



**UNSAM**  
UNIVERSIDAD  
NACIONAL DE  
SAN MARTÍN

# **UNIVERSIDAD NACIONAL DE SAN MARTÍN**

## **ESCUELA DE ECONOMÍA Y NEGOCIOS**

**CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y MEDICIÓN  
ECONÓMICA**

**Trabajo Final de Práctica Profesional**

**La quita del Impuesto al Valor Agregado: reactivación  
de la Actividad Económica.**

Equipo de trabajo: Macri Sebastián – Lavaselli Juan Manuel

Tutor: Enrique Dentice

Fecha de entrega: 21/11/2018



**UNSAM**  
UNIVERSIDAD  
NACIONAL DE  
SAN MARTÍN

# **La quita del Impuesto al Valor Agregado: reactivación de la Actividad Económica.**

Autores: Macri Sebastián – Lavaselli Juan Manuel

## **INDICE**

### **1. INTRODUCCION**

### **2. OBJETIVOS DEL ESTUDIO**

*(Incluye objetivos generales y específicos e Hipótesis)*

### **3. METODOLOGÍA UTILIZADA**

### **4. MARCO TEÓRICO CONCEPTUAL**

#### **4.1 Impuestos**

##### **4.1.1 Clasificación de los impuestos**

##### **4.2 Imposición óptima**

##### **4.3 El IVA en Argentina**

##### **4.4 Mecánica del IVA**

##### **4.5 Propuestas tributarias**

###### **4.5.1 Solución universal**

###### **4.5.2 La solución japonesa**

###### **4.5.3 La solución canadiense**

##### **4.6 Recaudación del IVA en Argentina**

### **5. Relación con las políticas de subsidios vigentes y posible aspecto regresivo del IVA**

### **6. CONCLUSIONES**

### **7. BIBLIOGRAFIA**



## **La quita del Impuesto al Valor Agregado: reactivación de la Actividad Económica.**

Autores: Macri Sebastián – Lavaselli Juan Manuel

### **1. INTRODUCCION**

Al analizar la evolución de la recaudación de los impuestos en Argentina en los últimos tiempos, se observa que aún con los esfuerzos del Gobierno por incrementar la recaudación tributaria, a través de la modernización del sistema fiscal y de las autoridades hacendarias, la realidad es que los niveles de recaudación se mantienen bajos.

La falla del sistema tributario actual depende también de factores como la evasión y elusión fiscal, la falta de transparencia en el uso de los recursos tributarios, y la falta de cultura contributiva que se observa de manera generalizada en la población, entre otros factores que, cabe indicar, no serán tratados en su totalidad en este trabajo.

El presente trabajo de investigación se ha dividido en dos partes, en la primera de ellas se presentan los antecedentes y el marco teórico, adicionalmente se analizan los resultados recaudatorios obtenidos desde la implementación del IVA, hasta el año 2015. Sobre esto, se concluye que no se ha aprovechado la potencialidad del IVA y se demuestra que en gran medida los aumentos de la recaudación del IVA se explican por el incremento de Producto Bruto Interno (PBI) de nuestro País, esto debido a la alta correlación de la recaudación derivada de los impuestos al consumo con el PBI.

En la segunda parte se desarrolla la investigación, iniciando con el planteamiento del problema, los objetivos que se alcanzarán a lo largo de la misma, la justificación y la hipótesis a comprobar. Como parte central de la tesis, se determinará el impacto que puede generar la quita del mismo a los bienes de la canasta básica, y en qué otras variables puede influir.

### **2. OBJETIVOS DEL ESTUDIO**

#### **Objetivo general:**

Conocer el impacto del Impuesto al Valor Agregado en el Consumo de los bienes de la canasta básica.

#### **Objetivos específicos:**

- Analizar el comportamiento de la recaudación del Impuesto al Valor Agregado en Argentina de 1990 al 2015.



- Determinar la correlación existente entre el crecimiento de la recaudación anual del Impuesto al Valor Agregado y el crecimiento del Producto Bruto Interno de nuestro País desde 1990 al 2015.
- Determinar la recaudación potencial del Impuesto al Valor Agregado en los distintos bienes.

### **Hipótesis de trabajo:**

- Una quita del Impuesto al Valor Agregado en los productos de la Canasta Básica, promueve un aumento en la actividad económica del país.
- En los sectores con menores ingresos, a diferencia de los que poseen mayores recursos, todo el ingreso disponible se traduce en consumo.

### **3. METODOLOGIA UTILIZADA**

En la primera etapa se realizó una investigación bibliográfica con la intención de conocer los antecedentes sobre el tema que posibiliten construir el marco teórico y conceptual y relevar la disponibilidad de datos a través de fuentes secundarias.

En una segunda etapa se obtuvieron los datos de las fuentes secundarias detectadas, se validaron y sistematizaron los mismos para proceder al estudio de las variables clave del panorama económico y fiscal.

Dentro de las principales fuentes utilizadas para la adquisición de la información, se puede mencionar a algunos organismos que ofrecen datos económicos. Entre los organismos antes mencionados se encuentran: el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial, el Banco Central de la República Argentina, y la Administración Federal de Ingresos Públicos. Se consultaron también textos y publicaciones halladas en Internet.

La investigación radicó en la observación de variables/indicadores, que reflejaran el movimiento de la actividad económica, los niveles de recaudación tributaria y su eficiencia. Para ello se confeccionaron una serie de cuadros diseñados en función de los objetivos propuestos y de las hipótesis planteadas.

En una tercer etapa, se realizó el análisis de los datos y se fueron elaborando las conclusiones parciales obtenidas hasta ese momento, efectuando regresiones y posibles proyecciones ante distintas modificaciones en las alícuotas del IVA.

Como último paso de este Trabajo Final de Práctica Profesional se procedió a la compaginación y edición final del documento.



## **4. MARCO TEÓRICO CONCEPTUAL**

### **4.1 Impuestos**

Los impuestos<sup>1</sup> son la fuente principal de recursos financieros de los gobiernos de los países en todos sus niveles, ya sean federal, estatal o municipal. A través de su poder de imperio, el Estado puede exigirle a la población el pago de tributos, con el fin de poder cumplir con sus obligaciones (principalmente, satisfacer las necesidades de la sociedad). Entre estos, podemos encontrar:

- Impuestos: pagos que realiza la población sin tener una contraprestación directa.
- Tasas: pagos efectuados por una contraprestación que puede ser efectiva o potencia.
- Contribuciones: pagos originados por una contraprestación efectiva y determinada del Estado.

A través de los impuestos, los gobiernos se hacen de los recursos económicos necesarios para cumplir con sus obligaciones y, a su vez, sus ciudadanos (sujetos pasivos dentro de la relación tributaria), son retribuidos a través de la recepción de bienes y servicios públicos, tales como la salud, la educación y la seguridad pública, entre otros. Generalmente, la Constitución de un país establece las bases para la promulgación y aplicación de todas las demás leyes y ordenamientos existentes, entre ellas incluidas las leyes y ordenamientos fiscales. Este principio de constitucionalidad se ha dado a través de las naciones desde la antigüedad, inclusive, previo a la existencia de las formales constituciones, las asambleas medievales surgieron debido a la necesidad de “legislar” en materia fiscal.

La existencia de los impuestos se justifica principalmente porque es la principal fuente de recursos para cumplir con las obligaciones propias del Estado y éste, a su vez, le retribuye a la sociedad el pago de dichas contribuciones a través de diversas prestaciones, sin embargo, con la finalidad de mejorar y hacer más eficiente la obtención de recursos, el reto para los gobiernos es mejorar sus políticas fiscales con la finalidad de afectar lo menos posible a los ingresos de sus ciudadanos y el crecimiento de la economía.

#### **4.1.1 Clasificación de los impuestos**

En la teoría económica, de acuerdo con los conceptos fundamentales de economía respecto al funcionamiento del mercado en una sociedad, los impuestos se consideran como un factor determinante que afecta la actividad económica, ya que estos tienen una influencia directa en el nivel de ingresos disponibles de las personas, aumentando los precios de los bienes y servicios, y que es responsabilidad de la política impositiva cuidar que la afectación no

---

<sup>1</sup> Se define a los impuestos o tributos como el pago que se hace al estado de carácter obligatorio, que consiste en el retiro monetario que realiza el gobierno sobre los recursos de las personas y empresas (Hernández, Zamudio y Guerrero; 2005).



**UNSAM**

UNIVERSIDAD  
NACIONAL DE  
SAN MARTÍN

sea negativa<sup>2</sup>. El efecto que producen una suba o una disminución en los mismos, puede evidenciarse en en la actividad económica propiamente dicha, en el consumo, en la inversión, el empleo, la producción y en el ahorro. Cuando las cargas impositivas son altas, en el caso de impuestos al consumo, se distorsiona el valor del bien o servicio que se adquiere además de disminuir la capacidad de consumo de la persona, independientemente del nivel de sus ingresos<sup>3</sup>.

Si bien, se puede decir que una política impositiva efectiva, según Samuelson y Nordhaus (2002), es aquella que logra una base amplia de contribuyentes, mantiene una carga fiscal justa y presenta incentivos al crecimiento económico, hay que tener en cuenta que no siempre la extensión de la base de contribuyentes implica una mejor distribución de la carga impositiva (pensando especialmente, en una regresividad presente en el Impuesto al Valor Agregado, donde se ven más afectados aquellos que menos tienen). De acuerdo con esto, existen distintos principios fundamentales para organizar un sistema tributario:

- Principio de Legalidad: No puede haber tributo sin ley previa que lo establezca. Esto implica la imposibilidad que se creen impuestos y exenciones por analogía, o que se deroguen obligaciones tributarias nacidas de la ley por acuerdo entre particulares, ni entre éstos y el Estado. Este principio está consagrado en diversas disposiciones de nuestra Constitución Nacional (en su artículo 17°, deja asentado que los tributos deben ser creados por ley formal).
- Principio de Capacidad Contributiva: Consiste en la aptitud económico-social para contribuir al sostenimiento del Estado. Esta capacidad, no se reduce solamente a la apreciación económica de los sujetos, sino que se consideran además fines extrafiscales, factores de conveniencia y justicia social para la imposición. La misma, se manifiesta de tres formas: en el consumo, en la renta y en el capital, en otras palabras se puede decir que se puede evidenciar en lo que las personas demandan, los beneficios que producen y los bienes que poseen.
- Principio de Generalidad: Se refiere al alcance extensivo de la tributación a todos los ciudadanos que posean capacidad contributiva, de modo de no excluir a un sector, privilegiándolo por sobre otro. Este principio alude a que, una vez establecidas las categorías o clases de contribuyentes, el gravamen correspondiente a cada una de éstas debe ser aplicado a todos los que las componen y en forma pareja, y no sólo a una parte de los contribuyentes que integran una misma categoría.
- Principio de Equidad: La carga impositiva debe ser soportada equitativamente por toda la población. Esto implica que, aquellos que

---

<sup>2</sup> Rosen 2001.

<sup>3</sup> Rosen 2002.



soporten en mayor medida el gravamen, tengan una mayor capacidad contributiva que el resto, de manera proporcional (en otras palabras, que el impuesto sea “justo”).

- Principio de Razonabilidad: Se debe velar para que las normas legales mantengan coherencia con las reglas constitucionales durante el lapso de su vigencia en el tiempo.
- Principio de No Confiscatoriedad: Si bien no se encuentra expresamente contemplado en la Constitución Nacional, sí se encuentra en forma implícita en cuanto protege la propiedad. Este derecho puede verse menoscabado, por una fuerte presión tributaria ejercida mediante altas alícuotas relativas a ciertos tributos. En consecuencia, la garantía de la propiedad procura ser asegurada en materia tributaria mediante el principio de la no confiscatoriedad.
- Principio de Igualdad: Se refiere a la igualdad de capacidad contributiva, excluyendo toda discriminación arbitraria o injusta, contra personas o categorías de personas.
- Principio de Proporcionalidad: Este principio requiere que el monto de los gravámenes esté en proporción a las manifestaciones de capacidad contributiva de los obligados a su pago. No prohíbe la progresividad de los impuestos. La proporcionalidad está dada por una alícuota constante, mientras que en la progresividad, a medida que aumenta la base imponible, aumenta la alícuota.

Asimismo, se pueden clasificar a los impuestos de acuerdo con el impacto que se observa en las personas o en el mercado, pudiendo ser:

- Proporcionales: Gravan de manera proporcional a la capacidad contributiva de los sujetos, afectando en igual medida a todos los contribuyentes.
- Progresivas: Afectan en mayor medida a aquellos contribuyentes con mayor capacidad contributiva.
- Regresivas: Afectan en una mayor proporción a los contribuyentes con ingresos o renta baja.
- Directos: Los impuestos directos, gravan los ingresos o el capital de los individuos o a las empresas. Ejemplos son los impuestos sobre la renta de las personas físicas, las cotizaciones a la seguridad social u otros impuestos sobre las nóminas y los impuestos sobre sucesiones. Los impuestos directos tienen la ventaja de que son fáciles de adaptar a las circunstancias personales, como el tamaño de la familia, la renta, la edad y, en términos más generales, a la capacidad de pago.



- Indirectos: Los impuestos indirectos son aquellos que gravan los bienes y los servicios y, por lo tanto, sólo indirectamente a los individuos. Ejemplos de este tipo de impuestos son los impuestos sobre consumos específicos y sobre las ventas, tales como impuestos internos aplicados sobre productos tales como tabaco, alcohol, etc.. Este tipo de tributos tienen la ventaja de ser más baratos y más fáciles de recaudar, ya que esto puede hacerse en los puntos de venta al por menor o al por mayor.

Según lo desarrollado por Samuelson y Nordhaus (2002), se pueden definir a los impuestos directos e indirectos de la siguiente manera:

“Tanto los impuestos directos como los indirectos presentan sus propias ventajas y desventajas. Por un lado, en el caso de los indirectos, su recaudación y administración son más fáciles y menos costosas que los directos, ya que la persona física o jurídica es la que se encuentra obligada a presentar o notificar el impuesto a la autoridad fiscal. Por el otro lado, la ventaja principal de los impuestos directos es que se rigen por el principio de capacidad de pago y son adaptables a las situaciones de cada caso en particular” (siendo “personalizables”).

#### **4.2 Imposición óptima**

Debido a la relevancia política y económica que tiene la materia fiscal, tanto a nivel macroeconómico, desde el punto de vista del gobierno, como a nivel microeconómico, por el impacto que esta tiene sobre los individuos, resulta de vital importancia efectuar un análisis completo sobre la posibilidad de alcanzar un tipo de “imposición óptima”<sup>4</sup>. A lo largo de las últimas décadas ha habido cambios significativos en la teoría y la práctica en materia tributaria. Entre estas modificaciones podemos señalar que, particularmente entre los países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), la tendencia ha sido que las tasas de los impuestos sobre la renta marginales se aplanen y los impuestos al consumo se hagan más uniformes y recaigan típicamente sobre el consumo final. Hasta el momento, el ingreso de Argentina a la OCDE se encuentra postergado, en vistas de la incorporación junto con otros países de la región.

Es importante destacar, que el objetivo más importante a la hora de diseñar una política tributaria, debe de ser el hecho de implementar un sistema que pueda maximizar el bienestar, o bien, minimizar el perjuicio de la mayoría de los individuos que se verán afectados por las medidas a implementar<sup>5</sup>.

En materia de imposición óptima, se destaca la figura de Frank P. Ramsey (1927), señalando que cuando se trata de impuestos al consumo, estos no deben de gravar los bienes y servicios de manera uniforme, sino que deben de

---

<sup>4</sup> *La Teoría de la imposición óptima es el estudio y la implementación de como diseñar un sistema impositivo para reducir al mínimo la distorsión y la ineficiencia sujeto a aumentar los ingresos gubernamentales a través de impuestos distorsivos en el mercado.*

<sup>5</sup> *Mankie, Weinzierl, y Yang, 2009).*



aplicarse diferentes tasa. En este sentido, Ramsey establece que los bienes y servicios con mayor elasticidad de Demanda<sup>6</sup> deberían de ser gravados a tasas más bajas, mientras que los bienes y servicios con baja elasticidad deben de ser gravados con tasas impositivas más altas. Esto es debido a que los impuestos que se aplican a bienes y servicios cuya demanda es inelástica o esta es baja causan una menor distorsión ya que los consumidores seguirán adquiriéndolos y los bienes con mayor elasticidad deben de gravarse a tasas bajas de tal manera que el incremento en el precio (impuesto adicionado) sea lo más bajo posible y así no se desaliente su consumo (menor distorsión). A esta postura se le ha llamado la regla de la inverso-elasticidad.

Sin embargo, esta regla está más enfocada a cumplir con la eficiencia que con la equidad del impuesto, ya que al gravar con impuestos más altos a bienes con elasticidad baja, se podrían estar gravando bienes de consumo básico, como los alimentos y bienes de primera necesidad. Mientras que los bienes suntuosos o de lujo, podrían ser gravados a tasas más bajas, por tener una elasticidad más alta, y buscar no alterar su demanda. Además de esto, debido a que la gente con menores recursos destina una mayor porción de sus ingresos en alimentos que la gente con mayor renta, los primeros pagarían un impuesto mayor<sup>7</sup>.

Se puede decir que resulta extremadamente difícil, que cualquier gobierno conozca el ingreso y las características de cada uno de los individuos que componen la sociedad, por lo que los encargados de determinar los impuestos para una economía específica deben de determinar las características de consumo e ingreso a través de ciertos indicadores indirectos e implementar o establecer así el sistema tributario que mejor aplique a dicha economía en cuanto a la mejor distribución del ingreso, equidad y eficiencia. Siempre teniendo como finalidad óptima de que cada individuo contribuya de acuerdo con su capacidad tributaria, se minimice la distorsión del consumo, exista una adecuada distribución de la riqueza y al mismo tiempo el gobierno reciba los ingresos necesarios para cumplir con sus objetivos y obligaciones.

Si nos enfocamos específicamente en los impuestos al consumo, como el Impuesto al Valor Agregado, el objetivo para determinar un nivel de imposición óptima es distinguir qué bienes y servicios gravar y a qué tasa (tasa uniforme, diferenciadas, con o sin exenciones, tasas cero, etc.).

Por una parte, se puede analizar la posibilidad de que los impuestos al consumo sean cero en todas las mercancías intermedias (Diamond y Mirrlees -

---

<sup>6</sup> Es el medio por el cual los economistas miden cómo un cambio en el precio de un producto afecta la cantidad demandada. Cuando la demanda es elástica, un cambio porcentual en el precio provoca un cambio porcentual mayor en la cantidad demandada. Cuando la demanda tiene elasticidad unitaria, un cambio porcentual en el precio provoca un cambio porcentual igual en la cantidad demandada. Cuando la demanda es inelástica, un cambio porcentual en el precio provoca un cambio porcentual menor en la cantidad demandada.

<sup>7</sup> Gentry, 1999.



1971), gravando únicamente los bienes y servicios de consumo final, lo cual evitaría que el gobierno obtuviera una porción de la recaudación final a lo largo de la cadena económica.

Por otro lado, se puede establecer que los impuestos óptimos sean iguales para todas las mercancías de consumo final (Atkinson y Stiglitz - 1976), esto significa que no habría una diferenciación en cuanto a las tasas aplicables, de los bienes y servicios básicos de los suntuosos.

### **4.3 El IVA en Argentina**

Con la sanción y posterior promulgación de la Ley N°20.631 el día 29 de diciembre de 1973, se creó en Argentina el Impuesto al Valor Agregado, con el fin de suplantar aquellos impuestos establecidos sobre las ventas y otros impuestos análogos. Estos impuestos preexistentes se caracterizaban por su carácter plurifásico y acumulativo, lo que implicaba su aplicación en todas las etapas del proceso productivo, colocados en “cascada”, lo que provocaba una distorsión en la economía, incrementando los costos de producción. En el año 1974, se emitió el Decreto N°499 con el fin de reglamentar la Ley de IVA antes mencionada, detallando los principales componentes del impuesto, entre los que podemos destacar:

- Objeto del impuesto: Qué es lo que graba el impuesto.
- Sujeto del impuesto: Quiénes son los alcanzados por este impuesto.
- Nacimiento del hecho imponible: En qué momento, con qué acción surge la imposición de este tributo.
- Base Imponible: Es la magnitud, el monto que se toma como “base” para el cálculo del impuesto.

El IVA es un tributo a la venta de productos en todas las etapas de elaboración, pero lo que lo distingue de otros impuestos de este estilo, es que permite a las empresas computar los impuestos que pagan por los insumos como créditos contra los que aplican a sus propias ventas. A diferencia de los impuestos que inciden sólo en la etapa del consumidor final, la recaudación se hace a lo largo del proceso de producción. Asimismo, a través de la forma en que este tributo se recauda, los productores pueden recuperar el importe que pagaron por los insumos, ya que el mismo se computa como un saldo a favor que se puede compensar con aquellas obligaciones originadas por sus ventas. De esta manera, como no afecta al precio de los insumos, el IVA no distorsiona las decisiones de la empresa sobre la producción y no crea “cascada” (multiplicación de la imposición).

En su establecimiento, se eximía a los productos de la canasta familiar con el objetivo de atenuar los efectos regresivos que podía provocar este tributo, pero con el transcurso de las sucesivas reformas introducidas en este impuesto se fue ampliando la base, de manera tal que se convirtió en un impuesto cada vez más regresivo, hasta llegar a afectar a los productos de primera necesidad.

Aunque no parece haber dudas de que el IVA es menos distorsivo que los impuestos en cascada, esto no implica que no genere ningún tipo de distorsión,



o que aquéllas que genera sean insignificantes. Por el contrario, el IVA impone un costo financiero sobre los productores que pueden llegar a trasladarlo hacia delante en la cadena de producción.

Entre las reformas mencionadas precedentemente, la tasa fue uno de los elementos que más fluctuó. En sus comienzos, la alícuota general era de un TRECE POR CIENTO (13%), con una tasa de VEINTIUN POR CIENTO (21%) para "la elaboración, construcción o fabricación de una cosa mueble --aun cuando adquiera el carácter de inmueble por accesión-- por encargo de un tercero, con o sin aporte de materias primas, ya sea que la misma suponga la obtención del producto final o simplemente constituya una etapa en su elaboración, construcción, fabricación o puesta en condiciones de utilización", según lo establecido en el Artículo 29° de la Ley N°20.631. En el año 1986 se unificó la alícuota en el DIECIOCHO POR CIENTO (18%), entre 1988 y 1992 se produjeron marchas y contramarchas llegando a descender hasta el TRECE POR CIENTO (13%) en 1990, aumentando hasta el DIECIOCHO POR CIENTO (18%) en 1992. A partir de abril de 1995 se incrementó la tasa hasta el VEINTIUN POR CIENTO (21%), quedando vigente hasta la actualidad.

Según Llach (2001), el IVA, contra lo que dice la mayoría de la literatura, es un impuesto distorsivo, porque genera mayor costo de producción en el país y distorsiona la asignación de recursos entre sectores. Entre esa "mayoría de la literatura" citada por Llach se encuentra, entre muchos otros, Oscar Libonatti (1998), quien afirma que la imposición al consumo "presenta la ventaja de ser económicamente más neutral o si se prefiere, menos distorsiva".

#### **4.4 Mecánica del IVA**

A continuación, analizaremos un caso sencillo con el fin de ejemplificar el cálculo y la recaudación del impuesto:

- La empresa A vende su producto (que no requiere insumos materiales) por \$100 a la empresa B, que a su vez vende su producto por \$400 al consumidor final, ambas cifras sin incluir impuestos. Supongamos también que el IVA es del 10%, entonces A le cobra a B \$110 y le remite al gobierno \$10 en impuestos, mientras B le cobra al consumidor final \$440 y remite \$30 en impuestos (monto que equivale a los \$40 pesos que genera como deuda al ente recaudatorio, por la venta del bien, menos los \$10 que abonó al momento de comprar el insumo a la empresa A). El gobierno recauda así un total de \$40. En cuanto al efecto económico, el impuesto equivale a un tributo del 10% sobre la venta final.

Ahora bien, supongamos que en el ejemplo anterior, modificamos la situación en el origen de la operación:

- Si por algún motivo A no le cobrara el impuesto a B, el gobierno continúa recibiendo \$40 de la venta que efectúa B al consumidor final, pero esta



empresa no tendría ningún crédito a favor para descontar de su deuda con el fisco. Es por ello que la aplicación de este tributo resulta sumamente fácil de recaudar por parte del Estado, ya que todos los contribuyentes son los propios agentes que “velan” por su recaudación/fiscalización (hecho que ocurre por la “pérdida” de ese saldo a favor que se tendría con la omisión de este impuesto).

## **4.5 Propuestas tributarias**

### **4.5.1 Solución universal**

La mayoría de los sistemas tributarios han introducido una respuesta común para contrarrestar la regresividad del IVA. El primer paso de esta intervención consiste en la identificación de bienes y servicios con importante incidencia en la canasta de consumo de los sectores de menores ingresos, los cuales frecuentemente se consideran de interés social. Los ejemplos clásicos son los productos alimentarios y los servicios de salud, educación y transporte. El paso siguiente es eliminarlos de la base imponible (exenciones) y/o introducir tasas múltiples (tasas más reducidas que la alícuota general o incluso tasa cero) y aplicársela al conjunto de bienes y servicios identificados en la primera etapa. Este tipo de intervenciones tiene un carácter universal debido a que beneficia a todos los consumidores, independientemente de su nivel de ingresos.

El Sistema Universal es una respuesta tosca al problema planteado por la regresividad del IVA. Su tosquedad deriva del hecho que las medidas de alivio impositivo instrumentadas a través de tasas múltiples y exenciones de la base imponible benefician en términos absolutos más a los que más consumen, que son los deciles superiores de la distribución del ingreso. El carácter universal de la intervención tributaria no permite discriminar entre contribuyentes y así beneficiar a la población objetivo, que es la de los deciles inferiores de la población. En definitiva, la exención del IVA equivale a un subsidio focalizado.

De este modo se verifica la situación paradójica que el intento de aliviar a los individuos de los deciles más pobres de la población mediante medidas universales (exención de bienes y servicios del impuesto) acaba beneficiando más a los grupos que perciben los mayores ingresos de la sociedad. Además de provocar este “beneficio” para los sectores de mayor poder adquisitivo, este diseño tiene un efecto indirecto negativo, relacionado con los ingresos tributarios que se podrían haber recaudado de los deciles más ricos de la población, para financiar gasto público social focalizado en los deciles más pobres.

### **4.5.2 La solución japonesa**

Como vimos en la sección anterior, el Sistema Universal identifica los bienes y servicios considerados de interés social y a continuación introduce tasas múltiples y exenciones a la base imponible para revertir la regresividad del IVA. El diseño de este impuesto en Japón invierte la lógica ya que parte de la identificación de la población a la cual se desea beneficiar y posteriormente se



exime del impuesto a esta población cuando consume este conjunto acotado de bienes y servicios.

De acuerdo a Ainsworth (2006 d) y Beyer and Ishimura (1993), los bienes y servicios a los cuales se busca eliminar de la base imponible del impuesto al consumo japonés se agrupan en distintas categorías y a su vez presentan dos modalidades: las universales y las focalizadas. Dentro de las universales se identifican ciertas actividades que se encuentran “desgravadas” sin importar los individuos que en ellas participen (tales como el préstamo y transferencia de la tierra, la transferencia de activos financieros, los intereses pagados sobre préstamos y sobre bonos públicos y privados, estampillado del correo, servicios de entierro y cremación, y bienes empleados por individuos con disminuciones físicas, entre otras). En lo que respecta a las categorías de bienes y servicios focalizadas, las mismas se caracterizan por detectar grupos específicos de beneficiarios, los cuales apuntan a discriminar aquellos que poseen menores recursos, o que realicen determinadas actividades, como servicios sociales en hogares, servicios y textos educativos, o incluso alquileres para vivienda.

De esta manera, se logra identificar adecuadamente, y en base a la capacidad contributiva, a los beneficiarios del alivio impositivo. Así, personas que consuman el mismo bien o servicio enfrentarán un costo fiscal diferente en función de si la legislación los ha identificado como beneficiarios o no.

El diseño de este modelo de recaudación de IVA evita la pérdida de recaudación originado en el Sistema Universal, anulando el atenuante impositivo a aquellos sectores de mayores recursos.

Sin embargo, resulta claro que la especificidad de los bienes y servicios y de la población beneficiaria identificada en la legislación impositiva resultan en sí mismas una importante barrera para su implementación, dada su complejidad en la administración tributaria y la adhesión social necesaria para el cumplimiento de dicha legislación.

#### **4.5.3 La solución canadiense**

El IVA canadiense tiene una alícuota uniforme y exenciones para bienes y servicios con importante incidencia en la canasta de consumo de los sectores de menores ingresos. Los ejemplos clásicos de estas exenciones son los alimentos y los medicamentos, los cuales tienen una participación mayor en la canasta de consumo de los individuos de menores niveles de ingreso. Como resulta habitual, las exportaciones están gravadas a tasa cero.

Hasta aquí el diseño del IVA canadiense no difiere del Sistema Universal ya desarrollado. Sin embargo, la novedad de la solución canadiense radica en que introduce una transferencia que beneficia a un grupo de contribuyentes a efectos de revertir parcialmente el impacto del impuesto sobre sus ingresos. El monto de la transferencia se define en función del estado civil, número de integrantes del grupo familiar y del nivel de ingreso del contribuyente. La



transferencia se realiza en forma trimestral y la administra la Agencia de Impuestos de Canadá - AIC, la entidad responsable por la administración tributaria canadiense (equivalente a la Administración Federal de Ingresos Públicos – AFIP en Argentina).

El sistema canadiense adopta un enfoque mixto, combinando los elementos centrales del Sistema Universal con transferencias a los contribuyentes en función de los tres parámetros señalados. Este hace que los ingresos fiscales se vean reducidos tanto por la exención de la base como por las transferencias. Desde el punto de vista de implementación, el sistema es relativamente simple en lo que respecta a las exenciones pero complejo en lo que hace a la identificación de los beneficiarios elegibles de recibir transferencias. El primer requisito es contar con una base de datos de la población con información confiable respecto a sus ingresos y los integrantes de su grupo familiar. En el caso de Canadá, el grado de confiabilidad en la calidad de la información obtenida es muy elevado, gracias al escaso nivel de informalidad que presenta su estructura económica.

La virtud de la aplicación de este sistema, originada en la confiabilidad de los datos obtenidos, es también el principal inconveniente a la hora de aplicarlo en países con mayor grado de informalidad, el cual puede ubicarse entre el 40% y el 60% de la población en economías emergentes.

#### 4.6 Recaudación del IVA en Argentina

A partir de la información que se puede obtener de los sitios oficiales del Banco Central de la República Argentina (BCRA) y del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC), podemos apreciar cómo es la recaudación del IVA, en lo que respecta a cuánto representa este sobre el total del Producto Bruto Interno (PBI) así como también su participación dentro de los Ingresos Tributarios totales del país.

AÑO	PBI (en miles de USD)	INGRESOS TRIBUTARIOS (en miles de USD)	IVA BRUTO (en miles de USD)	IVA BRUTO % de PBI	IVA BRUTO % de ING. TRIB.	TASA DEL IVA (generalizada)
1996	256.626.243	49.026.650	20.151.421	7,8524	41,1030	21%
1997	277.441.318	55.534.241	22.337.118	8,0511	40,2222	21%
1998	288.123.305	57.726.016	22.589.947	7,8404	39,1330	21%
1999	278.369.014	55.519.680	20.738.883	7,4501	37,3541	21%
2000	276.172.685	56.766.517	20.475.284	7,4139	36,0693	21%
2001	263.996.674	52.782.970	17.124.114	6,4865	32,4425	21%
2002	94.662.212	22.438.803	7.304.755	7,7167	32,5541	21%
2003	81.536.135	25.261.066	8.053.400	9,8771	31,8807	21%
2004	164.473.706	36.718.523	11.272.147	6,8535	30,6988	21%
2005	194.179.391	44.008.238	13.218.315	6,8073	30,0360	21%
2006	235.030.949	54.930.173	16.535.617	7,0355	30,1030	21%

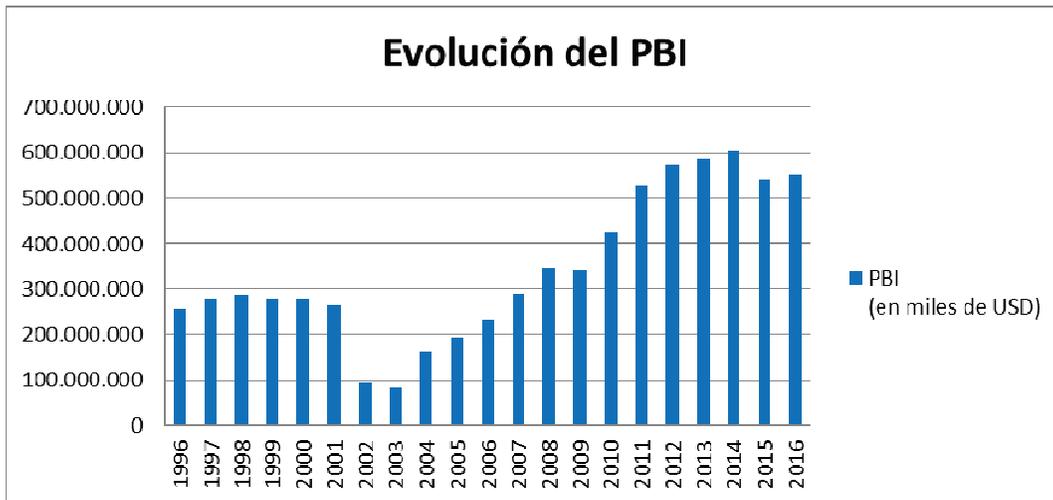


2007	289.022.128	71.522.634	21.478.657	7,4315	30,0306	21%
2008	348.483.204	90.652.159	26.103.368	7,4906	28,7951	21%
2009	343.876.900	90.709.679	25.107.945	7,3014	27,6795	21%
2010	427.507.313	113.820.244	30.885.255	7,2245	27,1351	21%
2011	526.525.095	141.500.128	38.193.999	7,2540	26,9922	21%
2012	572.091.487	160.386.303	41.871.023	7,3189	26,1064	21%
2013	585.061.766	164.343.743	43.987.987	7,5185	26,7658	21%
2014	606.662.219	169.622.056	44.545.023	7,3426	26,2613	21%
2015	542.163.876	156.624.173	40.611.219	7,4906	25,9291	21%
2016	553.471.668	156.276.895	40.505.255	7,3184	25,9189	21%

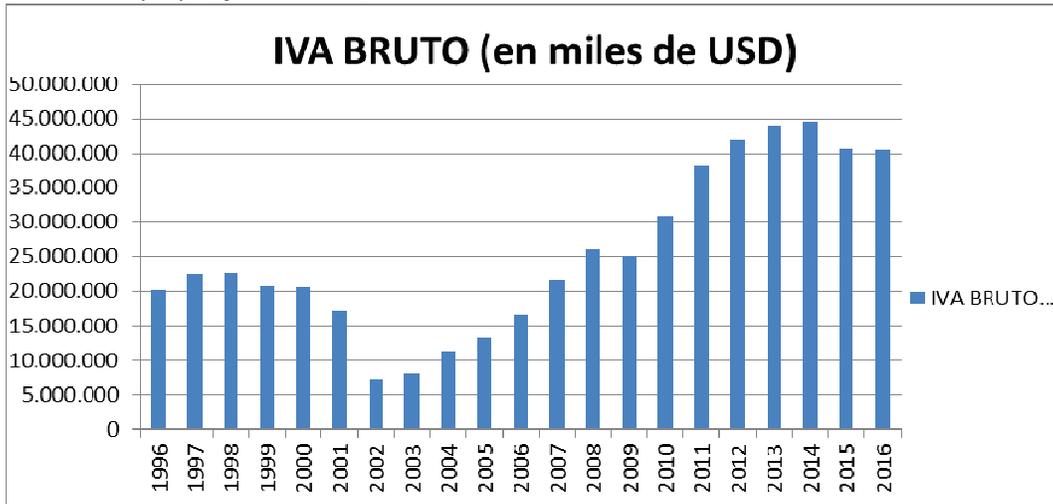
Elaboración propia, fuente BCRA, INDEC.

Hasta el año 2003, se toman los valores a precios del año 1993.

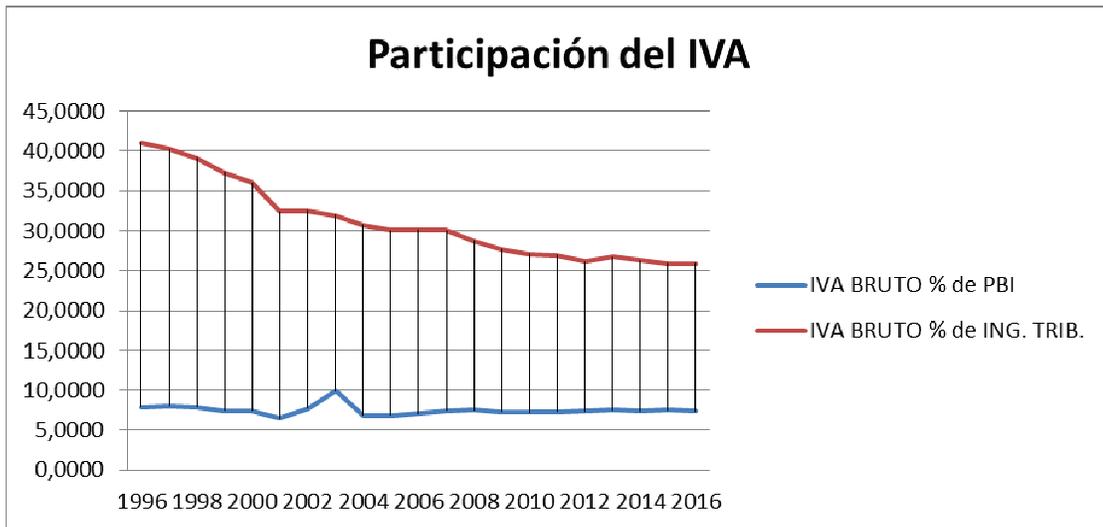
A partir del año 2004, se toman los valores a precios del año 2004.



Elaboración propia, fuente BCRA, INDEC.



Elaboración propia, fuente BCRA, INDEC.



*Elaboración propia, fuente BCRA, INDEC.*

Por lo aquí expuesto, podemos observar que, sin haberse realizado ninguna modificación sobre la alícuota del impuesto, la cuantía del mismo fue variando, guardando una estrecha relación con el comportamiento del PBI, es decir con la actividad económica. De esta manera, es lógico interpretar que el incremento o disminución en la generación de riqueza y, por consiguiente, en el consumo en la Economía, provoca el aumento o caída en los valores recaudados por este gravamen.

Todo impuesto en mayor o menor medida puede alterar el comportamiento de los consumidores de un producto o servicio, de tal forma que se reduce la eficiencia económica de un país. Un sistema tributario ideal debería minimizar en la medida de lo posible los efectos negativos sobre la eficiencia económica; es decir, no debe de distorsionar las decisiones económicas de los contribuyentes sujetos a dicho gravamen. (Ricciardi, 2008).

Una forma de medir la eficiencia recaudatoria del IVA es a través de la relación recaudación por IVA entre PBI y la tasa del impuesto. En el caso de Argentina, al no haberse producido ninguna modificación en esta, la eficiencia recaudatoria del impuesto se mantuvo inalterable en el período analizado, alcanzando a representar, en promedio, un SIETE CON 50/100 POR CIENTO (7,50%) del PBI. Por ende, podemos inferir que su recaudación va a variar exclusivamente por la variación que sufriría el producto de un país, más específicamente por el nivel de Consumo que va a componer el mismo.

En lo que respecta a la participación del IVA dentro de los ingresos tributarios que posee el país, podemos evidenciar un escenario distinto al expresado anteriormente (relación IVA/PBI). Mientras que en el anterior, la relación se mantuvo casi inamovible durante los 20 años analizados, la participación del IVA sobre los Ingresos Tributarios del país fue descendiendo continuamente, iniciando aproximadamente con un CUARENTA Y UN POR CIENTO (41%) en el año 1996 y finalizando con un VEINTICINCO POR CIENTO (25%) en el año



2016. Entendiendo que el nivel de Consumo de la población mantuvo una relación estable respecto al PBI del país (de acuerdo a lo señalado en el párrafo precedente, lo recaudado por el IVA fue siempre el mismo porcentaje), la variación en la participación de los ingresos tributarios se debe más bien al aumento en la recaudación de otros impuestos, tales como impuestos a los bienes personales y ganancias, entre otros. Esto cobra sentido al asumir que el crecimiento del PBI (no sólo por componentes tales como los saldos positivos en el sector externo, o por el nivel de inversión o el gasto público, sino por el nivel de Consumo privado también), permitió una mejor distribución de los ingresos, generando así un crecimiento del poder adquisitivo de la población, lo que lleva al Estado a recaudar más por los gravámenes directos.

Sin embargo, y asumiendo determinados supuestos, podríamos llegar a analizar cómo impactaría en la Economía Argentina una modificación en la tasa del impuesto. Entendiendo que el nivel de consumo de la población depende del ingreso disponible que esta posee, una quita/disminución en la alícuota del IVA, impactaría de manera inversamente proporcional sobre el ingreso de las personas, ya que esta baja tributaria podría verse reflejada en el precio de los bienes y servicios finales, lo que generaría un incremento sobre el ingreso real de las personas, es decir, en la adquisición de bienes y servicios que estas pueden adquirir con sus ingresos nominales. Con este supuesto, la baja en el impuesto, no perjudicaría su nivel de recaudación, debido a que la misma depende del nivel de Consumo y, si este componente aumenta, se eleva por consiguiente el ingreso adquirido por el IVA.

Este caso, podría asimilarse a la aplicación/quita de subsidios sobre determinados servicios básicos, ya que esto tiene incidencia sobre el nivel de precios, así como también sobre el ingreso disponible de la población. Por ende, todo impacto sobre el nivel de consumo, afectará de igual manera el nivel de recaudación que obtendrá el Estado por este tributo.

## **5. Relación con las políticas de subsidios vigentes y aspecto regresivo del IVA**

A lo largo de la última década, Argentina ha llevado a cabo políticas expansivas cuyo principal efecto ha resultado en la reducción de la desigualdad existente en los ingresos de mercado. Entre otros programas, el Sistema Integrado Previsional Argentino y Movilidad Jubilatoria (SIPA), un incremento periódico de las pensiones<sup>8</sup> definido por ley, y la “moratoria previsional” (un programa de retiro anticipado conjuntamente con una moratoria para aquellos que no hubieran cumplimentado el mínimo de 30 años de contribuciones al sistema previsional) han sido implementados. Adicionalmente, la creación de un programa universal, la Asignación Universal por Hijo (AUH), extendió los

---

<sup>8</sup>La inclusión de las pensiones como parte del Ingreso de Mercado da cuenta de un efecto redistributivo menor, pero ciertamente también importante, de la intervención pública. Rossignolo, D. (2016)



beneficios que reciben los trabajadores formales basados en el número de hijos a quienes se encuentran en el sector informal y a los desocupados.

Del lado de los impuestos, el incremento de la participación en la recaudación del impuesto a la Renta de Personas Físicas, debido principalmente al no ajuste de mínimos y escalas en relación con la inflación, el impuesto a la Renta Societaria, a partir del no ajuste inflacionario de los balances de las sociedades de capital, la introducción de los Derechos de Exportación, con el fin de captar las ganancias extraordinarias por el aumento de los precios internacionales de las commodities, y la reestatización del sistema previsional han sido los factores que han permitido financiar, principalmente en la primera parte de la década, las mencionadas políticas expansivas. En la segunda parte, entretanto, el impuesto inflacionario reemplazó en buena parte la fuente de financiamiento tributaria.

El gasto público creció a valores cercanos al 45% del PBI en 2014 en el consolidado nacional y provincial, mientras que la presión tributaria trepó al 32% del PBI en 2014, uno de los más altos valores históricos. Lo mencionado previamente llevó al déficit fiscal a valores sin precedentes en la historia reciente (2,5% del PBI en 2014 en el nivel nacional).

**Tabla 1: Gini y Headcount Index para diferentes conceptos de ingreso – Argentina 2012**

	Ingreso de mercado	Ingreso neto de mercado	Ingreso disponible	Ingreso consumible	Ingreso final
<b>Gini</b>	0.528	0.481	0.344	0.341	0.258
<b>Headcount index</b>					
\$2.5 PPP	8.5%	9.0%	1.8%	3.1%	
\$4 PPP	17.3%	19.0%	7.3%	12.5%	
Línea de pobreza oficial (INDEC)	14.7%	16.8%	5.6%	9.8%	
Otra línea de pobreza (FIEL)	33.8%	39.3%	28.5%	37.9%	

Como puede apreciarse, el impacto de las políticas públicas en términos de reducción de disparidades ha sido marcado. Sin embargo, varias cuestiones importantes deben tenerse en cuenta. Del lado del gasto público, pese a que la incorporación de mayores transferencias monetarias ha implicado un cambio de relevancia en su composición, los subsidios a los sectores económicos se han incrementado, de 2,2% en 2003 a 6,4% del PBI en 2014 y han llevado al establecimiento de brechas significativas en relación con los costos de provisión, lo cual los aleja de criterios de eficiencia.

En efecto, los subsidios económicos no sólo han constituido una explicación significativa del déficit presupuestario, sino que además no han cumplido los propósitos para los cuales, según las autoridades, habían sido constituidos. El objetivo anunciado de “impulsar el mercado interno”, potenciando la generación energética a través de un “acelerador de la inversión” queda desmentido al observar los datos de crecimiento de demanda y oferta de energía eléctrica (la demanda máxima mensual creció alrededor de un 70% entre 2002 y 2014,



mientras que la potencia instalada se incrementó en el orden del 25% entre los mismos períodos, según información de la Secretaría de Energía), generando que la duración promedio de las interrupciones en el servicio se incrementaran alrededor de un 300% en promedio, y al comparar la evolución de la participación de la industria en el PBI (entre 1993 y 2002 promedió un 16,9%, mientras que entre 2003 y 2013 fue de 16,2%)

En lo que respecta al consumo doméstico de gas, es a partir del 2011 que el consumo doméstico de gas natural superó a su producción (la producción cayó alrededor de un 30% entre 2004 y 2014) hasta llegar a 2015 a un déficit de alrededor de 3.000 millones de dólares<sup>9</sup>, en un contexto en el que aproximadamente el 40% de la población no accede al gas de red.

Lo anteriormente expresado se vio favorecido por una política tarifaria que apuntaba a beneficiar a la región geográfica de mayor capacidad contributiva (la zona central del país tenía tarifas entre seis y siete veces inferiores a las del interior), y que aún con el incremento anunciado a principios de 2016 cubrían alrededor del 30% del costo de provisión en el caso de la energía eléctrica, y del 70% para el gas, y continúa evidenciando valores sensiblemente inferiores a los de la región.

La comentada distorsión de precios relativos generó, en los presupuestos de las familias, una reasignación en la composición del gasto, dado que las tarifas bajas permitieron el incremento del consumo de estos bienes. Si se asumiera, por ejemplo, que el precio de los demás bienes demandados por las familias fuera cercano al costo marginal, al tener la energía y el transporte precios muy inferiores a los costos de producción esto incentiva su uso excesivo e ineficiente en relación con su nivel óptimo.

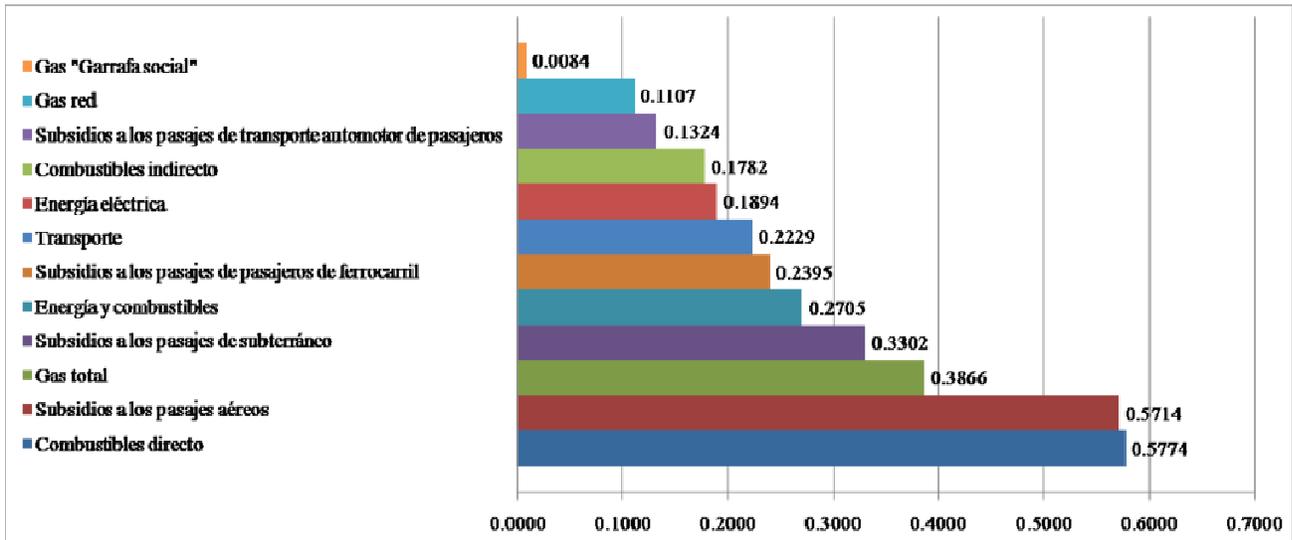
Pero adicionalmente, los mencionados subsidios llevan a incurrir en errores de inclusión al cubrir a sectores que no necesitan el beneficio. El gasto en estos sectores, si bien progresivo, se encuentra cuantitativamente más concentrado en los sectores de ingresos más altos en relación con los de ingresos más bajos (el 20% más pobre recibe alrededor del 12% del gasto, mientras que el 20% más rico concentra el 35% de los beneficios). En el gráfico incorporado a continuación, se muestran los coeficientes de concentración de los subsidios a los sectores económicos y, como puede verse, los valores positivos permiten ver que los mismos son progresivos en términos relativos pero no absolutos (es decir, son “pro-ricos”).

---

<sup>9</sup> Informe Petróleo y Gas, KPMG, 2016



**Coeficientes de concentración de los gastos en sectores económicos**



En consecuencia, en lo que concierne al gasto público, el énfasis en la equidad debería incluir una reducción de los subsidios, focalizando su alcance a los sectores que más los necesitan. Consecuentemente, partiendo del análisis anterior se llevó a cabo una simulación, en un contexto de equilibrio parcial, que consistió en mantener los subsidios para los tramos de consumo de energía eléctrica más bajos, mientras que para el gas los subsidios en las tarifas fueron reducidos a la mitad (a valores de 2012), focalizándolos en los perceptores de la AUH (“tarifa social”). El total de transferencias para mantener las tarifas bajas sería de esta manera reducido en un 66% para electricidad, gas y tarifas aéreas.

El resultado de esta simulación determina que estos subsidios se vuelvan más progresivos; a partir de un coeficiente de concentración de 0.3130 en el caso base, la focalización convierte a estos gastos en progresivos en términos absolutos, con un coeficiente de -0.5053. La desigualdad disminuye, dado que el Gini del ingreso final es menor que el del caso base (Tabla 1), mientras que la pobreza se incrementa ligeramente debido al fuerte peso relativo de la caída en el monto de los subsidios (1.9% del PIB).

**Tabla 2: Gini y Headcount Index para diferentes conceptos de ingreso – Simulación I**

	Ingreso de mercado	Ingreso neto de mercado	Ingreso disponible	Ingreso consumible	Ingreso final
<b>Gini</b>	0.528	0.481	0.344	0.333	0.250
<b>Headcount index</b>					
\$2.5 PPP	8.5%	9.0%	1.8%	3.4%	
\$4 PPP	17.3%	19.0%	7.3%	13.4%	
Línea de pobreza oficial (INDEC)	14.7%	16.8%	5.6%	10.4%	
Otra línea de pobreza (FIEL)	33.8%	39.3%	28.5%	39.4%	



Dado que la pobreza se incrementa ligeramente, es interesante analizar la movilidad de los ingresos. En la Tabla 3 puede verse la matriz de movilidad de ingresos, construida comparando las proporciones de población que, a partir de la acción del sector público, asciende en los tramos de pobreza al pagar impuestos y recibir subsidios. La misma muestra las diferencias entre los porcentajes de población en cada tramo para el caso base y para el caso de la quita de subsidios.

La tabla debe leerse horizontalmente. Por ejemplo, considerando el tramo de población más pobre según el ingreso de mercado, la quita de subsidios hace que alrededor de un 1% del total de personas que habían logrado ascender en la escala a los tramos menos pobres, ahora no puedan hacerlo, quedando en el tramo intermedio, de U\$S 4 a U\$S 10 (es decir que la quita de subsidios los hace caer en la escala de pobreza). Esta caída se verifica en varios de los tramos; por ejemplo, de aquellos que con subsidios ascendían desde el segundo tramo de pobreza por ingreso de mercado (U\$S 1.25 a U\$S 4) al tramo de U\$S 10 a U\$S 50, hay una disminución de 2.23%<sup>10</sup>.

**Tabla 3: Matriz de movilidad de ingresos por tramo de pobreza según U\$S diarios. Diferencias entre el caso inicial y el caso de quita de subsidios**

Grupos de Ingreso de Mercado	Grupos de Ingreso Consumible					
	y < 1.25	1.25 <= y < 2.50	2.50 <= y < 4.00	4.00 <= y < 10.00	10.00 <= y < 50.00	50.00 <= y
y < 1.25	0.16%	-0.07%	-0.03%	0.96%	-0.67%	-0.35%
1.25 <= y < 2.50	0.23%	1.19%	-1.18%	1.78%	-2.23%	0.21%
2.50 <= y < 4.00	0.00%	0.78%	1.14%	-2.77%	0.57%	0.28%
4.00 <= y < 10.00	0.00%	0.00%	1.23%	-1.30%	-0.19%	0.26%
10.00 <= y < 50.00	0.00%	0.00%	0.00%	1.62%	-1.47%	-0.15%
50.00 <= y	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	1.65%	-1.65%

Existen formas de proteger a los sectores afectados con transferencias monetarias, baja del IVA, tarifas sociales, etc. El uso de la emisión monetaria como mecanismo de financiamiento llevó a que la inflación se haya estabilizado en valores anuales en el orden del 30 a 35% anual con el consecuente efecto sobre los niveles de pobreza. La inflación modera el efecto de las mencionadas transferencias monetarias, tanto en términos de su impacto en la pobreza y la desigualdad como en relación con el alcance macroeconómico del potencial efecto expansivo que impactaría en el consumo.

Por el lado de los impuestos, el IVA constituye la fuente de recursos tributarios más elevada (alrededor del 7% del PBI) pero sus efectos en la distribución del ingreso son conocidos: como el IVA recae sobre los bienes de consumo, afecta

<sup>10</sup> Pero como también puede apreciarse, la focalización de los subsidios puede reducir la desigualdad e incrementar la proporción de personas de ingresos más bajos que permanecen en los mismos niveles de pobreza. Rossignolo, D.



de manera más marcada a aquéllos que gastan una mayor proporción de sus ingresos en consumo, con lo cual es un impuesto regresivo.

En consecuencia, el objetivo es el de llevar adelante políticas públicas que reduzcan el déficit sin afectar, o en lo posible mejorar, la distribución de la renta a la vez de reducir la pobreza. El fortalecimiento de los programas de transferencias monetarias aparece como imprescindible, mientras que en relación con los impuestos, una disminución o eliminación del IVA en los alimentos de la canasta básica, restringiendo su alcance a los perceptores de programas de transferencia monetaria, disminuiría su característica regresiva.

Se realizaron en consecuencia dos simulaciones adicionales. El segundo ejercicio consistió en incrementar las transferencias monetarias; en particular, la Asignación Universal por Hijo se incrementó en un 100% en relación con los valores de 2012 y su alcance fue expandido para incluir a aquellos originalmente excluidos por ley (por ejemplo, los contribuyentes del Monotributo), lo que conlleva un costo fiscal de 0.7% del PBI. Los resultados se muestran en la Tabla 4. En este caso la pobreza cae fuertemente considerando el ingreso consumible, y la caída es mayor que la del caso base (ver Tabla 1).

**Tabla 4: Gini y Headcount Index para diferentes conceptos de ingreso – Simulación II**

	Ingreso de mercado	Ingreso neto de mercado	Ingreso disponible	Ingreso consumible	Ingreso final
<b>Gini</b>	0.530	0.483	0.335	0.332	0.251
<b>Headcount index</b>					
\$2.5 PPP	9.3%	9.8%	1.0%	1.8%	
\$4 PPP	18.1%	19.7%	4.8%	9.5%	
Línea de pobreza oficial (INDEC)	15.3%	17.4%	3.6%	6.7%	
Otra línea de pobreza (FIEL)	34.1%	39.5%	25.1%	36.4%	

La tercera alternativa consistió en eliminar el IVA de los componentes de la canasta básica alimentaria (discriminando por producto) para los beneficiarios de la Asignación Universal por Hijo. Los resultados se muestran en la Tabla 5. Esta focalización del IVA hace que esté más concentrado (el coeficiente de concentración crece de 0.3147 a 0.3260), y consecuentemente menos regresivo, con un costo fiscal de alrededor de 0.1% del PIB; esta alternativa reduce la pobreza, medida en términos del ingreso consumible comparada con el caso base (Tabla 1).



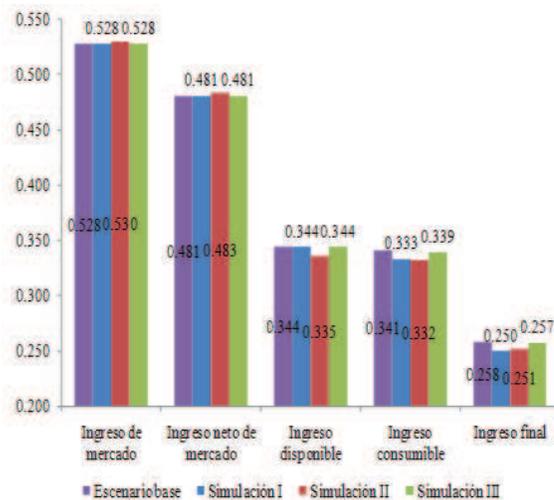
**Tabla 5: Gini y Headcount Index para diferentes conceptos de ingreso – Simulación III**

	Ingreso de mercado	Ingreso neto de mercado	Ingreso disponible	Ingreso consumible	Ingreso final
<b>Gini</b>	0.528	0.481	0.344	0.339	0.257
<b>Headcount index</b>					
\$2.5 PPP	8.5%	9.0%	1.8%	3.0%	
\$4 PPP	17.3%	19.0%	7.3%	11.9%	
Línea de pobreza oficial (INDEC)	14.7%	16.8%	5.6%	9.5%	
Otra línea de pobreza (FIEL)	33.8%	39.3%	28.5%	37.7%	

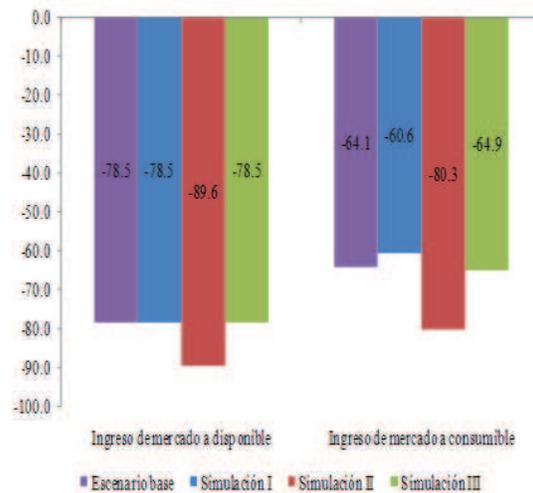
Consecuentemente, aunque los resultados son ligeramente diferentes, las alternativas podrían ser efectivas en reducir la pobreza y la desigualdad. El Gráfico 2 compara los resultados en términos de desigualdad y variación de la pobreza (\$2.5 PPP). La mayor reducción en la pobreza ocurre con el incremento y la extensión de la Asignación Universal por Hijo, mientras que la reducción en el IVA disminuye más la pobreza que la focalización de los subsidios. En relación con la desigualdad, el bajo impacto presupuestario de la reducción del IVA amortigua su impacto en la reducción de la desigualdad, sin embargo el índice de Gini es más bajo que el caso inicial. En conclusión, considerando los tres impactos en conjunto, tanto la desigualdad como la pobreza podrían reducirse, aún con una reducción del déficit fiscal.

**Gráfico 2: Cambio en la desigualdad y reducción de la pobreza bajo diferentes alternativas**

**a. Índice de Gini**



**b. Cambio en la pobreza U\$S2.5 PPP**



Una reducción de los subsidios implica un aumento de las tarifas que lleva a una reasignación de los gastos de las familias, las que deben ahora destinar más recursos al gasto en estos bienes, debiendo tener que ajustar el consumo de los demás. En consecuencia debe tenerse en cuenta el efecto de “equilibrio



general”. El aumento de tarifas (junto con el incremento del tipo de cambio), traspasado a los precios de los bienes, implica caída de salarios reales afectando la demanda agregada, y aumento de la pobreza. Pero también se generaría una retracción de la producción, dado que se encarecen los costos para las empresas. Aquí son relevantes los rezagos con los que las medidas compensatorias llegan a las familias. Si las mismas tuvieran impacto inmediato, esto ayudaría a sostener la demanda, y moderar el crecimiento de la pobreza y la desigualdad.

## **6. CONCLUSIONES**

Al momento de aplicar una política fiscal que busque resolver el impacto regresivo del IVA al estilo “universal”, termina produciendo que una parte considerable del aumento del ingreso disponible derivado de la reducción en la alícuota general del impuesto, de las exenciones a determinado tipo de bienes, o incluso de las reducciones selectivas, tiende a beneficiar en términos absolutos a los sectores de mayores ingresos, resultando así una medida regresiva para la distribución del ingreso.

Asimismo, y continuando en la misma línea, el costo fiscal de este tipo de medidas puede ser excesivo, y su impacto social regresivo, teniendo en cuenta el sesgo progresivo del gasto público (por el peso que tiene el gasto en seguridad y asistencia social sobre el total del gasto público).

En la Argentina rige una alícuota general de 21% para el IVA, con exenciones y alícuotas reducidas para los bienes y servicios de mayor incidencia en la canasta de consumo de los sectores de menos recursos:

- Productos exentos:
  - o Atención médica y gastos en salud.
  - o Transporte público.
  - o Libros.
  - o Educación.
  - o Leche y agua.
  
- Alícuota reducida (10,50%):
  - o Productos de panadería.
  - o Harinas, arroz y cereales.
  - o Carne vacuna.
  - o Frutas frescas, secas, en conserva o congelados.
  - o Legumbres frescas, secas, en conserva o congeladas.

La reversión o, en rigor, la atenuación del problema de la regresividad del IVA, no debe insistir en soluciones de tipo “universal”, sino en “personalizar” su cobro en el sentido planteado por Barreix, Bes y Roca (2011):



□ La propuesta de personalización del IVA consiste en “generalizar la base imponible del impuesto, compensando a los deciles inferiores con la devolución del monto pagado”<sup>11</sup>; el aumento de la recaudación derivado de la generalización de la base imponible permite financiar las transferencias a los sectores de ingresos bajos, de manera de aumentar la presión tributaria sin profundizar la desigualdad social.

□ Nuestra propuesta de personalizar el cobro del IVA en el caso de la Argentina no parte de la generalización de la base imponible (sin perjuicio de que ello pueda formar parte de una reforma posterior) sino que radica en mantener la alícuota general de 21%, sin modificar las exenciones vigentes, e introducir, vía devolución, una alícuota efectiva más reducida para los sectores de menores ingresos, a fin de atenuar el carácter regresivo del IVA y mejorar los indicadores de desigualdad. El instrumento que proponemos, la acreditación electrónica de la devolución del IVA, resulta viable en la Argentina debido a la elevada cobertura del sistema de protección social y a la pre-existencia (y probado funcionamiento) de un régimen de devolución de IVA para las compras con tarjeta de débito.

Nuestra propuesta articula el régimen de devolución vigente con el sistema de protección social, ampliando la devolución del IVA para los jubilados que perciben el haber mínimo, y perceptores de la Asignación Universal por Hijo - AUH:

- Reintegrando la totalidad del IVA incorporado en el precio final de venta a los jubilados que perciben el haber mínimo y perceptores de la AUH, hasta un límite determinado de devolución.
- La medida equivale a eximir del pago del IVA a todos los jubilados y perceptores de la AUH, siempre y cuando éste se efectúe por medio de una tarjeta de débito.
- La imposición de un tope o monto máximo de devolución tiene un doble objetivo:
  - Acotar el costo fiscal de la medida;
  - Disminuir el impacto de prácticas fraudulentas sobre esta medida.

Nuestra propuesta de devolución plena del IVA para los jubilados que perciben el haber mínimo y los beneficiarios de la AUH apunta a reducir el peso del IVA solamente en los hogares con menores recursos, evitando el error de inclusión de las soluciones universales:

- Desde un punto de vista distributivo, la propuesta mejora los ingresos reales de los jubilados de menores recursos y de los receptores de la AUH, siempre que se enmarque dentro de la actividad formal de la economía.

---

<sup>11</sup> BBR, 2011, p. 28.



- Desde un punto de vista más coyuntural, introduce una nueva herramienta para la administración de corto plazo de las redes de protección social (safety nets); por ejemplo, las devoluciones pueden modificarse (aumentarse) frente a, por ejemplo, aumento en el costo de los alimentos.
- Desde el punto de vista tributario, amplifica el alcance de un instrumento tendiente a promover la regularización de transacciones comerciales minoristas e introduce un cambio en la administración del IVA que lo torna potencialmente menos regresivo.
- Desde el punto de vista financiero, promueve la bancarización de los sectores más humildes.



## 7. BIBLIOGRAFIA

Gasparini, L. & Cruces, G. (2009): "Desigualdad en Argentina. Una revisión de la evidencia empírica". Desarrollo Económico N°192 y N°193, Volúmenes 48 y 49, enero-marzo y abril-junio 2009

Gasparini, L. & Lustig, N. (2011): "The rise and fall of income inequality in Latin America", Handbook of Latin American Economics, Chapter 28. Oxford University Press.

Gómez Sabaini, J. C.; Harriague, M. & Rossignolo, D. (2013): "Argentina. La situación fiscal y los efectos en la distribución del ingreso", Desarrollo Económico, Vol 52, Nro. 207-208 (October 2012-March 2013)

Lustig, N. & Higgins, S. (2013): "Commitment to Equity Assessment (CEQ): Estimating the Incidence of Social Spending, Subsidies and Taxes Handbook" CEQ Working Paper No. 1, Center for Inter-American Policy and Research and Department of Economics, Tulane University and Inter-American Dialogue, September.

Lustig, N. & Higgins, S. (2013): "Measuring Impoverishment: An Overlooked Dimension of Fiscal Incidence," CEQ Working Paper No. 14

Rossignolo, D. (2016): "Taxes, Expenditures, Poverty and Income Distribution in Argentina" CEQ Working Paper 45

<http://tuespaciojuridico.com.ar/tudoctrina/2014/08/29/principios-constitucionales-aplicables-a-la-materia-tributaria/>

<https://www.taringa.net/posts/info/17537692/Breve-historia-del-IVA-en-Argentina.html>

<http://www.monografias.com/trabajos23/impuesto-valor-agregado/impuesto-valor-agregado.shtml>

[http://www.bcra.gob.ar/PublicacionesEstadisticas/Tipos\\_de\\_cambios.asp](http://www.bcra.gob.ar/PublicacionesEstadisticas/Tipos_de_cambios.asp)

<http://www.afip.gob.ar/estudios/>

<https://www.indec.gob.ar/informacion-de-archivo.asp?solapa=5>

<http://www.latdf.com.ar/2016/05/evolucion-del-pbi-de-argentina-desde.html>

<https://www.economia.gob.ar/concursos/biblio/Ley%2020631-73%20IVAx.pdf>

<https://www.econlink.com.ar/impuestos-distorsivos-iva/iva>

<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=62459>

<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/305000-309999/309266/norma.htm>