

XLIII JORNADAS TRIBUTARIAS

EI IVA DEL SIGLO XXI: UN IMPUESTO PROGRESIVO

Rubén Marchevsky

Al referirnos al IVA sabemos que lo hacemos a un impuesto que recae sobre los consumos y por lo tanto, desde el punto de vista de sus efectos sobre los consumidores, la mirada es crítica y descalificatoria como instrumento tributario que, así, ingresa en la categoría de aquellas herramientas de recaudación no deseables.

Desde ya que esto no se debe a que es un impuesto a los consumos de las personas sino a que 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.

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, pudiendo manifestarse entonces un irritante, en lo social y económico, efecto regresivo y una merma significativa de capacidad de consumo en sectores económicamente vulnerables.

Como reconocía un informe publicado por el Ministerio de Economía, aunque la incidencia del impuesto presenta una marcada concentración en los deciles superiores de ingreso, inclusive ligeramente mayor que la del consumo global, el hecho de que sea todavía notablemente menor que la del propio ingreso en los referidos tramos hace que el IVA refleje una presión tributaria decreciente (IMPACTO DE LOS IMPUESTOS SOBRE LA DISTRIBUCION DEL INGRESO EN LA ARGENTINA EN 1997 - Juan J. Santiere (coordinador); Juan C. Gómez Sabaini; Darío A. Rossignolo).

También debemos recordar que, en nuestro país, el IVA no nació como un impuesto generalizado y tenía importantes exenciones a la vez que convivía con un impuesto interno que marcaba una carga adicional sobre los de consumo superfluo o suntuario, todo lo cual le quitaba la carga de regresividad que se le puede asignar a su actual modelo.

Ahora bien, se trata de un impuesto que así, de esta forma y con estas características, se encuentra extendido en su aplicación en la mayoría de países del mundo y si bien esto no lo hace mejor nos obliga a convivir, por ahora, con él y tratar de analizar sus efectos sobre el conjunto de la sociedad y a buscar formas

de atenuarlos, especialmente sobre los sectores más desprotegidos o vulnerables en tanto sus ingresos se ven impactados en su totalidad.

Entendemos que hay, por lo menos, tres enfoques sobre esto y que, aunque no sean independientes, podemos aislarlos a efectos de su estudio y análisis.

Uno es el tratamiento que, frente al impuesto, tienen distintos rubros de bienes y servicios consumidos por los sectores que se ven incluidos en los primeros deciles de ingresos; otro es efectuar una mirada global sobre la política fiscal para ver si la atenuación de la regresividad 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 teniendo en cuenta 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.

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, sin embargo, 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 ha variado sustancialmente el consumo promedio total del país, ubicándose incluso hoy en los niveles cercanos a los que marcó la Encuesta Nacional de Hogares 2004/2005

ESTADÍSTICAS DE CONSUMO – ENGH

2004/2005 – total país

Ahora bien, a partir del consumo promedio desagregado de los hogares, tomando como ejemplo los extremos de los deciles de ingresos, analizaremos el tratamiento que, en el Impuesto al Valor Agregado, se le brinda a los diferentes bienes y servicios.

Referenciaremos así como rubro gravado (G), exento (E), con tratamiento de alícuota diferencial reducida (AR), gravado en el IVA pero además con impuestos específicos (G + II) o gravado a alícuota diferencia superior (G +) pudiendo estar sometidos, los bienes y servicios que conforman ese rubro, a más de un tratamiento diferente.

De todas formas y a efectos de la incidencia entendamos que las exenciones colocadas en la última etapa, antes del consumo final, son de tipo parcial y sólo implica 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 en tanto abarquen a todas las etapas de formación del valor sino, al igual que lo comentado en el párrafo anterior, sólo incidirá sobre el valor agregado de esa última etapa y siempre que el valor agregado por el sujeto de derecho 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 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 consumos de 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.

Decil de Ingreso Per Capita del hogar – Total País ENH 2004/2005			
	Primer decil	Décimo decil	IVA
	%		
Alimentos y bebidas	49,83	25,06	
Panadería y pastelería	6,43	1,40	AR / G
Harinas, arroz y cereales	2,03	0,22	AR / G
Pastas	1,91	0,52	G
Carnes y derivados	15,99	4,04	AR / G
Pescados y mariscos	0,32	0,33	G
Aceites y grasas	1,26	0,29	G
Leche, productos lácteos y huevos	4,96	2,51	E/G
Frutas	1,17	0,82	AR
Verduras, tubérculos y legumbres	4,83	1,22	AR
Azúcar, dulces, chocolate, golosinas, etc.	2,17	1,07	G
Otros Alimentos	1,81	1,93	G
Bebidas no alcohólicas	3,92	1,77	G / E
Bebidas alcohólicas	1,03	1,08	G + II
Alimentos y bebidas fuera del hogar	1,99	7,85	
Indumentaria y calzado	8,93	7,99	
Prendas de vestir, accesorios y limpieza	5,21	5,96	G
Zapatos y otro tipo de calzado y reparación	3,72	2,03	G
Vivienda y servicios para la vivienda	10,97	10,53	
Alquileres de la vivienda, expensas y o gastos comunes	1,91	6,09	E
Materiales y servicios de reparación o construcción	0,42	1,77	G
Servicios (agua, cloacas, elect. Gas y otros)	8,64	2,67	G +
Equipamiento y mantenimiento del hogar	5,47	9,13	
Equipamiento	4,80	4,53	G
Mantenimiento	0,44	0,50	G
Servicios domésticos y para el hogar	0,23	4,10	G
Salud	4,27	8,71	
Productos medicinales y terapéuticos	2,92	3,22	E PARCIAL
servicios para la salud	1,35	5,49	E/G/AR
Transporte y comunicaciones	7,68	18,17	
Automóvil y mantenimiento	1,63	11,63	G
Transporte público	3,87	2,73	E/AR
correo/teléfonos	2,19	3,81	E/G
Esparcimiento y cultura	3,74	11,35	
Turismo	0,09	3,17	G/E
Equipos de audio, fotografía, video, juegos y otros	1,37	3,13	G
servicios de esparcimiento	1,67	3,24	G/E
libros, diario, revistas	0,37	1,11	E
otros	0,24	0,70	G
Educación	2,11	3,53	
Educación formal	0,71	2,20	E
Enseñanza no formal (no atribuible a ningún nivel)	0,14	0,67	E/G
Textos	0,29	0,29	E
Material escolar y técnico (incluye papel y útiles escolares)	0,97	0,37	G
Bienes y servicios varios	7,00	5,53	
Cigarrillos y tabaco (incluye accesorios)	2,13	0,84	G + II
Servicios y artículos para el cuidado personal	4,38	2,88	G
Otros efectos personales y servicios varios	0,49	1,81	G

Antes de avanzar en el análisis, debe apreciarse, por ejemplo en el rubro alimentos, que si bien en términos porcentuales el más bajo decil dedica a ese tipo de consumos casi el doble que el más elevado, en términos absolutos es mucho mayor el gasto en los deciles más altos (sólo en alimentos la media mensual es 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.

Decil de Ingreso	Q PERSONAS HOGAR
Primer decil	5,07
Segundo decil	4,52
Tercer decil	3,96
Cuarto decil	3,71
Quinto decil	3,29
Sexto decil	3,06
Septimo decil	2,97
Octavo decil	2,80
Noveno decil	2,53
Décimo decil	2,21

Esto debe también hacernos pensar en si es prudente mantener beneficios extendidos a todos los deciles ya que termina siendo de enorme impacto en la recaudación el gasto tributario producido por los sectores de mayores ingresos.

Ahora bien, entendemos que merece alguna reflexión el tratamiento que se dispensa a ciertos bienes y servicios.

En primer lugar, se observa claramente cómo la incidencia del rubro alimentos y bebidas en el primer decil es absolutamente excluyente pero también, como en términos relativos, incide en menor medida en el último decil de ingresos.

Salvo en alimentos listos para consumir, que incluye el consumo en comidas y bebidas fuera del hogar, donde la incidencia en el último decil es más alta (ambos rubros gravados a alícuota general) en el resto siempre el consumo relativo es más alto en los sectores de menores ingresos y por ello deben aplicarse, sobre el rubro de alimentos y bebidas, medidas correctivas para atenuar la regresividad aunque esto suponga, como ya criticamos, que se beneficien todos los deciles.

En diversos estudios incluidos los publicados por la Oficina Regional para la América Latina y el Caribe de la FAO (Organización de las Naciones Unidas para

la Alimentación y la Agricultura) se alerta sobre la falta de alimentación adecuada en los sectores más pobres de la población cuya dieta es rica en hidratos y calorías y baja en vitaminas y otras sustancias recomendables para la salud y las secuelas permanentes que esto ocasiona al provocar un desarrollo deficiente de las personas, especialmente cuando estas carencias ocurren en la etapa de la niñez y adolescencia.

Como vimos, en esos sectores la mitad de los ingresos se destinan a alimentos y bebidas y de éstos, aquellos que participan en mayor medida dentro de la dieta, gozan de tratamientos especiales

En el caso de los productos de panadería luego de abandonar la exención del pan común (que se definía por las partidas 726 y 727 del CAN) se aplica una alícuota reducida al 50% de la general para la venta de harina de trigo y para la venta de pan, galletas, facturas de panadería y/o pastelería y galletitas y bizcochos ELABORADOS EXCLUSIVAMENTE CON HARINA DE TRIGO, sin envasar previamente para su comercialización, comprendidos en los artículos 726, 727, 755, 757 y 760 del Código Alimentario Nacional.

Esto básicamente implica la reducción para casi todo tipo de pan y casi la totalidad de productos de panadería siempre que se elaboren con harina de trigo.

En realidad si bien es importante conocer el alcance del beneficio de reducción de alícuota, a nuestro juicio aparece mucho más importante conocer qué productos de panadería quedarían fuera de esta dispensa.

Por ejemplo, el artículo 728 del mismo Código se refiere al denominado pan criollo que al requerir una fermentación más prolongada, pero sin incluir ninguna sustancia o producto adicional como el pan de las partidas 726 y 727 estará alcanzado a la alícuota general, corriendo igual suerte los incluidos en los artículos 729, 730, 731, 732, 733, 734, etc., (entre otros: pan alemán, pan de Viena, pan con grasa, pan sándwich, pan inglés, etcétera.)

Estos ejemplos quizás demuestran alguna falta de objetividad al momento de definir el alcance pero, quizás, lo más observable en la construcción de la manera de beneficiar el consumo de este tipo de bienes de consumo básico es que también resultarán alcanzados a la alícuota general los panes que contengan harina integral (735 CAN), centeno (738 CAN) y todo otro tipo de harinas recomendables para la salud humana (harinas integrales de trigo, maíz, avena, centeno, quinoa, amaranto, farro, etc.) y que puedan estar enriquecidas o fortalecidas con productos o sustancias que resulten saludables y aporten a la dieta los nutrientes y vitaminas necesarios.

Entendemos que además de incluir otras partidas, en el tratamiento de panificados debería incluirse asimismo la remisión a los artículos 1363 y 1369 del CAN, que como veremos seguidamente, sí se hizo con las leches.

Como decíamos, en cuanto al tratamiento de la leche, la omisión a incluir las leches fortificada en la exención primigenia fue salvada por el reglamento al limitarlas a ciertos artículos del Código de marras pero incluyendo en todos los casos aun a las fortificadas o enriquecidas con ciertos nutrientes esenciales que, al decir del propio artículo 1369 del CAN esto es “con el objeto de resolver deficiencias de la alimentación que se traducen en fenómenos de carencia colectiva”.

Así, señalemos que resultan alcanzadas por el gravamen, entre otras:

- Leche entera certificada pasteurizada.
- Leche congelada o solidificada.
- Leche entera conservada.
- Leche entera esterilizada.
- Leche aromatizada y/o saborizada.
- Leche chocolatada o achocolatada.
- Leche homogeneizada.
- etcétera.

Igualmente estimamos que debería revisarse si alguno de los productos excluidos del beneficio, fortificados o enriquecidos no tendrían que gozar también de la franquicia, habida cuenta de su consumo en etapas de niñez y, más aún, si es prudente excluir alguno.

En igual sentido, el agua ordinaria natural resulta exenta con expresa exclusión, según el segundo y tercer párrafo del artículo 29 del reglamento, de las aguas minerales y aquellas que hayan sufrido procesos que alteren sus propiedades básicas (por ejemplo, las mineralizadas).

Tampoco acordamos con un tratamiento que deja en igualdad de condiciones a las aguas gaseosas tradicionales y las aguas puras minerales o fortificadas o enriquecidas o que supone un incentivo a la ingesta del agua ordinaria natural por sobre éstas últimas.

En síntesis, respecto del tratamiento que se dispensa a este tipo de alimentos lo que debe revisarse es cuál es el objetivo de consumo que se quiere incentivar quitándole parte del gravamen.

¿No deberían definirse los alimentos que tendrían menor carga de impuesto a partir de identificar aquellos que contribuyen a mejorar la alimentación de la población?

Saliendo de los alimentos, observamos una serie de exenciones o tratamientos diferenciales que no parecieran buscar atenuar la regresividad sino que responden a decisiones de índole de política social.

Podemos incluir en este grupo a los alquileres de viviendas, salud, educación y expresiones culturales.

Respecto de la exención sobre alquileres de viviendas, consideramos que a pesar de poder acotarse a ciertos niveles bajos y medios de alquiler (podría fijarse el límite en tantos salarios mínimo vital y móvil) para dejar gravados los alquileres que denotan evidente capacidad contributiva en el gasto de los locatarios, la ley está atendiendo el acceso a un bien social de innegable importancia y desde este punto de vista parecería acertada la solución legal.

Quizás la misma suerte debió correr la exención en salud y en educación.

En salud se ha creado una enmarañada y limitativa legislación que, a nuestro juicio, no resultó un medio eficaz para desgravar servicios esenciales para la comunidad.

De haber existido la suposición que, si se alcanzaban prestaciones sin cobertura, se atenuaba la regresividad del gravamen, entendiendo que quien paga una prestación privada manifiesta capacidad de consumo que merece ser alcanzada, tal supuesto se desmorona frente a la realidad de los usuarios naturales del sistema y la naturaleza y el alcance de las coberturas.

Como señalamos oportunamente, no gozarán de exención

a) aquéllas donde intervengan sujetos que no sean los taxativamente enumerados por la ley (obras sociales no reconocidas, entidades cooperativas o mutuales y sistemas prepagos, en tanto no presten servicios a adherentes obligatorios de las obras sociales; demás sujetos aunque gocen de alguna exención general o especial; Colegios, Consejos o Cajas de Previsión para profesionales que presten servicios a otros beneficiarios que no sean matriculados o afiliados directos o integrantes de sus grupos familiares; atención particular o privada de pacientes);

b) las realizadas por prestadores indirectos que no tengan la documentación respaldatoria emitida por el prestador directo que avale un tratamiento exentivo;

- c) aquellas que, aunque vinculadas con los sujetos mencionados en la ley, no tengan ningún tipo de cobertura (excepto bienes o servicios inescindibles de la prestación principal).
- d) aquellos que, por su nivel de ingresos y al no estar bajo relación de dependencia con cobertura de obra social, adhieren a los planes de sistema de medicina prepaga más económicos;
- e) aquellos que, sin ningún tipo de beneficio social o cobertura, deban recurrir a la atención en forma privada, lo cual puede incluir, entre otras cuestiones, una costosa intervención solventada a partir de colectas o campañas de caridad pública que deberán dar cuenta también del impuesto;
- f) aquellos que accedan a la prestación a partir de sistemas más económicos que implican formar parte de redes solidarias que se estructuran a partir de cooperativas o mutuales.
- g) la medicina laboral preventiva

No proseguimos con la enumeración en mérito a la brevedad, pero podemos sí, razonablemente, concluir que es difícil que, cuando en los casos señalados, la prestación queda alcanzada por el impuesto, estemos en presencia de una exteriorización de capacidad de consumo que justifique su gravabilidad.

El tratamiento dispensado resulta menos comprensible por la exención de la educación privada, la cual consideramos correcta, por entender el Estado que la misma es complementaria de su accionar, no siempre suficiente, en ese campo.

¿No podría existir el mismo razonamiento teniendo en cuenta que el sistema de salud es un sistema complejo al que finalmente acuden consumidores finales en estado de vulnerabilidad, momento en el que, entendemos, no debe discernirse sobre su capacidad contributiva?

Creemos que debieron haberse medido las implicancias de la aplicación del IVA sobre el sistema sanitario y médico con el mismo criterio acertado con el cual se midió el efecto sobre la educación.

En resumen, por lo expuesto, entendemos que los servicios de asistencia sanitaria, médica y paramédica deberían quedar exentos sin limitaciones, garantizándose de otra forma la progresividad del sistema tributario.

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

El segundo de los aspectos que abordaremos, 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.

En primer lugar analizaremos el contexto global de aplicación del impuesto y su rendimiento en comparación con otros gravámenes.

**RECAUDACIÓN –
PRESUPUESTO 2013**

CONCEPTO	2013	
	Millones de \$	% del PIB
IVA Neto de Reintegros	227.205,8	8,90
Contribuciones a la Seguridad Social	212.494,3	8,32
Ganancias	161.579,9	6,33
Comercio Exterior	100.945,5	3,95
Créditos y Débitos Bancarios y Otras Operatorias	53.497,0	2,10
Combustibles Líquidos y Gas Natural	29.848,9	1,17
Impuestos Internos	15.506,3	0,61
Bienes Personales	9.291,1	0,36
Monotributo Impositivo	4.687,1	0,18
Ganancia Mínima Presunta	1.620,7	0,06
Otros Impuestos	5.396,9	0,21
TOTAL	822.073,5	32,21

(*) Incluye la Coparticipación Federal de Impuestos

Para el corriente año se había presupuestado unos 227 mil millones de pesos, meta que se está cumpliendo de acuerdo a la recaudación informada por la AFIP ya casi cerrando el año.



De IVA, al 31 de Octubre del 2013, la recaudación era de más de 203 mil millones de pesos.

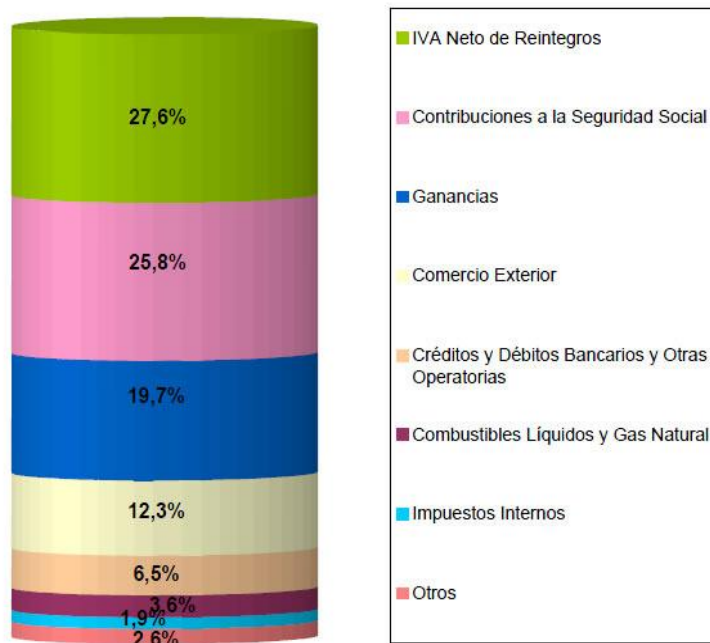
Es importante resaltar, para contextualizar posteriormente, que cada punto del IVA representa unos 11 mil millones anuales

También ubicar qué importa de la recaudación total, en la que actualmente participa en un 27,6 % pero en el año 2005 era cerca del 31% y en 1998 casi el 40% no siendo ya el gravamen en el que principalmente se asienta la recaudación.

Cuadro N° 3

SECTOR PÚBLICO NACIONAL (*) Recaudación Tributaria Total

Participación Porcentual por Impuesto



- 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).

GASTOS TRIBUTARIOS
ESTIMACIONES PARA LOS AÑOS 2011 - 2013

IMPUESTO	2011		2012		2013	
	MILLONES DE PESOS	% DEL PIB	MILLONES DE PESOS	% DEL PIB	MILLONES DE PESOS	% DEL PIB
TOTAL	45.471,1	2,47	54.409,4	2,52	63.659,1	2,49
- En normas de los impuestos	34.281,7	1,86	40.724,6	1,88	47.598,8	1,86
- En regímenes de promoción económica	11.189,4	0,61	13.684,9	0,63	16.060,3	0,63
VALOR AGREGADO	21.289,8	1,16	25.256,5	1,17	30.167,1	1,18
- En normas del impuesto	16.550,8	0,90	19.939,1	0,92	24.054,8	0,94
- En regímenes de promoción económica	4.739,0	0,26	5.317,4	0,25	6.112,3	0,24

IMPUESTO AL VALOR AGREGADO	16.550,8	0,90	19.939,1	0,92	24.054,8	0,94
- Exenciones	7.736,7	0,42	9.169,9	0,42	10.894,3	0,43
1. Prestaciones médicas a obras sociales y al INSSJYP	2.121,4	0,12	2.580,1	0,12	3.127,4	0,12
2. Servicios educativos	1.317,6	0,07	1.602,3	0,07	1.940,8	0,08
3. Intereses por préstamos de bancos a gobiernos nacionales, provinciales y municipales	340,5	0,02	507,9	0,02	395,8	0,02
4. Intereses de préstamos para vivienda	388,5	0,02	505,4	0,02	577,5	0,02
5. Medicamentos de uso humano	1.570,8	0,09	1.583,2	0,07	1.943,0	0,08
- Importación (sólo productos seleccionados)	520,5	0,03	305,0	0,01	389,8	0,02
- Venta mayorista y minorista	1.050,3	0,06	1.278,1	0,06	1.553,2	0,06
6. Ventas a consumidores finales, Estado y asociaciones sin fines de lucro	279,3	0,02	340,5	0,02	417,0	0,02
- Leche fluida o en polvo, entera o descremada sin aditivos	279,3	0,02	340,5	0,02	417,0	0,02
7. Asociaciones deportivas y espectáculos deportivos amateurs	717,6	0,04	873,2	0,04	1.061,1	0,04
8. Libros, folletos e impresos	980,4	0,05	1.154,9	0,05	1.406,5	0,06
9. Servicios de sepelio pagados por obras sociales y el INSSJYP	20,5	0,00	22,5	0,00	25,0	0,00
10. Entradas a espectáculos teatrales, conciertos y recitales musicales y prestaciones personales de los trabajadores del teatro	Sin dato		Sin dato		Sin dato	
11. Servicios de agencias de lotería y otros explotados por el Estado	Sin dato		Sin dato		Sin dato	

Fuente: Secretaría de Hacienda, Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, Presidencia de la Nación.

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

GASTO TRIBUTARIO	2011		2012		2013	
	MILL. DE PESOS	% PIB	MILL. DE PESOS	% PIB	MILL. DE PESOS	% PIB
- Alicuotas reducidas	7.003,1	0,38	8.410,6	0,39	10.077,3	0,39
1. Construcción de viviendas	955,9	0,05	1.158,4	0,05	1.378,7	0,05
2. Carnes vacunas, frutas, legumbres y hortalizas frescas	3.345,9	0,18	4.005,6	0,19	4.891,8	0,19
3. Transporte de pasajeros	167,0	0,01	161,2	0,01	55,9	0,00
4. Medicina prepaga y sus prestadores	641,1	0,03	776,7	0,04	923,3	0,04
5. Productos de panadería	1.266,6	0,07	1.543,8	0,07	1.891,0	0,07
6. Edición y venta mayorista de diarios, revistas y publicaciones periódicas	626,6	0,03	764,9	0,04	936,6	0,04
7. Espacios publicitarios en diarios Pymes vendidos a consumidores	Sin dato		Sin dato		Sin dato	
8. Obras de arte	Sin dato		Sin dato		Sin dato	
- Devolución parcial del IVA incluido en las compras con tarjetas de débito	1.811,0	0,10	2.358,6	0,11	3.083,2	0,12

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

A su vez, del total recaudado, el impuesto tiene prevista la siguiente asignación

- Impuesto al Valor Agregado
Ley N° 23.966, art. 5to. pto. 2 y Ley N° 26.078

De la recaudación del impuesto se detraen los reintegros a las exportaciones.

El saldo se distribuye:

- 11% a la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES), que a su vez se distribuye:
 - 6,27%: Provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
 - 93,73%: Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES).

- 89% se distribuye según la coparticipación entre la Nación y las Provincias

Así tenemos que un 11% se destina a gasto social y del 89% restante el 42,34% tiene como destino el Tesoro Nacional (veremos posteriormente el destino del gasto) y el 56,66 % va a la provincias.

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%.

Anexo estadístico
Año 2012

Cuadro 29
Recaudación por jurisdicción política
(Según domicilio fiscal del responsable o ubicación de la Aduana interviniente)
Impuestos 1/

Año 2012
En miles de pesos

Jurisdicción	Total	IVA	Ganancias	Bienes Personales	Cuentas Corrientes
Total del país	430.113.743	133.816.283	131.597.665	7.262.721	43.331.228
Buenos Aires	56.555.558	15.351.578	15.900.797	1.429.755	15.483
Ciudad de Buenos Aires 2/	291.154.840	89.812.535	84.394.394	3.896.513	41.279.985
Catamarca	395.172	136.933	203.972	7.533	52
Chaco	1.567.252	609.747	741.545	45.228	105.173
Chubut	2.300.896	559.025	1.251.109	70.389	112.906
Córdoba	18.783.536	7.465.796	7.497.525	567.794	555.112
Corrientes	3.514.824	403.988	585.178	39.070	67.860
Entre Ríos	3.764.339	1.570.362	1.479.042	110.569	173.353
Formosa	933.399	440.977	306.059	11.166	55.021
Jujuy	491.340	150.291	225.611	17.914	0
La Pampa	1.527.422	498.722	663.498	44.639	262.799
La Rioja	652.539	212.979	279.527	9.138	14.478
Mendoza	4.767.519	1.821.028	1.791.275	136.542	3.065
Misiones	1.868.192	769.496	705.340	37.540	727
Neuquén	2.054.873	737.243	1.004.841	52.507	146.768
Río Negro	1.295.487	525.933	592.125	53.642	0
Salta	3.637.365	625.635	719.233	50.718	10.536
San Juan	3.309.417	648.112	2.224.674	39.979	207.862
San Luis	1.997.788	1.034.658	834.299	35.995	14
Santa Cruz	1.000.627	266.073	591.151	24.758	67.775
Santa Fe	21.523.580	8.486.404	7.635.951	460.487	675.814
Santiago del Estero	1.036.743	399.742	503.056	26.658	68.521
Tierra del Fuego	1.384.789	191.629	99.358	11.581	25.373
Tucumán	4.594.356	1.087.405	1.368.104	82.608	82.151

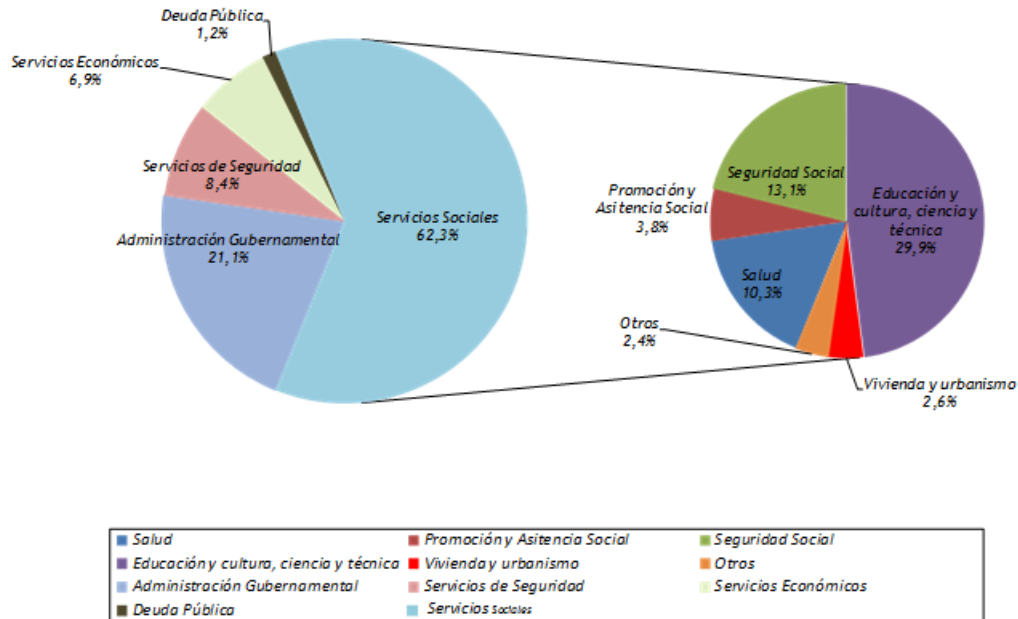
Es decir que, aproximadamente, esas regiones que aportan 3,5% de la recaudación del IVA reciben vía coparticipación (suman en conjunto el 34,6 % de la distribución secundaria) cerca del 18% lo cual provoca un efecto de redistribución regional que, a su vez, si resulta asignado en gasto progresivo en 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

podríamos aseverar que tal situación de redistribución podría estar produciéndose en el sentido ya comentado.

Gráfico 4: Estructura del Gasto por Finalidad y Principales Funciones I SEM 2012



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, en el segundo cuadro de los que exponemos seguidamente, que son las regiones que registran menos consumo medio por hogar y per cápita.

Cuadro 1.1 Gasto de consumo de los hogares por región de residencia y finalidad del gasto. Total del país. Años 2004/2005 (¹)

Finalidad del gasto	Total del país (¹)	Región					
		Gran Buenos Aires	Pampeana	Noroeste	Noreste	Cuyo	Patagonia
				%			
Total Gasto de Consumo	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Alimentos y bebidas	33,4	31,3	34,0	40,5	39,1	33,6	30,4
Indumentaria y calzado	8,3	7,2	8,7	10,2	9,3	9,4	10,7
Propiedades, combustibles, agua y electricidad	10,8	10,6	11,1	9,2	11,6	11,1	12,1
Equipamiento y mantenimiento del hogar	7,2	7,3	7,1	6,8	8,3	7,0	7,2
Salud	7,6	8,4	7,9	6,0	4,8	7,3	4,8
Transporte y comunicaciones	15,2	16,1	14,5	12,7	13,6	15,4	17,3
Esparcimiento	8,2	9,0	8,1	6,2	6,1	6,8	9,2
Enseñanza	3,1	3,9	2,5	2,7	2,1	3,1	2,9
Bienes y servicios varios	6,1	6,3	6,1	5,8	5,2	6,2	5,4

Cuadro 2 Gasto de consumo medio mensual por hogar y per cápita según región. Total del país. Años 2004/2005¹

Región	Gasto de consumo medio mensual por hogar	Gasto de consumo medio mensual per cápita
		\$
Total del País	1242,08	365,3
Gran Buenos Aires	1565,87	490,9
Ciudad de Buenos Aires	2113,45	812,9
Partidos del Gran Buenos Aires	1327,89	386,0
Pampeana	1168,41	362,9
Noroeste	868,83	206,9
Noreste¹	805,78	201,9
Cuyo	1067,06	286,1
Patagonia	1170,72	339,3

(¹)La estimación no incluye los datos referidos a la provincia de Formosa.

Fuente: INDEC, Encuesta Nacional de Gastos de los Hogares 2004/2005.

Tratemos ahora, el destino del gasto del presupuesto nacional que, en parte, se origina en recursos tributarios provenientes de este impuesto.

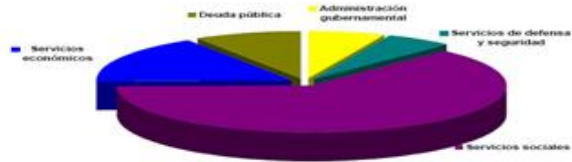
El gasto presupuestado para el 2013 muestra la siguiente composición:

FINALIDAD DEL GASTO PRESUPUESTO 2013

Cuadro N° 11

ADMINISTRACIÓN NACIONAL Finalidad del Gasto

Presupuesto 2013



Concepto	2012		2013	
	Miliones de \$	%	Miliones de \$	%
Administración gubernamental	35.248,7	6,5	39.939,0	6,4
Servicios de defensa y seguridad	30.897,3	5,7	34.903,9	5,0
Servicios sociales	329.499,0	62,9	395.607,3	62,9
Servicios económicos	100.084,4	18,5	102.655,9	16,3
Deuda pública	45.122,2	8,3	55.606,6	8,8
Total	540.651,6	100,0	628.712,7	100,0

Como podemos observar hay un fuerte componente de lo denominado como gasto social (casi el 63% del presupuesto de gasto) del cual el rubro más importante es lo destinado a la seguridad social, desagregándose en los siguientes conceptos

DESAGREGADO DE GASTO SOCIAL

Cuadro N° 14

SERVICIOS SOCIALES

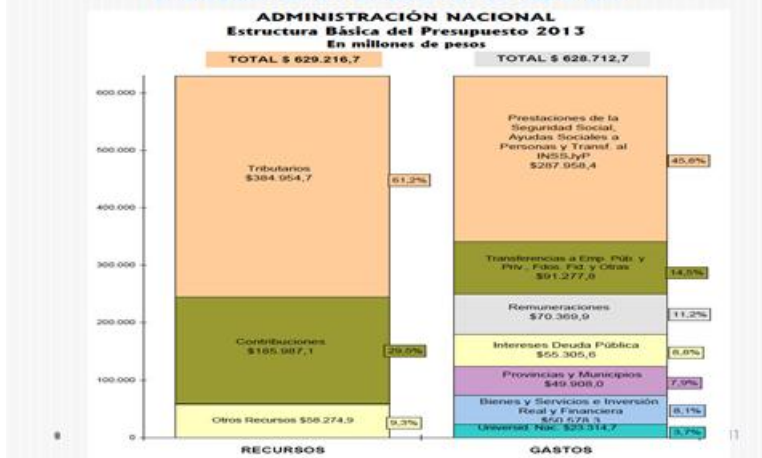
Presupuesto 2013



Concepto	2012		2013	
	Miliones de \$	%	Miliones de \$	%
Salud	19.273,7	5,8	24.983,0	6,3
Promoción y asistencia social	11.345,4	3,4	12.389,0	3,1
Seguridad social	232.671,5	70,6	281.887,3	71,3
Educación y cultura	40.391,8	12,3	47.780,5	12,1
Ciencia y técnica	9.115,4	2,8	10.245,9	2,6
Trabajo	3.434,3	1,0	3.952,9	1,0
Vivienda y urbanismo	5.605,3	1,7	5.874,0	1,5
Agua potable y alcantarillado	7.601,6	2,3	8.494,7	2,1
Total	329.499,0	100,0	395.607,3	100,0

Ahora bien, este gasto es posible de ser realizado, entre otras fuentes de recursos, por lo proveniente del IVA, en aproximadamente 85.5 mil millones de pesos que serían los restantes recursos del impuesto que nos falta analizar (en cálculos globales 25 mil millones irán al ANSESS y unos 115 mil millones a las provincias, cuestión que ya hemos analizado) y que forman parte del conjunto de recursos tributarios presupuestados

RECURSOS – GASTOS PRESUPUESTO 2013



Respecto de esta estructura básica de presupuesto del corriente año 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

La revolución del IVA en el siglo XXI es ir hacia la progresividad del gravamen pero ya no por los cambios normativos ni 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.

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 incidido 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 disponga beneficiar (asalariados, monotributistas, 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.

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 incluso el gasto tributario, aunque sea en parte de los 30 mil millones ya expuestos, que se transformarían en recaudación para volver al bolsillo del consumidor que específicamente se quiera beneficiar.

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

No es propósito de esta ponencia 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 podrán establecer la devolución del IVA a partir de mínimos no imponibles, montos adicionales de asignación de gastos por cónyuge y por hijos, etc. como ocurre en cualquier impuesto personalizado.

4. Conclusión

La mirada sobre la regresividad debe abarcar tanto el modo de recaudación, las zonas de recaudación, la coparticipación y redistribución regional como también la política de gasto social.

No creemos prudente profundizar en exenciones, más allá de las críticas efectuadas, o en alícuotas reducidas ya que esto lleva a una enorme transferencia de recursos del sector público al sector privado con indiferencia del consumidor y del Tesoro como tampoco propiciamos reducciones de la alícuota general por iguales motivos expuestos.

No es relevante al análisis si los precios pueden verse modificados por este tipo de supuestos beneficios y cuál es el contexto económico en el que se aplican, a mediano o largo plazo esto resultará indiferente y los precios se acomodarán a las reglas que imponga el mercado de factores haciendo desaparecer las bondades de las medidas.

Además, esos beneficios generalizados son capitalizados en el corto plazo por los sectores de mayores ingresos y lejos de atenuar la regresividad la acentúan al haber una nueva transferencia de recursos hacia ellos.

Nos inclinamos por la instrumentación de devoluciones directas, profundizando la redistribución a través de políticas de gasto social, mientras se avanza en los instrumentos tecnológicos que permitan alcanzar la progresividad directa del impuesto.

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.