



Reforma tributaria

CAMBIO EN LA TARIFA DEL IVA: ¿ALCANZARA?

La difícil situación fiscal que enfrentará el país en el 2005 ha obligado al ejecutivo a presentar un nuevo paquete de reformas, con dos objetivos fundamentales. El primero, reducir la carga pensional en cabeza del estado y el segundo, aumentar los ingresos de la nación.

En el tema pensional se está contemplando la posibilidad de eliminar gradualmente los regímenes especiales, con la excepción de la de los militares, la imposición de un tope máximo a las pensiones de 25 salarios mínimos, el adelanto del período de transición previsto para 2014 cuando la edad de jubilación para los hombres pasaría de 60 a 62 años y para las mujeres de 55 a 57 años, y finalmente se ha propuesto la eliminación de la mesada 14 para los nuevos pensionados.

Sin embargo, los resultados de estos cambios sólo se verán en el mediano y largo plazo. Por esta razón, el gobierno ha considerado la posibilidad de realizar algunas modificaciones a la estructura del impuesto al valor agregado (IVA).

Con el propósito de medir el verdadero alcance de esta propuesta, en esta Semana Económica se presentará un análisis de las razones que llevan a considerar el IVA como la mejor alternativa en este caso, se establecerá el monto de ingresos que cada una de los escenarios presentadas por el gobierno podría generar y se compararán estos resultados con las necesidades reales del país en materia fiscal para el 2005.

¿Por qué el IVA?

De acuerdo con la literatura internacional, en 105 países, tanto desarrollados como en vías de desarrollo, el IVA es considerado como el impuesto óptimo al. Se trata de un gravamen con

gran capacidad de recaudo, en el cual se incurren en costos administrativos y económicos muy bajos. Estimaciones del Research Center for Economic Policy de la Universidad de Róterdam¹, permitieron establecer que, en promedio, un aumento de un punto en la tasa del IVA puede generar ingresos equivalentes al 0.4% del PIB de cualquier país.

Por aplicarse solamente en función de la capacidad de pago de las personas, este impuesto es progresivo, equitativo y eficiente. En otras palabras, los estratos más altos son los que soportan una mayor carga de impuesto.

Al comparar la estructura de este gravamen entre los países desarrollados y los no desarrollados se evidencian grandes diferencias. Mientras que los primeros prefieren una estructura de tasas altas y sin tarifas diferenciales por tipo de producto, en los no desarrollados existe una amplia gama de tasas para los diferentes tipos de bienes y se algunos son considerados exentos y excluidos (Cuadro 1).

A pesar de esta diferencia en la práctica, existe unanimidad en los estudios realizados sobre la conveniencia de la generalización de la base imponible de este gravamen debido a que simplifica y facilita la administración de los recursos obtenidos a través de él.

En los últimos meses, países como México, Nicaragua, Venezuela y Argentina han puesto sobre el tapete la posibilidad de reducir la tasa vigente de este gravamen y, en algunos casos, unificar la tasa. Sin embargo, solamente Venezuela ha logrado dicha reducción. En el resto de países aún se está discutiendo este tema, sin que se cuente con el apoyo político necesario para sacarlo adelante.

¹ S. Cnossen. "Global trends and issues in value added taxation". OC f EB, Erasmus University Rotterdam

Cuadro 1
Comparación de tasas de IVA en diferentes países

Desarrollados		No Desarrollados	
País	Tasa	País	Tasa
Luxemburgo	15.0	Perú	17 (+2 municipal)
España	16.0	Panamá	5.0
Alemania	16.0	Paraguay*	10 (+2 municipal)
Reino Unido	17.5	México	15 (10 en zonas fronterizas)
Grecia	18.0	Guatemala	12.0
Holanda	19.0	Haití	10.0
Portugal	19.0	Nicaragua	15.0
Francia	19.6	Costa Rica	13.0
Austria	20.0	Ecuador	12.0
Italia	20.0	Honduras*	12.0
Bélgica	21.0	Chile **	19.0
Irlanda	21.0	República Dominicana	12.0
Finlandia	22.0	Argentina ***	21.0
Dinamarca	25.0	Bolivia	14.94
Suecia	25.0	Uruguay	23.0
		Venezuela****	16.0
		Barbados, Jamaica y Trinidad y Tobago	15.0

Fuente: Comisión de la Unión Europea y Centro Interamericano de Administradores Tributarios

* Se aplica una tasa diferente para las bebidas alcohólicas

** Tasa diferencial para los servicios de salud, arrendamiento o venta de energía eléctrica y bebidas alcohólicas

***27% para los servicios de agua, gas y electricidad. Y 50% para otros productos específicos

**** La tasa es del 8% para algunos productos importados y 10% para productos definidos en la ley del IVA

¿Cómo funciona el IVA actualmente en Colombia?

En Colombia el régimen del Impuesto al Valor agregado se soporta en una tarifa general del 16% que afecta la mayoría de los bienes y servicios que se encuentran en la base del impuesto. Sin embargo, coexisten una multiplicidad de tarifas, como se puede ver en el cuadro 2.

El sistema incluye, además, bienes exentos con tarifa cero y bienes excluidos. En esta última categoría, se encuentran todos aquellos bienes y servicios, que por estar fuera del sistema, no tienen la posibilidad de descontar el IVA

pagado sobre sus materias primas, y que por este motivo le transfieren los costos del impuesto, al consumidor final.

Cuadro 2
Tarifas diferenciales del IVA actualmente

Tarifa	¿Sobre qué se aplica?
2%	Sector pecuario (algunos productos)
5%	Juegos de suerte y azar
7%	Algunas materias primas y ciertos servicios como alquiler de bienes raíces no residenciales
11%	Cervezas, le reportan el equivalente a un 3% a la tesorería general de la Nación y el restante 8% a los departamentos
20%	Telefonía celular
>20%	Vehículos dependiendo de su precio, destino y cilindraje

Fuente: Min. Hacienda

De acuerdo con la estructura actual, el impuesto al valor agregado afecta cerca del 53% de la producción doméstica y excluye o deja exentos la mayoría de los componentes que conforma la canasta básica de bienes y servicios del consumo de los hogares.

Propuestas insuficientes

De acuerdo con las estimaciones del gobierno, en el 2005 se registrarán menores recaudos por el descuento de reinversión de utilidades, y la menor entrada de recursos como consecuencia de la aplicación del articulado antievasión, que modificó la imputación de pagos de deudores morosos ante la DIAN. A esto se debe agregar el agotamiento de las reservas del ISS para cubrir el pago de pensiones y la transferencia que debe hacer el gobierno para cubrir estos compromisos.

Al considerar todos estos cambios, el faltante real del gobierno para el próximo año oscilará entre \$3.4 y \$3.6 billones (Cuadro 3). Este monto debería ser la meta de recaudo de los cambios planteados en la estructura del IVA.

Cuadro 3
Estimación del Faltante del Gobierno Nacional Central en 2005
(Cifras en millones de pesos)

Aportes adicionales a la seguridad social	2,058
Menores Ingresos por deducción de reinversión de utilidades ^{1/}	0,734
Menores Ingresos por agotamiento Imputación de pagos ^{2/}	0,876
Menor recaudo por anticipo de sobretasa a Imporenta (10%) ^{3/}	0,360
Mayor recaudo Tarifa Incremental (de 7% a 10%) ^{4/}	-0,300
Mayor recaudo eliminación trat. Preferenc.- ampliación régimen común ^{5/}	-0,259
Total Faltante GNC sin incluir pagos transferencias adicionales	3,469
Memorando Item (Cambios en el Balance Consolidado) ^{6/}	
Menor superávit Sector de Hidrocarburos (Ecopetrol, Faep, FNR)	0,888
Menor superávit Cuasifiscal Banco de la República ^{7/}	0,333
Mayor Superávit Seguridad Social (incluye transferencias GNC)	-2,500
Menores Ingresos por multiafiliados (Seguridad Social)	0,800
Mayor Déficit GNC	4,100
Subtotal Consolidado con resto en equilibrio	3,621

1/ De acuerdo con la Ley 863 de 2003

2/ Articulado Antievasión Ley 863 de 2003

3/ De acuerdo con la Ley 863 de 2003

4/ En este cuadro el signo (-) significa que mayores ingresos implican menor faltante

5/ De acuerdo con la Ley 863 de 2003

6/ De acuerdo con Documento Confis Plan Financiero 2005

7/ De acuerdo con Informe al Congreso B.R.

Fuente: Asobancaria

Tomando como base la estructura actual del impuesto, según la cual se espera para el 2005 un recaudo neto de \$16.07 billones, se hicieron las estimaciones bajo los dos escenarios que ha venido trabajando el gobierno y una modalidad adicional propuesta por algunos gremios económicos. Los resultados de estos ejercicios se resumen en el cuadro 4.

Escenario 1:

Supone mantener el gravamen general del 16% y el incremento del 10% en los productos que hoy están gravados al 7%. Para el resto de los bienes, dejando por fuera educación, salud y servicios

públicos, se impone un IVA del 2%. A lo largo de este ejercicio, se supone que no hay pérdidas por administración tributaria.

Bajo estas condiciones, el recaudo del IVA sería de tan solo \$203 mil millones, que representan 0.08% del PIB.

Teniendo en cuenta las necesidades de financiación que tiene el país para el próximo año, esta alternativa es, a todas luces, inviable.

Cuadro 4
Efecto del cambio en la estructura del impuesto del IVA

	Recaudo Neto	Aumento	Aumento % PIB
Escenario 1	16.279.071	203.071	0,08%
Escenario 2	17.109.175	1.033.175	0,40%
Escenario 3	19.494.085	3.418.085	1,27%

Fuente: ASOBANCARIA

Escenario 2:

Este escenario, que resume la propuesta original del gobierno, comprende la posibilidad de mantener la tarifa general del 16% y el incremento al 10% en algunos productos, mientras que se gravan los bienes que hoy están exentos y excluidos con el 4%, dejando por fuera educación, salud y servicios públicos.

Como se puede ver en el cuadro anterior, los recursos que obtendría el gobierno al realizar estos ajustes serían de \$1 billón, equivalente al 0.4% del PIB. Sin embargo, esto solamente representa el 30% de lo que el gobierno necesita para el 2005.

En este escenario se supone una pérdida cercana a \$342 mil millones por efecto de los problemas administrativos que implica el aumento de la base del IVA, especialmente de los productos agrícolas.

Valdría la pena preguntarse si es conveniente que el gobierno gaste parte de su capital político presentando esta solución. Las estimaciones demuestran que se trata de una alternativa que representa un paño de agua tibia, además,

que generaría la necesidad de hacer una nueva reforma tributaria en un futuro cercano.

Escenario 3A:

Este escenario representa la propuesta de varios gremios económicos, según la cual se debería tener una tasa única del 12% para todos los productos, menos para los servicios públicos, la educación y la salud.

En este caso el recaudo aumentaría \$3.4 billones, equivalentes al 1.2% del PIB. Adicionalmente, y como ya se mencionó, mejorarían las condiciones de recaudo y su administración.

Para muchos analistas, esta propuesta podría generar un impacto en el nivel de precios. Un ejercicio sencillo que trata de medir la incidencia del IVA sobre el IPC, permite establecer que el incremento sería tan sólo de 1.32% para el total de ingresos, 2.39% para los ingresos bajos y 1.32% para los ingresos medios; en todos los casos, se trataría de un incremento que se presentaría solo una vez.

Escenario 3B:

Es importante aclarar que existe una versión incorrecta del Escenario 3A. Algunas personas han propuesto gravar todos los bienes y servicios a una tarifa del 12%, dejando por fuera la TOTALIDAD de los bienes de la canasta básica. Esta opción generaría una pérdida de recaudo equivalente a \$ 2 billones de pesos.

Se trata, entonces, de una opción que no es útil para el país, y más bien generaría mayores problemas.

Comentarios finales

Para nadie es ya un secreto que el problema fiscal que enfrentará el país en el 2005 no da espera, y que se requiere de soluciones rápidas y urgentes. La pasividad, o un nuevo aplazamiento del problema, serían las peores decisiones.

Así las cosas, el gobierno está abocado a implementar las reformas necesarias con celeridad y prontitud y en esta acción debemos apoyarlo. El diagnóstico es claro y las soluciones, que

nunca están libres de costos, se encuentran disponibles.

Desde el punto de vista de eficiencia, la Asociación Bancaria considera que una solución soportada en la ampliación de la base del IVA con una tarifa generalizada del 12%, que mantenga exentos los servicios públicos esenciales, la educación y la salud afectaría de la menor manera posible el ingreso de las clases menos favorecidas. Por esta razón, consideramos que se trata de la mejor alternativa disponible y la que realmente resuelve las necesidades fiscales del gobierno.