



REUTERS/PUNIT PARANJPE

Algunos compradores se pasean en un centro comercial de Bombay donde los artículos que compran están sujetos al impuesto al valor agregado (IVA). El IVA se carga en cada transacción de la cadena hasta que el producto final llega al consumidor, quien paga al último negocio la cantidad completa.

Los estados indios acuerdan la creación de un impuesto al valor agregado

A continuación podría seguir un impuesto sobre bienes y servicios si Nueva Delhi y los estados lo acuerdan

POR SUKUMAR MUKHOPADHYAY

MUCHOS GOBIERNOS SE HAN tropezado con las dificultades políticas de la reforma fiscal. Los imperativos económicos de un sistema más racional chocan contra la difícil política de ganadores y perdedores. Y en las federaciones, contra la lucha interna de poder entre los gobiernos.

Pocas reformas fiscales han probado ser más importantes, o difíciles, que el cambio de los impuestos sobre las ventas y la fabricación al impuesto al valor agregado, conocido como el IVA. En 2005, la India introdujo finalmente el IVA y en 2008 los últimos ocho estados reticentes

a hacerlo cedieron y reemplazaron sus impuestos sobre las ventas con el IVA.

El impuesto sobre la fabricación que recauda el gobierno central de la India ya pasó a un sistema de valor agregado llamado IVA central (CENVAT, por sus siglas en inglés), un cambio que empezó en 1986 y se ha ido extendiendo desde entonces. Ha significado una lucha para el nuevo régimen tanto a nivel del gobierno central como del estatal, y todavía dista mucho de ser óptimo.

El reto federal reside en que las unidades constitutivas tienen facultades para recaudar los impuestos sobre las ventas y la fabricación en muchas federa-

ciones. Estos impuestos son bastante fáciles de administrar a nivel subnacional. Pero el IVA es mucho más difícil de administrar a ese nivel y requiere, como mínimo, que los elementos principales de su diseño estén coordinados a lo largo y ancho de la federación. Por este motivo, los países federales que quieran cambiar al IVA deben resolver cómo pasar de un régimen descentralizado a uno coordinado.

¿Para qué hacer el esfuerzo? Los impuestos sobre las ventas y la fabricación tienen el defecto desde el punto de vista económico de ser impuestos que se aplican sobre los insumos de los bienes y servicios de un país. Por lo tanto, apoyan más las importaciones que la producción nacional; pueden implicar gravámenes repetidos o en "cascada" conforme los elementos de la cadena productiva se

Sukumar Mukhopadhyay, ex miembro de la Junta Central del Servicio de Aduanas de la India, escribe sobre temas económicos y tributarios. Se puede establecer contacto con él escribiéndole a smukher2000@yahoo.com



acercan hacia el producto final (por consiguiente, el gravamen sobre los productos con cadenas de producción más largas es mayor) y, si no se aplica una exención específica, también gravan las exportaciones.

Un IVA evita esos problemas. Se recauda en cada transacción en la cadena productiva conforme los negocios compran insumos y venden sus productos a otros negocios hasta que el producto final llega al consumidor. Cada negocio cobra el IVA en su punto de venta, pero se le acredita el IVA que pagó en sus insumos. De esta forma, en cada una de las transacciones, el nuevo impuesto neto se aplica sólo sobre el “valor agregado” en esa etapa de la cadena. El consumidor final paga al último negocio la cantidad total del IVA. Este sistema es neutro: grava todos los productos finales de la misma manera. El IVA normalmente es reembolsado cuando un producto es exportado y su importación está gravada.

Muchas de las exenciones de los antiguos impuestos quedaron abolidas en la India durante el cambio al IVA para que el nuevo régimen fuera más neutro. Sin embargo, la desaparición de las exenciones puede desatar protestas, como sucedió en 2007 cuando los tejedores del estado de Orissa objetaron el retiro de la exención de impuestos sobre saris, toallas y otros artículos.

Los negocios en pequeña escala estaban en contra del IVA porque les requería llevar un registro pormenorizado de documentos y contabilidad. A muchos negocios les faltaba voluntad para cooperar con el gobierno en el nuevo impuesto.

Sin embargo, las grandes industrias estaban a favor del IVA por el beneficio indiscutible que recibirían, ya que les significaría acreditar sus insumos. Resultó que los ingresos del IVA fueron menores a los obtenidos de la recaudación de impuestos a las ventas en muchos estados durante los primeros dos años. Por consiguiente, el gobierno central tuvo que compensar de

manera sustantiva a los estados, en apego al arreglo que se hizo para los primeros tres años.

Además, quienes se oponían al impuesto dijeron que el cambio al IVA no garantizaba que la recaudación fuera mayor o que se redujera la evasión fiscal, las dos justificaciones principales del nuevo orden.

El apoyo del gobierno central

El sistema de IVA fue adoptado por los estados con la aprobación entusiasta de la coalición gobernante en Nueva Delhi, encabezada por el Partido del Congreso del primer ministro Manmohan Singh.

En 2004, cuando la coalición de Singh llegó al poder, muchos estados aún eran gobernados por el partido de oposición, el Bharatiya Janata (BJP, por sus siglas en inglés). En esos estados, los gobiernos encabezados por el BJP y sus aliados no tenían la disposición para cooperar con el Partido del Congreso que los había vencido a nivel nacional.

Dijeron que no introducirían el IVA porque desataría una agitación entre los comerciantes. Irónicamente, un gobierno de coalición encabezado por el BJP ya había desplegado antes una campaña activa a favor de la introducción del IVA. El gobierno de Tamil Nadu, aunque no estaba gobernado por el BJP, también se rehusó a cooperar.



El empleado de una tienda en Jaipur, Rajastán, sentado ante su selección de saris multicolores. Los tejedores de saris protestaron porque se le cargó el IVA a sus artículos hechos a mano en 2007.

Los estados que objetaron la introducción del IVA querían mantener el impuesto a las ventas porque les daba un incremento de ingresos constante. Sin embargo, el propósito del IVA es beneficiar a los gobiernos, que a fin de cuentas sufren una menor evasión por el registro en papel que los minoristas deben guardar.

[FAVOR DE CONTINUAR EN LA PÁGINA 30]

¿Qué estados deberán recibir el IVA?

La India es un país federal donde cada estado impone su propio IVA. Los regímenes con IVA descentralizado representan retos mayores.

En los países federales con regímenes descentralizados se presenta siempre el problema de quién debe recibir el IVA cuando los productos cruzan las fronteras internas. En los sistemas basados en el lugar de origen, la tasa del IVA se establece en el estado del vendedor, mientras que en un sistema basado en el lugar de destino, la tasa del IVA se establece en el estado donde se encuentra el

comprador.

La India tiene un sistema basado en el lugar de destino, pero no acredita el impuesto en el comercio interestatal. Esto significa que el estado donde reside el comprador carga el total del IVA y no hace deducciones a quienes se encuentran en otros estados que lo pagaron en etapas previas de la producción. Un estado del país con un gran volumen de ventas a clientes de otros estados estará gravando los insumos, mientras que aquel estado con grandes importaciones recibirá una parte desproporcionada del impuesto sobre las ventas finales.

Si bien un sistema descentralizado con base en el lugar de origen es más fácil

de administrar en tanto que no necesita una vigilancia estrecha de las ventas fuera de su demarcación, tiene la desventaja de que grava ciertos insumos de la producción. En principio, en un sistema con base en el lugar de destino se pueden evitar estas distorsiones cuando existen acreditaciones interestatales.

En los sistemas descentralizados, los regímenes con base en el lugar de destino con acreditación interestatal son más coherentes con los principios del IVA. Sin embargo, el costo administrativo y la complejidad de esos sistemas pueden ser muy elevados. Un sistema meramente federal es mucho más sencillo y tiene costos más bajos.

INDIA

[CONTINÚA DE LA PÁGINA 27]

Antes de la implementación del IVA era fundamental resolver cómo compartirían el gobierno central y los estados el ingreso y si los diferentes estados podrían fijar tasas impositivas distintas. El segundo punto fue quién recaudaría el nuevo impuesto: ¿el gobierno central o los estados?

La India había observado cómo Canadá había introducido el IVA con relativa eficacia. Aprendió las lecciones negativas de la experiencia de Brasil sobre lo que no debía hacer, dado que el gobierno federal y los estados impusieron un IVA distinto.

A continuación surgió la pregunta de cómo implementar un impuesto sobre los bienes y servicios que combinara el impuesto sobre los servicios ya existente con el IVA. El problema clave antes de que la implementación de un sistema de impuesto sobre bienes y servicios se generalizara en la India este año, era la situación en que se encontraba el IVA existente, que no es uniforme ni global, metas largamente buscadas por economistas, empresas y la mayor parte de los políticos.

El debate sobre las tasas impositivas

El IVA tiene tres aspectos esenciales en cada federación: la base impositiva (el valor del artículo gravado), la tasa impositiva y el mecanismo de recaudación.

La Constitución de la India contiene tres listas de competencias: la lista de la Unión, o competencias del gobierno central; la lista estatal, o competencias de los estados, y la lista concurrente, o competencias compartidas por los estados y el centro.

La Constitución de la India confiere facultades impositivas al gobierno central para recaudar aranceles aduanales sobre las importaciones y exportaciones e impuestos de consumo sobre bienes manufacturados, adicionales a la facultad de gravar los servicios.

La lista de competencias de los gobiernos estatales de la India incluye el gravamen sobre la venta de bienes. Los estados implementaron un IVA estatal con cuatro tasas: cero sobre los productos básicos (productos no procesados y naturales) y aquéllos de carácter social; uno por

ciento sobre el oro, la plata, los ornamentos, el té subastado a granel; cuatro por ciento sobre las materias primas, los medicamentos y drogas, los bienes de capital y cerca de 300 categorías más; y 12.5% sobre el resto de los artículos, que en general son bienes manufacturados. Esta lista se ha modificado con el tiempo.

Aun cuando el objetivo último del gobierno central sea el establecimiento de una tasa uniforme, muchos bienes de importancia local fueron presentados como casos especiales que ameritaban tasas más bajas.

De manera gradual, fueron apareciendo otras excepciones; la última, surgió en marzo de 2007 cuando el estado de Bengala Occidental anunció la reducción de impuestos sobre componentes industriales y artículos como el queroseno. Algunos economistas apoyan esta práctica en nombre del federalismo fiscal, pero otros la llaman “caos fiscal”.

“Contabilidad complicada”

El IVA estatal se aplica hasta la etapa de venta al menudeo, que también queda incluida. Algunas veces los minoristas absorben el IVA, especialmente cuando están liquidando las existencias.

A los comerciantes les resulta complicado llevar los registros financieros del IVA. Primero, sólo se pueden acreditar los impuestos sobre los insumos equivalentes a materiales o mano de obra que procedan del mismo estado. Segundo, no se hace ninguna acreditación por el pago del impuesto central sobre las ventas que aún no se fusiona con el IVA. Se trata de un impuesto interestatal sobre las ventas que impone el estado en donde se venden los bienes. Este impuesto era de cuatro por ciento en 2005, ahora es de dos por ciento y quedará reducido a cero en 2010. Sin embargo, la pérdida que representa para los estados, en particular para los estados con mayor exportación, posiblemente sea compensada por el gobierno central.

Así, la combinación exitosa de los impuestos sobre las ventas y la manufactura en el IVA y el CENVAT en la India es sólo el primer paso. Muchos gobiernos y economistas buscan algo de mayor magnitud. Su objetivo último es crear un impuesto que englobe otros más para extender el IVA de los bienes a los servicios. A este impuesto se le ha llamado impuesto

a los bienes y servicios y es conocido como GST por sus siglas en inglés.

Un paso crucial en esta dirección sería que se le otorgara a los estados el derecho de cobrar un impuesto por servicios. Las deliberaciones entre el gobierno central y los estados acerca del GST están en curso. Un comité que está a cargo del análisis de las relaciones políticas y económicas entre los gobiernos podría recomendar cambios radicales en la estructura federal. Estas deliberaciones se han celebrado a puerta cerrada, pero los informes de los medios de comunicación especulan sobre la idea de que tanto los estados como el gobierno central tendrán su propio GST, que se denominará GST dual.

La pregunta administrativa que no ha sido contestada es: “¿Quién recaudará un impuesto sobre una sola base combinada: el gobierno central o los estados?” Puede ser muy difícil lograr que los estados y el gobierno central acuerden una respuesta.

Al final, puede darse una de tres soluciones:

- un solo GST para toda la nación recaudado por el gobierno central
- un solo GST recaudado por los estados, posiblemente con tasas distintas en cada estado
- un “GST dual” compuesto de un GST estatal y un GST del gobierno central

Si la India se diera por vencida en el establecimiento de un solo GST nacional, podrían fusionarse de manera más integral los CENVATS que ya existen con el impuesto sobre el servicio a nivel estatal. El IVA actual podría enriquecerse permitiendo que se acreditaran los insumos interestatales estableciendo una o dos tasas impositivas en lugar de las cuatro que existen ahora. Los gobiernos actuales a nivel estatal o central no han hecho un esfuerzo serio para avanzar en esa dirección.

A nivel nacional, el presupuesto central para el período de 2008-2009, anunciado en febrero de 2008, será el último presupuesto que ejerza el gobierno actual; un nuevo presupuesto será presentado después de las próximas elecciones nacionales, de manera que los analistas no esperan que haya mucha oportunidad para establecer un GST global ni siquiera en abril de 2010. 