

Klaus Vähröder

## IVA: ¿inicio de una nueva época?

No era fácil imaginarse que la confusión, la desinformación y la ignorancia respecto a la introducción del Impuesto al Valor Agregado (IVA) iban a ser tan grandes. Se puede constatar que esta vez el objetivo del gobierno, de mantener el «bajo perfil» de la información respecto al IVA se alcanzó sin duda. Pero en vista de las grandes inseguridades y problemas con la implementación del IVA —tres semanas después de su implementación falta todavía el reglamento operativo del impuesto— es legítimo preguntarse si una gran campaña informativa, precisamente antes de que se aplicara este discutido gravamen hubiera sido más útil, sobre todo para evitar la desubicación del consumidor y para aumentar la credibilidad del gobierno.

Aún así el hecho de implementar un impuesto al consumo marca una ruptura con el pasado y el comienzo de una nueva cultura impositiva. Después de muchos años de una cultura económica rentista, cuando la bonanza petrolera aseguraba la marcha de las funciones del Estado, los venezolanos tendremos que acostumbrarnos a pagar impuestos para mantener el funcionamiento del Estado.

Después de muchos años de discusión —la primera vez que se discutió una diversificación del sistema tributario fue en el año 1958— se necesitaba un deterioro tremendo de las finanzas públicas y un déficit público elevado, para que el gobierno se viese forzado a introducir cambios fundamentales en el área impositiva. Ahora quedan pendientes la aprobación del Impuesto sobre los Activos Empresariales y la reforma de la Ley de Impuesto sobre la Renta. Sobre todo la reforma de la ley de ISLR es urgente como un complemento al IVA que por su progresividad haga más justo el sistema tributario del país.

Con el presente artículo se pretende

contribuir a una mejor comprensión de la naturaleza, aplicación y fines del Impuesto al Valor Agregado y facilitar algunos criterios sociales y económicos para un juicio razonable de este nuevo impuesto.

### EL IVA DENTRO DEL MARCO ECONOMICO

El diseño y la administración de un sistema de impuesto justo y eficaz es uno de los aspectos centrales de una política fiscal sana. El Estado enfrenta un número de demandas sociales, la provisión de bienes y servicios públicos, la obtención de un marco económico y político para promover el crecimiento y el desarrollo, un papel activo en aliviar la pobreza, una compensación de desigualdades en la distribución del ingreso etc. Los ingresos impositivos pagados por los contribuyentes normalmente son la fuente principal para financiar estas actividades gubernamentales. La falta de recursos suficientes para enfrentar tales tareas tiene por consecuencia la búsqueda de otros instrumentos alternativos como controles de precios, regulaciones excesivas o déficit público, los cuales generan serias distorsiones estructurales dentro de la economía nacional. En el caso de Venezuela el déficit público elevado es una de las causas principales de la poca confianza de los agentes económicos en la política económica del Estado, de la alta tasa de inflación y las tasas elevadas de interés, que están generando grandes distorsiones en la economía nacional. Es decir, las distorsiones y gravámenes adicionales introducidos por los impuestos se tienen que comparar con las distorsiones introducidas por otras manipulaciones para cubrir el gasto público.

A este respecto si la recaudación por concepto del IVA pudiera ayudar a una política fiscal más sana y a una disminu-

ción del déficit fiscal, tendría por consecuencia una reducción de las tasas de interés y la inflación. A mediano y largo plazo esto conduciría a un aumento del bienestar de la sociedad en su conjunto, aunque en el corto plazo el impuesto adicional significara una reducción del ingreso disponible de los consumidores.

Tampoco se puede esperar que el IVA sea la solución de todos los males de la situación fiscal. Se estima que la recaudación por concepto del IVA será unos 200 mil millones Bs. anuales, lo cual significaría la mitad del déficit público anual. Evidentemente hay además del aumento de la carga impositiva sobre la población también otros deberes que el gobierno tiene que cumplir: en primer lugar no se debe utilizar los fondos adicionales recaudados para una política expansiva del gasto público sino que ha de realizarse una racionalización y una reestructuración del gasto público y un recorte del endeudamiento de los entes gubernamentales, pasos necesarios para recuperar los equilibrios macroeconómicos fundamentales de la economía nacional. Lo esencial sería que los agentes económicos recobren la confianza en el marco económico del país. Además el gobierno debería invertir mucho esfuerzo en el mejoramiento de los servicios públicos, para que la aceptación del nuevo impuesto por parte de los contribuyentes aumente.

### ¿QUE ES EL IVA?

Según la definición económica el Impuesto al Valor Agregado es un **gravamen plurifásico, no acumulativo, sobre las ventas, que grava la parte del valor que se agrega a un bien o servicio en cada etapa del proceso de producción y comercialización.**

De esta definición se deduce algunas características del IVA. Es un impuesto a **las ventas**, de ahí que sea un gravamen que afecte al ingreso total que se genera por las ventas de bienes y servicios. Es un **impuesto indirecto** porque tiene sus efectos económicos sobre el individuo que compra los bienes o recibe los servicios y no sobre el productor o el prestatario de servicios. Es un impuesto que **se cobra según el valor** que por encima de su costo le agrega cada agente durante las etapas de la producción y comercialización en el proceso de compra-venta en el mercado. Se llama **«plurifásico»** porque se aplica a

todas las transacciones que tienen lugar desde el productor o importador hasta el minorista. «No acumulativo» o no en cascada quiere decir, que no se pagan impuestos sobre los impuestos. Esto se garantiza por la aplicación del gravamen solamente sobre el valor que cada agente agrega al producto o servicio durante la cadena de la comercialización.

**¿COMO SE CALCULA EL IMPUESTO AL VALOR AGREGADO?**

El método más generalizado, el método del crédito y débito fiscal, consiste en que durante un período determinado la empresa aplica la tasa de impuesto al total de sus ventas (débito fiscal) y a ese resultado se deduce el monto de los impuestos que haya pagado por sus insumos (crédito fiscal) durante ese mismo período.

Ilustrémoslo con un ejemplo (véase cuadro 1). El fabricante adquiere del proveedor materia prima por Bs. 1.000 y le añade un valor de Bs. 1.500. El precio del producto sube a Bs. 2.500. El fabricante debe pagar un 10% por la incorporación de valor que ha ocurrido en el proceso (sueldos y salarios, intereses, alquileres, royalties, beneficios), es decir, 0.10 (IVA) x Bs. 1.500 = Bs. 150

Este resultado también se obtiene de otra manera. El fabricante aplica la tasa impositiva a todas sus ventas (0.10 x Bs. 2.500 = Bs. 250), lo cual es su débito fiscal. A este resultado (Bs. 250) el fabricante deduce el monto de impuesto que pagó por sus insumos, la materia prima, y que se denomina crédito fiscal (0.10 x Bs. 1.000 = Bs. 100). La diferencia entre el débito y el crédito fiscal será la suma que el fabricante debe transferir al fisco por el concepto del IVA, es decir Bs. 250 - Bs. 100 = Bs. 150, lo cual es exactamente el impuesto al valor que el fabricante agregó a su materia prima.

Este proceso se repite a lo largo de la cadena de la comercialización hasta llegar al consumidor final. Todos los participantes de la cadena trasladan el monto de los impuestos al siguiente comprador excepto el consumidor final. Todos los miembros del sistema de comercialización cancelan al fisco el impuesto. El único que no lo hace es el consumidor final. Sin duda alguna es ese quien paga la totalidad del impuesto (Bs. 350) en forma de un precio elevado del producto.

**CRITERIOS PARA EL DISEÑO DE UN SISTEMA IMPOSITIVO**

Pueden diseñarse diferentes estructu-

ras impositivas que intentan perseguir distintos objetivos económicos y políticos. Dentro de estos sistemas que difieren entre sí hay algunos criterios claves como la equidad, simplicidad, neutralidad y estabilidad los cuales se tienen que considerar en el proceso del diseño de un sistema impositivo. A continuación analizaremos los criterios referidos anteriormente.

**a. Equidad vertical**

La equidad vertical exige que los agentes económicos deben ser gravados por impuestos según su capacidad de pagar. La posibilidad de pagar impuestos debe aumentar proporcionalmente con el ingreso y la riqueza. En cuanto a este criterio, el IVA presenta una cierta regresividad económica porque tiende a disminuir el consumo real en los sectores de bajos niveles de ingreso. Aquí han de hacerse dos consideraciones:

Primero, para disminuir su regresividad se diseña el IVA con excepciones o tasas nulas como se ha hecho en el caso de Venezuela, donde alimentos y servicios básicos, transportes y alquileres están exentos (véase cuadro 2). Además se podrían introducir tasas múltiples, de manera que los productos de mayor consumo por parte de quienes pertenecen a estratos de ingresos bajos sean gravados a una tasa

**Cuadro 1  
EJEMPLO ILUSTRATIVO DE CALCULO DEL IVA**

Proveedor de la materia prima	Fabricante	Mayorista	Detallista	Consumidor (PVP+10%)
Vende al fabricante a Bs. 1000	Adquiere materia prima en 1.100	Adquiere el producto en 2.750	Adquiere el producto en 3.300	Compra el producto en 3.500
Recarga inmediatamente el IVA 100	Procesa y vende al mayorista en 2.500	Vende al detallista en 3.000	Vende al consumidor en 3.500	Más el recargo que le aplica el detallista 350
	Recarga inmediatamente el IVA 250	Recarga inmediatamente el IVA 300	Recarga inmediatamente el IVA 350	NO DEDUCE NADA DE IVA 3.850
	Este deduce el IVA pagado a su proveedor, que fue de 100	Este deduce el IVA pagado a su proveedor, que fue de 250	Este deduce el IVA pagado a su proveedor, que fue de 300	
PAGA AL FISCO NACIONAL 100	PAGA AL FISCO NACIONAL 150	PAGA AL FISCO NACIONAL 50	PAGA AL FISCO NACIONAL 50	TOTAL DE PAGOS REALIZADOS
ACUMULADO 100	ACUMULADO 250	ACUMULADO 300	ACUMULADO 350	AL FISCO NACIONAL 350

Fuente: Adoptado de NUMERO, Año 10, Nº 471, octubre 11989, p 16.

menor o cero, y aquellos bienes y servicios, cuyo consumo se concentra en estratos altos, se gravan con tasas mayores.

**Segundo**, ha de tenerse en cuenta el impacto del IVA sobre la gestión fiscal y la posible disminución de la tasa de inflación (véase más arriba). La inflación es un impuesto mucho más regresivo que el IVA, porque no conoce excepciones. Por el contrario los productos de primera necesidad tienen tasas de inflación más altas que los demás. Por añadidura, en diferencia a la gran mayoría del pueblo, los estratos de mayor ingreso saben protegerse del impacto inflacionario. Si el IVA reemplazara al «impuesto inflacionario» como fuente de ingresos del Estado, las posibilidades de parar el deterioro del ingreso real de las clases medias y bajas crecerían bastante.

#### **b. Equidad horizontal**

La equidad horizontal exige el tratamiento impositivo similar para agentes económicos similares. Los que poseen una capacidad de pago equivalente deben enfrentar la misma carga impositiva. Esta equidad toca sobre todo la justicia impositiva pero también la eficiencia del sistema y la evasión de los impuestos.

En una economía desarrollada el control del IVA es relativamente fácil por cuanto a cada vendedor corresponde un comprador. Por controles cruzados se puede chequear la veracidad del proceso disminuyendo las posibilidades de evasión. Pero la existencia de una administración débil, la incapacidad de imponer leyes impositivas, la falta de sanciones sociales y legales para los evasores fiscales y la corrupción no sólo conducen a menores ingresos, sino también a una baja confiabilidad de los contribuyentes en el sistema tributario. Sobre todo la falta de confianza conduce a un acuerdo social tácito respecto a la no contribución fiscal por parte de los ciudadanos, que debilita el sistema impositivo. De ello se deduce que al lado de un refuerzo de las instituciones estatales, es una tarea obvia del gobierno lanzar un programa agresivo de información y esclarecimiento público en cuanto a los nuevos impuestos y las obligaciones sociales de los ciudadanos.

Un problema adicional en orden a la eficiencia es el hecho de que existe de un sector informal significativo que opera fuera del sistema económico formal. Puesto que la administración del IVA depende

de que la cadena de producción y comercialización no se interrumpa, una gran parte del sector informal necesita un tratamiento especial que en todo caso no será óptimo. Las prácticas de otros países se extienden desde una eliminación total de estos sectores hasta un tratamiento particular de los detallistas en el sentido de que una vez al año tienen que hacer una declaración de sus actividades económicas, la cual sirven como base para estimar sus ventas imposables. Se puede constatar que en todo caso el sector informal causa muchos problemas para la administración de cualquier impuesto. Más aún, los impuestos son un incentivo importante para escapar del sector formal.

#### **c. Simplicidad**

Un impuesto debe ser fácilmente comprensible por los contribuyentes y los funcionarios gubernamentales, sencillo en su administración y en el descubrimiento de la posible evasión. En el caso del IVA se plantea un conflicto entre los objetivos de la equidad vertical y la simplicidad. Para lograr una menor regresividad se puede introducir exenciones y/o tasas diferenciales del impuesto, lo que complicaría la aplicación del IVA para las empresas y la administración pública. Es decir, una mayor simplicidad se obtiene solamente a expensas de una pérdida de la progresividad y eficiencia del impuesto. En el caso de un conflicto de objetivos han de ponderarse los costos y los beneficios de las diferentes medidas. En la situación de un país de baja capacidad administrativa es preferible obtener los beneficios de un sistema impositivo simple y compensar sus limitaciones con otras políticas económicas, por ejemplo compensar la falta de progresividad con una política de transferencia del ingreso.

#### **d. Neutralidad**

Por neutralidad se entiende el requerimiento de que un impuesto sea diseñado de tal forma que cause un mínimo de distorsiones a la actividad económica. En este sentido el IVA no es neutral si está aplicado a ciertos bienes y servicios, mientras a otros no, lo que ocasiona que los consumidores dejen de gastar en los bienes gravados y consuman los no gravados. Tal distorsión genera ineficiencia económica. También aquí surge el conflicto entre los objetivos de una mayor neutralidad y eficiencia económica de un

lado y objetivos distributivos y de una suavización del carácter regresivo del IVA de otro lado.

A pesar de la eficiencia económica de aplicar el principio de neutralidad, ha de notarse que también con el sistema tributario es posible perseguir objetivos económicos. A diferencia de Venezuela, varios países de América Latina excluyen del IVA la compra de bienes de inversión para promover el crecimiento económico o excluyen los bienes de construcción para fomentar la elaboración de viviendas.

#### **e. Estabilidad**

Por fin, una característica necesaria de un sistema impositivo exitoso es su estabilidad. Esta estabilidad tiene dos dimensiones: Primero, la legislación impositiva debe ser estable. Cambios continuos introducen confusiones en las actitudes de los contribuyentes, despiertan recelos acerca de las reglas del juego y hacen ineficiente la tasación de los impuestos. Aunque el sistema político careciera de cierta estabilidad, un sistema impositivo podría sobrevivir si las reglas fueran estables y no hubiera cambios caprichosos por cada nueva administración política. Por eso en una materia tan sensible como la impositiva se necesita acuerdo entre las grandes fuerzas políticas para mantener la estabilidad.

El otro aspecto de la estabilidad se refiere a la base impositiva, a la magnitud del impuesto recaudado. Una base impositiva no estable introduce inseguridades en la política fiscal. El monto recaudado por el IVA depende de los ciclos económicos. Cuando la actividad de la economía está en expansión los gastos en bienes y servicios aumentan y, también los ingresos del Estado por concepto del IVA. Cuando la actividad de la economía está en una fase recesiva, la recaudación decrece. Esto se tiene que considerar respecto a los ingresos y gastos del Estado dentro de una perspectiva a mediano y largo plazo. Se pueden introducir mecanismos de estabilización como un fondo para recursos vacilantes, ahorrar en tiempos de ingresos adicionales y desahorrar en tiempos de ingresos menores.

### **EL IVA EN VENEZUELA: APLICACIÓN EN DOS ETAPAS**

De acuerdo a lo dispuesto en la ley que

## Cuadro 2 SERVICIOS Y PRODUCTOS EXENTOS

- Productos alimenticios, tales como arroz, harinas de maíz o trigo, pan y pastas alimenticias, huevos, sardinas de la producción nacional, leche en polvo, pasteurizada e infantiles, carnes en estado natural o procesadas.
- Medicinas para el consumo humano.
- Servicios públicos de salud.
- Transporte de pasajeros en rutas nacionales.
- Hidrocarburos y sus derivados.
- Libros, revistas y periódicos (también exento el papel).
- Servicios de seguros y bancarios.
- Servicios públicos que no son actos de comercio.
- Educación.
- Ventas de bienes muebles intangibles como acciones, bonos, efectos mercantiles, obligaciones, ...
- Importaciones de bienes exentos y servicios prestados al poder público.
- Importaciones realizadas bajo régimen de equipaje de viajero o por funcionarios del Gobierno Nacional que presten servicios en el exterior.
- Importaciones que se rigen bajo convenios internacionales suscritos por Venezuela.
- Importaciones realizadas por inmigrantes. Ciertos tipos de bienes donadas.
- Importaciones de billetes y monedas.

crea el IVA, el primero de octubre entró en vigencia la primera fase de su aplicación. Hasta diciembre de 1993 sólo tienen derecho a deducir los créditos fiscales los fabricantes y mayoristas. A partir del 1 de enero de 1994 la aplicación del IVA se extenderá por intermedio de los detallistas hasta el consumidor final, salvo las excepciones señaladas por la ley. Pero lo cierto es que el costo de este impuesto se está trasladando desde el primer momento a los consumidores. El mayorista factura el IVA al minorista. El minorista no puede facturar el IVA al consumidor final, pero para el detallista el IVA representa un costo y como tal será incluido en los márgenes de comercialización. Es decir, durante la primera etapa hay un aumento de precios y otro empujón de precios en la segunda etapa.

A la vista de la confusión y los problemas que ha creado esta estrategia y a la poca información, parece que de todos modos hubiera sido mejor la introducción del IVA de una sola vez y con un retardo, aunque esto hubiera significado unos ingresos menores para el Estado.

### EXENCIONES

Para suavizar el impacto regresivo del

IVA la ley admite algunas exenciones de los bienes y servicios básicos (Cuadro 2). Esto no quiere decir que los precios de estos bienes y servicios no van a aumentar. Muchos insumos de dichos bienes están sujetos al IVA. Por ejemplo, en el caso de transporte: por los carros, los repuestos y los servicios mecánicos el empresario tiene que pagar el IVA, que va a aumentar sus costos operativos y finalmente los precios para el consumidor. Pero por concepto del IVA este aumento del precio final no puede superar el 10%, sino que será solamente una fracción de la tasa del IVA, según la parte de los insumos que están sujetos al IVA. Por ejemplo, si al lado de otros costos como salarios e intereses, estos insumos representan un 40% del producto final, el precio de ese producto podría aumentar en 4%, es decir el 10% del 40%. Un aumento mayor no se puede atribuir al IVA sino a otros factores de costos o maniobras especulativas.

### EL IMPACTO INFLACIONARIO

Si se entiende por inflación «un proceso de aumento constante del nivel general de los precios», el IVA no es necesariamente inflacionario porque aumenta el nivel de los precios de una sola vez. En un

país conforme a los modelos económicos de competitividad perfecta y mercados transparentes el aumento del nivel de los precios sería un 4% en su primera etapa, llegando a un 7% o 8% en su segunda etapa. Sin embargo, por las estructuras oligopolísticas y monopolísticas del mercado venezolano, por la poca capacidad de control del gobierno y la ignorancia de los consumidores hay la posibilidad de aprovechar este impuesto para aumentar los precios más de lo que sería necesario a causa del IVA. El problema principal es la falta de competencia y la concentración del poder en unos mercados que hacen fácil la especulación. Al lado de sus consecuencias perjudiciales para el consumidor, estas especulaciones tienen para el fisco el efecto secundario agradable que cada aumento de los precios está generando un aumento en el valor agregado y una mayor recaudación por concepto del IVA.

La adopción del Impuesto al Valor Agregado representa un paso substancial en el camino de la modernización de sistema impositivo. Su importancia se encuentra no sólo en la captura de recursos adicionales sino también en un cambio de criterios con relación a la actitud impositiva. Una enseñanza fundamental resulta de la estrategia infeliz del Ministerio de Hacienda de no ofrecer mayores informaciones respecto a la implementación del IVA. Esta manera de actuar resta mucha credibilidad al gobierno y crea una desconfianza innecesaria. Los contribuyentes tienen el sentimiento de que el gobierno está manipulando la situación a su favor. A largo plazo esta estrategia de formar falsas expectativas no es beneficiosa ni para el gobierno, ni para los ciudadanos y no debe ser repetida en la aplicación de otros tributos o de políticas económicas en general.

Hugo Contreras, Los pro y los contra del futuro «IVA» en Venezuela; en: Revista del Banco Central de Venezuela, Año VI, N° 2, 1991.

Sonia Di Giannatale, Tipos de Impuestos. Definiciones, Alcances y Efectos; en: Temas de Coyuntura, N° 27, 1992.

M. Marfán, Issues for a Tax Reform, DIESA, United Nations, New York, 1989.

EL NACIONAL, Guía para entender el IVA (I-IV), 27/28/29/30 de septiembre de 1993.