

**ANALISIS DE EFICIENCIA EN EL IVA Y UNA PROPUESTA PARA
ELIMINAR LOS IMPUESTOS DISTORSIVOS**

2° Congreso Metropolitano de Ciencias Económicas
Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 14 al 16 de Noviembre 2007

Área III: Tributación

Tema: "Como lograr un sistema tributario equitativo y eficiente"

Dr. C.P. Mariano A. Ricciardi, T° 294 F° 93

Docente (UCA)

Asesor UIGLP (Unión Industrial del Gran La Plata)

Asesor de Empresas Pymes – Estudio Ricciardi & Asoc.

Magíster en Economía (UCA)

Contador Público (UNLP)

Domicilio: Calle 45 Nro. 491, Piso 2, Dpto. D y E, La Plata CP 1900

Teléfono: 0221-4244678

Celular: 0221-155039637

marianoricciardi@ciudad.com.ar

mariano_ricciardi@uca.edu.ar

**ANALISIS DE EFICIENCIA EN EL IVA Y UNA PROPUESTA PARA
ELIMINAR LOS IMPUESTOS DISTORSIVOS**

2° Congreso Metropolitano de Ciencias Económicas
Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 14 al 16 de Noviembre 2007

Área III: Tributación

Tema: "Como lograr un sistema tributario equitativo y eficiente"

RESUMEN

En este trabajo se analiza la eficiencia en el IVA. Se define la relación entre eficiencia y equidad, y su relación con la eficiencia en la recaudación. Se observó que existe una gran diferencia en cuanto a los niveles de presión fiscal entre los países de Latinoamérica y la Unión Europea. Esto se debe en gran medida, por los problemas de eficiencia y transparencia que existen en los países de América Latina. Sin embargo, Argentina es uno de los países con más alta presión fiscal.

Se mencionan como una debilidad del IVA, al costo financiero que genera en el contribuyente, y las distorsiones que genera.

Dentro de los factores que inciden en la recaudación del IVA, los principales son: la actividad económica, la política tributaria, la percepción del riesgo por parte de los contribuyentes, y los costos administrativos del cumplimiento.

Con respecto a los índices de eficiencia construidos, se pudo obtener una medida de eficiencia en la recaudación. Se comprobó que luego de la crisis del 2001, ha aumentado la eficiencia en la recaudación del IVA, mejorando la eficiencia del sistema tributario y ha contribuido a disminuir la evasión.

Luego se comparó estos resultados obtenidos con los datos sobre evasión en el IVA en la Argentina. Se obtuvo que a medida que aumenta (disminuye) el porcentaje de evasión en el IVA, disminuye (aumenta) el índice de eficiencia en la recaudación, tal como lo dice la teoría económica.

El aumento en la eficiencia en el IVA tiene efectos en otros impuestos, ya que la alta evasión en el IVA ofrece incentivos a la evasión en cadena de otros impuestos (Imp. a las Ganancias, Ingresos Brutos, etc.). Por lo tanto, mejorando la eficiencia en el IVA, ya sea por captación de nuevos contribuyentes, o menor incumplimiento de los mismos, se obtiene un aumento de la eficiencia y disminución de la evasión de todo el sistema tributario.

Luego se definieron como Impuestos Distorsivos las Retenciones a las Exportaciones, y el Impuesto al cheque. Este tipo de impuestos provocan una pérdida de eficiencia económica, generando distorsiones en las decisiones de consumo e inversión. Estas distorsiones afectan el crecimiento a largo plazo de la economía, pese a provocar en el corto plazo una mejora relativa de la solvencia fiscal. Por este motivo es necesario establecer políticas de largo plazo con la voluntad de mejorar la solvencia intertemporal del sector público, y plantear un programa de reducción gradual de estos impuestos.

La propuesta que aquí se plantea consiste en remplazar gradualmente la recaudación proveniente de impuestos distorsivos, por aumentos en la recaudación sobre impuestos no distorsivos. Se plantean tres alternativas con diferente horizonte temporal (5, 8, y 10 años). Luego se detallan una serie de recomendaciones sobre los principales impuestos del sistema tributario (Impuesto a las Ganancias, IVA, y Bienes Personales) con la finalidad de mejorar la equidad y eficiencia. Por último, se detallan una serie de reformas administrativas e institucionales para cumplir con los objetivos anteriormente enunciados.

Es necesario seguir trabajando en mejoras en la recaudación, fiscalización, equidad, y educación tributaria, con el fin de disminuir la evasión, mejorar la eficiencia, y construir un sistema impositivo eficiente y equitativo.

INDICE

1. INTRODUCCION

2. EFICIENCIA Y RECAUDACION

3. ESTRUCTURA TRIBUTARIA ARGENTINA

4. CARACTERISTICAS GENERALES DEL IVA

4.1 El Costo Financiero del IVA

4.2 Distorsiones ocasionadas por el costo financiero del IVA

5. FACTORES QUE INCIDEN EN LA RECAUDACION DEL IVA

5.1 Actividad económica

5.2 Política Tributaria

5.3 Cumplimiento de las obligaciones tributarias

6. CONSTRUCCION DE UN INDICE DE EFICIENCIA DE LA RECAUDACION DEL IVA

6.1 Índice de eficiencia ajustado por el ciclo

6.2 Índice de eficiencia ajustado por tendencia

7. EFICIENCIA Y EVASION

8. UNA PROPUESTA PARA ELIMINAR LOS IMPUESTOS DISTORSIVOS

8.1 Impuestos distorsivos

8.2 Propuestas para reemplazar los Impuestos Distorsivos

8.3 Modificaciones sobre los Impuestos no Distorsivos

8.4 Reformas administrativas e institucionales

1. INTRODUCCION

Todos los impuestos en mayor o menor medida afectan los incentivos, y pueden alterar el comportamiento de los consumidores, productores o trabajadores, de tal forma que se reduce la eficiencia económica. Un sistema tributario ideal debería minimizar en la medida de lo posible los efectos negativos sobre la eficiencia económica.

Los costes de eficiencia de la aplicación de los impuestos fueron definidos por Adam Smith en su obra clásica *La riqueza de las Naciones* (1776), donde establecía que uno de los objetivos deseables de cualquier sistema impositivo era el hecho de que «no fuese costosa la recaudación de los impuestos y, que además, no desincentivara la actividad económica», objetivos largamente perseguidos pero que, como demuestra la historia, no siempre han sido alcanzados.

Por no desincentivar la actividad, se entiende que los impuestos no deben distorsionar las decisiones económicas de los individuos sujetos a gravamen. En la teoría de la Hacienda Pública la ineficiencia de la imposición se puede analizar a través del llamado “exceso de gravamen”, como cuantificación de la pérdida de utilidad que genera un impuesto distorsionante. El exceso de gravamen surge porque la pérdida de bienestar total que genera el impuesto en el individuo con la modificación en su comportamiento, es superior a la mera pérdida de bienestar producida por la disminución de la renta disponible que conlleva el pago del impuesto. El valor del exceso de gravamen que se genera por el efecto sustitución es mayor cuanto mayor sea el tipo impositivo y la elasticidad (Musgrave, 1986). Por ello, la relación de intercambio entre eficiencia y equidad no resulta tan sencilla para los gobiernos a la hora de diseñar su política fiscal.

El objetivo de equidad se puede intentar conseguir tanto a través de la política de ingresos como de gastos públicos, o mediante una combinación de ambas, ya que intentar conseguir la equidad exclusivamente por medio de los ingresos públicos, con tipos elevados, puede generar elevados costes de eficiencia económica al incrementarse el exceso de gravamen. Así, aquellos gobiernos que estén dispuestos a sacrificar eficiencia a favor de una mejor distribución de la renta optarán, sin duda, por sistemas impositivos más progresivos, mientras que aquellos que prefieran una mayor eficiencia o neutralidad lo harán por tipos más reducidos, dando un mayor protagonismo al gasto público. En definitiva, la equidad es un concepto de muy difícil valoración, pues la misma se puede referir a un momento determinado o a un período temporal más dilatado, pues determinados gastos-inversiones, como la sanidad y la educación requieren un período de tiempo para que puedan valorarse sus efectos.

El objetivo de las políticas de redistribución es lograr una mayor equidad entre los ciudadanos. En general, se suele equiparar la noción de equidad como sinónimo de justicia, y se asimilan ambas al concepto de igualdad. De esta forma la equidad puede ser evaluada atendiendo a la existencia o no de igualdad en condiciones de oportunidad y logros de ingreso.

Por lo tanto, al crear un sistema impositivo, equitativo desde una perspectiva de justicia, se debe cuidar que se cumplan dos principios:

- El Principio de Beneficio
- El Principio de Capacidad de Pago

El primero sigue un principio de mercado: los individuos que reciben el beneficio de un bien o servicio deben pagar el impuesto necesario para la provisión de ese bien o servicio. El segundo, por otro lado, hace referencia al tema de equidad, ya que sostiene que los individuos que tienen mayor capacidad de soportar la carga impositiva deben pagar más impuestos. Sobre éste último principio se basan los impuestos progresivos.

2. EFICIENCIA Y RECAUDACIÓN

La existencia de distorsiones provocadas por los impuestos afecta al nivel de ingresos públicos que los diferentes niveles de gobierno pueden obtener de sus sistemas impositivos. Sin embargo, estas distorsiones, en gran medida, ya están previstas en el diseño de los propios impuestos por lo que su coste recaudatorio ya está descontado.

Uno de los factores que influye en la mayor o menor tolerancia de la presión fiscal es el nivel de transparencia y eficiencia de la actuación de la Administración Tributaria. Cuanto mayor es la transparencia, mayor será la eficiencia de la actividad pública, —entendida como el cumplimiento de los objetivos perseguidos al menor coste posible—, y mayor será la equidad conseguida a través de la actividad pública. En consecuencia, mayor será la tolerancia a una mayor presión fiscal. En los siguientes cuadros, se puede ver la presión fiscal para los países de la Unión Europea y para América Latina.

Presión Fiscal en la Unión Europea

País	1995	2004	2005
Suecia	49,0%	50,2%	50,5%
Dinamarca	48,8%	47,6%	48,8%
Bélgica	43,8%	44,9%	45,2%
Finlandia	45,6%	44,6%	44,3%
Francia	42,7%	43,1%	43,4%
Austria	41,3%	43,0%	42,6%
Italia	40,1%	41,5%	40,6%
Alemania	39,8%	39,6%	38,7%
Republica Checa	36,2%	36,0%	36,6%
Reino Unido	35,4%	35,5%	36,0%
Grecia	32,6%	36,4%	35,1%
España	32,7%	34,0%	34,6%
Portugal	31,9%	35,1%	34,5%
Irlanda	33,1%	29,0%	30,2%
Promedio	39,5%	40,0%	40,1%

Fuente: Elaboración propia en base a Eurostat 2006.

Presión Fiscal en Latinoamérica

País	1995	2000	2004
Brasil	29,8%	32,5%	35,9%
Uruguay	23,1%	23,6%	24,0%
Argentina	20,3%	21,5%	26,3%
Costa Rica	17,5%	18,0%	19,2%
Chile	16,8%	17,8%	17,3%
Honduras	16,9%	17,0%	18,2%
Nicaragua	14,2%	17,4%	18,9%
Panamá	17,4%	16,0%	14,9%
Colombia	13,4%	14,1%	17,2%
Perú	15,4%	14,0%	14,9%
Bolivia	11,8%	20,5%	23,0%
Paraguay	12,0%	12,0%	13,3%
México	12,1%	12,1%	11,5%
Ecuador	11,6%	11,6%	13,7%
Promedio	16,6%	17,7%	19,4%

Fuente: elaboración propia en base a FMI, CEPAL.

Existe una gran diferencia en cuanto a los niveles de presión fiscal, en gran medida, por los problemas de eficiencia y transparencia que existen en América Latina. El promedio de presión fiscal en estos países es 14,9%, mientras que en los países europeos es 40%. La Argentina, junto con Brasil y Uruguay, son los países de mayor presión fiscal de América Latina, mientras que en la Europa son Suecia, Dinamarca, y Bélgica. Estas grandes diferencias se relacionan con la falta de eficiencia y transparencia. Se supone que a mayor transparencia y equidad de un sistema tributario, los ciudadanos estarán más dispuestos a tolerar una alta presión fiscal.

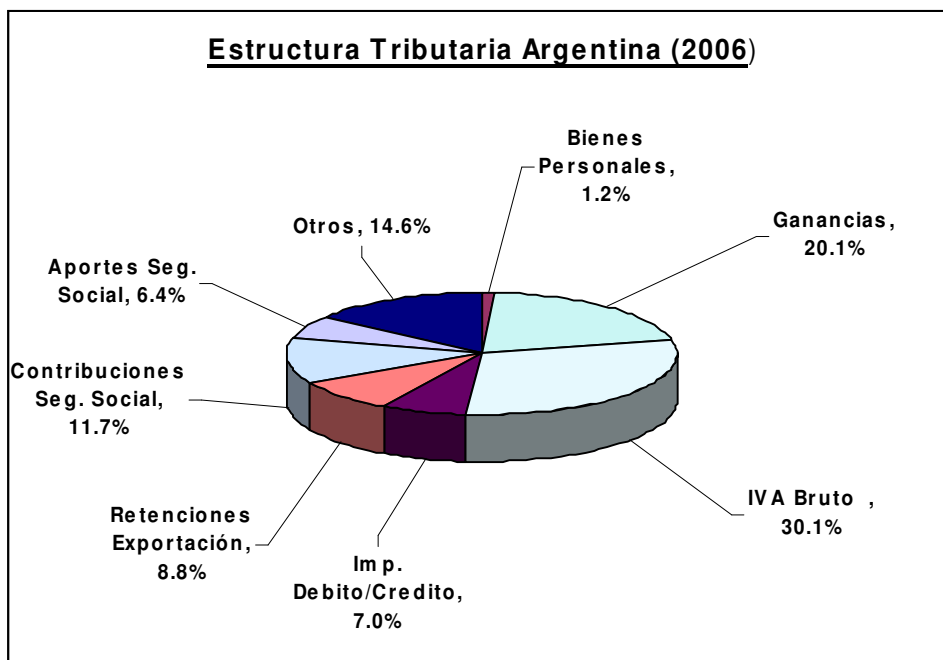
Por el contrario, cuando existe poca transparencia el nivel de eficiencia también será bajo, se alcanzará poca equidad y la tolerancia será escasa. Por lo tanto un incremento del tipo de gravamen puede que no genere un aumento en la recaudación esperada.

También podemos entender dentro del concepto de transparencia, referida al ámbito tributario, el hecho de que los impuestos sean claros, de fácil aplicación, coherentes, estables y que incorporen seguridad jurídica en su aplicación, pues sólo así el importe que cada uno está obligado a pagar será más cierto y habrá mayor seguridad jurídica para el ciudadano.

La complejidad tributaria, genera problemas de eficiencia, eficacia y disminución del bienestar por aumento del costo para el ciudadano y aumento de la evasión, con la consiguiente pérdida de ingresos para el Estado y para la sociedad. Las herramientas tecnológicas actuales permiten mejorar la eficacia de los sistemas tributarios rápida y sensiblemente. Facilitar el cumplimiento voluntario de las obligaciones fiscales así como reducir el coste indirecto derivado del cumplimiento de las mismas incide en la transparencia. El nivel de fraude en el sistema impositivo afecta directamente a la equidad del mismo, cuanto mayor sea el fraude menor equidad se conseguirá. Uno de los supuestos de este trabajo es que la ineficiencia en la recaudación afecta a la equidad y eficiencia del sistema.

3. ESTRUCTURA TRIBUTARIA ARGENTINA

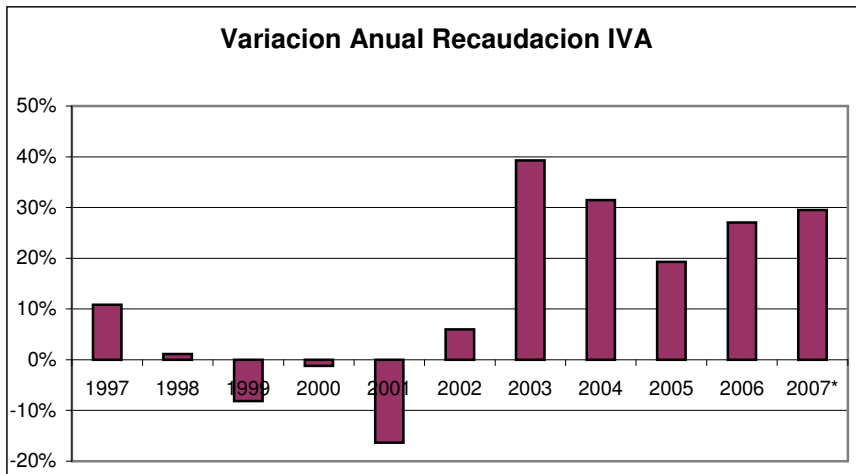
La estructura tributaria argentina se basa fundamentalmente en el Impuesto al Valor Agregado (IVA), el Impuesto a las Ganancias, y las Contribuciones a la Seguridad Social. La suma de estos impuestos representó aproximadamente el 85% de la recaudación nacional en 2000, mientras que en el 2006 significó apenas el 74%. Cabe destacar que a partir del 2001 se implementaron dos nuevos impuestos distorsivos, en respuesta a la reducción en la recaudación en el IVA. Estos son, el Impuesto al Débito y Crédito, y las Retenciones a las Exportaciones. En el 2006 estos dos impuestos representaron el 15,8% de la recaudación total.



Fuente: Elaboración propia en base a AFIP.

El IVA es el principal impuesto en la estructura tributaria nacional, que representa el 30,1% de la recaudación total. Mientras que la suma de las retenciones a las exportaciones y el impuesto sobre débitos y créditos, representa el 15,8% de la recaudación.

En cuanto a la evolución anual de la recaudación del IVA, este creció un 27% durante el 2006 en comparación con el 2005, y un 29,5% durante los primeros 6 meses del 2007.



* Año 2007 variación anual de Junio 2006 a Junio 2007

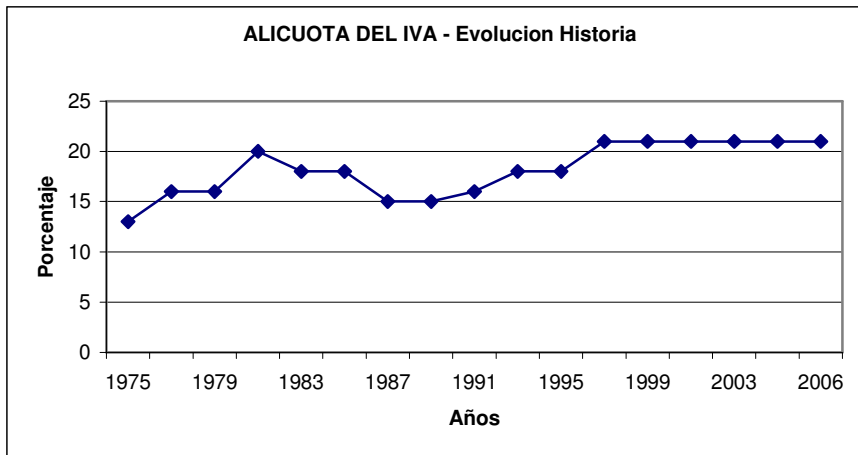
Fuente: Elaboración propia en base a AFIP

4. CARACTERÍSTICAS GENERALES DEL IVA

En el año 1975 comenzó a regir el Impuesto al Valor Agregado. Desde su establecimiento, se eximía a los productos de la canasta familiar con el objetivo de atenuar los efectos regresivos que podía provocar este tributo, pero con el transcurso de las sucesivas reformas introducidas en este impuesto se fue ampliando la base, de manera tal que se convirtió en un impuesto cada vez más regresivo, al afectar a los productos de primera necesidad.

El IVA surgió para evitar la distorsión de los impuestos a las ventas en cascada (turnover tax) que encarecían los costos de producción. Aunque no parece haber dudas de que el IVA es menos distorsivo que los impuestos en cascada, esto no implica que no genere ningún tipo de distorsión, o que aquéllas que genera sean insignificantes. Por el contrario, el IVA impone un costo financiero sobre los productores que se traslada hacia delante –en cascada- cuando las condiciones del mercado lo permiten.

La tasa aplicable también sufrió variaciones: con la reforma introducida en el año 1986 se unificó la alícuota general en el 18%, entre 1988 y 1992 se produjeron marchas y contramarchas llegando a descender hasta el 13% en 1990 para volver a subir hasta el 18% en 1992. A partir de abril de 1995 se incrementó la tasa hasta el 21% vigente en la actualidad.



Fuente: elaboración propia en base a MECON

Las reformas posteriores no han hecho más que aumentar la base imponible incorporando otros bienes o servicios al objeto gravado. Y a partir de diciembre de 1999 se eliminan ciertas exenciones, entre ellas las de transporte público de pasajeros y servicios médicos.

En la siguiente tabla se puede observar las distintas alícuotas del IVA en América Latina. La actual tasa del 21% es muy superior a la tasa promedio para estos países (14,4%).

Valores de IVA según países - 2005

País	Tasa
Argentina	21%
Bolivia	13%
Brasil	11%
Chile	19%
Colombia	16%
Costa Rica	13%
República Dominicana	8%
Ecuador	12%
El Salvador	13%
Guatemala	12%
Jamaica	15%
México	15%
Panamá	10%
Paraguay	10%
Perú	19%
Trinidad y Tobago	15%
Uruguay	23%
Venezuela	15%

Fuente: Elaboración propia en base a FMI

Según Llach (2001), el Impuesto al Valor Agregado, contra lo que dice la mayoría de la literatura, es un impuesto distorsivo, porque genera mayor costo

de producción en el país y distorsiona la asignación de recursos entre sectores. Entre esa "mayoría de la literatura" citada por Llach se encuentra, entre muchos otros, Oscar Libonatti (1998), quien afirma que la imposición al consumo "presenta la ventaja de ser económicamente más neutral o si se prefiere, menos distorsiva".

El IVA es un tributo a la venta de productos en todas las etapas de elaboración. Lo que lo distingue es que permite a las empresas computar los impuestos que pagan por los insumos materiales como créditos contra los que aplican a sus propias ventas. A diferencia de los impuestos a las ventas minoristas –que inciden solo en la etapa del consumidor final-, la recaudación se hace a lo largo del proceso de producción. A diferencia de un simple impuesto sobre el volumen de negocios – que grava todas las ventas, intermedias o finales – los productores pueden recuperar el importe que pagaron por los insumos. Como a final de cuentas no afecta al precio de los insumos, el IVA no distorsiona las decisiones de la empresa sobre la producción y no crea "cascada": no hay un "impuesto al impuesto", como sucede cuando en un mismo proceso se gravan tanto el insumo como el producto. Además, sus efectos son transparentes. Tienen que participar todas las compañías con un volumen de negocios anual a la venta final al consumidor. Pero en última instancia es el valor neto de esa venta final lo que sirve de base imponible, de modo que si funciona correctamente, el IVA es un impuesto sobre el consumo final. Hay otras maneras de gravar el consumo, como el impuesto a las ventas minoristas, pero el hecho de que el IVA se recaude a lo largo de la cadena de producción es una ventaja práctica considerable.

En un ejemplo sencillo, la empresa A vende su producto (que no requiere insumos materiales) por \$100 a la empresa B, que a su vez vende su producto por \$400 al consumidor final, ambas cifras sin incluir impuestos. Supongamos también que el IVA es del 10%. A le cobra a B \$110 y le remite al gobierno \$10 en impuestos. B le cobra al consumidor final \$440 y remite \$30 en impuestos: un impuesto sobre el producto de \$40 menos un crédito de \$10 por el impuesto cobrado por el insumo. El gobierno recauda así \$40. En cuanto al efecto económico, el impuesto equivale a un tributo del 10% sobre la venta final (no hay ningún incentivo tributario para que B cambie de método de producción ni para que las dos empresas se fusionen), pero en la práctica la recaudación es más eficaz.

Si por algún motivo A no le cobrara el impuesto a B, por ejemplo, el gobierno seguiría recibiendo \$40 de B (que no tendría ningún crédito para descontar del impuesto sobre el producto). Si A no cobrara el impuesto, el gobierno recibiría por lo menos los \$10 de A con el IVA. Con el impuesto a las ventas minoritarias, la recaudación sería cero.

4.1 EL COSTO FINANCIERO DEL IVA

Al efectuar una compra de un insumo intermedio, las empresas realizan un anticipo al estado, el cual les genera un costo financiero cuyo monto, por empresa, viene definido por la siguiente fórmula:

$$CF = \sum \{t c [(1+i)^s - 1]\}$$

Donde:

t es la alícuota del IVA

c el monto de cada compra del insumo o bien de capital

i la tasa de interés

s el tiempo entre la compra (c) y el cobro de la venta del producto final

Este costo se va trasladando para adelante a lo largo del proceso productivo y, por lo tanto, el costo financiero directo para una empresa no capta los arrastres de dicho costo en los insumos que compra la empresa. Es decir que para estimar el costo financiero a nivel macroeconómico es necesario utilizar la matriz insumo-producto.

Al observar la fórmula del costo financiero, salta a la vista que el mismo depende positivamente de la tasa de interés. Por lo que en países como Argentina donde la tasa de interés es alta, la magnitud del costo financiero que genera el IVA es importante. Por otra parte, cuanto mayor es el tiempo transcurrido entre la compra de los insumos y la venta del producto final, mayor es el costo financiero. Por último, como era de esperar, la magnitud del mismo, depende de la alícuota del IVA, siendo la misma en Argentina del 21%, una de las más altas del mundo.

Desde el punto de vista del gobierno, la existencia del costo financiero representa un incremento en la recaudación en forma de un préstamo que los contribuyentes le otorgan y que en algunas ocasiones nunca es devuelto. A su vez, cuando la economía crece, también lo hace el monto del préstamo de los contribuyentes al gobierno.

4.2 DISTORSIONES OCASIONADAS POR EL COSTO FINANCIERO DEL IVA

En la práctica, a través del costo financiero, el IVA genera distorsiones sobre la normal asignación de recursos en la economía. Estas distorsiones pueden ser clasificadas en evitables e inevitables.

4.2.1 Evitables

Dentro de las distorsiones evitables generadas por el IVA, se encuentran aquellas llamadas anti-inversiones por un lado y anti-exportaciones por el otro.

- Distorsión anti-inversiones. La inversión es una de las actividades económicas más afectadas por la distorsión financiera del IVA. Cuanto más próxima a lo instantáneo sea la devolución del IVA inversión, menor será la distorsión anti-inversión generada por este impuesto.

- Distorsión anti-exportaciones. Ya que al estar desgravadas las exportaciones pero no así sus compras, el problema del retardo en las devoluciones también afecta negativamente la rentabilidad de las actividades exportadoras.

La solución a estos problemas consistiría en la instantánea devolución del IVA inversión y del IVA correspondiente a las compras de los exportadores. En un trabajo de Llach (2001), se plantea una reducción de la alícuota del IVA al 11%

y la creación de un impuesto provincial a las ventas finales, y de esta manera obtener una reducción significativa en el costo financiero del IVA.

4.2.2 Inevitables

Existen ciertas distorsiones que son inherentes a la naturaleza del IVA y por lo tanto son inevitables, mientras el IVA forme parte del sistema tributario. Sin embargo, cuanto menor sea la alícuota de este impuesto, menores serán las distorsiones.

- Distorsión en contra de los procesos largos. Cuanto más largos son los procesos productivos, mayor será la distorsión, dado que mayor será el costo financiero.
- Distorsión en contra de la utilización de los insumos complementarios de la tierra. Puesto que la tierra no paga IVA y sí los insumos complementarios, la distorsión del IVA alienta los procesos agropecuarios más intensivos en tierra.
- Distorsión en contra de las pequeñas y medianas empresas y en contra de las empresas nacionales. Tanto las empresas nacionales, respecto de las transnacionales, como las empresas pequeñas y medianas, respecto de las grandes, enfrentan normalmente tasas de interés más altas. Dado que el costo financiero generado por el IVA depende de la tasa de interés, entonces éstas resultan mucho más afectadas por la distorsión financiera del IVA.

5. FACTORES QUE INCIDEN EN LA RECAUDACION DEL IVA

5.1 Actividad económica

El IVA es un impuesto sobre el consumo final y su recaudación es flexible a los cambios en esta variable. Existe una alta correlación entre estas variables, donde el monto consumido en el período $t-1$, está relacionado con lo recaudado en el período t .

5.2 Política Tributaria

La Política Tributaria puede disponer cambios que afecten tanto a la base imponible como a las tasas aplicables al IVA. La base imponible puede verse afectada por la incorporación o eliminación de bienes y servicios gravables y también por la incorporación o eliminación de otros impuestos que graven la enajenación de bienes o la prestación de servicios. Los cambios en las tasas de IVA provocan cambios en la recaudación de diverso signo. En principio, el aumento en una tasa impositiva provoca que la recaudación aumente, al estar la base imponible gravada con una alícuota mayor. Pero también hay un efecto negativo sobre la recaudación, consecuencia de un probable aumento en los precios de los bienes y servicios afectados, cuya demanda puede verse reprimida. El resultado neto es incierto y depende de las características de cada mercado, pero en general se plantea que el aumento en la recaudación no es proporcional al aumento en la alícuota del impuesto, en tanto se producen pérdidas de eficiencia.

5.3 Cumplimiento de las obligaciones tributarias

Es el cumplimiento de la normativa tributaria por parte de los contribuyentes. La contra cara del cumplimiento es la evasión y la elusión fiscal. A continuación se enumeran los factores que afectan al cumplimiento.

5.3.1 Disposición a tomar riesgos por parte de los contribuyentes

Es el riesgo que corre un contribuyente cuando decide evadir sus obligaciones tributarias. La mayor o menor aversión al riesgo de parte de los individuos es un componente estrictamente subjetivo. No obstante, este trabajo supone que para cada individuo el nivel de aversión al riesgo no es constante, sino que se ve afectado por el contexto económico. Es decir, cuando la economía está en auge, los individuos, en promedio, tienen una menor disposición a tomar riesgos debido a que bajo tal circunstancia la evasión puede resultar una estrategia menos atractiva para asegurar cierto nivel de rentabilidad. Por el contrario, si la economía está transitando por una fase de depresión, la evasión puede ser vista como una estrategia de supervivencia más aceptada, aumentando así, la disposición a tomar riesgos promedio por parte de los contribuyentes.

5.3.2 Percepción del riesgo por parte de los contribuyentes

Se refiere a la probabilidad de detección (de la evasión fiscal) que percibe el contribuyente. Se vincula directamente a la eficacia de la Administración Tributaria.

La hipótesis del trabajo, es que un mayor esfuerzo por parte de la Administración Tributaria debería conducir a un nivel de riesgo superior percibido por parte de los contribuyentes. Por esfuerzo de la Administración Tributaria se entiende a todas las actividades que ésta desarrolla y que pueden afectar a esta dimensión: actividades de fiscalización y control, acciones de cobro coactivo, comunicaciones directas a los contribuyentes, y actividades coordinadas con otras organizaciones del Estado.

Es necesario descomponer el riesgo en: *percepción de riesgo* y *riesgo real*. El riesgo real es la capacidad de la Administración Tributaria para realizar inspecciones masiva y en profundidad. Mientras que la percepción del riesgo por parte del contribuyente (o riesgo aparente) depende en gran medida de la difusión que la Administración Tributaria realiza sobre sus propias acciones; a vía de ejemplo, el anuncio de un cambio en la tecnología utilizada o, citando un caso más concreto, una reforma que otorga mas poderes al ente recaudador, con lo cual, aumenta la percepción de riesgo del contribuyente.

5.3.3 Costos administrativos del cumplimiento

Cumplir con las obligaciones tributarias tiene costos para el contribuyente: informarse sobre la normativa tributaria y sobre los procedimientos a seguir en la liquidación de los impuestos, completar las declaraciones, dedicar tiempo y recursos humanos al cumplimiento y en algunos casos contratar asesores tributarios.

Sobre estos costos de cumplimiento influyen tanto las características de la legislación tributaria (a mayor complejidad mayor costo para el contribuyente) como las facilidades que pueda ofrecer la Administración Tributaria. Por

ejemplo, las facilidades que podría ofrecer al contribuyente (información, asesoramiento) y la tecnología y personal disponible para agilizar los trámites.

Es muy común que las Administraciones Tributarias desplacen ciertas tareas que le son propias hacia los contribuyentes, y de esta forma aumentar sus costos. Por ejemplo, los esquemas de retención/percepción por los cuales se les obliga a ciertos contribuyentes a retener el impuesto.

Estos costos de cumplimiento son regresivos, en el sentido que su incidencia aumenta cuando disminuye el tamaño del contribuyente.

5.3.4 Estructura de incentivos

Existe un conjunto de factores que influyen en las decisiones de evasión, alentándola o inhibiéndola. Las sanciones previstas en caso de fraude o evasión fiscal constituyen un sistema de premios y castigos. Se supone que cuanto más severas sean estas sanciones, más grande es el desincentivo a evadir; sin embargo, Jorratt (1996) señala que las sanciones elevadas pueden alentar la corrupción, puesto que la negociación entre contribuyente y fiscalizador se hace más rentable para ambas partes. Asimismo, también importa el rigor con el que estas sanciones sean aplicadas y el tiempo que transcurre entre el delito y la aplicación del castigo.

Por otra parte, la mayor o menor complejidad del sistema tributario y en particular, en este caso, de la legislación del IVA, también influye sobre los incentivos a evadir. En comparación con otros tributos, el IVA se caracteriza por ser un impuesto sencillo, no obstante, hay aspectos que pueden complicar su liquidación, como la existencia de multiplicidad de tasas, exenciones al impuesto y distintos regímenes de liquidación. Estos aspectos le incrementan al contribuyente la dificultad para cumplir con sus obligaciones tributarias y en consecuencia sus costos de cumplimiento.

También influye en los incentivos a evadir la mayor o menor aceptación del sistema tributario por parte de los contribuyentes. Si el sistema tributario impone una carga excesiva para la sociedad, puede ser visto como injusto o expropiatorio. La equidad del sistema también es un aspecto sensible e incide en los incentivos a cumplir con las obligaciones tributarias.

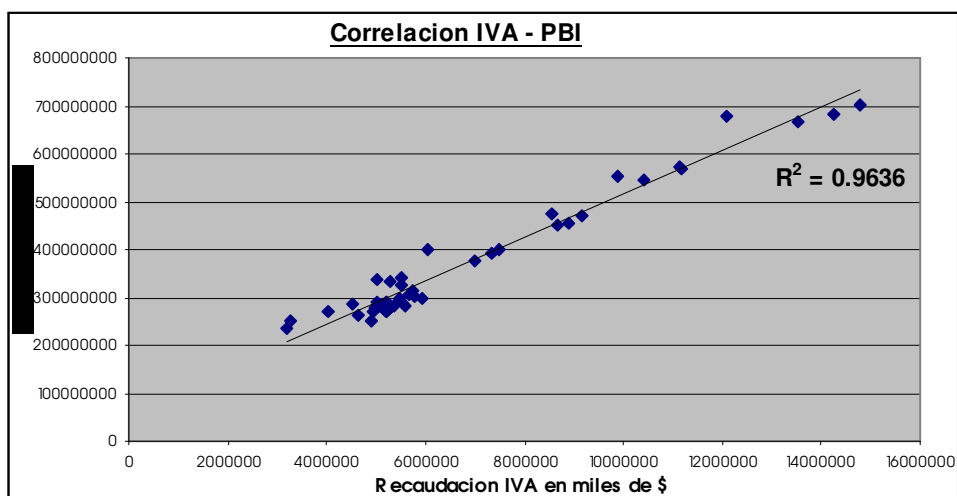
Por último, la opinión que los contribuyentes tengan del destino de los impuestos, de la racionalidad con la que se gastan los ingresos públicos, de la pertinencia de los bienes y servicios públicos financiados, son aspectos que también hacen más o menos aceptable al sistema frente a los contribuyentes.

6. CONSTRUCCION DE UN INDICE DE EFICIENCIA DE LA RECAUDACION DEL IVA

Para la construcción de un índice de eficiencia en la recaudación del IVA, se puede utilizar la comparación entre la evolución de la actividad económica (PBI) y la evolución de la recaudación del IVA.

Cabe aclarar que este estudio analiza únicamente la eficiencia en la recaudación del IVA, y en principio, no debería esperarse que la eficiencia en la recaudación total se desenvuelva de la misma manera, aunque es probable que siga la misma tendencia.

El IVA es el impuesto más importante en la estructura impositiva. Es un impuesto indirecto, que finalmente graba el consumo, y su liquidación es flexible a los cambios en esta variable. Si la base imponible del IVA fuese la totalidad del consumo final, la recaudación del impuesto debería responder en forma proporcional a los cambios en el consumo. Pero como en nuestro país existen exenciones a varios conjuntos de bienes y servicios, puede ocurrir que el consumo aumente y la recaudación no. Este sería el caso si el aumento del consumo proviene de bienes y servicios no alcanzados por el impuesto. Por este motivo, en este estudio tomaremos como variable explicativa al Producto Bruto Interno en reemplazo de la variable consumo final. A continuación se puede ver la alta correlación que existe entre esta variable y el nivel de actividad económica.



Fuente: Elaboración propia en base a INDEC, AFIP

El IVA es un impuesto de liquidación mensual. De este modo, la recaudación por IVA en el mes "t" está indicando como pudo haber sido el gasto de consumo final en el mes "t-1". Por este motivo la recaudación es rezagada un mes para su contraste con el PBI. Para este estudio se toma en cuenta la recaudación bruta sin distinguir entre aquellas obligaciones tributarias que han sido canceladas con dinero o con certificados de crédito.

En cuanto a la medida de eficiencia, ésta incluye la función de la AFIP como órgano de recaudación, y la función de fiscalizar el cumplimiento de los contribuyentes. Ambas funciones impactan sobre el resultado de la recaudación.

Para la construcción del índice, se entiende a la evasión de impuestos como una realidad, y por lo tanto, se postula que una variación de la recaudación efectiva por encima de la esperada debe interpretarse como una mejora en la eficiencia. Esta mejora puede ser por dos motivos:

- Captación de nuevos contribuyentes
- Menor incumplimiento de los contribuyentes

El primer caso, se trata de aquellos que evaden impuestos estando fuera del sistema, y el segundo, corresponde a aquellos contribuyentes que difieren temporalmente el pago de impuestos, es decir, se encuentran en mora.

Se espera que el índice de eficiencia en la recaudación aumente a medida que disminuye el grado de evasión.

Se utilizaron series trimestrales del PBI y de la recaudación bruta del IVA para el periodo comprendido entre el primer trimestre de 1996 y primer trimestre de 2007. El total de observaciones de estudio fue de 45 trimestres.

Estas series fueron desestacionalizadas, aislando el componente estacional. Se utilizo el modelo ARIMA X11 del software Eviews 5.0. Se construyeron dos índices: uno ajustado por el ciclo económico, y otro sobre la tendencia del IVA.

6.1 INDICE DE EFICIENCIA AJUSTADO POR EL CICLO

Este índice mide la eficiencia de la recaudación, ajustando la recaudación del IVA por su elasticidad respecto al PBI y por el ciclo económico. Este último ajuste implica tener en cuenta la distancia relativa del PBI respecto a su nivel de tendencia. El PBI de tendencia puede interpretarse como el PBI potencial, y la diferencia entre éste y el observado se aproxima al componente cíclico de la actividad económica. De este modo, cuando el PBI observado se encuentra por encima del PBI de tendencia la economía se encuentra en una fase expansiva. En caso contrario, se encuentra en una fase recesiva.

Para utilizar el PBI de tendencia se aplico el filtro Hodrick-Prescott a la serie del PBI desestacionalizada anteriormente. Se utilizo un valor de 1600 para el parámetro del filtro.

La expresión analítica para el índice de recaudación de IVA ajustado por el ciclo es la siguiente:

$$IVA_t^A = IVA_t \left[1 - \varepsilon \left(\frac{PBI_t - PBI_t^T}{PBI_t^T} \right) \right]$$

Donde:

IVA_t^A es el valor en el período t del índice de recaudación de IVA ajustado por el ciclo del PBI.

IVA_t es el valor en el período t de la recaudación real del IVA.

ε es el valor de la elasticidad IVA – PBI.

PBI_t^T es el valor en el período t del PBI de tendencia.

PBI_t es el valor en el período t del PBI observado.

Antes de continuar es necesario hacer unas aclaraciones sobre ε . Esta variable mide la sensibilidad de la recaudación del IVA ante cambios en el nivel de Producto Bruto Interno. Se estimo a través del siguiente modelo econométrico:

$$IVA_t = \alpha \cdot PBI_t^\beta$$

Al momento de construir un modelo econométrico se convierte la relación funcional en una función lineal aplicando logaritmos naturales de esta manera.

$$\ln IVA_t = \ln \alpha + \beta \ln PBI_t + \mu_t$$

Donde:

$\ln IVA_t$ es el logaritmo natural de la recaudación de IVA en el trimestre t.

$\ln \alpha$ es el logaritmo natural de α (constante).

μ_t es el término de error para el trimestre t.

β es la elasticidad IVA – PBI (constante).

$\ln PBI_t$ es el logaritmo natural de PBI en el trimestre t.

A continuación se presentan los resultados de la estimación de la ecuación a través de modelo de mínimos cuadrados ordinarios (MCO):

Dependent Variable: LOG(IVASA)

Method: Least Squares

Sample: 1996:1 2007:1

Included observations: 45

Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
C	-5.943189	0.558136	-1.064829	0.0000
LOG(PBISA)	1.150522	0.043665	2.634889	0.0000
R-squared	0.941676	Mean dependent var		8.758786
Adjusted R-squared	0.940320	S.D. dependent var		0.369780
S.E. of regression	0.090336	Akaike info criterion		-1.927145
Sum squared resid	0.350902	Schwarz criterion		-1.846849
Log likelihood	4.536.077	F-statistic		6.942640
Durbin-Watson stat	0.241247	Prob(F-statistic)		0.000000

El valor de la elasticidad de la recaudación del IVA es de 1,15.

Este valor indica cuanto varia la recaudación del IVA ante cambios en el PBI, manteniendo constante la estructura tributaria.

Algunos autores afirman que esta elasticidad contempla los cambios en la aversión al riesgo de los contribuyentes ante cambios en el nivel de actividad económica. Es razonable esperar que la aversión al riesgo tenga una relación positiva con el PBI, ya que en etapas de baja actividad económica la evasión puede ser una estrategia de supervivencia, pero en un contexto de crecimiento debería esperarse que los contribuyentes aumenten su aversión al riesgo de ser inspeccionados.

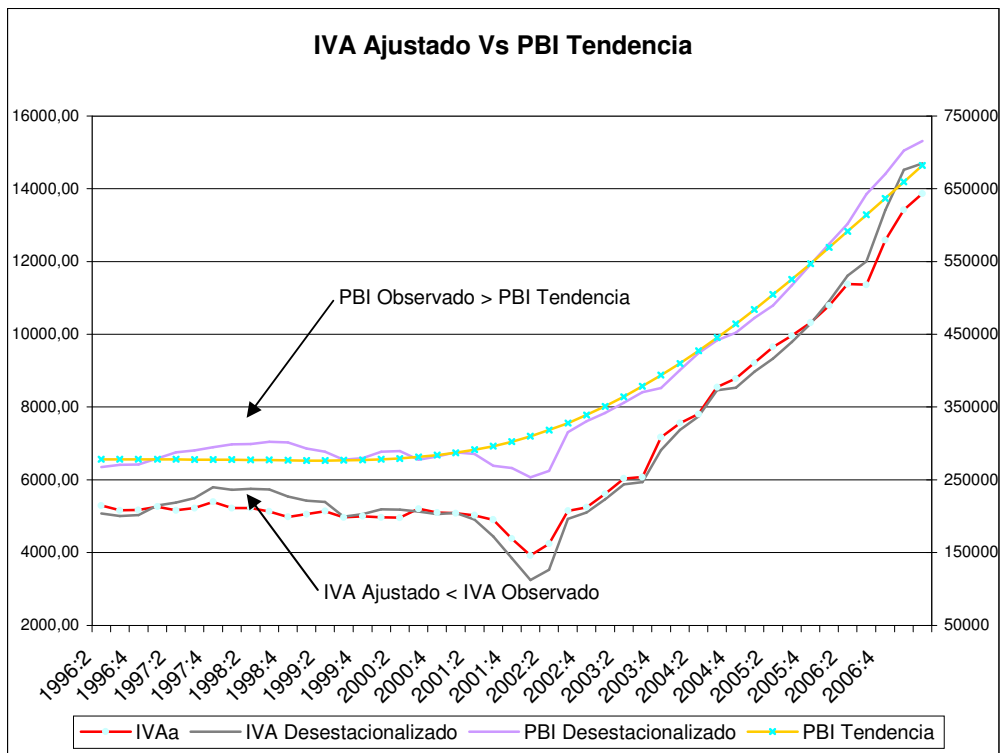
Con un valor de elasticidad positivo, la fórmula de IVA ajustado por el ciclo implica que:

Si $PBI_t > PBI_t^T$ entonces $IVA_t^A < IVA_t$,

Si $PBI_t < PBI_t^T$ entonces $IVA_t^A > IVA_t$,

Si $PBI_t = PBI_t^T$ entonces $IVA_t^A = IVA_t$,

Gráficamente se puede ver que el IVA ajustado por el ciclo se ubica por debajo (encima) del IVA observado cuando el PBI observado está por encima (debajo) de su nivel de tendencia.



Fuente: Elaboración propia en base a AFIP, INDEC.

El valor que toma el índice de eficiencia para un período t dado se formula de la siguiente manera:

$$\text{Índice de Eficiencia ajustado por ciclo } t = \left[\frac{(\text{IVA}_t^A / \text{PBI}_t^T)}{(\text{IVA}_{\text{base}}^A / \text{PBI}_{\text{base}}^T)} \right] \times 100$$

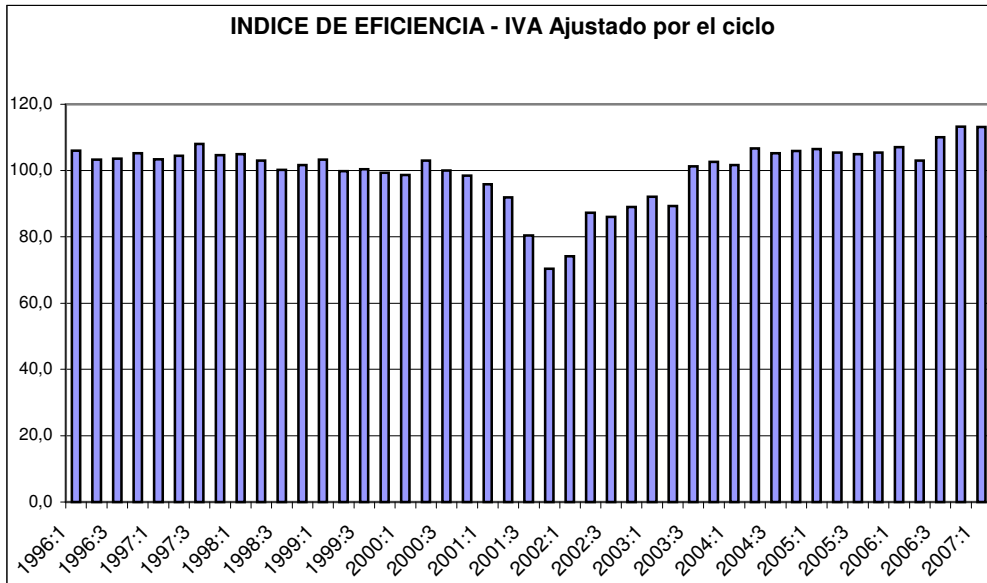
Donde los subíndices "base" indican los valores de los índices en el período tomado como base.

La expresión $[(\text{IVA}_t^T / \text{PBI}_t^T) / (\text{IVA}_{\text{base}}^A / \text{PBI}_{\text{base}}^T)]$ representa la relación de la presión del IVA ajustado por el ciclo sobre el PBI de tendencia del período t con la del período base. Esta relación es mayor (menor) a la unidad si esta presión tributaria aumentó (disminuyó) entre un período y el otro.

De acuerdo al comportamiento descrito del IVA ajustado por el ciclo, el valor del índice de eficiencia es "castigado" en fases de auge del ciclo y es "compensado" en fases de depresión y recuperación. Observando el gráfico anterior, el IVA ajustado por el ciclo comienza a estar sistemáticamente por encima del IVA observado a partir del segundo trimestre de 2001. De la misma manera, el PBI Observado comienza a estar por debajo del PBI de tendencia, coincidiendo con la fase de depresión del ciclo económico.

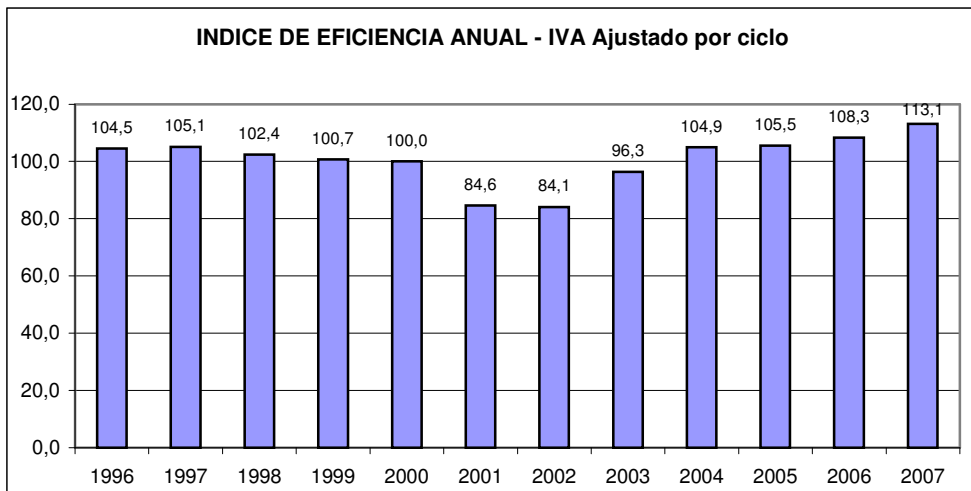
El período base elegido corresponde al promedio de los valores trimestrales del índice respectivo para el año 2000.

En el siguiente gráfico se pueden ver los resultados del índice de eficiencia en la recaudación del IVA a través del método de ajuste por el ciclo económico y la elasticidad de la recaudación.



Fuente: Elaboración propia en base a AFIP, INDEC.

El siguiente grafico contiene los promedios anuales que surgen de operar con las series trimestrales.

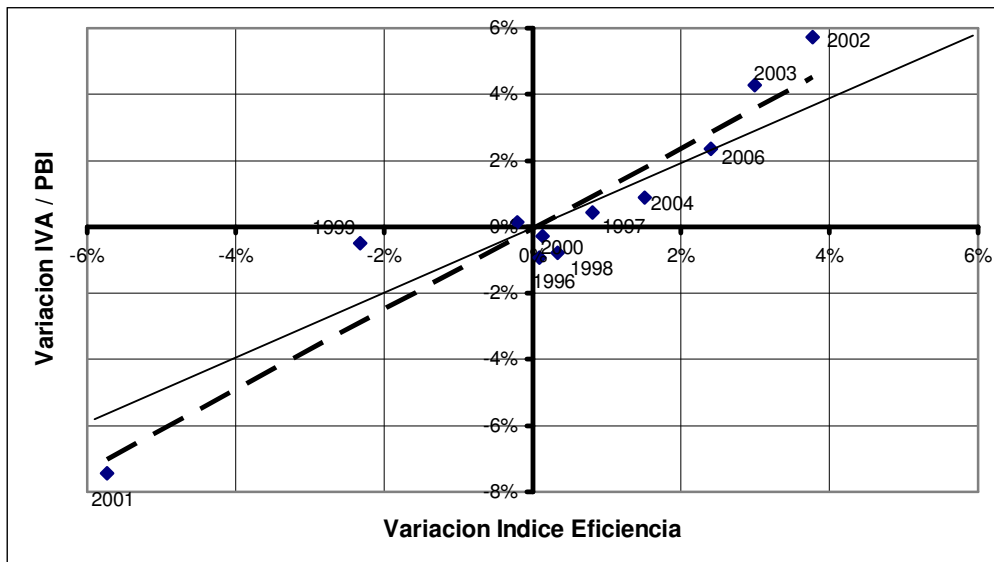


Fuente: Elaboración propia en base a AFIP, INDEC.

Se puede ver claramente una caída en los niveles de eficiencia con la crisis del 2001, y un crecimiento de los índices de eficiencia desde el año 2002 en adelante.

Una manera de constatar la importancia del ajuste por ciclo, es comparar la variación anual de la presión del IVA sobre el PBI (ambas series originales, sin ajustes por el ciclo) y compararlas con la variación anual del índice de eficiencia construido.

La correlación entre la variación del IVA / PBI y la variación del índice de eficiencia es bastante alta y positiva, aproximadamente 0,9. En el siguiente grafico de dispersión se pueden ver los resultados.



Fuente: Elaboración propia en base a AFIP, INDEC.

La línea punteada representa la tendencia de la nube de puntos. Si se compara esta con la recta de 45°, se puede ver que la línea de tendencia es más empinada, indicando que las variaciones en la presión IVA / PBI sin ajuste por ciclo, son más grandes que las variaciones del índice de eficiencia. Esto se debe al efecto que produce el ajuste por el ciclo económico, alisar las variaciones.

6.2 INDICE DE EFICIENCIA AJUSTADO POR TENDENCIA

Este índice mide la evolución de la recaudación en el IVA de tendencia sobre el Producto Interno Bruto de tendencia.

$$\text{Índice de Eficiencia Tendencia } t = \left[\frac{(\text{IVA}_t^T / \text{PBI}_t^T)}{(\text{IVA}_{base}^A / \text{PBI}_{base}^T)} \right] \times 100$$

Donde:

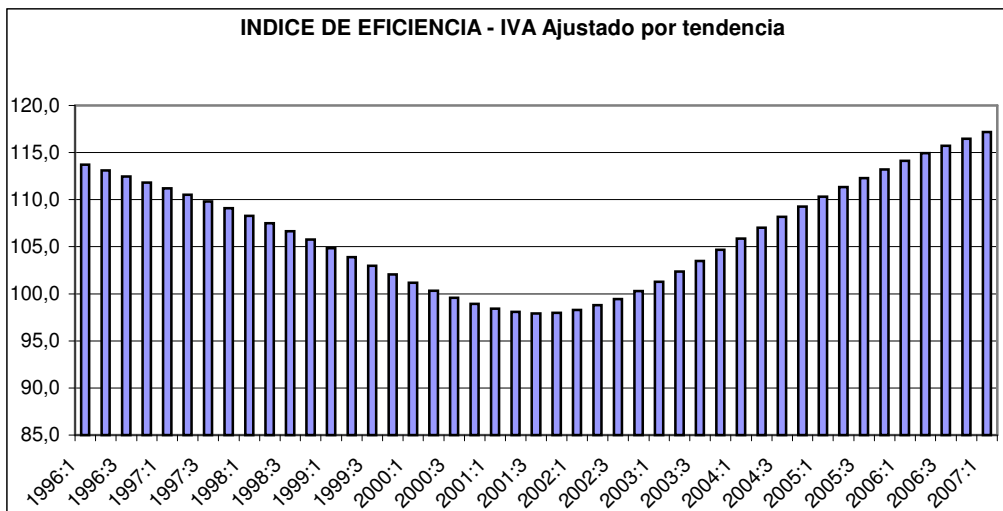
IVA_t^T es el valor en el período t del índice de recaudación de IVA de tendencia.

PBI_t^T es el valor en el período t del PBI de tendencia.

Los subíndices "base" indican los valores de los índices en el período tomado como base.

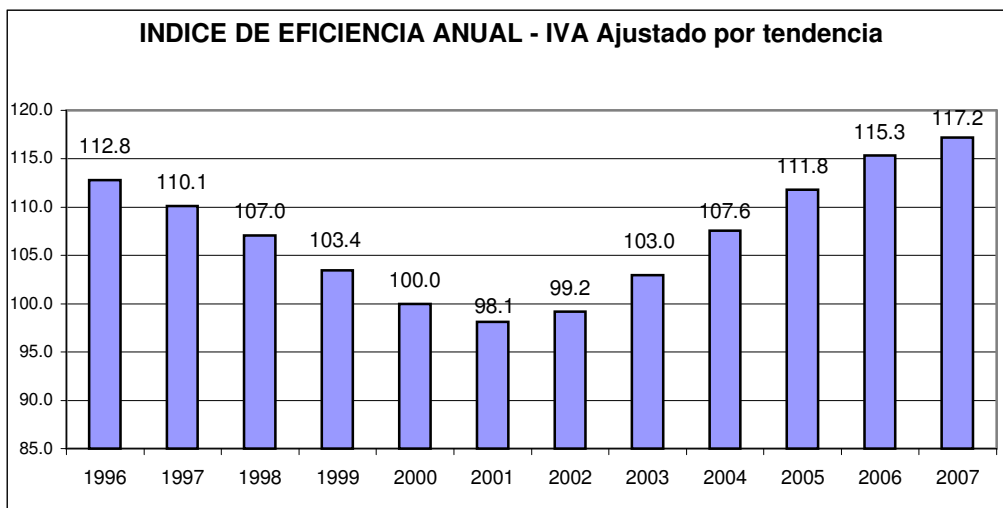
El período base elegido corresponde al promedio de los valores trimestrales del índice respectivo para el año 2000.

En el siguiente gráfico se pueden ver los resultados del índice de eficiencia en la recaudación del IVA a través del método de ajuste por la tendencia del IVA y el PBI.



Fuente: Elaboración propia en base a AFIP, INDEC.

El siguiente grafico contiene los promedios anuales que surgen de operar con las series trimestrales.



Fuente: Elaboración propia en base a AFIP, INDEC.

Ambos índices dan resultados similares, que se contrastan con los resultados esperados y la teoría económica. En las fases de depresión del ciclo económico, se observa un marcado descenso de la eficiencia en la recaudación, mientras que en las fases de recuperación y expansión de la economía existe un aumento en la eficiencia. Al mismo tiempo, estos valores coinciden con una disminución (aumento) en la evasión fiscal, a medida que aumenta (disminuye) la eficiencia en la recaudación.

En cuanto a las limitaciones que presentan, cabe destacar que en el índice de eficiencia ajustado por ciclo económico, la magnitud del ajuste por el ciclo depende del valor que asuma la elasticidad de la recaudación IVA – PBI. Cuanto mas alta sea esta elasticidad, mayor será el ajuste por el ciclo y mayores serán los valores del índice que corresponden a los periodos de crisis

económica. El valor de la elasticidad que se obtuvo en este estudio es similar al obtenido en un estudio reciente de la AFIP¹.

7. EFICIENCIA Y EVASION

Desde el punto de vista económico, la evasión genera efectos negativos en términos de equidad horizontal y eficiencia asignativa.

La equidad horizontal se ve afectada ya que los que evaden impuestos se auto discriminan positivamente respecto de los que tributan, cuando ambos están en igualdad de circunstancias y obligaciones respecto a la tributación.

La eficiencia paretiana también se ve afectada pues los que no pagan los impuestos que les corresponden enfrentan una menor restricción presupuestaria que la que tendrían si lo hiciesen, por lo tanto, expanden su nivel de actividad a niveles subóptimos respecto del óptimo social. Por otra parte en el caso concreto de un impuesto general a los consumos tipo IVA, el hecho que unos cumplan y otros evadan implica que el impuesto termina convirtiéndose en un tributo selectivo con la consecuente carga excedente (Macón, 2002), excepto que se trate de bienes o servicios con demanda perfectamente inelástica.

Según O'Connor (2006), el grado de desarrollo de los países esta inversamente correlacionado con la evasión en el IVA, y con la evasión en general, por eso en todos los países subdesarrollados la economía informal y la evasión son mayores.

Algunos factores determinantes de la evasión fiscal según distintas teorías y modelos de análisis económico y no económico son:

- a) La magnitud de las alícuotas impositivas, en cuanto a que a mayores tipos impositivos mayor evasión.
- b) El riesgo a ser fiscalizado, en el sentido que a mayor probabilidad de fiscalización menor propensión a evadir.
- c) La magnitud de las sanciones (multas y penas privativas de la libertad), disminuyendo la propensión a evadir ante aumentos de las penas.
- d) La equidad del sistema tributario, en cuanto que a mayor equidad menor propensión al fraude.
- e) La actitud social hacia quienes no pagan, disminuyendo la propensión a la evasión ante una mayor reprobación social.
- f) La relación de intercambio entre las prestaciones públicas y las obligaciones tributarias, en particular en casos de comparación con otros contribuyentes, decreciendo la propensión al fraude ante un aumento de los beneficios individuales que se perciben de las prestaciones públicas.
- g) La falta de valoración positiva de los bienes sociales financiados por los tributos.
- h) La moral media de la sociedad.

Merece una breve y específica mención la creciente necesidad de intensificar las acciones gubernamentales en el camino de una mayor educación tributaria que cree conciencia de los efectos negativos que produce la evasión, lo que

¹ En el trabajo de Salim J. "Proyección, acompañamiento y análisis de la recaudación tributaria" (2006.) AFIP, se obtuvo como coeficiente de elasticidad de la recaudación IVA – PBI el valor 1,21.

podría inducir algún cambio al menos en términos de los puntos e), g) e h) de los factores antes citados.

El problema de la evasión surge cuando un sector tiene una mayor capacidad de evasión que otros (a pesar de existir tasa impositivas homogéneas), provocando distorsiones en las decisiones de consumo, ya que los impuestos se cobran únicamente sobre el sector formal. De esta manera se ven afectadas la carga fiscal y la equidad del sistema tributario.

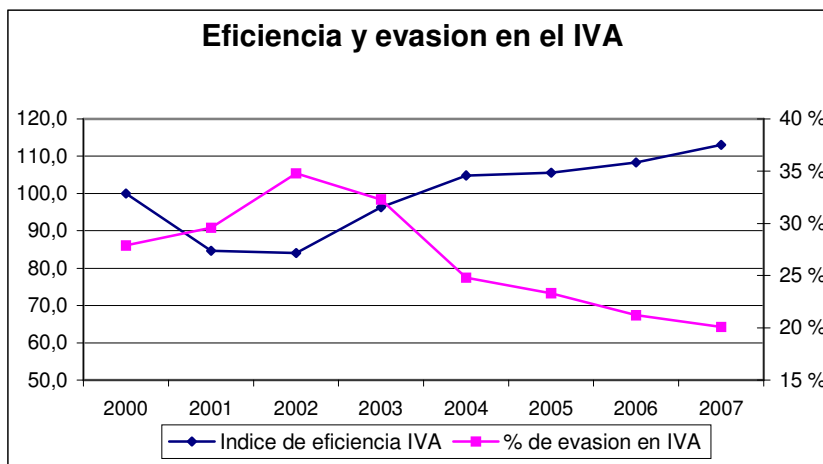
Con respecto a los resultados anteriormente obtenido en la construcción del índice de eficiencia en la recaudación del IVA, estos se pueden comparar con los datos sobre la evolución de la evasión fiscal en Argentina. En la siguiente tabla se pueden ver los datos estimados por la AFIP de evasión en el IVA (Estimación del incumplimiento en el IVA, Salim (2005)) y los resultados obtenidos por el índice de eficiencia:

Años	índice de eficiencia IVA	% de evasión en IVA
2000	100,0	27,90
2001	84,6	29,60
2002	84,1	34,80
2003	96,3	32,30
2004	104,9	24,80
2005	105,5	23,30
2006	108,3	21,2*
2007	113,1	20,1*

* Estimación propia

Fuente: Elaboración propia en base AFIP (estimación del incumplimiento en el IVA, Salim (2005)), INDEC.

Claramente se puede ver que a medida que aumenta (disminuye) el porcentaje de evasión en el IVA, disminuye (aumenta) el índice de eficiencia en la recaudación del IVA ajustado por el ciclo económico. En el siguiente grafico se puede ver que existe cierta coherencia entre ambos indicadores.



Fuente: Elaboración propia en base a AFIP, INDEC

Otra forma de analizar la evasión es relacionar la presión fiscal y las alícuotas impositivas. La presión fiscal de Argentina (medida como porcentaje de la recaudación sobre el PBI) se encuentra dentro de los valores internacionales para nuestro nivel de desarrollo, pero las alícuotas impositivas son relativamente altas si se las compara con países de igual grado de desarrollo, e incluso en algunos casos, se asemeja a las tasas que aplican los países más avanzados. De aquí se desprende que existe un alto grado de evasión, ya que con las mismas alícuotas que en otros países, se obtiene una recaudación mucho menor.

8. UNA PROPUESTA PARA ELIMINAR LOS IMPUESTOS DISTORSIVOS

8.1 IMPUESTOS DISTORSIVOS

Tal como se comentó anteriormente, todos los impuestos en mayor o menor medida son distorsivos, ya que afectan las decisiones de consumo, inversión, trabajo, etc. Un sistema tributario ideal debería minimizar en la medida de lo posible, los efectos negativos sobre la eficiencia económica.

En este punto cuando nos referimos a los impuestos distorsivos, estamos considerando al Impuesto a las transacciones financieras, y las retenciones a las exportaciones.

8.1.1 Impuesto a las transacciones financieras

Este impuesto fue introducido en Argentina por primera vez en 1983, reintroducido temporariamente en 1988 y finalmente se volvió a aplicar en 2001 permaneciendo vigente hasta la actualidad. Tanto en Argentina como en los demás países, excepto Brasil, este impuesto siempre se aplicó en momentos de crisis fiscales, dado que tiene la característica de generar una alta recaudación sin requerir un gran esfuerzo por parte de la administración tributaria.

Este tipo de impuestos tiene una gran desventaja en lo que respecta a la eficiencia, dado que genera importantes distorsiones en la asignación de recursos. Por esta razón, los gobiernos justifican su aplicación por la necesidad de obtener recursos fiscales en momentos de crisis económica y resaltan su carácter transitorio, fijando períodos de tiempo que, en la gran mayoría de los casos, no respetan.

El objetivo principal de este impuesto fue obtener una nueva e importante fuente de recursos para así poder cerrar la brecha entre gastos e ingresos del gobierno y en consecuencia superar la crisis fiscal del momento. Así como el aspecto recaudatorio del impuesto es considerado su gran ventaja también es la causa de que el mismo pierda su carácter original de "transitorio". Los gobiernos no tienen incentivos para eliminar un recurso tributario importante y de fácil fiscalización y recaudación.

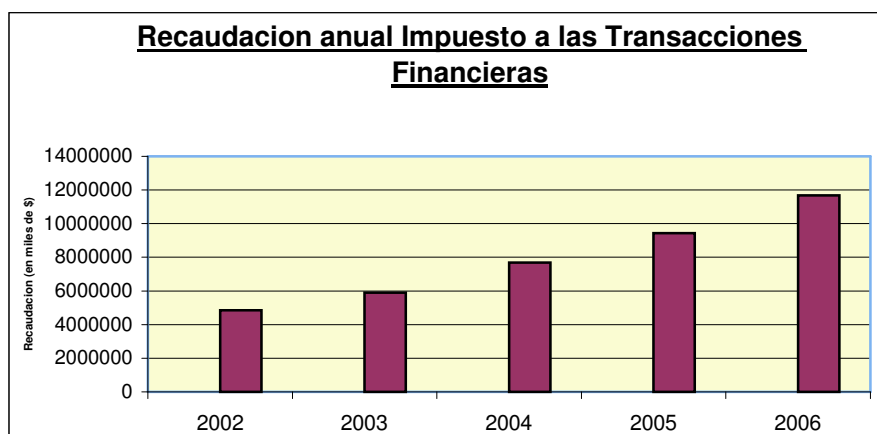
La ley 25413 denominada "ley de competitividad" creó el impuesto sobre los créditos y débitos bancarios, conocido como "impuesto al cheque", el cual comenzó a regir a partir del 3 de abril del 2001. Dicha ley, define como hechos gravables, a los créditos y débitos en cuenta corriente bancaria; fijando una tasa máxima del 6 por mil y estableciendo que el tributo recaerá sobre los

titulares de las cuentas respectivas, actuando las entidades financieras como agentes de liquidación y percepción, entre otros aspectos.

Actualmente se toma como pago a cuenta el 34% del impuesto aplicado a las acreditaciones en cuentas de entidades financieras. Es decir, sobre el 0,6%, ya que el otro 0,6%, sobre los débitos, no originará créditos fiscales. En otras palabras la tasa sigue siendo la misma pero se abre la alternativa de utilizar una porción de ella para aplicar al pago del impuesto a las ganancias y a la ganancia mínima presunta. Es destacable el hecho de que solamente puede tomarse a cuenta de estos impuestos, y no del IVA o de Bienes Personales.

Al hacer un análisis de la parte cuantitativa de la recaudación del impuesto a las transacciones financieras, vemos que la misma comienza a ser importante en sus orígenes, así para el mes de mayo de 2001, la recaudación fue cercana a los 300 millones de pesos². Una de las características más sobresalientes de este impuesto es que es un gravamen instantáneo, por lo cual rápidamente se refleja en la recaudación.

En el siguiente gráfico se puede apreciar la evolución de la recaudación de este impuesto. En el año 2006 se recaudó 11.686 millones de pesos, un 23,9% más que en el 2005. Mientras que a Junio del 2007 el total recaudado asciende a 6.869 millones de pesos.



Fuente: Elaboración propia en base a AFIP.

8.1.2 Retenciones a las exportaciones

Imponer retenciones a la exportación supone que el sector exportador recibe beneficios extraordinarios luego de una devaluación. Este supuesto es correcto si las exportaciones se incrementan rápidamente y de modo permanente luego de una devaluación. La evidencia argentina reciente no responde al supuesto que une al crecimiento de las exportaciones con devaluación de la moneda.

Una hipótesis alternativa es que las retenciones se implementan en períodos de crisis para obtener recursos fiscales y para impedir que los precios internos de los bienes transables se incrementen a la misma tasa de la depreciación de la moneda doméstica. En este caso, las retenciones se utilizan como un

² Es necesario destacar que la alícuota en ese momento era solo de 2,5 por mil. A partir de Julio del 2001 se incremento la alícuota a 6 por mil.

instrumento que suaviza los cambios de precios cuando se cambia el régimen cambiario o cuando dentro del mismo régimen se produce una fuerte devaluación. Esta última hipótesis parece verificarse en la historia económica argentina. La imposición de retenciones tiene un efecto negativo sobre las exportaciones, disminuyendo el precio percibido por los exportadores y la rentabilidad del sector.

En la siguiente Tabla pueden observarse los montos de Derechos a la Exportaciones y la Recaudación Total para los años 1996 – 2006. Como puede observarse, el monto de los Derechos a las Exportaciones ha aumentado significativamente en los últimos años, pasando a representar un 11% de la recaudación total, frente al 1% que representaba en 1996. Este aumento en importancia del tributo en cuestión se dio a partir de 2002, momento a partir del cual todas las exportaciones empezaron a estar gravadas.

Año	Derechos a las Exportaciones (miles de mill de \$)	Recaudación Total (miles de mill de \$)	%
1996	\$ 28,26	\$ 44.665,52	1%
1997	\$ 6,53	\$ 50.161,15	0%
1998	\$ 27,87	\$ 51.749,84	0%
1999	\$ 25,08	\$ 49.543,87	0%
2000	\$ 32,07	\$ 50.796,31	0%
2001	\$ 52,35	\$ 47.032,28	0%
2002	\$ 5.021,54	\$ 52.843,65	10%
2003	\$ 9.211,90	\$ 75.107,30	12%
2004	\$ 10.271,98	\$ 101.469,44	10%
2005	\$ 12.322,52	\$ 132.024,71	9%
2006	\$ 14.711,66	\$ 167.317,31	9%

Fuente: Elaboración propia en base a MECON.

8.2.1.1 Argumentos a favor de los derechos a las exportaciones

Generalmente se afirma que las retenciones a las exportaciones son “distorsivas”, debido a que modifican las señales de precios determinadas por el libre equilibrio del mercado. Al margen de que todo impuesto es, en alguna medida, distorsivo, la afirmación anterior se ve limitada por varios motivos. En economías muy desbalanceadas como la argentina, un dólar alto que haga competitiva internacionalmente la industria genera que otros sectores obtengan rentas extraordinarias derivadas de recursos naturales. Por esta razón, algunos economistas consideran que un dólar competitivo debe ir acompañado de retenciones a las exportaciones que permitan extraer el excedente económico extraordinario, y ayuden a controlar la suba de precios Internos de estos productos.

8.2.1.2 Argumentos en contra de los derechos a las exportaciones

Es sabido que el sistema de precios cumple funciones centrales en la organización económica al actuar como incentivo para producir y consumir (un

aumento de precio fomenta la producción y restringe el consumo), como diseminador de información (los precios le dan información sobre la situación del mercado a productores y consumidores) y como racionador de cantidades (si hay poca producción el consumo se ajustará a ella mediante un aumento del precio).

Por su parte, cuando los impuestos no son neutrales, o sea cuando no gravan igual a todos los bienes, los precios relativos se ven modificados por la política tributaria y de ese modo alteran la asignación de los recursos. Por ejemplo, un impuesto a la exportación (retención) abarata el precio del producto en el mercado interno.

Veamos el caso del trigo: está gravado con una retención del 20%; por lo tanto, cuando se va a exportar, al liquidarse la operación se descuenta del precio ingresado del exterior un 20%, que no va a la cuenta del exportador sino a la de la Aduana. Así, el precio relevante para el exportador-productor no es el precio internacional sino el 80% del precio internacional; sus decisiones de compras se tomarán en base a ese precio y la competencia entre consumo interno y exportaciones seguirá el mismo camino.

Cuando la tributación sobre el comercio internacional llega a ser un capítulo importante de la política económica, puede afectar profundamente la asignación de los recursos entre sectores e industrias. Algunos economistas creen que esto es lo que está ocurriendo en Argentina desde 2002 con las retenciones a las exportaciones.

La política de retenciones aplicada desde 2002 se caracteriza por establecer "retenciones diferenciales", o sea distintas alícuotas para cada producto. El modelo de imposición elegido tiene entre los objetivos declarados por las autoridades, promover la industrialización de las materias primas. Al cobrar mayores impuestos a la exportación de productos sin elaborar, se cambia artificialmente el precio relativo entre ambos y ello afecta directamente los incentivos para asignar recursos.

Las consecuencias de la política de impuestos selectivos a las exportaciones son claras y directas. Como la mayoría de los bienes que exporta la Argentina son commodities que se transan en mercados internacionales profundos y líquidos, el impuesto a las exportaciones no altera el precio internacional pero sí deprime el precio interno de estos commodities en Argentina.

8.2 PROPUESTAS PARA REEMPLAZAR LOS IMPUESTOS DISTORSIVOS

Tal como se explico anteriormente, la existencia de estos impuestos distorsivos afectan la eficiencia económica, generando distorsiones en las decisiones de consumo e inversión. Estas distorsiones afectan el crecimiento a largo plazo de la economía, pese a provocar en el corto plazo una mejora relativa de la solvencia fiscal. En otras palabras, lo que cobremos de más hoy, mañana se convertirá en menor producción, menor inversión, y finalmente, en menor recaudación impositiva.

Es importante destacar que la suma de estos dos impuestos representa el 15,5% de la recaudación total, con lo cual, es imposible pensar en una eliminación de corto plazo de estos impuestos, debido a sus altos costos fiscales.

Por este motivo es necesario establecer políticas de largo plazo con la voluntad de mejorar la solvencia intertemporal del sector público, y plantear un programa de reducción gradual de estos impuestos.

La propuesta que aquí se presenta consiste en reemplazar gradualmente la recaudación proveniente de impuestos distorsivos, por aumentos en la recaudación sobre impuestos no distorsivos. Es decir, se propone la eliminación gradual del impuesto a las transacciones financieras y las retenciones a las exportaciones, y a su vez, realizar una serie de modificaciones sobre los impuestos no distorsivos, con la finalidad de aumentar la recaudación, y mejorar la eficiencia y equidad del sistema tributario.

A continuación se presentan distintas alternativas para reemplazar gradualmente estos impuestos distorsivos. Es necesario destacar que estas propuestas son solo teniendo en cuenta los ingresos del estado, sin modificar el elevado nivel actual del gasto público.

8.2.1 Alternativa A

Eliminar los Impuestos Distorsivos en 5 años, a través de una disminución gradual del 20% anual, reemplazando la recaudación de Impuestos Distorsivos por aumentos en la recaudación de los Impuestos no Distorsivos.

Supuestos:

- Crecimiento del PBI al 4,5% anual.
- Elasticidad de la recaudación potencial – PBI igual a 1.
- Utilizar el incremento en la recaudación de los Impuestos no Distorsivos, para disminuir en la misma medida la recaudación de los Impuestos Distorsivos.
- Porcentaje de reducción anual de los Impuestos Distorsivos: 20%.

Recaudación anual a precios de Agosto 2007			
Tipo de impuestos	Año 2007	Año 2012	Variación
Distorsivos	31,302,12	0	-31,302,12
Distorsivos/Rec. Total	15.50%	0.00%	-100.00%
No Distorsivos	170,604,43	212,604,16	41,999,73
No Distorsivos/Rec. Total	84.50%	100.00%	24.62%
Recaudación Total	201,906,55	212,604,16	5.30%

Valores en miles de millones de \$.

Fuente: Elaboración propia en base a AFIP.

De esta manera en 5 años se podrían eliminar gradualmente los Impuestos Distorsivos, y al mismo tiempo obtener un aumento en la recaudación total medida a valores de Agosto 2007. En el anexo se pueden ver el detalle anual de esta alternativa. Con esto se produciría un aumento en la eficiencia del sistema tributario, con efectos positivos en la producción, recaudación y crecimiento de la economía.

8.2.2 Alternativa B

Eliminar los Impuestos Distorsivos en 8 años, a través de una disminución gradual y decreciente, del 15% anual entre el 2008-2011, y el 10% anual entre el 2012-2015. En esta alternativa se agrega el supuesto de evasión.

Supuestos:

- Crecimiento del PBI al 4,5% anual.
- Elasticidad de la recaudación potencial – PBI igual a 1.
- Porcentaje de evasión sobre la recaudación potencial: 20% anual.
- Crecimiento de la recaudación incorporando evasión: 3,6% anual.
- Utilizar el incremento en la recaudación de los Impuestos No Distorsivos, para disminuir en la misma medida la recaudación del los Impuestos Distorsivos.
- Porcentaje de reducción anual de los Impuestos Distorsivos: 15% en 2008-2011, y 10% en 2012-2015.

recaudación anual a precios de Agosto 2007			
Tipo de impuestos	Año 2007	Año 2015	Variación
Distorsivos	31,302,12	0	-31,302,12
Distorsivos/Rec. Total	15.50%	0.00%	-100.00%
No Distorsivos	170,604,43	226,395,79	55,791,36
No Distorsivos/Rec. Total	84.50%	100.00%	32.70%
Recaudación Total	201,906,55	226,395,79	12.13%

Valores en miles de millones de \$.

Fuente: Elaboración propia en base a AFIP.

De esta manera en 8 años se podrían eliminar gradualmente los Impuestos Distorsivos, y al mismo tiempo obtener un aumento en la recaudación total medida a valores de Agosto 2007. En el anexo se pueden ver el detalle anual de esta alternativa.

8.2.3 Alternativa C

Eliminar los Impuestos Distorsivos en 10 años, a través de una disminución gradual del 10% anual, reemplazando la recaudación de Impuestos Distorsivos por aumentos en la recaudación de los Impuestos no Distorsivos. Se agrega el supuesto de evasión y el de mejora en la eficiencia del sistema tributario. Así mismo, se disminuye la tasa de crecimiento anual del PBI por la incertidumbre de incorporar más periodos.

Supuestos:

- Crecimiento del PBI al 4% anual.
- Elasticidad de la recaudación potencial – PBI igual a 1.
- Porcentaje de evasión sobre la recaudación potencial: 20% anual entre 2008-2011, y 15% anual entre 2012-2017.
- Crecimiento de la recaudación incorporando evasión: 3,2% anual entre 2008-2011, y 3,4% anual entre 2012-2017.
- Utilizar el incremento en la recaudación de los Impuestos No Distorsivos, para disminuir en la misma medida la recaudación del los Impuestos Distorsivos.

- Porcentaje de reducción anual de los Impuestos Distorsivos: 10.

recaudación anual a precios de Agosto 2007			
Tipo de impuestos	Año 2007	Año 2017	Variación
Distorsivos	31,302,12	0	-31,302,12
Distorsivos/Rec. Total	15.50%	0.00%	-100.00%
No Distorsivos	170,604,43	236,500,64	65,896,21
No Distorsivos/Rec. Total	84.50%	100.00%	38.63%
Recaudación Total	201,906,55	236,500,64	17.13%

Valores en miles de millones de \$.

Fuente: Elaboración propia en base a AFIP.

De esta manera en 10 años se podrían eliminar gradualmente los Impuestos Distorsivos, y al mismo tiempo obtener un aumento en la recaudación total medida a valores de Agosto 2007. En el anexo se pueden ver el detalle anual de esta alternativa.

Plantear estas alternativas, sirve demostrar que estos impuestos se pueden eliminar, no de un día para el otro (por el elevado costo fiscal y político), pero si elaborando un plan a mediano y largo plazo, apuntando a mejorar la eficiencia del sistema tributario, eliminar las distorsiones, y sostener en el largo plazo el crecimiento de la economía.

Como se menciona anteriormente, no se tuvo en cuenta para estas alternativas el gasto público, pero podría combinarse una disminución del gasto publico junto con alguna de las alternativas planteadas anteriormente.

8.3 MODIFICACIONES SOBRE LOS IMPUESTOS NO DISTORSIVOS

A continuación se exponen una serie de recomendaciones para sostener el aumento en la recaudación de los impuestos no distorsivos, y lograr sistema tributario más eficiente, que contribuya a la equidad y crecimiento de la economía.

8.3.1 Bienes Personales

i) Transformar el impuesto a los bienes personales en un impuesto al patrimonio neto, incorporando dentro de del patrimonio neto los pasivos, a fin de convertirlo en un verdadero impuesto al patrimonio neto. De esta manera, este impuesto seria más equitativo, ya que representaría mejor la capacidad patrimonial de las personas.

Para evitar una disminución en los ingresos fiscales se podría incrementar la alícuota entre el 1% y 1,5%.

ii) Establecer mecanismos de control de las valuaciones de los bienes para evitar la subdeclaración de los mismos.

iii) Aumentar el mínimo no imponible un 300%, elevándolo a \$307.500.

iv) Delegar el cobro de este impuesto a las provincias, donde es más fácil la administración a nivel local. Esta propuesta de descentralización debe

complementarse con el diseño de un sistema de predistribución interprovincial o regional basado en el principio de equidad.

v) Restablecer el impuesto a las herencias y donaciones entre vivos. Este impuesto permitiría mejorar la justicia distributiva y aumentar la recaudación. Asimismo, este tributo facilitaría los mecanismos de control al aportar información de suma utilidad, logrando un aumento de la eficiencia.

8.3.2 Impuesto a las Ganancias

Para contribuir a una mayor eficiencia y equidad del sistema tributario este impuesto debería tener una mayor progresividad, con porcentajes crecientes en el tributo pagado por las personas físicas y, en una proporción decreciente, por las sociedades de capital. Para ello debe estructurarse un tributo de base amplia y global, con un mínimo de exenciones. Una vez que la base del impuesto lograra ser ampliada y generalizada, será factible reducir eventualmente –en el mediano y largo plazo- las alícuotas nominales del tributo. Se proponen las siguientes reformas:

i) Ante la dificultad del acceso al crédito y con el objetivo de estimular la inversión privada, se propone eliminar el cobro del impuesto a las Ganancias para las empresas que reinviertan sus utilidades. Es decir, que se grabe solo las utilidades distribuidas, y no las reinvertidas. Esto generaría en un primer momento un descenso en el nivel de recaudación, pero en el largo plazo produciría importantes beneficios en términos de mayor inversión y aceleración del crecimiento, generando un aumento de la recaudación.

ii) Eliminar las cargas patronales para nuevos proyectos de inversión por un plazo de tiempo determinado. De esta manera, se contribuye a la radicación de nuevas actividades productivas, la creación de empleo, incentivando la inversión, y reduciendo el desempleo y el trabajo “en negro”.

iii) Eliminar de manera gradual, las exenciones que no tienen una justificación económica, es decir, aquellas que no fomentan ciertas formas de producción, como por ejemplo: derechos de autor, las operaciones de compra y venta de acciones, bonos y demás títulos valores, etc. Esto permitiría aumentar los ingresos y aumentar la equidad horizontal del sistema tributario.

iv) Con el fin de obtener una mayor progresividad del impuesto, se propone disminuir el mínimo no imponible del impuesto a las Ganancias para las Personas Físicas, reducir los tramos, y modificar las alícuotas. Esto implica, básicamente, una simplificación del esquema para lograr eficacia y progresividad en la recaudación, al tiempo que supone una mayor cantidad de sujetos aportantes, lo que mejora la equidad del sistema.

8.3.3 Impuesto al Valor Agregado

El IVA ocasiona un costo financiero en las empresas (tal como se explico en el punto 4.1-4.2), generando distorsiones tanto en las inversiones como en las exportaciones, por el retardo en las devoluciones de este impuesto. Teniendo en cuenta la alta tasa de interés e inflación existente en nuestro país, esta distorsión ocasionada por el IVA, es mucho mayor en Argentina que en el resto de los países. Por tal motivo, es necesario buscar soluciones a estos problemas, con el fin de mejorar la eficiencia del sistema tributario.

8.4 REFORMAS ADMINISTRATIVAS E INSTITUCIONALES

Dentro de las características deseables del sistema tributario se pueden enunciar las siguientes:

- **Solvencia:** la recaudación total debe ser suficiente para cubrir los gastos del estado a lo largo del tiempo.
- **Eficiencia:** se debe tratar de recaudar a través de impuestos que no castiguen a la actividad económica. Por ejemplo, un impuesto que desincentiva a la inversión tendrá efectos negativos sobre el crecimiento económico. Así mismo, un impuesto que sea de muy difícil administración también será ineficiente.
- **Equidad:** es fundamental que el sistema tributario tenga equidad horizontal (que dos personas con situaciones económicas similares paguen impuestos similares) y equidad vertical (que las personas con mayores ingresos paguen un porcentaje mayor que las personas con menores ingresos).
- **Estabilidad:** debe ser estable, a fin de que las personas y empresas puedan planificar sus ingresos futuros para poder tomar decisiones económicas. Si las tasas y bases imponibles cambian a lo largo del tiempo, aumentará el riesgo de la inversión, reduciendo el crecimiento de la economía.

BIBLIOGRAFIA:

Diez, Humberto P. (1997), "Impuesto al Valor Agregado", Errepar.

FIEL (2000), "La economía oculta en la Argentina", Buenos Aires.

FMI (2004). Government Finance Statistics. Yearbook.

Gasparini, L. (1998). "La incidencia impositiva del sistema tributario en Argentina". En "El sistema tributario en Argentina". FIEL.

Gómez Sabaini, Juan C. y Rossignolo, Darío A.. 2001. "Análisis de la incidencia de los impuestos y de la política fiscal sobre la distribución del ingreso en la Argentina". En Consejo Profesional de Ciencias Económicas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. *Noveno Congreso Tributario, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 25 al 27 de octubre de 2001. Trabajos de Investigación. Tomo I.* Autor. Buenos Aires. Argentina.

Gómez Sabaini, J. C., Santiere, J. J. y Rossignolo, D. A. (2002), "La equidad distributiva y el sistema tributario: un análisis para el caso argentino", Serie Gestión Pública, ILPES / CEPAL, N° 20.

IERAL (2001) "Una reforma tributaria integral para el crecimiento de la Argentina", Fundación Mediterránea.

IERAL (2004), "Presión tributaria en Argentina", Fundación Mediterránea.

Lamagrande, A.J.; (1989); Propuestas para reducir la evasión fiscal; Premio Dr. Manuel Belgrano, Consejo Profesional de Ciencias Económicas de la Capital Federal, Buenos Aires.

Libonatti, Oscar. (1998). "Los impuestos al consumo. Aspectos conceptuales".

Llach, J.J.; Llach L. ¿Qué hacer con el IVA? Una reforma para crear y crecer. Buenos Aires, Sociedad Rural Argentina; ACTA, (2001).

Macón, J.; (2002); "Economía del Sector Público", McGraw Hill, Bogota.

Musgrave, Richard A. y Musgrave, Peggy B. (1986). Hacienda Pública, Teórica y Aplicada. (5ª. Ed.).

Norando G. , González Amilibia G. "Métodos de medida de la eficiencia de la DGI" Asesoría Económica – DGI. Uruguay (2004)

Oates, W. (1984): "Tax effectiveness and tax equity in federal countries: commentary", en Mc Lure, J. (ed), International Conference in Public Economics.

O'Connor E. (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.

Ramsey, Frank P. (1927) " A contribution to the theory of taxation" Economic Journal 37: pag. 47-61.

Salim, J. y D'Angela, W. (2006), "Estimación del incumplimiento en el IVA. Años 2000 a 2005". Administración Federal de Ingresos Públicos. (AFIP).

Stiglitz, Joseph E. (1995). "La Economía del Sector Público". (2ª. Ed.). Antoni Bosch. Barcelona. España.

ANEXO

Alternativa A

	Años					
	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Crecimiento anual PBI		0.045	0.045	0.045	0.045	0.045
Recaudación Total Impuestos Distorsivos	31300	25040	18780	12520	6260	0
% disminución Impuestos Distorsivos		20%	40%	60%	80%	100%
Recaudación Total Impuestos NO Distorsivos	170606	178283	186306	194690	203451	212606
% Imp. Dist./ Rec. Total	15.50%	12.32%	9.16%	6.04%	2.99%	0.00%
Recaudación Total	201906	203323	205086	207210	209711	212606

Fuente: Elaboración propia.

Alternativa B

	Años									
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	
Crec. Anual PBI		4,5%	4,5%	4,5%	4,5%	4,5%	4,5%	4,5%	4,5%	4,5%
% Evasión		20%	20%	20%	20%	20%	20%	20%	20%	20%
Crec. PBI aj. c/evasión		3.6%	3.6%	3.6%	3.6%	3.6%	3.6%	3.6%	3.6%	3.6%
Rec. Total Imp. Dist.	31,300	26,605	21,910	17,215	12,520	9,390	6,260	3,130	0	
% disminución Imp. Dist.		15%	30%	45%	60%	70%	80%	90%	100%	
Rec. Total Imp. No Dist.	170,606	176,748	183,111	189,703	196,532	203,607	210,937	218,531	226,398	
% Imp. Dist./ Rec. Total	15.50%	13.08%	10.69%	8.32%	5.99%	4.41%	2.88%	1.41%	0.00%	
Recaudación Total	201,906	203,353	205,021	206,918	209,052	212,997	217,197	221,661	226,398	

Fuente: Elaboración propia.

Alternativa C

Año	Años										
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Crec. Anual PBI		4%	4%	4%	4%	4%	4%	4%	4%	4%	4%
% Evasión		20%	20%	20%	20%	15%	15%	15%	15%	15%	15%
Crec. PBI aj. c/evasión		3.2%	3.2%	3.2%	3.2%	3.4%	3.4%	3.4%	3.4%	3.4%	3.4%
Rec. Imp. Dist.	31,300	28,170	25,040	21,910	18,780	15,650	12,520	9,390	6,260	3,130	0
% Dism. Imp. Dist.		10%	20%	30%	40%	50%	60%	70%	80%	90%	100%
Rec. Imp. No Dist.	170,606	176,065	181,699	187,514	193,514	200,094	206,897	213,931	221,205	228,726	236,503
% Imp. Dist./ Rec. Total	15.50%	13.79%	12.11%	10.46%	8.85%	7.25%	5.71%	4.20%	2.75%	1.35%	0.00%
Recaudación Total	201,906	204,235	206,739	209,424	212,294	215,744	219,417	223,321	227,465	231,856	236,503

Fuente: Elaboración propia.