



UNIVERSIDAD
NACIONAL
DE LA PLATA

CEFIP - INSTITUTO DE INVESTIGACIONES ECONÓMICAS

Documentos de Trabajo

Repensando el impuesto al valor agregado

Marcelo Garriga

Documento de Trabajo Nro. 33

Agosto 2019

ISSN 2618-4400

www.mfp.econo.unlp.edu.ar

Serie Documentos de Trabajo del CEFIP

Staff Editorial
Mg. Marcelo Garriga
Dra. Natalia Porto
Mg. Walter Rosales

Edición: Centro de Estudios en Finanzas Públicas
Instituto de Investigaciones Económicas
Facultad de Ciencias Económicas - UNLP
Calle 6 N° 777, 4° Piso, oficina 411
La Plata (1900) Buenos Aires
magisterfp@depeco.econo.unlp.edu.ar
ISSN 2618-4400

REPENSANDO EL IMPUESTO AL VALOR AGREGADO¹

Agosto de 2019

Marcelo Garriga

marcelogarriga@yahoo.com.ar

Centro de Estudios de Finanzas
Públicas, FCE - Universidad Nacional de
La Plata

Resumen

El objetivo de este trabajo es estudiar los efectos de la existencia de tasas reducidas, bienes a tasa cero y exenciones del IVA en Argentina sobre los precios de los bienes (efectos sobre la eficiencia económica), el impacto distributivo y la eficiencia recaudatoria. Este aspecto de la política impositiva, parecería ser un tema olvidado, o poco analizado, cuando se debate y se realizan estudios sobre la política tributaria del país. El impuesto al valor agregado se ha constituido a lo largo del tiempo en un tributo clave de la estructura impositiva argentina, con una recaudación de 7,6% del PBI en el año 2018 y una participación en el total de recursos tributarios del 32,6%. La eficiencia "C" es del 47%, lo que muestra que el potencial recaudatorio del IVA es enorme y cualquier posible reforma tributaria debería poner el foco en la mejora del diseño e implementación de este impuesto.

Palabras clave: eficiencia, impuesto al valor agregado, política fiscal

Código JEL: H20, E62

¹ Se agradecen los comentarios de Walter Rosales y la colaboración de Agustín Lódola, Matías Ciaschi y Norberto Mangiacone. Cualquier error u omisión es responsabilidad del autor.

Repensando el impuesto al valor agregado

I. Introducción

El Impuesto al Valor Agregado (IVA) es un eje de análisis relevante en cualquier reforma tributaria dada su preponderancia relativa en la estructura impositiva de los países.² En Argentina, y en la mayoría de los países de Latinoamérica³, una parte importante de la política recurrentemente propone establecer alícuotas diferenciales a ciertos bienes y servicios que componen la canasta básica de consumo. Algunos estudios de impacto distributivo también han servido para abonar esta teoría, al señalar que el IVA tendría cierta progresividad, cuando el indicador de bienestar es el consumo, como resultado de los efectos positivos de las exenciones y alícuotas reducidas del impuesto al valor agregado en algunos bienes de consumo. En sentido contrario, y con fines recaudatorios, el FMI ha propuesto generalizar el IVA a tasa única eliminando los bienes exentos y a tasa reducida.

Economistas prestigiosos⁴ en temas de finanzas públicas han abordado cuidadosamente los problemas de diseño e implementación en la instrumentación del IVA en los distintos países. En este sentido, han señalado los efectos adversos sobre la eficiencia, la administración tributaria y la evasión, que tiene la utilización de tasas diferenciales, bienes exentos y bienes con tasas cero. Sin embargo, una revisión del diseño del IVA en la mayoría de los países desarrollados y en desarrollo, se observan características similares en cuanto a alejarse de una tasa impositiva única como muestran las siguientes tablas.

**Tabla 1. Estructura de alícuotas del IVA en países seleccionados OECD
Año 2018**

País	Generales	Reducidas	Específica / Regional
Australia	10	0	-
Bélgica	21	-	-
Canadá	5	0	13-15
Dinamarca	25	0	-
Finlandia	24	0-10-14	9-5-10-13
Francia	20	2,1-5,5-10	0
Italia	22	4-5-10	-
Japón	8	-	-
Gran Bretaña	20	0-5	-
Nueva Zelanda	15	0	-
Promedio OECD	19,1	-	-

Fuente: OECD (2018)

² Garriga y Rosales (2017) elaboraron un artículo para el Blog de Economía del Sector Público de la Facultad de Ciencias Económicas de la UNLP titulado ¿Bajar el IVA a los alimentos beneficia a la población más vulnerable? Dicho artículo resultó una de las dos notas más visitadas del Blog con una elevada vigencia temporal. Esta nota fue una de las motivaciones de este trabajo.

³ Gomez Sabaini y Morán (2014).

⁴ Bird (2005), Keen (2013), Mirrless (2011), Zee (1995).

**Tabla 2. Estructura de alícuotas del IVA en América Latina
Año 2014**

País	Generales	Reducidas	Incrementadas
Argentina	21,00	0-10,50	27,00
Bolivia	13,00	0	
Chile	19,00	0	
Colombia	16,00	0-5,00	
Costa Rica	13,00	0-5,00 y 10,00	
Ecuador	12,00	0	
El Salvador	13,00	0	
Guatemala	12,00	0	
Honduras	12,00	0	15,00 y 18,00
México	16,00	0-11,00	
Nicaragua	15,00	0-7,00	
Paraguay	10,00	0-5,00	
Perú	18,00	0	
República Dominicana	18,00	0	
Uruguay	22,00	0-10,00	
Venezuela	12,00	0-8,00	22,00

Fuente: Elaboración propia en base a Fiel (2015), CIAT y CEPAL

Las cuestiones de diseño e implementación en la instrumentación del IVA adquieren importancia dado que es el impuesto al consumo por excelencia a nivel mundial (con excepción de los Estados Unidos). En el año 2016 la recaudación del impuesto en los países de la OECD fue del 6,8% del PBI y representó el 20,2% de la recaudación total (en 1975 era del 3,1% del PBI y el 8,8% del total). En países de la región, como Chile, el IVA recaudó en 2016 el 8,3% del PBI y tuvo una participación sobre el total recaudado del 41,2%. En Argentina el impuesto recaudó en el año 2018 un 7,6% del PBI y representó el 32,6% del total de recursos tributarios. Como señala Mirlless (2011) *“In terms of revenue raised, VAT is by a long distance the most important indirect tax in the UK, and in most other OECD countries. Since its introduction in France in 1954, it has proved an exceptionally successful form of taxation and has been adopted by many countries worldwide, including all OECD countries other than the US. Bird (2010, 363) calls it ‘unquestionably the most successful fiscal innovation of the last half-century ... perhaps the most economically efficient way in which countries can raise significant tax revenues”*.

El objetivo de este trabajo es estudiar los efectos de la existencia de tasas reducidas, bienes a tasa cero y exenciones del IVA en Argentina sobre los precios de los bienes (efectos sobre la eficiencia económica), el impacto distributivo y la eficiencia recaudatoria. Lo precedentemente señalado, parecería ser un tema olvidado, o poco analizado, cuando se debate y se realizan estudios sobre la política tributaria del país.

El trabajo se encuentra organizado de la siguiente manera. En la sección II se describe el diseño del impuesto y como funciona en la práctica la metodología de débitos y créditos para recaudar el IVA. En la sección III se presenta en forma estilizada el cálculo del impuesto con exenciones, alícuotas reducidas y tasa cero. En la sección IV se realiza un repaso de la literatura y en la sección V el caso particular de Nueva Zelanda. En la sección VI se presenta el impuesto para Argentina. En la sección VII se realiza una estimación de la Eficiencia C y los efectos sectoriales de los regímenes especiales y en la sección VIII se presentan las consideraciones finales.

II. Acerca del diseño del impuesto

En esta sección se analizan algunas cuestiones relacionadas al diseño del impuesto. Básicamente cómo diferentes formas de implementación del impuesto afectan los precios relativos, la recaudación tributaria y la complejidad de la administración tributaria, según los bienes estén gravados con un IVA a tasa única, tasa cero o exentos.

Metodología del IVA créditos y débitos

La recaudación del IVA vía el mecanismo de débitos y créditos implica que el monto a tributar por dicho impuesto sea aquel que surge de la diferencia entre el monto gravado en la venta (débito) respecto del correspondiente a la compra (crédito), destacando que los precios en ambas operaciones discriminan el IVA (es decir, incluyen de manera explícita el impuesto). A efectos de una mejor interpretación del mecanismo descrito, se plantean a modo de ejemplificación numérica, seis casos bajo un esquema productivo de un bien en tres etapas, estableciendo a su vez dos supuestos de trabajo: cada etapa de la cadena agrega valor por \$100 y la alícuota general del impuesto es del 10%. El ejercicio también supone que toda la carga del impuesto recae sobre el consumidor final del bien⁵.

En el caso de la tabla 3, todas las actividades se encuentran gravadas con una alícuota del 10%, por ende la recaudación en cada etapa asciende a \$10 y acumula al final de la cadena un monto de \$30. El monto acumulado del impuesto se corresponde con el 10% del valor agregado en toda la cadena (\$300) y el consumidor final enfrenta un precio de \$330 (carga con la totalidad del impuesto).

Tabla 3. Implementación del IVA en tres etapas
Todas las actividades están gravadas a la misma tasa

Concepto	Productor	Mayorista	Minorista	Recaudación total	Precio Final con IVA
(1) Ventas (excluyendo IVA)	100	200	300		
(2) Compras (excluyendo IVA)	0	100	200		
(3) IVA sobre Ventas [10% de (1)]	10	20	30		
(4) Crédito por compras [10% de (2)]	0	10	20		
(5) IVA Neto [(3)-(4)]	10	10	10	30	330

⁵ Ver Zee (1995)

La introducción de alícuotas al 0% y/o exenciones impositivas, presentan modificaciones al caso analizado precedentemente. En la tabla 4 se plantea un escenario en donde el comercio minorista está gravado a tasa cero. Puede observarse que la situación del productor y el mayorista no dista respecto de aquella presentada en la tabla 3 (alícuota uniforme), pero en la etapa final se produce una devolución completa del tributo (\$20). Dicha situación es la resultante de la operación conjunta del sistema de créditos y débitos fiscales con una tasa cero en la etapa final. De esta manera, el minorista tiene la posibilidad de reclamar saldos a favor dado que sus ventas están sujetas a tasa cero y conserva los créditos por compras, erosionando completamente la recaudación final del impuesto. En este caso, el consumidor final enfrenta un precio de \$300, el cual se condice con el valor agregado total (cambian los precios relativos). El ejemplo típico son las exportaciones que están gravadas a tasa cero. La agencia recaudadora le devuelve el impuesto al exportador al momento de realizar la venta al exterior. Ello implica un gran esfuerzo de control por parte de la autoridad tributaria y se expone a los riesgos de fraude que esta operación conlleva⁶.

**Tabla 4. Implementación del IVA en tres etapas
El comercio minorista está gravado a tasa cero**

Concepto	Productor	Mayorista	Minorista	Recaudación total	Precio Final con IVA
(1) Ventas (excluyendo IVA)	100	200	300		
(2) Compras (excluyendo IVA)	0	100	200		
(3) IVA sobre Ventas [10% de (1)]	10	20	0		
(4) Crédito por compras [10% de (2)]	0	10	20		
(5) IVA Neto [(3)-(4)]	10	10	-20	0	300

Un primer punto de análisis resulta de comparar los primeros dos casos expuestos. En dicha comparación se observa que frente a un cambio de política tributaria de un escenario de alícuota uniforme a otro con alícuota cero en la etapa final, permitiría obtener una reducción del precio final equivalente a la alícuota del impuesto (10%). Es decir el precio final es de \$300.

En la tabla 5 se analiza el caso de exenciones en la etapa minorista. Es decir el contribuyente está exento del impuesto solo en la etapa final. La recaudación del impuesto se realiza en las etapas anteriores, los créditos y débitos fiscales de dichas etapas se trasladan al precio final del producto. Por lo tanto, la recaudación efectiva de \$20 se corresponde con los montos recaudados sobre el valor agregado en las primeras etapas. El precio final al que se vende el bien es de \$320 (se modifican precios relativos). Como puede observarse la reducción del precio final no es del 10% como algunos equivocadamente suponen, la reducción asciende a solo el 3% (320 sobre 330). Además se complejiza la administración tributaria al perderse el control cruzado de débitos y créditos entre los contribuyentes y aumenta los riesgos de evasión impositiva.

⁶ Este ejercicio supone que toda la carga del impuesto recae sobre los consumidores y que en consecuencia una reducción del impuesto disminuirá el precio en la misma magnitud.

Tabla 5. Implementación del IVA en tres etapas
El comercio minorista está exento

Concepto	Productor	Mayorista	Minorista	Recaudación total	Precio Final con IVA
(1) Ventas (excluyendo IVA)	100	200	320		
(2) Compras (excluyendo IVA)	0	100	200		
(3) IVA sobre Ventas [10% de (1)]	10	20			
(4) Crédito por compras [10% de (2)]	0	10			
(5) IVA Neto [(3)-(4)]	10	10		20	320

En la tabla 6 se aplica la exención al productor mayorista. Esto genera un “efecto cascada” del impuesto al interrumpir el sistema de débitos y créditos a mitad de la cadena, produciéndose un traslado a precios sobre el cual posteriormente se aplicará la alícuota correspondiente. El resultado del caso bajo estudio arroja la mayor recaudación (41) y precio final (341) en términos comparados, por lo que es de esperar que la distorsión del impuesto sea mayor debido al diseño planteado. La realización de un análisis pormenorizado del caso posibilita apreciar el incremento en el precio de venta en la etapa intermedia respecto al caso precedentemente analizado (\$210 frente a \$200). La diferencia de \$10 es el resultado de cargar sobre el precio de venta el monto del impuesto que queda exento del sistema de débitos y créditos por parte del mayorista. Posteriormente, dado que el mayorista no discrimina el impuesto al realizar la venta al minorista este último no contará con un crédito fiscal para descontar de los débitos en que incurra. En el ejemplo el monto del IVA sobre ventas asciende a \$31 el cual surge de aplicar la alícuota del 10% al valor de las ventas en la etapa final (\$310). El proceder antes descrito totaliza con una recaudación de \$41 en concepto de IVA. La interrupción de la cadena de créditos fiscales tuvo como implicancia establecer “impuestos sobre impuestos” sobre el valor agregado del productor (permite recaudar \$11 adicionales).

Tabla 6. Implementación del IVA en tres etapas
El comercio mayorista está exento

Concepto	Productor	Mayorista	Minorista	Recaudación total	Precio Final con IVA
(1) Ventas (excluyendo IVA)	100	210	310		
(2) Compras (excluyendo IVA)	0	100	210		
(3) IVA sobre Ventas [10% de (1)]	10		31		
(4) Crédito por compras [10% de (2)]	0				
(5) IVA Neto [(3)-(4)]	10		31	41	341

En todos los casos expuestos, el análisis ha sido focalizado hacia aspectos cuantitativos, pero es menester destacar aspectos cualitativos que presentarían importantes consecuencias en el diseño de la política tributaria como en la administración del tributo. Un ejemplo de ello sería el establecimiento de una alícuota uniforme para el IVA, medida que simplificaría la fiscalización del impuesto dado que se reducirían los incentivos hacia

comportamientos oportunistas (incentivos al fraude fiscal). Existe una clara relación entre tratamientos preferenciales y evasión fiscal⁷.

Por otra parte, se observan importantes cambios en los precios relativos de los bienes según los distintos diseños del impuesto que se adopten con significativos efectos sobre la eficiencia económica.

Una alternativa de análisis se presenta en el caso de alícuotas diferenciales en las distintas etapas de la cadena. En la tabla 7 se presenta el caso en que la alícuota es del 5% en la etapa mayorista y minorista (10% en la producción). La recaudación es igual al 5% del valor agregado total, es decir, \$15. La alícuota de la etapa minorista define el monto recaudado. El precio final se ve afectado proporcionalmente al cambio de la tasa del IVA.

Tabla 7. Implementación del IVA en tres etapas
Alícuotas diferenciales: 5% en las etapas mayorista, minorista y 10% producción

Concepto	Productor	Mayorista	Minorista	IVA Total	Precio Final con IVA
(1) Ventas (excluyendo IVA)	100	200	300		
(2) Compras (excluyendo IVA)	0	100	200		
(3) IVA sobre Ventas [% de (1)]	10	10	15		
(4) Crédito por compras [% de (2)]	0	10	10		
(5) IVA Neto [(3)-(4)]	10	0	5	15	315

Por último en la tabla 8 se presenta el caso de una alícuota más alta en la etapa mayorista en relación con las establecidas en la etapa productiva y minorista. En este ejemplo, la recaudación sigue siendo igual a la alícuota del comercio minorista por el valor agregado (\$15). Pero esto solo ocurre si al comercio minorista se le devuelven \$5 de crédito fiscal. Como generalmente esto no ocurre debido a que es muy difícil identificar ese crédito para las administraciones tributarias, el minorista asume ese crédito como un costo, la recaudación total es de \$20 y el precio final asciende a \$320. Como se verá más adelante, este ejemplo es muy relevante para el caso argentino en donde los servicios de gas, luz y agua tienen una alícuota agravada del 27% para todas las ventas que no son domiciliarias.

⁷ Slemrod (1988).

Tabla 8. Implementación del IVA en tres etapas
Alícuotas diferenciales: 5% en la producción, 10% mayorista y 5% minorista

Concepto	Productor	Mayorista	Minorista	IVA Total	Precio Final con IVA
(1) Ventas (excluyendo IVA)	100	200	300		
(2) Compras (excluyendo IVA)	0	100	200		
(3) IVA sobre Ventas [% de (1)]	5	20	15		
(4) Crédito por compras [% de (2)]	0	5	20		
(5) IVA Neto [(3)-(4)]	5	15	-5	15	315

III. Cálculo del Impuesto al Valor agregado con exenciones y alícuotas a tasa cero

Para realizar el cálculo del impuesto recaudado con y sin exenciones, se supone la producción de pan en la cual existen tres etapas: el agricultor, que vende el trigo a los molineros, estos fabrican la harina para las panaderías y estas últimas hacen y venden el pan a los consumidores. En la primera etapa todo el producido es valor agregado.

P_1 es el precio del trigo, P_2 es el de la harina y P_3 es el del pan. A su vez t_1 , t_2 y t_3 son las tasas del impuesto del impuesto al valor agregado en cada etapa.

Estimación del monto del impuesto sin exenciones y bienes con alícuotas a tasa cero

En un sistema de tasa impositiva única ($t_1=t_2=t_3$) y un mecanismo recaudatorio vía créditos y débitos fiscales, el monto recaudado del impuesto al valor agregado es igual a T.

$$T=t_1P_1 + (t_2 P_2-t_1P_1) + (t_3P_3-t_2P_2)=t_3P_3 \quad (1)$$

Del resultado obtenido se observa que el monto recaudado (t_3P_3) es equivalente a imponer a la misma tasa las ventas finales. Es decir, el impuesto al valor agregado en todas las etapas a tasa única es igual que gravar las ventas finales.

Con bienes exentos

i) Exención en la primera etapa

$$T=t_2P_2 + (t_3P_3-t_2P_2)=t_3P_3 \quad (2)$$

La recaudación es la misma que si se gravaran todas las etapas de producción como se puede ver en (1). Es decir, el valor agregado que no se impone en la primera etapa se grava en la segunda etapa. Como resultado se obtiene que el precio final a los consumidores incluido el impuesto es el mismo que en (1).

ii) Exenciones en la segunda etapa

$$T=t_1P_1 + t_3P_3 \quad (3)$$

La recaudación es mayor que en el caso (1) sin exenciones. Este resultado se produce porque no pueden descargarse los créditos fiscales de la primera etapa. Genera un efecto en “cascada”. Se finaliza cobrando impuestos sobre impuestos. El precio es mayor que en (1).

iii) Exenciones en la tercera etapa

$$T=t_1P_1 + (t_2P_2-t_1P_1)=t_2P_2 \quad (4)$$

En este caso la recaudación es menor que (1), t_2P_2 . Sin embargo no significa que el bien final no haya pagado IVA en sus etapas anteriores. Si se exime al pan en la etapa final (venta en las panaderías) solo disminuirá el precio por la participación del valor agregado en la tercera etapa y la recaudación de IVA solo se reducirá en $t_3P_3 - t_2P_2$.

Imposición a tasa cero

Ahora los bienes son gravados en alguna etapa del proceso productivo a tasa cero con los resultados sobre la recaudación y los precios que se señalan a continuación.

i) Con tasa cero en la primera etapa

$$T=t_2 P_2 + (t_3P_3-t_2P_2)=t_3P_3 \quad (5)$$

El resultado sobre la recaudación es similar al obtenido con un IVA a tasas única en todas las etapas productivas. La única diferencia es que lo que no se tributa de IVA en la primera etapa se abona en la etapa subsiguiente. El precio final del bien no se modifica respecto a (1).

ii) Con tasa cero en la segunda etapa

$$T=t_1P_1 + (0P_2-t_1P_1) + (t_3P_3-0P_2)=t_3P_3 \quad (6)$$

La recaudación es similar (1). El impuesto se termina recaudando en la etapa final y el precio a los consumidores no se modifica respecto a (1). Sin embargo en términos de administración tributaria el cambio no es menor. El saldo a favor del contribuyente de la etapa dos ($0P_2-t_1P_1$) debe ser reintegrado por el autoridad fiscal al contribuyente con todas los riesgos que ello implica en términos de posibles fraudes y control de la evasión tributaria.

iii) Con tasa cero en la tercera etapa

$$T=t_1P_1 + (t_2 P_2-t_1P_1) + (0P_3-t_2P_2)=0 \quad (7)$$

En el caso de tasa cero al final de la cadena la situación es diferente. La recaudación del impuesto al valor agregado es nula y los precios se reducen respecto a la situación del impuesto a tasa única en todas las etapas (1). Al igual que en el caso anterior el fisco debe devolver al contribuyente todas los pagos de impuestos realizados en etapas

anteriores ($0P_3 - t_2P_2$). Un ejemplo que se asemeja a este caso es el de las exportaciones que no están gravadas (tasa cero) y hay que reintegrar al productor los impuestos pagados en todas las etapas anteriores.

Imposición con tasas diferentes en las distintas etapas

i) Con tasa reducida en la primera etapa. r_1

$$T = r_1P_1 + (t_2P_2 - r_1P_1) + (t_3P_3 - t_2P_2) = t_3P_3 \quad (8)$$

El resultado sobre la recaudación y los precios es igual al obtenido en el caso de un IVA a tasa única en todas las etapas. Solo que en la primera etapa la recaudación va a ser menor, pero luego va a ser compensado en las etapas subsiguientes al gravarse finalmente el bien a la tasa más alta (t). En la etapa dos los créditos fiscales serán menores (r_1P_1), por lo tanto el IVA a pagar en esta etapa será mayor.

ii) Con tasa reducida en la segunda etapa. r_2

$$T = t_1P_1 + (r_2P_2 - t_1P_1) + (t_3P_3 - r_2P_2) = t_3P_3 \quad (9)$$

Nuevamente la recaudación y el precio final no se modifican en relación a (1). Podría ocurrir que en lugar de una tasa reducida en la segunda etapa la alícuota sea mayor que en el resto de las etapas (esto ocurre con el IVA a la energía y al agua en Argentina). En este caso, t_3P_3 podría ser inferior a r_2P_2 tal que los resultados en términos de recaudación se modifiquen. Si el valor agregado en la segunda etapa es muy alto y la alícuota es más elevada que el promedio, en la etapa final no se podrían descargar los créditos fiscales de la etapa anterior.

iii) Con tasa reducida en la tercera etapa. r_3

$$T = t_1P_1 + (t_2P_2 - t_1P_1) + (r_3P_3 - t_2P_2) = r_3P_3 \quad (10)$$

La recaudación final del impuesto se reduce por la menor tasa al final de la cadena. Sin embargo, podría ocurrir el caso que la diferencia entre r y t sea muy grande y, por lo tanto, en la etapa tres el crédito sea mayor al débito fiscal. En tal caso, t_2P_2 sería mayor a r_3P_3 , es decir, en la etapa 3 no se pueden descargar todos los créditos fiscales, pasando estos últimos a formar parte de los costos de producción y aumentando el precio final.

IV. Un repaso por la literatura

El análisis de los tratamientos especiales en el IVA ha producido una amplia y relevante literatura. A pesar del consenso académico general acerca de la conveniencia de establecer tasas del impuesto uniformes a lo largo de la cadena de valor y tener una base imponible amplia, es una práctica común en los gobiernos del mundo no seguir esta regla (Ebrill et al., 2002; de la Feria y Krever, 2013; OECD, 2018; Annacondia, 2019; Ernst y Young, 2019). Los argumentos esgrimidos se basan, en mayor medida, en aspectos

redistributivos (James, 2015): es socialmente deseable que ciertos bienes públicos y de primera necesidad estén exentos de IVA o sean gravados con alícuotas diferenciales. Sin embargo, estos alejamientos del ideal de tratamiento uniforme en el IVA traen problemas de eficiencia económica, recaudación tributaria y no parecen ser el mejor instrumento para mejorar la distribución del ingreso⁸.

Efectos sobre la eficiencia económica

Uno de los principales inconvenientes que pueden generarse producto del apartamiento de la regla de tratamiento uniforme en el IVA está relacionado a la eficiencia económica y las pérdidas de bienestar. La existencia de exenciones o tasas diferenciales en algún eslabón de la cadena de valor incentiva a las firmas a autoabastecerse (Bird et al., 2005; Mirrless, 2011; Harris et. al., 2018) con el fin de proveerse de insumos con menor carga impositiva. Adicionalmente, estos mecanismos pueden crear poder de mercado en favor de firmas con menor carga de IVA que otras, profundizando los costos en términos de eficiencia económica. A su vez, Agha y Haughton (1996) establecen que la distorsión en los precios relativos de los bienes producto de la inexistencia de un IVA con tratamiento uniforme puede exacerbarse si el Estado no está dispuesto a reasignar recursos. Es decir, de acuerdo a los autores, será necesario incrementar las alícuotas con las que se gravan otros bienes si el Estado pretende aplicar tratamientos especiales sin descuidar su recaudación. Por otro lado, Ebrill et al. (2001) resalta las distorsiones generadas por los tratamientos no uniformes en lo que respecta a la provisión de insumos, generando incentivos al autoabastecimiento. En el mismo sentido, los tratamientos especiales podrían propiciar la elección de proveedores menos eficientes pero cuya producción soporta menores cargas de IVA.

Otra serie de problemas de eficiencia económica asociados a la inexistencia de tratamientos uniformes del IVA se encuentran en Bird et al. (2005) y Mirrless (2011). El primero de ellos está relacionado a la existencia de un *exemption creep* (Gauthier and Gersovitz, 1997). Este término hace referencia al hecho de que, una vez que cierto eslabón de la cadena de valores recibe exenciones o rebajas de alícuotas, se vuelve muy complejo quitarle esas ventajas en el futuro, generándose cierto grado de dependencia de las firmas a ellas e, incluso, mecanismos de *lobby* (Abramovsky et al., 2017). Un inconveniente adicional, en términos de eficiencia económica, se encuentra asociado a los tratamientos especiales del IVA en los bienes provistos públicamente. En algunos casos la frontera que divide a los bienes públicos y privados es un tanto difusa por lo que se dificulta establecer qué tipo de tratamiento de IVA asignar a cada bien. Por otro lado, el tratamiento especial también sesga los incentivos dentro del ámbito público, generando estímulos a la producción propia en detrimento de la producción privada, lo cual no

⁸ Desde la teoría de la imposición óptima (regla de Ramsey-Feldstein) habría que imponer a los bienes con demandas más inelásticas, complementarios del ocio y que consumen relativamente más los más ricos. Sin embargo, desde la política económica se reconocen argumentos que conducen a apartarse de esta regla como los problemas de administración tributaria, neutralidad impositiva, simplicidad, lobby, entre otros.

necesariamente es la opción más eficiente en términos económicos. Es por estas razones, que la literatura (Aujean et al., 1999; Gendron, 2005; Bird y Gendron, 2007; Copenhagen Economics and KPMG, 2011) recomienda que la base imponible del IVA uniforme también abarque bienes provistos de manera pública.

Efectos sobre la recaudación y evasión

Los problemas en términos de costos administrativos y recaudatorios de los tratamientos especiales del IVA son también analizados ampliamente por la literatura. En términos generales, existe consenso académico en proponer una base del impuesto amplia con tasa uniforme, lo que facilita y hace transparente la administración del impuesto (Cnossen, 2004; Bird et al., 2005; Keen y Smith, 2006). A su vez, dicha recomendación parece resultar aún más relevante para países en desarrollo cuyos sistemas tributarios son menos eficientes y poseen bases imponibles relativamente menores a causa de contar con tasas de informalidad más altas (Ahmad y Best, 2012; Anton, et. al., 2013; Abramovsky et al., 2017). En general, los costos en términos de recaudación por apartarse de estas recomendaciones suelen ser altos. La práctica usual en la literatura para medir estos costos radica en estimar la relación entre la recaudación real por IVA y la recaudación teórica derivada de aplicar la tasa del impuesto al consumo agregado de la economía. Para países emergentes, el Fondo Monetario Internacional estima esa tasa en alrededor de 50%, es decir, sólo se alcanza la mitad de la recaudación potencial del IVA (IMF, 2010).

Si bien las pérdidas recaudatorias del IVA no pueden ser atribuibles enteramente a problemas de evasión y dificultades administrativas producto de tratamientos especiales en el tributo, estos inconvenientes parecen representar una gran proporción de las ineficiencias recaudatorias (James, 2015). Existen una serie de trabajos tendientes a estimar la proporción de la recaudación tributaria de IVA que se pierde a causa de tratamientos especiales. Algunos de ellos concentran su análisis en el sector financiero. En este sentido, Huizinga (2002) encuentra que la supresión de los tratamientos no uniformes en ese sector implicarían un aumento en la recaudación de IVA financiero de 4,7% de la recaudación total de dicho impuesto en la Unión Europea. En estudios más recientes, de la Feria (2010) establece que el incremento en la recaudación tributaria del IVA podría ser de hasta 15%, respecto a la recaudación actual del tributo en dicho sector, si se eliminaran las exenciones existentes en el sector financiero; mientras que Adam et al. (2011) estiman dicho número en alrededor de 2,13% en España, 2,7% en Italia, 3,46% en Alemania y 4,32% en Francia. En sentido contrario, Buettner y Erbe (2014) analizan el caso alemán y estiman una pérdida de recaudación por IVA financiero de alrededor 1,3%.

Agha y Haughton (1996) utilizan datos para 17 países de la Unión Europea encontrando evidencia empírica que sugiere que la existencia de tratamientos no uniformes en el IVA está asociada negativamente con la recaudación tributaria. A su vez, Bogetic y Hassan (1993) y Jack (1996) utilizan datos de Europa Central y del Este encontrando que cuanto menos uniformes es el IVA de los países, mayor es la pérdida en términos de recaudación

fiscal. Más recientemente, Reckon (2009) realiza una comparación entre recaudación real y potencial en la Unión Europea entre 2000 y 2006 para determinar la proporción de la diferencia entre ambos conceptos que es atribuible a fraude y evasión. El trabajo encuentra que la recaudación por IVA podría incrementarse entre 12% y 14% si se evitaran estos casos. A su vez, Barbone et al. (2012), establece que el alejamiento del tratamiento uniforme del IVA representa la principal razón que fomenta situaciones de fraude y evasión. Dicho trabajo también ofrece una revisión de literatura, encontrando que la pérdida de recursos del Estado asociada a tratamientos especiales del IVA en la Unión Europea es de un 14% en promedio. En el mismo sentido, Keen (2013) realiza una descomposición de la brecha entre la recaudación por IVA efectiva y potencial, asociada a una situación de tratamiento uniforme e inexistencia de evasión fiscal. Analizando países de la Unión Europea, el autor encuentra evidencia que indica que las pérdidas de recaudación producto de la aplicación de tasas no uniformes y exenciones son notoriamente más grandes que aquellas vinculadas puramente a evasión fiscal.

En definitiva, la literatura identifica la existencia de una relación entre tratamientos diferenciales y evasión, lo cual repercute en los ingresos del fisco. Tal como se señala en Mirrless (2011), el alejamiento del tratamiento uniforme puede generar incentivos a la evasión fiscal en detrimento de la recaudación impositiva. En particular, las firmas pueden sacar ventaja de la dificultad existente en distinguir entre actividades sujetas o no a tratamientos especiales tanto declarando dedicarse a actividades exentas o con alícuotas menores, como proveyéndose de insumos con o sin tratamiento especiales.

Efectos sobre aspectos distributivos

Otro de los argumentos para validar los tratamientos especiales en el IVA se basa en cuestiones distributivas. Al ser el IVA un impuesto que generalmente se supone que recae sobre el consumidor final, se esgrime que la existencia de exenciones o tasas diferenciales sobre algunos bienes podría ayudar a hacer la distribución del ingreso más igualitaria (Bird et al., 2005; Harris et al., 2018). Existe una amplitud de estudios que alertan sobre la posible regresividad del IVA. Sin embargo, la literatura advierte sobre algunos inconvenientes para considerar al IVA como mecanismo redistributivo. James (2015) menciona que el IVA no fue diseñado para tales fines y que la mejor opción, para minimizar distorsiones, radica en complementar este impuesto con transferencias a hogares con menores ingresos (Mirrless, 2011; Ahmad y Best, 2012; Anton, et al., 2013; Harris et. al., 2018). A su vez, Cnossen (2004) asevera que la existencia de tratamientos diferenciales en el IVA con fines redistributivos no alcanza a compensar los costos en términos de eficiencia y recaudación que implican. Adicionalmente, Ebrill et al. (2001) y Abramovsky et al. (2017) explican que el argumento de establecer tasas diferenciales sobre bienes de primera necesidad no es suficiente, dado que usualmente existen fallas de focalización asociadas a ese tratamiento del IVA. En tanto, Harris et. al. (2018) argumenta que estos problemas pueden agudizarse en países en vías de desarrollo, dada la menor calidad administrativa de sus sistemas tributarios.

La evidencia empírica existente acerca de la regresividad del IVA en Argentina no resulta concluyente. Usualmente los trabajos encuentran que dicho tributo es regresivo medido por ingreso, pero neutro al medirlo por consumo. Para el caso argentino, se arriba a esta conclusión en los trabajos Gasparini (1998), Artana et al. (2015) y Fernández Felices et al. (2016). Es decir, el aspecto regresivo del IVA depende crucialmente del indicador de bienestar. No obstante, cabe aclarar que la metodología utilizada en estos estudios para el análisis de los efectos del IVA en la distribución del ingreso se concentra en estudiar sólo la etapa final de la cadena de valor. La práctica usual radica en asignar la carga del impuesto a lo largo de la distribución del ingreso, de acuerdo con la proporción del consumo de cada quintil según surge de la Encuesta Nacional de Gastos de Hogares. El análisis requeriría una complejidad mayor. Como se mostró en la sección II, un bien exento beneficia sólo al último eslabón de la cadena productiva, quedando gravada todas las etapas anteriores. Es decir, la exención no implica que la rebaja de la carga impositiva sea igual al precio final menos la alícuota impositiva. Un análisis completo en este sentido debería incluir a toda la cadena de valor a partir de datos de valor agregado de cada etapa (Fiel 1998, Mirrless 2011).

En definitiva, existe bastante consenso en la literatura acerca de que resulta más apropiado un IVA con base imponible amplia, sin exenciones y con tratamientos uniformes para todos los bienes, incluso aquellos con características de bienes públicos. Las razones para estas recomendaciones están ligadas al hecho de que, de esta forma se minimizan pérdidas de eficiencia, se simplifica la administración del tributo y se incrementa la recaudación. A su vez, la literatura concuerda en que potenciales inconvenientes distributivos asociados al IVA deberían compensarse con esquemas de transferencia y no introduciendo tratamientos especiales en el impuesto.

V. El caso de Nueva Zelanda

La legislación tributaria del IVA en Nueva Zelanda es un caso emblemático, ampliamente citado en la literatura, en donde se prioriza la minimización de los tratamientos diferenciales del impuesto. Reconocido como el país que mejor administra el IVA, en su sistema tributario prácticamente no existen exenciones a dicho impuesto (Dickson y White, 2011). De acuerdo a James (2015), las únicas excepciones a una base amplia se encuentran en casos muy puntuales tales como servicios financieros a consumidores, algunos servicios residenciales y bienes y servicios provistos por organizaciones sin fines de lucro. Dicho país carga con IVA uniforme a productos y servicios que en otros sistemas tributarios, incluso pertenecientes a la OECD, comúnmente reciben tratamientos diferenciales tales como salud, educación, alimentación, ropa y libros (Poddar, 2005; Bird et al., 2005; James, 2015). Adicionalmente, Nueva Zelanda es uno de los pocos países del mundo, junto con Australia, que evitan distorsionar el tratamiento uniforme del IVA, incluso sobre bienes públicos (Mirrless, 2011). De esta manera, el impuesto al valor agregado en Nueva Zelanda sigue el enfoque convencional casi de manera perfecta por lo que los costos del impuesto en términos de eficiencia resultan mínimos, generando escasas distorsiones a lo largo de la cadena de valor. No obstante, se tienen en cuenta

posibles efectos distributivos adversos que podría generar el IVA. Nueva Zelanda, un país con niveles de desigualdad bajos, representa un claro ejemplo acerca de la posibilidad de enfrentar posibles inconvenientes distributivos producto de impuestos al valor agregado de una forma focalizada y poco distorsiva. De acuerdo a James (2015), los posibles problemas distributivos asociados a poseer un IVA de base amplia y tratamiento uniforme, son mitigados en Nueva Zelanda (y también en Canadá) mediante transferencias hacia contribuyentes de bajos ingresos. Si bien este mecanismo implica la posibilidad de poder identificar a dicho grupo poblacional, posee la ventaja de estar mejor focalizado que los tratamientos diferenciales de IVA. Adicionalmente, estas transferencias se encuentran diseñadas de manera independiente del impuesto en sí, por lo que no generan distorsiones ni atentan contra los objetivos generales del IVA.

Como resultado de la existencia de un IVA que prácticamente no se aparta de las recomendaciones de la literatura, Nueva Zelanda es identificable como el país con mejor desempeño en el impuesto al valor agregado en el mundo. No sólo se evitan distorsiones y pérdidas de eficiencia económica, sino que también la recaudación fiscal por IVA en dicho país, en términos de PBI, es una de las más altas del mundo (James, 2015 ; Artana et al., 2015; OECD, 2018). A su vez, de acuerdo a OECD (2018), Nueva Zelanda posee una relación entre recaudación potencial y efectiva de IVA muy cercana a 1 y así ha sido desde la implantación de dicho tributo.

VI. Implementación del IVA en Argentina

La ley vigente y sus efectos

En Argentina el IVA es un tributo tipificado como “IVA consumo” en donde las inversiones están desgravadas. El impuesto grava todas las ventas, sean estas mayoristas o minoristas, deduciendo el monto del impuesto pagado en etapas intermedias, en un sistema de créditos y débitos fiscales que permite el control cruzado ente los contribuyentes. Además el IVA grava los bienes en “destino”, desgrava las exportaciones y grava las importaciones de bienes y servicios. Dado que el valor final del bien es igual a la suma del valor agregado en cada etapa, la base imponible es similar al de un impuesto a las ventas finales, pero recaudado en cada etapa de producción y comercialización.

De acuerdo al texto ordenado de la Ley N° 23.349 de Impuesto al Valor Agregado, se establece que el IVA tiene operaciones exentas del gravamen y, a su vez, contempla tratamientos alicuotarios diferenciales para un conjunto de bienes y servicios. Como fuera señalado, este diseño no es ajeno al que utilizan los países de la OECD con un conjunto de tratamiento especiales por razones sociales (salud, educación, caridad), prácticas (servicios financieros y seguros) e históricas (OECD 2018).

El fundamento de los tratamientos diferenciales en la legislación argentina podrían fundarse en: i) razones distributivas (por ejemplo en el caso del alimentos, transporte, vivienda), ii) provisión de bienes meritorios (salud, educación, actividades culturales) y iii)

dificultades para cobrar el IVA a ciertos sectores (seguros, pequeños contribuyentes). Los principales bienes y servicios exentos se detallan en el Anexo I⁹.

La tasa general del IVA es del 21%, existiendo una tasa más alta (del 27%) para las ventas de gas, energía eléctrica y aguas reguladas por medidor y telecomunicaciones. A su vez tienen una tasa reducida del 50% de la alícuota (10,5%) las ventas, locaciones o importaciones relacionadas a las actividades agrícolas ganaderas, los productos elaborados en base a harina de trigo antes de su comercialización y el tratamiento de los residuos sólidos, según se detallan en el Anexo II.

Esta estructura de exenciones y alícuotas agravadas (27%) y reducidas (10,5) alejan el diseño del impuesto de un esquema neutral entre sectores, que evite las distorsiones de precios relativos, aumente el gasto tributario¹⁰ y complique la actuación y el control de la agencia recaudadora.

Siguiendo las secciones II y III, si el objetivo es mejorar la distribución del ingreso, los efectos de las exenciones en la etapa final del bien o servicio tienen un efecto limitado sobre los precios finales de los productos. Este tipo de tratamiento impositivo beneficia también a los quintiles más altos de la distribución del ingreso. La literatura ha sido muy contundente en el sentido que es mejor transferir ingresos a la población más vulnerable en lugar de exenciones tributarias que limitan la base imponible y cuyos beneficios se filtran sobre el resto de los quintiles de la distribución del ingreso. En esta misma línea CEPAL (2019) señala que los “gastos tributarios buscan aminorar los efectos negativos de un impuesto sobre un grupo de contribuyentes de menores recursos, aunque no siempre dicha medida sea la forma más eficiente de cumplir ese objetivo. Esto se ve frecuentemente en el caso del impuesto sobre el valor agregado, en que se aplica una exención o una tasa cero a los productos de la canasta básica con el fin de apoyar a los hogares con menores ingresos”¹¹.

Algo similar ocurre con las tasas reducidas (por ej 10,5%). Aquí la diferencia central es que una tasa reducida en la etapa final de la cadena es la que determina el nivel de imposición real del bien (sección III). Es decir, si en el proceso productivo el bien tuvo alícuotas mayores, todos los créditos acumulados en las etapas previas se cancelan en la fase final. La alícuota efectiva es la que se fija al final de la cadena. Este no sería el caso

⁹ Un argumento para la existencia de tratamientos diferenciales es la existencia de externalidades. Alícuotas más altas podrían justificarse en bienes con externalidades negativas (por ej. cigarrillos, bebidas alcohólicas) o más bajas en aquellos con externalidades positivas (por ej. investigación y desarrollo, educación). En general, la literatura ha reconocido a los impuestos específicos como más eficientes para corregir estas distorsiones.

¹⁰ El gasto tributario es una transferencia de recursos públicos realizada mediante reducciones de las obligaciones impositivas en relación con un marco de referencia, en vez de ser efectuada a través de un gasto público directo (OECD, 2018).

¹¹ En una evaluación realizada por el Banco Mundial (2012) para el caso de las exenciones y exclusiones en el IVA en Colombia, se comprueba que esta herramienta no es eficaz para reducir la pobreza y mejorar la distribución del ingreso, porque si bien logra disminuir el coeficiente de Gini, lo hace a un costo fiscal elevado. Esto se debe a que se trata de un instrumento con débil focalización (beneficia tanto a los hogares más pobres como a los de altos ingresos). Ver Cepal 2019.

si los créditos acumulados no pueden descargarse en la venta final del producto. El impacto distributivo es incierto. Las estimaciones existentes para Argentina tienen algunas limitaciones metodológicas¹².

Los bienes gravados a tasa cero permiten que se reintegren todos los créditos de las etapas previas. Es el caso típico de las exportaciones. El gran problema es de administración tributaria. El riesgo de fraude es muy alto (existe la posibilidad de compra venta de facturas apócrifas para obtener crédito fiscal). En el mes de julio de 2019 se le otorgó un tratamiento de este tipo a la industria editorial y gráfica (imprentas, editoriales y distribuidoras). El punto es como diferenciar el papel que se destina a la industria gráfica de aquel que se utiliza para envoltorios de productos en general o cualquier otro destino. Nuevamente los riesgos de fraude son altos.

También existe un tratamiento especial para los pequeños contribuyentes que están exentos del IVA. Las razones están fundadas en los costos de cumplimiento y de fiscalización por parte de la agencia recaudadora. El problema en Argentina es que el límite superior (*threshold*) para poder actuar como pequeño contribuyente (monotributista) parece muy elevado y conduce a comportamientos estratégicos para no superar esos límites (enanismo fiscal)^{13/14}. Sin embargo, el avance en la mayoría de los países hacia la facturación electrónica, podría acotar este problema. La formalización del comercio reduciría así el espacio para la evasión y elusión fiscal del IVA. Al mismo tiempo, el cruce de información proveniente de la facturación electrónica, registros administrativos y otras bases de datos permitiría la detección de irregularidades en las declaraciones juradas de los contribuyentes, aún de los más pequeños.¹⁵

La alícuota agravada del 27% en los servicios de luz, agua, y gas para consumos no residenciales no pareciera tener una explicación clara. Encarece relativamente insumos básicos y no tiene efectos recaudatorios importantes ya que los créditos fiscales pueden descontarse en la etapa siguiente. La excepción es el caso de los monotributistas (comercio y servicios). En este caso pagan estos servicios con tasas de IVA más elevadas y no tienen forma de descargar los créditos fiscales, de manera que pasa a constituir un costo más elevado.

En la reforma tributaria de 2017 se incluyeron en la base imponible del IVA a los servicios digitales prestados por sujetos residentes o domiciliados en el exterior en la medida que su utilización o explotación efectiva se lleve a cabo en el país. Este es un paso importante

¹² Ver Fernández Felices et.al (2016), Artana et. al. (2015) y Gasparini (1998).

¹³ En la literatura también conocido como Notch (Schwab y Oates, 2015).

¹⁴ Un monotributista paga entre un 4% y 11% de sus ingresos. En tanto, un responsable inscripto tributa entre un 25% y 45%. <https://www.lanacion.com.ar/economia/lo-mejor-y-lo-peor-de-las-politicas-tributarias-de-los-candidatos-presidenciales-nid2269489>.

¹⁵ La AFIP está avanzando en el diseño del “Libro de IVA digital” que permitiría la elaboración de la declaración jurada en forma centralizada. Tendrá la información de las factures que el contribuyente recibió y aquellas que emitió.

para ampliar la base tributaria dado el sostenido incremento de este tipo de operaciones comerciales en la que existía cierto grado de incertidumbre acerca de su tratamiento.¹⁶ .

VII. Eficiencia “C”, gasto tributario y evasión

Una forma de analizar el comportamiento del IVA es mediante el concepto de Eficiencia “C” (E^C), que mide la relación entre lo efectivamente recaudado (RE) y lo que se debería haber recaudado (RT) dada la tasa impositiva general del tributo (t) y la base imponible ($CF - RE$).

$$E^C = \frac{RE}{RT}$$

En donde,

$$RT = t (CF - RE)$$

Siendo CF el consumo final (más importaciones excluyendo de la base imponible las exportaciones), neto de impuestos (RE).

Cabe destacar que este indicador no pretende evaluar el problema en términos de bienestar, ya que un coeficiente de Eficiencia C del 100% no necesariamente indica un IVA con mayor eficiencia (este resultado podría ser por ejemplo consecuencia de la no devolución de los créditos fiscales de IVA a los exportadores). Sin embargo, es una aproximación para evaluar la neutralidad del IVA como un instrumento de imposición sobre el consumo doméstico. Un impuesto a tasa única sin exenciones y tratamiento especiales mejoraría el Coeficiente C, a la vez que reduciría la pérdida de bienestar producto del tributo (*deadweight loss*). La referencia de un IVA a tasa uniforme es una forma muy simple y práctica como *benchmark* para analizar el comportamiento del tributo.

El desempeño de este indicador en cada país puede ser explicado por razones estructurales como el grado de urbanización, apertura económica, participación de la agricultura en el producto, así como por la tasa impositiva, los costos de cumplimiento, la capacidad de auditoría de la agencia recaudatoria, las fluctuaciones en el patrón de consumo, el ciclo económico entre otras¹⁷.

En términos de la construcción del indicador, el denominador es clave. Un IVA consumo donde los bienes y servicios se gravan en destino, el denominador es igual al consumo de los residentes: se adicionan las importaciones y se excluyen las exportaciones. Este es un aspecto muy relevante ya que en los países pequeños y abiertos al comercio la recaudación de IVA en aduana es muy importante y la tasa de evasión es muy baja.

¹⁶ Para un análisis detallado ver CEPAL (2019).

¹⁷ Ver Junji Ueda (2017).

La información del consumo doméstico (neto de impuestos) se obtiene de las cuentas nacionales. El problema que surge para la comparación internacional es que la construcción de las mismas no siempre es enteramente homogénea.

El caso de Argentina, como puede verse en la tabla 9, de las cuentas nacionales se obtiene el consumo, más importaciones menos exportaciones (base imponible del impuesto)¹⁸. De esta forma, y a partir de la tasa impositiva general del IVA (21%) puede construirse el denominador del coeficiente de Eficiencia C. A su vez, a partir de información de la agencia recaudadora nacional (AFIP) se dispone de las declaraciones juradas de los contribuyentes con los créditos y débitos por sectores de actividad y el impuesto finalmente pagado. El resultado se muestra en la última fila de la tabla. La eficiencia C en el 2017 asciende a 47%¹⁹²⁰.

Tabla 9. Estimación de la Eficiencia “C” en Argentina (Año 2017)

Concepto	Montos (en millones de pesos)
Consumo más importaciones menos exportaciones (sin impuestos)	7.835.395
Impuesto al valor agregado teórico (21%)	1.645.433
Impuesto al valor agregado recaudado (neto de devoluciones)	765.336
Eficiencia "C"	47%

Fuente: Elaboración propia en base a AFIP e INDEC.

La divergencia de la Eficiencia C estimada con una del 100% está explicada básicamente por dos razones: i) existen bienes o servicios exentos o a tasas reducidas, dificultades para cobrar el impuesto a los pequeños contribuyentes o problemas en la implementación del tributo, ii) evasión de los contribuyentes.

En los países de la OECD las estimaciones de la Eficiencia C es superior al caso Argentino: 56% en promedio (tabla 10), lo que revela que hay un amplio margen para mejorar el desempeño del impuesto.

En estos países, la divergencia con la recaudación teórica está explicada, en primer lugar, por el gasto tributario y, en menor medida, la evasión, según se muestra en la tabla. Pero

¹⁸ Las cuentas nacionales muestran el consumo privado (sin considerar exportaciones), el consumo público y las importaciones. Si se excluye de la base imponible del impuesto el consumo público el indicador de Eficiencia C ascendería a 58%.

¹⁹ Un análisis de este indicador para el período 2004-2017 muestra que las variaciones en el tiempo son muy poco significativas. La Eficiencia C es relativamente estable con un leve crecimiento (entre el 43 y 47%) en un período en donde se observan etapas bien diferentes en el ciclo económico (expansión del 2004-2010 y estancamiento 2011-2017)

²⁰ Artana (2015) estima la eficiencia C para Argentina en el año 2012 en 45,3%.

ambos conceptos (evasión y gasto tributario) están estrechamente relacionados. Como señala Slemrod (1988) los gastos tributarios generan espacio para la evasión y la elusión fiscal. La mayor complejidad de la estructura tributaria como consecuencia de la aplicación de los gastos tributarios dificulta la fiscalización de los contribuyentes por parte de las autoridades tributarias y generara incentivos a evitar el pago de impuestos.

**Tabla 10. Eficiencia C en países seleccionados de la OECD
Año 2018**

País	Tasa General IVA	Eficiencia C	Gasto Tributario	Evasión
Australia	10	50	s.i.	s.i.
Bélgica	21	48	41	11
Canadá	5	47	s.i.	s.i.
Dinamarca	25	60	36	4
Finlandia	24	54	40	6
Francia	20	49	44	7
Italia	22	38	42	20
Japón	8	71	s.i.	s.i.
Gran Bretaña	20	44	40	16
Nueva Zelanda	15	95	s.i.	s.i.
Chile	19	64	s.i.	s.i.
México	16	33	s.i.	s.i.
Promedio OECD	19,1	56		

Fuente: Elaboración propia en base a OECD (2019) y Keen (2013).

Este valor de la Eficiencia C en Argentina puede desagregarse entre las operaciones realizadas en el mercado doméstico y el resultado de importaciones. La AFIP identifica separadamente la recaudación de IVA impositivo (mercado doméstico) del IVA aduana (proveniente de las importaciones). Si se realiza nuevamente la estimación de la Eficiencia C, separando ambos conceptos, se obtiene:

- i) la eficiencia C para el consumo realizado internamente es del 38%.
- ii) y para el consumo vinculado al comercio exterior es del 78%.

Este comportamiento es explicado básicamente por la menor evasión en el IVA recaudado en los productos importados (las dificultades para evadir el IVA en aduana son mayores) a diferencia de lo que ocurre en el mercado doméstico.

En la tabla 11 se realiza un ejercicio para analizar la eficiencia “C” por sectores de actividad económica para todas las operaciones realizadas en el mercado doméstico. Esto no incluye a las importaciones, ya que la AFIP solo publica los créditos y débitos fiscales por sector sin considerar el comercio exterior. El ejercicio tiene como supuesto que la producción en los sectores que se identifican en las cuentas nacionales es similar a las ventas en el mismo sector (base imponible del IVA).

En primer lugar se destacan dos sectores con niveles de Eficiencia C que superan el 100%: i) electricidad, gas y agua (134%) y ii) intermediación financiera (112%). En el primer caso la explicación a este resultado es que para la estimación se utilizó la alícuota general del impuesto del 21% pero el sector tiene una alícuota agravada del 27% para los consumos no domiciliarios. Además, resulta razonable suponer que en estos consumos la tasa de evasión es muy baja, ya que por su forma de facturación y cobro el no pago implica la suspensión del servicio.

La intermediación financiera es un caso diferente. Posiblemente haya un problema en la medición en las cuentas nacionales. El valor bruto de producción que surge de cuentas nacionales es \$786.524 millones de pesos para el 2017, en tanto que las ventas del sector según AFIP son de \$1.261.734, un 60% mayor. La medición de esta actividad es compleja, lo que dificulta la definición de la base imponible del impuesto al valor agregado. Este problema también se presenta en la experiencia internacional (Mirlless 2011), como fuera analizado en la revisión de la literatura²¹.

El gasto tributario y la evasión son muy importantes en la mayoría de los sectores. Además de los bienes meritorios (salud y educación) y la administración pública que no se encuentran gravados por este tributo, se observan amplios márgenes de posibilidad de mejora en la recaudación de los sectores de la agricultura, minería, construcción, comercio, hotelería y restaurantes y servicios comunitarios (con una eficiencia C del 28 al 44%). En segundo lugar de importancia relativa puede mencionarse la industria y la actividad inmobiliaria (eficiencia C entre el 64 y 65%). Como puede verse los márgenes para mejorar la performance de este tributo son amplios.

En la última columna de la tabla 11 se muestra la participación de cada sector en la pérdida de recaudación tributaria sin considerar en este ejercicio la administración pública y defensa (dado que estos gastos en salarios públicos no formarían parte de la base imponible del tributo) Como se observa, la mayor pérdida de recaudación tributaria se presenta en el comercio mayorista y minorista (25% del total). Le siguen en importancia el sector de la salud (21%) y de la educación (17%).

Un aspecto a evaluar, que está latente en las discusiones de política económica, es si las desgravaciones sobre bienes o servicios están dirigidas a la población de menores recursos como una política para mejorar la distribución del ingreso. Está claro que las desgravaciones impositivas se filtran hacia toda la población reduciendo el impacto relativo sobre los hogares de menores ingresos. La recomendación de la literatura es que deberían utilizarse otros instrumentos con fines distributivos (por ejemplo transferencias directas a las familias) que no afecten la neutralidad del IVA, la eficiencia económica, la capacidad recaudatoria y la complejidad administrativa.

Este ejercicio puede constituir un primer paso para rediseñar los tratamientos diferenciales del IVA y avanzar en la lucha contra la evasión por sectores de actividad.

²¹ Un análisis detallado del tratamiento de las operaciones financieras en el impuesto al valor agregado en argentina puede verse en Ríos (2009).

Tabla 11. Estimación de la Eficiencia “C” en Argentina desagregado por sectores de actividad sin considerar importaciones
Montos correspondientes al año 2017 en valores corrientes. Expresados en millones de pesos

Sector	Base imponible teórica (1)	IVA teórico 21%	Impuesto pagado	Eficiencia C: Impuesto recaudado / teórico	Gasto tributario y evasión.	Participación % en el gasto tributario y evasión (2)
Agricultura ,ganadería, caza, silvicultura y pesca	110.807	23.269	6.588	28%	16.681	3%
Explotación de minas y canteras	201.416	42.297	15.357	36%	26.940	4%
Industria manufacturera	509.690	107.035	68.156	64%	38.879	6%
Electricidad, gas y agua	91.277	19.168	25.631	134%	-6.463	-1%
Construcción	408.699	85.827	38.025	44%	47.802	7%
Comercio mayorista, minorista y reparaciones	1.275.354	267.824	107.718	40%	160.106	25%
Hoteles y restaurantes	130.502	27.405	10.328	38%	17.078	3%
Transporte y comunicaciones	293.992	61.738	52.025	84%	9.714	2%
Intermediación financiera	341.095	71.630	80.146	112%	-8.516	-1%
Actividades inmobiliarias, empresariales y de alquiler	540.351	113.474	74.041	65%	39.433	6%
Administración pública y defensa; planes de seguridad social de afiliación obligatoria	817.655	171.708	156	0%	171.552	0%
Enseñanza	639.167	134.225	319	0%	133.906	21%
Servicios sociales y de salud	549.970	115.494	6.336	5%	109.158	17%
Otras actividades de servicios comunitarias, sociales y personales	281.345	59.082	17.719	30%	41.364	6%
Hogares privados con servicio doméstico	74.607	15.667	0	0%	15.667	2%
Total a precios básicos (sin impuestos)	6.265.925	1.315.844	502.481	38%	813.301	100%

(1) La base imponible teórica está estimada a partir de la Cuentas Nacionales considerando el valor agregado a precios básicos, neto de inversiones, consumo público e importaciones.

(2) No incluye la participación del sector “Administración pública y defensa; planes de seguridad social de afiliación obligatoria”

Fuente: elaboración propia en base a Cuentas Nacionales del INDEC e información de los anuarios de Estadísticas Tributarias de la AFIP.

VIII. Consideraciones finales

El impuesto al valor agregado se ha constituido a lo largo del tiempo en un tributo clave de la estructura impositiva argentina, con una recaudación de 7,6% del PBI en el año 2018 y una participación en el total de recursos tributarios del 32,6%. La alícuota se fue incrementando a lo largo del tiempo hasta llegar al 21% y la base imponible se ha ensanchado (por ejemplo con la inclusión en la última reforma de los servicios digitales). Sin embargo, existe un conjunto de tratamientos especiales como bienes exentos, alícuotas reducidas (y acrecentadas) y bienes a tasa cero que han alejado el tributo de un diseño ideal basado en la neutralidad del impuesto, que minimice la pérdida de bienestar y maximice la recaudación tributaria.

Existe un amplio consenso en la literatura acerca de que resulta más apropiado un IVA con base imponible amplia, es decir, sin exenciones y con tratamientos uniformes para todos los bienes, incluso aquellos con características de bienes públicos. A su vez, la literatura concuerda en que potenciales inconvenientes distributivos asociados al IVA deberían compensarse con esquemas de transferencias directas y no introduciendo tratamientos especiales en el impuesto.

El elevado gasto tributario y evasión del impuesto al valor agregado muestran que el potencial recaudatorio del IVA es enorme y que cualquier posible reforma tributaria debería poner el foco en la mejora del diseño e implementación de este impuesto.

IX. Bibliografía

- Abramovsky, L., Phillips, D. y Warwick, R. (2017). Redistribution, efficiency and the design of VAT: A review of the theory and literature. IFS Briefing Note No. 212.
- Ahmad, E. y Best, M. (2012). Financing Social Policy in the Presence of Informality. LSE Asia Research Centre Working Paper, No. 54, 2012.
- Adam, S., Phillips, D., Smith, S., Bettendorf, L., Boeters, S., Kox, H., y Giannini, S. (2011). A Retrospective Evaluation of Elements of the EU VAT System: Final Report. TAXUD/2010/DE/328, FWC No. TAXUD/2010/CC/104. Institute for Fiscal Studies.
- Ahmad, E. y Best, M. (2012). Financing Social Policy in the Presence of Informality. LSE Asia Research Centre Working Paper, No. 54, 2012.
- Anton, A., Hernandez, F. y Levy, S. (2013). The End of Informality in Mexico? Fiscal Reform for Universal Social Insurance. *Inter-American Development Bank*.
- Agha, A. y Houghton, J. (1996). Designing Vat Systems: Some Efficiency Considerations. *Review of Economics and Statistics*, 78 (2): 303-08.
- Annacondia, F. (2019). International - Overview of General Turnover Taxes and Tax Rates – January 2019. *International VAT Monitor*(Volume 30), No 2.
- Artana, D., Guardarucci, I., Lavigne, P., Puig, J. y Susmel, N.(2015). El sistema tributario argentino. Análisis y evaluación de propuestas para reformarlo. *Documento de Trabajo FIEL* N°123.
- Aujean, M., Jenkins, P., y Poddar, S. (1999). A New Approach to Public Sector Bodies. *International VAT Monitor*, 10, 144–9.
- Barbone, L., Bird, R. y Vazquez-Caro, J. (2012). The Costs of VAT: A Review of the Literature. SSRN Electronic Journal.
- Bird, R. 2011. Commentary on Crawford, Keen and Smith. In Mirrlees J., S. Adam, T. Besley, R. Blundell, S. Bond, R. Chote, M. Gammie, P. Johnson, G. Myles and J. Poterba (Editors). Dimensions of Tax Design. The Mirrlees Report. Oxford University Press.
- Bird, R. y Gendron, P. (2007). The VAT in Developing and Transitional Countries. Cambridge University Press.
- Bird, R., Gendron, P y Rotman, L. (2005). VAT Revisited A New Look at the Value Added Tax in Developing and Transitional Countries. USAID.

Bogetic, Z., y Hassan, F. (1993). Determinants of Value-Added Tax Revenue: A Cross-section Analysis (Vol. 1203): World Bank Publications.

Buettner, T., y Erbe, K. (2014). Revenue and welfare effects of financial sector VAT exemption. *International Tax and Public Finance*, 21(6), 1028-1050.

Cnossen, S. (2004). VAT in South Africa: What Kind of Rate Structure?. *VAT Monitor*, 19-24.

Cepal (2019): Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe 2019.

Copenhagen Economics and KPMG (2011). VAT in the Public Sector and Exemptions in the Public Interest. Directorate General Taxation and Customs Union, European Commission.

de la Feria, R. y Krever, R. (2013). Ending VAT Exemptions: Towards a Post-Modern VAT in Rita de la Feria (ed.), *VAT Exemptions: Consequences and Design Alternatives* (Wolters Kluwer, 2013), pp. 3-36.

Dickson, I. D. White, D. (2011). Commentary on Crawford, Keen and Smith. In Mirrlees J., S. Adam, T. Besley, R. Blundell, S. Bond, R. Chote, M. Gammie, P. Johnson, G. Myles and J. Poterba (Editors). *Dimensions of Tax Design. The Mirrlees Report*. Oxford University Press.

Ebrill, L., Keen, M., Bodin, J. y Summers, V. (2001) The Modern VAT. *International Monetary Fund*.

Ebrill, L., Keen, M., Bodin, J. y Summers, V. (2002). The allure of the value-added tax. *Finance and Development* 39. 44-47.

Ernst & Young, *Worldwide VAT, GST and Sales Tax Guide* (Ernst & Young, 2019).

Fernández Felices, D., Guardarucci, I. y Puig, J. (2016). El Impuesto al Valor Agregado en Argentina. Consideraciones sobre su incidencia distributiva y propuestas de reforma. *Actualidad Económica Año XXVI*, N° 90.

Fiel (1998): *La Reforma Tributaria en la Argentina*. Buenos Aires.

Gasparini, L. (1998). Incidencia distributiva del sistema impositivo argentino. En *La reforma tributaria en la Argentina*. FIEL, Buenos Aires.

Gauthier, B. y Gersovitz, M. (1997). Revenue Erosion through Exemption and Erosion in Cameroon, 1993. *Journal of Public Economics*, 64: 407-24.

Gendron, P. (2005). Value-Added Tax Treatment of Public Bodies and NonProfit Organizations. *Bulletin for International Fiscal Documentation*, 59, 514–25.

Gomez Sabaini, J,J, Jimenez y R, Martner (2017): Consensos y conflictos en la política tributaria de América Latina. CEPAL.

Gomez Sabaini y Morán (2014): Tax policy in Latin America. *Macroeconomics of Development* N 133.

Harris, T., Phillips, D., Warwick, R., Goldman, M., Jellema, J., Goraus, K., e Inchauste, G.Keen M, B Lockwood (2006): Is the VAT a Money Machine?. *National Tax Journal*, Vol. LIX, No. 4.

Harris, T., Phillips, D., Warwick, R., Goldman, M., Jellema, J., Goraus, K., e Inchauste, G. (2018). Redistribution via VAT and cash transfers: an assessment in four low and middle income countries (No. W18/11). Institute for Fiscal Studies.

Huizinga, H. (2002). A European VAT on financial services? *Economic Policy*, 17(35), 497–534.

IMF (2010). Fiscal Exit: From Strategy to Implementation. *Fiscal Monitor*.

Jack, W. (1996). The efficiency of VAT implementation: a comparative study of Central and Eastern European countries in transition. *IMF Working Paper*.

James, K.(2015). *The Rise of the Value-Added Tax - Introduction*. Cambridge University Press.

Keen, M. y Smith, S. (2006). VAT Fraud and Evasion: What Do We Know and What Can Be Done?. *National Tax Journal*, 59:4, pp. 861-87.

Keen, M (2013):*The Anatomy of the VAT*. FMI. Working Paper. Washignton.

Mirrlees James (2011): *Tax by design: The Mirrlees Review*. Institute for Fiscal Studies. Oxford.

OECD (2018): *Consumption Tax Trends 2018*.

Poddar, S. (2005). Application of VAT to Public Bodies. Presented at the VAT Conference, International Tax Dialogue, Rome, March 15-16.

Reckon, L. (2009). Study to quantify and analyse the VAT gap in the EU-25 Member States. Report for DG Taxation and Customs Union, September.

Ríos G (2009): El impuesto al valor agregado en la actividad bancaria. Federación Argentina de Consejos Profesionales de Ciencias Económicas. Centro de Estudios Científicos y Técnicos. Informe N° 13.

Schwab R., and Oates W. (2015): The Window Tax: A Case Study in Excess Burden. Lincoln Institute of Land Policy. Working Paper.

Slemrod (1988): "Complexity, compliance costs, and tax evasion", Taxpayer Compliance, Volume 2: Social Science Perspectives, J. Roth y J. Scholz (eds.), Filadelfia.

Ueda Junji (2017): The Evolution of Potential VAT Revenues and C-Efficiency in Advanced Economies. IMF. WP/17/158.

Zee, H (1995): Taxation and Efficiency and Taxation and Equity. En Tax Policy Handbook. Editado por Parthasarathi Shome.

Anexo I

Bienes exentos

- a) Libros, folletos e impresos, diarios, revistas y publicaciones periódicas
- b) Sellos de correo, timbres fiscales y análogos, papel timbrado, billetes de banco, títulos de acciones o de obligaciones y otros títulos similares. Sellos y pólizas de cotización o de capitalización, billetes para juegos de sorteos o de apuestas y sellos de organizaciones de bien público del tipo empleado para obtener fondos o hacer publicidad, billetes de acceso a espectáculos teatrales
- c) El agua ordinaria natural, la leche fluida o en polvo, entera o descremada sin aditivos,
- d) El Estado nacional, las provincias, municipalidades o la Ciudad Autónoma de Buenos Aires u organismos centralizados o descentralizados de su dependencia,
- e) Comedores escolares o universitarios, obras sociales, las especialidades medicinales para uso humano cuando se trate de su reventa por droguerías, farmacias
- f) Aeronaves concebidas para el transporte de pasajeros y/o cargas destinadas a esas actividades
- g) Los servicios prestados por establecimientos educacionales privados así como a los de alojamiento y transporte accesorios a los anteriores,
- h) Los servicios relativos al culto,
- i) Los servicios de asistencia sanitaria, médica y paramédica
- j) Los servicios funerarios, de sepelio y cementerio
- k) Los espectáculos de carácter teatral y la contraprestación exigida para el ingreso a conciertos o recitales musicales
- l) Los servicios de taxímetros y remises con chofer,
- m) El transporte internacional de pasajeros y cargas,
- n) El fletamento a tiempo o por viaje de buques destinados al transporte internacional,
- o) Los servicios de intermediación prestados por agencias de lotería, prode y otros juegos de azar.
- p) Las colocaciones y prestaciones financieras
- q) Los servicios personales domésticos.
- r) Todas las prestaciones personales de los trabajadores del teatro
- s) La locación de inmuebles destinados exclusivamente a casa habitación del locatario y su familia, de inmuebles rurales afectados a actividades agropecuarias,
- t) El otorgamiento de concesiones,
- u) Los servicios prestados por establecimientos geriátricos,
- v) Las estaciones de radiodifusión,
- w) La explotación de congresos, ferias y exposiciones y la locación de espacios en los mismos,
- x) La investigación científica y tecnológica.
- y) Las exportaciones.

Anexo II

La alícuota diferencial reducida, de 10,5% resulta aplicable para:

I) Las ventas, las locaciones y las importaciones definitivas de los siguientes bienes:

1. Animales vivos de las especies de ganados bovinos, ovinos, camélidos y caprinos;
2. carnes y despojos comestibles frescos, refrigerados o congelados sin cocción o elaboración, de las especies citadas en el punto anterior;
3. Frutas, legumbres y hortalizas, frescas, refrigeradas o congeladas, sin cocción o elaboración;
4. Miel de abejas a granel;
5. Granos -cereales y oleaginosos, excluido arroz- y legumbres secas -porotos, arvejas y lentejas-;
6. Harina de trigo;
7. Pan, galletas, facturas de panadería y/o pastelería y galletitas y bizcochos, elaborados exclusivamente con harina de trigo, sin envasar previamente para su comercialización;
8. Cuero bovino fresco o salado, seco, encalado, piquelado o conservado de otro modo pero sin curtir, apergaminar ni preparar de otra forma, incluso depilado o dividido;

II) Las obras, locaciones y prestaciones de servicios, vinculadas con la obtención de los bienes 1, 3 y 5 del inciso anterior, que se enumeran a continuación:

1. Preparación, roturación, etc., del suelo;
2. Siembra y/o plantación;
3. Aplicaciones de agroquímicos;
4. Fertilizantes, su aplicación;
5. Cosecha.

III) Las obras, locaciones y las prestaciones de servicios realizadas sobre inmueble ajeno destinados a vivienda, excluidos los realizados sobre construcciones preexistentes que no constituyan obras en curso y las obras realizadas directamente o a través de terceros sobre inmueble propio;

IV) Los intereses y comisiones de préstamos otorgados por las entidades financieras, cuando los tomadores revistan la calidad de responsables inscriptos en el impuesto y las prestaciones financieras comprendidas en el inciso d) del artículo 1º de la ley del Impuesto al Valor Agregado, cuando correspondan a préstamos otorgados por entidades bancarias

radicadas en países en los que sus bancos centrales u organismos equivalentes hayan adoptado los estándares internacionales de supervisión bancaria establecidos por el Comité de Bancos de Basilea;

V) Las ventas, elaboración, construcción o fabricación e importaciones definitivas de los bienes comprendidos en la planilla anexa al inciso e) del artículo 28 de la ley del Impuesto al Valor Agregado (Bienes de Capital);

VI) Las ventas, elaboración, construcción o fabricación e importaciones definitivas de los bienes comprendidos en la planilla anexa al inciso f) del artículo 28 de la ley del Impuesto al Valor Agregado (Bienes Varios);

VII) Los servicios de taxímetros, remises con chofer y todos los demás servicios de transporte de pasajeros, terrestres, acuáticos o aéreos, excepto los servicios de taxímetros y remises con chofer, por recorridos que no superen los 100 kilómetros;

VIII) Los servicios de asistencia sanitaria médica y paramédica que brinden o contraten las cooperativas, las entidades mutuales y los sistemas de medicina prepaga;

IX) Las ventas, obras, locaciones y prestaciones de servicio efectuadas por las cooperativas de trabajo que reúnan determinados requisitos, cuando el comprador, locatario o prestatario sea el Estado Nacional, Provincial, Municipal o la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, sus respectivas reparticiones y entes centralizados o descentralizados;

X) Las ventas e importaciones definitivas de gas propano, gas butano y gas licuado de petróleo, para uso domiciliario exclusivamente, y la elaboración, construcción o fabricación de los mismos por cuenta de terceros;

XI) Las ventas, elaboración o fabricación por cuenta de terceros e importaciones definitivas que tengan por objeto los fertilizantes químicos para uso agrícola;

XII) Las ventas e importaciones de obras de arte.

XIII) Las ventas, locaciones e importaciones definitivas de diarios, revistas y publicaciones periódicas (excluyendo venta al público), así como las suscripciones de ediciones periodísticas digitales de información en línea.