



**“Análisis de la posibilidad de un IVA diferenciado
para alimentos básicos en Chile.”**

**TESIS PARA OPTAR AL GRADO DE
MAGÍSTER EN ANÁLISIS ECONÓMICO**

**Alumna: Antonia Cabrera Barrios
Profesor Guía: Manuel Agosin Trumper**

Santiago, Agosto 2024

I) Introducción:

"Chile se encuentra entre los países de la OCDE con mayor desigualdad de ingresos, lo que se refleja en brechas significativas en áreas como el acceso a la educación, la salud, la vivienda y las oportunidades laborales" (OCDE, 2021). La disparidad en la distribución de ingresos es un desafío fundamental que enfrenta Chile y que impacta profundamente en su sociedad y economía. Esta realidad plantea la urgente necesidad de implementar medidas que promuevan una mayor equidad y justicia social.

En este contexto, el cual se vio empeorado con la pandemia del Covid-19, el análisis y eventual implementación de un Impuesto al Valor Agregado (IVA) diferenciado en ciertos bienes emerge como una posible herramienta para abordar esta problemática y promover una distribución más equitativa. Uno de los casos más interesantes a analizar es la reducción del IVA para alimentos. Según Cnossen (2017), "los cambios en los niveles de los tipos reducidos del IVA para los productos alimenticios siguen diferentes estrategias estatales, ya sea introduciendo tipos reducidos del IVA en todos los productos alimenticios o implementando varios tipos reducidos del IVA en diferentes tipos de productos alimenticios". En este documento nos centraremos en el segundo enfoque, específicamente en el de reducción de tasas para alimentos básicos o de primera necesidad.

Por lo tanto, la pregunta que guiará este estudio es: ¿Es viable y beneficioso implementar un IVA diferenciado para alimentos básicos en Chile?

Para abordar esta interrogante, se empleará una metodología que combina el análisis del IVA y su función tanto en el contexto chileno como en el mundial, con un enfoque teórico y comparativo que evalúa experiencias de otros países que han implementado un IVA diferenciado, focalizando el análisis en la reducción del IVA para los alimentos básicos. Los beneficios de la metodología incluyen un marco teórico sólido, un enfoque multidimensional y una rica comparación internacional que proporciona lecciones valiosas. Sin embargo, presenta limitaciones como la dependencia de estudios externos, la falta de datos empíricos locales específicos y la complejidad en la comparación de diferentes sistemas fiscales.

En primer lugar, se realizará un análisis breve del IVA, examinando su estructura, funcionamiento y efectos en la economía y la sociedad, proporcionando así el marco conceptual necesario para comprender las implicancias de una posible diferenciación de este impuesto en Chile.

Luego, se detallarán las razones por las que se argumenta usar tasas reducidas de IVA, como aliviar la carga fiscal de los hogares de bajos ingresos, fomentar el desarrollo económico y aumentar el consumo de bienes meritorios. Posteriormente, se llevará a cabo una revisión exhaustiva de la teoría económica y la literatura especializada, que abarca una amplia gama de fuentes, tales como trabajos académicos, opiniones de expertos y análisis de políticas implementadas en diversos países, explorando detenidamente las complicaciones asociadas con la implementación de un IVA diferenciado. A través de un enfoque crítico, se evaluarán los argumentos en contra de esta medida, considerando su impacto en las finanzas públicas, la eficiencia económica, el efecto en equidad y otros aspectos relevantes para la política pública. Por último, se concluirá acerca del tema.

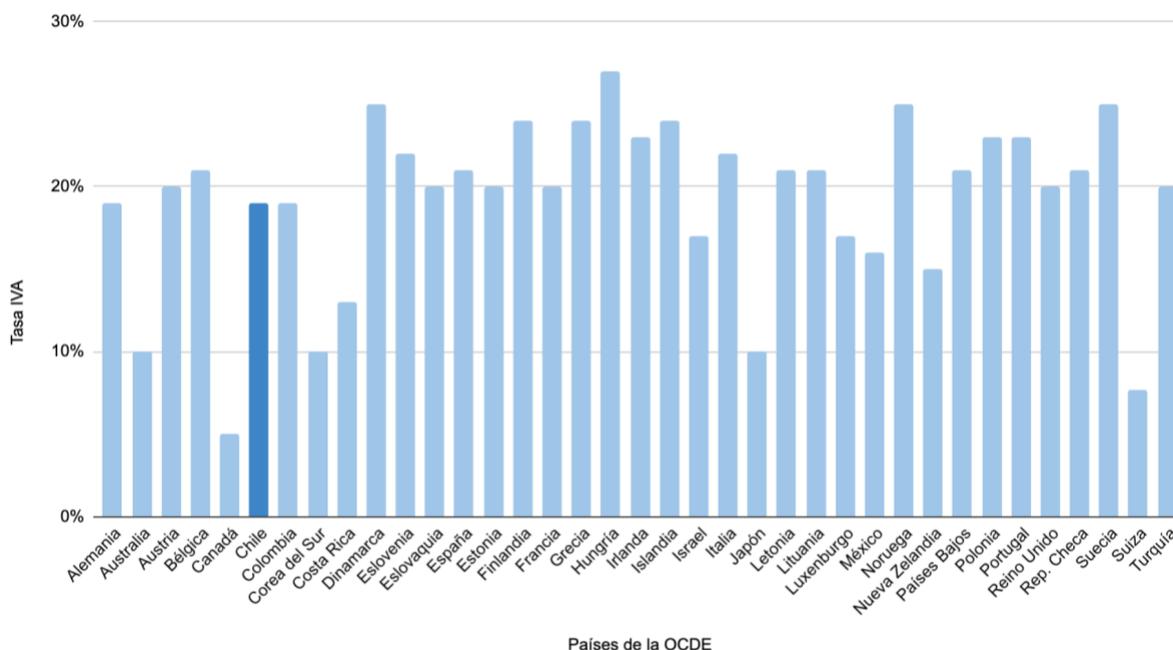
II) Un breve contexto sobre el IVA:

El IVA es un impuesto indirecto que grava el consumo de bienes y servicios en la mayoría de los países del mundo, incluido Chile. Según Abramovsky (2017), el IVA presenta varias ventajas en comparación con los impuestos tradicionales a los que ha reemplazado, particularmente en su método de recaudación y en la adhesión al principio de fiscalidad óptima. “Los insumos intermedios (aquellos que son en sí mismos el resultado de un proceso de producción) adquiridos por las empresas generalmente no deberían estar sujetos a impuestos, esto evita distorsionar las decisiones de producción de los comerciantes, permitiéndoles elegir qué es más eficiente.”

La base imponible del IVA se calcula restando el valor del IVA pagado sobre los insumos que una empresa utiliza en la producción (también conocido como crédito fiscal) del IVA recaudado en la venta de estos productos (conocido como débito fiscal), lo que asegura que solo se grave el valor añadido en cada etapa de la cadena de producción. Esto ayuda a evitar la cascada de impuestos al eliminar la duplicación en la tributación de un mismo bien o servicio, garantizando que el impuesto final lo pague el consumidor. Permitiendo así, un sistema fiscal más transparente y eficiente.

El IVA se caracteriza por ser un impuesto recaudador, en cadena piramidal y con una base amplia. En Chile, fue implementado en 1973 en reemplazo del Impuesto a la compraventa y actualmente se sitúa en un 19%. Esta cifra se alinea estrechamente con el promedio de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), que es del 19.4% (Ver figura 1).

Figura 1: Las tasas del IVA en la OCDE.



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la OCDE (2022).

A lo largo de su historia, el porcentaje del IVA ha experimentado variaciones significativas. Inicialmente, comenzó en un 20%, pero en junio de 1988, se redujo al 16%. Sin embargo, apenas cinco años más tarde, en un ajuste fiscal, se elevó al 18%. Desde el año 2003, se ha mantenido en el 19%, consolidándose como un elemento estable en el panorama tributario chileno.

“La importancia y el papel del IVA aumentan constantemente, sustentados no sólo en la competencia económica leal lograda a través de la neutralidad, uniformidad, simplicidad y eficiencia de este impuesto, sino también en el hecho de que representa una de las principales fuentes de ingresos del presupuesto estatal” (Bánociová & Ťahlová, 2018). En la misma línea, Yañez (2005) confirma: “El IVA ha sido un instrumento fundamental para la recaudación fiscal en Chile, contribuyendo de manera significativa al financiamiento del Estado. Además, ha permitido simplificar el sistema tributario y reducir la evasión fiscal.”

La versión plana del IVA, la cual se utiliza en Chile, no es la única que existe. La gran mayoría de los países de la OCDE utilizan un IVA diferenciado. Ejemplos de esto es cuando se le aplica un IVA reducido a alimentos, libros, transporte público, etc (ver tabla 1).

Tabla 1: Ejemplo de IVAs diferenciados en países de la OCDE.

País	Tasa Estándar de IVA	Tasa Reducida para Alimentos y Bienes Esenciales
Alemania	19%	7% (alimentos básicos y libros)
Francia	20%	5.5% (alimentos básicos)
España	21%	10% (alimentos no básicos), 0% (alimentos básicos)
Reino Unido	20%	0% (alimentos básicos)
Italia	22%	10% (alimentos), 4% (alimentos básicos)
Países Bajos	21%	9% (alimentos y medicamentos)
Suecia	25%	12% (alimentos), 6% (libros, transporte público)
Irlanda	23%	0% (alimentos básicos)
Portugal	23%	6% (alimentos básicos), 13% (otros alimentos)
Grecia	24%	13% (alimentos), 6% (medicamentos)

Fuente: Elaboración propia en base a datos de OCDE (2022).

Algunas personas podrían encontrar sorprendentes estas políticas de IVA diferenciadas, ya que en muchos casos se aplican por lo menos tres tasas distintas. Se explican ya que los europeos no avalan la focalización de las políticas públicas. Para ellos, si un bien amerita tener un impuesto bajo, entonces simplemente debe ser gravado con un impuesto bajo, incluso si se reduce significativamente la recaudación.

III) Justificaciones para el uso del IVA diferenciado:

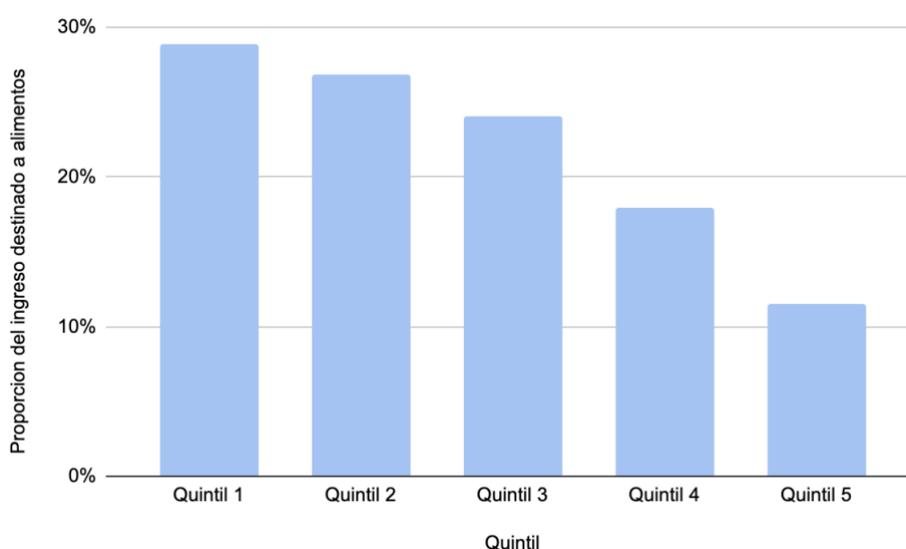
Hay varias razones por las cuales distintos países utilizan el IVA diferenciado como una herramienta de política pública. Algunas de ellas serán presentadas a continuación:

Aliviar la Carga Fiscal de los Hogares de Bajos Ingresos:

La reducción del IVA para bienes básicos beneficia a los hogares de bajos ingresos ya que alivia la carga fiscal a la cual se ven enfrentados. Los bienes básicos como alimentos, medicamentos, productos de higiene etc., son elementos que se consideran esenciales para la subsistencia, y se dice que gravarlos con una tasa impositiva alta impactará de manera desproporcionada a los hogares de bajos ingresos, ya que son estos quienes destinan una mayor proporción de su presupuesto en la compra de este tipo de productos.

Como se observa en la figura 2, los hogares en Chile del quintil 1 destinan aproximadamente el 28,9% de su ingreso a alimentos básicos, mientras que los hogares del quintil 5 destinan un 11,5%. Esta diferencia resalta la mayor vulnerabilidad de los hogares chilenos de bajos ingresos a los impuestos sobre alimentos básicos. Por ejemplo, al aplicar una tasa reducida de IVA a alimentos básicos como verduras, huevos y frutas, se busca aliviar la carga tributaria que enfrentan los sectores más vulnerables, aumentando su capacidad de consumo y mejorando su calidad de vida.

Figura 2: Proporción del ingreso destinado a alimentos según quintil.



(1) Quintiles contruidos en base al ingreso disponible per cápita del hogar.

Fuente: Elaboración propia en base a datos del INE (2018).

Estimular Desarrollo Económico

Reducir las tasas de IVA en sectores específicos puede estimular la actividad económica en esas áreas al aumentar la demanda y la producción. Este incremento en la producción puede

llevar a economías de escala, mejorando la eficiencia y reduciendo los costos unitarios. Además, el aumento en la actividad de un sector puede generar efectos multiplicadores, impulsando el crecimiento en otros sectores relacionados a través de mayores demandas de insumos y servicios. En conjunto, estas dinámicas contribuyen al crecimiento económico.

Aumentar el Consumo de Bienes Meritorios

Los bienes meritorios son aquellos que su consumo se considera positivo para la vida de las personas y que por lo tanto debieran ser más consumidos para aumentar el bienestar de la población. Entre ellos podemos encontrar alimentos básicos, alimentos saludables, medicamentos, libros, transporte público etc. Al reducir el impuesto sobre este tipo de bienes, se facilita su acceso a individuos de menores recursos y en consecuencia a un mayor número de personas, promoviendo así una sociedad más saludable y educada.

IV) Complicaciones del IVA diferenciado:

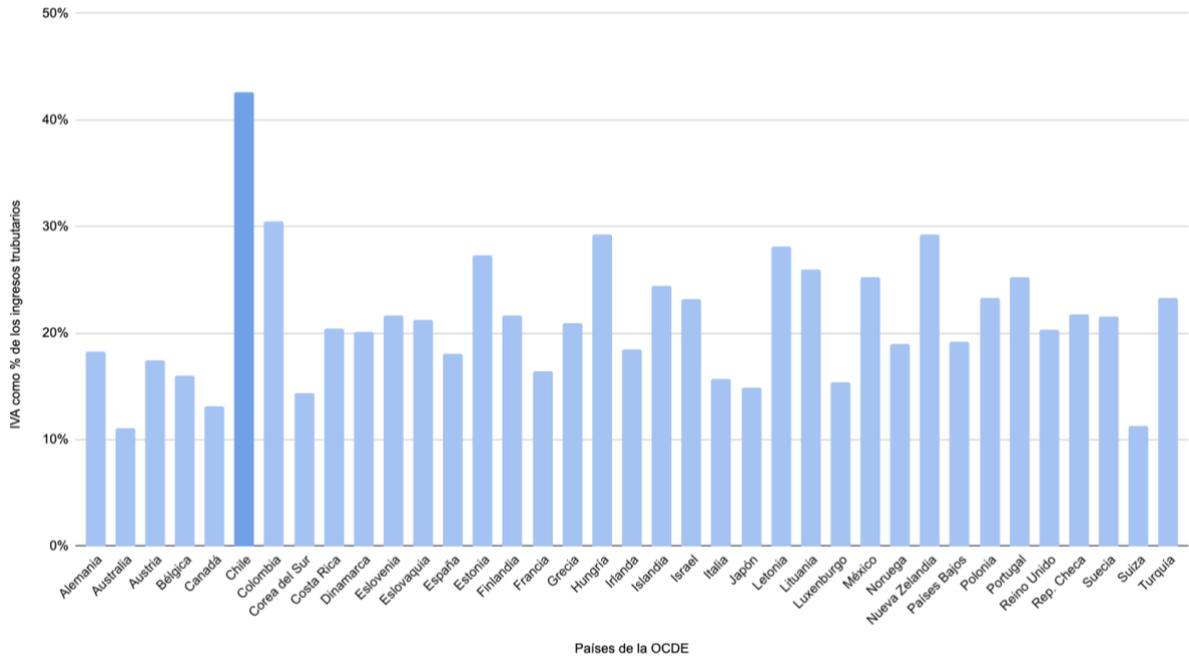
A pesar de sus buenos objetivos, la utilización del IVA diferenciado como herramienta de política pública conlleva ciertos inconvenientes que no le permiten alcanzar sus objetivos de manera simple. A continuación revisaremos cada una de estas complicaciones abordando distintas perspectivas de la economía:

Visto desde la perspectiva de las finanzas públicas:

“En finanzas públicas se entiende que el objetivo primordial de los impuestos es proveer a las autoridades de gobierno los recursos que son necesarios para el financiamiento de las actividades que éste realiza en cumplimiento de las funciones económicas, políticas y sociales encomendadas al Estado” (Yáñez, 2016).

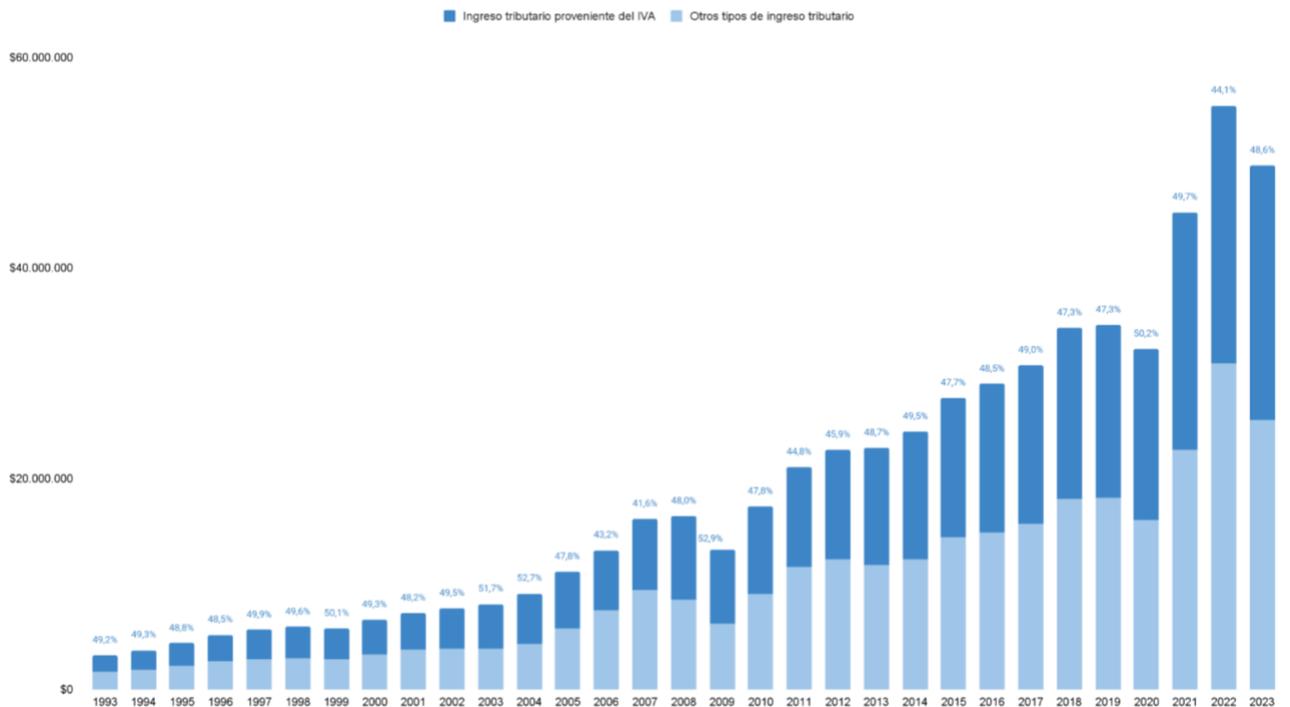
El IVA es un impuesto que desempeña un papel crucial en la recaudación fiscal. De hecho, Chile es el país de la OCDE donde los ingresos provenientes del IVA representan el mayor porcentaje de los ingresos tributarios (ver figura 3). Su contribución a los ingresos tributarios es constante a lo largo del tiempo, aportando aproximadamente la mitad de estos cada año (ver figura 4). Por lo tanto, una reducción en la tasa de este impuesto generaría directamente una menor recaudación fiscal, lo que resultaría en una disminución de la inversión en programas sociales dirigidos de manera más eficaz a la población vulnerable.

Figura 3: Porcentaje proveniente del IVA en los ingresos tributarios en países OCDE.



Fuente: Elaboración propia en base a datos de OCDE (2022).

Figura 4: El IVA en los ingresos tributarios de Chile.



Fuente: Elaboración propia en base a datos de SII (2023).

Además, la aplicación de tasas impositivas más bajas en ciertos bienes conlleva una tendencia natural hacia un cambio en los patrones de consumo, donde se observa una preferencia por productos gravados con impuestos más bajos en detrimento de aquellos con tasas más altas (García, 2021).

Visto desde la perspectiva de la promoción de equidad:

Una de las principales razones por las que se suele argumentar a favor del uso de IVAs diferenciados es la disminución de la desigualdad. Normalmente, los argumentos distributivos se fundamentan en la idea de que el IVA es regresivo y, por lo tanto, se requieren medidas como tasas diferenciadas para mitigar sus repercusiones negativas en la equidad. No obstante, Engel et al. (1999) destacan que, a pesar de que el sistema tributario chileno es ligeramente regresivo, la cantidad recaudada a través del IVA tiene un efecto mayor en la reducción de la desigualdad de ingresos que los impuestos progresivos, esto a través de la focalización del gasto público.

La aplicación de tasas diferenciadas sobre bienes específicos podría promover una distribución de ingresos más equitativa, siempre y cuando se cumpla la siguiente condición: que la canasta de consumo de la población de ingresos más bajos sea significativamente diferente que la de la población de ingresos más altos. Esta condición es crucial, ya que implica que el beneficio estará bien focalizado. En cambio, si los productos son consumidos tanto por ricos como por pobres, la reducción no tendrá un impacto positivo en la igualdad ya que en términos absolutos estará beneficiando más a los ricos que a los pobres.

Al focalizarnos en la aplicación de un IVA diferenciado para alimentos observamos que tanto las personas de bajos ingresos como las de altos ingresos suelen adquirir productos básicos para alimentarse. Esto significa que, en términos generales, las canastas de alimentos básicos de ambos grupos no son demasiado distintas. La diferencia crucial radica solo en la calidad y cantidad de los productos consumidos; mientras que la población más acomodada tiende a adquirir más alimentos y de mayor calidad, la población de bajos ingresos opta por menos productos y más económicos.

Este patrón de consumo adoptado por los más ricos genera que la rebaja de impuestos los beneficie de manera más significativa que a los pobres. Esto se debe a que la proporción del ingreso destinada a bienes básicos de los ricos es muy baja en comparación con la de los pobres; sin embargo, el valor de sus gastos en estos bienes es muy superior en términos absolutos, lo que genera un efecto contrario a mayor igualdad. Este mismo argumento se puede aplicar a bienes como medicamentos y libros.

En resumen, aunque el IVA diferenciado puede parecer una solución prometedora para reducir la desigualdad, su implementación puede resultar en beneficios desproporcionados para los más ricos, contraviniendo el objetivo de equidad. El argumento aquí se basa en que los ricos gastan muchísimo más en alimentos, medicamentos y libros que los pobres. Por lo que, no solo se verán beneficiados en términos absolutos sino que también se perderá mucha recaudación, que se usa para programas orientados a ayudar a los pobres. Como sugieren Engel et al. (1999), enfoques alternativos como la focalización del gasto público podrían ser más efectivos para lograr una mayor igualdad.

Otro punto relevante a considerar es que la disminución de impuestos no siempre beneficia al consumidor final, debido a que también está influido por diferentes factores, como la competencia, demanda y la oferta en el mercado de los productos específicos. En un mercado donde existe competencia y una demanda y oferta con alta elasticidad-precio, la teoría económica sugiere que un ajuste en los impuestos se verá principalmente reflejado en el precio de los productos.

La competencia juega un rol importante, ya que en un mercado competitivo, los vendedores tendrán más incentivos para trasladar el beneficio de la reducción de impuestos al consumidor final con el fin de ganar o mantener su cuota de mercado. Sin embargo, en mercados con un nivel de competencia más bajo, las empresas pueden optar por quedarse una parte significativa del ahorro fiscal, en lugar de reducir los precios a los consumidores finales. Siguiendo esta misma lógica, en mercados oligopólicos o monopolísticos, donde son pocas las empresas que controlan la oferta, es menos probable que las reducciones de impuestos se trasladen a los precios de los consumidores finales.

En cuanto a la competencia de alimentos básicos en Chile, este mercado está compuesto por supermercados, tiendas de conveniencia, mercados locales y ferias. El mercado chileno de supermercados está concentrado y controlado por unas pocas grandes cadenas, como Cencosud (Jumbo y Santa Isabel), Walmart Chile (Lider y Express de Lider), y SMU (Unimarc). Sin embargo, muchos de los productos básicos que estos supermercados venden también se pueden encontrar en otros lugares, como tiendas de conveniencia, mercados locales y ferias libres, lo que hace que la competencia se vuelva más intensa y hace menos probable que la rebaja de IVA no se vea reflejada en los precios finales.

El problema surge en localidades fuera de Santiago, donde la competencia suele ser más baja. En estos lugares, el traspaso de la disminución de impuestos podría no verse reflejado en los precios finales. Gómez-Lobo y González (2007) confirman que en el mercado de supermercados en Chile, los precios de los alimentos tienden a ser más altos cuando hay una mayor concentración de mercado. Esto se debe a la menor presencia de competidores, lo que permite a las pocas empresas dominantes mantener precios más altos y absorber parte del beneficio de la reducción de impuestos. Este efecto podría intensificarse en localidades más pequeñas, donde la concentración del mercado es mayor y la competencia es más limitada. La falta de competencia en estas áreas no solo perjudica a los consumidores en términos de precios más altos, sino que también acentúa las desigualdades, ya que muchos de los individuos de bajos recursos residen en estas localidades.

Por otro lado, la elasticidad de la demanda también toma un rol importante ya que mide el cambio en la conducta de los consumidores cuando hay un cambio en el precio de un producto. Si la demanda del bien tiene una baja elasticidad-precio, los consumidores variarán poco su consumo del bien ante un aumento o disminución de precios. En este caso, los productores tendrán más incentivos a no bajar los precios significativamente, manteniendo la mayor parte del beneficio de la reducción del impuesto para ellos mismos.

En cuanto a la elasticidad de los alimentos básicos, estos suelen tener una demanda inelástica. Esto significa que la cantidad demandada de estos productos no cambia de manera drástica cuando hay cambios en su precio. La razón por la cual sucede esto es que los alimentos básicos son necesarios para vivir, y las personas necesitan comprarlos

independientemente de su precio. Por otro lado, no existen sustitutos perfectos para muchos de estos alimentos, lo que obliga a los consumidores a comprarlos incluso cuando sus precios suben.

Estudios empíricos realizados por Bernal (2018) y Cornelsen et al. (2015) indican que, en general, aunque la elasticidad de la demanda varía según el alimento y el contexto económico, los alimentos básicos tienden a mostrar una demanda relativamente inelástica. Dado que la elasticidad precio de la demanda de alimentos básicos es baja, la transferencia de carga tributaria al consumidor es cercana a uno, por lo que rebajas en las tasas del IVA, no se verían completamente reflejadas en los precios.

Además, la elasticidad de la oferta es crucial en la transmisión de una reducción del IVA a los precios finales de los bienes. Cuando la oferta es elástica la cantidad que los productores ofrecen responde de manera considerable a cualquier cambio en el precio, en este caso ellos pueden ajustar fácilmente la cantidad que ofrecen cuando varía la demanda. Si la oferta y la demanda son elásticas, los precios finales bajarán porque los productores estarán dispuestos a incrementar la producción para aprovechar el aumento en la cantidad demandada.

La elasticidad de la oferta de alimentos puede variar dependiendo del tipo de alimento y del período de tiempo considerado. En general, la oferta de alimentos agrícolas los cuales varios de ellos son considerados alimentos básicos tiende a ser inelástica en el corto plazo debido a que la producción agrícola está sujeta a factores como el clima, la disponibilidad de tierras y la tecnología, que limitan la capacidad de los productores para ajustar rápidamente la cantidad producida en respuesta a cambios en los precios. Sin embargo a largo plazo esta suele volverse más elástica (Shepherd, 1947).

En resumen, el uso de tasas diferenciadas del IVA para reducir la desigualdad presenta limitaciones importantes. Aunque se argumenta que el IVA es regresivo, Engel et al. (1999) indican que la recaudación del IVA puede reducir la desigualdad más efectivamente que los impuestos progresivos, debido a la focalización del gasto público. En el caso de los alimentos básicos, tanto ricos como pobres los consumen, aunque en diferentes cantidades y calidades. Esto significa que la reducción del IVA podría beneficiar más a los ricos en términos absolutos, contraviniendo el objetivo de equidad y reduciendo la recaudación fiscal necesaria para programas sociales. La oferta de alimentos básicos es inelástica a corto plazo y la demanda es inelástica, lo que limita la capacidad de los precios para bajar significativamente al menos en el corto plazo. En áreas con baja competencia, como fuera de Santiago, las empresas pueden absorber los ahorros fiscales, manteniendo precios altos. Por lo tanto, un IVA diferenciado puede no lograr los efectos deseados en equidad, siendo la focalización del gasto público una alternativa más efectiva para beneficiar a la población de bajos ingresos.

Visto desde la perspectiva de la eficiencia administrativa:

"Un requisito clave para los impuestos recaudadores, como el IVA, es minimizar los costos de administración del sistema tributario, que incluyen los gastos de recaudación y supervisión" (Yáñez, 2016). Diversos autores concuerdan en que la aplicación de varios tipos de tasas aumenta las cargas administrativas y de cumplimiento. Estudios realizados por Tait (1988) y Bogetić y Hassan (1993) confirman que los costos de administración y cumplimiento aumentan significativamente con el incremento en la diversificación de las tasas del IVA. Por

lo tanto, la diferenciación de tasas, al incrementar los costos, puede tener un impacto negativo en los ingresos fiscales. Estos costos se disparan a medida que aumenta el número de diferenciaciones.

“En particular, el uso de tipos múltiples de tasas requiere que los sistemas de contabilidad, facturación y declaración de impuestos registren por separado las compras y ventas que implican diferentes tipos de IVA. Por el contrario, un tipo único de IVA permite sistemas de declaración más sencillos y con menos posibilidades de error” (Thomas, 2024).

A medida que aumenta el número de tipos de IVA, los formularios fiscales se vuelven mucho más complicados y no solo aumenta la posibilidad de error, tanto por parte del contribuyente como de los funcionarios de Hacienda, sino que también se incrementa rápidamente el potencial de evasión (Tait, 1988). Agha y Haughton (1996) encuentran que el cumplimiento del IVA disminuye significativamente cuanto mayor es el número de tasas.

En cuanto al uso del IVA reducido para alimentos básicos, la diferenciación de tasas puede generar oportunidades para la evasión fiscal al disfrazar actividades que no califican como esenciales bajo esta categoría impositiva, lo que a su vez eleva los costos de administración y supervisión del impuesto. Esto podría ocurrir cuando productos no esenciales se presentan o comercializan de manera similar a los alimentos básicos con el objetivo de aprovechar la tasa impositiva reducida. Por ejemplo, en un supermercado, productos de uso no esencial podrían etiquetarse o presentarse de manera que sugieran ser alimentos básicos, lo que les permitiría beneficiarse de una tasa impositiva más baja. Ejemplos incluyen dulces, bebidas alcohólicas, artículos de baño, etc., que, aunque no sean esenciales, podrían ser percibidos como tales por los consumidores si se comercializan de manera engañosa.

Visto desde la perspectiva del diseño de la política:

Otra dificultad relacionada con la diferenciación de tasas surge a la hora de definir qué productos deben incluirse en el grupo con IVA reducido. Determinar qué bienes o servicios se consideran esenciales y en qué medida debería reducirse la tasa impositiva para cada uno resulta problemático. Como indica Yáñez (2014), "La categorización de los productos no es una tarea sencilla, ya que las circunstancias son dinámicas y lo que hoy se considera suntuario, mañana podría ser necesario". Además, según Thomas (2024), "La aplicación de un único tipo de tasa reducirá las posibilidades de disputas sobre clasificaciones y disminuirá el fraude al reducir las oportunidades de clasificación errónea deliberada".

En Suecia, uno de cada cinco litigios sobre el IVA entre empresas y autoridades fiscales involucra debates sobre la clasificación impositiva de un producto específico. En Irlanda, se han establecido 89 categorías de alimentos para diferenciar entre alimentos saludables y no saludables (Copenhagen Economics, 2007).

Del mismo modo, Abramovsky (2017) proporciona ejemplos de casos judiciales del Reino Unido que involucran disputas sobre clasificaciones. Uno de ellos es el debate sobre si las Pringles deben considerarse como papas fritas (gravadas con el IVA estándar) o aperitivos salados (exentas de IVA); si los Jaffa Cakes son galletas cubiertas de chocolate (sujetas al IVA estándar) o pasteles de chocolate (exentos de IVA); y si los hurones deben ser clasificados como mascotas (lo que implicaría que su comida está sujeta al IVA estándar) o como animales de trabajo (exentos de IVA).

Del mismo modo, al aplicar una tasa reducida, se generan presiones para formar parte del grupo beneficiado, lo que suele favorecer a los grupos con más influencia o poder. Los grupos de interés pueden influir significativamente en las decisiones relacionadas con la aplicación de reducciones de tasas de IVA. La aplicación de tasas reducidas a ciertos productos aumenta la vulnerabilidad a las presiones de los grupos de lobby para extender esas reducciones a productos adicionales. Estos grupos pueden argumentar que, si ya existen concesiones para ciertos bienes, es válido extender esas concesiones a otros bienes similares. Por lo tanto, la influencia de los grupos de interés puede desempeñar un papel importante en la expansión de las reducciones de tasas de IVA a través de presiones políticas (Thomas, 2024).

Basándose en la experiencia de Nueva Zelanda, Bengte et al. (2013) sostienen que es mucho más fácil rechazar un tratamiento especial de tasa diferenciada en todos los casos que permitir algunos casos especiales y excluir otros. Indican que una vez que se permiten ciertos casos especiales, es más probable que las decisiones se tomen basándose en el lobby y las consideraciones políticas en lugar de un análisis económico imparcial.

Mirrlees et al. (2011) señala que la presión de los grupos de interés ha influido en las decisiones del Reino Unido de ampliar las concesiones del Impuesto sobre el IVA. En el contexto del sistema impositivo del Reino Unido, se destaca que la amplia aplicación de tasas reducidas, exenciones y tasas cero en el IVA ha generado complejidades administrativas, distorsiones arbitrarias entre diferentes tipos de consumo y un trato desigual hacia los consumidores con gustos diversos.

En resumen, la implementación de un IVA diferenciado enfrenta significativas dificultades en la definición de qué productos deben beneficiarse de tasas reducidas. La categorización de bienes esenciales es complicada debido a la naturaleza dinámica de las necesidades y preferencias de los consumidores. Ejemplos de litigios en Suecia, Irlanda y el Reino Unido ilustran los desafíos y disputas legales que pueden surgir. Además, la diferenciación de tasas puede favorecer a grupos de interés con mayor influencia, introduciendo presiones políticas y lobby en las decisiones fiscales. Por lo tanto, una tasa única de IVA, aunque menos flexible, podría reducir disputas, simplificar la administración y disminuir las oportunidades de fraude y evasión fiscal.

Visto desde la perspectiva de la eficiencia económica:

En el estudio de Mirrlees et al. (2011), se parte de la idea inicial de que, por motivos de eficiencia económica, es más conveniente mantener una uniformidad en los impuestos indirectos para evitar distorsiones en las decisiones de consumo. De acuerdo con las recomendaciones de la tributación óptima un impuesto recaudador no debería desincentivar el ahorro y la inversión, en otras palabras, debe ser neutral o amigable con el crecimiento económico. “Un impuesto es eficiente cuando es neutro, es decir, cuando no distorsiona los precios relativos de ninguna de las decisiones que toman los agentes económicos” (Yáñez, 2016).

La diferenciación de tasas en un sistema impositivo puede distorsionar los precios relativos por varias razones:

i) Distorsión en la asignación de recursos: Cuando se gravan diversos bienes o servicios con tasas impositivas diferentes, se perturba la manera en que se asignan los recursos en la

economía. Esto puede llevar a que los consumidores opten por comprar más de un artículo gravado a una tasa menor en lugar de otro gravado a una tasa más alta, incluso si, en circunstancias normales, preferirían elegir de manera diferente sin la influencia de impuestos diferenciados.

ii) Distorsión en la producción: Los impuestos diferenciados pueden influir en la producción de bienes y servicios al cambiar los incentivos de las empresas. Por ejemplo, si un producto tiene un impuesto más elevado que otro, las empresas pueden sentirse motivadas a fabricar más del producto gravado a una tasa menor, lo que desequilibra la producción en la economía.

iii) Distorsión en la competencia: Al aplicar tasas impositivas distintas, se puede generar una competencia desigual entre las empresas que producen bienes gravados a diferentes tasas. En este caso se estaría beneficiando a las empresas cuyos productos están adjudicados a la disminución del IVA. Este desequilibrio puede conducir a una asignación poco eficiente de recursos y a distorsiones en los precios relativos de los productos en el mercado.

Por otro lado, un principio fundamental de la tributación establece que tasas impositivas más elevadas generan mayores distorsiones en el comportamiento económico. “Cuando se decide aplicar tipos reducidos del IVA en un sector concreto, también se decide renunciar a ingresos fiscales. En la actualidad, los Estados miembros de la Unión Europea que aplican tipos reducidos del IVA ya renuncian hasta a un 8% de sus ingresos fiscales totales” (Copenhagen Economics, 2007). Por lo que otra fuente de distorsión adicional y relevante surge cuando la reducción de tasas en ciertos tipos de productos se compensa con el aumento de otras tasas para mantener el ingreso fiscal.

Enfocándonos en el caso específico de la disminución del IVA para alimentos básicos, gravar los productos alimenticios a tipos reducidos cambiaría sus precios relativos, lo que conduciría a los consumidores a cambiar sus patrones de consumo alimenticio a los alimentos con menores tasas. Por otro lado, llevaría a los productores a elegir esta línea de alimentos en lugar de otras, distorsionando así distintas decisiones de los agentes económicos y trasladando los recursos desde usos más rentables a menos rentables.

Visto desde la perspectiva de la evaluación pública:

Cuando se intenta beneficiar a los más pobres mediante el uso de un IVA diferenciado, surgen varias complicaciones relacionadas con la dificultad de evaluación de los efectos de la política. En primer lugar, no se puede identificar de manera precisa quienes son los que se benefician con estas rebajas ya que todos los consumidores de estos productos se ven beneficiados. Esto implica que no hay un mecanismo para asegurar que los hogares de bajos ingresos sean los principales receptores del beneficio.

En segundo lugar, no se puede determinar con claridad el monto ahorrado por cada beneficiario, lo que complica cualquier intento de medir su impacto real en las personas. Esta falta de información específica sobre los montos recibidos impide realizar evaluaciones periódicas efectivas. Sin esta información, es difícil verificar si los hogares de bajos ingresos están recibiendo el apoyo necesario y si el programa está logrando sus objetivos de equidad y eficiencia.

Por el contrario, cuando se hace uso de transferencias directas, los beneficiarios y los montos recibidos por estos están claramente identificados. Esta mayor transparencia permite medir de manera precisa los efectos de la política y prevenir el fraude ya que las transacciones son rastreables y verificables. También aumenta la confianza en las instituciones encargadas de manejar los recursos, debido a que se puede garantizar que los fondos se están utilizando de manera justa, eficiente y equitativa.

V) IVA Diferenciado vs Subsidio Focalizado:

Como se ha mencionado anteriormente, el IVA diferenciado para alimentos y los subsidios directos son dos alternativas distintas para aliviar la carga financiera de los hogares. La principal diferencia es que los subsidios directos son mucho más focalizados, aliviando principalmente la carga financiera de los hogares de bajos ingresos. Esto hace que los subsidios directos sean mucho más efectivos y económicos para disminuir la desigualdad en comparación con la reducción del IVA. Sin embargo, ambos tienen ventajas y desventajas significativas que deben ser consideradas al diseñar políticas públicas.

El IVA diferenciado tiene ventajas como la inmediatez con la cual la medida reduce los costos de los alimentos para los consumidores y la simplicidad que tiene desde la perspectiva del consumidor ya que la reducción se ve reflejada directamente en el precio de venta. Sus desventajas, como se mencionó anteriormente, incluyen la falta de focalización, la cual genera una pérdida de recursos al intentar disminuir la desigualdad.

Por otro lado, los subsidios tienen la ventaja de ser más focalizados y beneficiar exclusivamente a los hogares de bajos ingresos, maximizando así el impacto social y la eficiencia en el uso de recursos. Además permiten una evaluación más transparente de los beneficiarios y los montos entregados, facilitando el escrutinio público. Entre sus desventajas se encuentra una mayor complejidad administrativa, ya que requiere sistemas de registro y verificación efectivos para verificar quienes son los pobres.

Según este análisis lo más recomendable a la hora de perseguir objetivos de igualdad son los subsidios directos focalizados. Una alternativa viable al IVA diferenciado podría ser la implementación de un subsidio focalizado dirigido al 90% de los hogares más pobres, según el Registro Social de Hogares (RSH). Este subsidio devolvería el IVA pagado por estos hogares en forma de un monto estimado, basado en el valor del consumo de una canasta básica de alimentos. La ventaja de usar el RSH es que este nos permite identificar a los más pobres de manera efectiva.

VI) Conclusión:

Chile enfrenta importantes desafíos en términos de desigualdad de ingresos, una realidad que se ha visto agravada por la pandemia del COVID-19. En este contexto, la posibilidad de implementar un IVA diferenciado para alimentos básicos ha surgido como una potencial herramienta para mitigar estas desigualdades y mejorar la distribución de ingresos en el país.

El análisis comparativo con otros países que han implementado tasas reducidas de IVA para alimentos básicos muestra resultados mixtos. Por un lado, la medida puede reducir la carga

fiscal sobre los hogares más vulnerables, mejorar su capacidad de consumo y calidad de vida, y estimular la economía al aumentar la demanda de productos y servicios.

Sin embargo, se identifican varias complicaciones que pueden limitar su efectividad para reducir la desigualdad. Aunque la intención es aliviar la carga fiscal de los hogares de bajos ingresos, la implementación de tasas diferenciadas puede beneficiar más a los ricos en términos absolutos debido a sus mayores niveles de consumo y la calidad de los productos que compran. Además, la demanda de alimentos básicos suele ser inelástica, lo que significa que no se garantiza una reducción de precios con una reducción del IVA, y la oferta de varios de estos productos también es inelástica a corto plazo, limitando aún más la efectividad de esta medida.

Además, en áreas con baja competencia, como fuera de Santiago, es menos probable que los beneficios de una reducción del IVA se trasladen al consumidor final, ya que las empresas pueden absorber estos ahorros fiscales. Desde la perspectiva administrativa, la diferenciación de tasas aumenta los costos de cumplimiento y supervisión y abre oportunidades para la evasión fiscal. Definir qué productos deben recibir un tratamiento impositivo reducido también es complicado y susceptible a la influencia de grupos de interés.

En términos de eficiencia económica, la diferenciación de tasas puede distorsionar las decisiones de consumo y producción, desviando recursos hacia sectores menos eficientes y alterando la competencia en el mercado. Esto contraviene el principio de neutralidad que debería guiar la política fiscal, al generar incentivos para consumir y producir ciertos bienes en detrimento de otros.

Una alternativa viable al IVA diferenciado podría ser la implementación de un subsidio focalizado en el 90% más pobre del Registro Social de Hogares (RSH). Este subsidio devolvería el IVA pagado a estos hogares en forma de un subsidio estimado basado en el valor del consumo de una canasta básica de alimentos. Esta medida permitiría mantener la estructura tributaria actual, mientras se alivia la carga fiscal en los hogares más vulnerables, asegurando que tengan acceso a los alimentos esenciales sin que el costo del IVA les afecte significativamente. Además, este sistema tendría menos probabilidad de ser timado, ya que los subsidios estarían directamente relacionados con los registros del RSH y no con el consumo reportado de IVA, reduciendo así las oportunidades de fraude fiscal. Aunque igualmente esta medida podría tener sus propias complicaciones, como el riesgo de fraude.

En conclusión, aunque la reducción del IVA para alimentos básicos puede parecer una medida atractiva para mejorar la equidad en Chile, su implementación presenta significativos desafíos y limitaciones. La evidencia sugiere que esta medida podría no ser efectiva en lograr una redistribución equitativa de los ingresos y podría introducir complicaciones adicionales en el sistema tributario y económico del país. Alternativas como los subsidios directos a los hogares de bajos ingresos pueden ser más eficaces y eficientes para alcanzar los objetivos de equidad y justicia social sin las desventajas asociadas a un sistema de IVA diferenciado. Por lo tanto, es crucial considerar estas alternativas al diseñar políticas fiscales orientadas a reducir la desigualdad y mejorar el bienestar de la población más vulnerable en Chile sin malgastar los recursos del Estado.

VI) Bibliografía:

- Abramovsky, L., Phillips, D., & Warwick, R. (2017). Redistribution, Efficiency and the Design of VAT: A Review of the Theory and Literature. IFS Briefing Note, No. BN212.
- Agha, A., & Haughton, J. (1996). Designing VAT Systems: Some Efficiency Considerations. *Review of Economics and Statistics*, 78(2), 303–08.
- Bánociová, A., & Ťahlová, S. (2018). Do reduced VAT rates on foodstuffs in EU affect consumers? *Potravinářstvo*, 12(1), 775-781. <https://doi.org/10.5219/992>
- Benge, M., Pallot, M., & Slack, H. (2013). Possible Lessons for the United States from New Zealand's GST. *National Tax Journal*, 66(2), 479–498.
- Bernal, A. (2018). Do Small Value-Added Tax Rate Decreases on Groceries Imply Lower Prices for Consumers? *Eastern European Economics*, vol. 56, no. 1, p. 81-98. <https://doi.org/10.1080/00128775.2017.1412265>
- Bogetić, Ž., & Hassan, F. M. A. (1993). Determinants of Value-Added Tax Revenues. Social Science Research Network. https://papers.ssrn.com/sol3/Delivery.cfm/SSRN_ID1809969_code58432.pdf?abstractid=1809969&mirid=1
- Copenhagen Economics. (2007). Study on reduced VAT applied to goods and services in the member States of the EU. Copenhagen Economics. <https://ideas.repec.org/p/tax/taxstu/0018.html>
- Cornelsen, L., Green, R., Turner, R., Dangour, A. D., Shankar, B., Mazzocchi, M., & Smith, R. D. (2015). What Happens to Patterns of Food Consumption When Food Prices Change? Evidence from a Systematic Review and Meta- Analysis of Food Price Elasticities Globally. *Health Economics*, vol. 24, no. 12, p. 1548-1559. <https://doi.org/10.1002/hec.3107>
- Cnossen, S. (2017). VAT and agriculture: lessons from Europe. *International Tax And Public Finance*, 25(2), 519-551. <https://doi.org/10.1007/s10797-017-9453-4>

- Crawford, I., Keen, M., & Smith, S. (2010). Value Added Tax and Excises, in J. Mirrlees et al. (eds), Dimensions of Tax Design: The Mirrlees Review. Oxford, UK: Oxford University Press.
- Economic Policy Division. (2009). The Impact of a Reduced Rate of VAT on Restaurants. Recuperado 23 de mayo de 2024, de <https://economicpolicy.gov.mt/wp-content/uploads/2024/03/The-Impact-of-a-Reduced-Rate-of-VAT-on-Restaurants.pdf>
- Engel, E. M., Galetovic, A., & Raddatz, C. E. (1999). Taxes and income distribution in Chile: some unpleasant redistributive arithmetic. Journal Of Development Economics, 59(1), 155-192. [https://doi.org/10.1016/s0304-3878\(99\)00009-7](https://doi.org/10.1016/s0304-3878(99)00009-7)
- García, M. (2021). Regresividad del IVA en Chile. In Libertad Y Desarrollo. Serie Informe Económico 294, Chile. <https://lyd.org/wp-content/uploads/2021/09/SIE-294.pdf>
- Gómez-Lobo, A., & González, A. (2007). La relación entre los precios de los alimentos y la concentración de los supermercados en Chile: Evidencia de un modelo dinámico de panel y análisis de los impactos de las fusiones propuestas en la industria.
- Instituto Nacional de Estadísticas (INE). (2018). VIII Encuesta de Presupuestos Familiares (EPF).
- La Tercera. (2021). Reducción del IVA a productos esenciales: expertos tributarios cuestionan constitucionalidad, impacto en precios y efecto fiscal. 29 de abril. Disponible en: <http://bcn.cl/2ph6x>.
- Mirrlees, J., Adam, S., Besley, T., Blundell, R., Bond, S., Chote, R., Gammie, M., Johnson, P., Myles, G., & Poterba, J. (2011). Tax by Design: The Mirrlees Review. Oxford University Press, Oxford.
- OCDE. (2021). Panorama de las Políticas Sociales: Chile 2021. <https://www.oecd.org/wise/Better-Life-Initiative-country-note-Chile-in-Spanish.pdf>.

- OECD (2022), Consumption Tax Trends 2022.
<https://www.oecd.org/ctp/consumption-tax-trends-19990979.htm>
- Shepherd G. (1947). *The Elasticity of the Supply of Farm Products*. In Shepherd G. 1947. *Agricultural Price Analysis: Second Edition, Revised*.
- SII (2023), Ingresos Tributarios Anuales.
https://www.sii.cl/sobre_el_sii/serie_de_ingresos_tributarios.html
- Tait, A. A. (1988). *Value Added Tax: International Practice and Problems*. International Monetary Fund, IMF, Washington D.C.
- Thomas, A. L. (2024). VAT rate structures in theory and practice. In World Bank, Washington, DC eBooks. <https://doi.org/10.1596/1813-9450-10677>
- Yañez, J. (2005). El Impuesto al Valor Agregado en Chile: Una evaluación de su impacto en la recaudación fiscal. *Estudios Públicos*, (101), 121-144.
- Yañez, J. (2014). Impuesto al valor agregado: eficiencia y crecimiento. *Revista De Estudios Tributarios*, (9), pág. 221–252. Recuperado a partir de <https://revistaestudiostributarios.uchile.cl/index.php/RET/article/view/41081>
- Yañez, J. (2016). Impuestos Indirectos en Chile: Análisis y propuestas de reformas. *Estudios Públicos*, (101), 121-144. bibliotecadigital.dipres.gob.cl

