



Universidad de
San Andrés

Escuela de Administración y Negocios

*Trabajo de Graduación para Contador Público y
Licenciatura en Administración de Empresas*

**Impuesto al Valor Agregado:
Aplicación práctica en Argentina y
comparación con el Impuesto a las Ventas
Minoristas**

Alumno: Sofía Agustina Ferrero

Mentor: Alberto Pablo Coto

Julio 2018

En estos años de estudio en San Andrés quiero agradecer:

A mi familia y mis amigos por su apoyo incondicional,

A mi mentor, Alberto Pablo Coto, por su tiempo y dedicación constante,

A mis profesores, Pablo Moreno por su profesionalismo, Fernando Cocco por

su humildad, Gustavo Diez por sus clases y Matías Mella por su entrega.



Universidad de
San Andrés

ÍNDICE

| | |
|---|-----------|
| Resumen Ejecutivo | 3 |
| Palabras claves | 3 |
| Capítulo I: Marco teórico - metodológico | 4 |
| Problemática..... | 4 |
| <i>Preguntas de investigación</i> | 6 |
| <i>Objetivos</i> | 7 |
| <i>Justificación de las razones de estudio</i> | 7 |
| <i>Estrategia Metodológica</i> | 7 |
| Marco Teórico | 8 |
| <i>La clasificación de los impuestos</i> | 8 |
| <i>Impuestos sobre los consumos</i> | 10 |
| <i>Principios Tributarios</i> | 12 |
| Capítulo II: Distorsiones en la aplicación práctica del IVA en Argentina .. | 14 |
| Evasión y deficiencia en la recaudación | 14 |
| El Costo Financiero..... | 19 |
| Sesgo anti-exportador y anti-inversión | 21 |
| Capítulo III: Comparación con el Impuesto a las Ventas Minoristas | 26 |
| El Impuesto a las Ventas Minoristas..... | 26 |
| <i>Base imponible, alícuotas aplicables y exenciones</i> | 27 |
| <i>Una cuestión importante: presencia física vs nexo vinculante</i> | 27 |
| <i>Otras características del Impuesto a las Ventas Minoristas</i> | 30 |
| Comparación entre el Impuesto al Valor Agregado y el Impuesto a las Ventas Minoristas | 31 |
| <i>Administración del tributo</i> | 31 |
| <i>Posibilidad de evasión</i> | 31 |
| <i>Aplicación de exenciones</i> | 32 |
| <i>Imposición en cascada</i> | 32 |
| <i>Traslación</i> | 33 |
| <i>Cambio en las tasas</i> | 33 |
| <i>Costo financiero</i> | 33 |
| <i>Tratamiento en las exportaciones</i> | 34 |
| Capítulo IV: Posibles modificaciones a la legislación actual | 35 |
| Sistema bancarizado..... | 35 |
| Reducción de exenciones y unificación de alícuotas..... | 37 |
| Momento de generación..... | 37 |
| Diferenciación entre exportadores puros e impuros..... | 38 |
| Conclusión | 39 |
| Bibliografía | 42 |

Resumen Ejecutivo

El presente trabajo de graduación se propone estudiar el Impuesto al Valor Agregado (IVA), utilizado actualmente en Argentina para gravar la manifestación de capacidad contributiva consumo, así como también realizar una comparación con el Impuesto a las Ventas Minoristas (IVM) para determinar si es factible reemplazar el IVA por el IVM.

Para ello, en el primer capítulo se exponen las opiniones y argumentos de otros autores que han investigado sobre el tema, se detallan las preguntas claves de investigación que serán abordadas en los capítulos siguientes y, además, se describe el marco teórico necesario para la comprensión de la tesis.

El segundo capítulo realiza un contraste entre los presupuestos teóricos del IVA y sus discrepancias con la aplicación práctica.

En el tercer capítulo se compara dicho gravamen con el Impuesto a las Ventas Minoristas resaltando las ventajas y desventajas de cada uno.

Por último, en el capítulo siguiente, se enumeran y sugieren posibles modificaciones que pueden realizarse a la legislación actual del IVA para aliviar o atenuar las distorsiones observadas en el capítulo II.

Palabras claves

Impuesto al Valor Agregado, IVA, Impuesto a las Ventas Minoristas, Impuestos al Consumo.

Capítulo I:

Marco teórico - metodológico

Problemática

Para que el Estado pueda cumplir con sus objetivos administrativos, sociales y económicos, necesita obtener recursos. Éstos pueden ser no tributarios o tributarios. Dentro de la primera categoría se encuentran los recursos originarios o patrimoniales, los empréstitos y la emisión de moneda. Dentro de la segunda categoría se encuentran las tasas, las contribuciones, los empréstitos forzosos y los impuestos. Una característica fundamental de los tributos es que son establecidos por el Estado en virtud de su poder de imperio, por lo que se convierten en prestaciones obligatorias (Jarach, 1985).

Los impuestos son aquellos tributos que se establecen teniendo en cuenta alguna manifestación de capacidad contributiva que poseen los contribuyentes o beneficio que los ciudadanos van a recibir. A diferencia de las tasas, no se individualiza el servicio que se recibe a cambio y, a diferencia de las contribuciones, no se percibe un aumento en el patrimonio.

En Argentina la recaudación de impuestos se da tanto a nivel nacional, provincial como municipal y se gravan ganancias, patrimonio y consumo. Dentro de los impuestos al consumo, el Impuesto al Valor Agregado es aquel utilizado a nivel nacional.

El IVA se caracteriza por ser un impuesto i) indirecto, ya que el sujeto pasivo del tributo no es el sujeto pasivo de la obligación tributaria, ii) real, puesto que no toma en consideración los aspectos personales de cada contribuyente, iii) plurifásico, por aplicarse en todas las etapas de producción y distribución y iv) no acumulativo, dado que se puede deducir en cada etapa el impuesto pagado en la etapa anterior.

Para algunos bienes posee tasas diferenciales mientras otros están exentos, de esta forma, y conforme lo expresado por la mayoría de la literatura, se trata de un impuesto de carácter neutral que no provocaría distorsiones importantes ni deficiencias en su aplicación. Por otra parte, al ser un impuesto que se aplica a lo largo de toda la cadena de producción hace que sea rápido de recaudar y que el Estado no tenga que esperar hasta la última etapa para que obtenga recursos por este gravamen.

Sin embargo, no todos opinan de ese modo ya que llevado a la práctica aparecen algunas cuestiones como la evasión (O'Connor, 2006), la inequidad distributiva (Fernández Felices, 2014) y el costo financiero (Ricciardi, 2007).

O'Connor realizó un estudio sobre el impuesto entre el período 1997-2005 en el que obtuvo evidencias para confirmar que existen tendencias que demuestran una menor efectividad en la contribución del tributo y que existe, también, una relación entre el IVA y el Impuesto a las Ganancias en las decisiones de evasión por parte de los contribuyentes.

Por su parte Fernández Felices, junto a Guardarucci y Puig (2014), concluyeron que el sistema tributario argentino es levemente progresivo lo que se traduce en un resultado final no equitativo.

Por último, Ricciardi menciona como una de las debilidades de este impuesto el costo financiero que incide en el contribuyente y explica que la ineficiencia del IVA repercute en otros impuestos, principalmente en el Impuesto a las Ganancias.

Además, si se compara la alícuota actual aplicada en Argentina con aquellas aplicadas en otros países Latinoamericanos podemos ver que la tasa nacional se encuentra dentro de las más altas: mientras Argentina y Uruguay aplican tasas de 21% y 22% respectivamente, países como Chile y Brasil aplican el

19% y 17%, a la vez que Paraguay y Panamá presentan alícuotas sustancialmente inferiores del 10% y 7% respectivamente.¹

Si comparamos con países del resto del mundo, Francia, Reino Unido, España y Alemania tienen tasas que fluctúan entre el 19% y 21%, mientras que Hungría, Noruega, Finlandia e Islandia tienen tasas entre el 24% y 27% y Suiza, Japón y Australia poseen tasas entre 8% y 10%.²

El hecho que las tasas sean mayores no necesariamente hace que la recaudación resulte mayor en términos del PBI y esto puede ser otro factor de deficiencia en la aplicación del IVA en Argentina (O'Connor, 2006).

En el presente trabajo se analizarán algunos aspectos actuales del IVA en Argentina para luego presentar posibles modificaciones que ayuden a disminuir los problemas detectados y, al mismo tiempo, se realizará una comparación con otro tipo de impuesto al consumo, como es el Impuesto a las Ventas Minoristas, para determinar si resulta o no conveniente realizar un cambio de modalidad de imposición al consumo.

Preguntas de investigación

Pregunta central: ¿Es el Impuesto al Valor Agregado el mejor impuesto para gravar el consumo en la República Argentina?

Sub-preguntas:

- ¿Cuáles son las deficiencias en la aplicación del IVA?
- ¿Qué modificaciones se pueden realizar para atenuar dichas deficiencias?
- ¿Cuáles son las diferencias con el Impuesto a las Ventas Minoristas?

¹Fuente: Economipedia, octubre 2017.

²Fuente: Economipedia, octubre 2017.

Objetivos

Objetivo central: determinar si el Impuesto al Valor Agregado es el mejor para gravar el consumo en la Argentina.

Objetivos específicos

- Estudiar la aplicación práctica del IVA en la Argentina para identificar sus deficiencias.
- Presentar algunas modificaciones que se pueden realizar para atenuar dichas deficiencias.
- Realizar una comparación con otro tipo de impuesto al consumo como el Impuesto a las Ventas Minoristas.

Justificación de las razones de estudio

Dada la reciente Reforma Tributaria por Ley 27.430, con vigencia general a partir de diciembre 2017, resulta relevante detenernos a pensar sobre el sistema tributario argentino. El Impuesto al Valor Agregado es el más importante en términos de recaudación³ y, por ello, se consideró llevar a cabo un estudio sobre su aplicación dentro de nuestro país.

Por otra parte, y aún más personal, durante mi cursada de Teoría y Práctica Impositiva I y II, mi interés por la materia tributaria creció a punto tal que es a lo que me quiero dedicar el día de mañana.

Estrategia Metodológica

En este apartado se explicará la estrategia metodológica que utilizaremos para la realización del Trabajo de Graduación. Consiste, principalmente, en establecer: el caso de estudio, el tipo de estudio, las formas de razonamiento y el tipo de recolección y análisis de datos.

³Recaudación anual 2016 AFIP: IVA 42%, Impuesto a las Ganancias 30,86%, Cuentas Corrientes 9,39%, Combustibles Líquidos y GNC 5,39%, Otros 12,36%.

El caso de estudio será el Impuesto al Valor Agregado en Argentina y el tipo de estudio será descriptivo, el cual implica evaluar diversos aspectos de un determinado fenómeno.

En cuanto a las formas de razonamiento, podemos establecer que existen dos tipos. Por un lado, el razonamiento hipotético deductivo que se basa en testear teorías y, por otro lado, el razonamiento hipotético inductivo que se basa en generar teorías. En nuestro caso, ambos tipos de razonamiento serán utilizados ya que interactuarán uno con el otro.

Los datos provendrán de organismos como la Administración Federal de Ingresos Públicos, el Índice Nacional de Estadística y Censos y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. AFIP será utilizada para la obtención de la cantidad y el porcentaje de recaudación, ya sea del propio IVA como del resto de los impuestos, y así estudiar sus variaciones. El INDEC será utilizado para obtener datos relacionados al consumo básico de las familias y al desempleo. Por último, la OCDE nos ayudará a tener una visión general de otros países para poder ver cómo difieren o se asemejan al caso argentino.

La comparación con el Impuesto a las Ventas Minoristas será básicamente teórica, por lo que se utilizarán libros de teoría impositiva y legislaciones de los países que aplican dicho impuesto.

Marco Teórico

Para la realización de este estudio, contamos con tres pilares fundamentales que sostienen el marco teórico:

- Pilar 1: la clasificación de los impuestos
- Pilar 2: Impuestos al consumo
- Pilar 3: los principios tributarios

La clasificación de los impuestos

Un impuesto es un tributo que se establece sobre los sujetos en razón de la valorización política de una manifestación de riqueza objetiva, si no se tienen

en cuenta las características personales de dichos sujetos, o subjetiva si el Estado tiene en cuenta algunas circunstancias de los sujetos, como por ejemplo su estado civil, sus ingresos y cargas familiares (Jarach, 1985).

Los impuestos, a su vez, pueden ser clasificados en:

- a. Directos e indirectos: en este aspecto de clasificación existen diversos criterios para encasillar a un impuesto en uno u otro tipo.

Un primer criterio que distingue a un impuesto directo de uno indirecto según su recaudación sea periódica, y por ende existan contribuyentes registrados como tales (directo), o accidental, es decir personas no registradas (indirecto).

Otro criterio consiste en considerar un impuesto directo a todo aquél que es soportado efectivamente por los contribuyentes designados por la ley y un impuesto indirecto a aquél que se traslada a sujetos distintos del contribuyente de *jure*.

Un tercer criterio, clasifica a los impuestos en directos o indirectos según éstos graven manifestaciones directas de la capacidad contributiva, como la renta y el patrimonio, o indirectas como el consumo y las transferencias de bienes.

- b. Reales y personales: para esta clasificación la doctrina también establece varios criterios. El primero de ellos consiste en determinar a un impuesto como personal en la medida en la que el contribuyente colabora con el fisco mediante declaraciones juradas, mientras los impuestos reales prescinden de dicha colaboración administrativa.

Otro criterio se basa en el hecho de que la ley establezca o no la persona del contribuyente. En la medida que lo haga, el impuesto es personal. Si no, se trata de impuestos reales en donde la figura del contribuyente emerge del carácter y concepto de hecho imponible.

Un tercer criterio define como reales a aquellos impuestos cuyas obligaciones estén provistas por una garantía real sobre los bienes comprendidos en el hecho imponible. Los personales no poseen dicha garantía.

Por último, un cuarto criterio establece como personales a aquellos gravámenes que buscan determinar la capacidad contributiva de las personas discriminando la cuantía del tributo según sus circunstancias personales. Un impuesto real, sería por el contrario, aquellos cuyos hechos imponibles son manifestaciones objetivas y no tienen en cuenta las circunstancias personales.

- c. Generales y especiales: este análisis de los impuestos consiste en determinar si el mismo grava todas las manifestaciones de riqueza de una determinada naturaleza, en cuyo caso sería un impuesto general, o no lo hace, convirtiéndose por tanto en un tributo especial.

Otro criterio para distinguir un gravamen como especial o general radica en la uniformidad del mismo. Será entonces general cuando no discrimine, a favor o en contra, a ninguna industria o comercio, caso contrario, estaremos frente a un impuesto especial.

Impuestos sobre los consumos

El propósito de los impuestos al consumo consiste en gravar la demanda de bienes de consumo por los propios consumidores finales y pueden asumir cualquiera de las siguientes formas (Jarach, 1985):

- Impuestos a la producción o fabricación de determinados artículos: el impuesto se cobra al productor o fabricante con la intención de que éste último efectúe la traslación del impuesto al consumidor final. Esta traslación puede quedar frustrada si de algún u otro modo la carga no

llega al consumidor final, ya sea porque no pudo verificarse la traslación o si se realizó pero de forma parcial.

- Impuestos al consumo establecidos en la última etapa de negociación de las mercaderías: de esta forma, se grava la venta al consumidor final.
- Impuesto sobre la producción o negociación de la mercadería en alguna de las etapas de producción o en todas ellas ya sea sobre el valor de venta o sobre el valor agregado.
- Derechos aduaneros consistentes en impuestos sobre las mercaderías de importación o exportación que tiene lugar cuando se introducen o abandonan las fronteras del país.

Por su parte, los impuestos al consumo pueden clasificarse, además de las clasificaciones realizadas en el apartado 1, en (Fenochietto, 2001):

- Monofásicos o plurifásicos, según se apliquen en una o en más de una etapa del ciclo productivo.
- De destino o de origen, según la jurisdicción en la que deban ingresarse.
- Nacionales/federales o subnacionales/locales, de acuerdo al nivel de gobierno que los establece.
- Acumulativos o no acumulativos, según pueda deducirse el impuesto pagado anteriormente o no.
- Específicos o *ad valorem*, según la base de medición consista en el número de unidades o en el precio unitario multiplicado por el número de unidades vendidas o fabricadas.

Principios Tributarios

Los principios tributarios son concepciones teóricas que los legisladores deben tener en cuenta a la hora de establecer impuestos para que estos sean justos en términos de cómo distribuir la carga pública en el sector privado.

Estos principios son explicados por diversos autores (Jarach, 1985) (García Vizcaíno, 2009) y consisten en:

- Principio de legalidad: establece que no puede haber tributo sin previa ley que lo establezca y está contenido en los artículos 17, 19, 51, 52 y 75 incs. 1 y 2 de la Constitución Nacional (CN). La ley no debe limitarse a proporcionar “directivas generales” sino que debe contener los elementos básicos y estructurantes del tributo como el hecho imponible, los sujetos pasivos, los elementos necesarios para la fijación del *quantum* y las exenciones.
- Principio de igualdad: está basado en el art. 16 de la CN que establece que todos los habitantes son iguales ante la ley y que la igualdad es la base del impuesto de las cargas públicas. Este principio alude a la igualdad de capacidad contributiva y no a una igualdad numérica.
- Principio de equidad: proviene del art. 4 de la CN y deriva del principio de igualdad. Consiste en que las contribuciones recaigan de forma equitativa sobre la población. Además, se puede entender este principio como una forma de asegurar el derecho de propiedad y de trabajar libremente, puesto que en el caso que la ley tributaria imposibilite llevar a cabo dichos derechos, destruiría la base en la cual se apoya el sistema (libertad individual).
- Principio de no confiscatoriedad: la Corte Suprema desarrolló una teoría sobre contribuciones confiscatorias aun cuando la confiscación está prohibida en el art. 17 de la CN. La no confiscatoriedad consiste en la no absorción de una parte sustancial del capital o la renta (según la Corte,

habrá confiscatoriedad cuando tal absorción resulte mayor al 33% de la renta o productividad posible).

- Principio de generalidad: se refiere al carácter extensivo de los tributos. De esta forma, la ley no puede establecer privilegios personales a fin de salvaguardar la igualdad del artículo 16 de la CN. El límite de la generalidad se encuentra en las exenciones, las desgravaciones y otros beneficios tributarios (art. 75 inc. 18 CN).
- Principio de capacidad contributiva: si bien este principio no se encuentra explícitamente en nuestra CN, consiste en tener en cuenta la aptitud económica de las personas para contribuir al sostenimiento del Estado.
- Principio de proporcionalidad: según este principio el monto de los gravámenes debe estar en proporción a la capacidad contributiva, sin que ello signifique prohibir la progresividad de los impuestos.
- Principio de razonabilidad: proviene del art. 28 de nuestra CN que establece que “los principios, garantías y derechos reconocidos en los anteriores artículos, no podrán ser alterados por las leyes que reglamenten su ejercicio”. Este principio otorga validez a las normas jurídicas emanadas por los órganos competentes.

Capítulo II:

Distorsiones en la aplicación práctica del IVA en Argentina

Resumiendo el apartado anterior podemos afirmar que el IVA es un impuesto indirecto al consumo, que se aplica en todas las transacciones de los procesos de producción y distribución de bienes o servicios, permitiendo en cada etapa considerar lo abonado hasta ese momento como crédito de impuesto. De esta manera se logra gravar el valor añadido por cada empresa y no el total del valor. Es decir, el IVA es un impuesto indirecto, real, general, plurifásico, no acumulativo.

Además, la teoría del Impuesto al Valor Agregado supone que este tipo de gravamen al consumo facilita la verificación al dificultar la evasión, no produce distorsión económica y favorece la integración económica internacional. Sin embargo, como veremos a continuación, su aplicación práctica en nuestro país genera evidentes distorsiones respecto de la teoría.

Evasión y deficiencia en la recaudación

Por su modalidad de imposición el IVA posibilita un adecuado control cruzado de la cadena de producción y comercialización pues cada contribuyente tiene interés en obtener, por parte de sus proveedores, las facturas o documentos equivalentes que constituyen el instrumento necesario para respaldar el cómputo de crédito de impuesto.

Ahora bien, este sistema de control cruzado funciona siempre y cuando el nivel de control por parte del Organismo Fiscal sea de tal envergadura que minimice la posibilidad de existencia de operaciones ilegales o marginales. De no ser así, la aparición de operaciones ilegales genera entonces un circuito oculto que tanto los vendedores como compradores tienen interés en mantener.

En el caso en que se de la situación anteriormente descrita, la aplicación del Impuesto al Valor Agregado se vuelve nociva al generar una pérdida en la recaudación.

Por otra parte, los beneficios del control cruzado se pierden cuando la operación se realiza con un consumidor final, ya que éste no posee interés en solicitar la factura de compra pues no computará crédito fiscal alguno. Esta situación sólo puede revertirse fomentando una conciencia tributaria que permita comprender a los consumidores las consecuencias sociales de no recibir la factura o documento equivalente en cualquier tipo de operación.

Para analizar la eficiencia en la recaudación en Argentina hemos considerado la performance del IVA en nuestro país en comparación con otros países, tomando los datos publicados por la OCDE y la AFIP referidos al año 2016⁴, que muestran la recaudación del IVA en términos del PBI, para luego dividirlo por la alícuota general aplicada en cada país y así obtener una referencia sobre la eficiencia en la recaudación. Es decir, si

$$[\text{IVA} / \text{PBI}] / \text{Alícuota general} = 1$$

podemos entender que existe eficiencia del 100%.

Dado que en la mayoría de los países el IVA tiene alícuotas diferenciales, hemos optado por tomar como referencia la tasa general.

De los resultados obtenidos en la Tabla 1 podemos observar que la alícuota aplicada en nuestro país es una de las más altas y ello no repercute en una mayor recaudación ya que Argentina se encuentra en el lugar número 21 de los 31 países estudiados en términos de eficiencia en la recaudación. A su vez, este dato nos da un indicio de evasión del IVA.

⁴Al momento de realizar el presente trabajo no se encontraban disponibles los datos correspondientes al 2017.

La evasión es una de las formas de incumplimiento tributario e incluye todos aquellos medios contrarios a la ley que son utilizados para no pagar un impuesto o, en su defecto, pagar menos.

Este concepto no debe ser confundido con elusión o mitigación fiscal. Elusión es la forma en que los contribuyentes buscan reducir la carga tributaria pero a través de formas legales, esto es a través de medios lícitos sin infringir la ley. La mitigación fiscal, por otra parte, también intenta reducir la carga tributaria pero buscando adoptar aquella opción que fiscalmente le es más favorable.

En cuanto a las causas de evasión, podemos mencionar a título ejemplificativo las siguientes (Lamagrande, 1991):

1. Incumplimiento del principio de equidad

Como hemos vistos en el capítulo introductorio, el principio de equidad consiste en que el tributo recaiga equitativamente sobre la población o siguiendo algún criterio de diferencia razonable y entendido por la población. De esta forma, además, no se produciría ningún tipo de distorsión económica, es decir, no influiría en las decisiones que toman los consumidores y productores alcanzando una neutralidad óptima. Sin embargo, el IVA propende hacia aquella neutralidad mientras que todas las transacciones de los procesos de producción y distribución estén alcanzadas a la misma alícuota.

Al observar la Ley del Impuesto al Valor Agregado podremos encontrar numerosas exenciones y casos en los que se utilizan alícuotas diferenciales. En algunas de ellas se puede ver claramente la intención del legislador como por ejemplo: la exención para la venta de libros, de agua y de leche, la exención para los servicios prestados por establecimientos educacionales y la aplicación de alícuota reducida para alimentos básicos como carnes, frutas, legumbres y pan. Sin embargo, existen otras eximiciones que no parecen tener justificación alguna, tales como: la venta, locación o importación definitiva de aeronaves, los servicios de taxímetros o remises, el transporte internacional de pasajeros y los servicios de sepelio, entre muchas otras.

El hecho que existan numerosas exenciones y casos especiales no solo aleja al IVA de ser un impuesto neutral sino que torna a la legislación compleja para los contribuyentes, lo cual puede resultar en fenómenos evasivos o elusivos.

2. Economía informal

Realizar una definición de economía informal resulta difícil, ya que comprende varios aspectos como ser el empleo informal, la subdeclaración de compras y ventas, y otras acciones ilegales realizadas con el objetivo de aumentar ganancias o disminuir pérdidas.

Ahora bien, si nos preguntamos sobre su origen, Torras (2014) sostiene que la economía informal ha definido la estructura y la cultura de las grandes urbanizaciones a lo largo de toda la historia y que hay al menos 3 versiones contrapuestas sobre la relación entre economía formal e informal que hacen que sea difícil lidiar contra ella.

La primera hace referencia al hecho que la economía informal es un sector marginal que genera recursos para la base de la pirámide y que existe porque el desarrollo de la economía formal ha fracasado en sus intentos de absorber a las personas que trabajan en la informal. La segunda hace énfasis en el poder que ejerce la economía formal sobre la informal para reducir costos laborales y aumentar su propia competitividad. La última hace foco en la economía informal como respuesta racional al exceso de regulaciones y burocracia.

Para dar un panorama de la situación argentina recurrimos a algunas estadísticas sobre la informalidad emitidas por la Organización Internacional del Trabajo en su último informe (2011):

- Modalidad: patrones 19,5%, cuentapropistas 64,4%, asalariados 37%
- Provincias: Tucumán 49,9%, Buenos Aires 44,5 %, Córdoba 43,7%, Santa Fe y Mendoza 42,9% y CABA 29,5%

- Sexo: Mujeres 47,30% y Hombres 39,5%
- Actividad: Servicio doméstico 79,7%, Construcción 72%, Servicios 56,3%, Comercio 50,3% Transporte 41,6% e Industria 35,1%.

Según informó el INDEC, la cantidad de personas que trabajan de manera informal –es decir, sin registrar aportes jubilatorios- se ubicó en el 33,7% a mediados del 2017, representando un aumento de tres décimas respecto al 33,4% del mismo período en 2016.

Con el 33,7% a nivel nacional, la región del Noroeste encabezaba la nómina con el 40,8%, Cuyo con el 38,8%, mientras que la Patagonia fue el área de menor nivel de informalidad laboral con el 18,7%.

3. Falta de transparencia y factibilidad de las normas tributarias

Las normas deben estar redactadas de forma tal que la intención del legislador aparezca claramente enunciada, que faciliten su interpretación como así también las irregularidades que pueda llegar a cometer el contribuyente. Además, otra manifestación de poca transparencia de un sistema tributario es el exceso de exenciones, subsidios, promociones industriales, etc. , algunas de las cuales ya hemos mencionado en el punto anterior, que escapan de la conciencia generalizada y pueden derivar en situaciones de elusión o evasión.

4. Carencia de una conciencia tributaria

Dentro de este punto podemos pensar en diversas causas que originan la falta de conciencia tributaria como: falta de claridad del destino del gasto público, falta de educación, falta de solidaridad, razones de historia económica e idiosincrasia del pueblo. Torras (2014) cita una famosa frase que utilizaban los colonos norteamericanos enfrentados con el Imperio Británico, “no taxation without representation” que se basa principalmente en el hecho que la fiscalidad es un contrato social en el que uno paga impuestos a cambio de recibir ciertos servicios. En Argentina la carga tributaria es muy alta y a menudo

no concuerda con lo que se recibe a cambio, especialmente si nos comparamos con otros países.

Para concluir, en cuanto a la evasión del IVA específicamente, O'Connor (2006) realizó un estudio acerca de la evasión y la elusión de este impuesto. Por un lado, concluye que la evasión de este tributo se realiza en conjunto con otros impuestos, como Seguridad Social e Ingresos Brutos, pero con el objetivo de evadir principalmente el Impuesto a las Ganancias.

Por esta razón, la evasión-elusión del IVA no puede considerarse de forma aislada ya que la acción de evadir no se limita a un único impuesto sino a una estrategia por parte de los contribuyentes destinada a evadir más de un gravamen, en especial el Impuesto a las Ganancias.

Por último, lo cierto es que actualmente no hay estadísticas oficiales de evasión. En la conferencia de prensa del 1/6/2017 el hasta entonces titular de la AFIP, Alberto Abad, expresó que *“se están comenzando a reconstruir las series, porque como no teníamos cuentas nacionales no podíamos sacar la evasión en el IVA; tenemos una primera versión de datos provisorios donde reconstruimos la serie de evasión 2004-2015; así que cuando la tengamos con números macroeconómicos más serios la vamos a comentar”*. Al día de elaboración del presente trabajo, aún no se han publicado.

El Costo Financiero

El IVA genera un costo financiero para los contribuyentes que financian sus ventas al tener que ingresar al fisco el Débito Fiscal generado por las mismas aun cuando no las hubieran cobrado.

Para analizar este perjuicio financiero recordamos que el artículo 5 de la Ley del impuesto establece los momentos en los cuales tiene lugar el perfeccionamiento del hecho imponible. Entre ellos se mencionan:

- En el caso de ventas, inclusive de bienes registrables, en el momento de la entrega del bien, emisión de la factura respectiva, o acto equivalente, el que fuere anterior.
- En el caso de prestaciones de servicios y de locaciones de obras y servicios, en el momento en que se termina la ejecución o prestación o en el de la percepción total o parcial del precio, el que fuera anterior.
- En el caso de trabajos sobre inmuebles de terceros, en el momento de la aceptación del certificado de obra, parcial o total, o en el de la percepción total o parcial del precio o en el de la facturación, el que fuera anterior.
- En el caso de importaciones, en el momento en que ésta sea definitiva.
- En el caso de obras realizadas directamente o a través de terceros sobre inmueble propio, en el momento de la transferencia a título oneroso del inmueble, entendiéndose que ésta tiene lugar al extenderse la escritura traslativa de dominio o al entregarse la posesión, si este acto fuera anterior.
- En los servicios continuos el hecho imponible nace el último día de cada mes o al cobrarse la prestación, el que ocurra primero.

Como puede advertirse, en la mayoría de estos casos el hecho imponible se perfecciona en base al criterio del devengado, por lo que muchas veces los contribuyentes deben presentar sus declaraciones juradas y depositar al Fisco el débito fiscal correspondiente sin haber cobrado aún el monto facturado, lo cual genera un claro costo o inconveniente financiero.

Si bien este problema resulta mayor para las pequeñas y medianas empresas, ya que son generalmente quienes otorgan a sus clientes plazos de pago mayores sin recibir el mismo trato por parte de sus proveedores, en mayo

del 2016 se publicó la Resolución General de AFIP N°3978 en la cual se establece que los sujetos categorizados como empresas Micro, Pequeñas y Medianas⁵ podrán acceder al beneficio de diferir el pago del IVA por 2 meses. Además, se les permite obtener el "Certificado de Exclusión" de los regímenes de retención, percepción y/o pago a cuenta del citado gravamen. La RG 3978 deja fuera aquellas empresas dedicadas a la construcción y minería.

En el caso de que se tratare de personas humanas correspondientes al sector servicios por su actividad, sólo estarán alcanzadas por los beneficios aquellas cuyas ventas totales anuales expresadas en pesos sean inferiores o iguales al límite establecido para la categoría Micro Empresa⁶.

Ahora bien, es importante comentar que en la actualidad la AFIP permite a los contribuyentes cancelar en cuotas las obligaciones tributarias corrientes (Resolución General 4268). Sin embargo se excluye de esta posibilidad el Impuesto al Valor Agregado diferido correspondiente a las Pymes. Es entonces cuando debemos preguntarnos qué opción es más conveniente dado que al momento del vencimiento diferido el pago se debe realizar al contado.

Sesgo anti-exportador y anti-inversión

Ante un contexto de creciente globalización, los mercados nacionales están en un proceso de integración con el fin de lograr un mercado global en el cual los países tienden a aumentar sus relaciones dejando de lado las barreras geográficas. En las diversas formas que existen para que la economía de un país se integre con otras, es necesario abrir el mercado a importaciones, exportaciones y a la inversión.

En cuanto a las importaciones, se les debe dar el mismo tratamiento impositivo que a los productos internos para que haya igualdad y no se beneficie a los productos importados en detrimento de los nacionales. Por otra parte, si un

⁵En los términos de la Resolución General 24 del 2001 son empresas medianas del tramo 1 empresas cuyas ventas totales no superen \$175.000.000 en servicios, \$630.000.000 en comercio y \$145.000.000 en agropecuaria.

⁶(i.e. \$3.500.000).

país quiere fomentar las exportaciones debe considerar que los productos deben salir del mismo sin imposición indirecta interna para poder competir con otros productos foráneos, levantando de esta manera las barreras impositivas que puedan llegar a distorsionar la libre competencia (Humberto P. Diez, 1997). Para ello, es necesario que la exportación de bienes se encuentre exenta de tributación para que esa operación no genere impuesto a ingresar al fisco.

En Argentina las exportaciones se encuentran gravadas a una alícuota del 0% pero para poder entender su problemática debemos distinguir entre los exportadores que solo operan en el mercado internacional y aquellos que operan tanto en el internacional como en el nacional.

En el caso de exportadores que también operan en el mercado interno, las ventas realizadas en el país generan Débito Fiscal contra el que computan los créditos fiscales, sin importar si están vinculados al mercado interno o a las exportaciones. Si los créditos fiscales vinculados a exportaciones generaran un saldo a favor, es factible solicitar el reintegro del mismo.

Los exportadores que realizan la totalidad de sus ventas en el mercado externo, no generan Débito Fiscal alguno por lo que las compras de insumos, productos intermedios y servicios generan indefectiblemente un saldo a favor. Si bien dicho saldo a favor puede ser recuperado a través del mecanismo establecido por la Resolución General (AFIP) 2000, el tiempo que transcurre desde la solicitud de reintegro hasta su efectiva devolución genera indudables costos financieros y administrativos para el exportador.

Algo similar ocurre con las inversiones en bienes de capital en las que habitualmente transcurre mucho tiempo desde la realización de la inversión (que genera cuantiosos créditos fiscales) hasta que el contribuyente comienza a generar Débito Fiscal.

Respecto a este último tema, la reciente reforma fiscal establecida por la Ley 27.430 introdujo un método de devolución acelerada tanto para los créditos fiscales originados en la compra, construcción, fabricación, elaboración o

importación definitiva de bienes de uso (excepto automóviles), como para aquellos originados para bienes que se destinen a exportaciones siempre que, luego de transcurridos 6 períodos fiscales consecutivos, no fueren absorbidos. La forma, plazos y condiciones serán establecidos por las normas reglamentarias que aún no se han dictado.

De todas formas la experiencia práctica indica que, obtener la devolución del IVA nunca ha sido un trámite sencillo.



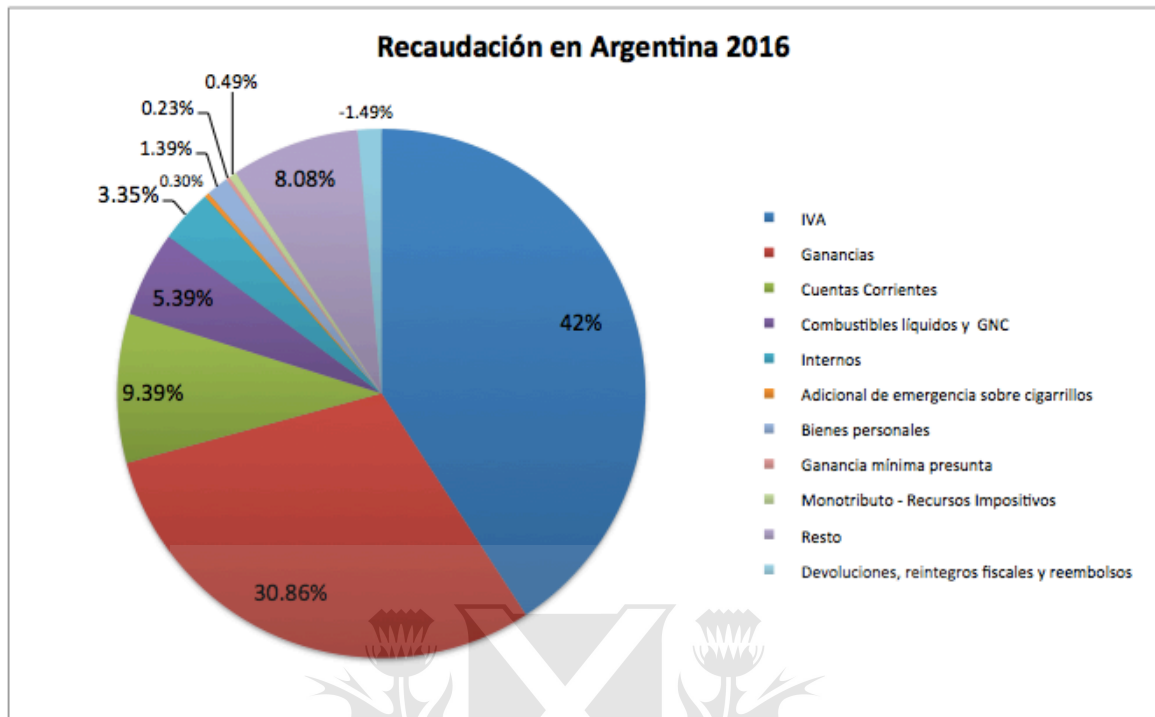
Universidad de
San Andrés

Tabla 1

| País | Alícuota General | Recaudación s/PBI IVA/PBI | Eficiencia s/PBI [IVA/PBI] / Alícuota general |
|--------------------|------------------|------------------------------|--|
| 1 Nueva Zelanda | 15 | 9.6 | 0.64 |
| 2 Japón | 8 | 4 | 0.50 |
| 3 Estonia | 20 | 9.4 | 0.47 |
| 4 Chile | 19 | 8.4 | 0.44 |
| 5 Israel | 17 | 7.5 | 0.44 |
| 6 Suiza | 8 | 3.4 | 0.43 |
| 7 Austria | 20 | 7.8 | 0.39 |
| 8 Dinamarca | 25 | 9.5 | 0.38 |
| 9 Finlandia | 24 | 9.1 | 0.38 |
| 10 Eslovenia | 22 | 8.3 | 0.38 |
| 11 Estados Unidos | 11.7 | 4.4 | 0.38 |
| 12 Suecia | 25 | 9.3 | 0.37 |
| 13 Luxemburgo | 17 | 6.3 | 0.37 |
| 14 Portugal | 23 | 8.5 | 0.37 |
| 15 Alemania | 19 | 7 | 0.37 |
| 16 Islandia | 24 | 8.5 | 0.35 |
| 17 República Checa | 21 | 7.4 | 0.35 |
| 18 Hungría | 27 | 9.4 | 0.35 |
| 19 Francia | 20 | 6.9 | 0.35 |
| 20 Reino Unido | 20 | 6.9 | 0.35 |
| 21 Argentina | 21 | 7.24 | 0.34 |
| 22 Noruega | 25 | 8.6 | 0.34 |
| 23 Eslovaquia | 20 | 6.7 | 0.34 |
| 24 Países Bajos | 21 | 6.9 | 0.33 |
| 25 Bélgica | 21 | 6.8 | 0.32 |
| 26 Polonia | 23 | 7.1 | 0.31 |
| 27 España | 21 | 6.4 | 0.30 |
| 28 Italia | 22 | 6.2 | 0.28 |
| 29 Turquía | 18 | 5 | 0.28 |
| 30 México | 19 | 4.1 | 0.22 |
| 31 Irlanda | 23 | 4.7 | 0.20 |

*Tabla elaborada en base a datos de la OCDE y AFIP. Datos 2016.

Gráfico 1



*Gráfico elaborado en base a datos de AFIP

Capítulo III:

Comparación con el Impuesto a las Ventas Minoristas

El Impuesto a las Ventas Minoristas

El Impuesto a las Ventas constituye otra modalidad de imposición al consumo que puede asumir diferentes formas:

- i. Impuesto sobre todas las transacciones por su monto, cualquiera sea la etapa de comercialización; o
- ii. Impuesto sobre las ventas en una sola etapa, ya sea la primera de elaboración industrial, la de negociación con mayoristas o la última etapa con el consumidor.

En nuestro caso nos vamos a centrar en la segunda opción y más específicamente en la etapa con el consumidor final, es decir, en el Impuesto a las Ventas Minoristas (IVM) ya que descartamos la primera opción por tratarse de un impuesto en cascada que causa efecto piramidación.

Comenzaremos entonces dando lineamientos generales sobre el Impuesto a las Ventas Minoristas para luego compararlo con el IVA e ir acercándonos hacia la conclusión y, de esta forma, evaluar la conveniencia o no de sustituir, en Argentina, el IVA por el IVM.

A efectos de analizar los aspectos generales del IVM nos apoyaremos en la experiencia de Estados Unidos, ya que es el país más importante que actualmente lo utiliza. Dado que este impuesto es monitoreado por el gobierno de cada estado, hemos decidido centrarnos especialmente en las jurisdicciones de Washington y Nueva York que son las dos de las cuales hemos podido obtener mayor información.

Base imponible, alícuotas aplicables y exenciones

El IVM es un impuesto a la venta de bienes y servicios recaudado por los vendedores (en oportunidad de realizar operaciones con consumidores finales), quienes luego lo ingresan al fisco estatal. La tasa aplicable dependerá de la que haya sido asignada por cada jurisdicción, que varía entre el 1% y el 10%, y se aplica directamente sobre el precio de venta final.

En cuanto a las exenciones, éstas pueden ser basadas en el objeto o en el sujeto. Es decir, la exención puede depender del artículo de venta del cual se trate o puede depender del sujeto que efectúa la compra. En el primer caso, los artículos que suelen estar exentos en la mayoría de los estados son los alimentos y los medicamentos recetados, no así la comida preparada en restaurantes o los medicamentos de venta libre. Cuando la exención se centra en el sujeto de la compra, el estado establece las características y condiciones que deben reunir las personas para obtener un certificado de exención.

Una cuestión importante: presencia física vs nexo vinculante

Una de las principales características es que las empresas resultan sujetos obligados a aplicar el impuesto en las jurisdicciones en las que tengan presencia física, la cual puede manifestarse a través de un negocio *brick-and-mortar*, un empleado, un representante legal, una sucursal o cualquier otro tipo de presencia que la ley o norma de esa jurisdicción determine. Esto podría ser considerado como una gran falla en el sistema tributario si tenemos en cuenta que actualmente existen muchas ventas *on-line* que son remitidas por correo, razón por la cual una enajenación quedaría no gravada en el supuesto de realizarse desde una jurisdicción en la que no existe establecimiento. Sin embargo, durante la historia ha habido discusiones sobre cómo debía ser abordado este tema.

La regla predeterminada en todo Estados Unidos era que las ventas por Internet generaban el IVM únicamente cuando los clientes se encontraran en los estados en los que la empresa tuviera presencia física. Esta regla de

presencia física se basa en una decisión que tomó la Corte Suprema de los Estados Unidos en 1992 en el caso *Quill Corp. vs. North Dakota*, en el que dictaminó que una empresa debía tener presencia física en un estado para que ese estado exigiera que la empresa recaude el impuestos sobre las ventas. Sin embargo, estados como el de Nueva York posee reglas especiales que se aplican a ciertos vendedores de Internet de gran envergadura, como *Amazon*, creando así la *Ley Amazon*.

En 2008, la legislatura de Nueva York modificó la definición de proveedor en su estatuto del Impuesto a las Ventas Minoristas. El cambio tuvo el efecto de requerir que los vendedores de comercio electrónico más reconocidos y grandes (de ahora en adelante “el vendedor/los vendedores”) sin presencia física en el estado recauden y paguen el impuesto de Nueva York. Más específicamente, un vendedor de dichas características fuera del estado debe cobrar el IVM a los clientes de Nueva York si ese vendedor:

- tiene un acuerdo con *afiliados* en Nueva York, que pueden ser *bloggers*, periódicos u otros tipo de negocios, que colocan en sus sitios web un enlace que los lleva al sitio de un vendedor fuera de Nueva York y por ello le paga una comisión, ó
- el vendedor que no tiene presencia física en Nueva York obtiene ingresos brutos por los clientes en dicho estado superiores a 10.000 dólares estadounidenses durante los 12 meses anteriores.

De esta forma, otros estados han promulgado leyes similares en las que cambiaron el término “*presencia física*” por “*nexo*”, el cual resulta más abarcativo. Además, las definiciones de los vendedores que deben recaudar el IVM también han sido modificadas.

El nombre de la Ley hace referencia a *Amazon.com*, que es un reconocido vendedor minorista de Internet que no tiene presencia física en muchos de los estados en los que vende mercadería. Según la regla de presencia física predeterminada, este tipo de vendedor no tendría que cobrar el Impuesto a las

Ventas Minoristas a los clientes en los estados en los que no tiene presencia física. Sin embargo, dado que la mayoría de los clientes no pagaban el impuesto correspondiente, estas ventas constituían una importante pérdida de ingresos fiscales para muchos estados. Si bien se han presentado demandas, en 2013 la justicia dio lugar al nuevo estatuto que proponen Nueva York y otros estados.

En los casos en que el vendedor no pueda cobrar el IVM, es responsabilidad del cliente pagar el impuesto, en cuyo caso se lo conoce como "*impuesto sobre el uso*". Las autoridades fiscales de cada estado publican guías sobre el impuesto al uso de Nueva York que se centran en las obligaciones del comprador y brindan ejemplos útiles.

Teniendo en cuenta la regla de presencia física, las guías indican que una situación común en la que se requiere un impuesto sobre el uso es una compra "realizada a través de Internet, de catálogos o por teléfono de negocios que se encuentran fuera del estado de Nueva York".

En este sentido, cabe destacar que la actual Reforma Fiscal en Argentina (Ley 27.430) y el Decreto Reglamentario pertinente al IVA siguen una línea parecida en cuanto establecen que la responsabilidad de ingresar el impuesto por servicios digitales cuando el prestador sea un residente del exterior será a través de los intermediarios, como las tarjetas de crédito, o en su defecto el propio comprador.

Retomando la práctica en Estados Unidos, a nivel federal, el Congreso ha considerado cómo recaudar el IVM en los estados y emitió algunas normas. La ley más reciente es la Ley de Equidad de Mercado de 2015 que le permite a los estados exigirle a los vendedores que no se encuentran físicamente ubicados en su estado, el impuesto por ventas realizadas a personas ubicadas en esos estados. Los vendedores con ventas anuales iguales o menores a un millón de dólares estadounidenses y que no tienen presencia física en el estado estarían exentos de pagar el tributo en las jurisdicciones en las que no posean tal presencia.

Por último, cabe destacar que el 21 de junio de 2018 la decisión de la Corte Suprema en el fallo *South Dakota vs. Wayfair Inc.* anuló la regla anterior establecida en *Quill Corporation v. North Dakota* que prohibía que los estados requirieran el pago del impuesto a empresas sin presencia física en ese estado. Como ya dijimos, muchos estados ya contaban con las denominadas *Leyes Amazon* pero a partir de este fuerte antecedente de la Corte se espera que todos ellos comiencen a cambiar sus leyes.

Otras características del Impuesto a las Ventas Minoristas

El Impuesto a las Ventas Minoristas es un impuesto simple pues posee un número menor de contribuyentes en comparación a un impuesto aplicable en todas las etapas, a la vez que no posee numerosas exenciones o desgravaciones. De esta forma, además, resulta más sencillo y económico de administrar para las autoridades impositivas.

Algunos doctrinarios estadounidenses afirman que es un impuesto que puede generar recursos de forma rápida ya que un punto porcentual puede generar alrededor de un billón más de recaudación⁷, lo que puede ser una solución temporal en momentos de crisis al no requerir grandes cambios para las empresas que recaudan el impuesto ni para las autoridades impositivas. De hecho, en Estados Unidos se ha aumentado la tasa temporalmente en momentos de crisis para que el estado obtuviese más recursos en lugar de hacer recortes en el presupuesto.

Por otra parte, cabe destacar que muchas veces surge el inconveniente de no poder determinar si un comprador es el consumidor final aunque puede presumirse que se trata de una operación de esa índole cuando la cantidad de productos comprados y la modalidad de pago sean las habituales en las ventas a consumidores finales.

⁷ Dato obtenido de Washington State, Budget & Policy Center.

Comparación entre el Impuesto al Valor Agregado y el Impuesto a las Ventas Minoristas

En esta sección realizaremos una comparación entre los dos tributos en cuestión para poder evaluar las ventajas y desventajas que tiene cada uno. Para ello tendremos en cuenta los siguientes parámetros:

- (a) Administración del tributo;
- (b) Posibilidad de evasión;
- (c) Aplicación de exenciones;
- (d) Imposición en cascada;
- (e) Traslación;
- (f) Cambio en las tasas;
- (g) Costo financiero; y
- (h) Tratamiento en las exportaciones.

Administración del tributo

El Impuesto a las Ventas Minoristas es un gravamen más sencillo desde el punto de vista de su aplicación, que se extiende a su cumplimiento y administración. En este sentido, el IVM necesita para su determinación sólo las operaciones de ventas y de prestaciones de servicios mientras que el Impuesto al Valor Agregado requiere que los contribuyentes lleven registros detallados tanto del impuesto pagado por las compras así como el originado por las ventas. Desde el punto de vista de la administración fiscal resulta menos complejo verificar el IVM dado que el control se limita solamente a las ventas y servicios que se efectúan.

Posibilidad de evasión

No obstante lo anteriormente dicho sobre la sencillez de la administración fiscal del IVM, como contrapartida podemos afirmar que es un gravamen con mayores chances de ser evadido pues al ser un impuesto monofásico no existe la posibilidad de conocer de otra fuente el monto de las compras.

Por otra parte, una vez que la evasión se encuentra realizada, el impuesto no puede recuperarse ni siquiera de forma parcial puesto que todo el tributo se encuentra en una fase y por ende se encuentra evadido de forma completa y definitiva.

Como ya dijimos anteriormente, el IVA tiene cierto estímulo que va en contra de la evasión porque una empresa que compra productos tendrá interés en obtener de su vendedor la factura porque solo de esa forma podrá reducir su deuda impositiva.

Aplicación de exenciones

El IVA, al aplicarse en toda la cadena productiva-distributiva, presenta desventajas en la aplicación de exenciones cuando éstas se aplican a ciertos productos finales ya que se elimina el valor agregado de la última etapa pero no de todas las etapas anteriores.

Si nos detenemos en los dos ejemplos que tomamos para elaborar el presente trabajo, es decir el IVA en Argentina y el IVM en Estados Unidos, podemos observar, además, que en la práctica el IVA posee numerosas exenciones en comparación al IVM que se centra o bien en los productos básicos o bien en los sujetos con dificultades económicas.

Imposición en cascada

Tanto el IVA como el IVM eliminan la imposición múltiple o en cascada que se produce con un impuesto general sobre el volumen de ventas que es plurifásico acumulativo. En el sistema del IVA, la corrección se realiza al limitar las obligaciones tributarias de las empresas a su contribución por el valor agregado mientras que en el IVM la corrección se efectúa al permitir a las empresas vender productos intermedios sin tener que pagar el impuesto y, por ende, que el impuesto quede alcanzado solo en la última etapa.

Traslación

En el caso del IVA, el impuesto se trasladará en cada fase que atraviesen los bienes en el proceso productivo y de distribución, mientras que el IVM se trasladará una sola vez. La posibilidad de traslación del impuesto, tanto en el IVA como en el IVM, dependerá principalmente de dos factores: (i) el grado de elasticidad de la demanda y (ii) la generalidad de la imposición dado que la utilización de exenciones o alícuotas diferenciales puede traer problemas de traslación del impuesto en otros sectores o productos.

Cambio en las tasas

Ante un cambio en las tasas, el IVM tiene efectos menores que el IVA ya que si se modifica la tasa en el IVM no se producen distorsiones en los inventarios de las empresas mayoristas o minoristas al no haberse devengado el gravamen. En el IVA, en cambio, toda modificación de la alícuota puede ocasionarle al contribuyente ventajas o desventajas porque incide en el gravamen de las compras efectuadas o en las prestaciones o locaciones recibidas.

Para dar un ejemplo, podemos pensar que si se anticipa un aumento de la alícuota dentro del IVA, las empresas postergarán las compras hasta que se haya concretado el aumento, obteniendo de esta forma mayor crédito fiscal, pero los consumidores, al igual que en el IVM, aumentarán sus compras en anticipación a precios más altos.

Costo financiero

En el Capítulo II hemos hablado de las distorsiones del IVA, entre ellas que genera un costo financiero al tener que ingresar el impuesto aunque el mismo no se haya cobrado. En el caso del IVM en Estados Unidos, también el impuesto se debe ingresar al momento de su devengamiento, salvo excepciones, por lo que no se genera ningún alivio.

Tratamiento en las exportaciones

El problema que genera el IVA en las exportaciones es la dificultad y los costos administrativos que se le presentan a los contribuyentes a la hora de pedir la devolución del IVA Crédito Fiscal. En el caso del IVM, este problema no se presenta puesto que los exportadores no suelen ser los minoristas sino que son empresas mayoristas.

De esta forma, podemos observar que el IVM no proporciona mayores inconvenientes que el IVA sino que mejora muchos de ellos.



Capítulo IV:

Posibles modificaciones a la legislación actual

Como pudimos ver en el capítulo II, el IVA propone en su teoría ciertas presunciones que en la aplicación práctica Argentina, no siempre se dan como se esperan.

En los últimos años la AFIP dictó resoluciones con el objetivo de minimizar algunas de las distorsiones del IVA. Por ello en este apartado vamos a dar algunos lineamientos que pueden ayudar a complementar la legislación actual de nuestro país.

Sistema bancarizado

Lo primero que señalamos es la alta evasión en nuestro país y cómo ello afecta tanto en la recaudación del IVA como también del resto de los impuestos. Para combatirla es necesario presentar un escenario de transparencia tanto por parte de los contribuyentes para con las autoridades fiscales y quienes nos gobiernan como de estos últimos para con los contribuyentes. Para ello, consideramos que uno de los pilares esenciales es lograr un sistema bancarizado. Esto significa que la mayor parte de los pagos por compras, servicios, etc. se realice por medios bancarios, tarjetas de crédito o débito, o transferencias.

El hecho de utilizar un sistema bancarizado en las compras y ventas determina que la operación quede registrada más allá de la generación de la factura o comprobante fiscal, lo cual disminuiría notoriamente la posibilidad de que se abra camino al circuito ilegal del cual ya hablamos.

En este sentido es importante aclarar que existe la obligatoriedad para los comercios, desde junio 2016, de aceptar como medio de pago transferencias bancarias mediante tarjeta de débito, tarjetas prepagas no bancarias y otros

medios autorizados por el Poder Ejecutivo. Esto genera un beneficio para los consumidores ya que no deben contar con efectivo en el momento de la transacción pero también para los vendedores en términos de seguridad.

Adicionalmente, las autoridades dan incentivos para la utilización de posnets ya que los monotributistas no abonan comisiones transaccionales por el uso del mismo, ni pose en costo de alquiler del dispositivo por los primeros dos años, y aquellos que abonen los 12 pagos del año a través de débito automático, en cuenta o con tarjeta de crédito, se les devolverá una cuota.

En relación a los responsables inscriptos en el IVA, tendrán descuentos del 50% hasta por 6 meses o gratuidad de hasta 2 años y podrán computar como crédito fiscal el 50% (hasta \$ 300 por mes y por equipo) del costo del alquiler del posnet.

Complementariamente la AFIP ha disminuido en un 50% las retenciones del IVA y Ganancias en todas las operaciones con tarjeta de débito.

Desde nuestro lado queremos centrarnos en el Impuesto a los Débitos y Créditos Bancarios que, en términos generales, implica la aplicación de una alícuota del 0,6% para cada débito y 0,6% para cada crédito generando un costo altísimo para las empresas.

Hasta el momento el único alivio fiscal es el cómputo parcial como pago a cuenta contra el Impuesto a las Ganancias. El mismo era del 34% del Impuesto sobre los créditos hasta 2017 y, a partir de 2018 se permite⁸, para los ejercicios que comiencen a partir del 1 de enero del 2018, computar el 33% tanto de los créditos como de los débitos. Consideramos que su eliminación o cómputo del 100% resulta fundamental para lograr mayor bancarización.

Adicionalmente, y aún cuando no se trata de un tema fiscal, es fundamental reducir el nivel de gastos y comisiones que cobran las entidades financieras. Después de todo, el verdadero negocio de los bancos debería ser captar la

⁸Decreto 409/2018

mayor cantidad de fondos de sus clientes para poder prestarlos a terceros y obteniendo como renta el diferencial entre la tasa activa y pasiva.

Ahora bien, dado todos estos incentivos, todavía es muy común encontrar comercios que no aceptan tarjetas por lo que hace falta una cuota mayor de fiscalización. Hoy en día con las nuevas tecnologías que permiten analizar los grandes volúmenes de datos es más fácil detectar un salto en la cadena de producción y distribución por lo que es una herramienta necesaria debe implementarse a lo largo de todo el sistema tributario.

Finalmente, respecto a la transparencia por parte de las autoridades para con los contribuyentes, consideramos que es necesaria mayor comunicación y publicidad del gasto público para que los ciudadanos sepan a qué se destina parte de la carga tributaria y generar así mayor conciencia en la población.

Reducción de exenciones y unificación de alícuotas

Con el fin de evitar el ahucamiento de la base imponible⁹ y mayor equidad, proponemos limitar las exenciones a aquellas esenciales y unificar las alícuotas para evitar saldos a favor técnicos en actividades que tienen compras gravadas al 21% y ventas al 10,5%, situación que se da actualmente en numerosos sectores de la economía como el agropecuario o la construcción, que acumulan cuantiosos saldos técnicos con un altísimo costo financiero.

Momento de generación

Otro problema que señalamos fue el costo financiero que se le presenta principalmente a las pequeñas y medianas empresas ya que muchas veces deben hacer frente a sus obligaciones fiscales generadas por débito fiscal aún sin haber recibido el pago. También aclaramos que la AFIP emitió regulaciones que ayudan a atenuar este problema al dar la opción de pago diferido del

⁹ Se denomina ahucamiento de la base al fenómeno que se produce cuando la gran cantidad de exenciones lesionan o reducen de manera significativa la recaudación.

tributo para las Pymes o la utilización de planes de pago para el resto de los contribuyentes. Sin embargo, cada empresa debería evaluar la conveniencia o no de adherirse a estos beneficios.

Sobre el particular proponemos evaluar la posibilidad de generar el hecho imponible con el pago de la compra o cobro de la venta, es decir aplicar un sistema regido por el principio del percibido, y no con la entrega del producto o generación de la factura o documento equivalente (principio del devengado). Cabe destacar que en el 2001 con la Ley 25.453 se facultó al Poder Ejecutivo para modificar la Ley de Impuesto al Valor Agregado *“en los aspectos necesarios tendientes a establecer que los débitos y créditos fiscales se imputen al período fiscal en que se perciba y/o pague total o parcialmente el precio de las operaciones gravadas, de acuerdo a la definición de percepción y pago que el mismo establezca a tal fin”*, sin embargo nunca fue reglamentado.

Diferenciación entre exportadores puros e impuros

Como hemos visto, la reciente reforma tributaria introdujo una serie de modificaciones en lo que concierne al tratamiento del IVA para las exportaciones con las cuales estamos de acuerdo dado que vislumbran una agilización en la devolución.

Por este motivo, solo queremos añadir que entendemos que sería importante diferenciar a los exportadores puros de aquellos impuros para que no estén sujetos a tener que cumplir con el transcurso de mínimo 6 períodos fiscales para pedir la devolución dado que de antemano sabemos que no generan IVA Débito Fiscal para computar los créditos contra este último.

Conclusión

El objetivo principal del presente trabajo consistió en determinar si el Impuesto al Valor Agregado constituye la mejor forma de gravar el consumo en la República Argentina o, si por el contrario, sería conveniente tener un sistema como el del Impuesto a las Ventas Minoristas. Para ello, nos propusimos analizar qué distorsiones ocasiona el IVA en su práctica dentro de nuestro país, cuáles son las diferencias con el IVM y qué mejoras se le pueden realizar al IVA en el caso que se considere un cambio abrupto sustituir dicho tributo.

Como pudimos observar, algunos inconvenientes del IVA se centran en i) la evasión y la deficiencia en la recaudación, ocasionadas por el incumplimiento de la equidad, la presencia de economía informal, la falta de transparencia y factibilidad de las normas tributarias y la carencia de una conciencia tributaria; ii) el costo financiero producido por el deber de ingresar el Débito Fiscal aún sin haberlo cobrado y iii) el sesgo anti-exportador y anti-inversión al generar grandes costos administrativos en el pedido de reembolso del Crédito Fiscal.

Al realizar una comparación con el Impuesto a las Ventas Minoristas, en la que tomamos 8 aspectos, notamos que:

- (a) El IVM es un impuesto mucho más sencillo de administrar dado que posee una menor cantidad de contribuyentes y por ende más económico;
- (b) El IVM tiene mayor probabilidad de ser evadido por no poder realizar controles cruzados sobre las compras;
- (c) El IVM posee pocas exenciones;
- (d) Al igual que el IVA, el IVM no permite imposición en cascada;
- (e) Tanto el IVA como el IVM trasladan el impuesto hacia adelante;

- (f) Un cambio en la tasa no produce inconvenientes en el IVM mientras que en el IVA puede ocasionar ventajas o desventajas;
- (g) Ambos impuestos se perfeccionan con el devengamiento del hecho imponible por lo que van en contra del principio de comodidad de pago;
y
- (h) El IVM alienta y facilita la exportación, que normalmente se realiza en la etapa industrial o mayorista, pues al no estar gravada por el impuesto, no existe necesidad de solicitar la devolución del impuesto correspondiente a las etapas anteriores.

Hasta aquí podemos decir que el gran problema que se presenta en el IVM es la facilidad de evasión que se puede presentar por alcanzar únicamente la etapa minorista pero entendemos que la informatización y el constante avance tecnológico que permite analizar grandes volúmenes de datos ayudarían a poder ejercer mayor control sobre la etapa final de la cadena productivo-distributiva (es decir, quienes venden a Consumidor Final).

De esta forma, concluimos que el IVM resultaría una buena alternativa para la imposición al consumo puesto que no genera mayores inconvenientes que el IVA sino que, por el contrario, mejora varios aspectos.

Sin embargo, entendemos que reemplazar un tributo por el otro no es una cuestión sencilla que pueda implementarse de un día al otro por lo que debería otorgarse a los contribuyentes un plazo razonable para que internalicen e instrumenten el nuevo impuesto, tal como sucedió con el IVA en su nacimiento: la ley que creó el tributo se publicó en diciembre de 1973 y comenzó a regir recién en enero de 1975.

Ahora bien, como fue comentado anteriormente, hemos analizado posibles modificaciones a la legislación y al sistema tributario por lo que entendemos que una alternativa a la sustitución del IVA podría ser la realización de los siguientes cambios para tornarlo mucho más simple y neutral:

- a) Reducción de exenciones de forma tal de evitar el ahuecamiento de la base imponible que existe actualmente;
- b) Unificación de las alícuotas, para evitar la generación de saldos a favor técnicos en actividades que tienen las compras al 21% y las ventas al 10,50%; y
- c) Simplificar el mecanismo de recupero de créditos fiscales por exportación y agilizar el recupero de saldos técnicos por inversiones en bienes de uso.¹⁰

Por último, queremos hacer énfasis en que, teniendo en cuenta las grandes discusiones sobre el Impuesto a los Ingresos Brutos por el terrible efecto distorsivo que produce por su carácter de tributo acumulativo (en cascada), proponemos el IVM para su utilización provincial o en el caso de continuar con el IVA a nivel nacional que sea utilizado además a nivel provincial.



Universidad de
San Andrés

¹⁰ En el capítulo IV hemos contemplado la posibilidad de crear un sistema totalmente bancarizado para evitar la evasión y el cambio del momento de generación del hecho imponible según el criterio del percibido, sin embargo en la conclusión las hemos dejado fuera puesto que, por un lado, entendemos que con las nuevas tecnologías se logrará un sistema bancarizado e informatizado y, por otro lado, implementar el criterio del percibido implica casi lo mismo que el reemplazo del IVA por el IVM.

Bibliografía

Libros y artículos

- Amaro Gómez, Richard L. 2018. IVA. Saldo técnico a favor. Devolución anticipada por inversiones. Buenos Aires: Errepar.
- Diez, Humberto P. 1997. Impuesto al Valor Agregado. Buenos Aires: Errepar.
- Domínguez, Sebastián M. 2018. Nuevo régimen de devolución del IVA por inversiones en bienes de uso.
- Due John F. Diseño y aplicación de impuestos al valor agregado: algunas cuestiones no resueltas.
- Enrique Jorge Reig: Efectos económicos no deseables en el IVA: su eliminación.
- Fenchietto, Ricardo. 2001. Impuesto al Valor Agregado: análisis económico, técnico y jurídico. Buenos Aires: La Ley
- Fernández Felices, Diego. Guardarucci, Isidro. Puig, Jorge. 2014. Impuestos y distribución del ingreso en Argentina: análisis y propuestas de reformas para el sistema tributario. Buenos Aires: Universidad Nacional de La Plata.
- García Vizcaíno, Catalina. 2009. Derecho Tributario: consideraciones económicas y jurídicas. Buenos Aires: Abeledo-Perrot
- Jarach, Dino. 1985. Finanzas Públicas y Derecho Tributario. Buenos Aires: Editorial Cangallo.
- Lamagrande, Alfredo J. 1991. Propuestas para reducir la Evasión Fiscal. Buenos Aires: Consejo Profesional de Ciencias Económicas.
- O' Connor, Ernesto A. 2006. Algunas consideraciones acerca de la eficiencia del IVA en la Argentina. UCA. Facultad de Ciencias Sociales y Económicas. Departamento de Economía. Documento de trabajo Nro. 10.
- Ricciardi, Mariano A. 2007. Análisis de eficiencia en el IVA y una propuesta para eliminar los impuestos distorsivos. II Congreso

Metropolitano de Ciencias Económicas. Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

- Torras, Luis. *Strategia*; Núm. 31 (2014); EADA Business School, Barcelona España.

Normativa y jurisprudencia

- Ley 27.430
- Ley 27.253
- Ley 25.453
- Ley 23.349
- Decreto 409/2018
- Decreto 354/2018
- Decreto 280/97
- Resolución General 4240/2018
- Quill Corp. v. North Dakota 1992
- South Dakota v. Wayfair Inc. 2018

Sitios Web

- AFIP. Anuario Estadísticas de Tributarías 2016. <http://www.afip.gob.ar/estudios/>. (consultado octubre 2017).
- Economipedia. El IVA en el mundo. <http://economipedia.com/ranking/el-iva-en-el-mundo.html>. (consultado en octubre 2017).
- Economipedia. Ranking del IVA en Latinoamérica. <http://economipedia.com/ranking/ranking-de-iva-en-latinoamerica.html>. (consultado en octubre 2017).
- OCDE. Estadísticas. <https://www.oecd.org/centrodemexico/estadisticas/>. (consultado en marzo 2018).
- VOX. *One chart shows the impact of the Supreme Court's big sales tax decision*. <https://www.vox.com/policy-and-politics/2018/6/21/17488472/south-dakota-wayfair-amazon-stock>. (consultado en julio 2018).
- Washington State, Budget & Policy Center <http://budgetandpolicy.org/schmudget/five-advantages-of-raising-the-sales-tax>. (consultado en julio 2018).