

# Alimentación masIVA<sup>1</sup>

Por Alfredo Iñiguez

Desde sectores disímiles se viene proponiendo la reducción o eliminación del IVA para los productos que conforman la canasta básica de alimentos. En su mayoría, las propuestas no aclaran que una proporción importante de los alimentos ya tiene reducida la alícuota a la mitad o está exenta en la última etapa: en los hogares de los estratos pobres el 55% de la canasta de alimentos tiene tratamiento diferencial. Asimismo, la eficacia de la propuesta es discutible por varios aspectos: cómo se garantiza el traslado a precios (condición necesaria para que se alcance el objetivo buscado); cómo repercute la existencia del monotributo y la evasión y la diferencia entre tasa nominal y efectiva. La conclusión principal es que quienes realizan este tipo de propuestas confunden entre la determinación del impuesto ideal y la recomendación de cambios a uno que ya existe.

## Introducción

Desde sectores disímiles se viene proponiendo la reducción o eliminación del IVA para los productos que conforman la canasta básica de alimentos. Coinciden en el planteo, de un lado, tanto la CGT Azul y Blanca de Barrionuevo como el PRO con el proyecto de Ley presentado por su diputada Pinky Satragno y del otro, la CTA y el Frente Darío Santillán, sólo para mencionar algunos ejemplos emblemáticos.

Más allá de algunas dobles intenciones, quienes realizan esta propuesta se recuestan en la marcada regresividad del IVA, originada, principalmente, por la eliminación de tasas diferenciales y generalización de su base imponible de los primeros años noventa, a inicios del Plan de Convertibilidad. Efectivamente, el IVA se creó en nuestro país a mediados de los años '70s con una base relativamente reducida hasta que a partir de 1990 Erman González y Cavallo la ampliaron a prácticamente todos los bienes y servicios, primero con una pequeña reducción de alícuota (del 15% al 13%), pero tiempo después, ante la necesidad de recaudación, con un incremento paulatino hasta llegar al 21% en el año 1995, tasa general que perduró hasta la actualidad.

Con la reforma de los '90s el IVA se convirtió en el impuesto insignia del Plan. En aquellos años, reclamar por la vuelta al impuesto con sus bases y alícuotas anteriores era equiparable a cuestionar uno de los pilares de la Convertibilidad.

La intención de las páginas que siguen es, en última instancia, intentar dilucidar si este tipo de propuestas tiene la misma o similar validez ahora.

Para ello, contemplaremos diversas aristas. Primero, analizaremos qué proporción de la canasta de alimentos ya tiene un tratamiento diferencial, sea con tasa reducida o con exención de la última etapa. Paso seguido, calcularemos cuál es la incidencia distributiva actual del IVA y describiremos algunos de los problemas para su correcta medición. A su turno, advertiremos sobre las dificultades para que una reducción de su alícuota se refleje en una efectiva traslación a precios, condición necesaria para que se alcance el objetivo buscado. Por último, abordaremos aspectos poco analizados, como la complementación con el monotributo y la evasión y la relación de éstos con el IVA y su

1) Se agradece la participación de los Licenciados Rafael Selva y Facundo Dávila y la Contadora Analía Pavón.

tasa efectiva

### La canasta de alimentos y las alícuotas diferenciales

En su mayoría, las propuestas de modificación del IVA no aclaran que una proporción importante de los alimentos ya tiene reducida la alícuota a la mitad, como las carnes rojas, el pan y demás productos de panadería, las frutas, las verduras, los granos y legumbres secas, la miel y la harina de trigo, o están exentos en la última etapa, esto es, la venta al consumidor final y al Estado, como es el caso de la leche y el agua ordinaria natural.

En una parte importante de estos bienes la reducción de la alícuota se hizo en los últimos años: la miel en 2002, los granos y legumbres en 2003, la harina de trigo, el pan y demás productos de panadería en 2006 (hasta esa fecha estaba exento el pan común).

Los productos con alícuota reducida a la mitad o exentos representan el 45,2% de la canasta de alimentos del hogar promedio, pero en los hogares de los estratos pobres (el 40% de menores ingresos) lo hacen en un 55% y en el decil de mayores ingresos en un 30,2%.

Esta diferencia entre los hogares es aún más pronunciada si lo relacionamos al ingreso de cada hogar. Mientras en el estrato pobre este conjunto de productos con alícuota reducida o exentos explican el 28% de su ingreso, en el estrato rico lo hacen sólo en un 4,6%.

### Proporción de alimentos con tratamiento diferencial en el IVA

	<b>Estrato pobre (4 deciles de menores ingresos)</b>	<b>Estrato rico (decil de mayores ingresos)</b>	<b>Promedio</b>
<b>En % del Ingreso</b>			
Alimentos con alícuota de 10,5%	25,0%	4,2%	11,1%
Alimentos exentos	2,9%	0,4%	1,2%
<b>Suma</b>	<b>27,8%</b>	<b>4,6%</b>	<b>12,3%</b>
<b>En % de la canasta de alimentos</b>			
Alimentos con alícuota de 10,5%	49,3%	27,6%	40,8%
Alimentos exentos	5,7%	2,5%	4,4%
<b>Suma</b>	<b>55,0%</b>	<b>30,2%</b>	<b>45,2%</b>

Fuente: CIEPyC en base a ENGH 96 y Ley de IVA (T.O. Dec.280/97 y modificatorias).

Quienes hacen la propuesta de reducir el IVA de los alimentos, ¿tienen en cuenta que más de la mitad de la canasta de alimentos que consumen los estratos pobres ya tiene un tratamiento diferencial? ¿Sabrán que estos representan casi el 30% de sus ingresos?

Al menos quienes elaboraron el proyecto de Pinky Satragno y otros parecen saberlo a medias, porque en los fundamentos afirman que sólo el 33% de la Canasta Básica de

2) Otro bienes y servicios exentos: los medicamentos para uso humano (en la venta en droguerías y farmacias), los libros, sellos, el oro, las aeronaves, la educación privada oficial, la mayoría de los intereses pasivos y activos, la locación de inmuebles para casa-habitación y rurales, sepelio, espectáculos deportivos, taxis y remises (hasta 100km), transporte internacional de pasajeros, geriátricos, estaciones de radiodifusión, congresos, ferias y exposiciones, la investigación científica y tecnológica y las exportaciones. Otros bienes y servicios con alícuota de 10,5%: animales vivos, cuero bovino, las labores relacionadas a la siembra y cosecha, los fertilizantes químicos de uso agrícola, la construcción de viviendas, los bienes de capital, los bienes informáticos y de telecomunicaciones, diarios y revistas, taxis y remises (más de 100km), asistencia sanitaria médica, las cooperativas de trabajo, propano, butano y gas licuado de petróleo.

3) En base a la canasta de consumo relevada por la Encuesta Nacional de Gastos de los Hogares del año 1996. Lamentablemente, todavía no se han publicado los datos de la estructura por decil de la encuesta de gastos del año 2006. Si bien es probable que con la nueva encuesta este análisis arroje resultados distintos a los observados aquí, en esencia las conclusiones siguen siendo válidas.

Alimentos de una familia tipo tiene una carga del 21% (incluso inferior al que se refleja en nuestros cálculos), pero cuando listan los productos que tienen alícuota diferenciada o exenciones pareciera que emplearon un texto antiguo de la Ley de IVA, porque, por ejemplo, mencionan que sólo la carne vacuna, las frutas y hortalizas tienen alícuota del 10,5%.

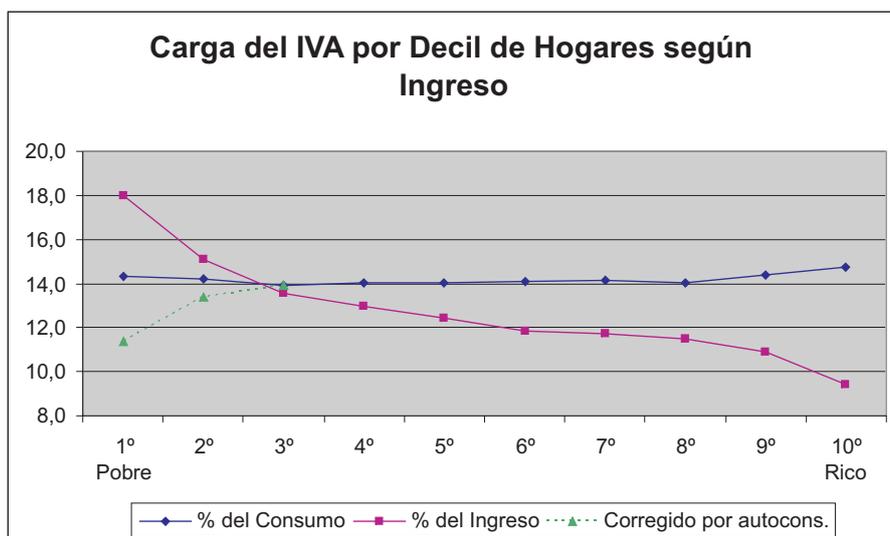
Además, parecieran ignorar que los productos que actualmente contribuyen menos que la alícuota general son, en su mayoría, los bienes que se consumen proporcionalmente más en los hogares pobres que en los ricos. Incluso, varios de los alimentos que están alcanzados por la alícuota general del 21% tienen una participación mayor en la canasta de alimentos de los hogares ricos en relación a los pobres, como los fiambres, los lácteos (excepto la leche) y las bebidas.<sup>4</sup>

Así, si se ampliara a otros bienes la reducción de alícuota, el efecto distributivo no sería tan relevante como el actual: sólo se lograría por las distintas propensiones a consumir de cada uno de los estratos.

### Incidencia distributiva del IVA

Lo hasta aquí expuesto no significa que, exenciones y alícuotas diferenciadas mediante, el IVA haya dejado de ser un impuesto regresivo. Lo sigue siendo, no sólo por la desigual distribución primaria del ingreso, sino también por otras exenciones que actúan en sentido contrario como la escuela privada oficial, los alquileres y taxis y remises, que tienen una participación mayor en los estratos ricos en relación a los pobres.

Por cierto, mientras el decil más rico de los hogares tiene una carga inferior al 10% de sus ingresos, los cuatro deciles más pobres tienen una carga superior al 13% de los suyos.



Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de la Encuesta de gastos de los Hogares 1996 (INDEC)

La medición de la incidencia distributiva adolece de un problema metodológico originado en la información relevada por la Encuesta de Gastos de los Hogares. Cuando se

4) Tal vez, el único rubro que tendría un impacto relevante en estos términos sería el de las pastas envasadas.

consultan los gastos de los hogares se incluyen en la canasta de consumo, y valorizan, los productos recibidos mediante transferencias gratuitas en especie de alimentos, medicamentos o consultas médicas realizadas por organismos públicos o privados sin fines de lucro y aquellos que los hogares producen para su autoconsumo, que también se valorizan del lado de los ingresos.

Resulta obvio decir que, en el primer caso, la contribución al IVA no es imputable al consumidor que recibió gratis el producto y, en el segundo, el consumo de estos productos no está alcanzado por el impuesto.

Sin embargo, para hacer los cálculos de incidencia distributiva del IVA se los considera de igual modo que el originado en la compra de productos que realizan los hogares.

La imputación de estos "gastos" en consumo impacta en mayor medida en los estratos de menores ingresos, a punto tal que en los dos deciles más pobres el gasto es superior al ingreso<sup>5</sup>, en un 26% en el más bajo y un 6% en el siguiente.

En el gráfico se reflejaron dos variables, por un lado la carga del IVA sobre el ingreso de los hogares comentada en párrafos anteriores, y por el otro, la carga del impuesto sobre el gasto en consumo de los hogares. Como en los dos deciles más pobres el gasto en consumo es superior al ingreso, la carga del IVA es superior cuando se la relaciona sobre el ingreso que cuando se lo hace sobre el consumo.

Pero esto no puede ser así, porque sólo el consumo de bienes y servicios transado en el mercado está alcanzado y en consecuencia, la carga máxima que podría recaer sobre estos hogares es la que se relaciona con los gastos en consumo.

Pero también es incorrecto calcular la carga sobre el gasto en consumo porque, como se dijo, una parte de ellos fueron realizados sin que existan transacciones en las que esté incorporado el IVA.

Una forma de salvar este problema es mediante la corrección de la carga del IVA sobre el consumo de los hogares descontando la diferencia entre éste y el ingreso. Se puede aceptar que esta diferencia es equiparable a los consumos en los que no se medió con pago de la mercadería<sup>6</sup>.

Mientras que, de acuerdo a la información de la Encuesta de Gastos, la carga sobre el "gasto" en consumo mantendría un proporción similar alrededor del 14%- en todos los estratos, cuando se hace la corrección para contemplar las transferencias en especie y el autoconsumo se reduce significativamente en los deciles que consumen más allá de sus ingresos y llega a poco más del 11% en el decil de hogares más pobres.

En definitiva, como para concluir con este punto, lo importante a resaltar es que el IVA es un impuesto regresivo, pero en menor medida de lo que arrojan los estudios tradicionales de incidencia distributiva, porque para una correcta medición debería excluirse de la base de cálculo al consumo logrado por medios distintos a la compra en el mercado.

### Traslación a precios

Más allá de estas cuestiones, un interrogante sobrevuela la propuesta de reducir el IVA a la canasta de alimentos: Si se realizara la disminución del IVA, ¿se trasladaría al precio de venta al consumidor final? Y si fuera así, ¿en qué proporción?

La primera respuesta que surge está algo trillada: dependerá de las características de cada mercado (grado de concentración de la oferta y elasticidad de la demanda). A priori, se puede afirmar que la probabilidad de éxito, en términos generales, será mayor en una

5) El gasto en consumo superior al ingreso también puede deberse a un consumo basado en ahorros, pero se puede aceptar que este no sería el origen de la diferencia en los estratos pobres.

6) Esta es sólo una aproximación al problema planteado. Para un abordaje más riguroso se debería disponer de los componentes de la canasta que se producen para autoconsumo y las transferencias en especie y contemplar su significación para todos los hogares de cada uno de los deciles.

fase contractiva que en una expansiva, pero nada garantiza (salvo los supuestos de la competencia perfecta) que se reduzcan los precios, aún en una recesión.

Hay que tener en cuenta, también, que el efecto en precio, si lo hubiere, sería por única vez y el riesgo de que, poco tiempo después, se vuelva al precio anterior es bastante alto. Ni siquiera con un estricto control de precios se puede garantizar su perdurabilidad en el tiempo. Y el Estado habrá perdido los recursos para siempre.

También hay que contemplar cómo se resuelve la imposición en el resto de la cadena. Actualmente, tanto los alimentos como los eslabones aguas arriba de la cadena tienen la alícuota del 10,5%.<sup>7</sup> Si se redujera la tasa o se eximiese del impuesto sólo a la comercialización minorista se alcanzarían dos resultados posibles: uno, se acumularían créditos fiscales del impuesto pagado en las etapas anteriores a devolver por AFIP o, dos, se terminaría determinando una tasa efectiva superior a la nominal. Una u otra devendrían en más problemas que soluciones. Este es otro elemento que juega en contra del objetivo de reducir los precios al consumidor.

### Tasa efectiva del IVA y margen de comercialización

Cuando se reduce la alícuota a la etapa de comercialización final y los eslabones anteriores permanecen gravados con una tasa superior, la tasa efectiva por la que queda alcanzado el producto suele ser más elevada a la establecida para la última etapa. De manera similar, eximir del impuesto a la venta al consumidor final no implica que ese producto no esté alcanzado y la tasa efectiva dependerá de la relación entre el valor agregado por la etapa eximida y el creado en las etapas anteriores.

Para ilustrar este análisis utilizaremos como ejemplo la actual imposición a la leche. Cuando la leche, fluida o en polvo, entera o descremada sin aditivos, se vende a un consumidor final o al Estado,<sup>8</sup> está exenta, pero en las etapas anteriores tiene la alícuota plena del 21%.

Si el comerciante minorista lo vende al doble de precio del que la compra (un valor agregado del 50% del precio final), la leche comercializada contendrá una carga similar<sup>9</sup> a la mitad de la alícuota nominal, en este caso cercana al 10%. Cuanto más bajo sea el margen aplicado mayor será la alícuota efectiva sobre el precio final.

Este es el caso extremo de un producto exento en la etapa final y con alícuota plena en las anteriores, pero el mismo razonamiento es válido para todos aquellos casos en los que la venta al consumidor tenga un tratamiento diferencial con alícuotas inferiores a las aplicables en los eslabones anteriores. Para simplificar, si la alícuota en la última etapa es la mitad de la aplicada en el eslabón anterior, el valor agregado deberá ser, al menos, del 50% del precio de venta para que la tasa efectiva no supere a la tasa nominal.

Para graficar esto analicemos la modificación reciente de llevar la harina de trigo y los productos de panadería a la tasa reducida y eliminar la exención del pan común. Cuando la harina tenía la alícuota del 21% y el pan común estaba exento pasaba lo que acabamos de reseñar para la leche. Con la principal materia prima y todos los productos a tasa reducida, en cambio, se garantiza que la alícuota que se traslada al consumidor sea la dispuesta por Ley, con igual tratamiento independientemente del margen de comercialización que aplique cada negocio.

### IVA, monotributo y evasión

Pero hay un análisis más complejo cuando se intenta entender cuál será el resultado

7) Ver al respecto la enumeración de la primera nota al pie de página.

8) Aclaración innecesaria desde el punto de vista económico porque el Estado en este caso es un consumidor final.

9) Decimos similar porque dependerá de cual sea la base para aplicar el mark up. Si fuera con el IVA incluido la alícuota efectiva sería inferior y si fuera sin el IVA sería superior.

obtenido por una medida de este tipo en términos distributivos. La mayor parte de los comercios de los barrios más alejados y pobres no pagan IVA, sino que son monotributistas o no están inscriptos en la AFIP (están en la informalidad absoluta).

En los que no están inscriptos dependerá de la forma en que compren los productos: si lo hacen en un comercio minorista o mayorista como si fueran un consumidor final, recibirán el mismo tratamiento que este último y por ende dependerá de la forma en que determine los precios quien se lo vende. Sólo si este último no utilizara el mark-up, obtendría el beneficio de la exención cuando compra el producto y por ende, bajo la misma lógica, le trasladaría el beneficio al consumidor.

También puede pasar que compre en el mercado informal, productos que no contienen IVA porque toda la cadena (o gran parte de ella) lo evade. Si éste fuese un caso extendido en los lugares que compran los estratos de menores ingresos, podría ocurrir que, evasión mediante, la incidencia distributiva del IVA fuera distinta a la que arroja la fría estadística y la propuesta tendría un escaso efecto.

Con los monotributistas pasa algo parecido. En estos comercios se paga el IVA hasta la etapa anterior y la imposición sobre el valor agregado de su etapa se realiza por el monotributo que es proporcionalmente muy inferior al IVA y, además, contiene al impuesto a las Ganancias.

Así, si la distribución de los negocios monotributistas fuera tal que los estratos pobres comprasen relativamente más en ellos que los ricos, entonces el cálculo de la incidencia distributiva del IVA debería contemplar esta diferencia en la imposición y el resultado sería una menor carga efectiva para los estratos de menores ingresos. Como correlato, el impacto de la medida propuesta se vería menguado.

## Conclusiones

La respuesta tradicional a este tipo de propuestas se apoya en su elevado costo fiscal y el rol de impuesto clave del IVA para aportar recaudación. Si bien este es un argumento para nada desdeñable, en particular en el actual contexto, en estas páginas aportamos elementos que cuestionan la propuesta y ninguno de ellos se ampara en la pérdida de recaudación.

Como vimos, una proporción muy importante de los productos que conforman la canasta básica ya tienen un tratamiento diferencial.

Aún así, si seguimos las técnicas tradicionales de medición de la incidencia distributiva, a pesar de las exenciones y alícuotas reducidas vigentes, el IVA sigue siendo regresivo, aunque en menor proporción en relación a los años 90s en los que la base de la alícuota general era mucho más amplia.

Al analizar la eficacia de la propuesta se advierten varios limitantes, entre los que se destacan el traslado a precios y la diferencia entre tasa nominal y efectiva.

En el primer caso, con mercados tan imperfectos como los domésticos, creer que la mano invisible ajustará rápidamente los precios para adaptarlos a la menor imposición del IVA no parece sostenible. Y si esto no sucediera, no sólo no se alcanzaría el objetivo declamado, sino que sólo se mejorarían los márgenes de rentabilidad de la etapa de comercialización, en particular de los más concentrados.

En el segundo, se recuerda que la efectividad de la medida se puede ver limitada porque una reducción de la tasa nominal en la etapa final puede atenuarse por la existencia de alícuotas superiores en los eslabones anteriores de la cadena de producción-

comercialización y por ende la tasa efectiva terminaría siendo superior a la dispuesta por la norma. Las exenciones representan el caso extremo en este sentido: aunque se exima la venta al consumidor final, éste seguirá siendo el contribuyente de hecho del IVA pagado en todos los eslabones anteriores de la cadena.

Tal vez, la cuestión que recorre todo el documento pasa por comprender la distinción entre decidir cuáles deberían ser las características principales de un impuesto y definir cuáles son las mejores recomendaciones de política para modificar un impuesto que ya existe con determinadas características. No es lo mismo determinar el impuesto ideal que proponer cambios a uno que ya existe.

Si se tuviera que conformar un sistema tributario de la nada, es muy probable que existan consensos suficientes para proponer un IVA con menor protagonismo que el actual, con una alícuota general relativamente elevada, aunque inferior a la vigente, con alícuotas reducidas en todos los productos de la canasta básica de alimentos e incluso con tasa cero (y no exención) en los más prioritarios.

Pero es incorrecto pensar la intervención del Estado en abstracto. Para hacer recomendaciones de política hay que partir del análisis de la estructura impositiva existente y tener en cuenta que intentar solucionar un problema puede detonar otros más complejos.

El problema aquí es que en los primeros noventa se generalizó el IVA y se llevó su alícuota al 21%. Quien escribe estas notas advirtió en ese momento las consecuencias de este tipo de medidas.

Desandar ese camino, pasados tres lustros, puede desembocar en destinos distintos al esperado y con estas notas procuramos describir los escollos más relevantes.

Quizás, si se pudiera garantizar que la reducción del IVA llegue a los estratos más vulnerables de la población y permitiera ampliar su capacidad de consumo, sin que ello implique una merma de la recaudación obtenida en las compras de los estratos ricos, efectivamente estaríamos ante una medida de política correcta.

Lamentablemente, en lo que se refiere al tratamiento del IVA, entre las propuestas que han tomado estado público hasta ahora, ninguna garantiza que se pueda alcanzar este resultado.