

El impuesto sobre el valor agregado en el proceso de integración latinoamericana

TULIO RAUL ROSEMBUJ

No puede dejar de señalarse el interés que reviste para el proceso de integración latinoamericana la experiencia tendiente a incorporar, en un vasto programa de armonización fiscal, el impuesto sobre el valor agregado (IVA) a los sistemas tributarios de los estados miembros de la Comunidad Económica Europea. A partir del 1 de enero de 1972, habida cuenta de la reciente prórroga concedida a Italia, la CEE presentará un sistema homogéneo y articulado de imposición a las ventas, basado en el valor agregado.

Partiendo de esta consideración, conviene ilustrar, de manera necesariamente introductoria, la posible conveniencia de recurrir a una solución análoga en el marco de la integración latinoamericana.

DIVERSOS ESQUEMAS DE IMPOSICION A LAS VENTAS

A título preliminar no parece inútil exponer cuáles son los esquemas típicos de imposición a las ventas, ya que, aun siendo notorios, sirve tenerlos presente a efectos del desarrollo del análisis.

El impuesto a las ventas —originado en ocasión de la primera Guerra Mundial para financiar el gasto relativo a la misma y, como tal, calificado por algunos como impuesto de guerra— puede asumir tres diversas configuraciones:

- a) Impuesto plurifásico acumulativo (en cascada)
- b) Impuesto monofásico o de percusión directa (“una tantum”)
- c) Impuesto plurifásico no acumulativo (sobre el valor agregado)

El impuesto plurifásico acumulativo grava todas las transacciones de bienes y servicios realizadas por la empresa mediante alícuotas generalmente moderadas. Se paga cada vez que se transfiere un bien o servicio afectando la totalidad de las empresas que integran el circuito de producción y distribución del bien. El efecto acumulativo se establece por cuanto el bien, al ser cedido de una a otra empresa, paga también el impuesto correspondiente sobre la parte que ya previamente canceló el impuesto al ser adquirido. De esta forma, el impuesto se incorpora al precio de origen del bien, concurriendo —sin deducción

alguna a constituir la base imponible de la sucesiva transacción. El impuesto pasará con más rigor en relación al bien objeto del mayor número de transacciones previas, a la transacción final que se verifica entre el último vendedor y consumidor. Este sistema se aplica actualmente en Italia y, antes de la adopción del IVA, en Alemania, Holanda, Luxemburgo.

El impuesto monofásico grava el bien o servicio en una sola fase del proceso económico por su entero valor. Se puede aplicar sobre la etapa de producción, comercio mayorista o comercio minorista. En estos casos grava alternativamente la venta por parte del productor; la venta al detallista o minorista por parte del mayorista; la venta del minorista al consumidor final. Esta última se considera la forma pura del impuesto monofásico ya que, además de poseer una base amplia de imposición, reduce al mínimo las divergencias entre las alícuotas previstas por el legislador y las alícuotas reales sobre los precios al consumo.

El impuesto plurifásico no acumulativo, sobre el valor agregado, consiste en aplicar a los bienes y servicios un impuesto exactamente proporcional al precio de los bienes y servicios, cualquiera que sea el número de las transacciones realizadas en el proceso de producción y distribución precedente a la imposición. El impuesto grava el mayor valor que el producto adquiere en cada etapa de la producción y distribución; de modo que, cuando llega al consumidor, su valor total ha sido proporcionalmente gravado de acuerdo al valor adquirido en cada etapa de su circulación económica. El sistema del IVA fue creado en Francia en 1954 y a la fecha se aplica en Alemania, Holanda, Luxemburgo, Suecia y Dinamarca. En 1971 entra en vigor en Bélgica y en 1972 en Italia.

LA IMPOSICION A LAS VENTAS EN LOS PAISES DE LA ALALC

El panorama que ofrecen los estados miembros de la ALALC¹ en cuanto se refiere a sistemas de imposición a las ventas, no es nada homogéneo. Junto a impuestos en cascada coexisten otros monofásicos y también sobre el valor agregado. Cada Estado —prescindiendo de cualquier empeño zonal— ha encarado por cuenta propia la imposición a las ventas, despreocupándose de su mayor o menor repercusión en el proceso de integración.

Llama la atención, por otra parte, que tampoco los órganos responsables de la ALALC hayan preparado estudios o investigaciones exhaustivas sobre el tema. Fuera de los útiles, aunque restringidos, aportes realizados por los representantes de las administraciones tributarias, en ocasión de sus asambleas o reuniones, se carece en la región de un trabajo equivalente al Informe Neumark o al Richardson Report. Falta, en suma, el diseño de las pautas técnicas a seguir, en todo cuanto se refiere a problemas fiscales conexos con la integración. A este punto no puede sorprender que a la escasa eficacia de la acción de la ALALC en el campo de la tributación en general y de la imposición a las ventas en particular, se contraponga la tendencia que ve prevalecer en términos absolutos el interés nacional de cada Estado por sobre el interés regional de la integración.

Argentina aplica un impuesto a las ventas y servicios de tipo monofásico que grava la etapa de la fabricación. El sistema está en vías de sustitución. Se prevé la institución del IVA.

Bolivia aplica un impuesto sobre ventas y servicios que grava con efecto acumulativo las distintas etapas de la circulación del

bien. Existe un proyecto de reforma para establecer un impuesto de tipo monofásico sobre la producción.

En *Brasil* la imposición sobre las mercancías se bifurca en el impuesto sobre productos industrializados (IPI) y el impuesto sobre la circulación de mercaderías (ICM). Ambos impuestos son sobre el valor agregado y se basan en el IVA francés.

Colombia grava las ventas de todos los artículos terminados que se produzcan o importen en el país en modo acumulativo, aunque otorga derecho a deducción en caso de transformación de materias primas por parte del productor, con respecto al impuesto pagado en el momento de adquisición de las mismas.

En *Chile* el impuesto general a las compraventas posee carácter acumulativo. También aquí se piensa, a largo plazo, introducir el IVA, en la medida en que se consigan resolver los problemas que plantea su aplicación.

Ecuador grava con impuesto monofásico las ventas y servicios, permitiendo, con relación a los precios industriales, la deducción del precio de venta, del valor CIF de la materia prima importada y utilizada.

En *México* rige el impuesto sobre ingresos mercantiles que grava las ventas de bienes y servicios en todas las etapas de su circulación. Sin embargo, desde abril de 1969 está por ser enviado al Congreso el anteproyecto del impuesto a los egresos, modulado de acuerdo al sistema sobre el valor agregado.

Perú posee un impuesto de tipo plurifásico acumulativo que grava los bienes y algunos servicios.

Uruguay ha adoptado en 1968 el sistema del valor agregado en su impuesto a las ventas y servicios. Se aplica hasta la etapa del comercio mayorista inclusive. El comercio minorista y las pequeñas empresas con un volumen de negocios inferior a un determinado monto de ventas están excluidos del ámbito de aplicación del impuesto mencionado y sujetos a un impuesto específico denominado Unificado.

De la breve revisión precedente resulta que, de nueve estados miembros de la ALALC, cinco de ellos han optado por sistemas plurifásicos acumulativos, dos por sistemas monofásicos y dos por sistemas sobre el valor agregado. Esto no hace más que confirmar lo dicho anteriormente sobre la ausencia de uniformidad en los sistemas de imposición a las ventas en el ámbito de la ALALC. El problema reside, no tanto en la crítica a la heterogeneidad existente, considerada en sí misma, sino en cuanto a los efectos de distorsión que, en diversa medida, derivan de la situación, alterando las condiciones de competencia en los intercambios entre diversos estados con aspiración de constituir un espacio económico integrado.

LA INCONVENIENCIA DEL IMPUESTO EN CASCADA

De acuerdo a la Declaración de los Presidentes de América de Punta del Este, en 1967, el mercado común latinoamericano deberá estar sustancialmente en funcionamiento en un plazo no mayor de quince años a partir de 1970. Se trata de construir un mercado común de características análogas a las que ofrece un mercado interno. La consecución de este objetivo implica, en cuanto aquí interesa, la aplicación en los estados participantes de legislaciones relativas a la imposición a las ventas que no falseen la competencia y obstaculicen la libre circulación de bienes y servicios en el ámbito del mercado común.

¹ Sobre Paraguay y Venezuela no se ha podido recabar información útil.

En esta perspectiva, el impuesto en cascada provoca serios inconvenientes. En efecto, esta forma de impuesto a las ventas se incorpora al costo de producción de los bienes y servicios gravados, influyendo directamente sobre el nivel de los precios de venta. Cuando dichos bienes o servicios resultan gravados solamente en un Estado y no en otro o se les aplica alícuotas más elevadas a las vigentes en los demás estados, se producen, generalmente, distorsiones importantes en el comercio internacional. Debido a ello se deben conceder exenciones y reembolsos del impuesto absorbido por el bien o servicio en el acto de su exportación, con el fin de adecuar, en el plano internacional, el mercado vendedor con el mercado comprador. No basta con la exención al bien exportado y se hace necesario el reembolso al exportador, dado que el bien está gravado con el impuesto pagado por otros sujetos en las etapas precedentes, a lo largo de todo el proceso productivo.

De la misma manera se deben tasar con impuestos compensatorios las importaciones de bienes o servicios, con el fin de propiciar tratamiento análogo a los productos extranjeros con los nacionales en el mercado interno. Como el impuesto a las ventas constituye un mecanismo de imposición sobre el consumo, dichas medidas compensatorias se explican a la luz del principio del país de destino, en base al cual los bienes o servicios deben estar sujetos a impuesto en el país donde sean definitivamente consumidos.

Resulta interesante señalar que, en el ámbito europeo, en 1962 el Informe de la Comisión de Estudios Fiscales y Financieros, presidida por el profesor Neumark, declara que resulta indispensable en interés de la armonización fiscal que ninguno de los estados miembros de la CEE mantenga el sistema de impuesto a las ventas en cascada, vigente en ese momento en cinco de ellos, por dos razones esenciales. En primer lugar, porque en el ámbito interno de cada economía nacional propicia distorsiones, al favorecer la concentración vertical de las empresas; en segundo, porque falsea la competencia internacional, ante la imposibilidad de calcular con precisión la carga global del impuesto a las ventas, sobre un bien determinado y, consecuentemente, tratándose de la aplicación de la regla del país de destino, del monto de los impuestos compensatorios a la importación y los reembolsos a la exportación, correlativos a esa carga.

El Informe, recogiendo la opinión de la doctrina prevalente, descalifica la utilidad del impuesto en cascada, en tema de armonización fiscal, en tanto que las medidas compensatorias, más allá de su función, pueden encubrir premios a la exportación o discriminaciones a la importación mediante la oculta aplicación de tasas proteccionistas. La cuestión radica justamente en que dicha forma de impuesto no consiente en determinar con precisión el impuesto efectivamente incluido en el precio del producto. El monto de impuesto pagado que depende de las diversas etapas precedentes, de la duración del proceso productivo, de la importancia del valor agregado al producto en el proceso de elaboración, etc., complica el cálculo de las medidas compensatorias, obligando al recurso de alícuotas medias o forfitarias que comportan inevitables diferencias entre el impuesto efectivamente incorporado al producto y el impuesto calculado.

La experiencia europea puede resultar sumamente útil para el futuro de la imposición a las ventas en el futuro Mercado Común Latinoamericano. Si se pretende arribar a un acercamiento significativo de las legislaciones existentes en la materia, conviene partir de una premisa: el impuesto en cascada es el modo menos indicado de imposición a las ventas en un proceso que tiende a la constitución de un mercado común.

La 1a Reunión de Directores de Política Tributaria, celebrada en Montevideo en abril de 1969, reconoce que "la incorporación de los impuestos al valor agregado y otros sistemas no acumulativos representa valiosa contribución compatible con las metas del proceso de integración. . ." La Reunión, sin embargo, no dio carácter formal a estos conceptos, ya sea a través de recomendación expresa o por medio de algunos criterios aptos para orientar futuras decisiones. Descartado el impuesto en cascada, se plantea una alternativa: impuesto sobre el valor agregado o impuesto monofásico.

EL IVA O EL IMPUESTO MONOFASICO

En un sentido general, la conveniencia del IVA sobre las otras modalidades de imposición a las ventas parece persuasiva:

a) Con relación al impuesto en cascada:

Garantiza la neutralidad del impuesto respecto a la duración del ciclo productivo y distributivo. No favorece la concentración vertical de las empresas.

Grava cada tipo de bien o servicio en idéntica medida a la que grava bienes o servicios similares, sin importar como ya se dijo, la duración del ciclo productivo y distributivo.

Permite la transparencia de la imposición, al posibilitar el cálculo preciso, en cualquier etapa del ciclo productivo, de la carga fiscal sobre el costo del producto.

Evita la duplicación de impuesto relativa a las inversiones en bienes de capital. Del impuesto debido por la venta del producto terminado se deduce también el que corresponde a los bienes de capital, beneficiando indirectamente el impulso a la renovación tecnológica de la empresa.

b) Con relación al impuesto monofásico:

Asegura, en determinadas condiciones, mayores ingresos fiscales y menor riesgo de evasión. Lo primero, por la generalidad de la base de imposición que le es propia; lo segundo, en cuanto obliga a los contribuyentes a contabilizar las compras para fijar las sumas con derecho a deducción.

El impuesto monofásico impide, por su propio mecanismo, que la evasión pueda ser objeto de control. Además, como se aplica sólo sobre una etapa del ciclo productivo o distributivo, resulta difícil determinar las compras de los contribuyentes del impuesto. Para asegurar la regular percepción del impuesto sería necesario registrar los sujetos que realizan compras y ventas en las etapas precedentes a la imposición; pero es un medio no demasiado eficaz, sobre todo cuando un mismo sujeto desarrolla actividades diferentes (productor-mayorista; productor-minorista).

Permite, por su mayor número de contribuyentes, y con alícuotas efectivas moderadas, un ingreso fiscal superior al que puede proporcionar el impuesto monofásico, si se tiene en cuenta que para garantizar ingresos más o menos similares a los del IVA se debe recurrir a alícuotas sensiblemente elevadas que culminan, a la postre, por alentar la evasión. Este dato de hecho decide por la prevalencia del IVA sobre el impuesto monofásico.

En el campo internacional ambos impuestos comportan neutralidad y ausencia de distorsiones de naturaleza fiscal. En cuan-

to atañe al impuesto monofásico, es suficiente con eximir los productos destinados a la exportación.

En conclusión, se puede afirmar que el IVA —a pesar de las críticas suscitadas (v.gr.: Richardson Report de 1964)— surge en la actualidad como el mecanismo más afinado y racional de imposición a las ventas. Resta por ver si, en un sentido particular, existen razones válidas para proponerlo en los países miembros de la ALALC; si puede constituir en esa área el punto de apoyo necesario para armonizar los diversos sistemas de imposición a las ventas.

LAS VENTAJAS DEL IVA

La mayor o menor conveniencia del IVA debe ser motivo de análisis diferenciados. En primer lugar, ilustrando sus efectos principales en la estructura de cada sistema tributario nacional; en segundo, con relación a las consecuencias de su aplicación, en el plano internacional.

Comenzando por este último punto, puede afirmarse que la introducción del IVA no es condición necesaria para alcanzar el *optimum* de imposición a las ventas, y no lo es, en cuanto que la deseada neutralidad fiscal en el campo internacional, bien puede lograrse con un impuesto monofásico que exima la exportación. En este sentido, tanto el IVA como el impuesto monofásico, se equilibran en conveniencia, eliminando distorsiones en los intercambios. Pero, donde se desnivela la balanza en favor del IVA es en relación a sus efectos sobre la estructura de cada sistema tributario nacional. Es justamente en este plano (interno), donde se marca la neta prevalencia del IVA, respecto a otros modos de imposición a las ventas y se marca, no sólo por la bondad de su mecanismo sobre el desarrollo económico —sobre la que existe abundante bibliografía—, sino fundamentalmente por su efecto revulsivo en los sistemas tributarios nacionales, a los que obliga a la necesaria modernización de sus estructuras: modernización en la gestión contable-administrativa, tanto del fisco como del contribuyente; modernización inductiva sobre las restantes formas de imposición (a los ingresos al patrimonio).

a) El IVA obliga a crear, renovar o perfeccionar la gestión administrativa-contable del fisco y contribuyente. Se trata de un impuesto que no puede funcionar eficientemente sin un soporte contable, regular y particularizado, que permita seguir, paso a paso, los resultados de su aplicación. Esto supone, por parte del fisco y contribuyente, un notorio esfuerzo de actualización, que se justifica en la medida en que se pretenda usufructuar un instrumento de imposición, en consonancia técnica con las exigencias de la economía industrial. Una cierta *opinio communis*, se vale de las dificultades administrativas del IVA, para refutar su adopción. Aquí se sostiene, por el contrario, que tal complejidad constituye una inmejorable oportunidad, para poner a punto los métodos de gestión contable de las empresas y de control y fiscalización administrativa de las autoridades tributarias.

b) El IVA, debido a la exigencia de generalidad y extensión de su ámbito de actuación, pone al descubierto, canales de evasión fiscal. De uno u otro modo, por inclusión o exclusión, todos los sectores de la vida económica resultan afectados por su aplicación. Este hecho supone, previa preparación del fisco, la posibilidad de afinar la imposición sobre sectores sociales tradicionalmente renuentes a contribuir al gasto público (agricultores, profesionales, comerciantes y pequeños empresarios, etc.) y, al mismo tiempo, permite positivas conexiones con la imposición a los ingresos, sobre todo, si es administrado por las direcciones responsables de los impuestos directos.

c) El IVA puede contribuir a regularizar la imposición sobre el sector agropecuario, en estrecha relación, por ejemplo, con el impuesto sobre la renta normal potencial de la tierra. La aplicación de la alícuota normal del IVA, manteniendo el régimen de deducciones del impuesto pagado en etapas precedentes, podría servir para penalizar a aquellas empresas del sector negligentes en la tecnificación y mejoras de sus explotaciones, favoreciendo, simultáneamente, a las empresas preocupadas en promoverla. Obviamente cada Estado debe establecer la cualificación jurídica y económica necesaria, que permita individualizar entre todas, aquellas explotaciones que pueden y deben contribuir en el régimen del IVA.

d) El IVA, por su carácter de impuesto al consumo, justifica y legitima la institución y perfeccionamiento de la imposición al ingreso y al patrimonio, a fin de no violentar el principio de igualdad tributaria y de capacidad contributiva. En la medida en que el mecanismo del impuesto imprime constantemente a la carga fiscal relativa un impulso hacia adelante, el verdadero contribuyente —aquel que demuestra capacidad contributiva— no será otro que el que no pueda recuperar, mediante la deducción, el impuesto pagado. Este contribuyente es el consumidor del producto terminado; el único que sufre disminución del ingreso real, sin efecto de recuperación (contribuyente de hecho). En esta situación, se debe aprovechar de la claridad meridiana con la cual el IVA demuestra no incidir sobre los que parece gravar (contribuyentes de derecho), para consolidar, mediante otras formas de imposición, la igualdad tributaria y una mayor equidistribución de la presión fiscal sobre los diversos estratos sociales.

CONCLUSION

En este punto, conviene replantearse la pregunta relativa a la conveniencia de asumir el IVA como norma de la imposición a las ventas en el ámbito de la ALALC. A lo largo de estas páginas se ha visto que, mientras que el impuesto en cascada ofrece inconvenientes tanto en el plano interno como en el internacional, el impuesto monofásico resulta neutral en el plano internacional, aunque forzosamente incompleto en el plano interno. Sólo el IVA puede suplir los defectos de ambos modos de imposición. De cara a la realidad latinoamericana, encuadrada en la ALALC, resulta prioritario comenzar el estudio, respecto a la eventual sustitución de los modos de impuesto en cascada por el IVA. El problema principal radica en proveer a los países que poseen impuesto en cascada, de los instrumentos técnicos necesarios para que su remplazo por el IVA se produzca de manera paulatina, sin causar deterioros agudos en los ingresos fiscales y en la estructura económica. En cuanto a los países que han adoptado el impuesto monofásico, el problema no se plantea en términos perentorios, dado que este modo de imposición no perjudica las condiciones de competencia en el plano internacional.

Por tanto, aquí se sostiene la conveniencia de la aplicación del IVA en la zona de la ALALC.

Para finalizar, se insiste en la necesidad de que los órganos responsables del proceso de integración, procedan a integrar comisiones técnicas de trabajo, compuestas de catedráticos, funcionarios, expertos, a fin de iniciar, de una buena vez, el análisis serio y meditado de los problemas fiscales del continente. Parfraseando al embajador chileno ante la ALALC se puede afirmar que, en materia fiscal, la falta de una adecuada acción técnica esclarecedora ha influido en forma importante para que no se adopten decisiones fundamentales.