

RESUMEN EJECUTIVO
IMPUESTO ADICIONAL A LAS
BEBIDAS ANALCOHÓLICAS (IABA):
Argumentos para su Eliminación (1)

(1) Este documento corresponde a un extracto del estudio "Impuesto Adicional a las Bebidas Analcohólicas (IABA): Argumentos para su Eliminación" realizado por la oficina de consultoría económica P. Rojas & Asociados en Julio del 2004.

RESUMEN EJECUTIVO

1. El IABA es un impuesto a las bebidas analcohólicas y similares que grava las ventas e importaciones de estos productos, así como también las operaciones que se realizan entre vendedores. Actualmente su tasa es 13%, aplicable a la misma base imponible del IVA a nivel de productor. No están afectas a este impuesto las ventas que realiza el comerciante minorista al consumidor final. Cabe señalar, sin embargo, que el IABA grava a productores, envasadores y distribuidores, aún cuando éstos vendan a consumidor final.
2. La recaudación por concepto de impuesto a las bebidas analcohólicas en el año 2003 alcanzó la cifra de \$53.850 millones, equivalentes a US\$ 78 millones. En general, la recaudación por este impuesto exhibió un aumento importante desde principios de los años noventa hasta 1997, año desde el cual la recaudación por este impuesto se ha comportado relativamente estable, representado en los últimos ocho años un monto anual, que en moneda del año 2002, ha fluctuado en torno a \$51.000 millones. No obstante esto, a partir del año 1998 se observa una cierta caída en la recaudación del IABA respecto de los Ingresos Tributarios Totales e IVA, situación que también se corrobora en su proporción respecto del PIB. En efecto, la recaudación del IABA como porcentaje del PIB ha declinado paulatinamente en los últimos cinco años pasando de 0,13% del PIB en 1998 a 0,11% del PIB el 2003.
3. La existencia del IABA ha sido fuertemente cuestionada durante la última década a través de diversos estudios, por cuanto se postula que no existen argumentos teóricos para fundamentar su permanencia en el tiempo. En este sentido, el IABA sólo podría explicarse en función de su aparente mayor eficiencia relativa para efectos de recaudación fiscal.
4. Entre las principales razones esgrimidas en contra del IABA y que favorecen la derogación de este impuesto se cuentan: Primero, la arbitrariedad que conlleva su aplicación. En particular, la existencia de impuestos adicionales generalmente se justifica por el carácter no meritorio de los artículos gravados, ya que atentarían contra la salud de las personas o por su calidad de bienes suntuario que le atribuye al impuesto un carácter redistributivo. Sin embargo, las bebidas gaseosas no pertenecen a ninguna de las categorías mencionadas, por lo que no resulta justificable que su producción o consumo deba ser restringido por el sistema impositivo, al no existir externalidades negativas aparentes asociadas con estas actividades.
5. Segundo, el IABA constituye un impuesto altamente poco equitativo. En particular, estudios demuestran que no existe una relación clara entre el consumo per cápita de estas bebidas registrados por comuna y sus coeficientes de pobreza, de modo que el consumo de este producto se encuentra difundido en todos los estratos socioeconómicos. Es más, los antecedentes demuestran que el IABA es un impuesto fuertemente regresivo, por cuanto el pago de este impuesto en los estratos de menores

ingresos es proporcionalmente mayor que el de los estratos de mayores ingresos.

6. Tercero, la aplicación del IABA impone un costo social importante en términos de la asignación eficiente de recursos, por cuanto se estaría consumiendo y produciendo a un nivel inferior al eficiente. En este sentido, la actividad asociada a este sector no puede elevar la inversión y la producción al nivel requerido por el mercado, debido a la existencia de este impuesto que inhibe el consumo y la producción, con la consecuente pérdida de bienestar para la sociedad.
7. Cuarto, la existencia del IABA discrimina sobre la producción y consumo de estos productos, por cuanto establece una relación de precios que favorece a los otros bebestibles en desmedro de las bebidas analcohólicas, sin que esto tenga un fundamento económico que justifique mantener dicho impuesto.
8. Con todo, el IABA aparece como un impuesto que se ha mantenido en el tiempo exclusivamente por razones de recaudación, sin que exista fundamento económico para su permanencia, salvo la inercia legal explicada por la falta de iniciativas adecuadas para buscar fuentes de financiamiento fiscal alternativo. Su vigencia, en cambio, genera importantes costos en términos de consumo y producción, menor actividad económica e ineficiente asignación de recursos, a lo que se suma que distorsiona la competencia y perjudica la equidad del sistema tributario. En consecuencia, el IABA constituye un impuesto ineficiente, pues no soluciona problemas de externalidades ni por el lado de la demanda ni la oferta, es regresivo, pues afecta principalmente a las personas de más bajos ingresos, lo pagan fundamentalmente los consumidores y es discriminatorio con relación a la producción de productos sustitutos.

I. Introducción

En general, la aplicación de impuestos específicos se justifica por el deseo de la autoridad ya sea de solucionar externalidades negativas que genera el consumo de ciertos bienes o de utilizar este instrumental con fines redistributivos. En consideración que el consumo de bebidas analcohólicas no puede ser considerado una externalidad negativa ni tampoco un bien suntuario, resulta difícil justificar, con argumentos económicos de la teoría del bienestar, la aplicación y mantención del Impuesto Adicional que afecta con un 13% el consumo de bebidas analcohólicas.

En lo fundamental, el análisis de este impuesto indica que no existen argumentos teóricos que la autoridad pudiese utilizar para fundamentar la permanencia de este impuesto adicional en el tiempo, situación que a priori permite concluir que la única razón que tendría el gobierno para mantener el IABA se encontraría en su gran eficacia relativa de recaudación fiscal, característica que ciertamente es deseable en cualquier impuesto pero que se ubica por debajo de la motivación original que movió a la autoridad a establecer el impuesto adicional. Si bien este impuesto se estableció en 1933 y la clasificación de las bebidas gaseosas como bienes suntuarios pudiese haber tenido algún fundamento en ese entonces, actualmente esto no encuentra asidero en ningún estudio y probablemente en ninguna autoridad fiscal. En este sentido, la existencia y permanencia del IABA sólo encontraría una explicación en función de su mayor eficacia relativa de recaudación respecto de otros impuestos.

Esta característica del IABA es lo que ha llevado a cuestionar su permanencia y a discutir la eliminación o reducción de su tasa en el tiempo. Un ejemplo de esto último lo constituye el proyecto promovido por el Senador H. Larraín y los Diputados P. Melero y S. Correa en enero de 1995. En éste se hacía una propuesta de reducción gradual del ILA e IABA hasta su total derogación en un plazo de cuatro años. Al menos en el caso del IABA, el proyecto se fundamentaba en la necesidad de poner término a un impuesto considerado regresivo, disminuir la ineficiencia y el costo social asociado a dicho impuesto, estimular el efecto multiplicador que produce en la economía el mayor consumo de bebidas analcohólicas y adaptar la legislación chilena a la tendencia impositiva que exhiben la gran mayoría de países respecto a esta clase de bebidas.

Los objetivos de este estudio son, primero, evaluar la importancia relativa del IABA en la estructura tributaria del país y segundo, analizar los argumentos económicos que recomiendan su eliminación.

En este contexto, el estudio se organiza de la siguiente forma. En la sección II se describe brevemente el sistema tributario chileno y las características generales del IABA. En la sección III se examinan las consideraciones o argumentos que usualmente se mencionan para eliminar o reducir este impuesto y se analizan con algo más de detalle los argumentos de ineficiencia y regresividad que se menciona posee el IABA. Finalmente, en la sección IV se entregan las conclusiones del estudio.

II. El IABA en el Sistema Tributario Chileno

De acuerdo a los antecedentes publicados por SII, y que se presentan en el Cuadro N° 1, la recaudación tributaria alcanzó a \$7.710 mil millones durante el 2002. De este total, un 27,8% se recaudó por Impuesto a la Renta que comprende, entre otros, el Impuesto de Primera Categoría, el Impuesto Único de Segunda Categoría y el Impuesto Adicional que pagan las empresas estatales. El IVA representó un 49,5% de la recaudación, mientras que los impuestos a productos específicos (Impuestos a los Tabacos, Cigarros, Cigarrillos e Impuestos a Combustibles) alcanzaron 12,4%. Por concepto de aranceles se obtuvo 6,5% de los ingresos tributarios.

Cuadro N° 1

SERIE DE INGRESOS TRIBUTARIOS ANUALES EN MONEDA NACIONAL
(Cifras en millones de pesos de cada año)

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
1. IMPUESTOS A LA RENTA	1.225.536	1.301.427	1.417.436	1.311.054	1.638.243	1.935.846	2.146.130
2. IMPTO AL VALOR AGREGADO	2.510.378	2.835.160	2.974.054	2.932.465	3.260.477	3.498.947	3.816.766
IVA Bruto	3.538.309	3.982.659	4.215.988	4.105.390	4.597.851	5.038.008	5.472.675
IVA Interno	1.072.012	1.211.014	1.300.007	1.527.798	1.462.772	1.573.897	1.783.537
IVA Importaciones	1.371.562	1.515.975	1.520.481	1.352.772	1.707.820	1.919.383	2.018.867
Tasas Especiales	152.154	136.721	147.015	113.876	126.787	112.170	133.213
I. L. A.	84.657	91.027	98.980	94.455	107.183	107.798	115.710
Licores y otros	3.609	4.098	4.144	3.967	7.603	5.603	5.190
Pisco	11.430	11.994	12.217	11.759	11.871	10.944	12.415
Vinos	12.810	5.804	13.051	19.940	22.219	22.735	23.729
Bebidas Analcohólicas	38.843	43.815	45.712	41.947	48.182	46.439	52.122
Cervezas	15.907	16.942	18.304	17.212	18.844	21.185	20.750
Whisky	2.057	8.374	5.552	(372)	(1.537)	893	1.503
Suntuarios	1.728	(651)	304	(1.177)	(112)	(11.595)	(2.115)
Vehículos y Otros	65.769	46.345	47.732	20.599	19.716	15.967	19.618
Saldo Remanentes y Reint. Devol.	942.581	1.118.949	1.248.484	1.110.944	1.300.472	1.432.558	1.537.059
Crédito Especial Empresas Constructoras	(108.629)	(108.597)	(116.037)	(96.606)	(84.130)	(88.360)	(101.944)
Devoluciones	(888.405)	(1.022.180)	(1.138.723)	(1.106.693)	(1.220.720)	(1.390.982)	(1.532.635)
Diferencia Pago IVA en Form 29	(30.897)	(16.720)	12.826	30.374	(32.524)	(59.720)	(21.331)
3. IMPTO A PROD ESPECIFICOS	508.216	590.065	661.629	715.005	816.167	908.637	956.960
Tabacos	168.450	184.141	208.494	246.936	283.275	303.410	322.913
Combustibles	339.766	405.925	453.135	468.068	532.892	605.227	634.048
4. IMPTO A LOS ACTOS JURIDICOS	197.690	234.280	229.230	245.581	240.870	292.527	338.017
5. IMPTOS AL COMERCIO EXTERIOR	621.571	589.664	624.964	591.932	605.021	525.072	499.889
6. IMPUESTOS VARIOS	69.674	47.397	75.401	56.439	93.399	54.200	103.017
7. FLUCTUACION DEUDORES	(68.245)	(64.609)	(104.908)	(108.630)	(134.501)	(50.099)	(157.180)
INGRESOS TRIBUTARIOS NETOS	5.064.820	5.533.385	5.877.807	5.743.847	6.519.676	7.165.130	7.703.599
8. CONVERSION PAGOS MON EXTRANJ	102.591	140.132	77.828	62.830	99.635	73.168	5.990
TOTAL INGRESOS TRIBUTARIOS	5.167.410	5.673.517	5.955.635	5.806.676	6.619.311	7.238.297	7.709.588
Cuentas No Tributarias	35.215	(685)	(3.296)	(883)	(3.253)	28.674	(589)
TOTAL ING TRIBUT + ING NO TRIBUT	5.202.625	5.672.832	5.952.339	5.805.793	6.616.058	7.266.971	7.708.999

Fuente: Elaborado por la Subdirección de Estudios del SII, en base a los Informes de Ingresos Fiscales de la Tesorería General de la República.

Lo anterior deja en evidencia que el IVA es el principal impuesto en Chile. Su estructura legal considera una tasa general que actualmente es de 19%, siendo un impuesto que grava las operaciones de compraventa de bienes y la prestación de servicios de la economía. El gravamen general del IVA contempla limitadas exenciones, principalmente en las áreas de servicios personales, pero se complementa con tasas especiales aplicadas sobre ciertos consumos.

En términos generales, existe un amplio consenso en cuanto a las virtudes de tener un IVA de base amplia con relación a uno con exenciones: es más neutral, eficiente, equitativo, favorece el cumplimiento tributario y reduce los

costos administrativos. Por su parte, los impuestos adicionales a las ventas han buscado, justificadamente o no, gravar algunos bienes en razón de las externalidades negativas que generan. Este es el caso de las tasas adicionales que recaen sobre los Bienes Suntuarios (yates, pieles finas, joyas, etc.), el Impuesto al Lujo y el Impuesto a las Bebidas Alcohólicas.

El único impuesto de esta categoría para el cual no se ha dado ningún argumento teórico que justifique su existencia es el Impuesto a las Bebidas Analcohólicas (IABA), más allá de servir para fines recaudatorios. Este impuesto a las bebidas analcohólicas y similares¹ grava las ventas e importaciones de estos productos, así como también las operaciones que se realizan entre vendedores.

La aplicación del impuesto adicional a las bebidas analcohólicas gaseosas en la legislación chilena data de 1933, cuando por motivos de financiamiento fiscal se les gravó bajo la categoría de producto suntuario. En 1951, se modificó este impuesto con el objeto de gravar aquellos productos que en su elaboración empleaban cantidades importantes de azúcar, insumo que en ese entonces estaba siendo subsidiado. Este impuesto adicional, de carácter transitorio y con una tasa de 5%, se estableció con el propósito de financiar un programa de vivienda de emergencia. En 1965 se incorporaron las bebidas gaseosas a la Ley de Impuesto de Compraventa transformando el impuesto existente en uno adicional y permanente de 5% y, más tarde, en 1974 se reemplazó por el Impuesto al Valor Agregado que gravó la venta de bienes y servicio con una tasa de 20%. Además, se fijaron impuestos adicionales a algunos artículos que incluyeron las bebidas analcohólicas. La tasa adicional inicialmente se estableció en 20%, la que se rebajó a 15% en 1978. Finalmente, la Ley 18.482 de 1985 amplió el concepto de las especies sobre las cuales se aplicaba este impuesto adicional y se rebajó la tasa a un 13%.

Es así como la tasa del IABA es actualmente de 13%, aplicable a la misma base imponible del IVA a nivel de productor. No están afectas a este impuesto las ventas que realiza el comerciante minorista al consumidor final². Cabe señalar, sin embargo, que el IABA grava a productores, envasadores y distribuidores, aún cuando éstos vendan a consumidor final.

La recaudación por concepto de impuesto a las bebidas analcohólicas en el año 2003 alcanzó la cifra de \$53.850 millones, lo que representa un monto cercano a US\$ 78 millones³. El monto total recaudado de IABA incluye el saldo neto de

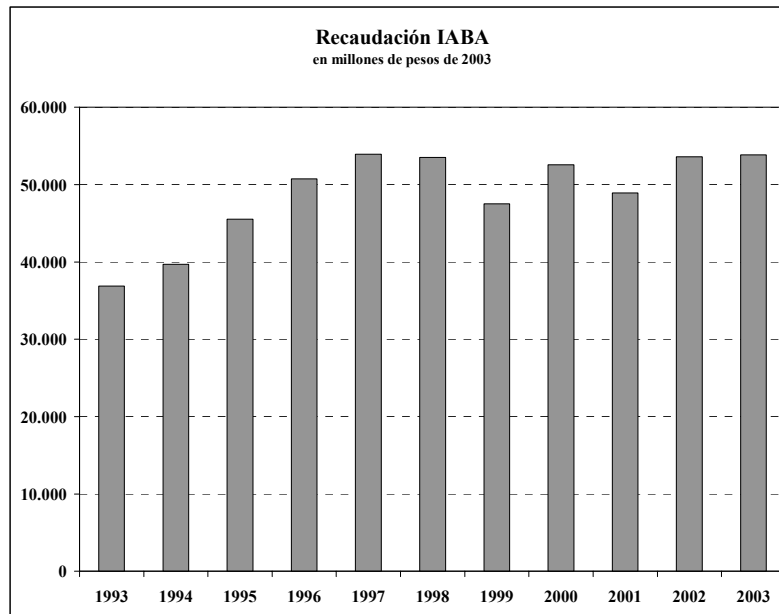
¹ Las bebidas analcohólicas se definen como aquéllas elaboradas básicamente con agua potable, a la que se ha agregado azúcar, jugo de frutas, extractos vegetales, esencias, colorantes, aditivos y/o otros. Se entiende por similares a bebidas analcohólicas los polvos o pastas que permiten obtener bebidas artificiales al momento de consumirse. No se gravan con este impuesto los jugos puros de frutas, jarabes medicinales, extractos (materia prima de bebidas analcohólicas) y las aguas minerales y termales sin colorante, saborizante o edulcorante.

² El contenido porcentual del IABA en el precio final cambia ya que es un impuesto al valor agregado, pero excluida esta última fase de venta al consumidor. De acuerdo a Mujica (2001), si se tiene un margen de transporte de 10,5% y de 20% para la comercialización, el IABA sería de 9,92% del precio final a nivel embotellador pero sólo 7,78% del precio total pagado por el consumidor.

³ Calculado con el tipo de cambio nominal promedio del 2003: \$691,4.

los impuestos, esto es los débitos menos los créditos del año, correspondientes a las bebidas refrescantes gaseosas, jugos y polvos para preparar bebidas, recaudados en las diferentes etapas del proceso, en todas las transacciones de los productores y las realizadas entre comerciantes⁴.

Gráfico N° 1



Como se observa en el Gráfico N° 1, la recaudación por este impuesto exhibió un aumento importante desde principios de los años noventa hasta 1997, año desde el cual la recaudación por este impuesto se ha comportado relativamente estable, representado en los últimos ocho años un monto anual, que en moneda del año 2003, ha fluctuado en torno a \$51.000 millones. En lo fundamental, el aumento que exhibió la recaudación del IABA hasta 1997 se explicó por el dinamismo económico, el cual también se manifestó en la recaudación total del sistema tributario, que creció en torno a 17% promedio anual entre 1993 y 1997. A partir de 1998, se observa una cierta caída en la recaudación del IABA respecto de los Ingresos Tributarios Totales e IVA, situación que también se corrobora en su proporción respecto del PIB y que se explicaría, en parte importante, por el menor dinamismo que exhibió la economía chilena con posterioridad a la crisis en Asia. En efecto, la recaudación del IABA como porcentaje del PIB ha declinado paulatinamente en los últimos cinco años pasando de 0,13% del PIB en 1998 a 0,11% del PIB el 2003. (Cuadro N° 2)

⁴ El SII no entrega información de recaudación desagregada por productos o los grupos de productos dentro de las bebidas alcohólicas.

Cuadro N° 2
Recaudación del IABA
como porcentaje

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Del PIB	0,121%	0,122%	0,125%	0,124%	0,126%	0,125%	0,113%	0,119%	0,107%	0,114%	0,108%
De la Recaudación Total	0,67%	0,70%	0,74%	0,75%	0,77%	0,77%	0,72%	0,73%	0,64%	0,68%	0,66%
Del IVA	1,37%	1,41%	1,51%	1,55%	1,55%	1,54%	1,43%	1,48%	1,33%	1,37%	1,28%

Fuente: Servicios de Impuestos Internos

III. Argumentos para Derogar el IABA

La existencia del IABA ha sido fuertemente cuestionada durante la última década a través de diversos estudios⁵, por cuanto se postula que no existen argumentos teóricos para fundamentar su permanencia en el tiempo. En este sentido, el IABA sólo podría explicarse en función de su aparente mayor eficiencia relativa para efectos de recaudación fiscal.

Entre las principales razones esgrimidas en contra del IABA y que favorecen la derogación de este impuesto se cuenta, en primer lugar, la arbitrariedad que conlleva su aplicación. En particular, la existencia de impuestos adicionales generalmente se justifica por el carácter no meritorio de los artículos gravados, ya que atentan contra la salud de las personas (p.ej. tabaco, alcohol y armas) o por su calidad de bienes suntuario (p.ej. metales preciosos, yates y ciertos tipos de vehículos) que le atribuye al impuesto un carácter redistributivo. Sin embargo, las bebidas gaseosas no pertenecen a ninguna de las categorías mencionadas, por lo que no resulta justificable que la producción o consumo de las bebidas analcohólicas deba ser restringido por el sistema impositivo, al no existir externalidades negativas asociadas con estas actividades.

Segundo, el IABA constituye un impuesto altamente poco equitativo. En particular, estudios demuestran que no existe una relación clara entre el consumo per cápita de estas bebidas registrados por comuna y sus coeficientes de pobreza, de modo que el consumo de este producto se encuentra difundido en todos los estratos socioeconómicos⁶. Las bebidas analcohólicas gaseosas son, de hecho, consumidas por todos los estratos socioeconómicos de la sociedad y, tratándose de los sectores de menores recursos, tienen una gran importancia relativa en su consumo. En este contexto, el gasto que efectúan los sectores de menores ingresos tiene una incidencia mayor en sus canastas de consumo que la correspondiente a los grupos de mayores ingresos.

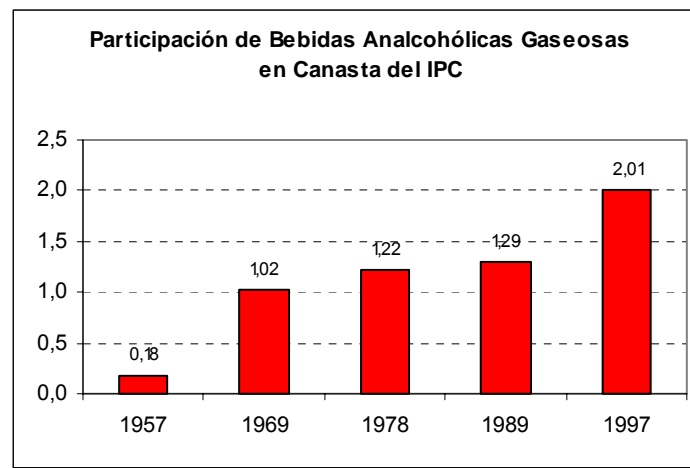
Por su parte, el consumo anual de bebidas analcohólicas alcanza algo más de 100 litros per cápita, lo cual otorga a las gaseosas una importancia relativa en el gasto familiar que sobrepasa a parte importante de los bienes de consumo y servicios calificados como de primera necesidad. En efecto, las bebidas

⁵ Marcelli y Videla (1992), Univ. Católica de Chile (1993), Aninat y Méndez (1993), Claro y Asociados (1996), Méndez (1996), Anber (1996), Jorrot (2000), Mujica (2001).

⁶ Marcelli y Videla (1992)

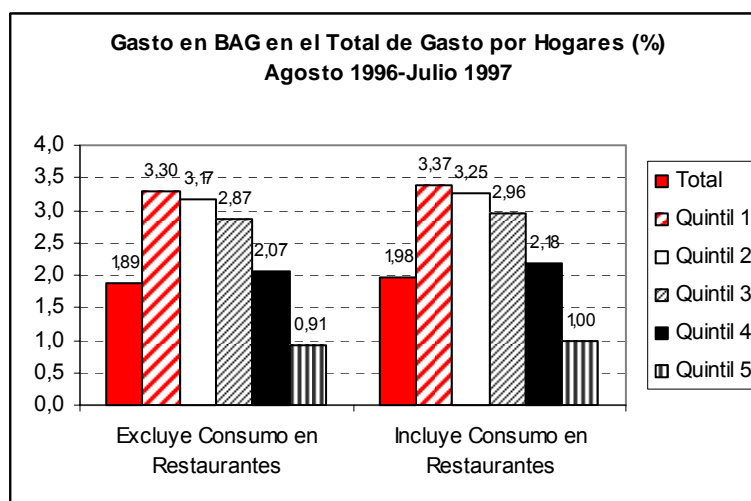
analcohólicas gaseosas han incrementado en forma sustancial su participación en el gasto familiar entre 1957 y 1997, situación que se confirma a través de las encuestas de gasto familiar del INE. Esta información, que se presenta en el Gráfico N° 2, señala que de representar 0,18% en el gasto total de bienes y servicios contenidos en la canasta de consumo en el año 1957, estas bebidas pasaron a adquirir una ponderación de 1,02% en 1969, 1,22% en 1978, 1,29% en 1989 y 2,01 en 1997. Adicionalmente, las bebidas analcohólicas gaseosas pasaron de tener una participación de 6,91% en el gasto del total de bebestibles en 1957 a 55,1% en 1997.

Gráfico N° 2



Por otra parte, el total de las bebidas refrescantes analcohólicas, que incluye las bebidas gaseosas, aguas minerales, jugos de fruta y bebidas gaseosas y jugos consumidos fuera del hogar, son un componente importante del consumo familiar. En particular, de acuerdo a la V Encuesta de Presupuesto Familiar 1996-1997 del INE, éstas representan un 2,6% del gasto familiar total mensual, lo que equivale a un 9,5% del gasto en alimentos y bebidas.

Gráfico N° 3



Esta Encuesta entrega también información desglosada por quintil de ingresos⁷. En el Gráfico N° 3 se muestra la participación del gasto en Bebidas Analcohólicas Gaseosas (BAG) en el total de gasto por hogares, por quintiles de ingreso, correspondiente a la encuesta de 1997. En ésta se concluye que la incidencia del gasto en bebidas analcohólicas gaseosas de los hogares ubicados en los tres primeros quintiles (correspondientes a los de menores ingresos relativos) es mayor a la del promedio de todos los hogares. Y, en particular, el gasto en bebidas analcohólicas gaseosas tiene la mayor incidencia en el caso del primer quintil. Adicionalmente, los primeros quintiles registran un gasto mayor en bebidas analcohólicas gaseosas que la mayoría de los productos considerados de primera necesidad⁸.

De esta forma es fácil concluir que el IABA es un impuesto fuertemente regresivo, por cuanto el pago de este impuesto en los estratos de menores ingresos es proporcionalmente mayor que el de los estratos de mayores ingresos. El IABA implica gravámenes adicionales a productos de alta incidencia en el gasto familiar de las personas de menores recursos, incidencia que además excede a la mayor parte de los bienes y servicios de mayor consumo de este estrato socioeconómico. De hecho, la canasta del denominado IPC de los pobres calculada por el Programa de Economía del Trabajo, señala que entre los 64 productos que conforman el consumo del citado grupo, se encuentran las bebidas analcohólicas gaseosas, que representa el 1,7% del total de su gasto.

Considerando que en los últimos años es altamente factible que haya aumentado la presencia de las bebidas analcohólicas en la canasta familiar, producto de la existencia de alternativas tales como las bebidas de marcas de precio, las cuales se orientan a los sectores socioeconómicos de menores ingresos, el tema de la regresividad debiese haberse incrementado respecto de los indicadores de 1997. De ser así, resulta menos comprensible que un impuesto de este tipo continúe vigente, sin una clara justificación económica de eficiencia o redistribución y sin una agenda que discuta y analice su permanencia o reducción, primando sobre todos estos aspectos el de ser un tributo de fácil recaudación.

Un tercer argumento ampliamente difundido se relaciona con que, considerando que es altamente probable que tanto la demanda como la oferta por bebidas analcohólicas tengan una elasticidad precio elevada, la aplicación del IABA impone un costo social importante en términos de la asignación eficiente de recursos, por cuanto se estaría consumiendo y produciendo a un nivel inferior al eficiente.

En efecto, la aplicación de impuestos de cualquier tipo conlleva un costo en términos de eficiencia para la economía, toda vez que genera una pérdida de bienestar para la sociedad que no es recuperada por la vía de la mayor

⁷ Se considera la clasificación de quintiles ordenados de acuerdo al ingreso per cápita.

⁸ Como el arroz, pollo, huevos, parafina, leche fresca, tomates y papas.

recaudación del fisco. Esta situación es particularmente importante cuando la elasticidad de la demanda o de la oferta del producto gravado es mayor.

En el caso de las bebidas analcohólicas, diversos estudios señalan que tanto la demanda como la oferta tienen una elasticidad precio elevada. En particular, el estudio de Coeymans (1986) determinó que la elasticidad precio de demanda de bebidas gaseosas de la empresa The Coca Cola Export Co. sería de -0,4800 en el corto plazo, de -1,1154 para cuatro trimestres, de -1,2974 para ocho trimestres y de -1,3328 para el largo plazo. Los valores de la elasticidad ingreso de la demanda fueron estimados en 0,8347 en el corto plazo, 1,9166 para cuatro trimestres, 2,2293 para ocho trimestres y 2,902 para el largo plazo. Por otra parte, de acuerdo a Mujica (2001), la evidencia observable señala que la elasticidad de oferta de mediano plazo debiera ser bastante elástica, por cuanto en el tiempo se observan incrementos importantes en la cantidad vendida y cierta estabilidad en los precios reales al consumidor. En consecuencia, en su estudio, utiliza una elasticidad de oferta de bebidas analcohólicas de 3,5. Otros, en tanto, han estimado la elasticidad precio de oferta por sobre 5,0 (Marcelli y Videla, 1992).

De acuerdo a estos antecedentes, la aplicación del IABA impone un costo social importante en términos de la asignación eficiente de recursos. Esto, por cuanto, la cantidad consumida y producida se ubica por debajo de la que es eficiente y deseada por los agentes, situación que se acrecienta a medida que las respuestas de consumidores y oferentes son más elásticas a cambios en los precios, como es el caso de las bebidas analcohólicas. En este sentido, la actividad asociada a este sector se ve limitada para aumentar la inversión y la producción al nivel requerido por el mercado, debido a la existencia de este impuesto que inhibe el consumo y la producción, con la consecuente pérdida de bienestar para la sociedad. Con todo, la evidencia permite sostener que la eliminación o reducción de este impuesto debería generar un aumento en bienestar que más que compensa la pérdida por una menor recaudación, la que debería atenuarse en gran medida vía la recolección de otros impuestos provenientes de la mayor cantidad consumida, como consecuencia del menor precio que enfrentaría el consumidor. Esta recolección adicional de otros impuestos, especialmente IVA y Primera Categoría, debería ser significativa dada la alta elasticidad precio que exhibe la demanda por bebidas analcohólicas gaseosas.

Cuarto, la existencia del IABA discrimina sobre la producción y consumo de estos productos en relación a otros bienes que pueden considerarse sustitutos⁹, imponiendo condiciones diferentes para el consumo de los distintos bebestibles, lo que se contrapone con el principio de neutralidad del sistema tributario, vale decir, la no discriminación entre las distintas actividades económicas. Es decir, el IABA establece una relación de precios que favorece a los otros bebestibles

⁹ Se consideran sustitutos de las bebidas analcohólicas gaseosas, dependiendo de las situaciones y necesidades, los jugos naturales, té y café helado y los helados, entre otros.

en desmedro de las bebidas analcohólicas, sin que esto tenga un fundamento económico que justifique mantener dicho impuesto¹⁰.

La importancia de esto último queda en evidencia al observar la relación del gasto en refrescos afectos y no afectos al IABA que se deriva de la última Encuesta de Presupuesto Familiar del INE, correspondiente a los años 1996-1997. De ella se desprende que los productos afectos al IABA representan cerca de un 31% del presupuesto total destinado a bebidas y gastos en restaurantes, mientras que el 16% de ese presupuesto es destinado a bebidas afectas al ILA (impuestos a las bebidas alcohólicas). Los demás subgrupos de refrescos y las comidas consumidas en restaurantes no están sujetos a impuestos adicionales, lo cual señala que la ventaja que proporciona el esquema tributario existente a los productos no afectos es significativa.

Quinto, la eventual derogación del IABA, tendría efectos importantes en el bienestar de consumidores y oferentes, mientras que los costos del punto de vista del fisco aparentemente no serían tan altos. El efecto sobre los oferentes de la derogación de dicho impuesto implicaría mayores ingresos por venta y utilidades, dependiendo del traspaso a precios finales de la eliminación del impuesto. A esto se agrega la mayor actividad en sectores relacionados y los positivos efectos sobre el empleo directo e indirecto que derivarían de la derogación del IABA. Los consumidores, en tanto, verían reducidos los precios de las bebidas analcohólicas, con el consecuente efecto sobre la cantidad demandada y el bienestar de los consumidores. Por el contrario, el Fisco se vería enfrentado a una menor recaudación; sin embargo, es importante tener presente que parte de esta pérdida se vería compensada por mayores ingresos tributarios (tanto por concepto de IVA general, como por las mayores utilidades percibidas y devengadas derivadas de los nuevos ingresos por venta) que se derivarían del aumento de actividad y demanda generado por la medida¹¹.

Sexto, el IABA es un impuesto generalmente desconocido por la población, lo cual atenta contra la característica de visibilidad deseable en toda estructura tributaria. En particular, la visibilidad dice relación con la conciencia y el conocimiento que tiene el consumidor o contribuyente de estar pagando el impuesto correspondiente. Sin embargo, con el IABA el consumidor no tiene ninguna referencia del impuesto que está pagando pues no se individualiza del precio final cancelado. Esto es particularmente importante si se considera que,

¹⁰ Cabe recordar que quedan excluidas del IABA las aguas minerales y termales sin aditivos de color o sabor, néctares, jugos naturales y pulpas de frutas para hacer jugos, como también las bebidas provenientes de productos lácteos.

¹¹ Marcelli y Videla (1992) calculan que el efecto de la derogación del IABA generaría, en caso de que se traspasara completamente a precios finales, una menor recaudación neta equivalente al 1,0% de los ingresos tributarios de 1990, al 2,7% del total generado por IVA y al 51,5% del IVA de tasas especiales. Por su parte, si la derogación del impuesto tuviera un efecto parcial sobre precios (50%) la menor recaudación neta representaría el 1,1% de los ingresos tributarios totales, el 3,0% del IVA y el 56,6% del IVA de tasas especiales. De acuerdo a las autoras, esto se compensaría con un crecimiento de 0,1% del PIB adicional.

de acuerdo a los distintos estudios, el consumidor paga a lo menos el 70% del impuesto, mientras el resto lo soportan fabricantes y distribuidores.

Séptimo, en varios países de la región no existe un impuesto a las bebidas refrescantes, como es el caso de Colombia, Bolivia y México. Por su parte, en Argentina se redujo la tasa adicional de impuesto a estos productos de 24% a 4% en 1997. En este sentido, el IABA constituye un impuesto discriminatorio para la inversión del sector entre los distintos países de la región, por cuanto el hecho que otros vecinos latinoamericanos estén desmantelando estructuras tributarias distorsionadoras y discriminatorias para la industria de bebidas analcohólicas hace relativamente más atractiva la inversión en países distintos de Chile.

En síntesis, dada la realidad actual, el IABA aparece como un impuesto que se ha mantenido en el tiempo exclusivamente por razones de recaudación, sin que exista fundamento económico para su permanencia, salvo la inercia legal explicada por la falta de iniciativas adecuadas para buscar fuentes de financiamiento fiscal alternativo. Su vigencia, en cambio, genera importantes costos en términos de consumo y producción, menor actividad económica e ineficiente asignación de recursos, a lo que se suma que distorsiona la competencia y perjudica la equidad del sistema tributario. En consecuencia, el IABA constituye un impuesto ineficiente, pues no soluciona problemas de externalidades ni por el lado de la demanda ni la oferta, es regresivo, pues afecta principalmente a las personas de más bajos ingresos, lo pagan fundamentalmente los consumidores y es discriminatorio con relación a la producción de productos sustitutos.

IV. Conclusiones y Recomendaciones

Las principales conclusiones que se desprenden de los antecedentes antes expuestos pueden resumirse en los puntos que se describen a continuación.

Primero, el IABA constituye un impuesto cuya única justificación y finalidad se basa en su contribución a la recaudación fiscal, sin que exista fundamento económico para su permanencia. En efecto, el IABA no puede ser acreditado en razón de las externalidades negativas que genera el consumo de bebidas analcohólicas (como puede ser el caso de los impuestos a los bienes suntuarios, al lujo o a las bebidas alcohólicas) y su subsistencia pareciera explicarse sólo por una inercia legal derivada de la falta de iniciativas adecuadas para buscar fuentes de financiamiento fiscal alternativas.

Segundo, existen, en cambio, argumentos que favorecerían la derogación parcial o total del IABA, y que concitan amplio consenso entre entidades públicas y privadas por los efectos negativos que este impuesto genera en la sociedad. Algunas de estas razones se relacionan con la arbitrariedad y falta de visibilidad que conlleva la aplicación del IABA y su efecto discriminador en relación a productos sustitutos y a la inversión en este sector respecto de otros mercados internacionales que no poseen este impuesto. Adicionalmente, la

derogación del IABA, teóricamente, no provocaría una merma significativa en la recaudación fiscal.

Entre los argumentos que se han planteados, cobra particular relevancia el hecho que la aplicación del IABA impone un costo social importante en términos de la asignación eficiente de recursos, por cuanto la existencia de este impuesto inhibe el consumo y la producción, con la consecuente pérdida de bienestar para la sociedad.

Tercero, el IABA constituye un impuesto altamente regresivo, por cuanto el pago de este impuesto en los estratos de menores ingresos es proporcionalmente mayor que el de los estratos de mayores ingresos. El IABA implica gravámenes adicionales a productos de alta incidencia en el gasto familiar de las personas de menores recursos, incidencia que además excede a la mayor parte de los bienes y servicios de mayor consumo de este estrato socioeconómico. Lo anterior hace que el IABA sea considerado un impuesto extremadamente poco equitativo.

En consecuencia, el IABA constituye un impuesto ineficiente, pues no soluciona problemas de externalidades ni por el lado de la demanda ni la oferta, a lo que se suma que es regresivo, pues son las familias de menores ingresos los que soportan, en proporción a su ingreso, un mayor pago de este impuesto. Adicionalmente, los antecedentes indican que el IABA distorsiona la competencia dentro del mercado global de bebidas analcohólicas, pues introduce una discriminación favorable en consumo y producción hacia productos sustitutos de las bebidas gaseosas.

REFERENCIAS

- Aninat, Méndez y Asociados (1993) "El Impuestos Adicional a las Bebidas Analcohólicas (IABA)", abril.
- Asociación de Embotelladoras de Bebidas Analcohólicas A.G. (1996) "Impuestos Adicional a las Bebidas Analcohólicas (IABA)", abril.
- Claro & Asociados (1996) "Análisis del Impuesto Adicional a las Bebidas Analcohólicas (IABA)", octubre.
- Coeymans, J.E. y Oliver, F. (1986) "Análisis Econométrico de la Demanda de bebidas Gaseosas de la Empresa Coca-Cola Export Co.", marzo.
- Escuela de Administración, Pontificia Universidad Católica de Chile (1993) "Fundamentos Económicos del Impuestos Adicional a las Bebidas Analcohólicas (IABA)", abril.
- Jorratt, M. (2000) "Diagnóstico del Sistema Tributario Chileno", Departamento de Estudios, SII, marzo.
- Jorratt, M. (2000) "Diagnóstico del Sistema Tributario Chileno", Servicio de Impuestos Internos de Chile. (Disponible en <http://www.sii.cl/documentos/index.html>).
- Larraín, H., Melero, P. y Correa, S. (1995) "Proyecto para Suprimir el IVA Adicional a las Bebidas Alcohólicas y Analcohólicas", enero.
- Marcelli, M.I. y Videla, M. (1992) "Efecto Económico del Impuesto Adicional a las Bebidas Analcohólicas (IABA)", mayo.
- Méndez, J.C. (1996) "Vigencia de Impuestos Adicionales a Bebidas Gaseosas es Regresivo", octubre.
- Mujica, R. (2001) "Análisis Económico del Impuesto a las Bebidas Analcohólicas", mayo.
- Quiroz, J. (2001) "Impacto Económico del IABA", septiembre.

