Impuesto al valor agregado a los servicios: *algunas reflexiones sobre su implementación*

Rafael Romero M. Doctor of Business Administration, Boston University, EE.UU., Académico FEN-UAH; y Sergio Veloso C., Estudiante de Derecho, UAH.

A partir del 1 de enero de 2023, se comenzó a aplicar el Impuesto al Valor Agregado (IVA) a algunas categorías de servicios. La Ley 21.420 de febrero de 2022, modifica parte del Decreto Ley 825, la cual grava con el IVA a los servicios, con excepción de algunos servicios especialmente contemplados en la reglamentación vigente. Existe una lista de 60 actividades económicas que definen los servicios a los que se deben aplicar el IVA. En el anexo se adjunta la lista de tales servicios gravados.

La implementación de la reforma tributaria mencionada no ha estado exenta de críticas y quejas, ampliamente documentadas por los medios de prensa.

El presente artículo tiene por objetivo revisar las principales características del IVA y su diferencia con los gravámenes previos a las transacciones vigentes hasta 1974 cuando fueron reemplazados por el actual IVA.

Se revisan conceptos importantes asociados a la tributación tales como la equidad tributaria. Además, se comentan iniciativas que promueven tener IVA diferenciado con el propósito de redistribuir a los grupos más vulnerables.

Finalmente, se discute la situación actual de la implementación del IVA a los servicios, los incentivos que crea para evitar tal gravamen y presión de grupos de interés por

postergar o evitar la aplicación de dicho gravamen.

Un poco de historia sobre los impuestos a las transacciones en Chile y operación del IVA

Es importante tener una perspectiva histórica, que nos indique desde donde partimos como Estado recaudando tributos a las transacciones.

El Impuesto al Valor Agregado (IVA) va a cumplir 50 años desde su publicación en 1974. Este se ha mantenido con pocas modificaciones, siendo las más relevantes las del año 1976, cuando se agregan los servicios al sistema del IVA y se eliminan un gran número de exenciones, tales como a los bienes de los sectores primarios como agricultura, ganadería, caza, pesca y minería, y personales. Otro cambio importante ocurre en 1987, cuando se integra al sistema la actividad de la construcción[1].

> *"El presente artículo tiene por objetivo revisar las principales características del IVA y su diferencia con los gravámenes previos a las transacciones vigentes hasta 1974 cuando fueron reemplazados por el actual IVA"*

Hay registros históricos de que durante la época colonial existió un impuesto al consumo llamado "alcabala". Luego, desde 1874 tuvimos el impuesto de "timbres, estampillas y papel sellado" que gravaba los contratos de venta o enajenación de bienes muebles. Después de la Guerra del Pacífico (1879), gran parte de los ingresos fiscales provenían de impuestos a la exportación de salitre. Posteriormente, con la invención del salitre sintético (1913) y su producción a gran escala y a menor costo, el Estado chileno busca obtener nuevas formas de generación de rentas. Así se crea el impuesto a la compraventa.

El sistema de impuesto a la compraventa[2] tenía el inconveniente que gravaba tantas veces como un bien intercambiaba de manos, es decir, si existían desde el insumo al bien final 10 transacciones, el impuesto se aplicaba 10 veces. Este fenómeno es conocido como "impuesto en cascada" o "efecto de cascada", ya que el impuesto es más alto a mayor número de transacciones. Esta situación genera el efecto económico de propensión a una mayor integración económico, cuyo objetivo es reducir la carga impositiva. Así, se tienden a crear grandes conglomerados que, por su tamaño, son más eficientes para llegar al consumidor con menores precios. Por el contrario, las más afectadas son las empresas pequeñas que, al ser parte de una cadena productiva con muchas etapas, no logran llegar al mercado con precios competitivos debido al efecto cascada de los impuestos.

Así, el cambio al sistema de Impuesto al Valor Agregado elimina el efecto de impuesto en cascada, y equipara la cancha para que empresas de todos los tamaños puedan competir en igualdad de condiciones, sin enfrentar la carga excesiva impuesta por el impuesto a la compraventa.

Operación y funcionamiento del Impuesto al Valor Agregado

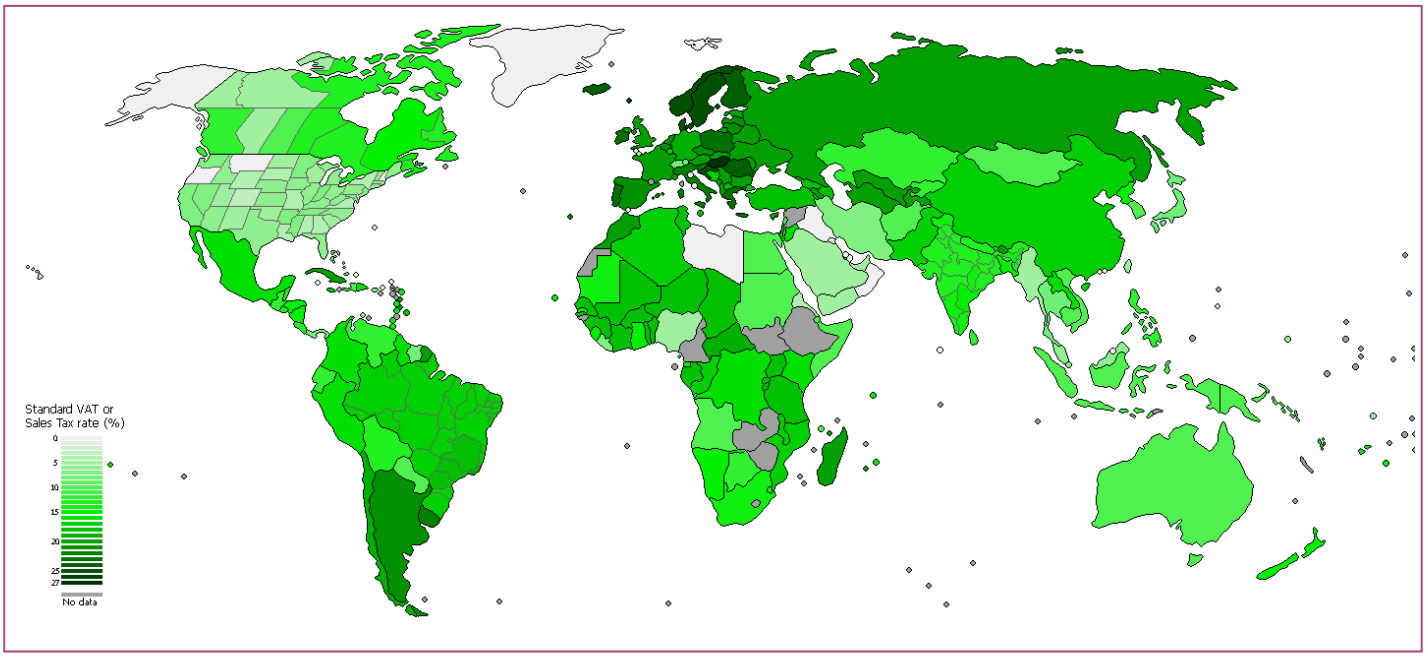
El Impuesto al Valor Agregado tiene varias características deseables, es simple y eficiente. La simpleza radica en la facilidad de determinar en cada etapa del proceso productivo cuánto corresponde pagar por IVA. En cada etapa del proceso productivo, el vendedor recibe el impuesto después de cada transacción, y paga al Fisco la diferencia entre el IVA recaudado (débito fiscal) y el IVA pagado (crédito fiscal).

A modo de ejemplo, supongamos que en un proceso productivo están envueltas 4 empresas: I, II, III y IV. Estas empresas participan en distintas instancias del proceso productivo hasta llegar al consumidor final. La tasa del IVA es 19%.

i. La Empresa I manufactura, a partir de materias primas, el artículo A1, el que es vendido por $1.000
ii. La Empresa I vende A1 a la Empresa II, por $1.000 al que añade el 19% por concepto de IVA. Por lo tanto, la Empresa II paga un precio total de $1.190 a la Empresa I. Resultado tributario: La Empresa I debe al fisco $190.
iii. La Empresa II transforma el artículo A1 en otro artículo A2 al que fija un precio de $1.500.
iv. La Empresa II vende A2 al mayorista Empresa III, agregando IVA por $285. La Empresa III paga a Empresa II $1.785. Resultado tributario: La Empresa II debe al fisco $95= $285-$190.
v. La Empresa III distribuye A2 a distribuidores minoristas, fijando un precio de $2.500.
vi. La Empresa III vende a la tienda minorista Empresa IV, agregando IVA por $475. Así, Empresa IV paga a Empresa III un monto igual a $2.975. Resultado tributario: La Empresa III debe al fisco $190= $475-$285.
vii. La Empresa IV vende al público fijando un precio de $3.500 sin IVA. El IVA es $665.
viii. El consumidor final compra A2 de la Empresa IV por un precio total de $4.165. Resultado tributario: La Empresa IV debe al fisco $190= $665-$475.

(1) Ver Caba (2014) para un recuento detallado de los principales cambios al IVA.
(2) Esta característica de sistemas tributarios que gravan las transacciones comerciales se les llama "impuesto en cascada", que estuvo presente en Chile antes de 1974.

Diagrama 1: Mapa de países que aplican impuesto al valor agregado o impuesto a las ventas (%)



Fuente: Wikipedia, CCO, https://commons.wikimedia.org/w/index.php?curid=39449149

En este ejemplo, el monto total acumulado de impuesto (190+95+190+190=665) en último término es cargado al consumidor final, sin embargo, parte de él ha sido pagado en las sucesivas etapas previas por los productores y distribuidores.

Impuestos tipo IVA son aplicados por la mayoría de los países. Sus tasas van desde 3% a 27%, siendo en Chile 19%. A continuación, se presenta el Diagrama 1 que representa la magnitud de tasa de impuestos del IVA de los países que lo aplican.

Características deseables de sistemas tributarios

La teoría económica define como características deseables de un sistema tributario que sea simple, eficiente y equitativo.

El IVA es un impuesto simple y eficiente, pero no equitativo. El IVA cae en la categoría de impuestos indirectos, siendo los impuestos directos aquellos que gravan directamente a la persona, tal como el impuesto a la renta.

Se dice que el IVA es regresivo, ya que personas o grupos familiares de menores ingresos gastan toda su renta en consumo, por lo que pagan una proporción mayor en este impuesto que las personas o familiar de mayores ingresos. ¿Significa esto que se debe reducir la tasa del IVA para los bienes de consumo básicos que demanda la población? Una respuesta afirmativa a la pregunta anterior es una opinión muy popular entre los ciudadanos y los políticos. Sin embargo, hay dos aspectos a considerar. Si por popularidad se tratase, se debiera bajar la tasa del IVA a 0%; pero, ¿cómo se financiaría el gasto social?, en circunstancias que el IVA recauda más del 50% del total de los ingresos del Estado (Romero y Pénnanen, 2022). Países más avanzados de la OECD[3] obtienen una mayor proporción de la recaudación de impuestos directos, del tipo de impuesto a la renta y una gran proporción de la población paga dicho impuesto. En Chile, la realidad es distinta, solo una pequeña proporción de la población paga impuesto a la renta. En Romero y Pénnanen (2022) se compara la recaudación tributaria por tipo de impuesto en Chile y la mediana de la OECD como proporción del PIB, destacándose que el IVA es levemente superior en Chile (8,2%) comparado con (7,6%) en la mediana de la OECD. Sin embargo, se observa una gran diferencia en el impuesto a la renta, Chile recauda 1,5% del PIB y la mediana de la OECD alcanza un 7,9%.

¿Se debe utilizar el IVA con propósitos de redistribución, es decir, tener un IVA menor en bienes de consumo básico? Atkinson y Stiglitz (1976) presenta un marco de análisis que permite evaluar diferentes bases tributarias y aplican este marco para analizar la pregunta clásica sobre el uso de impuestos directos versus impuestos indirectos. Así, estos autores concluyen que el uso de impuestos indirectos con fines distributivos es ineficiente. Esto se debe en parte a que un menor IVA será disfrutado por toda la población, ya sea que tengan rentas bajas o altas. Por lo tanto, si el Estado quiere favorecer a determinados grupos de la población, lo más recomendable es otorgarles subsidios directos.

(3) La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos es un organismo de cooperación internacional compuesto por 38 estados, cuyo objetivo es coordinar sus políticas económicas y sociales. La OCDE fue fundada en 1961 y su sede central se encuentra en el Château de la Muette en París.

La situación actual en Chile respecto al IVA a los servicios y algunas reflexiones

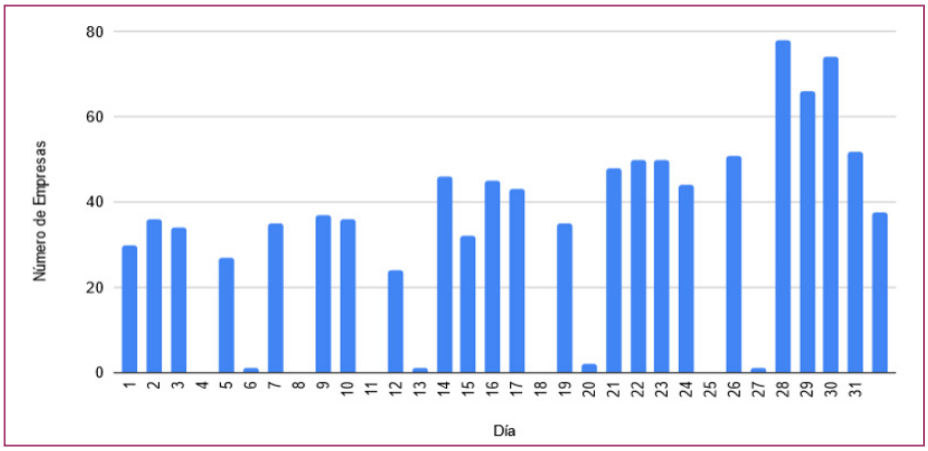
Durante periodos de campaña electoral, el mecanismo más mencionado para recaudar recursos que se aplicarán en el cumplimiento de los programas de gobierno, es el alza de impuestos. Se da a entender que es un mecanismo simple y fácil de implementar, por lo que resulta atractivo al momento en que los candidatos a los distintos puestos de poder público prometen altos desembolsos, dando la idea de que siempre los impuestos se cobrarán a otros, y consecuentemente se dispondrá de grandes volúmenes de recursos para atender necesidades de la población.

Cuando se discuten cambios al IVA, y la vía es aumentar la tasa, la consecuencia es de incrementar impuestos hacia toda la población; por el contrario, si el nuevo gravamen es a servicios que no estaban contemplados como tributantes de este impuesto, ello en teoría afectaría solamente a aquellos que hoy en día gozarían del privilegio de no pagar un determinado impuesto.

Lo que hoy día enfrentamos es una mala mezcla, ya que, por un lado, se están incorporando servicios profesionales al tributo, pero no para todas las personas, pues depende de la estructura societaria que tengan quienes estén prestando el servicio. Con ese solo hecho, se está incentivando a que proveedores del servicio cambien su estructura societaria para no pagar o bien verse en la obligación de cobrar a sus clientes este tributo de retención.

Veloso (2023) muestra que, durante los últimos días de diciembre de 2022, crece notoriamente la creación de nuevas empresas. La hipótesis es que esto ocurre al acercarse el momento de la entrada en vigor del gravamen. La siguiente figura ilustra la situación.

Figura 1: Creación de nuevas empresas por día durante diciembre de 2022



Fuente: Veloso (2023)

Además, es una mala señal pues junto con mostrar la importancia del tributo en cuestión, muestra el camino para evitarlo. Por otro lado, cuando en una situación como ésta, surgen grupos de interés, estos grupos en función de qué tan cercanos estén a quién promueve el impuesto, encontrarán mecanismos para evitarlo en forma más efectiva.

El caso emblemático dice hoy con los artistas de la representación, léase actores y eventualmente expositores musicales, quienes tradicionalmente se han definidos como cercanos al actual gobierno o al menos cercanos a su ideología. Ellos están haciendo esfuerzos ingentes para evitar que este gravamen los afecte y con ello afecte su capacidad para vender sus servicios al público en general. Enfrentados a esta situación, están siendo contradictorios toda vez que señalan que son contrarios a cualquier privilegio y que ven en el privilegio algo injusto e injustificado. Sin embargo, ya están desplegando sus redes para que el gobierno, a través de algunos mecanismos que están contemplados en el propio proyecto de ley, para excluirlos, al menos temporalmente.

Si vamos a cobrar un impuesto, este debe tener dentro de sus atributos dos características fundamentales: primero, debe ser simple de cobrar e implementar, y segundo, que afecte a todas las personas sin ninguna distinción que no sea natural o razonable.

Hoy día, lo que estamos enfrentando no cuenta con lo anterior, por lo que deja importantes puertas abiertas para que perso-

nas que en otra condición deberían pagar el impuesto, o al menos ser parte del proceso recaudatorio, logren evitar su contribución.

Finalmente, hay voces que miran el pasado con emoción y señalan aspectos tales como el IVA diferenciado en función de la naturaleza de cada producto. Esto ya ha sido implementado en el pasado y si bien en algunos mercados hoy en día se aplica, suele ser contrario a la posibilidad de tener un impuesto simple de aplicar y, por lo tanto, claro y transparente.

Así, el llamado en ese sentido es cobremos un bajo IVA para productos de primera necesidad, básicamente para alimentos, sin embargo, si se comienza a considerar la cultura, los libros y también las obras teatrales como servicios de primera necesidad, y así con otras actividades, se estaría privilegiando a determinados servicios, con lo que el impuesto se desvirtúa y la forma de cobrarlo también. Por esta razón insisto, si vamos a cobrar un impuesto cobrémoslo de forma homogénea y con simplicidad, lo cual transparenta los principios del modelo tributario y las reglas transparentes son aquellas que en economía y en política pueden proyectarse para el largo plazo. OE

ANEXO 1: Actividades económicas: Nueva clasificación / Afecta a IVA

Código	Descripción	Afecto a IVA desde 1 de enero 2023
360000	Captación, tratamiento y distribución de agua	Sí
452001	**Servicio de lavado de vehículos automotores**	**Sí**
452002	Mantenimiento y reparación de vehículos automotores	Sí
454003	**Mantenimiento y reparación de motocicletas**	**Sí**
522910	Agencias de aduanas	Sí
522920	**Agencias de naves**	**Sí**
522990	Otras actividades de apoyo al transporte n.c.p.	Sí
531000	**Actividades postales**	**Sí**
532000	Actividades de mensajería	Sí
591100	**Actividades de producción de películas cinematográficas, videos yprogramas de televisión**	**Sí**
591200	Actividades de postproducción de películas cinematográficas, videos yprogramas de televisión	Sí
620200	**Actividades de consultoría de informática y de gestión de instalacionesinformáticas**	**Sí**
620900	Otras actividades de tecnología de la información y de serviciosinformáticos	Sí
631100	**Procesamiento de datos, hospedaje y actividades conexas**	**Sí**
631200	Portales web	Sí
642000	**Actividades de sociedades de cartera**	**Sí**
643000	Fondos y sociedades de inversión y entidades financieras similares	Sí
661903	**Empresas de asesoría y consultoría en inversión financiera; sociedades deapoyo al giro**	**Sí**
662200	Actividades de agentes y corredores de seguros	Sí
712009	**Otros servicios de ensayos y análisis técnicos (excepto actividades deplantas de revisión técnica)**	**Sí**
721000	Investigaciones y desarrollo experimental en el campo de las cienciasnaturales y la ingeniería	Sí
722000	**Investigaciones y desarrollo experimental en el campo de las cienciassociales y las humanidades**	**Sí**
749001	Asesoría y gestión en la compra o venta de pequeñas y medianas empresas	Sí
750001	**Actividades de clínicas veterinarias**	**Sí**
774000	Arrendamiento de propiedad intelectual y similares, excepto obrasprotegidas por derechos de autor	Sí
799000	**Otros servicios de reservas y actividades conexas (incluye venta de entradaspara teatro, y otros)**	**Sí**
801001	Servicios de seguridad privada prestados por empresas	Sí
802000	**Actividades de servicios de sistemas de seguridad (incluye servicios decerrajería)**	**Sí**
812901	Desratización, desinfección y exterminio de plagas no agrícolas	Sí
823000	**Organización de convenciones y exposiciones comerciales**	**Sí**
829110	Actividades de agencias de cobro	Sí
829120	**Actividades de agencias de calificación crediticia**	**Sí**
841100	Actividades de la administración pública en general	Sí
841200	**Regulación de las actividades de organismos que prestan serviciossanitarios, educativos, culturales**	**Sí**
841300	Regulación y facilitación de la actividad económica	Sí
869010	**Actividades de laboratorios clínicos y bancos de sangre**	**Sí**
872000	Actividades de atención en instituciones para personas con discapacidadmental y toxicómanos	Sí
873000	**Actividades de atención en instituciones para personas de edad y personascon discapacidad física**	**Sí**
879000	Otras actividades de atención en instituciones	Sí
881000	**Actividades de asistencia social sin alojamiento para personas de edad ypersonas con discapacidad**	**Sí**
889000	Otras actividades de asistencia social sin alojamiento	Sí
900001	**Servicios de producción de obras de teatro, conciertos, espectáculos dedanza, otras prod. escénicas**	**Sí**
910100	Actividades de bibliotecas y archivos	Sí
910200	**Actividades de museos, gestión de lugares y edificios históricos**	**Sí**
910300	Actividades de jardines botánicos, zoológicos y reservas naturales	Sí
931109	**Gestión de otras instalaciones deportivas n.c.p.**	**Sí**
931901	Promoción y organización de competencias deportivas	Sí
931909	**Otras actividades deportivas n.c.p.**	**Sí**
941100	Actividades de asociaciones empresariales y de empleadores	Sí
941200	**Actividades de asociaciones profesionales**	**Sí**
942000	Actividades de sindicatos	Sí
949100	**Actividades de organizaciones religiosas**	**Sí**
949200	Actividades de organizaciones políticas	Sí
949901	**Actividades de centros de madres**	**Sí**
949902	Actividades de clubes sociales	Sí
949903	**Fundaciones y corporaciones; asociaciones que promueven actividadesculturales o recreativas**	**Sí**
949904	Consejo de administración de edificios y condominios	Sí *
949909	**Actividades de otras asociaciones n.c.p.**	**Sí**
952200	Reparación de aparatos de uso doméstico, equipo doméstico y de jardinería	Sí
952300	**Reparación de calzado y de artículos de cuero**	**Sí**
952400	Reparación de muebles y accesorios domésticos	Sí
952900	**Reparación de otros efectos personales y enseres domésticos**	**Sí**
601000	Transmisiones de radio	Exento
602000	**Programación y transmisiones de televisión**	**Exento**
639100	Actividades de agencias de noticias	Exento
862021	**Centros médicos privados(establecimientos de atención ambulatoria)**	**Exento**
862022	Centros de atención odontológica privados(establecimientos de atención ambulatoria)	Exento
871000	**Actividades de atención de enfermería en instituciones**	**Exento**
949904	Consejo de administración de edificios y condominios	Exento *

* Afecta o no afecta a IVA, según características del contribuyente.

Fuente: https://www.sii.cl/destacados/iva_prestacion_servicios/actividades_economicas.pdf

Referencias

- *Atkinson, A. B., & Stiglitz, J. E. (1976). The design of tax structure: direct versus indirect taxation. Journal of public Economics, 6(1-2), 55-75.*
- *Caba, E. E. (2014). Historia de los impuestos al consumo en Chile desde 1920 y al valor agregado. Revista de Estudios Tributarios, (10), ág-9.*
- *Romero, R., & Pénnanen, C. (2022). Impuesto a los súper ricos. Observatorio Económico, (166), 6-13.*
- *Veloso, S. (2023). Ley 21.420, modificaciones al Decreto Ley 825 y el bienestar social. Tesis de titulación carrera de Derecho. Universidad Alberto Hurtado.*