la suma del ITBIS recaudado por la DGII y por la Dirección General de Aduanas (DGA), que es lo que debe considerarse.

Cuadro A1.2: Recaudación del ITBIS según la ENIGH versus recaudación real

	RD\$ Mill	ENGIH/DGI+DGA
ITBIS ENGIH, 2018	106.285,2	
Recaudación ITBIS DGII, 2018	106.656,2	
Recaudación ITBIS DGA, 2018	88.062,9	
Recaudación ITBIS DGII + DGA, 2018	194.719,1	55,0%

⁷⁵ Para contemplar la subdeclaración se utilizó un factor único igual a 2,2 (100/45,3) y la evasión considerada fue del 41,75%. Por lo tanto, el ajuste global implica multiplicar los datos originales por el factor 1,28.

ANEXO 2: Metodología de las simulaciones para el caso de Uruguay

En este anexo se explicitan las principales decisiones metodológicas que se adoptaron para estimar la recaudación del IVA en los escenarios propuestos para Uruguay. Los resultados hallados son producto del procesamiento de los microdatos de la ENGIH 2016-17, la última disponible, elaborada por el Instituto Nacional de Estadística (INE). El relevamiento de la ENGIH fue realizado entre noviembre de 2016 y noviembre de 2017.

Deciles de hogares ordenados según su ingreso per cápita

Hogares: El primer paso consistió en la construcción de deciles de hogares, ordenados según su ingreso per cápita.⁷⁶

Ingresos: Para la construcción del ingreso per cápita, se sumaron todos los ingresos informados por los individuos integrantes de los hogares, independientemente de que fuesen ingresos de mercado (salarios, ingresos de trabajadores independientes, rentas de capital, etc.), pensiones o transferencias públicas. Dicho de otro modo, el objetivo de este trabajo no justifica que se determine con precisión el ingreso antes de la política fiscal, como sí es necesario hacerlo en los análisis que procuran estimar el impacto de los impuestos y el gasto público social en la distribución del ingreso.⁷⁷ El ingreso considerado incluye el valor locativo, es decir, el valor imputado por el uso de la o las viviendas propias.

Indicador de bienestar: Al considerar el ingreso como indicador de bienestar, un análisis del impacto distributivo del IVA muestra que los hogares más pobres dedican un mayor porcentaje de su ingreso al consumo –y, por lo tanto, al pago del IVA– que los hogares de más altos Ingresos.⁷⁸ En este trabajo, el peso del IVA (actualmente y en los escenarios propuestos) se ha calculado sobre el consumo de los hogares, pues se considera que la Encuesta capta mejor el consumo que el ingreso.

Gasto de los hogares

Gasto de consumo: De acuerdo con el INE, para el procesamiento se consideró exclusivamente el gasto de consumo relevado por la ENGIH. Esto implica que no se tomó en cuenta lo siguiente: i) las transferencias en especie recibidas del Estado o de instituciones sin fines de lucro (ISFL), ii) las inversiones,⁷⁹ ni iii) otros gastos no imputables al consumo⁸⁰ (véase INE, 2020b). No

⁷⁶ Si bien en los ejercicios de impacto de la política fiscal (impuestos y gasto público social) en la distribución del ingreso, es preferible considerar a los individuos, y no a los hogares, como unidad de bienestar, para los fines del presente trabajo se optó por construir deciles de hogares, ya que el procedimiento es más sencillo debido a que los gastos están capturados a nivel del hogar. Para una discusión al respecto, véase Barreix, Bès y Roca (2009).

⁷⁷ Incluso sería un error partir del ingreso antes de la política fiscal en el contexto de este trabajo, que solo confronta dos modelos de IVA y, por lo tanto, toma como un dato el resto de la política fiscal.

⁷⁸ Algunos análisis defienden la idea de que el consumo es mejor indicador de bienestar que el ingreso. En este caso, si las exoneraciones del IVA están bien diseñadas (es decir, si recaen sobre bienes y servicios con mayor participación en el consumo de la población de menores ingresos), el pago del IVA como porcentaje del consumo es menor en los hogares más pobres que en los más ricos. Por lo tanto, estos análisis concluyen que el impuesto puede ser progresivo si está correctamente diseñado.

⁷⁹ La cuota por pago de la vivienda propia y la ampliación de la vivienda propia se consideran inversiones. La ENGIH 2016-17 pregunta de forma separada por los gastos en ampliación de la vivienda y los gastos en reparación y mantenimiento de la misma.

⁸⁰ Por ejemplo: impuestos directos; multas, sanciones y tasas; transferencias en dinero a otros hogares o a ISFL; consumo intermedio de la actividad económica desarrollada por el hogar.

obstante, en el procesamiento aquí realizado, el gasto de consumo se consideró sin valor locativo, es decir, excluyendo el valor imputado al uso de la o las viviendas propias. A los efectos de este trabajo, dejar este ítem dentro del consumo solo inflaría artificialmente la participación de los bienes y servicios exonerados en el consumo total.^{81 82 83}

Subdeclaración del consumo: Es frecuente que exista una subdeclaración de los gastos de consumo en las encuestas de gasto e ingreso de los hogares. De acuerdo con el procesamiento realizado para este trabajo, el gasto de consumo reportado por la ENGIH es un 58% del consumo privado de las CCNN de 2017 (Véase el cuadro A2.1). Corresponde realizar algunas precisiones sobre esta comparación:

- i) El relevamiento de la ENGIH fue realizado entre noviembre de 2016 y noviembre de 2017. Por ese motivo, la comparación (aproximada) se llevó a cabo con el consumo privado de las CCNN de 2017.
- ii) El consumo privado de las CCNN incluye el consumo de IFL, que no se publica por separado.
- iii) Para la comparación con las CCNN, se excluyó del gasto de consumo el valor locativo (que no está incluido en el consumo privado de las CCNN) y se mantuvo en el mismo el aporte al FONASA (que forma parte del consumo privado de las CCNN).⁸⁴

Cuadro A2.1: Consumo de acuerdo con el ENIGH versus cuentas nacionales

	Mill \$	ENIGH/CCNN
Consumo privado CCNN, 2017	1.147.277	
Consumo según ENIGH		
Sin valor locativo y con FONASA	661.806	58%
Con valor locativo y sin FONASA	771.728	67%
Con valor locativo y con FONASA	829.475	72%

Fuente: Elaboración propia.

Uno de los propósitos de este trabajo es contar con una estimación de cuánto rendiría la generalización de la base imponible y/o la uniformización de la tasa del impuesto y cuánto habría que devolver a los hogares más pobres para compensarlos (o más que compensarlos) por el aumento de la carga tributaria producto de dicha reforma. Por lo tanto, resulta necesario corregir esta subdeclaración para ensayar una estimación aproximada de estas variables.

⁸¹ Por la misma razón, fueron excluidos otros gastos, pues se considera que no son transacciones propias de la base imponible del IVA, a saber: tributos domiciliarios, tarifa de saneamiento, aportes al Banco de Previsión Social (BPS) por el servicio doméstico, gastos para obtener la cédula de identidad y trámites similares, entre otros.

⁸² Al analizar los medios de pago, surge que algunas transacciones deberían ser excluidas pues, por definición, no forman parte de la base imponible del IVA: los trueques, la producción propia de bienes, los retiros del establecimiento del que el hogar es propietario, y la ocupación de hecho de una vivienda. Sin embargo, estos ítems solo representan un 0.7% del gasto de consumo, razón por la cual se decidió no realizar el ajuste.

⁸³ El INE incluye como consumo del hogar los productos recibidos de otros hogares y no incluye los que el hogar compró para destinar a otros hogares. A efectos de este trabajo, esto tiene el inconveniente de que el hogar donatario figurará pagando un IVA que no pagó (lo pagó el donante) y el hogar donante figurará no pagando ese IVA (que sí pagó). De todos modos, este efecto distributivo no es significativo.

⁸⁴ Si en el gasto de consumo de la ENIGH se incluye el valor locativo y no se incluye el aporte al FONASA, la ratio ENIGH/CCNN es 67%. Esta es, al parecer, la comparación que se realizó en Perera (2020).

Para corregir la subdeclaración hay, en principio, dos opciones: i) multiplicar todos los consumos de la ENGIH por un factor único (en este caso $1,72=100/58$) o ii) utilizar un factor diferente para cada rubro (alimentos, bebidas y tabaco; prendas de vestir y calzado; alquiler de vivienda; etc.) dada la subdeclaración encontrada. No se cuenta con información suficiente para implementar esta segunda opción. Además, se prefiere adoptar la postura conservadora de no introducir distorsiones adicionales en la práctica intentando seguir la mejor opción teórica. Por lo tanto, se aplicó un único factor de ajuste para corregir la subdeclaración del consumo de la ENGIH.

Estimación de la recaudación del IVA

IVA consumo final: La estrategia seguida para estimar la recaudación del IVA fue multiplicar el consumo de cada uno de los 1.161 artículos⁸⁵ relevados por la ENGIH por la tasa de IVA correspondiente (22%, 10% o 0% en el caso de los bienes y servicios exentos). Dado este procedimiento, la recaudación del IVA resulta subestimada, pues solo se está considerando la recaudación que proviene de las ventas al consumo final pero no se estima el IVA pagado por el gobierno ni el IVA pagado en sus compras por los sectores exonerados, que al no poder deducirlo son, de hecho, consumidores finales. Este IVA pagado en sus compras por los sectores exonerados podría estimarse utilizando el Cuadro de Oferta-Utilización (COU), pero se considera que el propósito de este trabajo no justifica el ejercicio.

Por lo tanto, cuando se simule un aumento del IVA, se estará subestimando la recaudación por tomar solo en cuenta las ventas al consumo final y no las ventas a empresas que seguirán exentas después de la reforma. Por ejemplo: supongamos que el consumo de energía eléctrica y los servicios de salud actualmente estuviesen exonerados, pero la reforma propone gravar la energía eléctrica y mantener exonerada la salud. La simulación en base al consumo final reportado por la ENGIH no capta el IVA cobrado por la energía eléctrica a los prestadores de servicios de salud. Siguiendo el mismo razonamiento, cuando se simule una disminución del IVA, se estará subestimando la pérdida de recaudación.

En relación con lo anterior, debe tomarse la precaución de que la simulación no sobreestime la recaudación por no considerar el IVA no deducible de los sectores actualmente exonerados que serán gravados por la reforma y, por lo tanto, podrán comenzar a deducirlo. Por ejemplo: si los medicamentos estuviesen exonerados y pasaran a estar gravados, los laboratorios farmacéuticos podrían comenzar a deducir el IVA pagado en sus compras. Para contemplar este punto, es necesario contar con el monto del IVA no deducible reportado por los sectores exonerados en las declaraciones juradas del IVA o, como *proxy*, estimarlo a partir de un COU. En el presente trabajo no se contó con información de las declaraciones juradas y, por lo tanto, se optó por no realizar este ajuste metodológico.

Legislación considerada: El consumo relevado por la ENGIH incluye el IVA, por lo que la base imponible debe calcularse como Consumo ENGIH/(1 + tasa del IVA). Por lo tanto, las tasas del IVA consideradas para obtener la base imponible fueron las vigentes en el momento de la Encuesta, es decir, las vigentes en 2017. En el mismo sentido, para comparar la recaudación

⁸⁵ El número de artículos relevados por la Encuesta es mayor, pero luego de aplicados los diferentes filtros de selección citados a lo largo del documento, quedan 1.161 artículos para ser procesados.

según la ENGIH con la recaudación del IVA de 2017, comparación que se presenta más adelante, la base imponible se multiplicó por las tasas vigentes en 2017.

Por otra parte, para estimar la recaudación actual, la recaudación antes de las reformas propuestas, la base imponible se multiplicó por las tasas actualmente vigentes. En este sentido, los principales cambios provienen de las rebajas de puntos del IVA a las compras realizadas con tarjetas de débito y crédito, tal como muestra el cuadro A2.2.

Cuadro A2.2: Rebaja, en puntos porcentuales del IVA, a las compras con tarjeta

Tarjeta	2017	Actual
Tarjetas de débito	4	2
Tarjetas de crédito	0	0
Tarjetas en restaurantes y alquiler de autos sin chofer	9	5

Fuente: Elaboración propia.

En virtud de lo anterior, la deducción del IVA a las compras con tarjetas de débito y crédito fue considerada en la estimación, ya que los microdatos de la ENGIH incluyen información sobre el modo de pago.

Evasión: En sentido contrario al ajuste por subdeclaración del consumo ya comentado, es necesario contemplar la evasión para no sobreestimar el impacto de la ampliación de la base imponible del IVA. Según la DGI, el incumplimiento del IVA, como porcentaje de la recaudación potencial, fue de solo del 14,8% en 2016, última estimación disponible.⁸⁶

Recaudación estimada versus recaudación real: De las observaciones anteriores resulta claro que la comparación entre la recaudación del IVA estimada a partir de la ENGIH y la recaudación real (IVA interno más IVA importación) no es directa.⁸⁷

⁸⁶ Como se dijo, la ENGIH captura información sobre los medios de pago utilizados por los hogares en cada compra (tarjeta de débito, tarjeta de crédito, Tarjeta Uruguay Social y otros medios de pago). Es esperable que la evasión en las compras realizadas con tarjeta sea menor que en el caso de las efectuadas con efectivo. En este sentido, podrían haberse imputado diferentes coeficientes de evasión, pero se prefirió no correr el riesgo de introducir distorsiones adicionales a la información.

⁸⁷ Hay razones adicionales a las citadas que explican que la comparación no sea directa. Por ejemplo, el IVA pagado por los turistas está incluido en la recaudación real del IVA, pero no en el estimado a partir de la ENGIH.

Cuadro A2.3: Recaudación del IVA según la ENGIH versus recaudación real, 2017

	Mill \$
IVA ENGIH	115.515
IVA neto, 2017	135.583
IVA bruto	162.104
Devoluciones*	-26.521
ENGIH/Recaudación	85%

Fuente: Elaboración propia y Boletín Estadístico de la DGI.

* Las devoluciones del IVA (básicamente a exportadores) se estimaron como el 90% del monto de certificados de crédito.

El cuadro A2.3 muestra que la recaudación del IVA estimada a partir de la Encuesta es un 85% de la recaudación real del año 2017. No parece insensato atribuir el 16% restante al IVA pagado por el gobierno y al IVA por compras no deducible de los sectores exonerados.

Otras observaciones

i) *Consumo de agua*: Como ya se señaló, el consumo básico de agua está exonerado, es decir, lo está el cargo fijo mensual y el consumo de hasta 15 metros cúbicos. El consumo superior a los 15 metros cúbicos está gravado a la *tasa básica* del IVA (22%).

Si bien podría estimarse con relativa facilidad cuánto consume un hogar promedio por encima de los 15 metros cúbicos, imputarle ese promedio a cada uno de los hogares supondría que la distribución del consumo es uniforme, lo cual no es cierto.

Otra alternativa sería estimar para cada hogar la cantidad de metros cúbicos que consumió a partir del pago que realizó. Como esta alternativa es costosa en términos de procesamiento, igualmente aproximada y que, además, se estima que el consumo por sobre el límite de 15 metros cúbicos es, en términos generales, un porcentaje bajo del consumo total, se supuso que está exonerado todo el gasto de los hogares en consumo de agua.

ii) *Consumo de energía eléctrica*: El cargo fijo mensual por este concepto está exonerado; el consumo en sí está gravado a la *tasa básica* (22%).

En este caso, caben consideraciones similares a las presentadas acerca del consumo de agua en el punto anterior. La diferencia está en que el cargo fijo representa una fracción menor del pago total por consumo de energía eléctrica, razón por la cual se supuso gravado al 22% todo el gasto en electricidad.

iii) *Telefonía fija*: El servicio básico de telefonía fija está exonerado. Este pago básico es, conceptualmente, el que se realiza para tener derecho a estar en la red y representa una fracción menor del gasto en telefonía fija. El consumo en sí (cómputos por llamadas telefónicas) está gravado a la *tasa básica* (22%). Por lo tanto, se supuso que está gravado a la tasa básica (22%) todo el gasto en telefonía fija.

Bibliografía

- Abramovsky, L., D. Phillips y R. Warwick. 2017. Redistribution, efficiency and the design of VAT: A review of the theory and literature. IFS Briefing Note 212. Londres: Institute for Fiscal Studies.
- Acosta, J. 2011. Tax-Benefit Incidence of Value Added Tax on Food and Medicine to fund Progressive Social Expenditure. Documento de trabajo 194. Palma de Mallorca: Society for the Study of Economic Inequality (ECINEQ).
- AFIP (Administración Federal de Ingresos Públicos). 2008. Estimación del Incumplimiento en el IVA, año 2007. Buenos Aires: AFIP.
- Ainsworth, R. 2006. Digital Consumption Tax (D-CT). Law and Economics, documento de trabajo N.º 06-26. Boston, MA: Boston University School of Law.
- Ariza, N. y G. Zapata. 2005. Informe de Equidad Fiscal de Colombia. En: *La Equidad Fiscal en los Países Andinos*, p.163-236. Washington, D.C.: BID.
- Arteta, G. 2005. Informe de Equidad Fiscal de Ecuador. En: *La Equidad Fiscal en los Países Andinos*, p.237-256. Washington, D.C.: BID.
- Bachas, P., L. Gadenne y A. Jensen. 2020. Informality, Consumption Taxes, and Redistribution. Documento de trabajo 27429. Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research.
- BCRD (Banco Central de la República Dominicana). 2020. Encuesta Nacional de Gastos e Ingresos de los Hogares 2018. Principales resultados y síntesis metodológica. Santo Domingo: BCRD.
- Barreix, A. y J. Roca. 2007. Reforzando un pilar fiscal: el impuesto a la renta dual a la uruguaya. *Revista de la CEPAL*, 92. Disponible en: <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/11195>.
- Barreix, A., M. Bès y J. Roca. 2010. El IVA Personalizado. Aumentando la recaudación y compensando a los más pobres. Madrid: EuroSocial-Fiscalidad. Disponible en: http://www.eurosocalfiscal.org/index.php/noticias/ver/pagina/2/id_noticia/478.
- , 2012. Resolviendo la Trinidad Imposible de los Impuestos al Consumo. El IVA Personalizado. En: *Reforma Fiscal en América Latina: ¿Qué fiscalidad para qué desarrollo?* Santiago de Chile: CEPAL y Fundación CIDOB Barcelona.
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo) y CIAT (Centro Interamericano de Administraciones Tributarias). 2019. La Presión Fiscal Equivalente en América Latina y el Caribe. Washington, D.C.: BID.
- Cabrera, M., N. Lustig y H. Morán. 2020. Fiscal Policy, Inequality and the Ethnic Divide in Guatemala. Documento de trabajo 20 del Center for Inter-American Policy and Research and Department of Economics, Tulane University, and Inter-American Dialogue.
- Cantalops, J., M. Jorrat y D. Scherman. 2007. Equidad Tributaria en Chile: Un Nuevo Modelo para Evaluar Alternativas de Reforma. Washington, D.C.: Banco Mundial. Disponible en:

<https://coyunturapolitica.files.wordpress.com/2011/12/reforma-tributaria-chile-world-bank.pdf>.

Caspersen, E. y G. Metcalf. 1994. Is a Value Added Tax Regressive? Annual versus Lifetime Incidence Measures. *National Tax Journal*, Vol. 47, N.º 4 (diciembre).

Cecchini, S. y B. Atuesta. 2017. Programas de transferencias condicionadas en América Latina y el Caribe: Tendencias de cobertura e inversión. Serie Políticas Sociales 224 (LC/TS.2017/40). Santiago de Chile: CEPAL.

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe). 2019. Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe 2020: Políticas tributarias para la movilización de recursos en el marco de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Santiago de Chile: CEPAL. Disponible en: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/44516-panorama-fiscal-america-latina-caribe-2019-politicas-tributarias-la-movilizacion>.

Cossio, F. 2005. Informe de Equidad Fiscal de Bolivia. En: *La Equidad Fiscal en los Países Andinos*. Washington, D.C.: BID.

DGI (Dirección General Impositiva). 2019^a. Estimación de la Evasión en el Impuesto al Valor Agregado por el Método del Consumo, 2000-2016. Montevideo: DGI.

----- . 2019b. Estimación del Gasto Tributario en Uruguay 2014-2017. Montevideo: DGI.

----- . 2020. Boletín Estadístico, varios años. Montevideo: DGI.

Díaz de Sarralde, S. 2017. El Impuesto sobre el Valor Agregado: Recaudación, Eficiencia, Gastos Tributarios, e Ineficiencias en América Latina. Ciudad de Panamá: CIAT.

Fernández, D., I. Guadarucci y J. Puig. 2016. El Impuesto al Valor Agregado en Argentina. Consideraciones sobre su incidencia distributiva y propuestas de reforma. *Actualidad Económica*, Año XXVI, N.º 90.

FMI (Fondo Monetario Internacional). 2011. Revenue Mobilization in Developing Countries. Washington, D.C.: FMI.

----- . 2019a. Macroeconomic Developments and Prospects in Low-Income Developing Countries. Washington, D.C.: FMI.

----- . 2019b. Argentina: Third Review Under the Stand-By Arrangement, Request for Waivers of Applicability of Performance Criteria, Financing Assurances Review, And Request for Modification of Performance Criteria. Press Release & Staff Report, Informe de país N.º 19/99. Washington, D.C.: FMI.

Gasparini, L., Cicowiez, M. y W. Sosa Escudero. 2013. Pobreza y desigualdad en América Latina: conceptos, herramientas y aplicaciones. La Plata: CEDLAS.

Garriga, M., F. Crosta, G. Fernández y F. Haimovich. 2007. Impacto distributivo del sistema fiscal de Honduras. Washington, D.C.: BID.

Gobierno de Uruguay. 1996. Texto ordenado, Título 10. Montevideo: IMPO.

- , 1997. Texto ordenado. Montevideo: IMPO.
- , 1998. Decreto Reglamentario del Impuesto al Valor Agregado. Decreto 220-98. Montevideo: IMPO.
- Gómez Sabaini, J. C. y D. Morán. 2016. La situación tributaria en América Latina: raíces y hechos estilizados. *Cuadernos de Economía*, 35(67): 1-37.
- , 2020. Estrategias para abordar la evasión tributaria en América Latina y el Caribe: Avances en su medición y panorama de las medidas recientes para reducir su magnitud. Serie Macroeconomía del Desarrollo 215 (LC/TS.2020/125). Santiago de Chile: CEPAL.
- Goñi, E., H. López y L. Servén. 2008. Fiscal redistribution and income inequality in Latin America. Documento de trabajo de investigación de políticas 4487. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Harris, T., D. Phillips, R. Warwick, M. Goldman, J. Jellema, G. Inchauste y K. Goraus. 2019. Redistribution via VAT and cash transfers: an assessment in six low- and middle-income countries. Londres: IFS.
- INDEC (Instituto Nacional de Estadística y Censos). 2020. Encuesta Nacional de Gastos de los Hogares 2017-2018: Manual de uso de la base de datos usuario. Primera edición. Buenos Aires: INDEC.
- ICEFI (Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales). 2007. Incidencia de los impuestos sobre la equidad en El Salvador, 2005. En: *La Equidad Fiscal en Centroamérica, Panamá y República Dominicana*. Washington, D.C.: BID.
- INE (Instituto Nacional de Estadística). 2020a. Microdatos, formularios y diccionarios de variables de la Encuesta Nacional de Gastos e Ingresos de los Hogares 2016-2017. Montevideo: INE. Disponible en: www.ine.gub.uy.
- , 2020 b. Principales resultados de la Encuesta Nacional de Gastos e Ingresos de los Hogares 2016-2017. Montevideo: INE.
- James, K. 2015. *The Rise of the Value-Added Tax*. Cambridge, MA: Cambridge University Press.
- Jefatura de Gabinete de Ministros. 2019. Informe del Jefe de Gabinete de Ministros a la Honorable Cámara de Diputados de la Nación. Informe N.º 118: 330-333. Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de Ministros.
- Jenkins, G. P., H. P. Jenkins y C. Y. Kuo. 2006. Is the Value Added Tax Naturally Progressive? Documento de trabajo N.º 1059. Kingston, ON: Economics Department, Queen's University.
- Keen, M. 2013. The Anatomy of the VAT. Documento de trabajo N.º 13/111. Washington, D.C.: FMI.
- Keen, M. y S. Smith. 2007. VAT Fraud and Evasion: What Do We Know and What Can be Done? Documento de trabajo WP/07/31. Washington, D.C.: FMI.

- Lustig, N. y C. Pereira. 2016. *The Impact of the Tax System and Social Spending in Income Redistribution and Poverty Reduction in Latin America*. Madrid: Hacienda Pública Española.
- Martínez-Aguilar, S. 2019. *CEQ Master Workbook: Panama (2016)*. CEQ Data Center on Fiscal Redistribution, CEQ Institute, Tulane University y OCDE.
- MEF (Ministerio de Economía y Finanzas). 2020. *Evolución de los Ingresos del Sector Público*. Montevideo: MEF.
- Morán, D. y A. Rojas. 2019. *La Presión Fiscal Equivalente (BID-CIAT) en América Latina y el Caribe*. Washington, D.C.: BID. Disponible en: <https://publications.iadb.org/es/la-presion-fiscal-equivalente-en-america-latina-y-el-caribe>.
- Ministerio de Hacienda. 2018. *Estimación del incumplimiento tributario en la República Dominicana*. Santo Domingo: Ministerio de Hacienda.
- , 2019. *Gasto Tributario en República Dominicana. Estimación para el Presupuesto General del Estado para el año 2020*. Santo Domingo: Ministerio de Hacienda.
- Naritomi, J. 2019. Consumers as Tax Auditors. *American Economic Review*, 109: 3031-72.
- OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos). 2018. *Consumption Tax Trends 2018: VAT/GST and Excise Rates, Trends and Policy Issues*. París: OCDE.
- , 2020. *Consumption Tax Trends 2020: VAT/GST and Excise Rates, Trends and Policy Issues*. París: OCDE.
- OCDE, CEPAL, BID y CIAT. 2020. *Estadísticas tributarias en América Latina y el Caribe, 1990-2018*. París: OCDE.
- Perera, M. 2020. *Estudio de validación de la Encuesta Nacional de Gastos e Ingresos de los Hogares 2016-2017*. Montevideo: Gobierno de Uruguay.
- Petrei, H. 2007. *Equidad Fiscal: El papel de Gasto Público Social en Nicaragua*. En: *La Equidad Fiscal en Centroamérica, Panamá y República Dominicana*. Washington, D.C.: BID.
- Phillips, D., R. Warwick, M. Goldman, K. Goraus, G. Inchauste, T. Harris y J. Jellema. 2018. *Redistribution via VAT and Cash Transfers: An Assessment in Four Low- and Middle-Income Countries*. Commitment to Equity (CEQ), Working Paper Series 78, Tulane University.
- Rasteletti, A. 2021. *IVA personalizado: Experiencia de 5 países y su importancia estratégica para la política y la administración tributaria*. [Texto de blog.] Washington, D.C.: BID.
- Schenk, A., V. Thuronyi y W. Cui. 2015. *Value Added Tax: A Comparative Approach*. Cambridge, Reino Unido: Cambridge University Press.

Serie Equidad Fiscal del BID (2006, 2009 y 2010):

- Barreix, A., J. Roca y L. Villela. 2006. *Equidad Fiscal en la Comunidad Andina: Impacto Redistributivo de los Impuestos y Gastos Públicos*. Washington, D.C.: BID.

- Barrex, A., M. Bès y J. Roca. 2009. Equidad Fiscal en Centroamérica, Panamá y República Dominicana: Impacto Redistributivo de los Impuestos y Gastos Públicos. Washington, D.C.: EuroSocial Fiscal-BID.
- Barreix, A. y J. Roca. 2010. Equidad Fiscal en Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay: Impacto Redistributivo de los Impuestos y Gastos Públicos. Washington, D.C.: EuroSocial Fiscal-BID.

Slemrod, J. 2019. Comments on Bachas, Gadenne, and Jensen. Washington, D.C.: Banco Mundial. Disponible en: <https://www.bus.umich.edu/ConferenceFiles/Conference-on-the-Value-Added-of-ValueAdded-Taxes/files/SlemrodBachas%20et%20al%20slides%205-10-19.pdf>.

Thomas, A. 2020. Reassessing the regressivity of the VAT. OECD Taxation Working Papers 49. París: OCDE.

Zapata, J. y N. Ariza. 2005. Informe de Equidad Fiscal de Colombia. En: *La Equidad Fiscal en los Países Andinos*. Washington, D.C.: BID.