

LOS PROBLEMAS BASICOS DEL IMPUESTO AL VALOR AGREGADO

Juan Manuel Barona S.

I. GENERALIDADES

1. Un Impuesto al Valor Agregado.

Sin duda alguna el impuesto al valor agregado (IVA), en vigencia en nuestro país a contar de 1975 como consecuencia de la dictación del D.L. N. 825, representa un gran progreso en relación con la antigua legislación a las ventas y servicios.

En síntesis, se trata de un tributo que pretende gravar con una carga homogénea de un 16% el valor de los bienes y servicios, sujetos a dicho tributo, que llegan a manos de sus consumidores finales. De esta manera se evita un nocivo efecto de piramidación, propio de los impuestos tradicionales a las ventas.

Lo anterior se logra gravando con una tasa de 16% el valor agregado representativo de dichos bienes. En consecuencia, podemos afirmar que se trata de un impuesto que pretende afectar sólo el valor agregado o añadido. Aún cuando esta afirmación pueda parecer elemental, constituye un valioso instrumento para interpretar numerosas situaciones cuestionables. En efecto, y en caso de duda, se aplicará IVA siempre que exista una muy buena razón legal para marginarla de impuesto. Al revés, cuando en una determinada operación no exista valor añadido, no deberá aplicarse el impuesto, a menos que exista una muy buena razón de orden legal que así lo ordene.

2. De carácter plurifásico.

En segundo lugar, se trata de un impuesto de carácter plurifásico. Esto consiste en que la obligación tributaria se va solucionando por parcialidades respecto del valor añadido en cada etapa del proceso de producción o comercialización. Es interesante hacer presente aquí que lo que se grava es el valor agregado en cada etapa del proceso y no el margen de comercialización obtenido en el mismo. Este último concepto es mucho más restringido que el primero, ya que comprende solamente la remuneración del empresario representada por el margen de comercialización, en tanto que el valor agregado o añadido incluye además las otras remuneraciones de factores.

Un ejemplo simple contribuirá a aclarar lo anterior. Una empresa que vende zapatos adquiere materias primas por \$100, razón por la cual soporta \$ 16 de IVA que constituyen su crédito fiscal, paga a sus trabajadores otros \$ 100 y vende los zapatos en \$ 200, recargando en el precio de venta de estos últimos la cantidad de \$ 32. De este último débito fiscal deducirá los \$ 16 de crédito, debiendo enterar en Tesorerías los \$ 16 restantes. Como puede apreciarse, en este caso la empresa ha pagado IVA por el valor añadido representado por la

remuneración al factor trabajo, aún cuando no existe margen alguno de comercialización en su favor.

Debe hacerse presente que aun cuando el propósito es afectar el valor agregado en cada etapa, jurídicamente hablando el hecho gravado sea sólo este último el que quede en definitiva afectado es consecuencia del mecanismo de crédito y débito fiscal.

3. Calculado sobre base financiera

En tercer lugar, y frente a la alternativa de un sistema de base real, el IVA ha sido concebido en nuestra legislación como un impuesto sobre base financiera.

Como se sabe, en un sistema de base real, lo que se pretende es gravar efectivamente el valor agregado de la producción generada durante un período determinado. Para ello debe considerarse exactamente, por una parte, el valor de la producción de ese período y, por la otra, el valor de las adquisiciones utilizadas precisamente en dicha producción.

Aun cuando esta vinculación es sencilla de enunciar resulta en el hecho muy difícil de aplicar. Desde el punto de vista de la producción es muy frecuente que los bienes se vendan con posterioridad al período en que se produjeron e incluso, puede perfectamente ocurrir que se vendan bienes que aún no se han producido, como sucede con la venta de una cosecha futura. Por otro lado, es muy frecuente que las adquisiciones se realicen para ser utilizadas en períodos futuros.

Frente a las dificultades propias de un sistema de base real, ha surgido el sistema de base financiera. Aun cuando este último es técnicamente menos perfecto, no presenta las innumerables dificultades del primero, lo que hace mucho más aconsejable su aplicación desde un punto de vista práctico.

En un sistema de base financiera las variables relevantes son las ventas de cada período, independientemente de cuándo se hayan adquirido o producido, y las adquisiciones del mismo período, independientemente de cuando se vayan a utilizar o vender.

4. Bajo la modalidad de impuesto contra impuesto.

Por último, el sistema del IVA, tal como se encuentra legislado en el D.L. N. 825, obedece a la variable de impuesto contra impuesto. De acuerdo a este sistema el monto que cada contribuyente debe ingresar en Tesorerías en un período tributario determinado, equivale a la diferencia entre el tributo recargado en las ventas (débito fiscal) y el tributo soportado en las adquisiciones, servicios contratados o importaciones del mismo período (crédito fiscal).

Este sistema se opone a la modalidad de base contra base, conforme a la cual el impuesto a pagar equivale a tasa establecida en la ley aplicada directamente sobre la diferencia entre el valor neto de las ventas y el valor neto de las adquisiciones.

Como se sabe, ambos mecanismos arrojan un resultado idéntico en la medida que la tasa aplicable a las distintas transacciones sean homogéneas. Sin embargo, desde un punto de vista práctico resulta mucho más expedito el sistema de impuesto contra impuesto.

Un régimen de las características anotadas presentan grandes ventajas por su simplicidad y fácil fiscalización.

Sin embargo, también da lugar a diversos problemas que son inherentes a un impuesto al valor agregado, plurifásico sobre base financiera y de impuesto contra impuesto.

Gran parte de estas dificultades se originan en la circunstancia que, si bien en el largo plazo resulta gravado en definitiva el valor añadido por cada empresa al esfuerzo productivo, nada asegura que en un periodo determinado, analizado aisladamente, efectivamente se esté gravando el valor agregado. Ello se produce debido a que la variable es relevante con las compras (independientemente de cuando se utilicen en el proceso productivo) y las ventas (independientemente de cuando se hayan adquirido o producido los bienes), en lugar de la producción y los bienes efectivamente utilizados en la misma.

Algunas de estas dificultades son de carácter temporal, en el sentido de que tienden a regularizarse con el transcurso del tiempo, en tanto que otras tienen un carácter permanente.

Este trabajo tiene por objeto presentar de manera simple los principales problemas que ocasiona un tributo de esta naturaleza.

II EL PROBLEMA DE LAS EXENCIONES

1. Aspectos generales

Por regla general las exenciones son una institución bienvenida por los contribuyentes. Toda vez que pocas cosas son menos agradables que pagar impuestos, la existencia de una disposición legal que libere del tributo a una determinada operación es generalmente recibida con beneplácito.

Curiosamente no siempre ocurre lo mismo con el impuesto al valor agregado. Esta anómala situación se produce por dos circunstancias que pasamos a analizar:

a) Administración del crédito fiscal:

Como hemos señalado, en un impuesto de esta naturaleza el monto a pagar mensualmente en Tesorerías equivale a la diferencia entre el débito y el crédito fiscal.

Por regla general la legislación no otorga derecho a crédito respecto de aquellas adquisiciones, importaciones o servicios contratados que se relacionan con ventas o servicios no afectos o exentos de impuesto.

Cuando una empresa desarrolla a la vez operaciones afectas y no afectas o exentas se plantean problemas de difícil solución práctica respecto de la forma en que debe recuperarse aquél crédito fiscal que no puede identificarse de manera clara con un determinado tipo de operaciones. En estos casos las legislaciones establecen complejos sistemas destinados a establecer, por la vía de ciertas reglas de proporcionalidad, qué parte del IVA soportado y de utilización común en las diversas operaciones, puede aprovecharse como crédito y qué parte debe llevarse como gasto de la empresa.

Resulta entonces que con frecuencia la circunstancia que la empresa efectúe ciertas ventas o servicios exentos se traduce en una carga administrativa adicional representada por el trabajo necesario para el cálculo de las proporciones recuperables e irrecuperables. Esta situación puede ser especialmente molesta cuando la empresa se enfrenta con ventas exentas en atención a la calidad personal del adquirente, lo que trastorna en muchos casos sus

procedimientos. Así ocurría, por ejemplo, cuando existía exención de IVA respecto de las compras realizadas por las empresas de la marina mercante (DLN. 466).

Incluso, en ciertos casos, cuando el volumen de ventas o ingresos exentos o no afectos es muy importante, suele producirse el fenómeno que el trabajo que representa el cálculo de la proporcionalidad no se compara ventajosamente con un pequeño porcentaje de crédito recuperable. Así sucede, por ejemplo, con las instituciones bancarias en las cuales la mayor parte de sus ingresos están representados por intereses financieros no sujetos a IVA, en tanto que cobran dicho impuesto solamente por una íntima proporción de sus operaciones, representadas por determinadas comisiones por servicios prestados. En estas entidades es tan bajo el porcentaje de IVA de uso común recuperable como crédito que con frecuencia optan simplemente por renunciar a este derecho y prefieren cargar como mayor gasto todo el IVA soportado.

b) Efecto distorsionador de las exenciones

Más importante que lo anterior, por la gravedad de sus consecuencias en la neutralidad del sistema, es el efecto distorsionador de las exenciones.

El gran atractivo del IVA consiste en que se trata de un impuesto neutro. Entendemos para estos efectos como un tributo neutro aquél cuya existencia no incide en las decisiones de los agentes económicos. En efecto, si todos los bienes llegan al destinatario final con una carga tributaria homogénea, independientemente del número de transacciones intermedias, los adquirentes de los mismos efectuarán su elección motivados exclusivamente por sus gustos, precios de los bienes y disponibilidad de recursos, antes que por razones puramente tributarias.

Esta neutralidad del impuesto al valor agregado se ve seriamente afectada con la existencia de las exenciones.

El fenómeno se produce, como se verá en seguida, debido a la característica que tiene el IVA de ser un impuesto plurifásico bajo la modalidad de impuesto contra impuesto.

En efecto, la neutralidad está garantizada en la medida que cada empresa que participa en el proceso de producción o comercialización del bien pueda descontar el IVA soportado, rebajándolo como crédito fiscal del IVA recargado en la venta.

Por el contrario, si la venta está exenta la empresa carecerá de un débito fiscal en contra de cuál poder descargar el crédito fiscal por el IVA soportado. En consecuencia, el impuesto pagado en las facturas de compra, servicios contratados o importaciones, representará para la empresa un mayor costo, gasto o mayor valor del activo fijo, incidiendo de esta manera en su resultado financiero. De este modo, se afecta la neutralidad del tributo.

Es preciso hacer notar que el efecto de la exención es diverso, según ella recaiga sobre la venta final o una venta intermedia. A continuación nos referiremos a estos aspectos.

2. Exención sobre la venta final.

En el cuadro siguiente reproducimos un ejemplo que muestra el efecto de las exenciones cuando éstas recaen sobre la venta a nivel del consumidor final.

	Productor	Mayorista	Minorista (exento)	Consumidor
Compra		150 + 24	200 + 32	432
Vende	150 + 24	200 + 32	432	

.....

A Tesorerías 24 8

En el ejemplo indicado hemos supuesto, para claridad de la exposición, que el comerciante minorista es capaz de trasladar al consumidor final la totalidad del impuesto soportado en sus adquisiciones. En consecuencia, siendo el valor agregado del bien \$ 400 éste llega al consumidor final en \$ 432. Vale decir, el adquirente final absorbe el impuesto al valor agregado que el minorista hubo de soportar y que corresponde al valor añadido en la etapa del productor mayorista.

Si hubiese existido IVA en la venta final, y si nuevamente el minorista fuere capaz de trasladar la totalidad del impuesto al consumidor, este último habría debido pagar \$ 464 por el bien (\$ 400 + \$ 64).

Aun cuando el ejemplo está hecho sobre el supuesto, de la total traslación del impuesto al consumidor, ello nos muestra en todo caso que la exención en la venta final, bajo las condiciones anotadas, favorece al consumidor sólo en cuanto le permite gozar de la rebaja que en el impuesto de la última etapa del proceso de comercialización. Dicho en otros términos, el impuesto soportado en las etapas anteriores se traslada en todo caso el precio del bien, en cuanto representa un mayor costo para las empresas.

Lo señalado nos demuestra que la exención a la venta final no libera al bien de toda la carga tributaria, sino solamente de aquella que corresponde a la última etapa. Para que el bien exento llegue al consumidor final sin impuesto incorporado, sería necesario permitir al vendedor la recuperación de los créditos soportados, no obstante que la venta sea exenta. Algunos han justificado esta proposición con el argumento de que la venta exenta está en realidad sujeta a impuesto con tasa cero. Nos parece que esta argumentación es un tanto artificiosa e innecesaria, ya que basta con decir que debe otorgarse derecho a crédito a pesar de que la venta sea exenta.

Naturalmente, el aprovechamiento por el consumidor final supone que, como consecuencia de la exención, el precio de mercado del bien se reducirá precisamente en el monto del impuesto correspondiente al valor agregado en la última etapa de comercialización. Puede suceder, sin embargo, que la demanda por dicho bien sea muy rígida, caso en el cual quien se verá favorecido con la exención es el comerciante minorista ya que, manteniendo el precio de mercado anterior al establecimiento de la exención, o reduciéndolo muy poco, los consumidores mantendrán su demanda o la reducirán de manera poco significativa. En este caso, la verdad es que la exención no favorecerá en absoluto a los consumidores.

En resumen, no es posible afirmar de manera general que la sobre la venta final favorecerá necesariamente al consumidor, ya que es perfectamente posible que sea el vendedor final

quien aumente su margen de comercialización manteniendo el precio o reduciéndolo muy poco.

La medida en que sea el consumidor y no el vendedor final quien se aproveche de la exención, depende de circunstancias que nada tienen que ver con aspectos jurídicos, sino puramente económicos, cuales son los antecedentes que hacen que la demanda del bien sea más o menos elástica.

3. Exención en una venta intermedia.

Las exenciones en las etapas intermedias del proceso de producción o comercialización del bien producen efectos más distorsionadores que aquéllas que favorecen la venta final.

Lo anterior se produce como consecuencia de un fenómeno de piramidación que tiene lugar debido a que el IVA soportado por aquél productor o comerciante que vende exento pasa a formar parte integrante de la base imponible en las etapas posteriores. Utilizando las mismas cifras del ejemplo anterior ilustramos a continuación el efecto de una exención en una etapa intermedia:

	Productor	Mayorista	Minorista	Consumidor
		(exento)		
Compra		150 + 24	224	491,8
Vende	150 + 24	224	424 + 67,8	

A Tesorerías	24		67,8	

En la situación del cuadro, hemos también supuesto que el comerciante mayorista puede traspasar al minorista la totalidad del IVA soportado y que este último, a su turno, puede traspasar también al consumidor final no sólo el mayor tributo sino que el IVA recargado sobre éste en cuanto parte importante del precio final.

Fácil resulta advertir que en este caso el efecto distorsionador se multiplica ya que el consumidor final soporta como mayor precio el IVA que el mayorista no pudo descargar (\$ 24), el efecto piramidación resultante de haber considerado estos \$ 24 como base de IVA (\$ 3,8) y, finalmente, el IVA sobre el valor agregado del bien al nivel del consumidor final (\$ 64). El IVA efectivamente soportado resulta ser \$ 91,8 en lugar de \$ 32 como ocurría en el ejemplo anterior.

Resulta también claro en este ejemplo que la situación cambia en la medida que el mayorista no pueda transferir al minorista el IVA soportado y/o que este último sea incapaz de transferir total o parcialmente al consumidor final el impuesto.

En todo caso, a igualdad de condiciones, fácil resulta advertir que una exención a un nivel intermedio produce un efecto más distorsionador que en la venta final.

Ha quedado claro que este efecto se produce debido a que quien vende exento no puede recuperar como crédito fiscal el IVA soportado en sus adquisiciones, importaciones o servicios contratados.

4. ¿Quién paga la exención?

El tema dice relación con la interrogante de quién debe pagar el efecto de la exención.

Lo lógico es que si el Estado desea otorgar una exención de impuestos sea éste quien la financie mediante una menor recaudación fiscal. Para que ello ocurra la solución es muy sencilla. Debe otorgarse derecho a una total recuperación de crédito fiscal aún en aquellos casos en que la venta se encuentra exenta de impuesto. Naturalmente en esta situación la recuperación deberá efectuarse en dinero o bien mediante la aplicación del crédito respectivo a otras operaciones afectas.

Si la circunstancia de que la venta se encuentre exenta no impide al vendedor recuperar crédito, los efectos distorsionadores desaparecen.

Así lo ha entendido el legislador y en aquellos casos en que se ha querido lograr una total neutralidad en la venta final, no obstante encontrarse exenta, se ha otorgado al vendedor total derecho a recuperación del IVA soportado. Así ocurre en el caso de los exportadores, compañías aéreas y navieras de tráfico Internacional, contribuyentes todos que tienen un sistema especial de total recuperación del IVA soportado.

III EL PROBLEMA DE LOS IMPUESTOS NO INTEGRADOS.

Es frecuente que el impuesto al valor agregado conviva con otros tributos de carácter indirecto que gravan las ventas de determinados bienes. Tal situación suele ocurrir cuando los servicios se encuentran sujetos a una tributación diversa del impuesto al valor agregado, o respecto de ciertos impuestos especiales a bienes cuyo consumo se considera suntuario, nocivo, o respecto de los cuales la rigidez de su demanda permite una carga tributaria mayor sin reducción del consumo.

En la medida que estos impuestos que funcionan paralelamente al IVA no se encuentren integrados al sistema, provocan una distorsión similar a la de las exenciones. La diferencia radica en que en este caso el fenómeno se produce, no por falta de débito sino porque el impuesto no integrado no califica como crédito fiscal.

Nuevamente aquí el grado de distorsión dependerá de diversas circunstancias. Especialmente, de la etapa del proceso de producción o comercialización en que se encuentre el impuesto especial y de la posibilidad de que dicho tributo sea trasladado a las etapas posteriores.

En relación a este último aspecto debemos hacer un comentario que es también válido para el caso de las exenciones. Suele pensarse que, en la medida que los productores o comerciantes no puedan transferir en su totalidad o en parte significativa el tributo a las etapas posteriores, el efecto distorsionador para la economía es menor.

Esta afirmación es válida sólo en la medida que se piense que el único interés que debe cautelarse es el del consumidor final. Sin embargo, si también cuenta la situación del productor o comerciante (que a su vez es consumidor final de muchos bienes) la distorsión se mantiene.

En efecto, si el productor o comerciante no es capaz de trasladar en el precio el impuesto no recuperable o no integrado, se disminuye en una cantidad equivalente el valor agregado en dicha etapa, con lo cual la distorsión también se produce al reducirse su poder adquisitivo.

IV. EL PROBLEMA DE LAS TRANSACCIONES INTERNACIONALES

1. La teoría

Si la economía está cerrada al sector externo, todo el valor agregado generado en ella es consumido internamente, a la vez que no se distrae ingreso nacional en adquirir valor agregado generado en otras economías.

Sin embargo, en la medida que los países comercian la situación se complica. En efecto, parte del valor agregado generado por la economía es consumido desde el exterior; esta parte corresponde a las exportaciones. A su vez, parte del ingreso nacional generado en el esfuerzo productivo interno se destina a adquirir valor agregado producido en otras economías, porción que corresponde a las importaciones.

Dicho en otros términos, el valor agregado corresponde al valor del producto final generado en un período determinado por la economía. Dicho producto, equivale a su turno, a la suma de los ingresos pagados a los factores productivos que participaron en la producción. Estos últimos, destinan este ingreso a distintos tipos de gasto, cuales son el consumo (C), la inversión (I), el gasto público (G) y el gasto neto del sector externo, representado por la diferencia entre exportaciones e importaciones (X-M).

Todo lo anterior puede expresarse como sigue:

$$\text{Valor Agregado} = \text{Ingreso} = \text{Producto} = C + I + G + (X - M)$$

Enfocadas así las cosas no cabe duda que las exportaciones forman parte del valor agregado generado por la economía ya que corresponden a producción originada en el país y que es adquirida desde el exterior.

A su vez, las importaciones reducen el valor agregado generado por la economía, pues corresponden a ingreso que no se destina a adquirir producción local sino que se distrae en comprar producción generada en otros países.

Resulta entonces, que desde un punto de vista teórico, las exportaciones deberían encontrarse afectas a IVA pues forman parte del valor agregado generado por la economía, en tanto que las importaciones no deberían quedar afectas a IVA pues no corresponden a valor agregado producido por el país.

La conclusión anterior resulta de aplicar estrictamente el concepto de valor agregado desde un punto de vista económico.

2. Los problemas prácticos

Sin embargo, la rigidez de la teoría se encuentra con frecuencia frente a problemas de política económica.

Analicemos, en primer lugar, el efecto que producen estas conclusiones en las exportaciones. Si las exportaciones salen gravadas con IVA es muy probable que en el país importador dicho tributo no sea recuperable por los importadores, quienes lo traspasarán como mayor precio a los consumidores finales del país importador. Como en dicho país seguramente existe también algún tipo de impuesto a las ventas, los bienes importados aparecen con un gravamen superior a los de producción local, con la consecuente pérdida de competitividad para el país exportador.

En lo que dice relación con las importaciones la situación es un poco más compleja. Si las importaciones se efectúan por importadores comerciantes, el efecto es neutro, ya que éstos deberán gravar con IVA las ventas que realicen, sea a intermediarios o a consumidores finales. Respecto de ellos, la circunstancia que las importaciones se encuentren o no gravadas con IVA no tiene mayor trascendencia, ya que da lo mismo soportar IVA en la importación y recuperarlo como crédito fiscal que no soportar IVA en absoluto.

Por el contrario, si las importaciones se efectúan directamente por los consumidores finales, la ausencia de gravamen sobre las importaciones se traduce en una ventaja real y definitiva para el consumo de productos importados. En este caso los consumidores de productos importados, que importan directamente, no soportarán IVA en absoluto, en tanto que los consumidores de productos nacionales similares o competitivos con los anteriores deberán soportar el impuesto al valor agregado.

La circunstancia recién indicada se traducirá en que, si las importaciones se encuentran exentas de IVA, se recurrirá a diversas argucias para que, al menos respecto de los bienes que sea posible, las importaciones aparezcan efectuadas por los consumidores finales.

Como puede apreciarse la estricta aplicación de la lógica económica genera problemas cuando aparece un impuesto al valor agregado. En efecto, el IVA sobre las exportaciones produce una doble tributación y disminuye las ventajas comparativas para el país exportador.

A su turno, la ausencia de IVA sobre las importaciones representa un dumping implícito para estas últimas, con el agravante que es pagado por el país importador y no por el exportador.

3. Las soluciones

Para evitar estos efectos nocivos una vez más la teoría debe ceder paso a las soluciones prácticas.

La respuesta práctica ha sido la ya generalizada aceptación del principio de que, en las transacciones internacionales, el impuesto se aplica solamente en el país de destino y no en el país de origen de los bienes o servicios.

Esta solución, que naturalmente vulnera el principio teórico, se traduce en que las exportaciones deben quedar exentas aún cuando formen parte del valor agregado generado en el país, y las importaciones deben quedar afectas aún cuando no formen parte de dicho valor agregado.

4. No basta con eximir las exportaciones

Cabe tener presente, sin embargo, que la sola exención aplicada a las exportaciones no conduce necesariamente a que los bienes salgan del país libres de gravamen. En efecto, los exportadores habrán soportado seguramente IVA al efectuar las adquisiciones necesarias para desarrollar su actividad de exportación. Este IVA corresponderá principalmente a la adquisición de bienes exportables en el caso de los comerciantes que exportan; o bien, a la adquisición de insumos para su producción, sin perjuicio en ambos casos de otras adquisiciones o servicios contratados para desarrollar la actividad de exportación.

Este impuesto no será recuperable si la venta de exportación está exenta, como ya lo hemos advertido.

Planteadas así las cosas, el IVA que el exportador no puede recuperar afectará indudablemente el precio de los productos exportados. Con ello se frustra parcialmente el propósito de que los bienes exportados salgan del país libres de tributación al valor agregado.

Para solucionar este problema las legislaciones han diseñado diversos mecanismos tendientes a que el exportador, no obstante vender exento, pueda recuperar el IVA soportado. En términos generales, esta recuperación procede fundamentalmente a través de dos mecanismos:

- En primer lugar, se faculta a los exportadores para utilizar el IVA relacionado con la actividad de exportación como un crédito común en contra de sus ventas internas afectas.
- Alternativamente, se autoriza a los exportadores para solicitar y obtener la recuperación en dinero del IVA soportado.

El primero de estos mecanismos será conveniente, por su simplicidad y rapidez, para aquellos exportadores que tienen un volumen significativo de ventas locales afectas. En tanto que el segundo sistema, será de mayor conveniencia para aquellos exportadores que se dedican de manera fundamental a esta actividad y carecen, por ende, de operaciones internas significativas en contra de las cuales rebajar el crédito fiscal relacionado con las exportaciones.

En nuestra legislación ambas soluciones han sido consagradas en el artículo 36 del D.L. N. 825.

V. AMPLITUD DEL CREDITO FISCAL

1. Aspectos generales

Si lo que el legislador pretende gravar es el valor agregado, y solamente el valor agregado, el principio general en cuanto a la aceptación de crédito fiscal debería ser muy simple:

Se acepta como crédito todo el impuesto soportado por la empresa en relación con el proceso generador de valor agregado afecto a impuesto. Este principio lleva a una amplia aceptación de todo el impuesto soportado por la empresa, con la sola excepción de aquéllos que no dicen relación con la actividad de la misma, como pudieren ser los gastos personales de los propietarios o socios, así como los relacionados con operaciones no afectas o exentas. Incluso, respecto de las operaciones que no llevan IVA, y tal como se ha señalado, para mantener el principio de la total exención de estas operaciones, sería necesario que se otorgue derecho a crédito fiscal no obstante que la venta o el servicio prestado no quede sujeto a tributación.

Hasta aquí la teoría. Sin embargo, las legislaciones suelen adoptar criterios más restrictivos, colocando diversas limitaciones a la recuperación de crédito fiscal.

El problema de la determinación de qué adquisiciones, importaciones o servicios contratados dan derecho a créditos y cuáles no, puede enfocarse desde un doble punto de vista:

- Desde el punto de vista del tipo de adquisiciones que dan derecho al crédito fiscal, y
- Desde el punto de vista de cuáles ventas o servicios efectuados por la empresa permiten que respecto de ellas se recupere el crédito fiscal.

A ambos aspectos nos referiremos separadamente:

2. Adquisiciones que dan derecho a crédito.

En lo que dice relación con el tipo de adquisiciones, la norma general debe ser que todo impuesto soportado por la empresa y relacionado con el giro debe dar derecho a crédito fiscal. Sólo por excepción debe rechazarse como crédito fiscal el IVA soportado en adquisiciones ajenas a la actividad propia de la empresa.

En consecuencia, deben otorgar derecho a crédito las adquisiciones de:

- Mercaderías
- Materias primas
- Bienes intermedios
- Energía y combustibles
- Servicios contratados
- Gastos generales
- Bienes del activo fijo.

Es frecuente, sin embargo, que las legislaciones positivas limiten la utilización de crédito fiscal a algunas de estas adquisiciones. Así, por ejemplo, en algunas ocasiones se impide o restringe la utilización de crédito fiscal soportado en la compra de bienes de capital.

3. Las operaciones no afectas o exentas y su incidencia en el crédito.

En teoría el problema no debería plantearse puesto que todo IVA soportado y relacionado con la actividad de la empresa debería dar derecho a crédito independientemente de que las ventas o servicios efectuados por la misma se encuentren o no sujetos al impuesto. Ello, con el objeto de eliminar las distorsiones que se producen con las exenciones, como ya se ha analizado precedentemente.

En la práctica, sin embargo, es frecuente que las legislaciones prohíban la recuperación del impuesto al valor agregado relacionado con ventas no afectas o exentas de impuesto. Este es el criterio sustentado en nuestra legislación.

En consecuencia, y de acuerdo a este criterio, el problema es de fácil solución cuando todas las ventas o servicios realizados por la empresa quedan al margen del impuesto. En tal caso simplemente la empresa no tiene derecho a recuperar crédito fiscal en absoluto.

En estas circunstancias, el impuesto soportado será un mayor costo de los bienes producidos o vendidos, un mayor gasto general o un mayor valor de los activos de la empresa. En todos estos casos el IVA en definitiva incidirá en el resultado financiero y tributario de la misma, aun cuando en distintas oportunidades según la naturaleza de la adquisición.

La situación se complica cuando la empresa efectúa a la vez operaciones gravadas y no afectas o exentas de impuesto, puesto que el IVA relacionado con ellas no sería recuperable de acuerdo al criterio comúnmente aceptado por las legislaciones. En este caso se suelen dar dos tipos de soluciones, a saber:

a) En primer lugar, es posible utilizar una de proporcionalidad general, consiste en que el contribuyente determina en cada período el porcentaje de IVA soportado que puede recuperar como crédito fiscal aplicando al total del impuesto soportado el porcentaje que representan las ventas afectas del período en relación con las ventas totales del mismo. Este porcentaje se aplica a la totalidad del crédito fiscal para determinar la parte recuperable.

Bajo este sistema el IVA recuperable será:

Crédito fiscal = Total de IVA soportado x (ventas afectas / ventas totales)

En este sistema, la ley no distingue respecto del destino específico de las adquisiciones, sino que parte del supuesto de que todas éstas se utilizan en las distintas ventas o servicios proporcionados por la empresa en relación con los precios de éstos.

La alternativa tiene el atractivo de la simplicidad, pero puede generar importantes distorsiones si se tiene en cuenta que en la práctica no siempre todas las adquisiciones se reparten entre las ventas de la empresa en proporción a sus precios.

La proporcionalidad general es utilizada en nuestra legislación tratándose de los exportadores para determinar aquella parte del impuesto soportado que puede recuperarse en dinero efectivo, para distinguirla de aquella parte que debe recuperarse como crédito fiscal en contra del débito originado por las operaciones internas afectas. Debe tenerse en cuenta, eso sí, que la proporcionalidad de los exportadores tiene por objeto exclusivamente determinar la forma de recuperación de un crédito fiscal y no establecer si éste es recuperable o no.

b) Como alternativa al régimen de proporcionalidad general descrito se ha concebido también un régimen de proporcionalidad limitada.

Conforme a este sistema, es preciso distinguir las adquisiciones claramente asignables a operaciones determinadas, de aquéllas cuyo destino no es fácilmente discernible.

b.1.) Las adquisiciones, servicios o importaciones claramente identificables con operaciones afectas a impuesto otorgan total derecho a la recuperación de crédito fiscal.

b.2.) Las que se identifican con precisión con operaciones no afectas o exentas no pueden recuperarse como crédito, pasando a constituir simplemente un mayor costo para la empresa.

b.3.) En el caso de las adquisiciones de carácter general, a las que se suele denominar de uso común, este procedimiento establece un sistema de proporcionalidad para su recuperación.

Este sistema de proporcionalidad, a su turno, puede adoptar dos variantes, a saber:

- Un prorrateo de acuerdo a la utilización real de las adquisiciones entre las distintas operaciones de la empresa.

- Un prorrateo de acuerdo al valor de las ventas.

Desde un punto de vista teórico, la primera de estas alternativas es la más adecuada pues permite una asignación más precisa. Sin embargo, en la práctica es de muy difícil implementación, razón por la cual se utiliza con mucho mayor frecuencia el prorrateo en relación al valor de las ventas. Este sistema se encuentra consagrado en nuestra legislación en el artículo 23 N. 3 del D.L. N. 825 y 43 de su Reglamento.

El sistema de proporcionalidad genera, además, otra importante distorsión que es connatural al régimen de base financiera. El problema se plantea debido a que las compras de un período no se relacionan necesariamente con las ventas del mismo. De este modo, en la medida que las adquisiciones se hagan en períodos en que la utilización efectiva de las mismas no guarde

relación con la relación entre ventas exentas y afectas de dicho período, se pueden producir distorsiones a favor o en contra del contribuyente.

Supongamos, por ejemplo, que en el mes de enero de un año la empresa efectúa una importante inversión en bienes de capital que se utilizarán por iguales partes en la producción de bienes afectos y exentos de IVA. Si, por casualidad, en el mismo mes una gran parte de las ventas son afectas a impuesto, el mecanismo de la proporcionalidad se traducirá en que se producirá una recuperación excesiva de crédito fiscal. El fenómeno contrario ocurrirá si, en dicho mes, el porcentaje de ventas exentas es superior al de la utilización efectiva de los bienes de capital.

En resumen, el sistema de cálculo de recuperación proporcional de crédito fiscal plantea dos tipos de problemas:

- Una posible distorsión de carácter permanente debido a una disconformidad entre la utilización real de las adquisiciones de uso común y la relación entre el valor de las ventas afectas y exentas.

- Una distorsión de carácter temporal provocada por la circunstancia de que las adquisiciones de un período determinado pueden no tener necesariamente relación con las ventas afectas y exentas de dicho período.

VI. OPORTUNIDAD DE RECONOCIMIENTO DEL CREDITO.

Como hemos señalado, la norma general en esta materia consiste en otorgar un derecho amplio a la recuperación del impuesto soportado que diga relación con el proceso generador de valor agregado de la empresa.

En el caso de adquisiciones correspondientes a gastos generales o a compras que pasan a formar parte del costo directo de los bienes o servicios producidos, este criterio no suele producir distorsiones.

Sin embargo, el problema se plantea cuando se trata de adquisiciones de bienes del activo fijo, cuyo monto es normalmente bastante elevado y cuya utilización productiva se extiende por un largo período de tiempo.

En este caso la cuestión consiste en determinar si el impuesto soportado en este tipo de adquisiciones debe dar derecho a crédito fiscal por su monto total en el mes de la adquisición, o bien, si la recuperación del crédito debe diferirse en el tiempo.

Al respecto existen dos alternativas, a saber:

- Estas adquisiciones dan derecho a crédito por su monto total en el mes de la compra. Si, debido a su monto, se produce en dicho período un excedente de crédito éste será recuperable en los períodos siguientes.
- El crédito fiscal por este tipo de adquisiciones debe recuperarse por parcialidades a lo largo de diversos períodos mensuales. De aceptarse este criterio, una buena alternativa consiste en la recuperación del crédito en un período similar al de la depreciación de los bienes del activo fijo.

En nuestra legislación se permite la inmediata recuperación del crédito fiscal por este tipo de adquisiciones. En muchos casos, este sistema conduce a la generación de un excedente de crédito importante cuya recuperación inmediata resulta difícil atendido el volumen de las ventas.

VII. LOS EXCEDENTES DE CREDITO

1. Planteamiento del problema.

Hemos ya señalado que en un sistema de impuesto al valor agregado sobre base financiera las variables relevantes son las adquisiciones del período, independientemente de cuando se utilicen, y las ventas del mismo, independientemente de cuando se hayan producido los bienes.

Fácil resulta advertir que un mecanismo de esta naturaleza puede generar excedentes de crédito fiscal no recuperables en el mismo mes de su generación, en la medida que el crédito por las adquisiciones sea superior a aquél producido por las ventas. Esto puede ocurrir, principalmente, como consecuencia de importantes inversiones que den derecho a crédito fiscal o de ventas estacionales que no coincidan con el crédito ocasionado por las adquisiciones necesarias para producirlas. Esto último tiene lugar con mucha frecuencia en la actividad agrícola, en la que se efectúan las compras necesarias para el cultivo de los productos y la venta de los mismos tiene lugar meses después; el fenómeno puede ser mucho más grave aún en el caso de la actividad forestal, por razones obvias.

La existencia de importantes excedentes de crédito puede provocar pérdidas significativas al contribuyente debido a que el desembolso ocasionado con el pago del crédito sólo será recuperado mucho tiempo después.

Esta pérdida financiera puede producirse como consecuencia de dos circunstancias:

a) El hecho que el excedente de crédito fiscal no sea reajutable, existiendo inflación. De ser, así el proceso inflacionario va mermando el monto real del crédito utilizable, lo que naturalmente representa un menoscabo efectivo para la empresa.

Es por ello que las legislaciones suelen establecer el principio de la reajustabilidad del remanente de crédito fiscal. Así sucede en la nuestra, de acuerdo con la cual el excedente se convierte en unidades tributarias, ajustables de acuerdo a la variación de la inflación interna. Posteriormente dichas unidades tributarias son nuevamente reconvertidas de acuerdo con la equivalencia de la oportunidad de su utilización efectiva, con lo que se permite la aplicación del crédito por su valor real.

b) En segundo lugar, aún cuando el remanente de crédito sea reajutable, se produce una pérdida derivada de que dicho crédito no genera intereses en favor de la empresa.

De esta manera, si la empresa ha debido financiar el pago del crédito mediante préstamos, tendrá una pérdida efectiva equivalente a los intereses que deba pagar por la obtención de los recursos respectivos.

Por el contrario, si el crédito ha sido financiado con recursos propios la pérdida está representada de manera indirecta por la ausencia de los intereses que la empresa podría haber obtenido de haber colocado estos recursos en el mercado de capitales.

2. Soluciones

Las legislaciones suelen adoptar dos tipos de medidas para la recuperación de los excedentes de crédito fiscal.

a) Con un criterio de corto plazo, las legislaciones suelen permitir que el remanente de crédito fiscal de un mes pueda acumularse y aplicarse, en términos reajutados, al débito del mes o meses posteriores.

En la medida que la recuperación sea relativamente rápida, la pérdida no es significativa, pero puede llegar a serlo si el excedente de crédito es cuantioso en relación a los débitos mensuales.

b) Para solucionar este último problema las legislaciones suelen adoptar una solución de más largo plazo consistente en que el remanente de crédito acumulado durante un cierto período de tiempo puede aplicarse al pago de otros tributos, o bien, ser restituído en dinero al contribuyente.

En el texto original del D.L. N. 825 no se contemplaba esta posibilidad.

Al aprobarse el nuevo texto del D.L. N. 825, en el D.L. N. 1606, se estableció en su artículo 74 la posibilidad de que las empresas recuperaren por esta vía los remanentes de crédito fiscal acumulados durante seis meses.

Esta disposición fue posteriormente derogada, con el consiguiente perjuicio para los contribuyentes.

En la actualidad, la posibilidad de recuperación del excedente de crédito de seis meses ha sido parcialmente reestablecida respecto del IVA soportado en las adquisiciones de bienes y contrataciones de servicios destinadas a formar parte del activo inmovilizado de la empresa. Como gran parte de los problemas se generan precisamente debido al crédito fiscal originado en inversiones, el problema se ha solucionado en gran parte. Sin embargo, subsiste respecto de las compras de materias primas e insumos destinados a actividades con ventas estacionales.

VIII. RESUMEN

1. En nuestro país el impuesto sobre las ventas ha sido concebido como un tributo al valor agregado, plurifásico, de base financiera y con la modalidad de impuesto contra impuesto.

Esta forma de tributación, si bien posee notables ventajas presenta también inconvenientes, que se analizan en el artículo.

2. El primer problema dice relación con el efecto distorsionador de las exenciones. Cuando la exención es sobre la venta final, en realidad el efecto de desgravación favorece sólo al valor agregado generado en la última etapa de circulación del bien antes de llegar al consumidor final. Si la exención opera en una etapa intermedia, la consecuencia es más grave por el efecto de piramidación que se produce.

La distorsión se puede traducir, sea en una disminución del margen de comercialización del productor o comerciante, en un traspaso implícito de la mayor carga tributaria hacia el adquirente a través de un mayor precio que éste debe soportar, o en una mezcla de estas dos situaciones en la mayoría de los casos. La medida en que se produzca uno u otro efecto dependerá de factores extrajurídicos que dicen relación con la elasticidad de la oferta y demanda por el bien.

3. Un fenómeno del todo similar al descrito tiene lugar en la medida que existan especiales impuestos a las ventas no integrados al sistema de impuesto al valor agregado.

4. Desde un punto de vista teórico las exportaciones deberían estar afectas a IVA y exentas las importaciones. Sin embargo, por razones de política económica la situación es exactamente la contraria. También por razones de orden práctico las legislaciones permiten a los exportadores recuperar el IVA soportado en sus adquisiciones a pesar de que las exportaciones se encuentran exentas.

5. En principio, todo el IVA soportado por la empresa debería dar derecho a crédito fiscal, aún cuando sus ventas estén exentas, excepto aquél relativo a adquisiciones ajenas al giro empresarial. A pesar de ello las legislaciones suelen poner limitaciones a dicha recuperación. La principal restricción consiste en la imposibilidad de recuperar el IVA soportado en relación con operaciones no afectas o exentas de IVA. Cuando la empresa desarrolla a la vez operaciones gravadas y no gravadas se plantea el problema de establecer qué parte del IVA de uso común puede recuperarse como crédito, estableciéndose al respecto diversas reglas de proporcionalidad.

6. El IVA soportado en relación con las empresas de activo da derecho a crédito, pero algunas legislaciones postergan su aprovechamiento.

7. Los excedentes de crédito fiscal pueden recuperarse en los meses siguientes. Cuando el excedente se mantiene sin recuperación por un período significativo se suele otorgar a la empresa el derecho de utilizar dicho crédito en el pago de otras obligaciones tributarias o solicitar su devolución en dinero.