

EL IVA DEL SIGLO XXI: UN IMPUESTO PROGRESIVO ¹

Rubén Marchevsky

El IVA no afecta en mayor medida a los sectores de menores recursos por tratarse de un impuesto a los consumos de las personas, sino porque se encuentra estructurado de una manera indirecta y generalizada, por lo tanto, abarca a la universalidad de bienes y servicios y en el momento de incidir al sujeto consumidor, no permite tomar en consideración sus condiciones personales ni su nivel de ingresos.

De esta forma el grado de afectación al momento de tener que sufrir el impuesto será indiferente a las cualidades personales del sujeto y su entorno, manifestándose así un irritante, en lo social y económico, efecto regresivo y una merma significativa de capacidad de consumo en sectores económicamente vulnerables.

Veremos seguidamente algunos promedios de consumo según los últimos datos estadísticos y las consecuencias de los tratamientos, supuestamente beneficiosos, en pos de atenuar la regresividad y además efectuaremos una mirada global sobre la política fiscal, para ver si la atenuación mencionada, además de darse en el contexto normativo, se complementa con la política de gastos.

Finalmente intentaremos ensayar algún mecanismo alternativo de eliminación de los efectos indeseados, dejando desde ya sentada nuestra opinión respecto que no nos parece apropiado profundizar en medidas de exenciones o alícuotas reducidas que ahuecan la base del gravamen, alteran la economía general del impuesto, complican la administración tributaria y generan transferencia de recursos del consumidor al sector privado de factores sin su correlato de ingresos al Tesoro.

Más aún, propiciamos en general la eliminación de este tipo de franquicias que terminan beneficiando a los sectores de altos ingresos y transformar esa enorme masa de recursos en devoluciones directas a los sectores vulnerables.

Se trata de proyectar el modo de utilización de esta herramienta para examinar qué tipo de cambios podrían realizarse, a corto o mediano plazo, para aprovechar integralmente el modo de imposición indirecto y, a la vez, poder dotarlo de progresividad.

1. Efectos del IVA sobre el consumo y tratamientos especiales en la ley

Veamos primero entonces, qué bienes y servicios se consumen preponderantemente en los primeros deciles de ingresos respecto de los deciles más altos y qué tratamiento tienen frente al impuesto.

En general y a lo largo de los últimos 20 años, en estadísticas públicas y privadas, observamos que no han variado sustancialmente las preferencias de consumo promedio total del país, ubicándose incluso hoy en los niveles cercanos a los que marcó la Encuesta Nacional de Hogares 2004/2005 y la anterior de 1996/1997.

¹ Es parte de la ponencia como panelista de la Comisión N°2 de las XLIII Jornadas Tributarias organizadas por el Colegio de Graduados en Ciencias Económicas de CABA- Noviembre 2013

Así observamos, según la ENGH 2004/2005, que el promedio general de consumo, total país, se ubicaba para el rubro alimentos en el 33,4%; indumentaria y calzado 8,3 %; vivienda y servicios para la vivienda 10,8 %; mantenimiento y equipamiento del hogar 7,2%; salud 7,2%; transporte y comunicaciones 15,2 %; esparcimiento 8,2%; enseñanza y material escolar 3,1%; bienes y servicios varios 6,1%.

Ahora bien, a partir del consumo promedio desagregado de los hogares, tomando como ejemplo los extremos de los deciles de ingresos, el más bajo y el más alto, analizaremos el tratamiento que, en el Impuesto al Valor Agregado, se le brinda en especial al rubro alimentos aunque podríamos extender sus consecuencias a otros rubros que no abordaremos aquí sólo en mérito a la extensión de este artículo.

De todas formas, en general y a efectos de la incidencia, entendamos que las exenciones colocadas en la última etapa, en la de venta al consumidor final, son de tipo parcial y sólo implican a la alícuota aplicada sobre el valor agregado de esa última etapa.

En este sentido sólo será un beneficio neto para el consumidor en tanto el valor agregado por ese factor sea un importe nominal ya que si es el generalizado markup, al considerar el impuesto pagado a sus proveedores como costo, en lugar de crédito fiscal, habrá un adicional en la formación del precio en sentido contrario al de la exención hasta anular su efecto.

Respecto de las alícuotas diferenciales reducidas, sólo producen efectos finales medibles en el precio siempre que el valor agregado por el sujeto que vende o presta servicios permita, finalmente, el cómputo total de los créditos fiscales contra ese débito fiscal reducido por la alícuota.

De no ser así, también aquí nos encontraremos con un costo adicional que será tenido en cuenta en la formación de precios y que operará en sentido contrario al de la alícuota reducida.

En ambos casos, la pretendida descompresión de precios por estas vías y el supuesto beneficio del consumidor final presenta aristas no del todo claras y siempre sujetas al arbitrio de los formadores de precios, implicando un enorme sacrificio fiscal que no se traslada necesariamente al bolsillo del consumidor que se intentó beneficiar.

Tampoco debe escapar al análisis que casi dos tercios de los sectores de ingresos bajos y medios, según informes privados, utilizan para sus compras cotidianas de alimentos y otros productos a los almacenes y autoservicios cercanos a sus domicilios, muchos de ellos en condiciones de marginalidad tributaria o categorizados como monotributistas y por lo tanto, en esos casos, indiferentes a la imposición de exenciones o alícuotas diferenciales.

Siguiendo los datos de la ENGH 2004/2005, el sector de más bajos recursos dedicaba a alimentos y bebidas casi la mitad de sus ingresos (49,83%) mientras que el más alto sólo una cuarta parte (25,06%).

Así, si bien en términos porcentuales los sectores más vulnerables dedican a ese tipo de consumos casi el doble que el decil más elevado, en términos absolutos es mucho mayor el gasto en éstos últimos (sólo en alimentos la media mensual era de 280 millones en el primer decil y de 768 millones en el último) a lo que debe adicionarse, como análisis de impacto, que la cantidad promedio de personas por hogar en cada decil de ingresos es decreciente a medida que se llega al último, siendo así, además, bajo en términos relativos el consumo per cápita en los niveles más bajos (la cantidad de personas por hogar, según la encuesta citada, era de 5,07 en el primer decil de ingresos contra 2,21 del último)

Siendo que la gran mayoría de alimentos (harinas, panadería, carnes, leches, frutas y verduras entre otros) gozan de alícuotas reducidas o exenciones, debemos pensar en si es prudente mantener beneficios extendidos a todos los deciles ya que termina siendo, como veremos, de enorme impacto en la recaudación el gasto tributario producido por los sectores de mayores ingresos.

Según datos actualizados a Abril del 2013 por la Dirección de Investigación y Análisis Fiscal del Ministerio de Economía, el gasto fiscal por rubros de exenciones, alícuotas reducidas o reintegros vinculados con el IVA alcanza al 47% de los gastos tributarios totales con poco más de 30 mil millones anuales lo que representa un 13,2 % de la recaudación proyectada del impuesto neto de reintegros.

De ese total el 80% se vincula con exenciones, alícuotas reducidas y devolución del IVA en compras con tarjetas y el resto se origina en regímenes de promoción económica (6 mil millones en Ley 19.640).

En exenciones, lo vinculado con medicamentos y salud representa casi el 45% del gasto total y el 30% se vincula con la educación y textos

Respecto de las alícuotas reducidas es notable el sacrificio fiscal en alimentos que representan cerca del 70% del gasto (cerca de 7 mil millones anuales) más allá de la devolución vía compras con tarjeta que deben incluir seguramente a este rubro (más de 3 mil millones). Recordemos que los sectores de mayores ingresos son parte fundamental de ese gasto.

2. La regresividad compensada por la coparticipación y el gasto social

El segundo de los aspectos tiene que ver con analizar si debemos buscar la atenuación de la regresividad a través de la normativa o podemos evitar sumar complejidades de legislación o administración tributaria entendiendo que, la regresividad ínsita en este tipo de impuestos, puede ser compensada por el gasto público.

Desde ya que nos referimos a una compensación en términos globales sobre el conjunto de la población y no necesariamente, si bien no lo excluye, a la regresividad que en forma particular soporta cada individuo.

Del total recaudado, el impuesto tiene prevista la asignación del 11% a la ANSES (gasto social) y el 89% va a la masa coparticipable.

Ahora bien, de la parte que tiene como destino a las provincias debemos observar que el impuesto se recauda en mayor medida de las zonas altamente urbanizadas y con mayor capacidad de consumo per cápita como surge del anuario de estadística publicado por la AFIP.

Casi el 80% de la recaudación del IVA, impositivo, se origina en la ciudad de Buenos Aires y la Provincia de Buenos Aires mientras que en el otro extremo se encuentra el NOA con el 1,8% y el NEA con el 1,7%.

Es decir que, aproximadamente, esas regiones que aportan 3,5% de la recaudación del IVA reciben vía coparticipación (suman en conjunto el 34,6 % de la distribución secundaria) cerca del 18% lo cual provoca un efecto de redistribución regional que, a su vez, si resulta asignado en gasto progresivo en esas provincias significaría que el IVA no tendría un efecto regresivo neto para esos consumidores y podría concluir incluso en un efecto progresivo.

Este efecto redistributivo regional, importante y necesario, implica también el esfuerzo de IVA recaudado de sectores de menores ingresos de CABA y provincia de Buenos Aires, así que no necesariamente debe observarse como una redistribución de ingresos.

Según la información que proporciona la Subsecretaría de Relaciones con las Provincias (Dirección Nacional de Coordinación con las Provincias de la Secretaría de Hacienda del Ministerio de Economía) del consolidado de las 24 jurisdicciones en el primer semestre del 2012, podríamos aseverar que tal situación de redistribución podría estar produciéndose en el sentido ya comentado, ya que el 62,3% tiene el destino de servicios sociales con fuerte asignación a educación, cultura, ciencia y técnica y seguridad social.

Todo lo antedicho se vería reforzado si observamos el consumo por zonas (ENH 2004/2005) tenemos que el NOA y NEA, en cuanto al destino del gasto en alimentos y bebidas, se encuentran lejos de la media nacional en promedio de gasto por deciles de ingresos con tendencia hacia el tercer decil, lo cual se confirma al observar que son las regiones que registran menos consumo medio por hogar y per cápita en los datos del último censo dado a publicidad.

En cuanto al destino del gasto del presupuesto nacional que, en parte, se origina en recursos tributarios provenientes de este impuesto, el presupuesto 2013 muestra casi un 63% con destino a servicios sociales del cual el rubro más importante es lo destinado a la seguridad social.

Ahora bien, este gasto es posible de ser realizado, entre otras fuentes de recursos, por lo proveniente del IVA y que forman parte del conjunto de recursos tributarios presupuestados

Respecto de la estructura básica de presupuesto del 2013 vemos que el IVA participa de los recursos en más de un 20% pero no es el impuesto ni el recurso que sostiene el gasto, representando tan sólo el 21% del gasto social.

En este sentido podemos interpretar que los destinos de lo recaudado por el IVA, si bien aportan a la universalidad del gasto, al tener este un fuerte componente progresivo también participan del mismo atenuando el efecto regresivo que prima facie se le atribuiría.

En síntesis, sobre este punto, entendemos que vía asignación directa, coparticipación de la recaudación a las provincias y el efecto de redistribución geográfica acompañada de un fuerte componente social del gasto provincial y federal, los recursos provenientes de un impuesto regresivo combinados con las acciones antedichas compensarían en todo o en parte el efecto regresivo que produce su aplicación.

3. El IVA en el nuevo siglo

Entendemos que la revolución del IVA en el siglo XXI es ir hacia la progresividad del gravamen pero ya no por los cambios normativos ni sólo por las políticas sociales sino utilizando las herramientas tecnológicas que son las que están cambiando los paradigmas de la información.

Hasta hoy, debatimos sobre las ventajas de un impuesto tipo valor agregado estructurado de manera indirecta aunque debamos convivir con la regresividad que per se provoca, asumiendo que un impuesto al gasto de tipo directo y personal, si bien sería un gran avance desde el punto de vista de la progresividad, se tornaría más dificultoso desde la óptica de su administración.

Entendemos que esta elección del impuesto menos malo ya no debe ser lo que nos impulse, sino el abordaje de un nuevo IVA y que la regresividad de un impuesto al consumo ya no es una fatalidad con la que hay que convivir sino que deben abordarse las soluciones.

Esto será aprovechando las ventajas de la imposición indirecta y de la imposición directa permitiendo la existencia de un sujeto de derecho, vendedor o locador o prestador de servicios que, como hoy, sea el obligado ante la administración tributaria pero, también, coexistiendo con un sujeto consumidor que pueda ser incido en la medida que sus cualidades personales reúnan las características que el legislador determine para ser alcanzado por el gravamen.

A corto o mediano plazo tendría que estudiarse la implementación de una tarjeta de consumo, disponible para los sujetos que se desee beneficiar (asalariados, monotributistas de las primeras categorías, beneficiarios de planes sociales, jubilados, etc) y hasta los montos que supongan consumos de los primeros deciles o de los que se determine alcanzar, que según su composición familiar e ingresos personales permita acceder mensualmente a un recupero ágil del gravamen en todo o en parte (por ejemplo en los primeros deciles la devolución del IVA sobre el 50% de sus ingresos representaría el reintegro del impuesto sobre la totalidad de su gasto en alimentos).

El camino ya está iniciado, sería universalizar lo propuesto por la Ley 25.921 respecto de la devolución del 15% del IVA para las “tarjetas sociales” asociadas a planes sociales según Decreto 696/2004.

Ya existen bases de datos personalizadas y por lo tanto se puede avanzar en la identificación de los posibles beneficiarios. Depende del método que se adopte puede, o no, haber reparos a la posible vulneración de la intimidad de los sujetos consumidores.

Como sea su implementación, este método podría ir reemplazando el gasto tributario, aunque sea en parte de los 30 mil millones ya expuestos, que se transformarían en recaudación para volver al bolsillo de los sectores más vulnerables de la población.

Esta tarjeta podría no ser de compra ni de crédito sino que sólo podría tener efectos fiscales y además forzaría la declaración de la operación por parte del vendedor aunque la venta sea en efectivo.

No es nuestro propósito estudiar una metodología técnica, que escapa a nuestro conocimiento, pero no tenemos dudas que, a corto o mediano plazo, será posible dotar a los consumidores de este tipo de instrumentos.

Se podrá establecer la devolución del IVA a partir ingresos o de mínimos no imposables, montos adicionales de asignación de gastos por cónyuge y por hijos, etc. como ocurre en cualquier impuesto personalizado.

Así ingresaríamos en un gravamen prácticamente libre de exenciones y alícuotas reducidas que recupere la base imponible y permita utilizar parte de la recaudación con fines sociales específicos y medibles en cantidad y calidad.