

Documentos de Trabajo

ISSN 2219-780X

5

NOVIEMBRE
2017



CIAT

Dirección de Estudios
e Investigaciones Tributarias

El Impuesto sobre
el Valor Agregado:
Recaudación, Eficiencia,
Gastos Tributarios
e Ineficiencias en
América Latina



El Impuesto sobre el Valor Agregado: Recaudación, Eficiencia, Gastos Tributarios e Ineficiencias en América Latina

© Centro Interamericano de Administraciones Tributarias - CIAT, 2017

ISSN: 2219-780X

Propiedad Intelectual

Se autoriza la reproducción total o parcial de esta obra por cualquier medio o procedimiento, conocido o por conocer, siempre que se cite adecuadamente la fuente y los titulares del Copyright.

**El Impuesto sobre el Valor Agregado:
Recaudación, Eficiencia,
Gastos Tributarios e Ineficiencias
en América Latina.**

Santiago Díaz de Sarralde Miguez
(CIAT)

Agradecimiento

El presente estudio **“El Impuesto sobre el Valor Agregado: Recaudación, Eficiencia, Gastos Tributarios e Ineficiencias en América Latina”** ha sido elaborado por el Sr. Santiago Díaz de Sarralde Miguez, Director de Estudios Tributarios e Investigaciones de CIAT.

Se agradece a Gaspar Maldonado y Julio López, de la Dirección de Estudios del CIAT, quienes desempeñaron un papel esencial en la selección y tratamiento de las fuentes de datos utilizadas. Asimismo, agradecemos a Alberto Barreix y a los consultores Karla Hernández, Dalmiro Morán, Carlos García Martín y Fernando Peláez por su colaboración y extraordinario trabajo en la actualización de las bases de datos de recaudación y gastos tributarios. Por último, todo este trabajo no sería posible sin la inestimable colaboración de las Administraciones Tributarias de los países miembros de CIAT.

Resumen

Este papel de trabajo forma parte de una serie de análisis breves que desde CIAT queremos ofrecer como presentación de la actualización de las bases de datos de Recaudación, Alícuotas y Gastos Tributarios disponibles en CIATData.

El estudio relaciona las características de las respectivas economías con sus cifras de recaudación, nivel de tasas y montos estimados de gasto tributario, utilizando diversos indicadores estándar y desarrollando una nueva metodología que analiza conjuntamente: Eficiencia-C (lo recaudado) + Ineficiencia-G (lo no recaudado por gastos tributarios) + Ineficiencia-X (pérdida de recaudación por fraude y gestión y errores de cuantificación de los componentes directamente mensurados).

Respecto a los resultados, en media, en los países seleccionados:

- * Se recauda un 56,9% del IVA potencial (la Eficiencia-C, con valores máximos en Paraguay -91,1- y mínimos en México -31,5-),
- * debido a los gastos tributarios, se sacrifica el 19,9% de la recaudación potencial (la llamada "Ineficiencia-G", con máximos en Panamá -62,6- y mínimos en Chile -5,1-),
- * el remanente de dicha recaudación potencial perdida, el 23,2% lo denominamos Ineficiencia-X

En resumen, de acuerdo con esta metodología, en la región de cada 10 dólares de recaudación posible, se cobran 5,7, se "perdonan" 2 (gasto tributario) y el resto, 2,3 dólares, se pierde, principalmente por evasión y desajustes de gestión.

Las cifras obtenidas muestran la diversidad de situaciones respecto al IVA en América Latina, su independencia del nivel relativo de riqueza de cada país y su conexión con la voluntad política -concretada en la elección del nivel de tasas y gastos tributarios, altamente correlacionada con las opciones adoptadas por los países más cercanos geográficamente.

Contenido

Introducción	7
1. Las bases de datos utilizadas: la actualización de CIATData	8
2. Recaudación de IVA en América Latina	10
3. Productividad del IVA y Eficiencia-C	18
4. Una visión completa de la recaudación, los gastos tributarios y la eficiencia en la administración	25
5. ¿Qué sabemos, qué ignoramos, qué podemos aprender?	38
Bibliografía	40
Anexos	41

Introducción

Este papel de trabajo forma parte de una serie de análisis breves que desde CIAT queremos ofrecer como presentación de la actualización de las bases de datos de Recaudación, Alícuotas y Gastos Tributarios disponibles en CIATData.

Aprovechando esta amplia oferta informativa hemos optado por realizar un estudio que entrelace todas estas dimensiones y los ponga en relación con las características básicas de las distintas economías de la región a través de los indicadores de productividad, eficiencia recaudatoria, gastos tributarios e ineficiencia, en este caso centrándonos en el Impuesto sobre el Valor Agregado (IVA). Pese a las carencias derivadas de las distintas metodologías empleadas en los diferentes países y de las limitaciones de los indicadores, consideramos que los resultados serán útiles para conocer mejor la realidad de la región y mejorar las bases para su análisis.

En el primer apartado presentamos brevemente las bases de datos utilizadas y disponibles para toda la comunidad de analistas y administradores tributarios en CIATData. En el segundo y tercer apartado, relacionaremos las características de las respectivas economías con sus cifras de recaudación, nivel de tasas y cifras estimadas de gasto tributario, utilizando diversos indicadores estándar (Productividad y Eficiencia-C) y otros de elaboración propia (Ineficiencia-G e Ineficiencia-X). Por último, en el cuarto apartado, resumiremos los resultados y apuntaremos posibles líneas de trabajos futuros para continuar perfeccionando nuestro conocimiento de los sistemas tributarios de la región.

1. LAS BASES DE DATOS UTILIZADAS: LA ACTUALIZACIÓN DE CIATDATA

En relación con la Recaudación, en el 2010, a raíz de la Iniciativa Fiscal LAC de la OCDE, el CIAT, la CEPAL y la misma OECD pusieron en marcha un proyecto para elaborar de manera conjunta un reporte de estadísticas tributarias para América Latina, cuya primera edición fue publicada en 2011. La ventaja principal de este trabajo ha sido permitir las comparaciones regionales entre los diferentes países latinoamericanos, y también, por primera vez, las comparaciones internacionales entre ellos y los países miembros de la OCDE. Con ocasión de la cuarta edición publicada en 2015, el BID se sumó a estos esfuerzos de estandarización y sistematización de las estadísticas de ingresos tributarios. En 2017 se ha publicado la última edición, incluyendo dos secciones especiales: la primera se refiere a los ingresos fiscales provenientes de recursos naturales no renovables y la segunda a las tendencias de la tributación y la autonomía fiscal en los gobiernos sub-nacionales de América Latina y el Caribe.

De forma paralela, en el año 2011, los esfuerzos estadísticos del CIAT y el BID se combinaron para construir una base de estadísticas de ingresos fiscales complementaria bajo una novedosa metodología que, además de los habituales ingresos tributarios, incluye las aportaciones obligatorias a los sistemas privados de salud y pensiones y los ingresos por recursos naturales (regalías y otros gravámenes extraordinarios sobre empresas extractivas de recursos de titularidad pública). Los detalles de esta nueva metodología y algunos análisis basados en esta nueva base de datos se encuentran en el artículo “Metiendo Presión: Estimando la Verdadera Carga Fiscal de América Latina y el Caribe. La Presión Fiscal Equivalente” publicado en el Instituto de Estudios Fiscales de España en 2013. La actualización de esta base de datos es la que será utilizada para la realización del presente análisis.

Adicionalmente, CIAT publica en su página web un resumen de las Alícuotas en América Latina, ofreciendo un Histórico de Alícuotas de los Impuestos sobre Valor Agregado (IVA), Renta de Personas Jurídicas, Renta de Personas Físicas y Transacciones Financieras. En relación con el IVA analizado en este trabajo la base de datos ofrece: Alícuotas Generales (1968-2016); Alícuotas Generales, Reducidas e Incrementadas (2011-2016); Alícuotas Reducidas e Incrementadas por tipo de Bienes y Servicios (2012-2016); Exclusiones y Exenciones por tipo de Bienes y Servicios (2012-2016).

Por último, utilizaremos los nuevos datos disponibles respecto a los Gastos Tributarios. El análisis de los gastos tributarios ha formado parte de muchos programas de Asambleas Generales y Conferencias Técnicas del CIAT. Diversos han sido también las actividades en las cuales ha estado envuelto nuestro organismo en relación a este tópico, ya sea que se traten de iniciativas propia o de programas conjuntos con otros organismos internacionales. El principal estudio que se llevó a cabo sobre este tópico desde el punto de vista metodológico fue el Manual de Buenas Prácticas en la Medición de los Gastos Tributarios: una experiencia Iberoamericana, publicado en 2011 en español, inglés y portugués. Desde entonces, CIAT monitorea la evolución de los

gastos tributarios en América Latina. Utilizando esta información, la Dirección de Estudios e Investigaciones Tributarias elaboró una base de datos de los beneficios e incentivos tributarios más importantes que se encuentran vigentes en los países de la región bajo la competencia de los Gobiernos Centrales, Nacionales o Federales. Ésta permite conocer la evolución de su costo fiscal en el tiempo, tanto a nivel agregado como por impuesto, así como su composición por tipo de gasto tributario y sector presupuestario o económico¹.

1 Los datos para el IVA de Colombia (antes y después del cambio metodológico que introdujeron en 2011), se han obtenido de los últimos informes oficiales públicos disponibles “El gasto tributario en Colombia. Principales beneficios en el impuesto sobre la renta, IVA e importaciones. Años gravables 2009 y 2010” Coordinación de Estudios Económicos Subdirección de Gestión de Análisis Operacional Dirección de Gestión Organizacional; “Marco fiscal del Mediano Plazo” 2015 y 2016: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

2. RECAUDACIÓN DE IVA EN AMÉRICA LATINA

El IVA es la fuente más importante de recaudación fiscal en los países latinoamericanos, representando prácticamente el 30% de los ingresos tributarios en 2015 de los países de la región incluidos en nuestra base de datos (frente a una media del 21% en la OCDE²).

La recaudación de IVA que es posible lograr en un país está determinada por, al menos, tres dimensiones: sus características económicas (el tamaño y la estructura de la economía, particularmente del consumo); la dimensión normativo-tributaria (tasa/s del impuesto y restricciones a la base imponible); y el grado de cumplimiento (el nivel de evasión y de eficiencia en la gestión).

El Cuadro 1 nos presenta para quince países de la región (último año disponible con datos de gasto tributario -cuyo análisis se añadirá posteriormente- y recaudación³) el valor de las variables necesarias para una primera aproximación a los efectos de las características económicas básicas de las economías y sus tasas generales sobre la recaudación por IVA (en relación al PIB, al Consumo Final y respecto a la recaudación total).

Cuadro 1. Recaudación por IVA, Tasas, PIB y Gasto Final

País	Año	PIBpc	GHog/PIB	GPub/PIB	GTotal/PIB	Tasa	IVA/Con	IVA/PIB	IVA/Tot	R.Tot/PIB
Ar	2015	20.472	65,8	18,2	84,0	21	9,7	7,4	23,1	32,0
Bo	2013	6.303	60,2	13,8	74,0	14,94	11,8	7,8	28,7	27,1
Ch	2015	23.682	64,4	13,4	77,8	19	12,2	8,4	40,2	21,0
Co	2015	13.833	63,8	18,0	81,8	16	6,8	5,2	25,5	20,4
CR	2014	15.050	65,1	17,8	82,9	13	6,1	4,7	21,5	22,1
Ec	2014	11.417	58,9	14,0	72,9	12	9,5	6,3	31,3	20,2
ES	2013	8.111	92,7	11,6	104,2	13	7,2	7,0	38,6	18,1
Gu	2015	7.759	85,0	10,4	95,3	12	5,3	4,8	39,7	12,0
Mx	2015	18.463	68,4	12,5	80,9	16	5,0	3,9	25,1	15,5
Ni	2013	4.712	85,4	7,0	92,4	15	7,2	6,2	29,0	21,5
Pan	2012	18.448	54,0	10,6	64,6	7	4,8	3,0	17,0	17,5
Par	2015	9.040	69,6	12,8	82,4	10	9,1	6,9	36,8	18,7
Pe	2015	12.389	65,5	13,0	78,5	16	9,7	7,0	39,7	17,5
RD	2015	15.019	71,0	11,8	82,7	16	6,2	4,9	35,3	13,8
Ur	2014	20.680	72,4	14,8	87,2	22	12,1	9,4	29,2	32,3
Md		13.692	69,5	13,3	82,8	14,9	8,2	6,2	30,7	20,6

Fuentes: CIATData (Recaudación BID-CIAT; Alícuotas; Gastos Tributarios). Datos PIB y Consumo: World Economic Outlook (WEO), Fondo Monetario Internacional (FMI).

Notas: Países y años seleccionados por la disponibilidad de las últimas cifras de recaudación y gastos tributarios. PIB per cápita en dólares (paridad de poder adquisitivo). Resto de las variables en porcentaje.

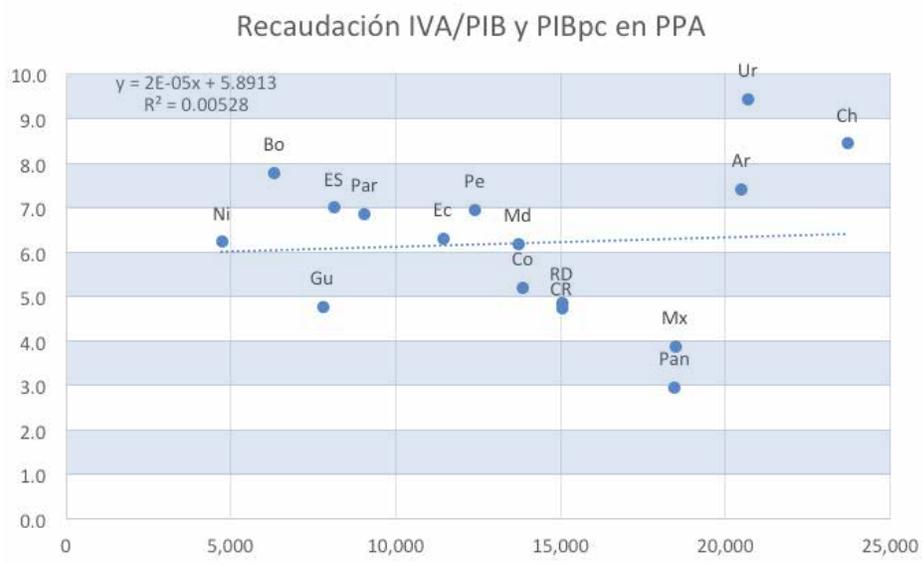
GHog: Gasto Final de los Hogares; **GPub:** Gasto Público Final; **GTotal:** Gasto Final Total; **IVA/Con:** Recaudación del IVA respecto al Consumo (Gasto Final Total); **IVA/PIB:** Recaudación del IVA respecto al PIB; **IVA/Tot:** Recaudación del IVA respecto a la Recaudación Total; **R.Tot/PIB:** Recaudación Total respecto al PIB

2 OCDE et al (2017), OCDE (2016a).

3 La no inclusión de otros países se debe a nuestra carencia de información respecto a alguna de las variables de estudios. En el caso de Brasil, la descentralización de la tributación del consumo a nivel estadual complicaba excesivamente el análisis.

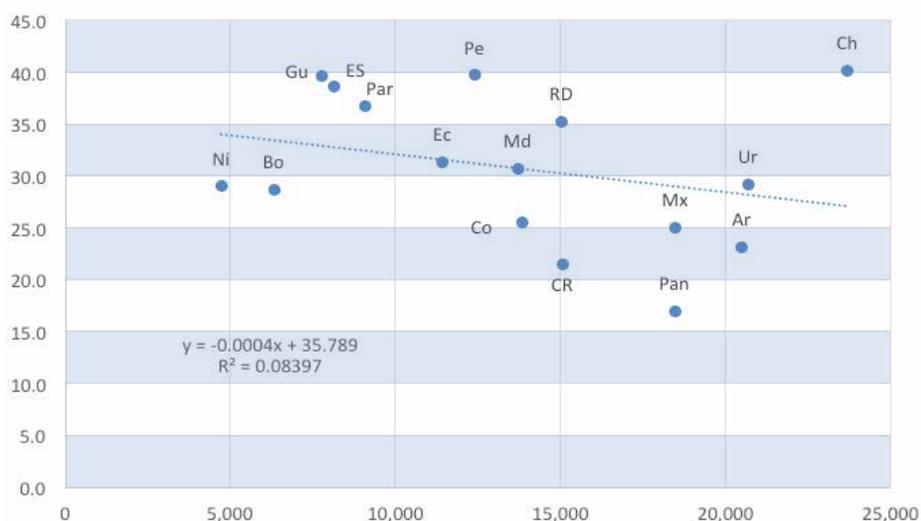
A partir de un análisis descriptivo y estadístico básico no se aprecia relación significativa alguna entre el PIB per cápita (corregido por las diferencias de precios) y la recaudación por IVA, la recaudación total o la participación del IVA en la total (Gráficos 1, 2 y 3). De igual forma, la relación entre el nivel de riqueza y el peso del consumo final -base potencial del IVA- en el PIB tampoco resulta significativa (Gráfico 4).

Gráfico 1. Recaudación por IVA/PIB y PIBpc en PPA



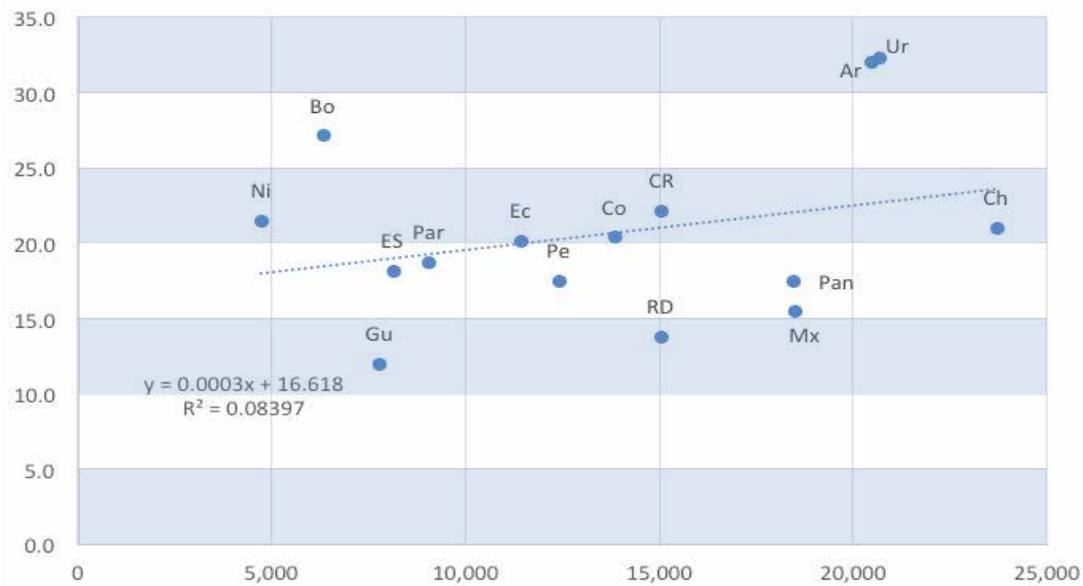
Fuentes: Elaboración propia a partir de los datos del Cuadro 1.

Gráfico 2. Recaudación IVA/TOTAL y PIB pc en PPA



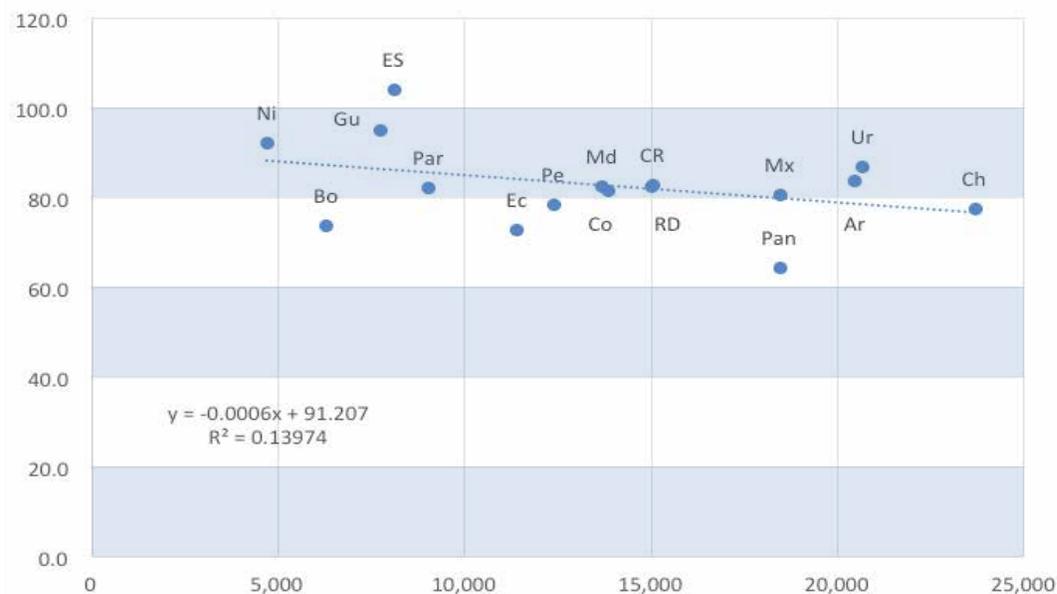
Fuentes: Elaboración propia a partir de los datos del Cuadro 1.

Gráfico 3. Recaudación Total/PIB y PIB pc en PPA



Fuentes: Elaboración propia a partir de los datos del Cuadro 1.

Gráfico 4. Gasto Consumo Final/PIB y PIB pc en PPA

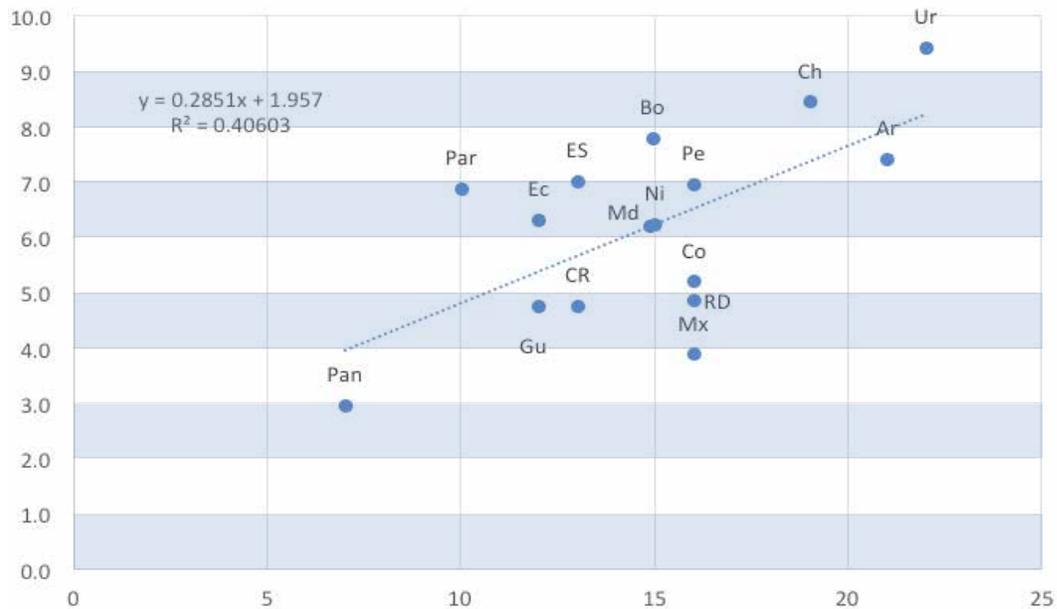


Fuentes: Elaboración propia a partir de los datos del Cuadro 1.

Las únicas variables presentes en el Cuadro 1 que tienen cierta relevancia (Coeficiente de Determinación, R², con valores 0,4 y 0,3) para explicar las diferencias en la recaudación del IVA son las que presentan con la misma una relación más mecánica que explicativa: el nivel de las tasas generales (Gráfico 5) y el nivel global de recaudación (Gráfico 6). Cuando intentamos establecer de nuevo un puente causal entre las características de la economía y la recaudación, en este caso

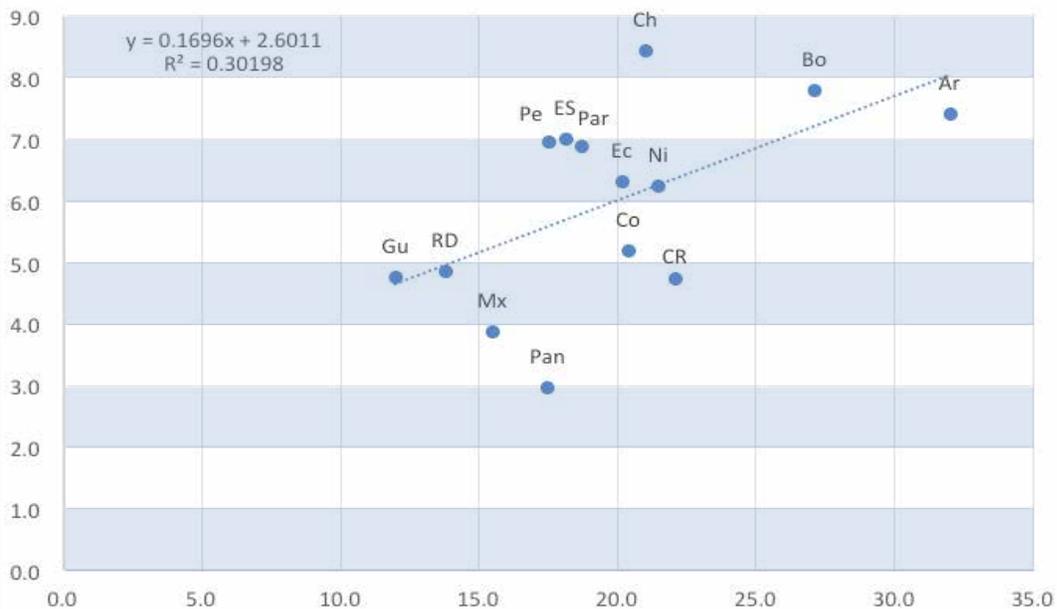
analizando la relación entre el nivel de renta per cápita y la elección de las tasas más o menos elevadas, la relación estadística de nuevo se debilita (R^2 del 0,22) y el coeficiente de la variable explicativa -PIB per cápita- es extraordinariamente reducido, pese a apuntar -signo- en el sentido esperado (a más renta per cápita mayor tasa de gravamen, *Gráfico 7*).

Gráfico 5. Recaudación IVA/PIB y Tasas



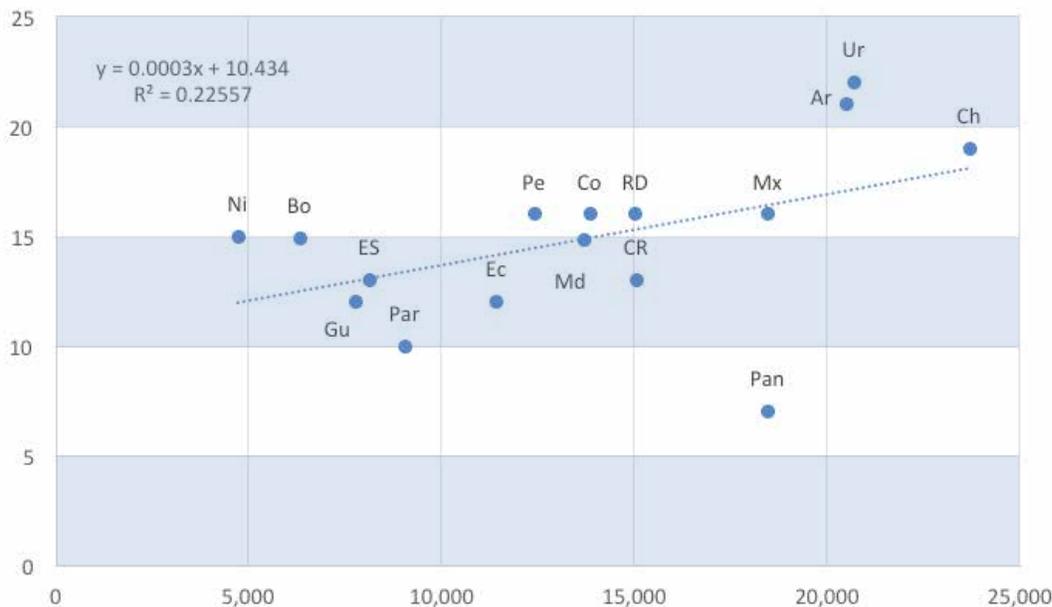
Fuentes: Elaboración propia a partir de los datos del Cuadro 1.

Gráfico 6. Recaudación IVA/PIB y Recaudación Total/PIB



Fuentes: Elaboración propia a partir de los datos del Cuadro 1.

Gráfico 7. Tasa general IVA y PIBpc en PPA



Fuentes: Elaboración propia a partir de los datos del Cuadro 1.

Todo lo anterior muestra la falta de consideración de otros factores clave que influyen sobre las elecciones de cada país en relación al uso de una figura tributaria en concreto (en este caso el IVA) y sobre el nivel de recaudación alcanzado, entre ellos el uso de los Gastos Tributarios y el nivel de eficiencia de la Administración de los impuestos que pasaremos a analizar a continuación⁴.

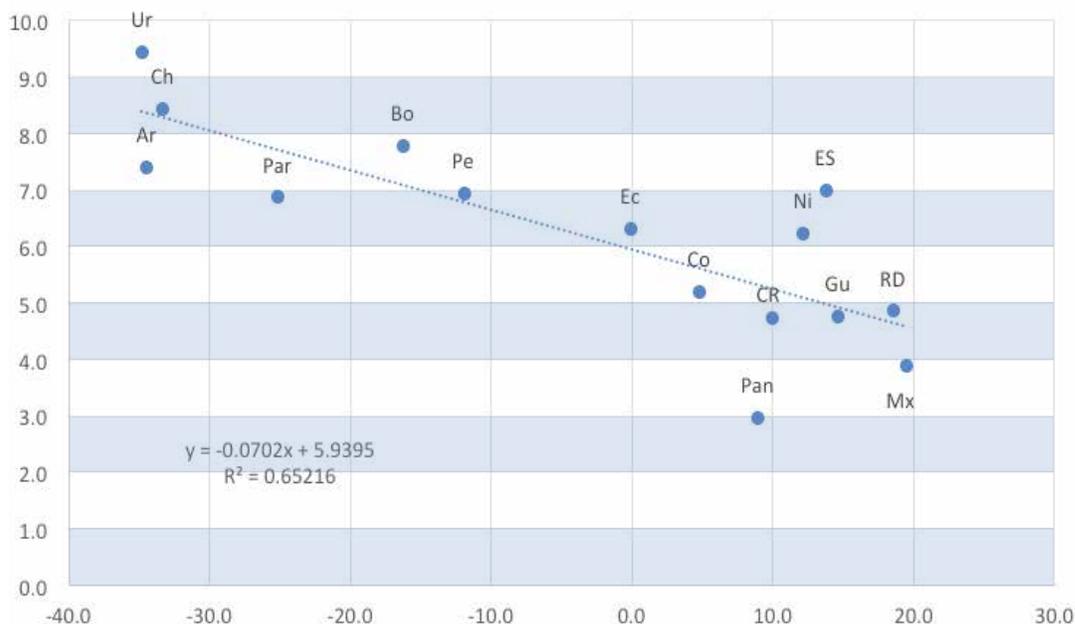
En todo caso, y de forma previa a incorporar estas nuevas dimensiones tributarias al análisis, merece la pena destacar una “curiosidad” estadística adicional. El *Gráfico 8* muestra la relación entre la latitud de cada una de los países (simplificada su medición por la correspondiente a la capital de cada uno de los estados) y su recaudación por IVA respecto al PIB. La significatividad estadística es sorprendentemente alta, con un R2 del 0,65, para una conexión negativa entre latitud y recaudación. Cuanto más al sur, mayor recaudación por IVA. Una conexión que se repite respecto al total de la recaudación en relación al PIB (R2 del 0,52, *Gráfico 9*).

Aunque se trate de un concepto estadístico bien conocido, no está de más recordar que la correlación, pese a no implicar causalidad, puede interpretarse como la ganancia en probabilidad con la que contamos para predecir los valores de una de las variables, conocido el de la otra. Así, un R2 del 0,65 corresponde a un coeficiente de correlación de Pearson (raíz cuadrada del coeficiente de determinación) del -0,8. Si suponemos una distribución normal bivalente entre las dos variables, la probabilidad de que, por ejemplo, la recaudación por IVA respecto al PIB de un país sea superior a la media cuando su latitud es inferior a la media es igual a 0,798⁵, esto es una significativa ganancia de casi un 30% respecto a la probabilidad base de que, sin más información,

4 Por supuesto, también la amplitud y calidad de los datos utilizados limita el alcance del análisis, que en esta aproximación no puede ser más que descriptivo de indicios básicos de relación, que podrían completarse con un análisis de una muestra de países y años más amplia y con técnicas econométricas más sofisticadas.

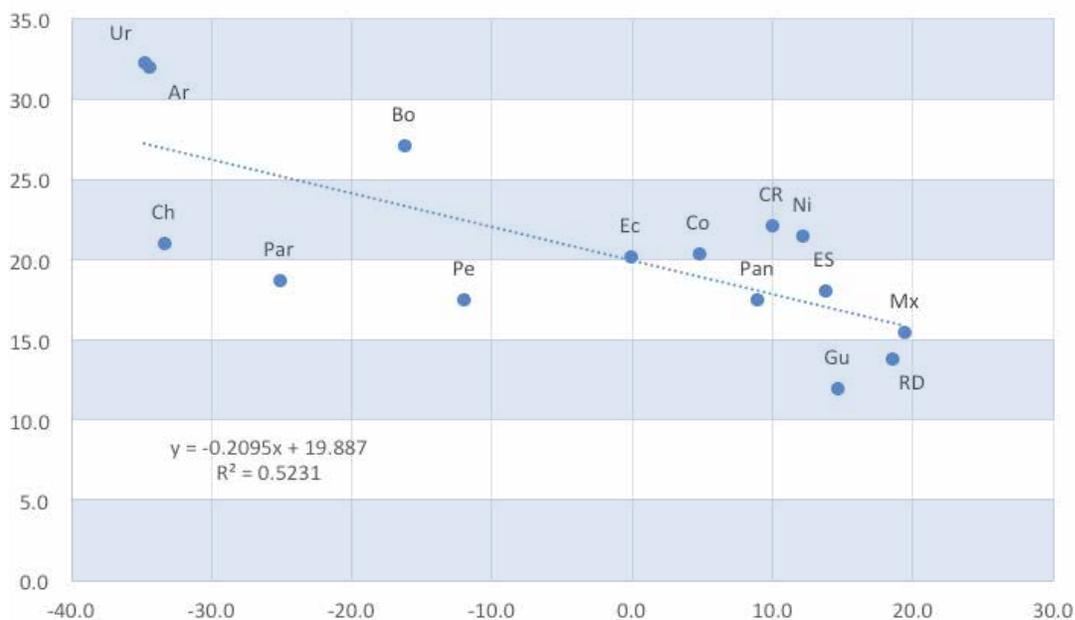
supusiésemos que cada país puede tener la misma probabilidad -50%- de tener una recaudación mayor o menor a la media del grupo⁶. En definitiva, por ahora nuestra mejor opción para “adivinar” la posición relativa de cada país respecto a su nivel de recaudación por IVA es su latitud.

Gráfico 8. Recaudación IVA/PIB y Latitud



Fuentes: Elaboración propia a partir de los datos del Cuadro 1.

Gráfico 9. Recaudación Total/PIB y Latitud



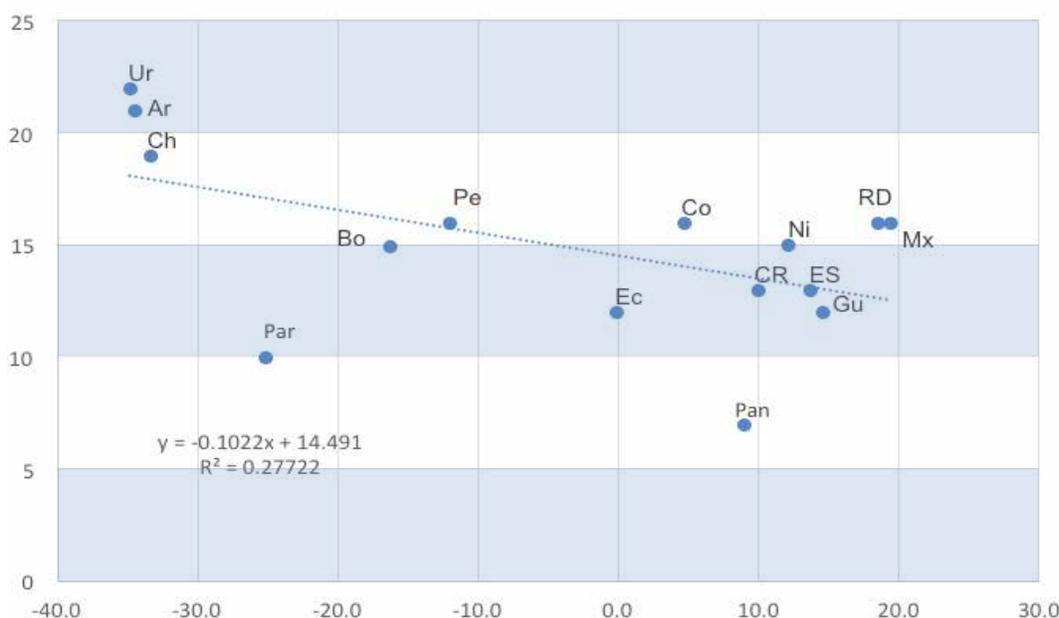
Fuentes: Elaboración propia a partir de los datos del Cuadro 1.

5 $P(B > \mu_B | A > \mu_A) = 1/2 + \arcsin \rho / \pi$.

6 Del mismo modo, por tener otra referencia, un R2 del 0,1 supone una correlación de 0,3 y una ganancia de probabilidad respecto al 50% de únicamente un 10%.

Por supuesto, una relación de este tipo no podría ser más que producto de la casualidad o indicio de la existencia de factores explicativos comunes entre la situación geográfica y las decisiones de política tributaria. En este segundo sentido, no puede descartarse que la “cultura” tributaria de cada país se vea influida por la existente en los países geográficamente más cercanos, en especial dadas las peculiares circunstancias de EEUU, dónde la recaudación por impuestos indirectos es relativamente reducida en el entorno internacional debido a la descentralización de las competencias normativas respecto a los mismos -con cierta competencia a la baja en las tasas- y a la ausencia de un impuesto tipo IVA -cuya superioridad recaudatoria respecto a otras modalidades de imposición general sobre el consumo ha sido constatada⁷. Esta relación con la latitud es menor para las tasas elegidas (aunque más significativa que la existentes entre éstas y el PIB pc) y reducida con el nivel de PIB per cápita (*Gráficos 10 y 11*).

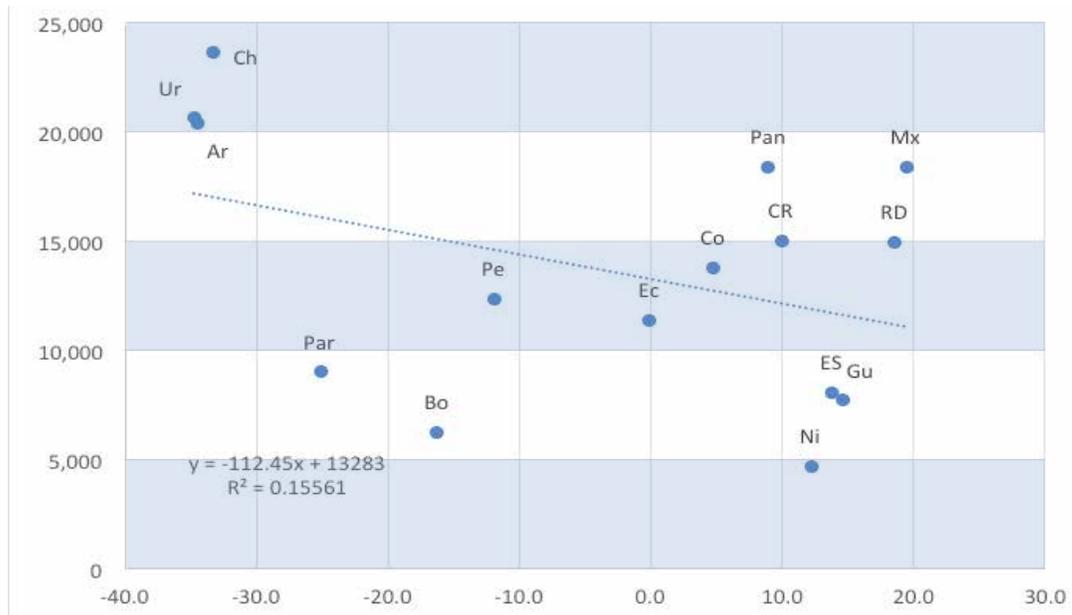
Gráfico 10. Tasas IVA y Latitud



Fuentes: Elaboración propia a partir de los datos del Cuadro 1.

7 Véase, por ejemplo <https://taxfoundation.org/state-and-local-sales-tax-rates-in-2017/> . En la actualidad, los cinco estados con las mayores tasas combinadas (estatal y local) de los impuestos sobre las ventas son Luisiana (9.98%), Tennessee (9.46%), Arkansas (9.30%), Alabama (9.01%), y Washington (8.92%). Las menores tasas se encuentran en Alaska (1.76%), Hawái (4.35%), Wyoming (5.40%), Wisconsin (5.42%), y Maine (5.5%).

Gráfico 11. PIB pc y Latitud



Fuentes: Elaboración propia a partir de los datos del Cuadro 1.

3. PRODUCTIVIDAD DEL IVA Y EFICIENCIA-C

El Cuadro 2 y el Gráfico 13 reflejan los valores de los dos principales indicadores utilizados para valorar la eficiencia en la recaudación del IVA: la Productividad y la Eficiencia-C.

Cuadro 2.

País	Productividad	Eficiencia-C
Par	68,8	91,1
ES	53,9	55,4
Ec	52,6	79,1
Bo	52,2	78,8
Ch	44,5	64,1
Pe	43,5	60,7
Ur	42,9	55,2
Md	42,7	56,7
Pa	42,4	68,7
Ni	41,6	48,3
Gu	39,7	43,9
CR	36,5	46,7
Ar	35,3	46,1
Co	32,5	42,5
RD	30,4	39,0
Me	24,3	31,5

Fuente: Elaboración propia a partir de Cuadro 1.

Notas: Las cifras de Colombia corresponden a 2010, debido a un cambio posterior en la metodología de medición de los gastos tributarios que dificultaba la comparabilidad.

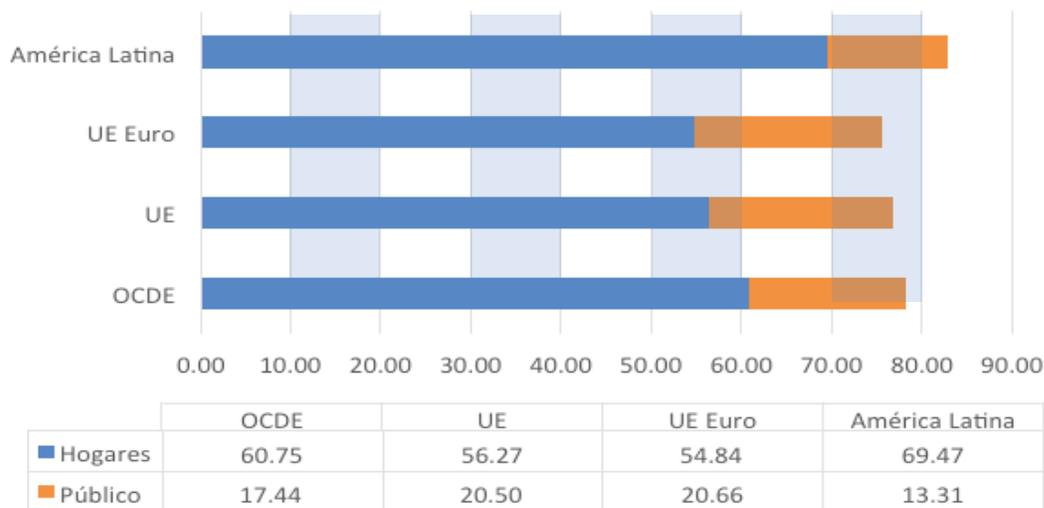
Una primera aproximación al análisis de estas dimensiones para entender cuánto se logra recaudar, es el índice de “Productividad del IVA”, el cual se define como el cociente entre la recaudación de IVA, medida en porcentaje del PIB, y la tasa general del impuesto. El valor que toma el índice representa la recaudación obtenida como porcentaje del PIB por cada punto de tasa. Este indicador permite evaluar el poder recaudatorio de un punto de IVA, determinado por la amplitud de la base imponible y el nivel de cumplimiento tributario.

Con los datos utilizados se aprecia una amplia variabilidad entre países en el índice, así, por ejemplo: oscila entre 0.24 -o el 24%- en México, que presenta la base tributaria más erosionada de la región, y 0.68 en Paraguay. El promedio simple para la muestra del Cuadro 2 es de 0.42.

Sin embargo, estas comparaciones pueden ser engañosas porque el IVA vigente en la gran mayoría de países grava el consumo (IVA tipo consumo), no la totalidad del PIB (lo que se aproximaría más a un IVA tipo Producto). Por consiguiente, las comparaciones solo son apropiadas entre economías en las que el consumo representa la misma proporción del PIB (lo que, de hecho, afectaría a las realizadas tanto dentro de América Latina -en la muestra analizada varía entre el 104% de

El Salvador y el 64% de Panamá, con un promedio del 82%-, como respecto a la OCDE o la UE pues las tasas de consumo total como porcentaje del PIB son en promedio menores, alrededor de 78% y 75%, respectivamente, en 2015).

Gráfico 12. Consumo en % del PIB. 2015



Fuente: Naciones Unidas. National Accounts Statistics

Por ello, también se suele estimar un segundo indicador, que se denomina índice de Eficiencia-consumo (Eficiencia-C)⁸ del IVA, el cual se define como el cociente entre la recaudación de IVA (RIVA) y la recaudación potencial (RP) calculada como producto de la base teórica de Consumo Final (C), multiplicada por la tasa general del impuesto (TG). En este caso, a diferencia del índice habitual de Eficiencia-C, este cálculo ha corregido deduciendo del valor del consumo final, calculado a precios de mercado, el IVA recaudado⁹.

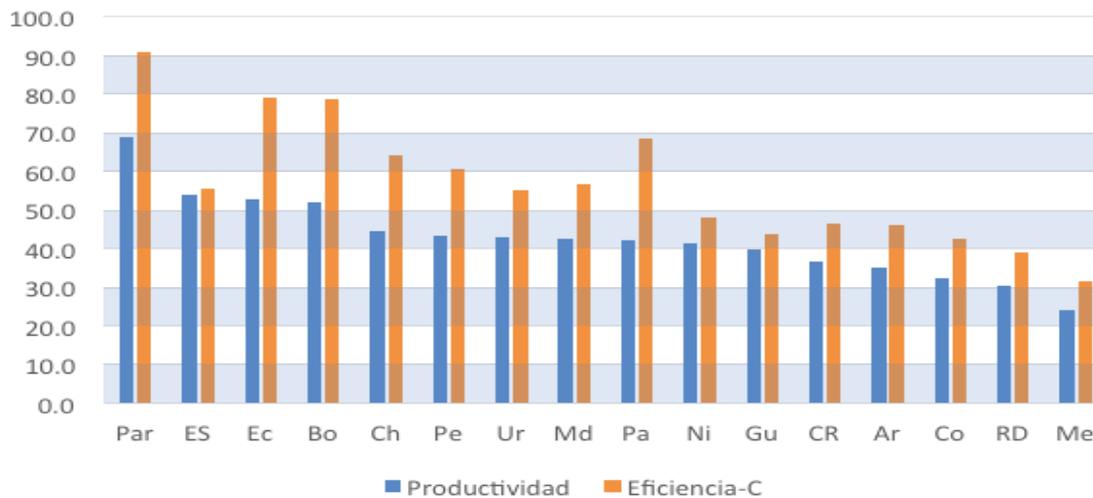
$$Eficiencia\ C = \frac{RIVA}{RP} = \frac{RIVA}{C \times TG}$$

Es importante resaltar que este indicador está condicionado por la participación relativa del consumo privado y público en el PIB. Mientras que en los países de la OCDE y, sobre todo, la UE Zona Euro el consumo privado tiene una participación relativa menor en el PIB de los latinoamericanos, lo contrario ocurre con el consumo público (Gráfico 12). Esta estructura sesga la ratio contra América Latina -y en particular contra algunos de los países de la región- porque el mayor consumo privado conlleva la posibilidad de mayor evasión, si bien esto es parcialmente compensado porque la provisión de bienes y servicios públicos suelen estar exonerados del IVA.

8 El concepto de Eficiencia-C es una terminología arraigada en la literatura tributaria referida al IVA. No debe confundirse con el uso del concepto de eficiencia que prevalece en la literatura económica.

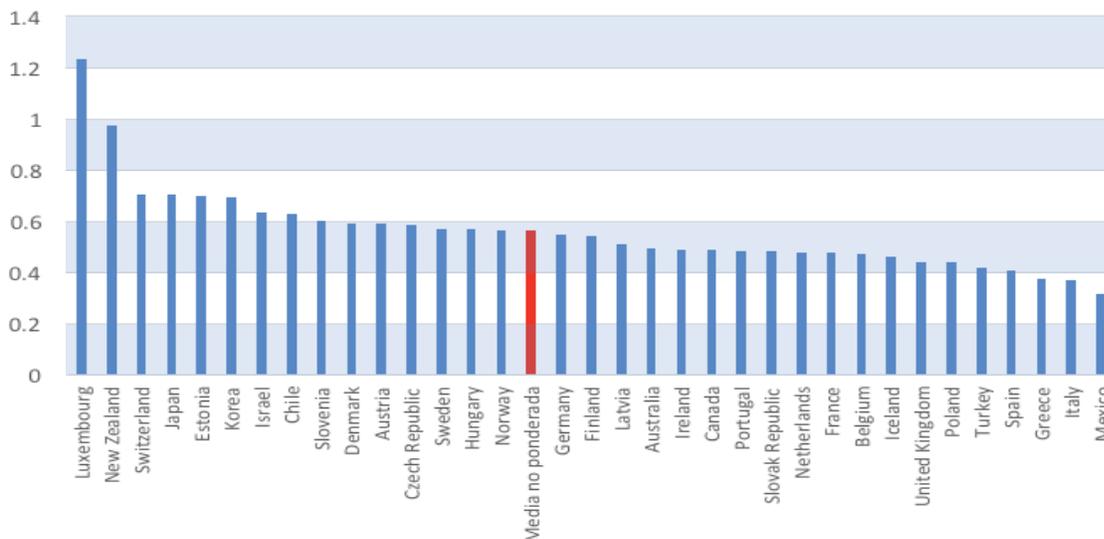
9 La OCDE en su cálculo del denominado VAT Revenue Ratio (equivalente a la Eficiencia-C) también realiza este ajuste. OCDE et al (2017) realiza el cálculo para un conjunto de países de América Latina en 2014, con resultados muy similares a los obtenidos en este estudio.

Gráfico 13. Productividad y Eficiencia-C



Fuente: Elaboración propia a partir de Cuadro 2.

Gráfico 14. Eficiencia-C. OCDE 2014



Fuente: OCDE (2016b) Consumption Tax Trends.

En media, los países latinoamericanos recaudan por IVA unos 5,7 dólares de cada 10 de recaudación potencial, esto es, una Eficiencia-C (relativa al consumo) de 0,57, un similar nivel al obtenido por los países desarrollados (OCDE, 0,56 o 56%, Gráfico 14¹⁰). Al pasar del indicador de Productividad al de Eficiencia-C los países que mayor diferencia registran, lógicamente, son aquellos en los que el consumo representa un menor porcentaje de su PIB (Panamá, Ecuador, Bolivia).

10 La tasa media en la OCDE en 2014 es del 19,1%, con niveles máximos en Hungría, 27%, y mínimos en Canadá -un 5%, si bien hay que tener en cuenta que las provincias pueden también gravar el consumo- y Japón - un 5% en 2014, 8 desde 2015 y con el proyecto de subir a un 10% retrasado hasta 2019), frente a un 14,9% de media en los países de LAC analizados, máxima en Uruguay, 22%, y mínima en Panamá, 7%.

Por orden, los mayores niveles de Eficiencia-C de la región se registran en Paraguay, Ecuador, Bolivia y Panamá (91, 79, 78 y 68%), mientras que los menores se producen en México, República Dominicana, Guatemala y Colombia (31, 39, 43 y 42%). En la OCDE encontramos valores excepcionalmente altos en Luxemburgo, 1,23 o 123%, y Nueva Zelanda, 0,97, mientras que el resto no supera el 0,7. Por abajo se encuentran los países mediterráneos, Turquía, España Grecia e Italia, en torno al 0,4.

Respecto a los valores extremos más elevados, hay que tener en cuenta que pueden existir razones ligadas a las peculiares características de sus economías o regulación, como en el caso de Luxemburgo donde la tributación de los servicios financieros (muy concentrados en el país y que no pueden deducir el IVA soportado al estar exenta por motivos técnicos la prestación de sus servicios) y el comercio electrónico (que se aprovechó hasta el cambio en 2015 desde el criterio de origen al de destino para las ventas por internet, dando una ventaja competitiva esencial a Luxemburgo al tener la tasa más baja posible dentro de la UE, un 15%¹¹) provocan una recaudación extraordinaria respecto a la base de consumo nacional potencial, o en el de Nueva Zelanda, prácticamente el único país en el mundo en el que todas las actividades gubernamentales están gravadas. Por supuesto, los diferentes ritmos y procedimientos de devolución/compensación del IVA soportado o la existencia de errores (infraestimación) en las macro magnitudes derivadas de la Contabilidad Nacional también podrían alterar al alza los resultados, mientras que otros factores (como un elevado peso de los salarios dentro del componente macro Gasto Público Final del sector público) podrían sesgar los resultados a la baja (al sobreestimar la base potencialmente gravada)¹²

Adicionalmente, habría que tener en cuenta que las implicaciones “normativas” de obtener un mayor o menor nivel de Eficiencia-C no siempre son indiscutibles. En primer lugar, un valor muy elevado no tendría por qué considerarse positivo si implicase la denegación de devolución a los exportadores o el efecto de introducir exenciones para bienes intermedios que ampliasen la recaudación atentando a la neutralidad del IVA. Por otra parte, en términos de bienestar e imposición óptima, la superioridad de un gravamen uniforme a tasa única no está respaldado por la teoría, que recomendaría en todo caso tasas inversamente proporcionales a la elasticidad de las demandas compensadas (una vez eliminado el efecto renta). En tercer lugar, en términos redistributivos la utilización de tasas diferenciadas menores a la general o exenciones para productos consumidos en exclusiva por los ciudadanos de menor renta (y que supongan un porcentaje significativo de su consumo), podría contribuir a mejorar la distribución de la renta. Sin embargo, debemos resaltar que, pese a todos estos matices, la experiencia práctica ha llevado a preferir esquemas simplificados de tasa única para la tributación por IVA, dados los problemas para identificar las diferentes elasticidades, para diferenciar los productos por

11 En general la inclusión de la recaudación generada por los no-residentes en el numerador, junto a la exclusión del consumo de los mismos del denominador sesgará al alza el indicador de los países con mayor influencia de este tipo de operaciones. Además, la base teórica del IVA puede verse influida por su conexión con los impuestos selectivos, así, por ejemplo, en la mayoría de países productores de petróleo, Centroamérica, y República Dominicana, los combustibles se gravan únicamente vía selectivos, rebajando así la productividad del IVA. En tanto, Argentina, Chile y Uruguay sí gravan con IVA el diésel.

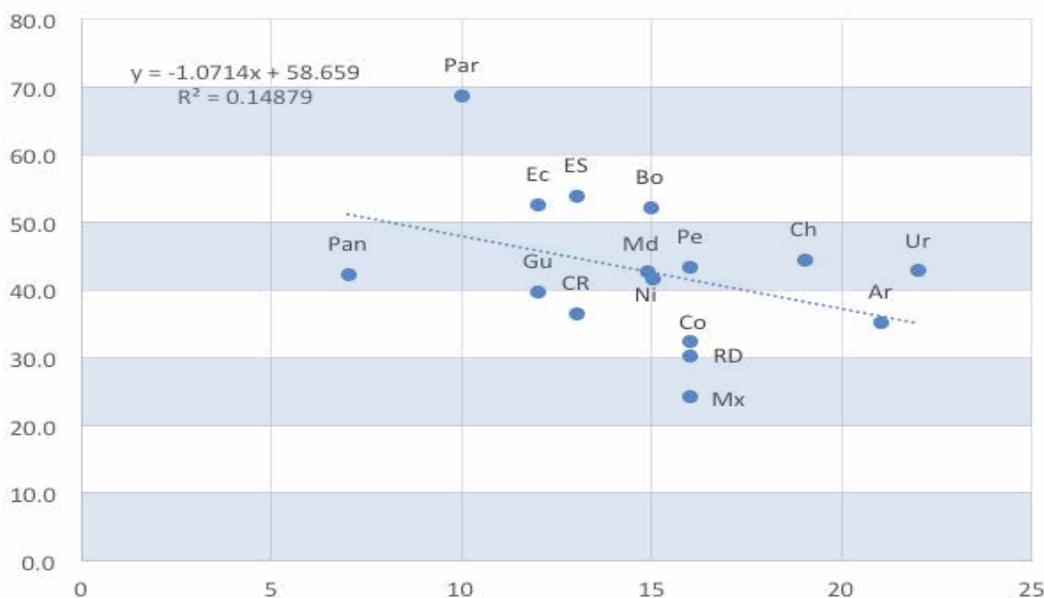
12 Otros factores relacionados con la medición de las variables que podrían afectar a los resultados son: la tributación en origen de los servicios prestados a residente; el valor de la renta imputada a los propietarios de viviendas, considerada como consumo interno en términos de Cuentas Nacionales; la ya mencionada inclusión del consumo público al coste de los factores -sin distinción de gastos gravados y no gravados-; la existencia de exenciones obligatorias, como en el caso de la UE; etc. Véase Keen (2013)

razones distributivas y para administrar y luchar contra el fraude en un contexto de tasas diferenciadas por productos.¹³

Con todas estas cautelas, podemos analizar los valores obtenidos para la Productividad y la Eficiencia-C en relación con las posibles variables explicativas consideradas hasta el momento. Y los resultados, no expuestos gráficamente en su totalidad para no sobrecargar la exposición, no sorprende: de nuevo, en general, la productividad no se relaciona con el nivel de PIB per cápita, ni con los porcentajes de consumo respecto al PIB, ni, significativamente, con nivel de las tasas generales de IVA existentes en los diferentes países. Con la Eficiencia-C ocurre lo mismo, sus niveles tampoco resultan significativamente correlacionados con las variables contempladas hasta ahora.

Los resultados respecto a la relación entre el nivel de las tasas y el nivel de productividad y eficiencia -con unos R2 que en ningún caso superan el 0,15- aparecen en los Gráficos 15 y 16 para los países de América Latina y en el Gráfico 17 para los de la OCDE.

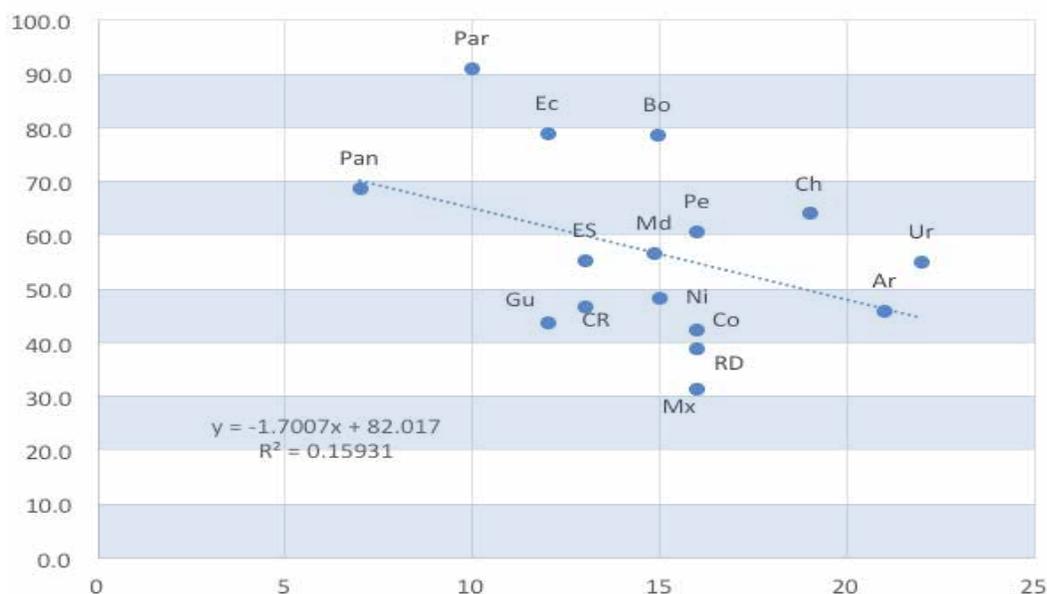
Gráfico 15. Productividad y tasas



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de los Cuadros 1 y 2.

13 Véase Keen (2013) en relación con estos aspectos conceptuales del indicador y Barreix et al (2013) respecto a las opciones de tributación equitativa en el IVA sin utilización de tasas reducidas y exenciones.

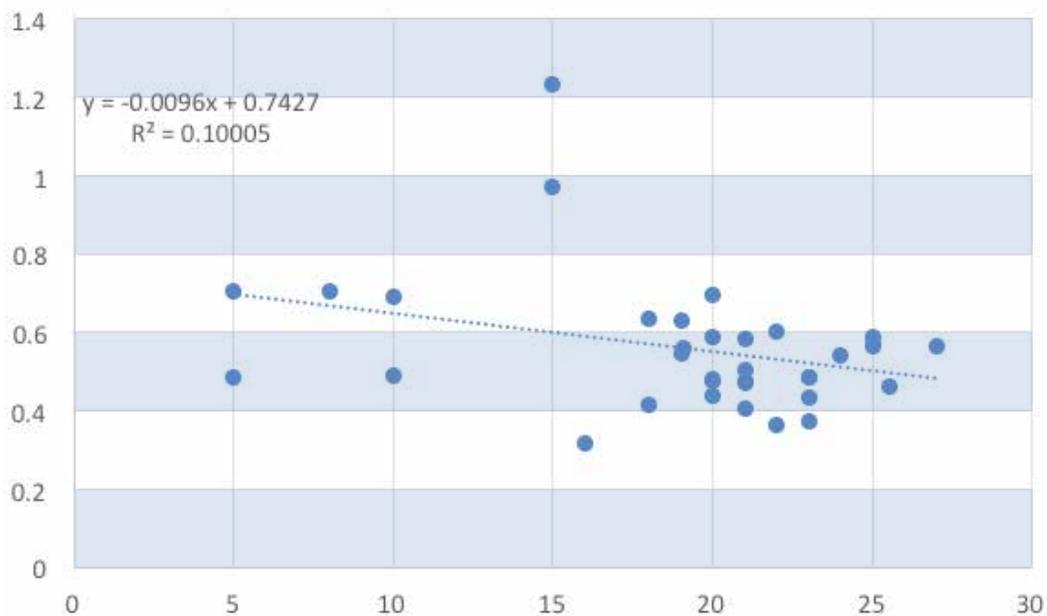
Gráfico 16. Eficiencia-C y tasas



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de los Cuadros 1 y 2.

Nota: la eliminación de Paraguay, caso extremo, deja el R2 en 0,0

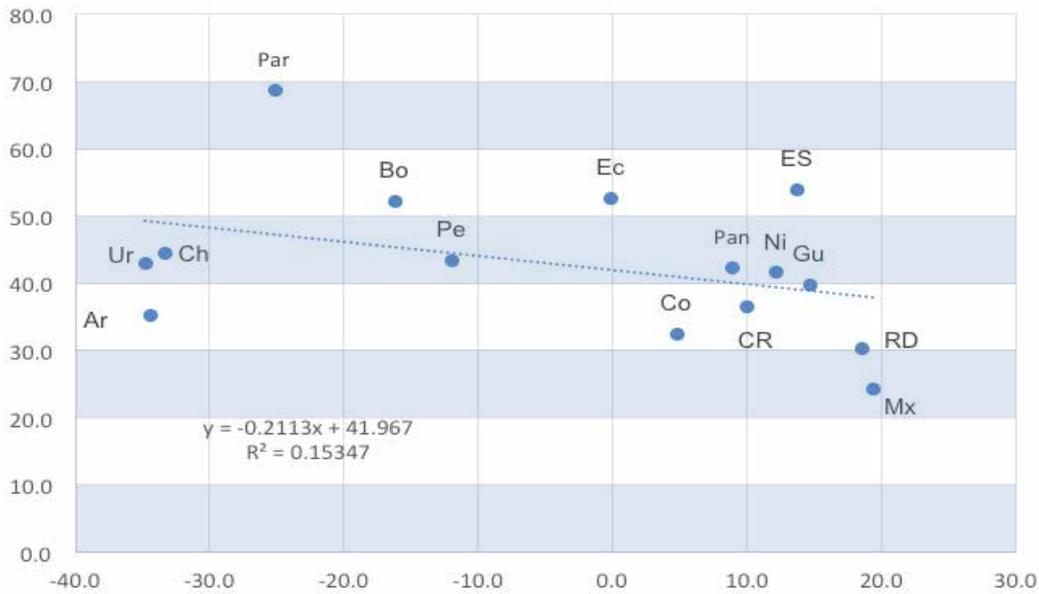
Gráfico 17. Eficiencia-C y tasas impositivas. OCDE 2014



Fuente: OCDE (2016b) Consumption Tax Trends.

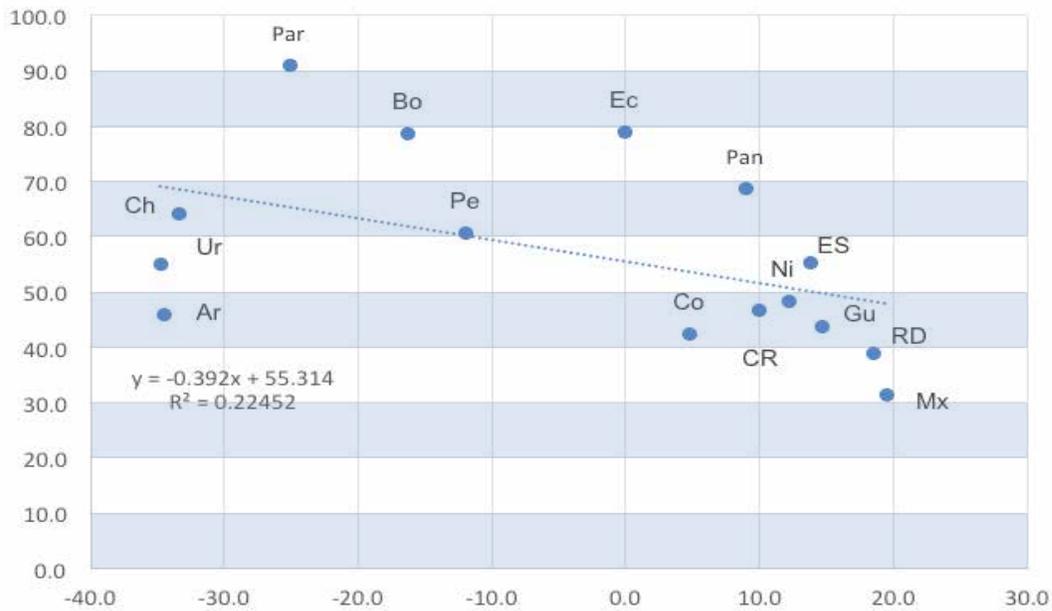
Además, en este caso, al contrario de lo observado en relación con la recaudación, la latitud no está tan claramente relacionada con la Productividad o Eficiencia-C (Gráficos 18 y 19).

Gráfico 18. Productividad IVA y Latitud



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de los Cuadros 1 y 2.

Gráfico 19. Eficiencia-C y Latitud



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de los Cuadros 1 y 2.

4. UNA VISIÓN COMPLETA DE LA RECAUDACIÓN, LOS GASTOS TRIBUTARIOS Y LA EFICIENCIA EN LA ADMINISTRACIÓN: EFICIENCIA-C + INEFICIENCIA-G + INEFICIENCIA-X = 100%

Normalmente, el análisis de la recaudación del IVA finaliza en este punto, abandonando el uso de estos indicadores y pasando a considerar otros posibles factores explicativos de forma separada. Sin embargo, consideramos interesante utilizar la metodología desarrollada en Barreix (2012) para continuar el análisis de la recaudación obtenida respecto a su potencial máximo, aprovechando los datos disponibles de los Gastos Tributarios recopilados por CIAT.

Es obvio que las pérdidas de productividad y eficiencia recaudatoria se deben, por una parte, a las tasas reducidas y exenciones del tributo y, por otra, a las deficiencias en la gestión y los comportamientos fraudulentos. Y para calcular la pérdida de recaudación potencial derivada de las tasas reducidas y las exenciones puede acudir a los cálculos de gastos tributarios en el IVA en los diferentes países. Debe resaltarse desde un principio, que aunque casi todos los países utilizan una metodología estándar, basada en el cálculo directo de la recaudación perdida por las disposiciones legales, la aplicación concreta en cada caso puede dar origen a diferencias en las estimaciones.

Las tres primeras columnas del Cuadro 3 resumen la información disponible para los países seleccionados en cuanto a sus Gastos Tributarios, medidos en porcentaje del PIB, en relación a la recaudación real de IVA y en relación a la recaudación potencial del impuesto (construida como suma de la real más los gastos tributarios estimados) (Gráficos 20, 21 y 22).

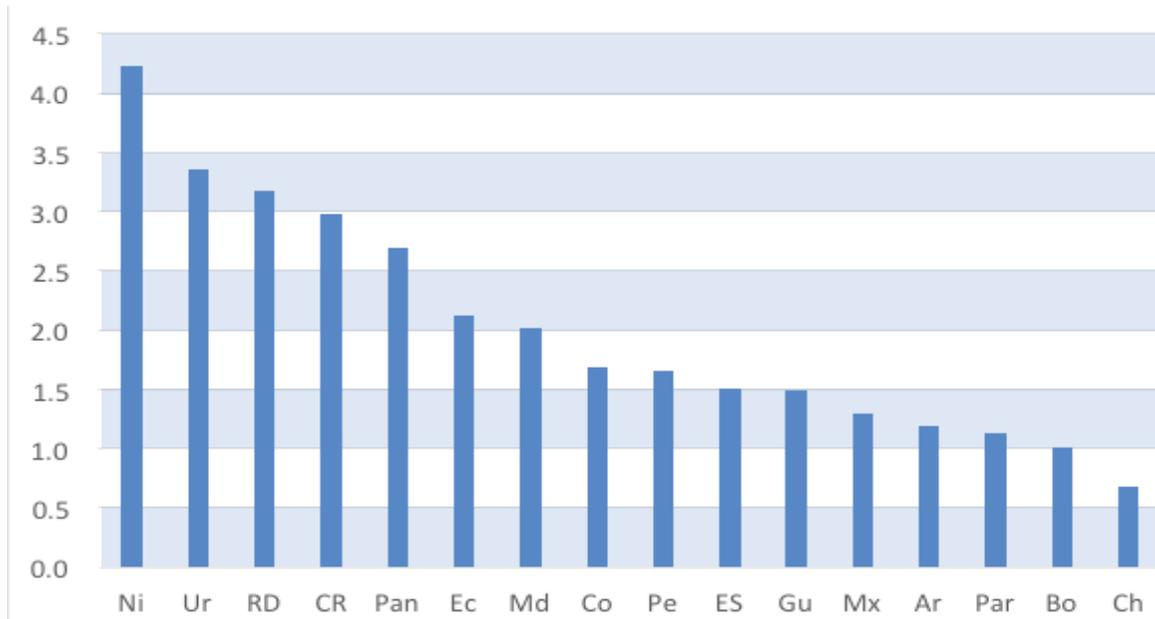
Cuadro 3.

País	GT/PIB	GT/IVA	GT/IVApot	EFIC-C	INEF-G	INEF-X
Ar	1,2	16,1	13,9	46,1	7,4	46,5
Bo	1,0	13,0	11,5	78,8	10,2	11,0
Ch	0,7	8,0	7,4	64,1	5,1	30,8
Co	1,7	31,8	24,1	44,4	14,1	41,5
CR	3,0	62,9	38,6	46,7	29,4	23,9
Ec	2,1	33,7	25,2	79,1	26,6	-5,7
ES	1,5	21,5	17,7	55,4	11,9	32,7
Gu	1,5	31,2	23,8	43,9	13,7	42,5
Mx	1,3	33,5	25,1	31,5	10,6	57,9
Ni	4,2	67,8	40,4	48,3	32,7	19,0
Pan	2,7	91,0	47,6	68,7	62,6	-31,3
Par	1,1	16,5	14,1	91,1	15,0	-6,1
Pe	1,6	23,7	19,2	60,7	14,4	24,9
RD	3,2	65,4	39,6	39,0	25,5	35,4
Ur	3,4	35,5	26,2	55,2	19,6	25,2
Md	2,0	36,8	24,5	56,9	19,9	23,2

Fuentes: Elaboración propia a partir de la base de datos de Gastos Tributarios disponible en CIATData.

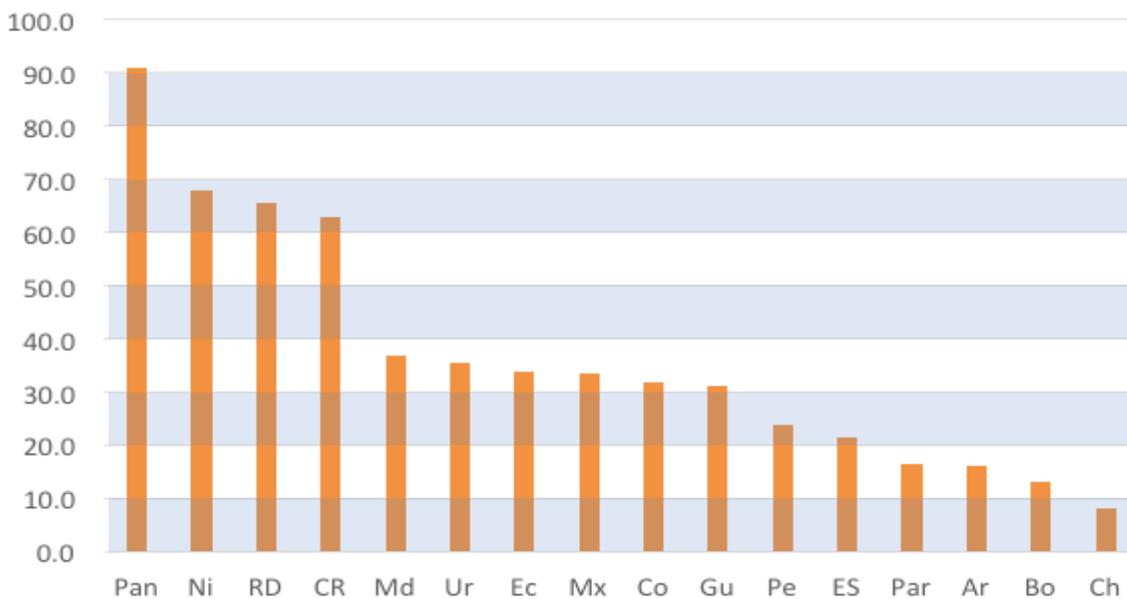
Notas: GT/PIB: Gastos Tributarios por IVA respecto al PIB; GT/IVA: Gastos Tributarios por IVA respecto a la recaudación efectiva de IVA; GT/IVApot: Gastos tributarios por IVA respecto a la recaudación potencial de IVA.

Gráfico 20. GT/PIB



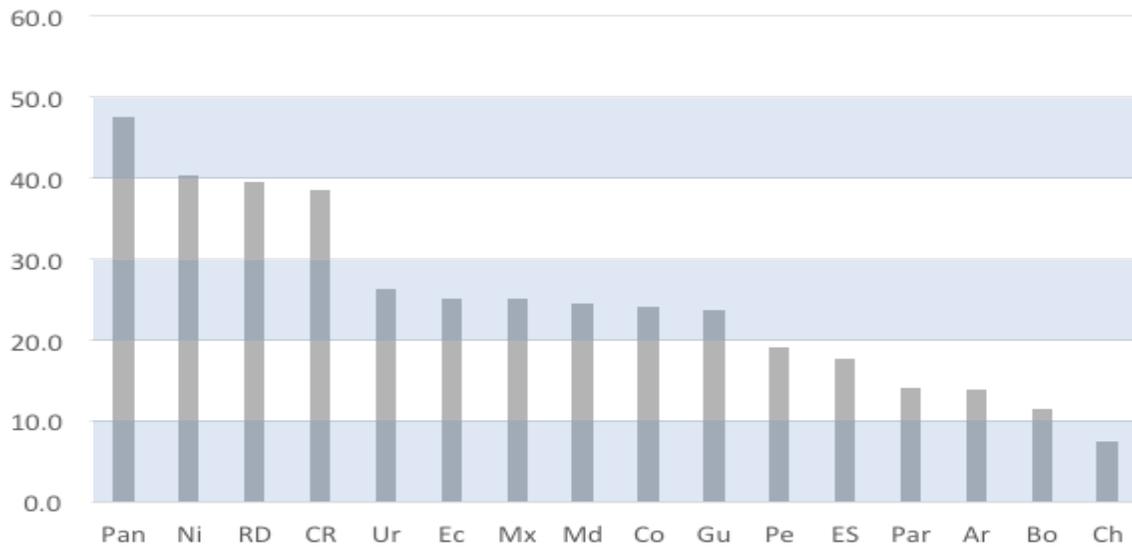
Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Cuadro 3.

Gráfico 21. GT/IVA



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Cuadro 3.

Gráfico 22. GT/IVApot



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Cuadro 3.

De acuerdo con estos datos, en Argentina, Bolivia, Chile o Paraguay la erosión de la recaudación sería relativamente baja, menos del 15% de la recaudación potencial tal y como la hemos definido a estos efectos. En contraposición, en Panamá, Nicaragua, República Dominicana o Costa Rica los gastos tributarios causan una merma considerable (en torno al 40% de la potencial, lo que implica más del 60 por ciento de la recaudación actual). La media se sitúa aproximadamente en el 25% de la recaudación potencial, casi el 37% de la real.

La innovación desarrollada en Barreix et al (2012) supone enlazar estos datos con los utilizados en la construcción de la Eficiencia-C, desarrollando el concepto de Ineficiencia-G (ineficiencia debida al Gasto Tributario) entendido como el cociente entre el gasto tributario estimado (GT) y la recaudación potencial (RP), calculada de la misma forma que al obtener la Eficiencia-C (Consumo, C, por la tasa general, TG):

$$\text{Ineficiencia } G = \frac{GT}{RP} = \frac{GT}{C \times TG}$$

De esta forma, contamos ya con dos componentes mensurables de la recaudación potencial de IVA, el porcentaje que se recauda (Eficiencia-C) y el que se deja de recaudar conscientemente debido a los beneficios fiscales concedidos medidos a través de los gastos tributarios (Ineficiencia-G). Pero, ¿y si no suman el 100% de la recaudación potencial calculada como el Consumo Final por la Tasa General?

Si las mediciones de la Eficiencia-C y la Ineficiencia-G fuesen perfectas (esto es: la base potencial de gravamen -la cifra de Consumo Final obtenida por Contabilidad Nacional- se correspondiese

de forma exacta en cuantía y tiempo con la base imponible “ideal” del IVA, la recaudación real obtenida siguiese el criterio de devengo contemporáneo de dicha base y la estimación de los Gastos Tributarios fuese perfecta y homogénea en el tiempo y entre países) el “resto” resultante se correspondería con la pérdida de recaudación potencial debida a la existencia de fraude, elusión y fallos -o excepciones- de gestión (retrasos administrativos en el cobro de deudas, impagados o aplazamientos), esto es, las carencias derivadas de la “ineficiencia en el cumplimiento”, en gran parte atribuibles a la administración tributaria.

Sin embargo, dado que somos conscientes de los fallos, entre otros, en la definición de la base potencial, la estimación homogénea del Gasto Tributario y la correspondencia temporal de los datos de ingresos (con criterio de caja) frente a los de consumo (en principio según devengo), ya en el estudio introductorio de esta metodología en 2012¹⁴ consideramos más adecuado calificar este componente residual como Ineficiencia-X^{15/16}.

$$\text{Eficiencia } C + \text{Ineficiencia } G + \text{Ineficiencia } X = \frac{RIVA}{RP} + \frac{GT}{RP} + \frac{X}{RP} = \frac{RIVA+GT+X}{C \times TG} = 100\%$$

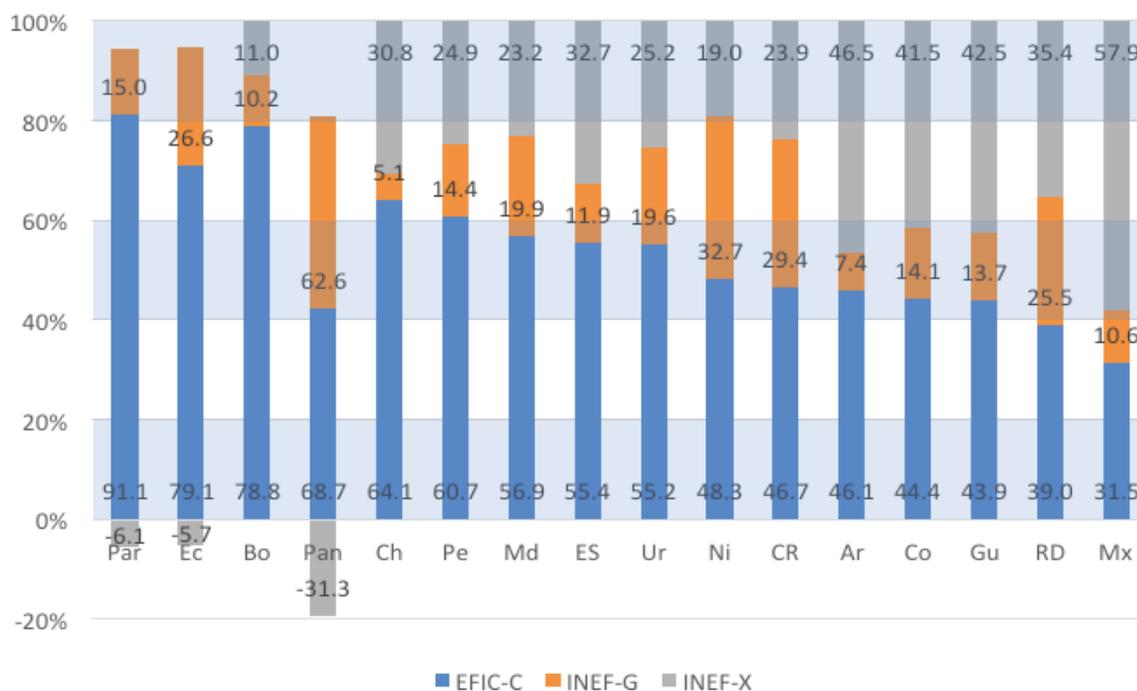
Los resultados obtenidos aparecen (en %) en el Cuadro 3 y en el Gráfico 23.

14 Barreix et al (2012). En Keen (2013) se desarrolla una descomposición muy similar y se apunta como antecedente la realizada en Barreix et al (2012), sin embargo, optan por dar nombres distintos a los componentes, denominando “Policy Gap” a la ineficiencia derivada del uso de los gastos tributarios y “Compliance Gap” a la que nosotros denominamos Ineficiencia-X.

15 El término hace analogía al concepto de “Ineficiencia-X” que se usa para denominar componentes explicativos no explícitamente definidos que dan cuenta de las pérdidas de eficiencia interna en una firma.

16 RP=Recaudación Potencial, obtenida multiplicando la base teórica -Consumo Final (C) obtenido de la Contabilidad Nacional- por la Tasa General del IVA (TG). RIVA = Recaudación por IVA. GT =estimación de Gastos Tributarios. X la recaudación perdida por otras causas (básicamente fraude y carencias de administración) más/menos los errores de cálculo respecto a su definición ideal de las variables anteriores.

Gráfico 23. IVA: Descomposición eficiencia



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Cuadro 3.

En media, en los países seleccionados:

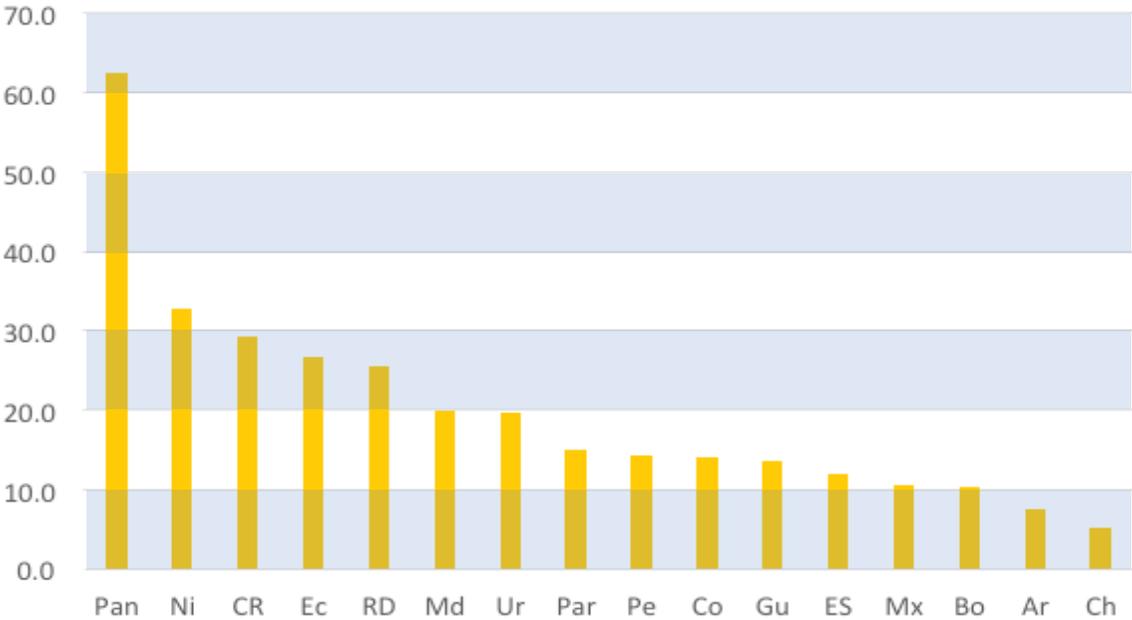
- se recauda un 56,9% del IVA potencial (la Eficiencia-C ya comentada, con valores máximos en Paraguay -91,1- y mínimos en México -31,5-),
- debido a los gastos tributarios otorgados a través de exenciones, tipos reducidos o regímenes especiales, se sacrifica el 19,9% de la recaudación potencial (la llamada “Ineficiencia-G”, con máximos en Panamá -62,6- y mínimos en Chile -5,1-),
- el remanente de dicha recaudación potencial perdida, el 23,2% lo denominamos Ineficiencia-X -valor máximo en México con 57,9 y mínimo en Bolivia con un 11%, si bien otros tres países (Paraguay, Ecuador y Panamá) alcanzan incluso valores negativos de este parámetro¹⁷-, atribuible al fraude fiscal¹⁸, distorsiones en la gestión y errores de cuantificación de los componentes directamente mensurados (Eficiencia-C e Ineficiencia-G).

En resumen, de acuerdo con esta metodología, en la región de cada 10 dólares de recaudación posible, se cobran 5.7 dólares, se “perdonan” 2 dólares (gasto tributario) y el resto 2,3 se pierden por otras causas, relacionadas en gran parte con el fraude o la gestión.

17 Otro factor que justifica su denominación como Ineficiencia-X, ya que en estos casos es más probable que su valor refleje imperfecciones en la medición de los otros componentes.

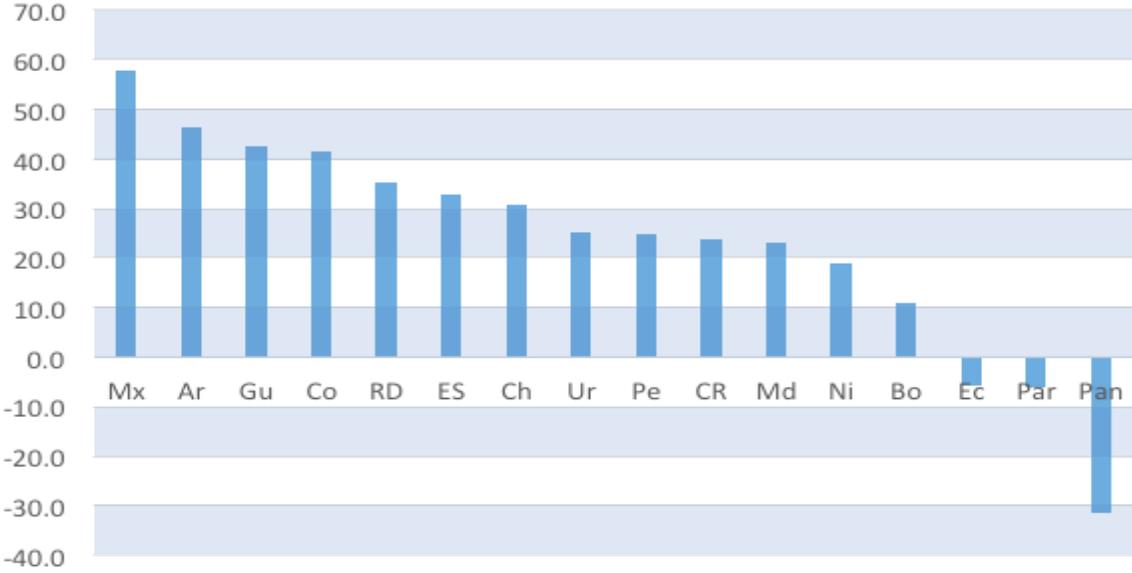
18 La comparación con las estimaciones de incumplimiento directas en materia de IVA es difícil por la ausencia de datos recientes (CEPAL (2017), página 345), aunque parece que en general niveles de incumplimiento estimados suelen ser menores que los de Ineficiencia-X, lo que es lógico ya que incluso si los otros dos componentes, Eficiencia-C e Ineficiencia-G estuviesen bien medidos en sus numeradores -recaudación y gasto tributario- el cálculo del denominador, la base potencial de IVA podría estar sobre estimada al utilizar el Consumo Final según Contabilidad Nacional.

Gráfico 24. INEF-G



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Cuadro 3.

Gráfico 25. INEF-X

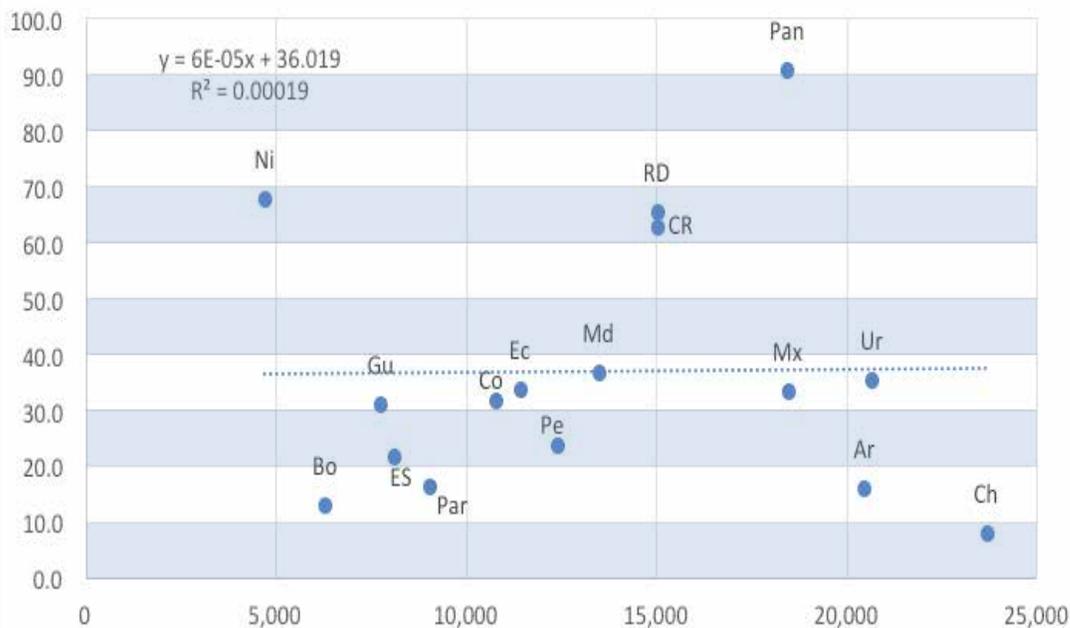


Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Cuadro 3.

De nuevo hay que insistir en que los resultados concretos por países deben interpretarse con cautela, ya que múltiples factores en su estimación como, por ejemplo, los gastos tributarios o la existencia de tasas diferenciales, pueden distorsionar la comparación entre países. Su utilidad reside en identificar la importancia relativa de los problemas, la coherencia de la cuantificación de las variables tributarias y de Contabilidad Nacional y las grandes áreas de mejora potencial del tributo a nivel de cada jurisdicción.

En cuanto a las relaciones entre estas medidas y otras variables características de los países, comenzando por los Gastos Tributarios, el Gráfico 26 muestra su independencia respecto al nivel de PIB per cápita, como en el caso de la Recaudación y la Eficiencia-C. De igual forma la relación -inversa- del nivel de gasto tributario relativo a la recaudación con las tasas es muy débil (Gráfico 27). Sin embargo, su relación -inversa- con el nivel de recaudación respecto al PIB¹⁹ (Gráfico 28), sí es más elevada, dando indicios de que los países que más recaudan también tiende a introducir menores gastos tributarios. Sin embargo, el resultado que apunta (R2 de 0,35) hacia una relación inversa entre la Ineficiencia-G (Gráfico 29) y el nivel de las tasas (más ineficiencia cuanto menor es la tasa) podría casi con seguridad descartarse por su extrema sensibilidad a ciertas observaciones atípicas (la eliminación de Panamá de la muestra, cuya Ineficiencia-G triplica la estimación media, elimina completamente la correlación).

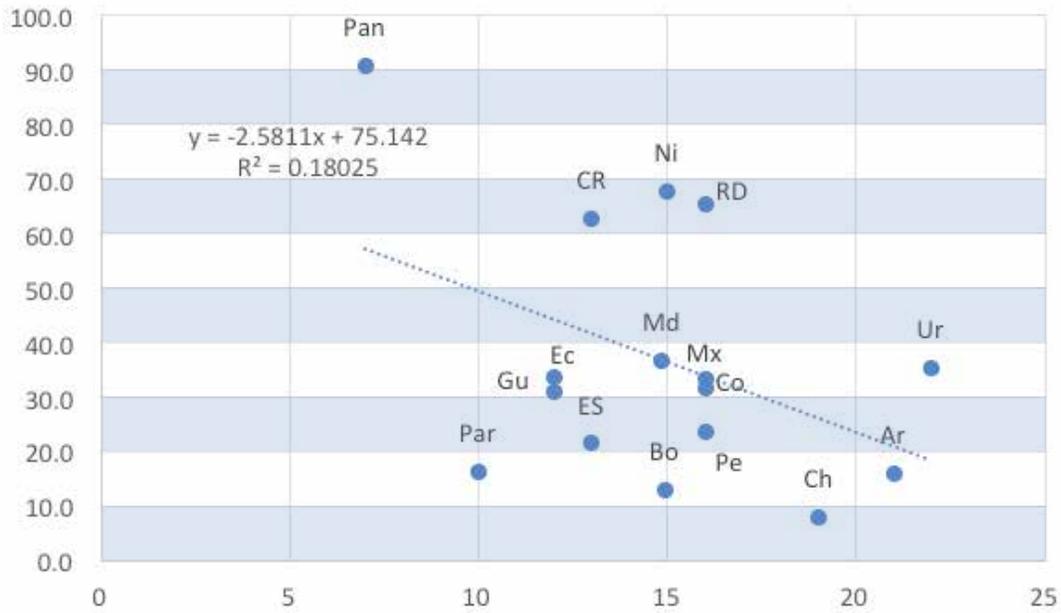
Gráfico 26. Gasto Tributarios/Recaudación y PIB pc



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de los Cuadros 1 y 3.

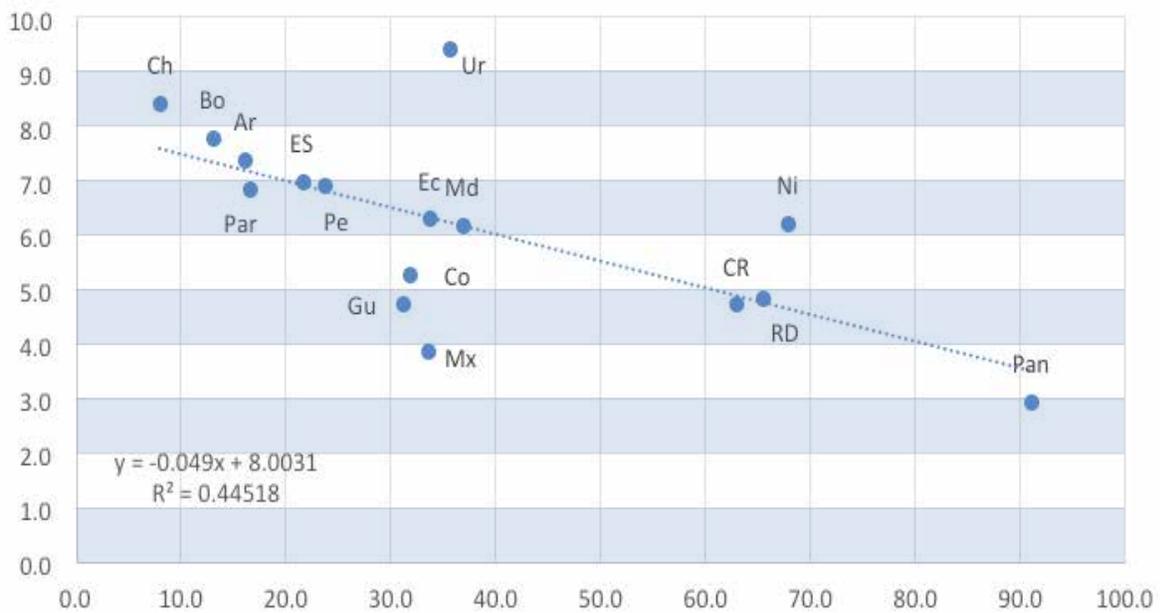
19 Este resultado no es trivial, los países podrían registrar paralelamente -relación directa- niveles elevados de gasto tributario y de recaudación con tasas elevadas.

Gráfico 27. Gastos Tributarios/Recaudación y Tasas IVA



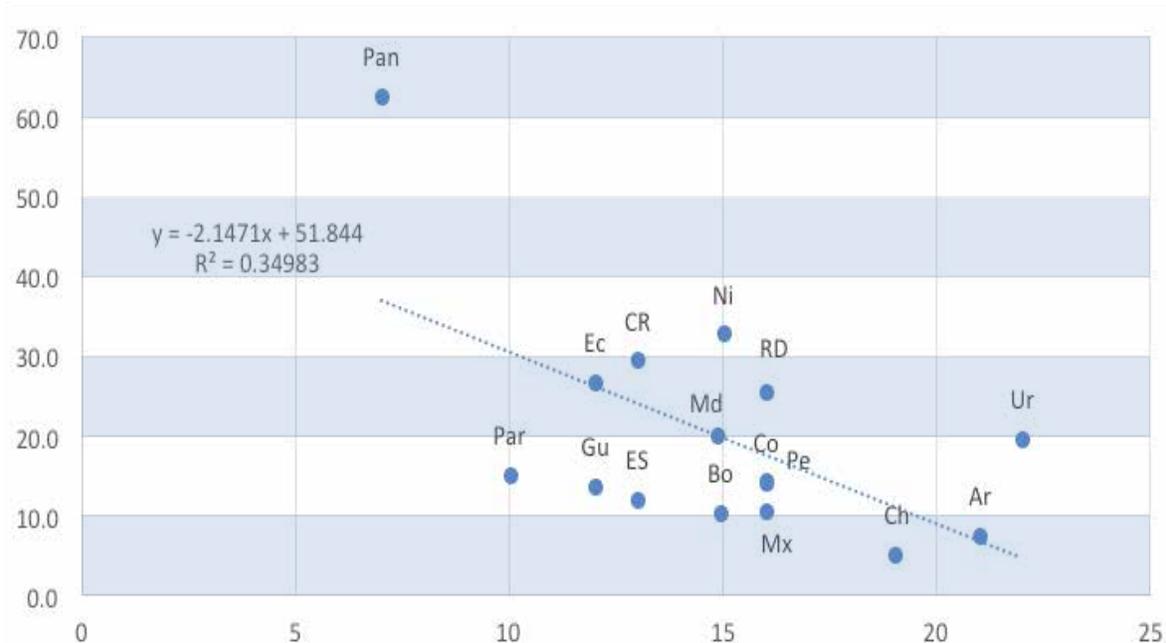
Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de los Cuadros 1 y 3.

Gráfico 28. IVA: Recaudación/PIB y Gastos Tributarios



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de los Cuadros 1 y 3.

Gráfico 29. Ineficiencia G y Tasas IVA



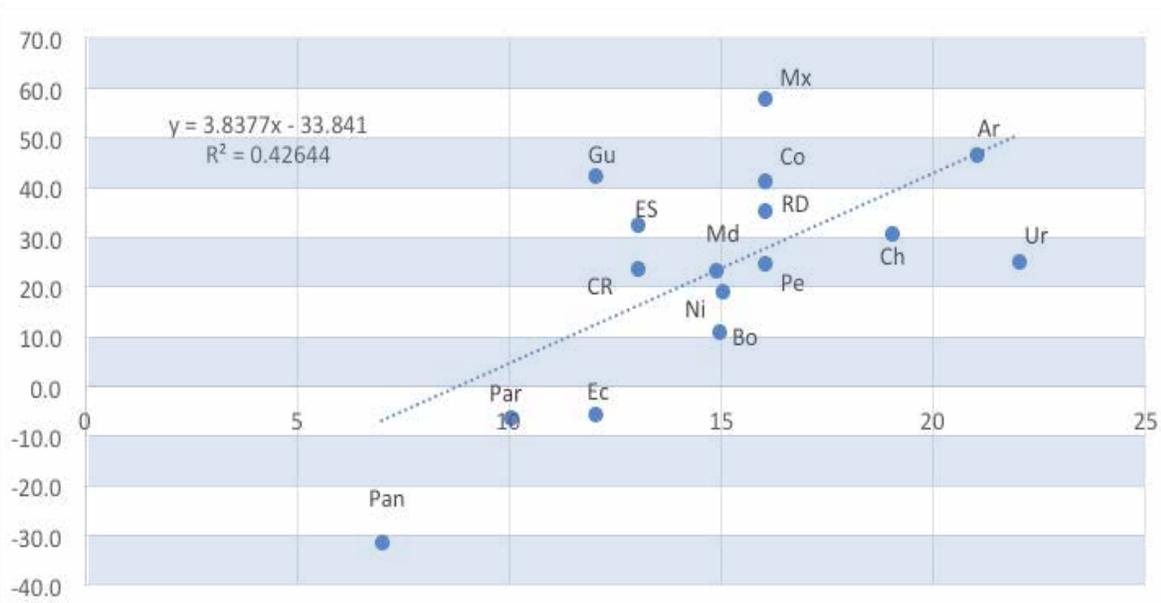
Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de los Cuadros 1 y 3.

Nota: La eliminación de los datos de Panamá haría desaparecer la correlación.

Respecto a la Ineficiencia-X, el Gráfico 30 parece indicar una clara relación directa con el nivel de las tasas²⁰, un resultado atractivo intuitivamente. Sin embargo, deberíamos ser muy cautos, ya que si se eliminan del análisis los tres países cuyo indicador de Ineficiencia-X arroja valores negativos (dando indicios de otros fallos en la construcción de la medición de la base de gravamen potencial, la recaudación o los gastos tributarios) la posible correlación desaparece totalmente (pasando de un R2 del 0,4 a 0,0 en el Gráfico 31).

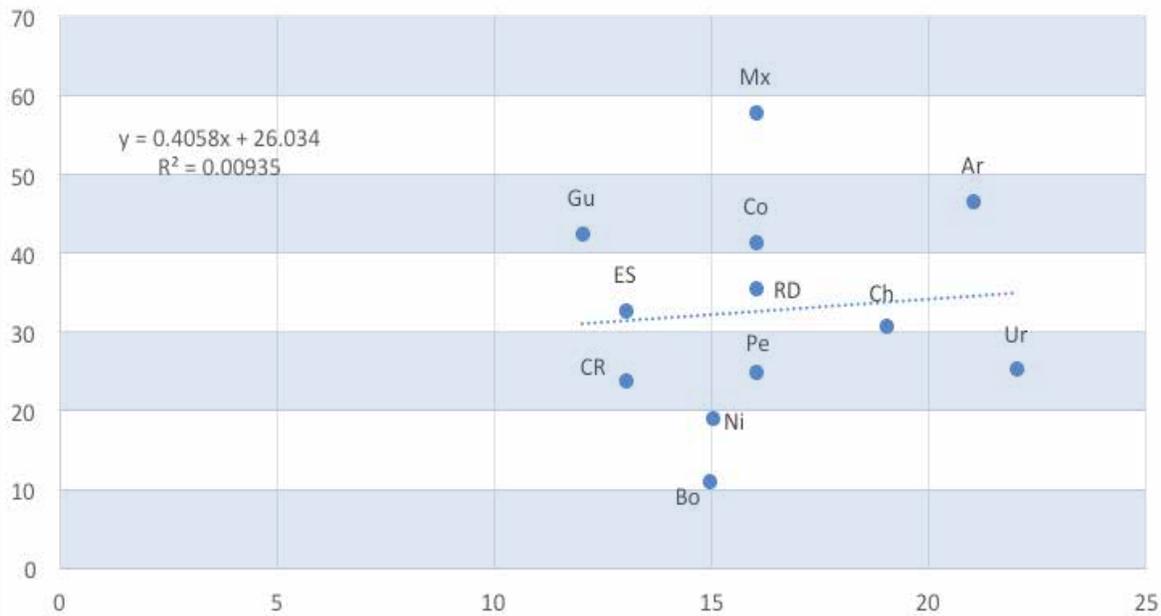
20 Y obviamente, dada la construcción del indicador, esta misma relación, pero en sentido contrario, se daría con la suma de la Eficiencia-C y la Ineficiencia-G (complementaria de la Ineficiencia-X).

Gráfico 30. Ineficiencia X y Tasas IVA



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de los Cuadros 1 y 3.

Gráfico 31. Ineficiencia X y Tasas IVA (sin casos extremos)

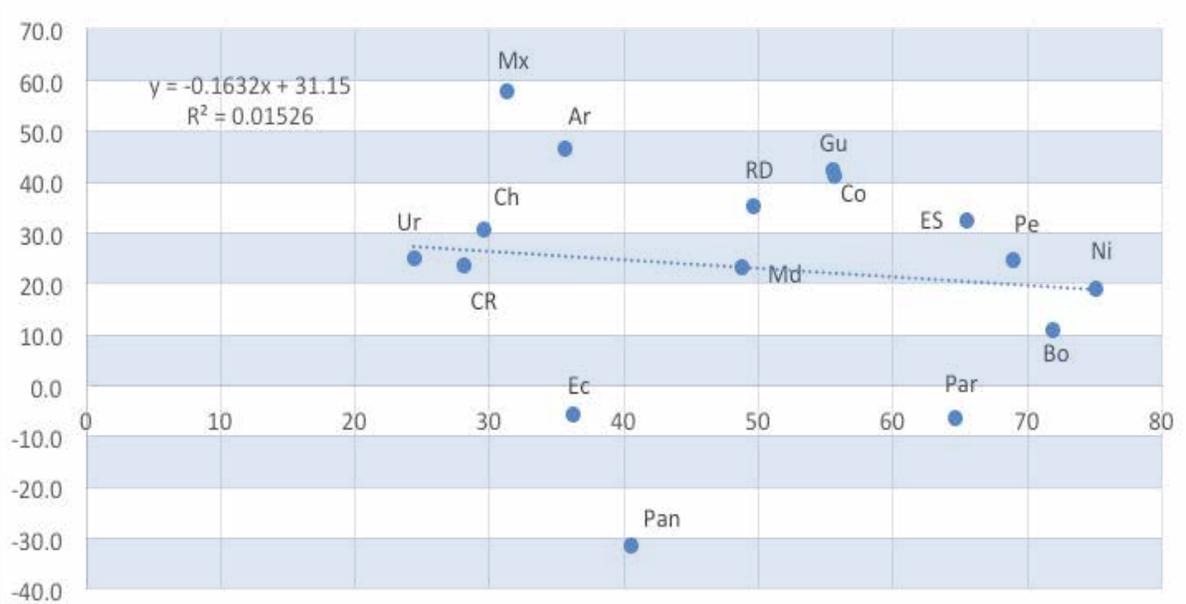


Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de los Cuadros 1 y 3.

Nota: Sin países con Ineficiencia-X negativa (Paraguay; Ecuador; Panamá)

La Ineficiencia-X también podría relacionarse con el nivel de informalidad de la economía, sin embargo, tal y como muestra el Gráfico 32, dicha relación no se aprecia en la muestra utilizada.

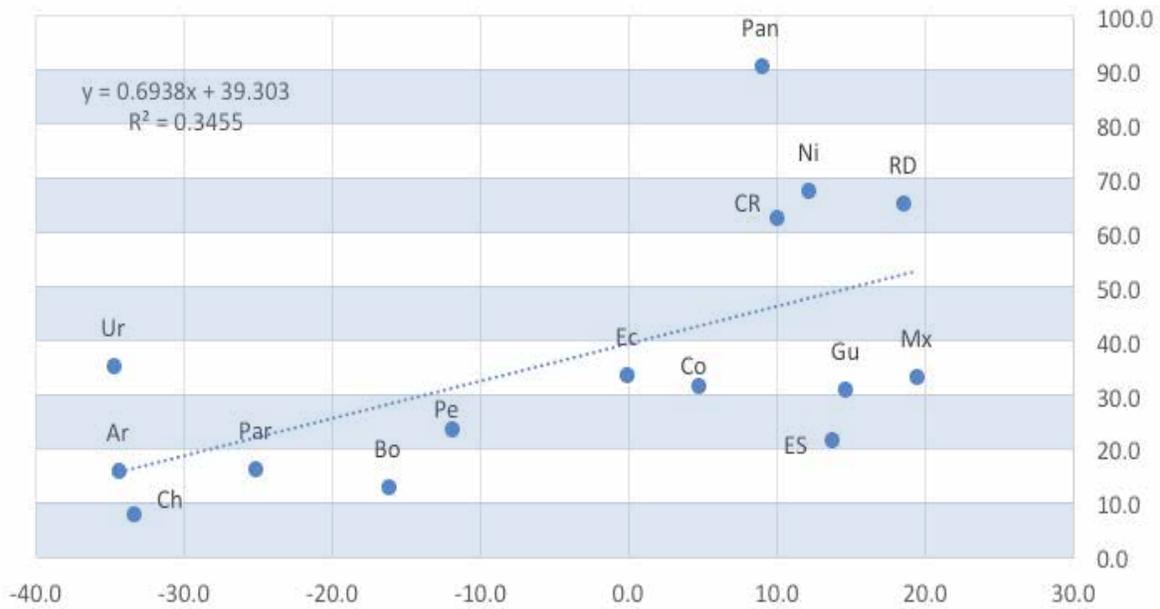
Gráfico 32. Ineficiencia X e Informalidad



Fuente: Informalidad medida en porcentaje del total del empleo en el mercado laboral no agrícola (último año disponible). OIT organización internacional del trabajo. ILOSTAT

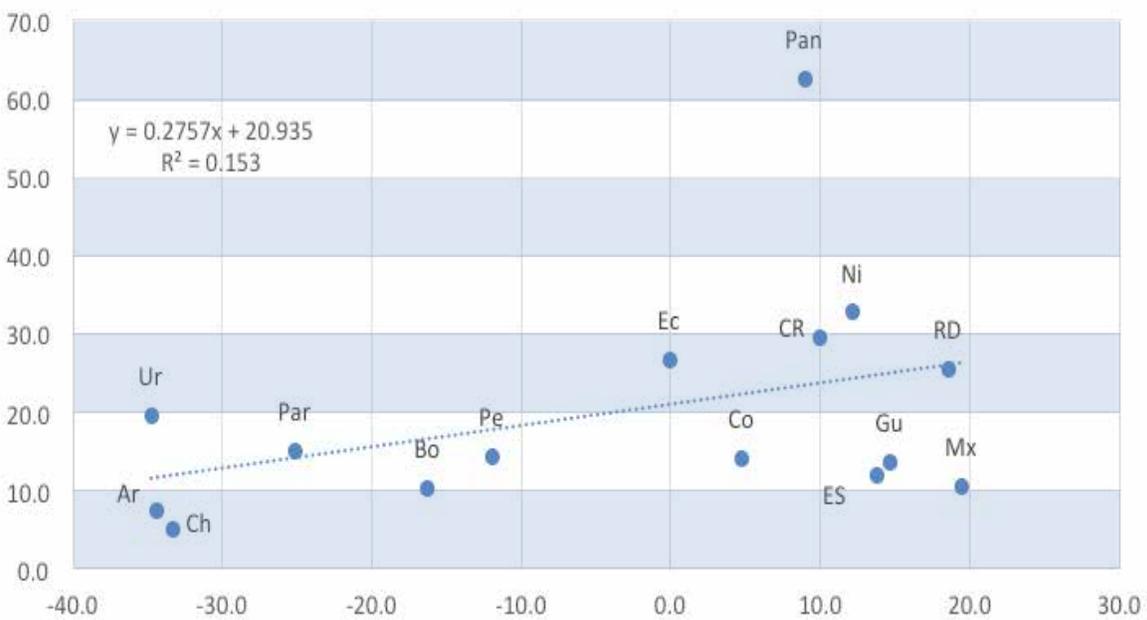
Por último, como ya vimos en el caso de la recaudación y las tasas, aparece una cierta correlación entre la latitud y la magnitud de uso de los gastos tributarios, mayor cuanto más al norte (Gráfico 33). Sin embargo, la relación con la Ineficiencia-G e Ineficiencia-X (Gráficos 34 y 35) es reducida o nula.

Gráfico 33. Gastos Tributarios/Recaudación y Latitud



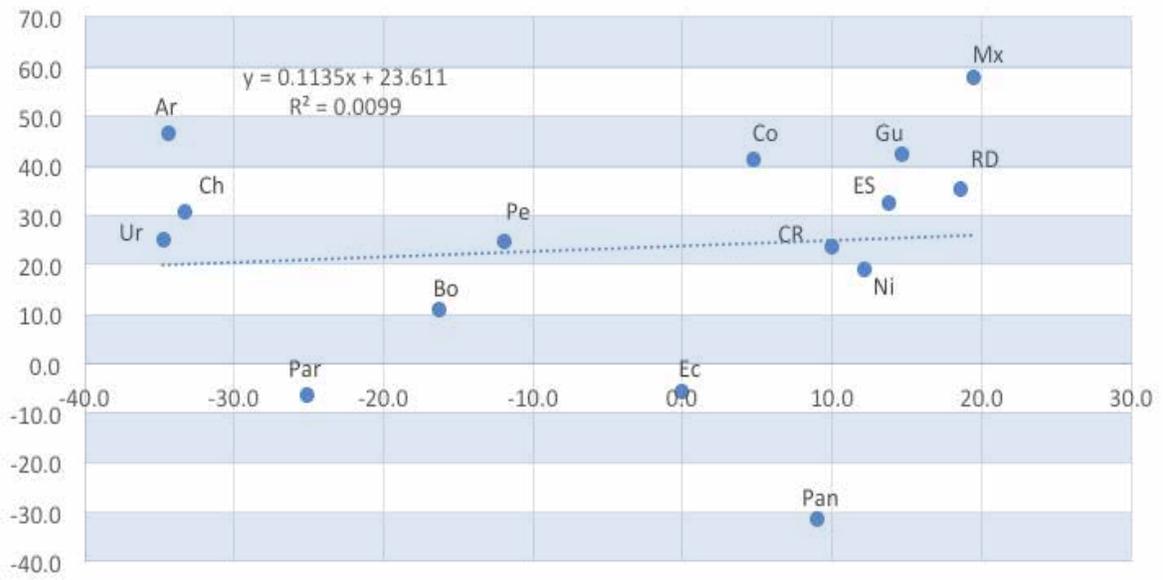
Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de los Cuadros 1 y 3.

Gráfico 34. Ineficiencia G y Latitud



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de los Cuadros 1 y 3.

Gráfico 35. Ineficiencia X y Latitud



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de los Cuadros 1 y 3.

5. ¿QUÉ SABEMOS, QUÉ IGNORAMOS, QUÉ PODEMOS APRENDER?

Cada vez contamos con más y mejores fuentes de datos para analizar la realidad tributaria de América Latina. En este trabajo nuestra intención es ilustrar los posibles beneficios de la utilización conjunta de la nueva información proporcionada a través de CIATData respecto a la Recaudación, las Alícuotas y los Gastos Tributarios de los países de la región. Para ello hemos partido de analizar la recaudación por IVA y sus posibles determinantes. Posteriormente hemos analizado la eficiencia en dicha recaudación mediante los indicadores de Productividad y Eficiencia-C y, por último, hemos introducido una nueva metodología que completa éste análisis con el aprovechamiento de la información respecto a los Gastos Tributarios. La contemplación conjunta de: Eficiencia-C (lo recaudado) + Ineficiencia-G (lo no recaudado por gastos tributarios) + Ineficiencia-X (pérdida de recaudación por fraude y gestión, más saldo de errores en la medición de los componentes anteriores), nos proporciona un marco holístico para el análisis de la tributación que puede contribuir a la mejora de nuestra comprensión de las cifras de recaudación.

Si algo demuestran las cifras obtenidas, es la diversidad de situaciones respecto al IVA en América Latina, sea cual sea el indicador que analicemos (recaudación respecto al PIB, tasas, eficiencia, gasto tributario, ineficiencias...) las diferencias más extremas entre países alcanzarán el 300 o 400 por cien.

Por otra parte, es relevante constatar que el nivel de riqueza relativo de cada país (medido por su PIB per cápita corregido por las diferencias de precios) no resulta significativo para explicar las opciones tributarias normativas adoptadas (tasas, gastos tributarios), los niveles de recaudación alcanzados, ni los diferentes grados de eficiencia/ineficiencia.

La recaudación obtenida por IVA (en relación al PIB de cada país) se explica fundamentalmente por la voluntad política concretada en la elección de tasas más altas y gastos tributarios más bajos, una orientación independiente del nivel de renta per cápita y consistente con la elección en general de un mayor nivel de presión fiscal en el conjunto de los impuestos. Y un resultado curioso es la alta correlación de esta elección con la latitud. Cuanto más al sur, mayor recaudación, mayores tasas y menores gastos tributarios (aunque no existe, y merece la pena reiterarlo, una relación significativa en el mismo sentido con el PIB per cápita).

En cuanto a la eficiencia/ineficiencia en la recaudación por IVA, las cifras de Eficiencia-C, Ineficiencia-G e Ineficiencia-X no se explican, de nuevo, por el nivel de PIB per cápita ni por el nivel de tasas elegido. Respecto a la latitud, si bien la correlación nunca es tan significativa como en el caso de la recaudación, los datos -una vez aislados los casos extremos- apuntan en la misma dirección en cuanto al signo de los coeficientes estimados: cuanto más al sur mayor eficiencia en la recaudación (Eficiencia-C) y menor pérdida de recursos por gastos tributarios (Ineficiencia-G); mientras que la Ineficiencia-X no guarda ninguna relación con esta dimensión (ni, aparentemente, con la informalidad laboral).

Respecto a los resultados obtenidos, en media, en los países seleccionados:

- se recauda un 56,9% del IVA potencial (la Eficiencia-C, con valores máximos en Paraguay -91,1- y mínimos en México -31,5-),
- debido a los gastos tributarios otorgados a través de exenciones, tipos reducidos o regímenes especiales, se sacrifica el 19,9% de la recaudación potencial (la llamada “Ineficiencia-G”, con máximos en Panamá -62,6- y mínimos en Chile -5,1-),
- el remanente de dicha recaudación potencial perdida, el 23,2% lo denominamos Ineficiencia-X -valor máximo en México con 57,9 y mínimo en Bolivia con un 11%, si bien otros tres países (Paraguay, Ecuador y Panamá) alcanzan incluso valores negativos de este parámetro-, atribuible al fraude fiscal, distorsiones en la gestión y errores de cuantificación de los componentes directamente mensurados (Eficiencia-C e Ineficiencia-G).

En resumen, de acuerdo con esta metodología, en la región de cada 10 dólares de recaudación posible, se cobran 5.7, se “perdonan” 2 (gasto tributario) y el resto, 2,3 dólares, se pierde, principalmente por evasión y desajustes de gestión.

El Anexo 1 ofrece los gráficos de evolución de estos indicadores en los últimos años, seleccionados para cada país en función de la disponibilidad de los datos (accesibles a través de CIATData). El análisis individual de cada una de estas experiencias está más allá del objetivo de este trabajo, sin embargo, creemos que el mismo puede arrojar mucha información complementaria y valiosa para el conocimiento de las distintas realidades nacionales. La metodología propuesta (Eficiencia-C + Ineficiencia-G + Ineficiencia-X) resulta teóricamente consistente y de fácil aplicación, tanto para identificar posibles áreas de mejora en la recaudación del IVA como para mejorar, en su caso las fuentes de información en cuanto a recaudación, gastos tributarios o cifras de Contabilidad Nacional.

En definitiva, como hemos visto, no resulta fácil generalizar respuestas explicativas sencillas de las diferencias de recaudación, elección de tasas y gastos tributarios y niveles de eficiencia en la gestión. Una muestra de nuestra ignorancia, aunque también quizá de un inicio de superación de la misma al rechazar respuestas simplistas sin respaldo empírico. Mucho queda por aprender en cuanto a los detalles específicos de la gestión y la normativa de cada país, la mejora de las bases de datos y la influencia de factores no estrictamente económicos sino políticos-culturales-sociales en las decisiones de política tributaria. Esperamos que las nuevas bases de datos de CIAT puedan contribuir a seguir avanzando en este sentido.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Barreix, A., Bès, M., Díaz de Sarralde, S. y Velayos, F. (2012) “El impuesto al valor agregado: que sea lo que es”, Capítulo 9 de “Recaudar no basta”, BID.

CEPAL (2017) “Consensos y conflictos en la política tributaria de América Latina”

Keen, M. (2013) “The Anatomy of VAT”, IMF Working Paper 13/11.

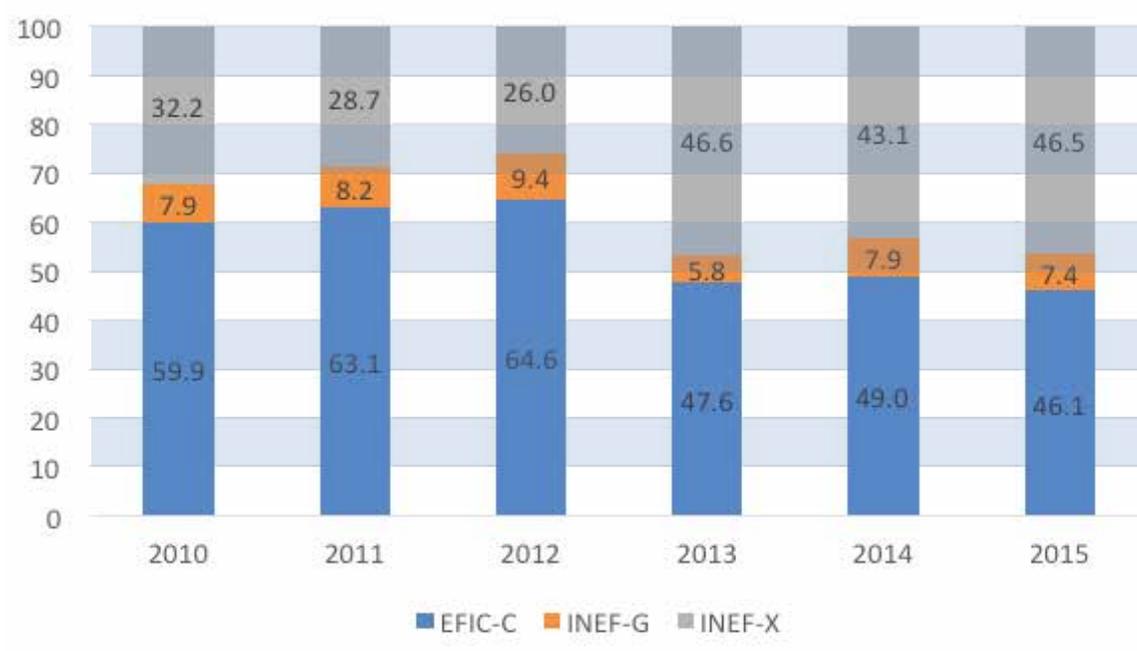
OCDE, CIAT, BID, CEPAL (2017) Estadísticas Tributarias en América Latina y el caribe

OCDE (2016a) Revenue Statistics

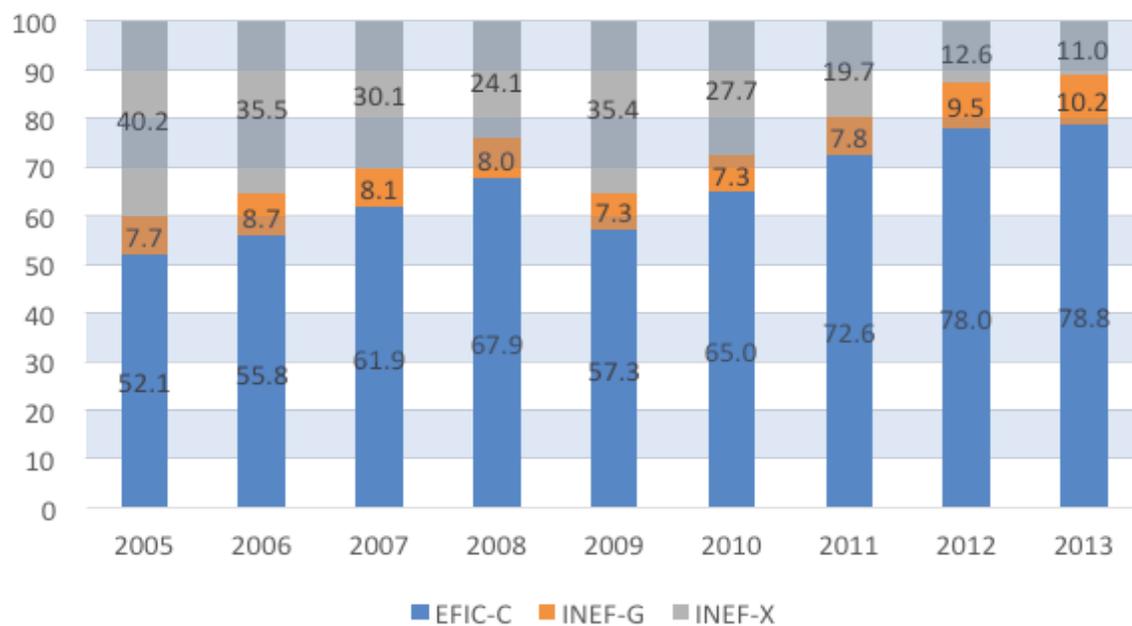
OCDE (2016b) Consumption Tax Trends

ANEXO 1. Eficiencia-C, Ineficiencia-G e Ineficiencia-X. Resultados por países

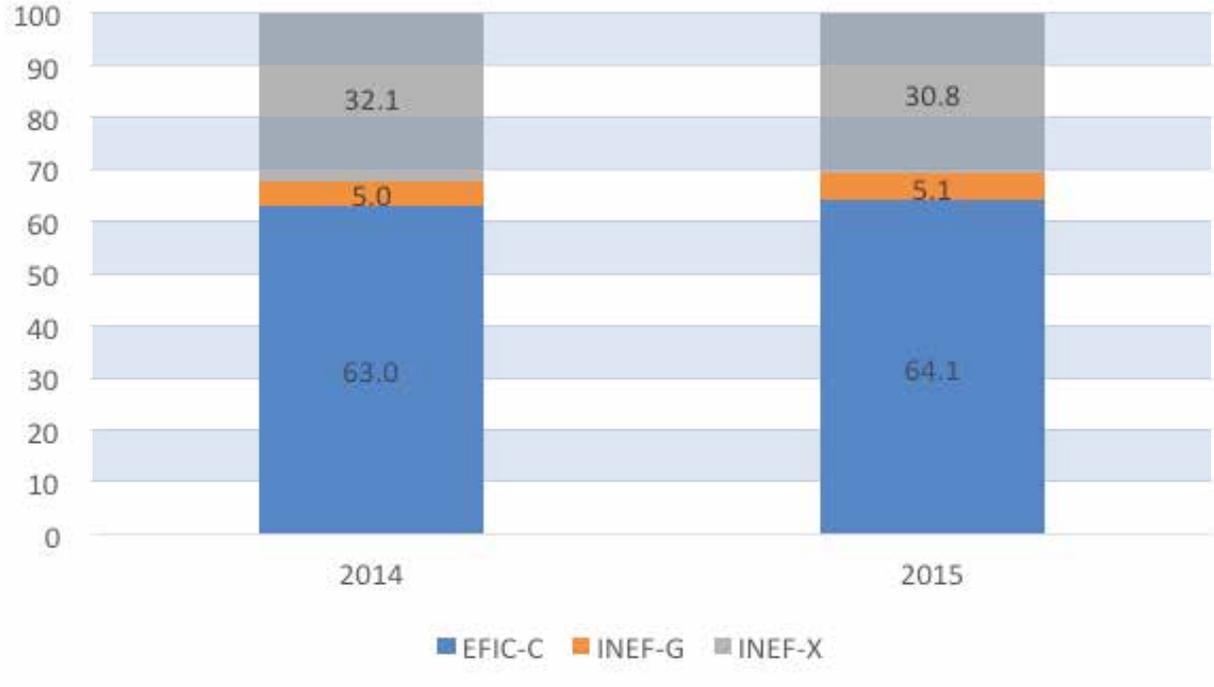
Argentina



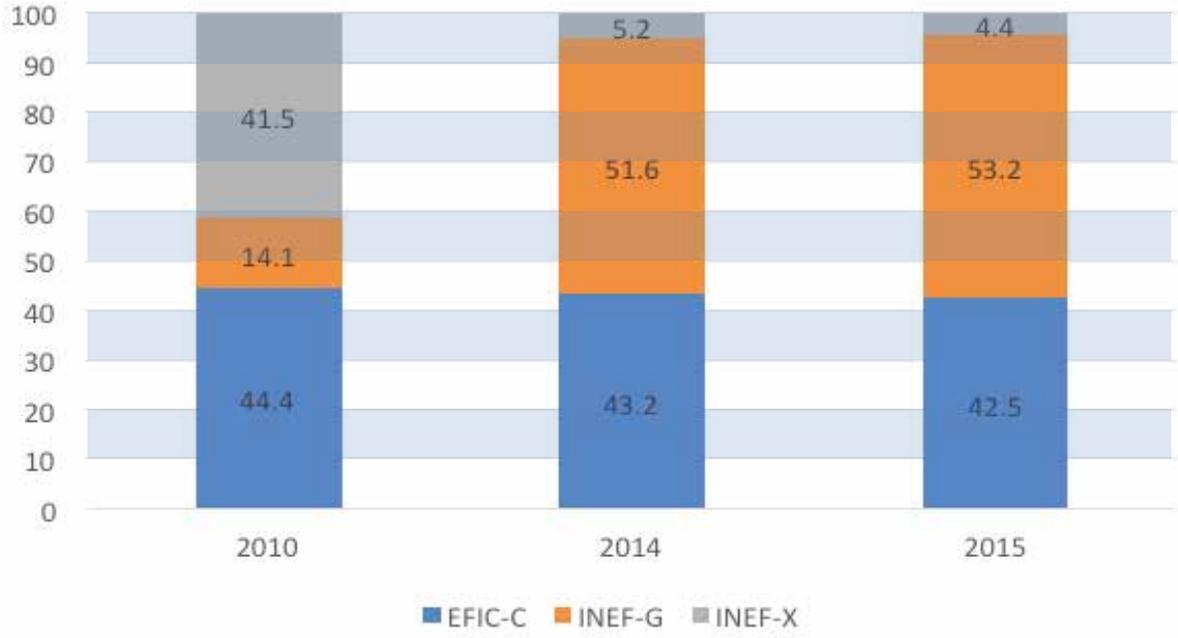
Bolivia



Chile



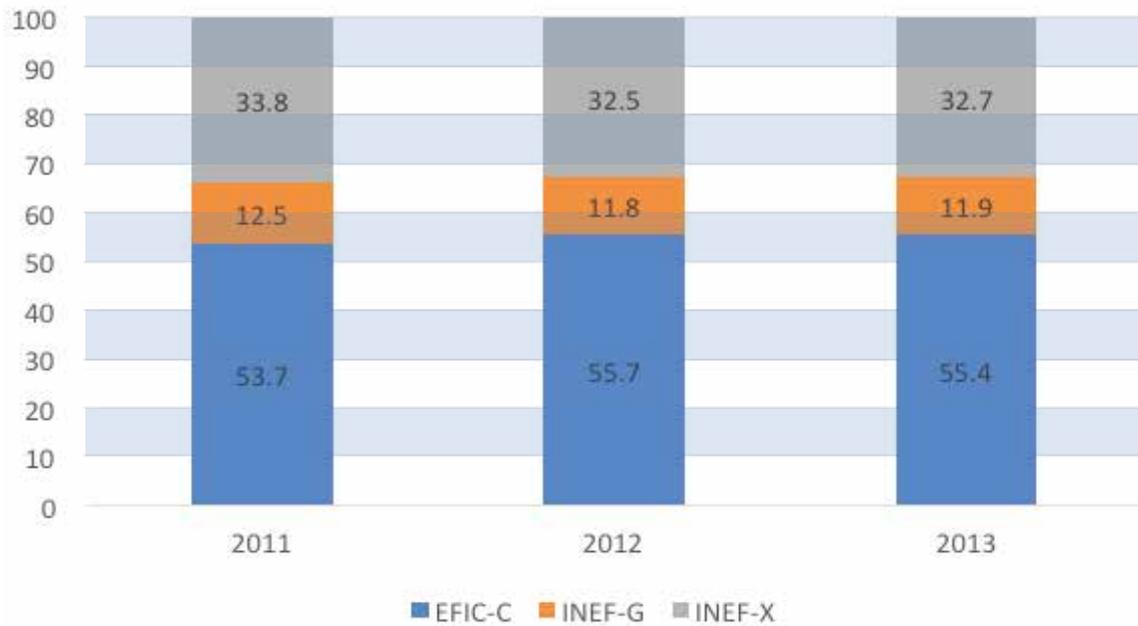
Colombia



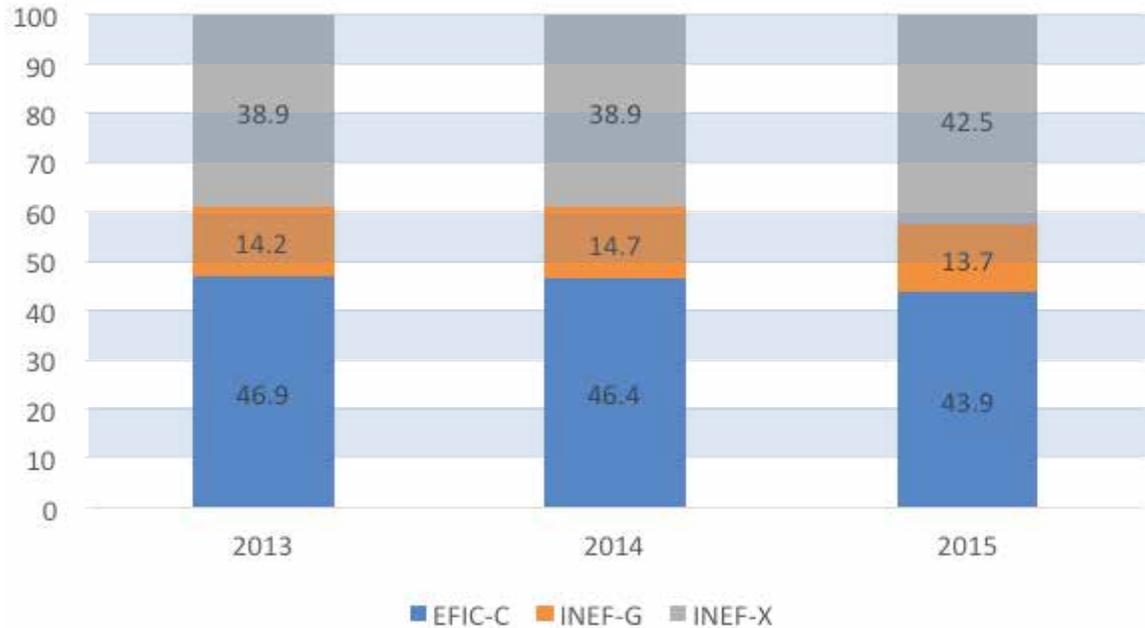
Ecuador



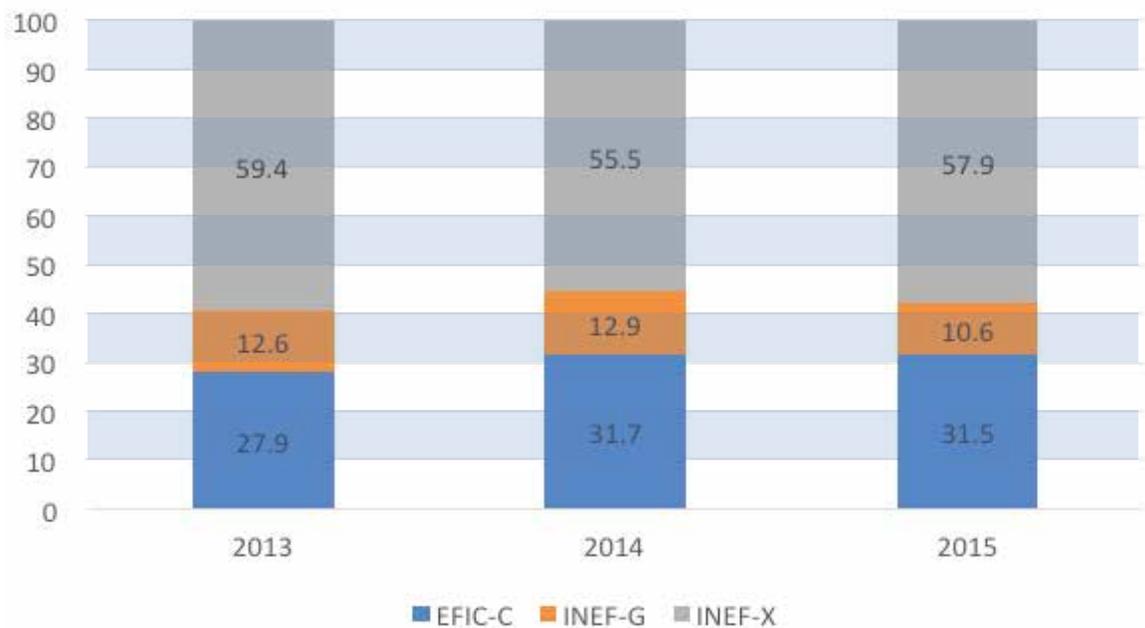
El Salvador



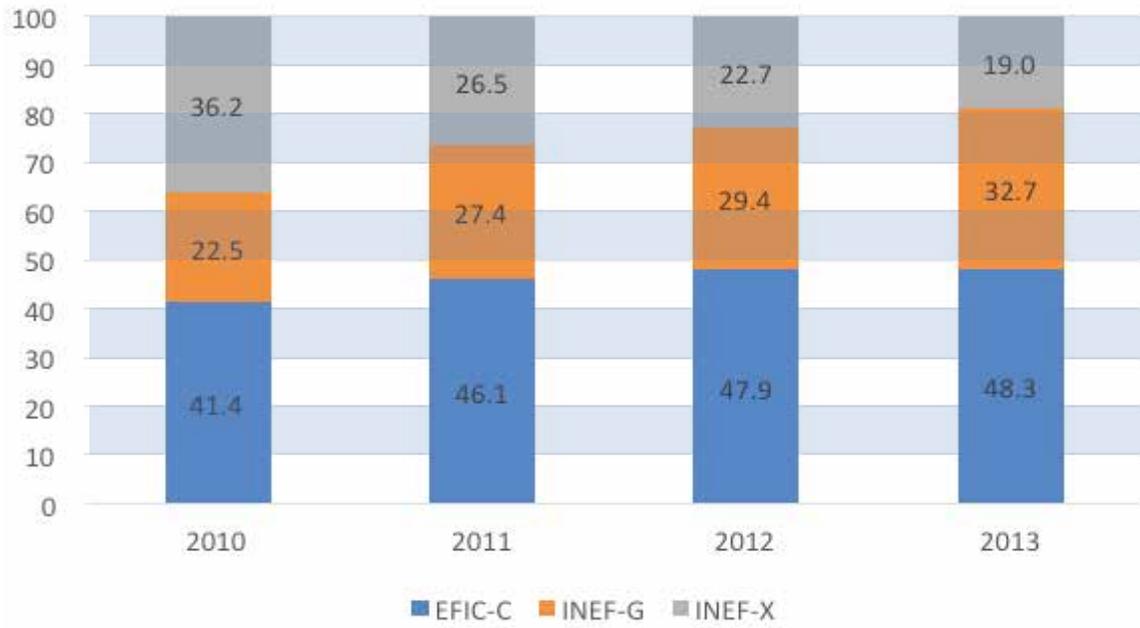
Guatemala



México



Nicaragua



Panamá



Paraguay



Perú



República Dominicana



Uruguay





Serie **Documentos de Trabajo**



CIAT

Secretaría Ejecutiva del CIAT

Apartado: 0834-02129, Panamá, República de Panamá

Teléfono: (507) 3072428

Fax: (507) 2644926

Correo electrónico: ciat@ciat.org

Sitio Web: www.ciat.org