

**"Un impuesto al valor agregado que aporte mayor equidad en la distribución del ingreso para la Argentina, como compensar la pérdida de recaudación a consecuencia del rediseño"**

Área: **Tributaria**

**TRABAJO DE DISCUSIÓN**

**ELABORADO POR EL ÁREA TRIBUTARIA DEL CENTRO DE ESTUDIOS  
CIENTÍFICOS Y TÉCNICOS**

**DE LA**

**FEDERACIÓN ARGENTINA DE CONSEJOS PROFESIONALES DE CIENCIAS  
ECONÓMICAS**

**Autores:**

**Dr. C.P. Germán A. López Toussaint (Director), con la colaboración de los Dres. C.P. Nicolás Rubiolo y Rodolfo Zunino (Investigadores), y las Dras. C.P. María I. Addoumie y Laura Arapa (Jóvenes Investigadoras).**

**20º CONGRESO NACIONAL DE PROFESIONALES DE CIENCIAS ECONÓMICAS  
SALTA, 29 al 31 de octubre de 2014**

## INDICE

Índice	2
Resumen	3
1. Introducción	4
2. Breve descripción de la estructura del impuesto al valor agregado de Argentina.	6
3. Análisis comparado de los bienes, servicios, locaciones y/o prestaciones gravados, no gravados y exentos, y de los niveles de alícuotas aplicables.	11
4. Definición del concepto operativo de progresividad/regresividad aplicable a este impuesto.	39
5. Adecuación de los bienes, servicios, locaciones y/o prestaciones gravados, no gravados y exentos y de las alícuotas con referencia a objetivos progresivos en términos de consumo y distribución del ingreso.	41
6. Identificación de los bienes, servicios, locaciones y prestaciones considerados bienes superiores.	45
7. Consideraciones sobre las modificaciones a implementar respecto de la gravabilidad de los bienes superiores y otros bienes que no integran la canasta de bienes de primera necesidad.	46
8. Identificación de los bienes, servicios, locaciones y/o prestaciones considerados como bienes de consumo popular.	51
9. Consideración sobre las modificaciones a implementar respecto de la gravabilidad de los bienes de consumo popular, aplicación de una menor alícuota, de la regla de gravado a tasa cero, o su exención.	60
10. Consideración de los efectos en la recaudación de las reformas propiciadas en el impuesto al valor agregado.	66
11. Conclusiones.	70
12. Recomendaciones.	71
13. Bibliografía consultada	72

## RESUMEN

Partiendo de la descripción de la estructura del IVA argentinoefectuada en el capítulo 2, teniendo en cuenta el análisis de los bienes y servicios gravados, no gravados y exentos, y de los niveles de alícuotas aplicadas, tanto localmente como en forma comparada en la región, realizado en el capítulo 3, y considerando el concepto operativo de progresividad definido en el capítulo 4, se efectuó un diagnóstico de la adecuación de los citados bienes y servicios y sus alícuotas con respecto a los objetivos de progresividad en términos de consumo y distribución del ingreso.

Luego se identificó lo bienes y servicios considerados bienes superiores en el capítulo 6, para evaluar las modificaciones a implementar en el tratamiento tributario de éstos y de aquellos que sin ser superiores no integran la canasta de consumo de primera necesidad de los sectores más carecientes, lo que se realizó en el capítulo 7.

Para a continuación identificar los bienes y servicios considerados como integrantes de la canasta de consumo popular, en el capítulo 8, y sobre esa base considerar la forma más apropiada de discriminar positivamente a los consumidores de esos bienes con el objeto de otorgar progresividad al tributo, aspecto que se entiende resuelto a través del sistema de "tarjeta de consumo" que detalladamente se describe en el capítulo 9.

La factibilidad y pertinencia de la solución propuesta, que considerando los efectos en la recaudación descriptos en el capítulo 10, permite afirmar que se obtendrán múltiples beneficios tanto en términos de equidad, como de eficiencia, de incremento de la recaudación y posible mejora de la formalización de la economía con la consecuente reducción de la evasión.

Recomendando una serie de medidas de política tributaria que permitan la implementación de la "tarjeta de consumo" citada y adecúen las cuestiones de equidad y eficiencia asignativa analizadas en profundidad a lo largo del trabajo.

**"Un impuesto al valor agregado que aporte mayor equidad en la distribución del ingreso para la Argentina, como compensar la pérdida de recaudación a consecuencia del rediseño".<sup>1i</sup>**

## **1. Introducción<sup>2</sup>**

El objeto de este trabajo es indagar respecto de las condiciones de equidad del impuesto al valor agregado y estudiar alternativas que permitan mejorar dichas condiciones, resolviendo el problema de pérdida de recaudación que podrían originar las mejoras que se propicien.

Según el INDEC en el primer semestre de 2013, los hogares bajo la línea de pobreza eran el 3,7% del total de hogares de la Argentina, mientras que las personas en esa misma condición eran el 4,7% del total de los habitantes del país, lo que implica aproximadamente 2.000.000.- de personas <sup>3</sup>, existen otras estadísticas de entidades privadas, que arrojan resultados aún más preocupantes, ello justifica con creces abordar el análisis en el **Impuesto al Valor Agregado (IVA)**, principal impuesto en términos de recaudación, al que se le atribuye efectos regresivos en la distribución del ingreso, para estudiar las posibilidades de rediseñar su estructura con el objeto de remover dichos efectos.

El problema de la pobreza esta en el foco de la sociedad y del gobierno, siendo también una preocupación universal tal como lo expresa su Santidad Francisco I "La necesidad de resolver las causas estructurales de la pobreza nopuede esperar, no sólo por una exigencia pragmática de obtener resultadosy de ordenar la sociedad, sino para sanarla de una enfermedad que lavuelve frágil e indigna y que sólo podrá llevarla a nuevas crisis. Los planesasistenciales, que atienden ciertas urgencias, sólo deberían pensarse comorespuestas pasajeras. Mientras no se resuelvan radicalmente los problemas de los pobres, renunciando a la autonomía absoluta de los mercados y dela especulación financiera y atacando las causas estructurales de lainequidad, no se resolverán los

---

<sup>1</sup>Documento de Trabajo para discusión en el 20º Congreso Nacional de Profesionales de Ciencias Económicas - FACPCE, Salta, octubre 2014. Elaborado por el Área Tributaria del CECyT - FACPCE con la aprobación del Director General del CECyT y de las Autoridades de la FACPCE, el trabajo se realizó con la participación de los investigadores Dres. C.P. Nicolás Rubiolo y Rodolfo Zunino, jóvenes investigadoras Dras. C.P. María I. Addoumie y Laura Arapa, bajo la coordinación del Dr. Germán A. López Toussaint, Director del Área.

<sup>2</sup>Capítulo elaborado por Germán A. López Toussaint, Director del Área.

<sup>3</sup> [http://www.indec.gob.ar/desaweb/nivel4\\_default.asp?id\\_tema\\_1=4&id\\_tema\\_2=27&id\\_tema\\_3=64](http://www.indec.gob.ar/desaweb/nivel4_default.asp?id_tema_1=4&id_tema_2=27&id_tema_3=64)

problemas del mundo y en definitiva ningún problema. La inequidad es raíz de los males sociales." (lo subrayado es propio).<sup>4</sup>

Siendo un fundamento adicional de gran significación que nos induce a intentar aportar respuestas desde la tributación que coadyuven a las políticas públicas en este sentido.

Ya las XXII Jornadas Latinoamericanas de Derecho Tributario, organizadas por el Instituto Latinoamericano de Derecho Tributario en Quito, Ecuador en 2004 recomendaron entre otros tópicos, cuestiones que claramente estaban orientadas a resolver aspectos de equidad y de eficiencia o neutralidad en el diseño del impuesto:

a) Los aspectos de equidad:

- "El impuesto sobre el valor agregado debe aplicarse con un alícuota general y otra reducida, destinada exclusivamente a gravar los bienes y servicios de primera necesidad."

b) Los aspectos de eficiencia:

- "El impuesto sobre el valor agregado debe aplicarse, en lo posible, sin excepciones o derogaciones del régimen general, porque producen efectos distorsionantes y erosionan el potencial recaudatorio."
- "El impuesto sobre el valor agregado debe aplicarse con arreglo a los principios de neutralidad y transparencia, por lo que deben garantizarse, de manera efectiva, inmediata e íntegra, la deducción, repercusión y el derecho de devolución, incluido los bienes de capital."
- "En el impuesto sobre el valor agregado deben eliminarse o limitarse las exenciones, que no concedan el derecho a la deducción íntegra del IVA soportado, porque distorsionan el mecanismo del IVA y el sistema de precios, y no logran su objetivo de beneficiar al consumidor final."<sup>5</sup>

Lo expuesto nos lleva a pensar que cualquier alternativa que se propicie, además de resolver las cuestiones de equidad que resultan el foco central de este trabajo, deberá aportar ideas superadoras en cuanto como enfrentar de un modo práctico el "trade off" entre equidad y eficiencia, y ese es el desafío.

---

<sup>4</sup>EXHORTACIÓN APOSTOLICA **EVANGELII GAUDIUM**, SANTO PADRE **FRANCISCO I**, Economía y distribución del ingreso, parágrafo 202.

<sup>5</sup> <http://www.iladt.org/FrontEnd/ResolutionDetailPage.aspx>

## **2. Breve descripción de la estructura del impuesto al valor agregado de Argentina.<sup>67</sup>**

El IVA desde su puesta en vigencia en 1975 hasta el presente ha sufrido importantes cambios.

En un primer estadio que podemos definir entre los años 1975 y 1980 prácticamente no gravaba los servicios, las exenciones se remitían a una planilla anexa que tenía en cuenta el Nomenclador Arancelario de Bruselas siendo de gran amplitud, el crédito fiscal de los bienes de uso se computaba de acuerdo con el método “ingreso” que implica deducirlo en una cantidad de período fiscales anuales.

En el período 1980-1990 (generalización I) se incorporó la tributación sobre las telecomunicaciones internacionales en la medida que su retribución fuera atribuible a la empresa prestadora radicada en el país, se gravaron varios servicios, en el transcurso de la década se comenzó a restringir las exenciones y al final de ésta migra al método “consumo” para el computo del crédito fiscal por la adquisición de bienes de capital.

Para a partir de 1990 y hasta el presente (generalización II), ampliar significativamente la imposición sobre los servicios, incorporar algunas exenciones en ese mismo sentido, y en 1998 introducir el tratamiento de la importación y exportación de servicios.

Podemos entender que la incorporación de los servicios tanto en la generalización I como en la II ha aportado cierta progresividad, pues los mismos son demandados con mayor intensidad por los últimos deciles de la población - distribuida en función a su nivel de ingresos -, pero no llega a compensar la regresividad que genera el tributo en términos de distribución del ingreso, teniendo en cuenta su estructura y diseño.

Las alícuotas del impuesto evolucionaron del modo que se describe en el capítulo 3 de este trabajo.

El IVA en Argentina, representa actualmente, y más allá de las críticas conceptuales y teóricas del impuesto por su regresividad, la herramienta más efectiva e importante de recaudación tributaria del país. Es la principal fuente de recaudación individualmente considerada. Ello es un fuerte condicionante en la redefinición de su diseño con objetivos de mejora en términos de progresividad.

---

<sup>6</sup> López Toussaint, G. A., Los efectos del Impuesto al Valor Agregado en la Economía, El caso Argentino, en "Derecho Tributario, Doctrinas Relevantes", Directores A. Casal, G. A. López Toussaint y J. Arosteguy, Capítulo III Imposición al Consumo, pág. 145 y ssg., Editorial Thomson Reuter La ley, Buenos Aires, 2014.

<sup>7</sup> Capítulo elaborado por Germán A. López Toussaint, Director del Área, con la colaboración de Nicolás Rubiolo, Investigador del Área.

Durante el año 2013, el IVA permitió al Estado recaudar el 45,14% de los recursos fiscales<sup>8</sup>.

La tendencia durante el año 2014 se sigue manteniendo constante ya que el acumulado enero a julio, el IVA representa el 44,04% de la recaudación total<sup>9</sup>.

**RECAUDACION POR IMPUESTO, RECURSOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL Y ADUANAS**

**AÑO 2014**

**Miles de pesos**

CONCEPTO	TOTAL	
<b>TOTAL GENERAL</b>	<b>718.581.621</b>	
<b>IMPUESTOS 1/</b>	<b>414.082.424</b>	
<b>IVA Bruto 2/</b>	<b>186.312.829</b>	
Pagos directos y retenciones – Impositivo	125.694.154	
Pagos directos y retenciones – Aduanero	60.618.676	
<b>IVA Neto de Devoluciones</b>	<b>183.855.006</b>	<b>44,40%</b>
<b>Ganancias</b>	<b>147.587.546</b>	<b>35,64%</b>
Pagos directos y retenciones - Impositivo	138.241.938	
Retenciones – Aduanero	9.345.608	
<b>Cuentas Corrientes</b>	<b>41.808.066</b>	<b>10,10%</b>
<b>Combustibles líquidos y GNC</b>	<b>20.022.859</b>	<b>4,84%</b>
Combustibles líquidos (excepto gas oil, dieseloil y kerosene)	9.797.606	
GNC y otros combustibles (gas oil, dieseloil y kerosene)	3.253.079	
Impuesto al gas oil	5.801.731	
Fondo hídrico de Infraestructura	1.068.745	
Recargo consumo de gas	101.698	
<b>Internos</b>	<b>11.872.083</b>	<b>2,87%</b>
Tabacos	6.596.191	
Resto	5.275.892	
<b>Adicional de emergencia sobre cigarrillos</b>	<b>1.018.714</b>	<b>0,25%</b>
<b>Bienes personales</b>	<b>9.127.732</b>	<b>2,20%</b>
<b>Ganancia mínima presunta</b>	<b>1.374.916</b>	<b>0,33%</b>
<b>Monotributo - Recursos Impositivos</b>	<b>2.349.537</b>	<b>0,57%</b>
<b>Resto</b>	<b>1.721.265</b>	<b>0,42%</b>
Impuesto a los servicios de comunicación audiovisual - Ley 26.522	676.706	
Impuesto a la transferencia de inmuebles	473.348	
Fdo. p/ Educación y Prom. Cooperativa	108.295	
Impuesto a los premios de juegos de azar	237.647	
Impuesto s/las entradas cinematográficas y s/los videos	105.444	
Otros 3/	119.825	

<sup>8</sup> Fuente: <http://www.afip.gob.ar/institucional/estudios/archivos/informe4trimestre2013.pdf>

<sup>9</sup> Fuente: <http://www.afip.gob.ar/institucional/estudios/> Recaudación, ver serie anual 2014.

<b>Devoluciones, reintegros fiscales y reembolsos (-)</b>	<b>9.113.123</b>
Devoluciones	2.457.823
Reintegros fiscales	6.655.300

A continuación presentamos las características fundamentales de tributo en forma sintética.

El IVA Argentino actual tiene por objeto las ventas de cosas mueble, las obras, locaciones y prestaciones de servicios realizadas en el país, salvo que su utilización o explotación efectiva se realice en el exterior, y las realizadas en el exterior en la medida que su utilización o explotación efectiva se realice en el país y los prestatarios resulten sujetos registrados (responsables inscriptos) por otros hechos imposables, así como las importaciones de cosas mueble.

Los sujetos alcanzados han sido definidos con amplitud, incluyendo a las personas físicas y jurídicas y a entidades sin personalidad jurídica propia como las sucesiones indivisas o las uniones transitorias de empresas.

El perfeccionamiento del hecho imponible se ajusta a una casuística compatible con las actividades incluidas en el objeto.

Las exenciones resultan restringidas, a pesar de su larga descripción legal.

En cuanto al tratamiento menos gravoso que deben sufrir los consumos de los primeros deciles de la población, en términos de la distribución del ingreso, se observa algo restrictivo el alcance de las exenciones, ya que sólo están exentos el pan común, la leche común, el agua ordinaria natural y los medicamentos de uso humano, estos últimos en las dos últimas etapas de comercialización.

Mientras que se encuentra exenta la educación privada en todos sus niveles, cuando es evidente que los hogares con necesidades básicas insatisfechas consumen educación pública la que es provista presupuestariamente.

Están exentas las exportaciones, aunque en la jerga técnica se dice que están gravadas a tasa cero, pues se admite el computo del crédito fiscal de las adquisiciones vinculadas con la exportación contra el débito fiscal de otras operaciones gravadas en el mercado interno, por el método de “incorporación financiera”, a diferencia del caso de los impuestos internos unificados (selectivos al consumo) que en contados casos admite la “incorporación física”, permitiendo también su compensación para el pago de otros tributos federales, su devolución o transferencia a terceros.



Los turistas extranjeros reciben similar tratamiento en cuanto a la devolución del impuesto incluido en las adquisiciones de bienes, exportados por estos para su uso o consumo personal. Adicionalmente se ven beneficiados por la devolución del impuesto contenida en el precio de los servicios de hotelería brindados en Provincias linderas a límites internacionales, lo que implica, antes que la aplicación de la regla destino, un verdadero incentivo al turismo receptivo.

Adopta el método financiero en contraposición con el físico, considerando para la determinación del valor agregado las compras y no el costo de las mercaderías o productos vendidos.

Utiliza para la determinación del valor agregado el método técnico de la sustracción, en contraposición con el económico de la adición que implica sumar la retribución de los factores de la producción, con escasa aplicación éste último en las experiencias comparadas (p.e. Japón).

El tributo se determina sobre la base del criterio de impuesto contra impuesto, descontando del impuesto de las ventas (débito fiscal), el impuesto de las compras (crédito fiscal), sin regla de tope que limite el computo del crédito fiscal en razón de la diferencia de alícuotas entre compras y ventas.

En el caso de sujetos donde concurren actividades gravadas, exentas y no gravadas, el computo del crédito fiscal está restringido al de las compras vinculadas con operaciones gravadas, previendo un mecanismo de prorrateo de éste, cuando no resulte posible su identificación directa con operaciones gravadas.

En cuanto al tratamiento del crédito fiscal de los bienes de capital, actualmente su computo se aplica bajo el método “consumo”, que implica su utilización en el mes de adquisición.

Adopta el método “país de destino”, gravando las importaciones definitivas en oportunidad de su despacho a plaza y devolviendo el impuesto contenido en las adquisiciones de las etapas anteriores a la exportación en oportunidad de esta, aunque con cierto rezago. Contempla la regla de no-discriminación, que implica adoptar en el mercado interno análogo tratamiento para las operaciones de bienes de origen doméstico y extranjero.

En el caso de las importaciones y exportaciones de servicios, se aplica similar tratamiento, particularmente en el caso de las importaciones “b to b” (empresa a empresa) se ha adoptado el método “reverse charge” (carga revertida), mientras que para las importaciones “b to c” (empresa a consumidor) que no se encuentran alcanzadas, aún no se ha resultado el tema, con las consecuencias no neutrales en términos de competitividad entre productos, que implicaría adoptar alguna solución

al estilo Unión Europea, de sujetos registrados con establecimiento permanente virtual en la jurisdicción, o mecanismos menos perfectos como gravar por medio de algún mecanismo de percepción las transferencias de divisas para el pago.

El período fiscal para la determinación del tributo es el mes calendario, debiendo abonarlo dentro de los veinte días posteriores a la finalización del mes, computando los débitos y créditos por el método de lo devengado, con independencia de su efectiva percepción o pago, que en ciertos casos puede plantear limitaciones financieras que afecten el cumplimiento. A fines de la década del ochenta se pudo en vigencia por un corto período un mecanismo de ajuste del impuesto a pagar con el objeto de mitigar el efecto “rezago fiscal”, también denominado efecto Olivera – Tanzi, desde entonces no resulta aplicable ningún mecanismo de actualización monetaria para corregir los efectos de la inflación.

La alícuota general resulta bastante alta en términos comparados, mientras que la alícuota diferencial superior se ubica en un nivel sólo comparable con la tasa vigente para algunos servicios en los países Escandinavos, justificando su magnitud objetivos estrictamente recaudatorios, ya que grava bienes y servicios prestados a responsables inscriptos y sujetos incluidos en regímenes especiales, de provisión monopólica y demanda altamente inelástica respecto del precio.

Por su parte la alícuota diferencial inferior en general busca reducir el impacto del tributo en algunos bienes de consumo que integran la canasta básica familiar, resultando evidentemente insuficiente su magnitud, en términos de reducción, en cuanto a los objetivos que se deberían buscar, más aún cuando se la compara con la análoga vigente en los países miembros de la Unión Europea.

Aplica la citada alícuota para ciertos servicios de salud privada de contratación voluntaria (sistema de medicina prepaga), que no son utilizados por los sectores de menores ingresos, que recurren al servicio de salud asistencial público que es financiado presupuestariamente.

Las alícuotas se aplican “por fuera”, calculando el impuesto a través del producto de la tasa por el precio neto de la operación, no existiendo diferencia entre la tasa nominal y efectiva del tributo, cosa que sí sucede en el caso del impuesto estadual Brasileño (ICMS) en el que la tasa nominal se aplica sobre el precio total lo que implica una alícuota efectiva, sobre el precio neto antes de impuesto, superior.

Los sujetos registrados cuando realizan operaciones con otros sujetos registrados facturan el impuesto en forma discriminada, siendo dicho documento el “certificado” de crédito fiscal.

Desde 1998 se encuentra vigente un régimen simplificado e integrado (monotributo), que reemplaza, para los sujetos que se pueden incluir en él, el impuesto a las ganancias y el tributo bajo estudio.

Los monotributistas no facturan el IVA, pero en sus adquisiciones a sujetos registrados lo pagan, sin acrecentamiento, excepto para el caso de la adquisición de bienes y servicios gravados con la alícuota diferencial superior.

Los monotributistas desarrollan su actividad en cualquiera de las etapas del proceso de producción – comercialización, con lo cual se presenta una distorsión adicional implicada en la ruptura de la cadena de créditos y débitos fiscales en etapas intermedias, que introduce el efecto piramidación o cascada, al que se puede adicionar el efecto acumulación, dependiendo de las condiciones de imperfección del mercado y el proceso de formación de precios.

Dicha distorsión puede afectar en términos competitivos las exportaciones pues no resulta plenamente aplicable el criterio “país de destino”.

El IVA es un impuesto al consumo cuyos aspectos teóricos nos indican que debe ser general tratando de alcanzar el universo de los bienes y servicios consumidos<sup>10</sup>.

La recaudación del impuesto es parcialmente transferida a las Provincias a través de dos mecanismos, uno para financiar los sistemas de seguridad sociales de ellas y sus municipios y otro, el más significativo, a través del régimen de coparticipación federal de impuestos.

### **3. Análisis comparado de los bienes, servicios, locaciones y/o prestaciones gravados, no gravados y exentos, y de los niveles de alícuotas aplicables.<sup>11</sup>**

El art. 28 de la ley de IVA<sup>12</sup>, contenido en el Título IV, regula las Tasas del impuesto aplicables.

Respecto de las alícuotas diferenciales inferiores o reducidas, la doctrina<sup>13</sup> ha considerado que solo producen efectos finales medibles en el precio en tanto abarquen todas las etapas de formación del valor, sino, solo incidirá sobre el valor agregado de la última etapa y siempre que el valor agregado

---

<sup>10</sup> VOLMAN, M.; Argentina no debe eximir del IVA a los alimentos. Cronista Comercial, Suplemento opinión. 13.03.2013.

<sup>11</sup> Capítulo elaborado por Rodolfo Zunino, investigador del Área.

<sup>12</sup> El Decreto N° 280/97 aprobó el texto ordenado de la Ley de Impuesto al Valor Agregado, sustituido por el artículo 1° de la Ley N° 23.349 y sus modificaciones.

<sup>13</sup> MARCHEVSKY, R. A.; El IVA en el Siglo XXI: Un impuesto progresivo, Doctrina Tributaria, Errepar, Tomo XXV, Abril 2014.

por el sujeto de derecho permita, finalmente, el cómputo total de los créditos fiscales contra ese débito fiscal reducido por la alícuota. De no ser así, también aquí nos encontraremos con un costo adicional que será tenido en cuenta en la formación de precios y que operará en sentido contrario al de la alícuota reducida.

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

*Tampoco debe escapar al análisis que casi dos tercios de los consumos de sectores de ingresos bajos y medios, según informes privados, utilizan para sus compras cotidianas de alimentos y otros productos los almacenes y autoservicios cercanos a sus domicilios, muchos de ellos en condiciones de marginalidad tributaria o categorizados como monotributistas y, por lo tanto, en esos casos, indiferentes a la imposición de exenciones o alícuotas diferenciales."<sup>14</sup>*

### **3.1. Alícuota general**

La alícuota general está definida en el art. 28:

*"ARTICULO 28 — La alícuota del impuesto será del veintiuno por ciento (21%)."*

La alícuota general ha sufrido modificaciones en el tiempo. A continuación exponemos su evolución.<sup>15</sup>

---

<sup>14</sup>Ib ídem nota 12.

<sup>15</sup> Agenda Impositiva Errepar

### Alícuotas Generales. Evolución desde el 1-11-1986

PERÍODO	ALÍCUOTA (%)	% INCLUIDO EN EL PRECIO DE VENTA	ACRECENTAMIENTO RNI (%)	NORMA LEGAL
Desde el 1/7/2004	21	17,355	(*)	L. 24631 (BO: 27/3/1996)
18/1/2003 - 30/6/2004	21	17,355	10,50	L. 24631 (BO: 27/3/1996)
18/11/2002 - 17/1/2003	19	15,966	9,50	D. 2312/2002 (BO: 15/11/2002)
1/4/1996 - 17/11/2002	21	17,355	10,50	L. 24631 (BO: 27/3/1996)
1/4/1995 - 31/3/1996	21(1)	17,355	10,50	L. 24468 (BO: 23/3/1995)
1/3/1992 - 31/3/1995	18	15,254	9,00	L. 23966 (BO: 20/8/1991)
1/1/1992 - 29/2/1992	16	13,793	8,00	D. 2396/91 (BO: 14/11/1991) D. 356/92 (BO: 28/2/1992)
1/9/1991 - 31/12/1991	16	13,793	8,00	D. 1701/91 (BO: 30/8/1991)
Sin aplicación (2)	18	15,254	9,00	L. 23966 (BO: 20/8/1991)
21/2/1991 - 31/8/1991	16	13,793	8,00	L. 23905 (BO: 18/2/1991)
1/11/1990 - 20/2/1991	15,6	13,495	3,12	D. 2231/90 (BO: 26/10/1990)
1/2/1990 - 31/10/1990	13(3)	11,505	2,60	L. 23765 (BO: 9/1/1990)
Sin aplicación (4)	14	-	-	L. 23658 (BO: 10/1/1989)
8/8/1988 - 31/1/1990	15	13,043	-	D. 966/88 (BO: 8/8/1988)
1/11/1986 - 7/8/1988	18	15,254	-	L. 23349 (BO: 25/8/1986)

(\*) La figura del Responsable no Inscripto resultó de aplicación hasta el 30/6/2004. La misma fue dejada sin efecto por el art. 1, pto. 4, de la L. 25865 (BO: 19/1/2004) en la fecha dispuesta por el art. 95 del D. 806/2004 (BO: 25/6/2004)

(1) Fondo especial para el equilibrio fiscal: A través de la L. 24468, art. 3° (BO: 23/3/1995), se crea un fondo especial para el equilibrio fiscal, que será constituido por un adicional con asignación específica de tres puntos sobre la alícuota del IVA, que regirá por el término de un año a partir del 1/4/1995. Dicho fondo será administrado por el Tesoro Nacional y se destinará al sostenimiento del equilibrio fiscal y al fortalecimiento del crédito público.

Por la confusión de la ley, la DGI a través de la C. 1334 del 23/3/1995 (BO: 27/3/1995), aclara que la misma resulta de aplicación desde el 1/4/1995 hasta el 31/3/1996, y que no implica un impuesto adicional e independiente que deba ser facturado y liquidado por separado, sino que se trata de un incremento transitorio de la alícuota general establecida en el primer párrafo del presente artículo, al que serán aplicables todas las normas de esta ley y sus disposiciones reglamentarias y complementarias.

Por lo tanto, la tasa general del IVA será del 21% (veintiuno por ciento), para los hechos imposables que se perfeccionen en el mencionado período

(2) Las tasas del 18% y 27% establecidas por la L. 23966 no entraron en vigencia ya que el PEN dispuso la reducción de las mismas al 16% y 25%, respectivamente, para el período comprendido entre el 1/9/1991 y el 29/2/1992

(3) El acrecentamiento dispuesto en el art. (VII), Tít. V, de la ley establecía que los responsables inscriptos que efectuaran compras a responsables no inscriptos considerados productores primarios dedicados a la caza, pesca o explotaciones agrícolas o ganaderas -siempre que las adquisiciones se refirieran a productos obtenidos a raíz del ejercicio de estas actividades- debían efectuar una retención resultante de aplicar sobre el 40% del

precio neto de la operación la alícuota del impuesto. El citado artículo fue derogado por la L. 23871 (BO: 31/10/1990), habiendo resultado de aplicación desde el 1/2/1990 hasta el 31/10/1990, inclusive

(4) Originalmente la L. 23658 fijaba la entrada en vigencia de la alícuota a partir del 1/8/1989, siendo postergada hasta el 1/2/1990 por la L. 23666. Sin embargo, a partir de esta última fecha la referida tasa fue sustituida por la L. 23765, por lo cual nunca resultó de aplicación

### **3.2. Alícuotas diferenciales superiores**

Las alícuotas diferenciales superiores, se encuentran definidas en el segundo párrafo del citado art. 28.

*"Esta alícuota se incrementará al veintisiete por ciento (27%) para las ventas de gas, energía eléctrica y aguas reguladas por medidor y demás prestaciones comprendidas en los puntos 4, 5 y 6, del inciso e) del artículo 3º, cuando la venta o prestación se efectúe fuera de domicilios destinados exclusivamente a vivienda o casa de recreo o veraneo o en su caso, terrenos baldíos y el comprador o usuario sea un sujeto categorizado en este impuesto como responsable inscripto o se trate de sujetos que optaron por el Régimen Simplificado para pequeños contribuyentes."*

La remisión que efectúa a las demás prestaciones comprendidas en los puntos 4, 5 y 6, del inciso e) del artículo 3º, se refiere a aquellas:

- a) Efectuadas por quienes presten servicios de telecomunicaciones, excepto los que preste Encotesa y los de las agencias noticiosas.
- b) Efectuadas por quienes provean gas o electricidad excepto el servicio de alumbrado público.
- c) Efectuadas por quienes presten los servicios de provisión de agua corriente, cloacales y de desagüe, incluidos el desagote y limpieza de pozos ciegos.

Finalmente el tercer párrafo del art. 28 otorga una facultad de reducción de alícuotas al Poder Ejecutivo:

*"Facúltase al Poder Ejecutivo para reducir hasta en un veinticinco por ciento (25%) las alícuotas establecidas en los párrafos anteriores."*

Respecto del segundo párrafo del art. 28, el Decreto N° 692/98<sup>16</sup>, reglamentario de la ley del IVA, en su art. 66 ha realizado una aclaración:

---

<sup>16</sup> B.O. 17-06-1998.

*"El requisito previsto en el segundo párrafo del artículo 28 de la ley para que corresponda el incremento de la alícuota establecido en el mismo, relacionado con la regulación por medidor de las ventas de gas, energía eléctrica y agua, resulta comprensivo de todo instrumento que cumpla tal finalidad, cualesquiera sean sus características tecnológicas o la ubicación geográfica de su instalación.*

*El incremento de la alícuota dispuesto en la norma legal citada en el párrafo anterior, no será de aplicación cuando la venta o la prestación fuera destinada a sujetos jurídicamente independientes que resulten revendedores o, en su caso, co-prestadores, de los mismos bienes o servicios comprendidos en la misma, ni cuando se trate de provisiones de gas utilizadas como insumo en la generación de energía eléctrica o prestaciones de servicio de valor agregado en telecomunicaciones."*

### **3.3. Alícuotas diferenciales inferiores**

El cuarto párrafo del art. 28 regula las alícuotas inferiores:

*"Estarán alcanzados por una alícuota equivalente al cincuenta por ciento (50%) de la establecida en el primer párrafo:*

- a) *Las ventas, las locaciones del inciso d) del artículo 3º y las importaciones definitivas de los siguientes bienes:*
  1. *Animales vivos de las especies de ganados bovinos, ovinos, camélidos y caprinos, incluidos los convenios de capitalización de hacienda cuando corresponda liquidar el gravamen.*
  2. *Carnes y despojos comestibles de los animales mencionados en el punto anterior, frescos, refrigerados o congelados que no hayan sido sometidos a procesos que impliquen una verdadera cocción o elaboración que los constituya en un preparado del producto.*
  3. *Frutas, legumbres y hortalizas, frescas, refrigeradas o congeladas, que no hayan sido sometidas a procesos que impliquen una verdadera cocción o elaboración que los constituya en un preparado del producto.*
  4. *Miel de abejas a granel.*
  5. *Granos —cereales y oleaginosos, excluido arroz— y legumbres secas —porotos, arvejas y lentejas—.*

6. *Harina de trigo, comprendida en la Partida 11.01 de la Nomenclatura Común del Mercosur (NCM).*
7. *Pan, galletas, facturas de panadería y/o pastelería y galletitas y bizcochos, elaborados exclusivamente con harina de trigo, sin envasar previamente para su comercialización, comprendidos en los artículos 726, 727, 755, 757 y 760 del Código Alimentario Argentino.*

*Las ventas, las locaciones del inciso d) del artículo 3° y las importaciones definitivas de cuero bovino fresco o salado, seco, encalado, piquelado o conservado de otro modo pero sin curtir, apergaminar ni preparar de otra forma, incluso depilado o dividido, comprendidos en las posiciones arancelarias de la Nomenclatura Común del MERCOSUR, 4101.10.00, 4101.21.10, 4101.21.20, 4101.21.30, 4101.22.10, 4101.22.20, 4101.22.30, 4101.29.10, 4101.29.20, 4101.29.30, 4101.30.10, 4101.30.20 y 4101.30.30.*

b) *Las siguientes obras, locaciones y prestaciones de servicios vinculadas con la obtención de bienes comprendidos en los puntos 1, 3 y 5 del inciso a):*

1. *Labores culturales —preparación, roturación, etcétera, del suelo—.*
2. *Siembra y/o plantación.*
3. *Aplicaciones de agroquímicos.*
4. *Fertilizantes su aplicación.*
5. *Cosecha.*

c) *Los hechos imponibles previstos en el inciso a) del artículo 3° destinados a vivienda, excluidos los realizados sobre construcciones preexistentes que no constituyan obras en curso y los hechos imponibles previstos en el inciso b) del artículo 3° destinados a vivienda;*

d) *Los intereses y comisiones de préstamos otorgados por las entidades regidas por la ley 21.526, cuando los tomadores revistan la calidad de responsables inscriptos en el impuesto y las prestaciones financieras comprendidas en el inciso d) del artículo 1°, cuando correspondan a préstamos otorgados por entidades bancarias radicadas en países en los que sus bancos centrales u organismos equivalentes hayan adoptado los estándares internacionales de supervisión bancaria establecidos por el Comité de Bancos de Basilea.*



- e) *Las ventas, las locaciones del inciso c) del artículo 3° y las importaciones definitivas, que tengan por objeto los bienes comprendidos en las posiciones arancelarias de la Nomenclatura Común del MERCOSUR —con las excepciones previstas para determinados casos—, incluidos en la Planilla Anexa al presente inciso.*

*Los fabricantes o importadores de los bienes a que se refiere el párrafo anterior, tendrán el tratamiento previsto en el artículo 43 respecto del saldo a favor que pudiere originarse, con motivo de la realización de los mismos, por el cómputo del crédito fiscal por compra o importaciones de bienes, prestaciones de servicios y locaciones que destinaren efectivamente a la fabricación o importación de dichos bienes o a cualquier etapa en la consecución de las mismas.*

*El tratamiento previsto en el párrafo anterior se aplicará hasta el límite que surja de detracer del saldo a favor de la operación, el saldo a favor que se habría determinado si se hubieran generado los débitos fiscales utilizando la alícuota establecida en el primer párrafo de este artículo*

*A los fines de efectivizar el beneficio previsto en el segundo párrafo de este inciso, las solicitudes se tramitarán conforme a los registros y certificaciones que establecerá la SECRETARIA DE INDUSTRIA, dependiente del MINISTERIO DE ECONOMIA, respecto de la condición de fabricantes o importadores de los bienes sujetos al beneficio y los costos límites para la atribución de los créditos fiscales de cada uno de ellos, así como a los dictámenes profesionales cuya presentación disponga la ADMINISTRACION FEDERAL DE INGRESOS PUBLICOS, entidad autárquica en el ámbito del MINISTERIO DE ECONOMIA, respecto a la existencia y legitimidad de los débitos y créditos fiscales relacionados con el citado beneficio. Facúltase a los citados organismos para establecer los requisitos, plazos y condiciones para la instrumentación del procedimiento dispuesto.*

- f) *Las ventas, las locaciones del inciso c) del artículo 3° y las importaciones definitivas, que tengan por objeto los bienes comprendidos en las posiciones arancelarias de la Nomenclatura Común del MERCOSUR, incluidas en la planilla anexa al presente inciso.*
- g) *Las ventas —excluidas las comprendidas en el inciso a) del primer párrafo del artículo 7°—, las locaciones del inciso c) del artículo 3° y las importaciones definitivas de diarios, revistas y publicaciones periódicas. En el supuesto de editores que encuadren en las previsiones del artículo 1° de la Ley 25.300 y cuya facturación en el año calendario inmediato anterior al*

*período fiscal de que se trata, sin incluir el Impuesto al valor Agregado, sea inferior a PESOS CUARENTA Y TRES MILLONES DOSCIENTOS MIL (\$ 43.200.000), el tratamiento dispuesto en este inciso también será de aplicación para la locación de espacios publicitarios.*

*La reducción de alícuota prevista precedentemente para la locación de espacios publicitarios, alcanza asimismo a los ingresos que obtengan todos los sujetos intervinientes en tal proceso comercial, sólo por dichos conceptos y en tanto provengan del mismo.*

- h) Los servicios de taxímetros, remises con chofer y todos los demás servicios de transporte de pasajeros, terrestres, acuáticos o aéreos, realizados en el país, no alcanzados por la exención dispuesta por el punto 12. del inciso h) del artículo 7°.*

*Lo dispuesto precedentemente también comprende a los servicios de carga del equipaje conducido por el propio viajero y cuyo transporte se encuentre incluido en el precio del pasaje.*

- i) Los servicios de asistencia sanitaria médica y paramédica a que se refiere el primer párrafo del punto 7, del inciso h), del artículo 7°, que brinden o contraten las cooperativas, las entidades mutuales y los sistemas de medicina prepaga, que no resulten exentos conforme a lo dispuesto en dicha norma.*
- j) Las ventas, obras, locaciones y prestaciones de servicio efectuadas por las Cooperativas de Trabajo, promocionadas e inscriptas, en el Registro Nacional de Efectores de Desarrollo Local y Economía Social del Ministerio de Desarrollo Social, cuando el comprador, locatario o prestatario sea el Estado nacional, las provincias, las municipalidades o la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, sus respectivas reparticiones y entes centralizados o descentralizados, excluidos las entidades y Organismos comprendidos en el artículo 1° de la ley 22.016.*
- k) Las ventas de propano, butano y gas licuado de petróleo, su importación y las locaciones del inciso c) del artículo 3° de la presente ley, para la elaboración por cuenta de terceros. (Inciso incorporado por la Ley N° 26.020 B.O. 8/4/2005)*
- l) Las ventas, las locaciones del inciso c) del artículo 3° y las importaciones definitivas que tengan por objeto los fertilizantes químicos para uso agrícola.*

*Los fabricantes o importadores de los bienes a que se refiere el párrafo anterior tendrán el tratamiento previsto en los párrafos segundo, tercero y cuarto del inciso e) precedente, respecto del saldo a favor que pudiere originarse con motivo de la realización de los mismos, por el cómputo del crédito fiscal por compra o importaciones de bienes, prestaciones de*

*servicios y locaciones que se destinaren efectivamente a la fabricación o importación de dichos bienes o a cualquier etapa en la consecución de las mismas, siendo la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos del Ministerio de Economía y Producción la que deberá tomar la intervención que le compete a efectos de lo dispuesto en el citado cuarto párrafo.*

*Facúltase a la Administración Federal de Ingresos Públicos para establecer un procedimiento optativo de determinación estimativa, con ajuste anual, del monto de la devolución."*

Las alícuotas diferenciales también han sufrido modificaciones en el tiempo. A continuación exponemos su evolución.<sup>17</sup>

---

<sup>17</sup> Agenda Impositiva Errepar.

### Alícuotas Diferenciales. Evolución desde el 1-11-1986

CONCEPTO	PERÍODO	ALÍCUOTA (%)	% INCLUIDO EN EL PRECIO DE VENTA	NORMA LEGAL
SECTOR AGROPECUARIO (1) Las ventas, las locaciones del inciso d) del artículo 3 de la ley y las importaciones definitivas de: 1. Animales vivos de la especie bovina, ovina, camélida y caprina(7), incluidos los convenios de capitalización de hacienda cuando corresponda liquidar el gravamen.	Desde el 18/1/2003	10,50	9,502	L. 25710
	Desde el 18/11/2002 al 17/1/2003	9,50	8,676	D. 2312/2002, L. 25525, L. 25063,
	Desde el 1/7/1998 al 17/11/2002	10,50	9,502	D. 760/1998, D. 589/1998, D. 499/1998
2. Carnes y despojos comestibles de animales de la especie bovina, ovina, camélida y caprina(7), frescos, refrigerados o congelados, que no hayan sido sometidos a procesos que impliquen una verdadera cocción o elaboración que los constituya en un preparado del producto.	Desde el 18/1/2003	10,50	9,502	L. 25951
	Desde el 18/11/2002 al 17/1/2003	9,50	8,676	
	Desde el 1/7/1998 al 17/11/2002	10,50	9,502	
3. Frutas, legumbres y hortalizas, frescas, refrigeradas o congeladas, que no hayan sido sometidas a procesos que impliquen una verdadera cocción o elaboración que los constituya en un preparado del producto.	Desde el 18/1/2003	10,50	9,502	
	Desde el 18/11/2002 al 17/1/2003	9,50	8,676	
	Desde el 1/7/1998 al 17/11/2002	10,50	9,502	
4. Miel de abeja a granel.	Desde el 18/1/2003	10,50	9,502	
	Desde el 18/11/2002 al 17/1/2003	9,50	8,676	
	Desde el 18/1/2002 al 17/11/2002	10,50	9,502	
5. Granos -cereales y oleaginosos, excluido arroz- y legumbres secas -porotos, arvejas y lentejas-.	Desde el 18/1/2003	10,50	9,502	L. 25710, D. 2312/2002,
	Desde el 9/1/2003 al 17/1/2003	9,50	8,676	
Las ventas, las locaciones del inciso d), del artículo 3 y las importaciones definitivas de cuero bovino fresco o salado, seco, encalado, piquelado o conservado de otro modo pero sin curtir, apergaminar ni preparar de otra forma, incluso depilado o dividido, comprendidos en las posiciones arancelarias de la Nomenclatura Común del MERCOSUR, 4101.10.00, 4101.21.10, 4101.21.20, 4101.21.30, 4101.22.10, 4101.22.20, 4101.22.30, 4101.29.10, 4101.29.20, 4101.29.30, 4101.30.10, 4101.30.20 y 4101.30.30.	Desde el 18/1/2003	10,50	9,502	L. 25710, D. 2312/2002,
	Desde el 9/1/2003 al 17/1/2003	9,50	8,676	
Obras, locaciones y prestaciones de servicios vinculadas a la obtención de los bienes comprendidos en los puntos 1, 3 y 5 mencionados anteriormente: 1. Labores culturales (preparación, roturación, etc., del suelo).	Desde el 18/1/2003	10,50	9,502	D. 499/1998
	Desde el 18/11/2002 al 17/1/2003	9,50	8,676	D. 589/1998
	Desde el 1/7/1998 al 17/11/2002	10,50	9,502	D. 760/1998 L. 25063 D. 2312/2002 y

2. Siembra y/o plantación. 3. Aplicación de agroquímicos y/o fertilizantes. 4. Aplicación de fertilizantes. <a href="#">(8)</a> 5. Cosecha.					L. 25717
HARINA Harina de trigo, comprendida en la partida 11.01 de la Nomenclatura Común del Mercosur (NCM)	Desde el 1/11/2006	10,50	9,502		L. 26151
PAN GALLETAS, FACTURAS, GALLETITAS Y BIZCOCHOS Pan, galletas, facturas de panadería y/o pastelería y galletitas y bizcochos, elaborados exclusivamente con harina de trigo, sin envasar previamente para su comercialización, comprendidos en los artículos 726, 727, 755, 757 y 760 del Código Alimentario Argentino	Desde el 1/11/2006	10,50	9,502		L. 26151
<b>BIENES COMPRENDIDOS EN LAS PLANILLAS ANEXAS AL ART. 28 DE LA LEY</b>					
* Las ventas, la elaboración, la construcción o la fabricación por encargo y las importaciones definitivas que tengan por objeto los bienes comprendidos en la <a href="#">Planilla Anexa al inciso e) del artículo 28 de la ley</a>	Desde el 18/1/2003	10,50	9,502	D. 493/2001 y modif., D. 2312/2002	
	Desde el 18/11/2002 al 17/1/2003	9,50	8,676		
	Desde el 1/5/2001 al 17/11/2002	10,50	9,502		
* Las ventas, la elaboración, la construcción o la fabricación por encargo y las importaciones definitivas que tengan por objeto los bienes comprendidos en la <a href="#">Planilla Anexa al inciso f) del artículo 28 de la ley</a>	Desde el 18/1/2003	10,50	9,502	D. 1159/2001 y D. 2312/2002	
	Desde el 18/11/2002 al 17/1/2003	9,50	8,676		
	Desde el 1/10/2001 al 17/11/2002	10,50	9,502		
VIVIENDAS Los trabajos realizados directamente o a través de terceros sobre inmueble ajeno destinados a vivienda, excluidos los realizados sobre construcciones preexistentes que no constituyan obras en curso; y las obras efectuadas directamente o a través de terceros sobre inmueble propio destinados a vivienda.	Desde el 18/1/2003	10,50	9,502	D. 324/1996, art. 1, incs. a) y b), L. 25063 y D. 2312/2002	
	Desde el 18/11/2002 al 17/1/2003	9,50	8,676		
	Desde el 1/4/1996 al 17/11/2002	10,50	9,502		
VIVIENDAS Para los hechos imponible previstos en los incisos a) y b) del artículo 3º y las locaciones y/o prestaciones de servicios destinadas a preparar, coordinar o administrar trabajos sobre inmueble ajeno (pto. 10 de la planilla anexa del art. 3º).	8/8/1988 - 31/1/1990 <a href="#">(2)</a>	7,5	6,9767	D. 966/88	
	1/11/1986 - 7/8/1988 <a href="#">(2)</a>	9	8,2570	L. 23349	
INTERESES Los intereses y comisiones de préstamos otorgados por las entidades regidas por la ley 21526, cuando los tomadores revistan la calidad de responsables inscriptos en el impuesto y las prestaciones financieras comprendidas en el inciso d) del artículo 1, cuando correspondan a préstamos otorgados por entidades	Desde el 18/1/2003	10,50	9,502	L. 25063 y D. 2312/2002	
	Desde el 18/11/2002 al 17/1/2003	9,50	8,676		
	Desde el 1/1/1999 al 17/11/2002	10,50	9,502		

bancarias radicadas en países en los que sus bancos centrales u organismos equivalentes hayan adoptado los estándares internacionales de supervisión bancaria establecidos por el Comité de Bancos de Basilea.					
Los intereses y comisiones de préstamos otorgados por las entidades regidas por la ley 21526, en los que los tomadores sean empresas -incluidas las explotaciones unipersonales- que presten el servicio público de transporte automotor terrestre de pasajeros de corta, media y larga distancia.	Desde el 1/4/1996 al 31/12/1998	10,50	9,502	D. 324/1996, art. 1, inc. d)	
Los intereses y comisiones de préstamos personales otorgados por las entidades regidas por la ley 21526, en los que los tomadores sean personas físicas que revistan el carácter de consumidores finales.	1/4/1996 - 1/1/1997	10,50	9,502	D. 324/96, art 1º, inc.c)	
<b>TRANSPORTE DE PASAJEROS</b>					
* Los servicios de transporte de pasajeros (terrestres, acuáticos o aéreos) realizados en el país, excepto taxis o remises por recorridos que no superen los 100 km (exentos)	Desde el 18/1/2003	10,50	9,502	L. 25239 y D. 2312/2002	
	Desde el 18/11/2002 al 17/1/2003	9,50	8,676		
	Desde el 1/7/2001 al 17/11/2002	10,50	9,502		
* Servicios de taxímetros, remises con chofer y todos los demás servicios de transporte de pasajeros terrestres urbanos y suburbanos de jurisdicción nacional, provincial o municipal, acuáticos o aéreos, realizados en el país, en todos los casos siempre que el recorrido supere los 100 kilómetros.	Desde el 1/1/2000 al 30/6/2001	10,50	9,502	L. 25239 y D. 802/2001	
<b>MEDICINA PREPAGA</b>					
Los servicios de asistencia sanitaria médica y paramédica que brinden o contraten las cooperativas, las entidades mutuales y los sistemas de medicina prepaga, que no resulten exentos.	Desde el 18/1/2003	10,50	9,502	L. 25239 y D. 2312/2002	
	Desde el 18/11/2002 al 17/1/2003	9,50	8,676		
	Desde el 1/1/2000 al 17/11/2002	10,50	9,502		
<b>COOPERATIVAS DE TRABAJO</b>					
* Las ventas, obras, locaciones y prestaciones de servicio efectuadas por las cooperativas de trabajo, promocionadas e inscriptas en el Registro Nacional de Efectores de Desarrollo Local y Economía Social del Ministerio de Desarrollo Social, cuando el comprador, locatario o prestatario sea el Estado Nacional, las Provincias, las Municipalidades o la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, sus respectivas reparticiones y entes centralizados o descentralizados, excluidos las entidades y organismos comprendidos en el artículo 1 de la ley 22016.	Desde el 1/7/2004	10,50	9,502	L. 25865 D. 806/2004	
<b>GAS LICUADO DE PETRÓLEO</b>					
Las ventas de gas propano, butano y gas licuado del petróleo, su importación y las locaciones del inciso c) del	Desde el 17/4/2005	10,50	9,502	L. 26020	

artículo 3 de la ley del IVA, para la elaboración por cuenta de terceros.					
<b>FERTILIZANTES PARA USO AGRÍCOLA</b>	Desde el 1/9/2005	10,50	9,502	L. 26050	
Las ventas, las locaciones del inciso c) del artículo 3 y las importaciones definitivas que tengan por objeto los fertilizantes químicos para uso agrícola.					
<b>RADIODIFUSIÓN. SERVICIOS COMPLEMENTARIOS</b>					
Los ingresos -excepto los provenientes de la comercialización de espacios publicitarios- obtenidos por las empresas de servicios complementarios previstas en la ley 22285.	1/1/2001 - 30/4/2001 (6)	13	11,50	L. 25401	
Los ingresos -excepto por publicidad- vinculados a la prestación del servicio, obtenidos por las empresas de servicios complementarios previstas en la ley de radiodifusión (L. 22285).	1/1/1999 - 31/12/2000	10,50	9,502	L. 25063	
<b>PELÍCULAS, PROGRAMAS y/o GRABACIONES</b>					
Los ingresos obtenidos por la producción, realización y distribución de programas, películas y/o grabaciones de cualquier tipo, cualquiera sea el soporte, medio o forma utilizado para su transmisión, destinados a ser emitidos por emisoras de radiodifusión y servicios complementarios comprendidos en la ley 22285.	1/1/2001 - 30/4/2001 (6)	13	11,50	L. 25401	
	1/1/1999 - 31/12/2000	10,50	9,502	L. 25063	
<b>DIARIOS, REVISTAS Y PUBLICACIONES PERIÓDICAS</b>					
* Las ventas -excluidas las exentas-, la elaboración, la construcción por encargo y las importaciones definitivas de diarios, revistas y publicaciones periódicas.	Desde el 18/1/2003	10,50	9,502	D. 733/2001 y D. 2312/2002	
	Desde el 18/11/2002 al 17/1/2003	9,50	8,676		
	Desde el 1/5/2001 al 17/11/2002	10,50	9,502		
* Las ventas al público -efectuadas por editoriales- de diarios, revistas y publicaciones periódicas.	Desde el 18/1/2003	10,50	9,50	D. 1008/2001 y D. 2312/2002	
	Desde el 18/11/2002 al 17/1/2003	9,50	8,676		
	Desde el 1/9/2001 al 17/11/2002	10,50	9,502		
<b>ESPACIOS PUBLICITARIOS (5)</b>	Desde el 1/2/2004	10,50	9,502	L. 25866	
Los ingresos obtenidos por la venta de espacios publicitarios en los supuestos de editores de diarios, revistas y publicaciones periódicas encuadrados en las previsiones del artículo 1 de la ley 25300 y cuya facturación en el año calendario inmediato anterior al período fiscal de que se trata, sin incluir el impuesto al valor agregado, sea inferior a PESOS CUARENTA Y TRES MILLONES DOSCIENTOS MIL (\$ 43.200.000) y de los intermediarios en dicho proceso comercial.					
Los ingresos obtenidos por la venta de espacios publicitarios en los supuestos de editores de diarios,	Desde el 18/1/2003 hasta el 31/1/2004	10,50	9,502	L. 25063, inciso ratificado (BO: 2/8/1999) y D.	

revistas y publicaciones periódicas encuadrados en la definición del régimen para pequeñas y medianas empresas [inc. b), art. 83, L. 24467] [definida como tal por la R. (CESRLPE) 1/1995 (BO: 30/5/1995) (según lo dispuesto por el art. 66.1.1(4), DR) cuando el monto anual de facturación no supere los \$ 5.000.000 -como sector industrial-] y de los intermediarios en dicho proceso comercial.	Desde el 18/11/2002 al 17/1/2003	9,50	8,676	2312/2002
	Desde el 1/1/1999 al 17/11/2002	10,50	9,502	
TAXIS Y REMISES. CONVENIOS DE COMPETITIVIDAD  Las ventas, la elaboración, la construcción o la fabricación por encargo y las importaciones definitivas, en todas las etapas de su comercialización, de automóviles nuevos, de primer uso, destinados a ser utilizados como taxis o remises. Para aplicar dicha alícuota, los beneficiarios de los convenios de competitividad deben estar comprendidos en las nóminas elaboradas a tal efecto, publicadas en el Bolefín Oficial [D. 730/2001 (BO: 6/6/2001), art. 2].	Desde el 18/1/2003 hasta el 31/12/2003	10,50	9,502	D. 730/2001 y D. 2312/2002
	Desde el 18/11/2002 al 17/1/2003	9,50	8,676	
	Desde el 1/6/2001 al 17/11/2002	10,50	9,502	
OBRAS DE ARTE Venta e importación de obras de arte.	Desde el 18/1/2003	10,50	9,502	D. 279/1997, art. 1 y D. 2312/2002
	Desde el 18/11/2002 al 17/1/2003	9,50	8,676	
	Desde el 1/5/1997 al 17/11/2002	10,50	9,502	
SERVICIOS PÚBLICOS (3) Ventas de gas, energía eléctrica y aguas reguladas por medidor y demás prestaciones efectuadas por quienes: - Presten servicios de telecomunicaciones, excepto los que preste Encotesa y los de las agencias noticiosas. - Provean gas o electricidad excepto el servicio de alumbrado público. - Presten los servicios de provisión de agua corriente, cloacales y de desagüe, incluidos el desagote y limpieza de pozos ciegos. Locaciones efectuadas por quienes provean gas, electricidad y agua corriente, servicios cloacales y de desagües y servicios de telecomunicaciones, excepto Encotel. (3)	Desde el 1/3/1992	27	21,260	D. 1701/91, D. 356/92, L. 23905, L. 23966
	1/1/1992 - 29/2/1992	25(4)	20,000	
	1/9/1991 - 31/12/1991	25	20,000	
	21/2/1991 - 31/8/1991	25	20,000	
SERVICIO TELEFÓNICO Servicio en domicilios destinados exclusivamente a vivienda, prestados a consumidores finales, sujetos no responsables o exentos.	1/9/1991 - 31/12/1991	11	-	D. 1702/91
	17/4/1991 - 31/8/1991	11	-	D. 707/91
ALIMENTOS PERECEDEROS Alimentos perecederos cuya comercialización sea efectuada en el Mercado Central de Buenos Aires, así como en otros mercados de concentración declarados	1/11/1986 - 31/1/1990	2	1,961	L. 22834



de interés nacional en los términos de la ley 19227 y encuadrados en sus prescripciones.				
CONSTRUCCIÓN	Sin aplicación (4)	7	-	L. 23658

(\*) Numerado por la Redacción

NOTA: En caso de tratarse de operaciones con responsables no inscriptos en el impuesto, resulta de aplicación el acrecentamiento del 50% en la alícuota correspondiente

(1) El texto señalado en bastardilla responde a incorporaciones de la L. 25063 (BO: 30/12/1998), que incluye la aplicación de la alícuota diferencial a las operaciones con consumidores finales. Con anterioridad al dictado de dicha ley, resultaba de aplicación únicamente para operaciones entre responsables inscriptos, no inscriptos y sujetos categorizados en el monotributo.

Asimismo, el D. 499/1998 incluía como alcanzados a la alícuota diferencial del 10,50% a la venta de granos -de cereales y oleaginosas-, que nunca resultó de aplicación al dictarse el D. 760/1998 (BO: 1/7/98)

(2) La alícuota reducida es aplicable a los hechos impositivos previstos en los incs. a) y b) del art. 3º y en el pto. 10 de la planilla anexa al inc. e) de dicho artículo cuando estén destinados a vivienda

(3) Las alícuotas resultan aplicables sólo cuando la venta o prestación se efectúe fuera de domicilios destinados exclusivamente a vivienda o casa de recreo o veraneo o, en su caso, terrenos baldíos y el comprador o usuario sea un sujeto categorizado en este impuesto como responsable inscripto o como responsable no inscripto o se trate de sujetos que optaron por el Régimen Simplificado para Pequeños Contribuyentes

(4) Originalmente la L. 23658 fijaba la entrada en vigencia de la alícuota a partir del 1/8/1989, siendo postergada hasta el 1/2/1990 por la L. 23666. Sin embargo, a partir de esta última fecha la referida tasa fue sustituida por la L. 23765, por lo cual nunca resultó de aplicación

(5) Esta alícuota diferencial resultó incorporada al cuerpo legal mediante la insistencia y ratificación posterior de la L. 25063, efectuada por el Honorable Congreso de la Nación Argentina en la sesión del 30/6/1999, según publicación en el Boletín Oficial del día 2 de agosto de 1999.

Recordemos que la misma formaba parte de la L. 25063 (BO: 30/12/1998) y que había sido observada por el Poder Ejecutivo a través del D. 1517/1998 (BO: 30/12/1998)

(6) A través de la L. 25453 (BO: 31/7/2001), se ratifica desde el 1/5/2001, la derogación de la alícuota del 13%, dispuesta por el D. 493/2001 (BO: 30/4/2001) con carácter de excepción, para el supuesto de que no se hubiera trasladado al gravamen por encontrarse finalizadas y/o facturadas las operaciones; la alícuota del 21% se aplicará respecto de los hechos impositivos perfeccionados a partir del 1/8/2001 (según L. 25453, art. 2º)

(7) La L. 25710 disminuye desde el 9/1/2003 al 50% la alícuota general del gravamen a las ventas e importaciones definitivas de animales vivos de la especie ovina y carnes y despojos comestibles de animales de dicha especie. Asimismo, la L. 25951 hace lo propio con las especies camélida y caprina desde el 30/11/2004

(8) A través de la L. 25710, se reduce desde el 9/1/2003 al 50% de la alícuota general las obras, locaciones y prestaciones de servicios de los fertilizantes, vinculadas a la obtención de animales vivos de la especie bovina, frutas, legumbres y hortalizas secas y granos -cereales y oleaginosos, excluido arroz- y legumbres secas -porotos, arvejas y lentejas

Analizaremos a continuación algunas situaciones de alícuotas diferenciales inferiores:

- **Obras sobre inmueble**

Los hechos impositivos alcanzados por la alícuota reducida son los siguientes:

- a) Los hechos impositivos previstos en el inciso a) del artículo 3° destinados a vivienda, excluidos los realizados sobre construcciones preexistentes que no constituyan obras en curso,
- b) Los hechos impositivos previstos en el inciso b) del artículo 3° destinados a vivienda;

Ha sostenido la doctrina<sup>18</sup>, que el destino de "vivienda" es mucho más amplio que el de "casa-habitación", ya que permitiría aplicar esta reducción a aquellas obras destinadas a locación por terceros, por el simple hecho de que reúnan las características de construcción propias de ese destino y no necesariamente porque quien la adquiriera la destina como vivienda propia.

El Decreto N° 1230/96<sup>19</sup> estableció normas para la aplicación de la alícuota diferencial, con relación a trabajos sobre inmuebles ajenos y las obras sobre inmueble propio, en ambos casos destinados a viviendas.

*"Art. 2° — A los fines de la reducción de la alícuota dispuesta para los hechos impositivos previstos en los incisos a) y b) del artículo 3 de la ley del tributo, deberán tenerse en consideración las siguientes normas:*

- a) Se entenderá que los trabajos sobre inmueble ajeno u obras sobre inmueble propio, según corresponda, están destinados a vivienda, cuando por las características de la construcción pueda considerarse que la misma ha sido concebida para ese fin, quedando facultada la DIRECCION GENERAL IMPOSITIVA, dependiente del MINISTERIO DE ECONOMIA Y OBRAS Y SERVICIOS PUBLICOS, para establecer las condiciones en que deberá acreditarse el cumplimiento de dicho requisito.*

*Dicha caracterización resultará comprensiva de las bauleras y cocheras cuando, en el caso de trabajos sobre inmueble ajeno, sean construidas como unidades complementarias de las citadas viviendas y en el caso de obras sobre inmueble propio, sean vendidas en forma conjunta con las mismas.*

---

<sup>18</sup> MARCHEVSKY, R. A.; "Impuesto al Valor Agregado. Análisis Integral", Editorial Errepar, Buenos Aires, 2006.

<sup>19</sup>B.O. 01-11-1996

- b) *La tasa diferencial no será de aplicación respecto de las restantes construcciones que puedan integrar un edificio destinado a vivienda, tales como locales, oficinas o cocheras que no reúnan los requisitos previstos en el segundo párrafo del inciso a) precedente, como así tampoco cuando los referidos trabajos consistan en la realización de obras de infraestructura complementarias de barrios destinados a vivienda, ya sea que estén directamente afectadas a las mismas, como las redes cloacales, eléctricas, de provisión de agua corriente y la pavimentación de calles, o cubran necesidades sociales como en el caso de escuelas, puestos policiales, salas de primeros auxilios, centros comerciales y cualquier otra realizada con fines de urbanización.*
- c) *Atento a que la reducción de la alícuota dispuesta para los trabajos sobre inmueble ajeno u obras sobre inmueble propio definidos en el inciso a) de este artículo, ha sido establecida exclusivamente respecto de esos hechos imposables, dicha reducción no resulta aplicable a las ventas por incorporación de bienes de propia producción que puedan configurarse a raíz de la realización de los mismos.*

*Por lo tanto, la reducción de la alícuota no alcanza a los bienes de propia producción que se incorporen a trabajos realizados sobre inmueble ajeno, los que deberán facturarse separadamente, no resultando aplicable a su respecto lo dispuesto en el encabezamiento y en el numeral 3) del quinto párrafo del artículo 9 de la ley.*

*El mismo tratamiento, deberá dispensarse a los bienes de propia producción que se incorporen a obras realizadas sobre inmueble propio, supuesto en el que el precio neto determinado de acuerdo con lo dispuesto en los párrafos sexto y séptimo del citado artículo de la ley, se reducirá en el precio neto atribuible a aquellos bienes, los que se facturarán en forma separada.*

*La facturación separada establecida en los párrafos precedentes, procederá aun cuando no deba discriminarse el impuesto en la factura o documento equivalente."*

El autor citado, realiza una interesante síntesis:

El trabajo o la obra se entenderá destinado a vivienda cuando por las características de la construcción pueda considerarse que ha sido concebida para este fin.

- Esta caracterización alcanzará a las bauleras y cocheras cuando:

- Trabajos sobre inmueble ajeno: sean construidas como unidades complementarias de las viviendas.
- Obras sobre inmueble propio: sean vendidas en forma conjunta con las viviendas

No gozarán de la reducción de alícuotas:

- Las restantes construcciones que integren un edificio destinado a vivienda, tales como:
  - locales,
  - oficinas,
  - cocheras que no reúnan las características enunciadas
- Las obras de infraestructura complementarias de barrios destinados a vivienda, ya sea que estén:
  - Directamente afectadas a las mismas como:
    - redes cloacales,
    - redes eléctricas, redes de provisión de agua corriente,
    - pavimentación de calles
  - Cubra necesidades sociales como:
    - escuelas,
    - puestos policiales,
    - salas de primeros auxilios,
    - centros comerciales
  - Cualquier otra obra realizada con fines de urbanización,
- Ventas por incorporación de bienes de propia producción que se configuren a raíz de la realización de:
  - Trabajos sobre inmueble ajeno: deberán facturarse por separado, no integrando el precio neto del trabajo

- Obras sobre inmueble propio, deberán facturarse por separado. El precio neto que se determine para la obra se verá reducido en el precio neto atribuible a los bienes de propia producción,

Como se observa, además de la necesidad de establecer la característica de la obra (vivienda) la alícuota reducida alcanza a los hechos impositivos encuadrados como locaciones o prestaciones, dejando fuera del beneficio a la venta de cosas muebles.

Las diversas modalidades de prestaciones de servicios que se presentan en la actividad de la construcción, y los diversos operadores que intervienen en la construcción de una obra, ha llevado a que el Fisco deba expedirse respecto de situaciones muy particulares, por tanto existen vasta cantidad de dictámenes que han ido delimitando el beneficio de alícuota reducida. Analizaremos algunos a continuación.

El Dictamen N° 124/96 (DAT)<sup>20</sup>, definió la aplicabilidad de la disminución de alícuota para la construcción de viviendas. En general sostiene que, la venta de materiales para la construcción de viviendas, y la de artefactos a ser instalados en las mismas, no gozan de la disminución de la alícuota, ya que la misma no apunta a hechos impositivos constituidos en la venta de cosas muebles, sino a aquellas encuadradas en el art. 3 incisos a) y b) de la ley del tributo.

- Hormigón armado: La provisión de materiales conjuntamente con la mano de obra para la ejecución completa de la estructura del edificio, se aplica alícuota reducida.
- Albañilería. La provisión de materiales gruesos conjuntamente con la mano de obra, se aplica alícuota reducida.
- Adquisición de materiales de terminación tales como pisos, revestimientos, etc., se aplica alícuota general.
- Instalación eléctrica: El precio de la contratación de mano de obra para efectuar la instalación eléctrica del edificio, se aplica alícuota reducida.
- La adquisición de materiales para la instalación eléctrica, se aplica alícuota general.
- Instalación Sanitaria y de Gas: La provisión de materiales gruesos conjuntamente con la mano de obra, se aplica alícuota reducida.

---

<sup>20</sup>Boletín DGI N° 3 Octubre de 1997, Carpeta N° 19 Página 96.

- Adquisición de artefactos y griferías, se aplica alícuota general.
- Carpintería metálica y de madera: La contratación conjunta de material y mano de obra, con la correspondiente colocación y ajuste en obra, se aplica alícuota reducida.

Otros dictámenes que se han referido al tratamiento a dispensar a las distintas prestaciones que se realizan en una obra:

Dictamen N°	Tipo de bien o servicio	Alícuota aplicable
53/2001 DAT	Provisión de hormigón elaborado es equiparable a la venta de cosa mueble	General
24/1997 DAT	Venta de bienes con colocación en obra, la operación principal es la venta de los bienes, siendo su colocación accesorio	General
27/2000 DAT	Las cosas muebles provistas no tienen individualidad propia fuera del inmueble, adquiriendo valor por su incorporación al mismo	General
60/2001 DAT	En el caso de las empresas que se dedican a la ejecución de obras del rubro instalaciones de climatización en inmuebles civiles, comerciales y/o industriales de propiedad de terceros. Se concluyó que: 1. La actividad sometida a consulta encuadra en los términos del artículo 3º, inciso a) de la ley del gravamen y resulta alcanzada a la alícuota general del impuesto. 2. Integran el precio neto de la locación citada en el párrafo anterior, el precio atribuible a los bienes que se incorporen en la misma, aunque se facturen o convengan por separado y aun cuando considerados independientemente no se encuentren sometidos al gravamen.	General
73/1999 DAT	Trabajos de nivelación de un terreno sobre el que se construirá un edificio con cocheras, destinado a viviendas, no constituyen tareas preparatorias de la obra, sino que encuadran en el inciso a) del artículo 3º	Reducida
72/2002 DAT	Derechos de inspección de obra y revisión de planos para una empresa constructora de un barrio de viviendas	General

## ▪ **Actividad agropecuaria**

Los Dres. Osvaldo Balán y Claudia A. Chiaradía<sup>21</sup>, han mencionado que *"La legislación nacional y extranjera y la doctrina no se han puesto definitivamente de acuerdo sobre cuál sería la mejor forma de imposición en la actividad agropecuaria. En nuestro país hemos pasado por casi todo el espinel: exención para la actividad, con la posibilidad de computar en algún impuesto el crédito contenido en etapas anteriores; gravabilidad y créditos presuntos; tasas generales, considerando a la etapa siguiente como agente de retención; tasas reducidas dentro del mismo sector; regímenes especiales para pequeñas explotaciones, etc."*

En el trabajo citado, los autores han evaluado las ventajas y desventajas de la tasa reducida:

Eventuales ventajas:

- a) Reducción del precio para el consumidor final de los productos a tasa reducida.
- b) Mejor que una exención porque se mantiene el "control por oposición de intereses"
- c) Menor "tentación" a la evasión fiscal.
- d) Atenúa los conflictos entre productores agropecuarios y los exportadores por el tema de la problemática que tiene el Estado al devolver el IVA a estos últimos.

Eventuales desventajas:

- a) Generación de saldos a favor de difícil recupero, que en muchas ocasiones resultan ser un costo de la actividad.
- b) Afecta el principio de neutralidad.
- c) Dificultades en cuanto a definir su alcance.

Existe una falta de definición de los conceptos involucrados en las alícuotas reducidas, que ha dado lugar a que el Fisco debiera emitir gran cantidad de jurisprudencia administrativa, intentando delimitar los conceptos beneficiados.

Los sintetizamos a continuación:

---

<sup>21</sup> BALÁN, O., SÁENZ VALIENTE, S. A., LABROCA, J. D., CHIARADÍA, C. A. y OLEGO, P. R., "La Actividad Agropecuaria", Editorial La Ley, Buenos Aires, 2011.

Dictamen N°	Tipo de bien o servicio	Alícuota aplicable
6/1999 DAT	El contrato de pastaje se asimila a la prestación de servicios	General
6/1999 DAT	El contrato de pastoreo de asimila a la locación de inmuebles rurales	Exento
13/1999 DAT	Labores culturales para la obtención de bienes gravados a la alícuota general	General
13/1999 DAT	Labores culturales en un campo destinado a capitalización de ganado bovino	Reducida
14/1999 DAT	Enfardado o almacenaje de pasturas o granos destinados a alimentación de ganado bovino	General
34/1999 DAT	Labores culturales destinadas a la alimentación del ganado de un establecimiento de tambo	General
77/2003 DAT	Granos y legumbres secas destinadas a la siembra (semillas)	General
79/1998 DAT	Venta de lechuga refrigerada, seleccionada, repasada y envasada tanto en cajas de cartón como en bolsas con atmósfera modificada y luego envasada en cajas de cartón, excepto si la lechuga se encuentra cortada	Reducida
11/2003 DAT	No corresponde considerar como hortalizas frescas a los plantines, dado que los mismos no resultan aptos para su consumo inmediato, toda vez que aún deben completar su ciclo de crecimiento y maduración	General



### **3.4. Exenciones**

Las exenciones se refieren a ventas e importaciones definitivas de cosas muebles, locaciones y/o prestaciones que, si bien encuadran en el ámbito de imposición del gravamen, el legislador, por razones fiscales o extra-fiscales los exceptúa de la imposición.

Por otra parte, las exclusiones de objeto significan actos o hechos que nunca verifican a su respecto los aspectos que configuran el hecho imponible.

Pueden encontrarse tres tipos de exenciones:

- a) De carácter objetivo
- b) De carácter subjetivo
- c) de carácter mixto

Un gravamen que alcanza en forma general los consumos y servicios e incorpora tasas diferenciales menores que atenúan levemente la regresividad del tributo y recaen por igual sobre bienes o servicios reconocidos como de necesidad primaria de la población (salud, alimentación, vivienda, cultura, educación), casi inevitablemente se debe apelar a exenciones en la base del impuesto como paliativo de su regresividad.<sup>22</sup>

### **3.5. Tratamiento de un conjunto de bienes y servicios**

Referenciamos aquí, como rubro gravado (G), exento (E), con tratamiento de alícuota diferencial reducida (AR), gravado en el IVA pero además con impuestos selectivos (G + II) o gravado con alícuota diferencial superior (G +) pudiendo estar sometidos, los bienes y servicios que conforman ese rubro, a más de un tratamiento diferente<sup>23</sup>.

---

<sup>22</sup>Ibídem nota 12.

<sup>23</sup>Ibídem nota 12.

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

### 3.6. El Impuesto al Valor Agregado en los países de Latinoamérica

El IVA ha sido instrumentado como un impuesto que grava al consumo en la mayoría de los países donde se aplica y los pagos del tributo asociados a la inversión generan un crédito fiscal mientras que las exportaciones son gravadas a tasa cero. La base del impuesto es muy amplia debido a que el consumo representa entre el 70% y el 80% del PIB en las economías modernas. Esta base imponible, conjuntamente con su alícuota determina el nivel de la recaudación.

Analizamos a continuación las alícuotas generales, reducidas e incrementadas aplicables en América Latina<sup>24</sup>:

#### Alícuotas generales, reducidas e incrementadas en porcentajes

Países	2013	
	Reducidas	Incrementadas
<b>Argentina</b>	10,50	27,00
<b>Bolivia</b>	Por dentro (Incluida en el precio)	
	-	-
	Por fuera (Excluida del precio)	
	-	-
<b>Chile</b>	-	-
<b>Colombia</b>	5,00	-
<b>Costa Rica</b>	5.00 y 10.00	-
<b>Ecuador</b>	-	-
<b>El Salvador</b>	-	-
<b>Guatemala</b>	-	-
<b>Honduras</b>	-	15.00 y 18.00

<sup>24</sup> Fuente: Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT), International Bureau of Fiscal Documentation (IBFD) y legislación de los países.

<b>México</b>		11,00	-
<b>Nicaragua</b>		7,00	-
<b>Panamá</b>		-	10.00 y 15.00
<b>Paraguay</b>		5,00	-
<b>Perú</b>	Total	-	-
	IVA en beneficio del gobierno central (IGV)	-	-
	Sobretasa en beneficio de los municipios (IPM)	-	-
<b>República Dominicana</b>		-	-
<b>Uruguay</b>	IVA Efectiva (incluyendo COFIS)	10,00	-
	Nominal	10,00	-
	COFIS	-	-
<b>Venezuela</b>		8,00	22,00

Vemos a continuación, la evolución de las alícuotas generales en América Latina<sup>25</sup>:

#### Evolución de alícuotas generales, 2007-2013

Años / Países	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Argentina	21,00	21,00	21,00	21,00	21,00	21,00	21,00

<sup>25</sup> Ibídem nota 23.

Bolivia	Por dentro (Incluida en el precio)	13,00	13,00	13,00	13,00	13,00	13,00	13,00
	Por fuera (Excluida del precio)	14,94	14,94	14,94	14,94	14,94	14,94	14,94
Chile		19,00	19,00	19,00	19,00	19,00	19,00	19,00
Colombia		16,00	16,00	16,00	16,00	16,00	16,00	16,00
Costa Rica		13,00	13,00	13,00	13,00	13,00	13,00	13,00
Ecuador		12,00	12,00	12,00	12,00	12,00	12,00	12,00
El Salvador		13,00	13,00	13,00	13,00	13,00	13,00	13,00
Guatemala		12,00	12,00	12,00	12,00	12,00	12,00	12,00
Honduras		12,00	12,00	12,00	12,00	12,00	12,00	12,00
México		15,00	15,00	15,00	16,00	16,00	16,00	16,00
Nicaragua		15,00	15,00	15,00	15,00	15,00	15,00	15,00
Panamá		5,00	5,00	5,00	Ene-Jun: 5,00; Jul-Dic	7,00	7,00	7,00

					7:00			
Paraguay			10,00	10,00	10,00	10,00	10,00	10,00
Perú	Total		19,00	19,00	19,00	19,00	Ene-Feb: 19.00; Mar-Dic: 18:00	18,00
	IVA en beneficio del gobierno central (IGV)		17,00	17,00	17,00	17,00	Ene-Feb: 17.00; Mar-Dic: 16:00	16,00
	Sobretasa en beneficio de los municipios (IPM)		2,00	2,00	2,00	2,00	2,00	2,00
República Dominicana			16,00	16,00	16,00	16,00	16,00	18,00
Uruguay	IVA	Efectiva (incluyendo COFIS)	Ene-Jun: 26.69.00; Jul-Dic 22:00	22,00	22,00	22,00	22,00	22,00
		Nominal	Ene-Jun: 23.00; Jul-Dic 22:00	22,00	22,00	22,00	22,00	22,00

	COFIS	Ene-Jun: 3.00; Jul-Dic: -	-	-	-	-	-	-
Venezuela		Hasta Feb: 14.00; De Mar a Jun: 11.00; Desde Jul: 9.00	9,00	Hasta Mar: 9.00; Desde Abr: 12:00	12,00	12,00	12,00	12,00

Del análisis de la evolución de las alícuotas generales en la región en el período 2007 a 2013 se puede observar que el caso argentino, sólo superado en su magnitud en un 1% por Uruguay, posee una de las alícuotas más altas y con una importante diferencia con la media del área.

Además en cuanto a las alícuotas reducidas e incrementadas vigentes en el año 2013 en la región, en el primer caso las vigentes en Argentina son sólo superadas por la de México, mientras que con las segundas resulta ampliamente la más alta de la región y una de las más altas del mundo, sin ninguna justificación económica o técnica para su aplicación, más que un objetivo recaudatorio.

#### 4. Definición del concepto operativo de progresividad/regresividad aplicable a este impuesto.<sup>2627</sup>

Los aspectos de distribución social de la carga tributaria, o sea su grado de progresividad-regresividad y los efectos de ella en la renta real disponible después de impuestos, parecen haber perdido interés para los economistas, en especial en los últimos cincuenta años, que han puesto su foco de atención en los problemas de eficiencia asignativa que resultan más confortables para el análisis positivo porque se encuentran desprovistos de la necesidad de formular juicios de valor.

Podemos definir el concepto de renta real disponible, tal como lo hizo Musgrave<sup>28</sup>:

$$Y_{rd} = \frac{Y - T_y - Y_d}{P_c f + T_s} = \frac{Y_d}{P_{pm}}$$

Donde la renta real disponible (Yrd) se define como el cociente de las fuentes y los usos de la renta, siendo:

<sup>26</sup> Ibídem nota 5, pág. 151 y ssg.

<sup>27</sup> Capítulo elaborado por Germán A. López Toussaint, Director del Área.

<sup>28</sup> Musgrave R. y Musgrave, P.; "Hacienda Pública, Teórica y Aplicada", 5ª Edición, MacGraw Hill, Madrid, 1999 p.293.

<p>Yd : el ingreso o renta disponible. Y : la renta o ingreso. Ty : el impuesto a la renta. Ppm: el precio de los bienes comprados a precio de mercado. Pcf: el precio de los productos comprados a costo de factores. Ts : el impuesto a las ventas o consumos.</p>
--

Sin embargo, estos aspectos son centrales para los ciudadanos y las políticas públicas que proponen y ejecutan las administraciones gubernamentales, particularmente en los países democráticos.

Resultando también preeminentes en el análisis que se pretende hacer aquí del IVA.

El análisis económico de la progresividad-regresividad de la carga tributaria puede abordarse microeconómicamente, comparando la situación de dos individuos con niveles de renta y consumo diferentes, por ejemplo uno representante del primer decil de la distribución y otro del décimo.

Algunos autores<sup>29</sup>entienden que éste análisis sólo resulta aplicable a los efectos de la carga tributaria de los impuestos directos, mientras que con una visión superadora se puede colegir que resulta factible también estudiar los efectos de la imposición indirecta tipo IVA, ya que basta con contar con la información suficiente de la canasta de bienes que consumen los dos individuos analizados comparativamente y conocer los efectos de translación del impuesto en los mercados de esos bienes.

A pesar de lo dicho, el análisis microeconómico no resulta satisfactorio para la medición de los aspectos que aquí se pretenden estudiar.

El análisis macroeconómico tomará en cuenta la distribución del ingreso por deciles de la población antes y después de impuestos.

Una de las herramientas para analizar los efectos de los impuestos en la distribución del ingreso es el llamado “coeficiente de progresividad de la carga tributaria”<sup>30</sup> que surge de dividir el coeficiente de Gini de la distribución del ingreso antes y después de impuestos.

Si el coeficiente de Gini disminuye después de impuestos los efectos en la distribución son progresivos, si aumenta serán regresivos, del cociente antes señalado se puede obtener un resultado unívoco tal que si el mismo es igual a la unidad, la carga tributaria será neutra respecto de la

---

<sup>29</sup> Macon, J.; La progresividad del sistema tributario; Revista Foro Económico, publicación UMSA, año II, N° 3, Buenos Aires, noviembre 1996, pág. 120.

<sup>30</sup>Ibídem nota 28, pág. 124.



distribución del ingreso, si es mayor a uno el efecto será progresivo y si es menor a la unidad regresivo.

Además pueden utilizarse otros métodos de análisis que permiten abordar el problema en forma desagregada por tipo de tributo, como el “índice Kakwami”, el “índice de concentración de impuestos”, “la presión tributaria por decil” y “la presión tributaria diferencial por decil”, para un detallado análisis de los mismos ver Gómez Sabaini y Rossignolo<sup>31</sup> y Santiere y Gómez Sabaini<sup>32</sup>.

También existe un debate académico aún no concluido en cuanto a que los efectos de los impuestos deben medirse con respecto al nivel de “bienestar económico” de la población observada, un planteo primario otorga la representación de la función citada al “ingreso disponible familiar”, sucesivos refinamientos desplazan ese concepto y se sostiene que el “bienestar” está mejor asociado al “ingreso familiar per cápita” y a lo sumo a otras formas con ajustes que expresan este último. Pero algunos autores señalan que todos los conceptos mencionados se refieren al “ingreso corriente”, que los niveles de bienestar están asociados más correctamente con el “ingreso permanente”, y que a falta de datos sobre esta variable, de difícil cuantificación, su mejor proxy es el “consumo corriente”. En resumen, de ser así, los impuestos deberían distribuirse en un marco dado por el “consumo global de las familias”, con los ajustes que correspondieren. Como es de suponer, lo que es regresivo con respecto al ingreso tiende a ser proporcional con respecto al consumo, no se desea agregar más sobre esta discusión, pero en este trabajo la información considerada se sustenta en el enfoque ortodoxo que privilegia el ingreso.

Por ello al incidir el impuesto bajo análisis sobre el consumo de modo generalizado, la carga relativa de los sectores de menores ingresos (primeros deciles), excluidos de la posibilidad de ahorro, es mayor que la de los sectores de mayores ingresos - con capacidad de ahorro -, siendo la razón eficiente de la regresividad del tributo.

---

<sup>31</sup> Gómez Sabaini, J.C. y Rossignolo, D.; Análisis de la incidencia de los impuestos y de la política fiscal sobre la distribución del ingreso en la Argentina, IX Congreso Tributario, CPCECABA, octubre 2001, pág. 13.

<sup>32</sup> Santiere J. J. (coordinador), y Gómez Sabaini, J. C., "Los impuestos y la distribución del ingreso en la Argentina; un análisis comparativo para los años 1986, 1993 y 1997", PNUD, ONU, Buenos Aires, mayo 1999, pág. 305 y ssg.

## **5. Adecuación de los bienes, servicios, locaciones y/o prestaciones gravados, no gravados y exentos y de las alícuotas con referencia a objetivos progresivos en términos de consumo y distribución del ingreso.<sup>33</sup>**

Los impuestos directos son tributos que se aplican de acuerdo a la exteriorización de capacidad contributiva personal. En cambio, los indirectos no gravan a las personas en el sentido antes señalado, sino en función a las exteriorizaciones objetivas de capacidad contributiva. El IVA es el tipo más conocido de impuesto indirecto. El IVA con su actual diseño es un impuesto regresivo.

Lo que define a un impuesto como regresivo o progresivo es la incidencia sobre la capacidad contributiva de los sujetos alcanzados, mientras quienes más tienen o más ganan son los que más pagan estamos ante un impuesto netamente progresivo, como lo es el impuesto a la renta (impuesto a las ganancias en Argentina). Ahora si todos pagan por igual sin importar sus ingresos, estamos ante un impuesto regresivo, como es el IVA, donde una persona de altos recursos paga exactamente igual impuesto que una persona de bajos recursos al realizar una compra.

Ello se puede apreciar comparandola incidencia del impuesto sobre los ingresos: supongamos un individuo de ingresos bajos que cobra un sueldo de \$5.000.- mensuales, al ser bajo su ingreso, consume todo lo que gana, por lo que la incidencia sobre su renta del IVA es del 100%, mientras que un sujeto que se encuentra en una posición algo más holgada, suponiendo cobre \$15.000.- al mes, consume \$5.000.- igual suma que el de bajos recursos, (posee idéntica necesidad de consumo), sin embargo la repercusión del IVA sobre su renta es de un tercio con respecto al primer sujeto. Es decir paga más en términos relativos quien menos tiene.

### **Un poco de historia**

“En el año 1975 comenzó a regir el IVA. 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 (turnovertax) 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

---

<sup>33</sup> Capítulo elaborado por Laura Arapa, Joven Investigadora del Área.

sobre los productores que se traslada hacia delante -en cascada- cuando las condiciones del mercado lo permiten.

Las tasas aplicables también sufrieron variaciones como las descritas en el capítulo 3 de este trabajo.

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 de larga distancia y servicios médicos.”<sup>34</sup>

### **Un IVA más progresivo**

Respecto a la progresividad, la doctrina se ha expresado, por un lado RubénMarchevsky postula que la progresividad del gravamen solo es posible mediante devoluciones directas, conforme al IVA personalizado que se ésta buscando en América Latina, para él profundizar en medidas de exenciones o alícuotas reducidas solo lleva a ahuecar la base del gravamen, alterando la economía, complica a la administración tributaria y genera transferencia de recursos al sector privado.

Marchevsky propone implementar una tarjeta de consumo, disponible para los sectores de más bajo ingreso, que permita recuperar el impuesto.

Por otro lado Alfredo Iñiguez postula una combinación de medidas de política tributaria y política social. Define a “tres grandes grupos:

- Un conjunto de bienes y servicios de primera necesidad o esenciales, con tasa cero.
- Los restantes de “primera necesidad”, con una tasa efectiva del 10,5% sobre el precio antes de impuesto.
- Los demás bienes y servicios, sujetos a la alícuota general del 21% sobre el precio antes de impuesto”.<sup>35</sup>

“Propone efectuar tres cambios:

- Elevar la devolución de los 5 puntos porcentuales actualmente vigente a 10,5%.

---

<sup>34</sup> Ricciardi, M. A.; Análisis de Eficiencia en el IVA y una propuesta para eliminar los impuestos distorsivos, en <http://www.eumed.net/cursecon/ecolat/ar/2008/mar.htm>

<sup>35</sup> Iñiguez, A.; IVA progresivo, ¿la más maravillosa música?, <http://www.vocesenelfenix.com/content/%E2%80%9Civa-progresivo%E2%80%9D-%C2%BFIa-m%C3%A1s-maravillosa-m%C3%BAsica>

- Restringir los bienes y servicios alcanzados por la devolución a aquellos definidos como de primera necesidad y/o esenciales.
- Establecer un tope máximo de devolución por persona de \$ 200 mensuales o \$ 2.000 anuales, el que fuere menor.

Los bienes y servicios para los cuales regiría la devolución serían:

- Los que en la actualidad tienen alícuota reducida a la mitad (de 10,5%) que forman parte de la canasta de consumo y fueron enumerados más arriba.
- Los alimentos y útiles escolares sobre los que recae la tasa general de 21%.
- Algunos de los bienes y servicios que hoy están exentos y, se propone, pasarían a estar gravados con la alícuota reducida de 10,5%, tales como la leche, los medicamentos, la educación privada, los libros, los taxis y remises, entre otros.<sup>36</sup>

Infante amplía el concepto de “IVA personalizado” al incluir en la cadena a los monotributistas que realizan operaciones con los beneficiarios de los planes sociales, de manera que también obtengan beneficios por operar con tarjeta de débito en sus operaciones.

En nuestra opinión, para permitir que el IVA mute de regresivo a progresivo es necesario implementar una serie de modificaciones de manera que corresponda a una mayor capacidad contributiva un mayor impuesto, esto se logra ampliando el abanico de exenciones, en las que se priorice los productos de primera necesidad, y los servicios sociales como la educación privada - subvencionada por el Estado -, obras sociales; si bien la estructura actual de impuesto posee exenciones y alícuotas reducidas, no son suficientes para revertir la regresividad, dichas exenciones podrán articularse como exenciones subjetivas distinguiendo a través de mecanismos personales como la tarjeta de consumo a los contribuyentes objeto del beneficio.

Escalonar la alícuota del IVA para aquellas ventas/prestaciones de servicios consideradas suntuarias, teniendo en cuenta el salario y composición familiar de los hogares, no parece la solución, pues la generalidad de este impuesto se alcanza con la utilización de una alícuota general única, pudiendo gravar el excedente del consumidor respecto de dichos bienes a través de impuestos selectivos al consumo tipo "impuestos internos".

Colocar exenciones en los productos/servicios de uso de la población con bajos ingresos, en la actualidad, tenemos la exención a los productos derivados de la harina y lácteos, el agua entre otros,

---

<sup>36</sup>Ibidem nota 34, página 29.

la idea es hacerlo más inclusivo, logrando llegar al 100% de los productos denominados como alimentos básicos para la salud humana, como ocurre con el caso de las leches, pero orientado exclusivamente como ya se dijo al sector que se pretende beneficiar.

Con respecto al agua, también sería necesario extender la exención a todas aquellas que involucren mineralización o fortificantes, que mejoren la salud de la población.

Los medicamentos deberían encontrarse exentos en toda la cadena.

Incrementar la devolución del impuesto por medio de tarjetas de débito, crédito o consumo, permitiendo que el instrumento llegue a manos de los sectores de bajos recursos.

Actualmente la devolución del 5% del IVA para aquellas compras efectuadas con tarjetas de débito, solo alcanza a los estratos con ingresos medios y altos de la población, que son los que cobran su sueldo en formalmente, mientras que los sectores más vulnerables se encuentran totalmente excluidos del beneficio, ya que por su marginalidad operan solo con dinero en efectivo.

## **6. Identificación de los bienes, servicios, locaciones y prestaciones considerados bienes superiores.<sup>37</sup>**

Los bienes superiores son aquellos de elasticidad ingreso superior a la unidad, lo que implica que a medida que aumenta el ingreso del individuo aumenta más que proporcionalmente su preferencia y demanda por dichos bienes.

En esta categorización quedan excluidos los bienes inferiores o de primera necesidad, ya que su consumo se satisface con una cantidad determinada y dicha magnitud de consumo no variará ante incrementos del ingreso.

Podemos categorizar como bienes superiores al siguiente grupo de bienes y servicios:

a) Aquellos relacionados con el esparcimiento: ocio, vacaciones, hoteles de lujo, libros (no de texto), señales codificadas de TV, viajes de placer, restaurantes de lujo, barcos de recreo, actividades deportivas de alto costo, espectáculos, actividades recreativas, entre otros.

b) Los relacionados con el estatus: barcos deportivos, elementos para deportes de alto costo, vehículos de alta gama, aeronaves de uso particular, ropa de diseño, entre otros.

---

<sup>37</sup> Capítulo elaborado por Germán A. López Toussaint, Director del Área.

- c) Los relacionados con una mayor comodidad personal: servicio domestico, servicio de lavandería.
- d) Los relacionados con preferencias personales emergentes del nivel de ingreso: Salud asistencial privada, educación privada.

Esta es la caracterización de solo una parte de los bienes que podemos considerar superiores, que entendemos permite comprender el universo de ellos.

Con respecto a este conjunto de bienes, cabe señalar que no resulta factible gravar a algunos, por ejemplo el ocio, pues este en principio no necesariamente se ve materializado por la adquisición de bienes o servicios. Tampoco resultará razonable gravar el servicio doméstico prestado en forma independiente, ya que el realizado en relación de dependencia queda excluido del objeto del tributo, toda vez que implicaría imponer cargas al sujeto prestador que resultan incompatibles con la actividad de que se trata, siendo suficiente con su inclusión en regímenes que formalicen la actividad como el denominado "monotributo", cuando dicha actividad no deba formalizarse en relación de dependencia, encuadramiento que debería primar.

También se plantea alguna problemática para poder distinguir en el consumo de alguno de los bienes, para definir el límite de un consumo con elasticidad - ingreso normal, respecto de aquellos que exteriorizan una elasticidad - ingreso superior, para lo cual en nuestras propuestas se definirá condiciones que contemplen esta restricción, ya que si no se establece un adecuado límite representativo se podría ver afectado el principio de igualdad, tornando inconstitucional la propuesta. Por ejemplo, en el caso de la educación privada, parecería que el límite adecuado para no gravarla se encuentra en la educación de gestión privada - subvencionada total o parcialmente por el Estado -, entendiendo que más allá de ella existe una objetiva exteriorización de capacidad contributiva que puede soportar la aplicación de la tasa reducida sin efectos en la demanda.

## **7. Consideraciones sobre las modificaciones a implementar respecto de la gravabilidad de los bienes superiores y otros bienes que no integran la canasta de bienes de primera necesidad<sup>38</sup>**

Del análisis de los bienes y servicios identificados en el capítulo anterior como "bienes superiores" podemos señalar que salvo aquellos que por las restricciones ya expuestas no se han considerado, a los fines de recomendar modificaciones en el tratamiento a dispensar en el impuesto, o aquellos que ya están alcanzados a la alícuota general y deben conservar ese tratamiento, se aconseja gravar, como se sistematiza a continuación: a) los libros (excluidos los de texto) y demás impresos

---

<sup>38</sup> Capítulo elaborado por Germán A. López Toussaint, Director del Área.

incluidos diarios y revista que estaban exentos, las aeronaves con fines comerciales y/o privados que también lo estaban, con la alícuota general, b) por su parte la educación privada no subvencionada por el Estado que estaba exenta, con la alícuota reducida, y c) manteniendo gravada la salud asistencial privada, con la citada alícuota.

En el análisis de los bienes y servicios alcanzados por la alícuota reducida hemos observado que se ha incluido en las previsiones del artículo 28 de la ley una serie de éstos, por los que no se justifica dicho tratamiento, pues resultaría al menos más progresivo gravarlos con la tasa general y de ese modo se promovería una mayor neutralidad de la estructura del impuesto, entre ellos podemos citar:

- Los hechos imponibles previstos en el inciso a) del artículo 3° de la ley, destinados a vivienda y los hechos imponibles previstos en el inciso b) del artículo 3° de la ley, destinados a vivienda, cuando la misma se categorice como vivienda suntuosa, manteniendo la alícuota reducida para las viviendas comunes y económicas, de acuerdo a la clasificación que otorgue ad hoc la autoridad de aplicación de fomento de la vivienda.
- Los intereses y comisiones de préstamos otorgados por las entidades regidas por la ley 21.526, cuando los tomadores revistan la calidad de responsables inscriptos en el impuesto y las prestaciones financieras comprendidas en el inciso d) del artículo 1° de la ley, cuando correspondan a préstamos otorgados por entidades bancarias radicadas en países en los que sus bancos centrales u organismos equivalentes hayan adoptado los estándares internacionales de supervisión bancaria establecidos por el Comité de Bancos de Basilea.
- Las ventas, las locaciones del inciso c) del artículo 3° y las importaciones definitivas, que tengan por objeto los bienes comprendidos en las posiciones arancelarias de la Nomenclatura Común del MERCOSUR, incluidas en la planilla anexa al inciso f) del artículo 28 de la ley. Dichos bienes responden en general a insumos para la industria o para algunos servicios que podrían tener prioridad en la orientación de la inversión, pero ello no justifica la distorsión de la reducción de la alícuota.
- Las ventas —excluidas las comprendidas en el inciso a) del primer párrafo del artículo 7°—, las locaciones del inciso c) del artículo 3° y las importaciones definitivas de diarios, revistas y publicaciones periódicas. En el supuesto de editores que encuadren en las previsiones del artículo 1° de la Ley 25.300 y cuya facturación en el año calendario inmediato anterior al período fiscal de que se trata, sin incluir el Impuesto al valor Agregado, sea inferior a PESOS CUARENTA Y TRES MILLONES DOSCIENTOS MIL (\$ 43.200.000), el tratamiento

también será de aplicación para la locación de espacios publicitarios. En cuanto a la locación de espacios publicitarios, alcanza asimismo a los ingresos que obtengan todos los sujetos intervinientes en tal proceso comercial, sólo por dichos conceptos y en tanto provengan del mismo.

- Las ventas de propano, butano y gas licuado de petróleo, su importación y las locaciones del inciso c) del artículo 3º de la ley, para la elaboración por cuenta de terceros. (Inciso incorporado por la Ley N° 26.020 B.O. 8/4/2005).

En cuanto a los bienes y servicios exentos de acuerdo con las previsiones del artículo 7 de la ley, entendemos que por razones de neutralidad, progresividad y recaudación los siguientes deben gravarse:

a) Con la alícuota general:

- Libros - excluidos los de textos que deberían mantenerse exentos -, folletos e impresos similares, incluso en fascículos u hojas sueltas, que constituyan una obra completa o parte de una obra, y la venta al público de diarios, revistas, y publicaciones periódicas, cualquiera sea su soporte o el medio utilizado para su difusión, así como los bienes gravados que se comercialicen conjunta o complementariamente con estos bienes.
- Sellos y pólizas de cotización o de capitalización, billetes para juegos de sorteos o de apuestas (oficiales o autorizados), billetes de acceso a espectáculos teatrales comprendidos en el artículo 7, inciso h), apartado 10 de la ley, puestos en circulación por la respectiva entidad emisora o prestadora del servicio.
- Oro amonedado, o en barras de buena entrega de 999/1000 de pureza, que comercialicen las entidades oficiales o bancos autorizados a operar.
- Aeronaves concebidas para el transporte de pasajeros y/o cargas destinadas a esas actividades, excepto las utilizadas en la defensa y seguridad, en este último caso incluidas sus partes y componentes, que deben mantenerse exentas. Así como las embarcaciones y artefactos navales, incluidas sus partes y componentes, excepto cuando el adquirente sea el Estado nacional u organismos centralizados o descentralizados de su dependencia, caso en que deberían conservar la exención.

Dentro de las prestaciones y locaciones comprendidas en el apartado 21 del inciso e) del artículo 3 de la ley:



- Los servicios prestados por establecimientos educacionales privados no subvencionados total o parcialmente por el Estado, incorporados a los planes de enseñanza oficial y reconocidos como tales por las respectivas jurisdicciones, referidos al alojamiento y transporte accesorios a los de enseñanza, prestados directamente por dichos establecimientos con medios propios o ajenos.
- Los espectáculos de carácter teatral comprendidos en la ley 24800 y la contraprestación exigida para el ingreso a conciertos o recitales musicales cuando la misma corresponda exclusivamente al acceso a dicho evento.
- Los depósitos en efectivo en moneda nacional o extranjera en sus diversas formas, efectuados en instituciones regidas por la ley 21526, los préstamos que se realicen entre dichas instituciones y las demás operaciones relacionadas con las prestaciones comprendidas en este punto.
- Los intereses de préstamos para vivienda suntuosa concedidos por el Fondo Nacional de la Vivienda y los correspondientes a préstamos para compra, construcción o mejoras de viviendas suntuosas destinadas a casa-habitación, en este último caso cualquiera sea la condición del sujeto que lo otorgue.
- Las prestaciones inherentes a los cargos de síndicos y miembros de consejos de vigilancia de sociedades anónimas y cargos equivalentes de órganos de control de otras sociedades, asociaciones y fundaciones y de las cooperativas, de corresponder.
- Las prestaciones inherentes a los cargos de director y cargos equivalentes de administradores y miembros de consejos de administración de otras sociedades, asociaciones y fundaciones y de las cooperativas, en la medida que su retribución responda a tareas técnico administrativas, y no se presten las mismas en relación de dependencia.
- Todas las prestaciones personales de los trabajadores del teatro comprendidos en el artículo 3 de la ley 24800, en la medida que se presten sin relación de dependencia.
- El otorgamiento de concesiones.
- La explotación de congresos, ferias y exposiciones y la locación de espacios en los mismos, cuando dichas prestaciones sean contratadas por sujetos residentes en el exterior y los ingresos constituyan la contraprestación exigida para el acceso a los eventos señalados por parte de participaciones que tengan la referida vinculación territorial.

b) Con la alícuota reducida:

Dentro de las prestaciones y locaciones comprendidas en el apartado 21 del inciso e) del artículo 3 de la ley:

- Los servicios prestados por establecimientos educacionales privados - excluidos los de gestión privada que posean subvención Estatal total o parcial que deben mantenerse exentos - incorporados a los planes de enseñanza oficial y reconocidos como tales por las respectivas jurisdicciones, referidos a la enseñanza en todos los niveles y grados contemplados en dichos planes, y de posgrado para egresados de los niveles secundario, terciario o universitario, prestados directamente por dichos establecimientos con medios propios o ajenos. También comprende: a) a las clases dadas a título particular sobre materias incluidas en los referidos planes de enseñanza oficial y cuyo desarrollo responda a los mismos, impartidas fuera de los establecimientos educacionales antes aludidos y con independencia de éstos y, b) a las guarderías y jardines materno-infantiles.
- Los servicios de taxímetros y remises con chofer realizados en el país, siempre que el recorrido no supere los 100 (cien) kilómetros.
- Las estaciones de radiodifusión sonora previstas en la ley 22285 que, conforme los parámetros técnicos fijados por la Autoridad de Aplicación, tengan autorizadas emisiones con una potencia máxima de hasta 5 Kw. Quedan comprendidas asimismo en la exención aquellas estaciones de radiodifusión sonora que se encuentren alcanzadas por la resolución 1805/1964 de la Secretaría de Comunicaciones.

Por otra parte se ha observado la existencia de bienes de demanda inelástica como el agua, el pan, la leche y los medicamentos de uso humano, que como ya se ha mencionado en el caso de éstos últimos se encuentran exentos en la etapa final, lo que implica un efecto acumulación del impuesto aplicado en las etapas anteriores en el precio al consumidor final que se pretende beneficiar, para neutralizar dicho efecto de modo que articule adecuadamente con las exenciones personales que se propician, debería gravarse con la alícuota reducida en todas las etapas incluida la de consumo final.

Adicionalmente hay bienes que se encuentran exentos por leyes especiales, y que en la medida que se integren en el proceso de producción y comercialización del mercado interno deben ser gravados, como por ejemplo el caso de la Ley 25174 que exime a "la malla antigranizo" entre otros, lo que aportará mayor neutralidad al sistema del impuesto.

La reforma aquí propiciada, que en cuanto a la gravabilidad de los bienes superiores aportará mayor progresividad, y con respecto al resto de los bienes en conjunto mayor neutralidad<sup>39</sup>, evidentemente aportará un incremento en la recaudación que requiere ser estimado para poder definir una estrategia definitiva, aspecto que excede el alcance de este trabajo.

## **8. Identificación de los bienes, servicios, locaciones y/o prestaciones considerados como bienes de consumo popular.**<sup>40</sup>

El establecimiento de impuestos al consumo considera como parámetro para medir la capacidad contributiva de los sujetos, el consumo o gasto de los mismos, entendiéndose que su bienestar económico se refleja con el gasto de las personas, y no con su renta. Dicho de otra forma, el IVA grava la capacidad de consumo de bienes y servicios, y no la capacidad de ahorro del contribuyente. Esto último encuentra su fundamento en la Teoría de John Maynard Keynes en cuanto a que *“el consumo es la diferencia entre la renta obtenida por el sujeto y lo destinado al ahorro”*.<sup>41</sup>

El IVA en la experiencia comparada - excepto Japón - y en nuestro país no se encuentra estructurado considerando las condiciones personales de cada individuo de la sociedad sino que se presenta de manera generalizada. Esto conlleva a que en el caso de los bienes que son consumidos en forma igualitaria por todos los miembros de la sociedad, independientemente del nivel económico de cada uno, se vea más afectado por el impuesto quien tenga menor disponibilidad económica, ya que su porcentaje de consumo en relación con el nivel de ingreso será mayor en comparación con quien posee una superior entrada de dinero. En conclusión, aquel sujeto de bajos recursos sin capacidad de ahorro, es un sujeto de mayor capacidad económica gravable, debido a que al consumirse el 100% de su ingreso, la totalidad de su renta estará expuesta al impuesto. He aquí la necesidad de poder establecer un tratamiento diferencial a este tipo de consumo que denominamos **bienes de consumo popular**.

Si bien no hay una identificación explícita y manifiesta de cuáles son aquellos bienes, servicios, locaciones y/o prestaciones que podrían ser denominados como de consumo popular, sería acertado el planteo de considerarlos como aquellos bienes de primera necesidad, es decir aquellos que

---

<sup>39</sup> Ver el concepto de eficiencia en Fenochietto, R.; "Economía del Sector Público, análisis integral de las finanzas públicas y sus efectos"; Fondo Editorial de Derecho y Economía, Editorial La Ley; Buenos Aires, 2006, Capítulo 18, pág. 333 y ssgs.

<sup>40</sup> Capítulo elaborado por María Isabel Addoumie, Joven Investigadora del Área.

<sup>41</sup> Keynes, J. M., "Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero", en: Marchevsky, R.A.; "Impuesto al valor agregado – Análisis integral", Editorial Errepar, 1º Edición, Buenos Aires, 2006, pág. 5.

resultan, en el correspondiente tiempo y espacio, esenciales a la necesidad de la exigencia del individuo y su núcleo familiar. Desde el punto de vista económico, se trata de productos/servicios de muy baja elasticidad-precio con nula posibilidad de sustitución. También se podría afirmar que su demanda no es proporcional al nivel de ingresos de las personas, puesto que las mismas tenderán a consumir la misma cantidad de este tipo de bienes o servicios aunque su ingreso se vea incrementado.

Los legisladores en nuestro país al establecer la estructura del IVA, consideraron cierto nivel de satisfacción básica o habitual para el individuo al establecer tratamientos especiales – alícuotas reducidas, exenciones– al consumo de determinados bienes que consideraron necesarios para alcanzar dicho nivel.

No obstante ello, la ley no puede ignorar ni mantenerse al margen de las nuevas necesidades de consumo provocadas por la evolución de la sociedad en cuanto a hábitos, costumbres, etc.; o a la masividad que alcanzan determinados bienes en una era de constante avances tecnológicos. Esta situación es ejemplificada por Marchevsky<sup>42</sup> al señalar el caso de la telefonía móvil celular indicando que la misma se encuentra en pleno auge de consumo y cuya prestación ha dejado de expresar la existencia de una capacidad de pago reservada a determinados niveles de ingresos. Actualmente en Argentina esta tecnología ha llegado a superar la cantidad de líneas de teléfonos fijos y tiene gran desarrollo en sectores de menores recursos. Tal como concluye el autor, cierta tecnología que pudo ser considerada, en principio, privativa de determinados sectores de ingresos luego logró convertirse en productos o servicios de consumo masivo.

La adopción de este tipo de impuesto se refleja en un incremento de precios de los bienes o servicios. Cuando se aplica sobre los bienes de consumo popular, no genera una disminución en la cantidad consumida, sino que a lo sumo podría provocar cambios en cuanto a la calidad de los productos o servicios consumidos. Esto generaría, en la medida en que fuera posible, una sustitución por productos de menor precio que satisfagan la misma necesidad, o en el caso de los sujetos cuyos ingresos corresponden a los niveles más bajos, un impedimento para acceder a dichos precios incrementados, produciendo en ambos casos una disminución generalizada del bienestar de la sociedad.

Este concepto es definido por Horacio Núñez Miñana<sup>43</sup> como “**Costo de bienestar**”: *“La idea es la siguiente: todo impuesto representa una carga, derivada de la sustracción de bienes al gasto*

---

<sup>42</sup>Marchevsky, R. A., ob. cit. en nota 40, p.49.

<sup>43</sup> Núñez Miñana, H., “Finanzas Públicas”, en Marchevsky, R.A., ob. cit. en nota 40, p. 9

*privado a fin de liberar recursos reales para la producción de bienes públicos; un impuesto totalmente neutro significaría que el daño causado al sector privado por el establecimiento del impuesto es exactamente igual a la sustracción de impuestos reales para producir bienes públicos; si un impuesto analizado provoca daños adicionales, se trata de una pérdida para la sociedad en su conjunto (unos se perjudican sin que los demás se beneficien, lo cual nos aleja del óptimo paretiano de asignación de recursos); por lo que ese impuesto provocaría una carga adicional o carga excedente, por encima de la carga imprescindible que tendría aún el impuesto neutral”.*

A efectos de identificar a aquellos bienes, servicios, locaciones y/o prestaciones considerados como bienes de consumo popular, basaremos el análisis considerando las preferencias de consumo de los habitantes de la Argentina que surgen de las estadísticas del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) según la Encuesta Nacional de Gastos de los Hogares 2012/2013<sup>44</sup>(es la disponible a la fecha).

---

<sup>44</sup> La Encuesta Nacional de Gastos de los Hogares (ENGHo) 2012/2013 del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) permite caracterizar las condiciones de vida de los hogares, fundamentalmente en los términos de su acceso a los bienes y servicios. El gasto de consumo de los hogares se distribuye entre diferentes bienes y servicios agrupados según el tipo de necesidades que satisfacen. Los cuadros reflejan la participación que tiene el gasto asignado a cada finalidad en el gasto total y, además, presentan los indicadores socio-demográficos que caracterizan a los hogares. La Encuesta obtiene datos acerca de gastos no imputables al consumo (es decir, que no satisfacen ninguna necesidad inmediata ni generan una contraprestación para el hogar) y otros de gastos. En los cuadros de la ENGHo, se muestra el gasto de consumo de los hogares a valores corrientes.

La Encuesta Nacional de Gastos de los Hogares 2012/13 se realizó en todo el país, entre el 16 de marzo de 2012 y el 19 de marzo de 2013, a través de una muestra probabilística, poli-etápica y estratificada extraída de la Muestra Maestra Urbana de Viviendas de la República Argentina. De esta muestra, construida a partir del Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010, fueron seleccionadas alrededor de 37.000 viviendas.

Las unidades de observación de la encuesta son los hogares particulares residentes en viviendas particulares ubicadas en localidades de cinco mil y más habitantes del país. Se considera hogar particular a aquel constituido por toda persona o grupo de personas, parientes o no, que conviven en una misma vivienda bajo un régimen de tipo familiar y consumen alimentos con cargo al mismo presupuesto.

Fuente: Informe del 25/04/2014, ISSN 0327-7968 del INDEC, Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, Argentina.

**Cuadro 1.1.** Gasto de consumo de los hogares por región de residencia y finalidad del gasto. Total del país. Años 2012/2013

Finalidad del gasto	Total del país	Región					
		Gran Buenos Aires	Pampeana	Noroeste	Noreste	Cuyo	Patagónica
				%			
Alimentos y bebidas	33,2	33,3	32,0	39,8	39,0	31,6	27,4
Bienes y servicios varios	5,2	5,5	5,1	4,5	4,8	5,2	4,9
Enseñanza	2,9	3,3	2,5	3,1	1,9	2,5	2,8
Equipamiento y mantenimiento del hogar	7,3	7,0	7,5	6,7	7,5	8,0	7,9
Esparcimiento	8,3	8,2	9,0	6,5	6,3	8,4	9,5
Indumentaria y calzado	8,7	8,6	8,2	9,8	9,5	9,1	9,8
Propiedades, combustibles, agua y electricidad	10,2	10,9	10,2	7,4	8,8	8,3	11,5
Salud	5,6	6,3	5,8	4,3	4,1	5,0	3,9
Transporte y comunicaciones	18,6	16,9	19,6	17,9	18,0	21,9	22,5
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Fuente: INDEC, Encuesta Nacional de Gastos de los Hogares 2012/13.

Como puede observarse en el Cuadro 1.1, la región Patagónica es la que menor participación del gasto en alimentos y bebidas presenta, mientras que las regiones Noroeste y Noreste poseen la participación más alta. Respecto de las demás finalidades, se aprecia que la región Patagónica posee la mayor participación relativa de gasto de consumo en esparcimiento, indumentaria y calzado, propiedades, combustibles, agua y electricidad y transporte y comunicaciones. Puede apreciarse, asimismo, la baja participación del gasto en transporte y comunicaciones en Gran Buenos Aires respecto de la media nacional al tiempo que presenta relativamente la mayor participación de gasto de consumo en bienes y servicios varios, enseñanza y salud.

Por otro lado, en el cuadro 1.2. se presentan los indicadores socio-demográficos que caracterizan a los hogares, en promedio por hogar y porcentajes de hogares, según región. Se observa que la región Noroeste posee la mayor cantidad de miembros promedio y de menores de 14 años por hogar. Cabe destacar el alto porcentaje de hogares con teléfono móvil, comparado con teléfono fijo.

**Cuadro 1.2.** Características de los hogares por región de residencia. Total del país. Años 2012/2013

	Total del país	Región					
		Gran Buenos Aires	Pampeana	Noroeste	Noreste	Cuyo	Patagónica
<b>% sobre el total de hogares</b>	<b>100</b>	38,2	34,2	9,0	7,3	6,0	5,3
<b>Indicadores promedio</b>							
Miembros por hogar	3,2	3,2	3,0	3,9	3,5	3,5	3,2
Menores de 14 años por hogar	0,8	0,8	0,7	1,1	1,0	0,9	0,9
Adultos de 65 años y más por hogar	0,3	0,3	0,4	0,3	0,3	0,4	0,2
Perceptores de ingreso en el hogar	1,9	1,9	1,9	2,1	1,9	2,0	1,8
Ocupados por hogar	1,4	1,4	1,3	1,5	1,3	1,5	1,4
Miembros por cuarto de uso exclusivo del hogar	1,3	1,2	1,2	1,5	1,3	1,4	1,2
Edad del Jefe del hogar	50	50	50	49	47	51	47
<b>Porcentajes</b>							
Hogares con Jefe ocupado	70,9	72,5	69,1	69,9	67,7	71,3	77,1
Hogares con Jefe asalariado	52,8	56,3	49,1	50,5	49,1	50,1	63,6
Hogares con Jefe femenino	34,9	37,0	34,2	34,4	34,9	29,5	30,5
Hogares inquilinos de la vivienda	18,6	18,8	21,1	11,5	14,0	16,6	22,5
Hogares con teléfono fijo	60,3	73,6	59,7	43,6	29,7	52,8	47,9
Hogares con teléfono móvil	89,1	89,3	89,0	87,5	86,0	91,2	93,0
Hogares que disponen de automóvil	37,7	34,8	43,2	25,1	24,1	48,7	50,8

Fuente: INDEC, Encuesta Nacional de Gastos de los Hogares 2012/13.

En el cuadro 2.1 se presentan las estructuras de gastos de consumo según el quintil de ingreso per cápita al que pertenece el hogar. Como se puede apreciar, la participación del gasto en alimentos y bebidas decrece a medida que aumenta el ingreso per cápita del hogar. Lo mismo ocurre, aunque en una proporción menor, en bienes y servicios varios. En enseñanza, propiedades, combustibles, agua y electricidad y salud la participación del gasto también crece a medida que el ingreso per cápita es mayor, de manera moderada. La correlación positiva entre el peso del gasto corriente y del ingreso corriente per cápita se presenta de manera considerablemente más acentuada en esparcimiento y, transporte y comunicaciones.

**Cuadro 2.1.** Gasto de consumo de los hogares por quintil de ingreso per cápita del hogar. Total del país.  
Años 2012/2013

Finalidad del gasto	Total del país	Quintil de ingreso per cápita del hogar				
		Primero	Segundo	Tercero	Cuarto	Quinto
		%				
Alimentos y bebidas	33,2	43,3	37,8	35,7	31,9	26,2
Bienes y servicios varios	5,2	6,3	5,7	5,3	4,9	4,8
Enseñanza	2,9	2,5	2,9	2,7	2,7	3,2
Equipamiento y mantenimiento del hogar	7,3	6,6	6,7	6,9	7,2	8,2
Esparcimiento	8,3	5,9	6,7	8,1	8,5	10,2
Indumentaria y calzado	8,7	9,7	9,4	8,7	9,1	7,7
Propiedades, combustibles, agua y electricidad	10,2	8,0	8,4	8,8	10,0	12,9
Salud	5,6	4,0	5,0	4,7	6,1	6,8
Transporte y comunicaciones	18,6	13,7	17,3	19,1	19,7	20,1
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Fuente: INDEC, Encuesta Nacional de Gastos de los Hogares 2012/2013.

En el cuadro 2.2 se observa cómo la cantidad promedio de miembros por hogar disminuye considerablemente a medida que aumenta el ingreso per cápita del hogar. Lo mismo ocurre con la cantidad de miembros menores de 14 años, un comportamiento esperable dado que el ingreso per cápita se calcula como el cociente entre el ingreso corriente total del hogar y la cantidad de miembros. También decrece la cantidad de miembros por cuarto de uso exclusivo del hogar. Se verifica también una correlación positiva entre ingreso per cápita y disponibilidad de automóvil, así como también con la presencia de teléfono fijo en el hogar. El tercer quintil parece presentar algunos comportamientos diferenciales en lo que respecta al porcentaje de hogares con jefe ocupado o asalariado y la edad promedio del jefe. Esto puede deberse al peso que los hogares con personas jubiladas o pensionadas tienen al interior del quintil.



**Cuadro 2.2.** Gasto de consumo de los hogares por tipo de hogar. Total del país. Años 2012/2013

	Total del país	Tipo de hogar				
		Primero	Segundo	Tercero	Cuarto	Quinto
<b>% sobre el total de hogares</b>	<b>100</b>	<b>20,0</b>	<b>20,0</b>	<b>20,0</b>	<b>20,0</b>	<b>20,0</b>
<b>Indicadores promedio</b>						
Miembros por hogar	3,2	4,6	3,7	3	2,6	2,2
Menores de 14 años por hogar	0,8	1,8	1,1	0,6	0,4	0,2
Adultos de 65 años y más por hogar	0,3	0,1	0,3	0,5	0,4	0,3
Perceptores de ingreso en el hogar	1,9	1,9	2	1,9	1,9	1,8
Ocupados por hogar	1,4	1,3	1,4	1,3	1,4	1,4
Miembros por cuarto de uso exclusivo del hogar	1,3	2	1,4	1,2	0,9	0,8
Edad del Jefe del hogar	50	44	48	54	52	51
<b>Porcentajes</b>						
Hogares con Jefe ocupado	70,9	71,1	73,5	61,9	69,4	78,7
Hogares con Jefe asalariado	52,8	50,4	56	46,1	53	58,6
Hogares con Jefe femenino	34,9	36,3	31,8	34,1	34,7	37,5
Hogares inquilinos de la vivienda	18,6	13,4	16,5	16,3	20,4	26,5
Hogares con teléfono fijo	60,3	32,9	53,7	62,9	73,6	78,4
Hogares con teléfono móvil	89,1	89,3	89,3	86,2	88,1	92,5
Hogares que disponen de automóvil	37,7	19,5	30,9	35,3	45,6	57,1

Fuente: INDEC, Encuesta Nacional de Gastos de los Hogares 2012/13.

El cuadro 3 presenta los porcentajes de hogares propietarios de bienes de uso del hogar, así como el porcentaje de hogares propietarios de bienes de uso con menos de tres años de antigüedad. En el caso de que un hogar sea propietario de más de un bien de uso del hogar del mismo tipo, se releva la antigüedad del más nuevo.

Vale aclarar que se registra únicamente la propiedad de los bienes, no su disponibilidad. Es decir, aquellos bienes a los que el hogar tiene acceso, como suele ocurrir con la cocina, el termo tanque o el calefón en los hogares inquilinos, no deben registrarse como equipamiento del hogar.

Podemos observar, en el caso del teléfono celular, que el 87,7% de los hogares posee al menos uno, y que prácticamente el 60% de los hogares posee al menos uno con menos de 3 años de antigüedad.

Continuando con los artículos de cocina y del hogar, se aprecia que casi un tercio de los hogares de localidades de 5 mil y más habitantes del país tienen por lo menos un televisor de menos de tres años de antigüedad. Se destaca, asimismo, que más de la mitad de los hogares que poseen una o más computadoras tienen por lo menos una con una antigüedad menor a 3 años.

En el caso de los automóviles (excluyendo camionetas), el 37,7% de los hogares son propietarios de al menos uno. Casi la mitad de estos hogares (es decir, el 18,1% del total) son propietarios de al menos un automóvil con menos de 3 años de antigüedad.

**Cuadro 3** Hogares propietarios de bienes de uso del hogar, en porcentaje. Total del país. Años 2012/2013

Bienes	Hogares propietarios de bienes de uso del hogar	Hogares propietarios de bienes de uso del hogar con menos de 3 años de antigüedad
	%	
<b>Artículos de cocina y del hogar</b>		
1 Teléfono celular	87,7	59,7
2 Computadora	57,1	31,1
3 Aire Acondicionado	36,3	16,1
4 Televisor	96,6	35,7
5 Horno a microondas	45,3	14,3
6 Lavarropa automático	65,2	19,7
7 Lavarropa no automático	22,7	6,4
8 Heladera con freezer	76,4	20,6
9 Termotanque	40,1	10,8
10 Multiprocesadora	22,9	5,9
11 Estufa a gas tiro balanceado	40,0	9,2
12 Cocina con horno	96,6	22,0
13 Heladera sin freezer	21,5	3,1
<b>Artículos de cultura y esparcimiento</b>		
14 Cámara fotográfica digital	43,9	24,7
15 DVD	62,0	23,7
<b>Vehículos del hogar</b>		
16 Moto, motocicleta, cuatriciclo	18,4	10,2
17 Automóvil	37,7	18,1
18 Bicicleta	42,0	14,3

Fuente: INDEC, Encuesta Nacional de Gastos de los Hogares 2012/13.

Por lo expuesto se puede concluir que los bienes más consumidos en el total del país son los que integran el grupo de alimentos y bebidas<sup>45</sup>, seguidos por aquellos denominados como de transporte y comunicaciones<sup>46</sup>. En tercer lugar, se ubica el sector propiedades, combustible, agua y electricidad<sup>47</sup>, continuando con indumentaria y calzado<sup>48</sup>. Considerando la analogía de que los bienes más consumidos en proporción a los gastos son aquellos menos prescindibles para el consumidor, estos serían los elegidos en primera medida tanto por aquellos que tienen altos ingresos como por los que poseen bajos recursos. Esta idea es reforzada cuando se observa que a medida que aumenta el ingreso de una persona, el consumo de alimentos y bebidas se mantiene relativamente

<sup>45</sup>Alimentos y bebidas: incluye todos los alimentos y bebidas (alcohólicas y no alcohólicas) adquiridos para consumir dentro y fuera del hogar.

<sup>46</sup> Transporte y comunicaciones: incluye la compra-venta de vehículos particulares, su funcionamiento y mantenimiento (combustibles, seguros, estacionamiento, etc.), el transporte público, el correo y el teléfono.

<sup>47</sup>Propiedades, combustibles, agua y electricidad: incluye el alquiler de la vivienda, gastos comunes y reparaciones, así como combustibles para usar en el hogar (gas envasado, gas en red, leña, entre otros), agua y electricidad.

<sup>48</sup>Indumentaria y calzado: está conformado por indumentaria (abrigos, vestimenta interior y exterior para hombres, mujeres y niños), calzado (para hombres mujeres y niños), telas, accesorios y servicios (hilados, artículos de mercería, reparación de vestimenta y calzado).

estable respecto del resto de los bienes. Dicho de otra forma, uno no come más por tener más ingresos, a lo sumo comerá mejor.

En contraste con lo dicho anteriormente, aquellos bienes que tienen menor impacto en el gasto de consumo para una familia Argentina son los que integran los grupos de la enseñanza<sup>49</sup>, los servicios varios<sup>50</sup> y la salud<sup>51</sup>. Esto no significa que este tipo de bienes y servicios no sean necesarios para el bienestar de la sociedad. El menor consumo de estos bienes se debe a que pueden acceder a los mismos únicamente el segmento de sujetos que posean mayores ingresos, y además en Argentina existe una amplia gama de estos bienes que son brindados por el Estado financiados presupuestariamente.

Desde el punto de vista de los indicadores socio-demográficos, y haciendo hincapié en las telecomunicaciones –gasto que indica ser el segundo bien más consumido– se puede observar que en la actualidad son mayores los hogares que poseen un teléfono móvil a aquellos que cuentan con telefonía de línea fija, tal como el ejemplo que mencionamos anteriormente cuando explicamos la evolución del consumo de la sociedad. Además, se señala que todos los sujetos adquieren en primer lugar con el fin de comunicarse un celular y, si su capacidad contributiva les permite, aquellos que posean ingresos superiores pueden darse el lujo de poseer -además del móvil- una línea de teléfono fijo en sus hogares. Otro dato no tan relevante que puede obtenerse es que el teléfono móvil es uno de los bienes más consumido y de mayor frecuencia de renovación del hogar.

Merece especial mención el gasto en transporte, ya que el mismo representa uno de los que más peso tiene en el consumo de una persona. Tal como se puede observar en los cuadros, al automóvil propio solamente lo poseen aquellos sujetos indicados como de mayores rangos de ingreso. Por lo que, al ser el transporte uno de los bienes más consumidos, podría considerarse que aquel que es utilizado por todos los sujetos independientemente del ingreso, es el transporte público.

---

<sup>49</sup>Enseñanza: incluye servicios educativos para la educación formal (cuota y aranceles para preescolar, enseñanza primaria, secundaria y universitaria) y no formal (idiomas, entre otros), así como textos y útiles escolares.

<sup>50</sup>Bienes y servicios varios: incluye cigarrillos, artículos de tocador, servicios para el cuidado personal y otros bienes y servicios diversos.

<sup>51</sup>Salud: incluye los productos medicinales y accesorios terapéuticos (medicamentos, elementos para primeros auxilios, aparatos y accesorios) y los servicios para la salud (sistema prepago de asistencia médica, consultas médicas y odontológicas, internaciones, parto, fisioterapia, análisis clínicos y radiológicos).

## **9. Consideración sobre las modificaciones a implementar respecto de la gravabilidad de los bienes de consumo popular, aplicación de una menor alícuota, de la regla de gravado a tasa cero, o su exención.<sup>52</sup>**

Los tratamientos diferenciales a determinados tipos de bienes en el Impuesto al Valor Agregado pueden responder a decisiones de índole de política social (este sería el caso de los alquileres de viviendas, de la salud, educación y de las expresiones culturales), o bien buscan atenuar la regresividad (por ejemplo, en los alimentos). Este último es el efecto que se intenta lograr eliminando la carga fiscal de los bienes seleccionados como de consumo popular, de los que hicimos referencia a su identificación en el capítulo anterior.

Cuando se piensa en una exención, una menor alícuota o una regla de gravado a tasa cero aplicable a los bienes de consumo popular, se hace de manera objetiva, enfocándose en la masividad del bien y no en los distintos niveles de ingresos de los contribuyentes. Por lo tanto, un tratamiento diferencial para este tipo de bienes implicaría un beneficio por la rebaja del gravamen para la totalidad de los sujetos. Si bien significaría en términos absolutos una mayor reducción para quienes más consumen en términos nominales, el verdadero efecto a medir será una mejora relativa de la capacidad de consumo de los sectores de menores recursos en tanto se verifique la relación indicada entre el ingreso destinado a consumo de esos bienes y el total de ingresos.

Ello probablemente implique una importante pérdida de recaudación, adicionada a un efecto distorsivo en términos de neutralidad, como consecuencia de la introducción de tratamientos diferenciales, lo que induce a pensar en nuevas formas que permitan alcanzar el objetivo deseado minimizando las consecuencias no deseadas.

En primer lugar, analizaremos el primer grupo de bienes de consumo popular que a nuestro entender merece una especial consideración respecto a su tratamiento diferencial en el impuesto. Este es el caso del rubro Alimentos y bebidas, que, tal como se señaló anteriormente, se trata de los bienes más consumidos por los sectores de menores recursos. Por esta razón, un tratamiento que permita lograr la reducción de la carga fiscal para ciertos rubros básicos de la canasta de alimentos atenuaría la regresividad. En nuestra propuesta consideramos que deberían definirse los alimentos que tendrían menor carga de impuesto a partir de identificar aquellos que contribuyen a mejorar la alimentación de la población.

---

<sup>52</sup> Capítulo elaborado por Germán A. López Toussaint, Director del Área y María Isabel Addoumie, Joven Investigadora del Área.

Nos remitimos a los datos proporcionados por publicaciones de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), en donde se alerta sobre la falta de alimentación adecuada de los sectores más pobres de la población cuya dieta es rica en hidratos y calorías y baja en vitaminas, lo que provoca problemas en el desarrollo de las personas.

Según el INDEC, uno de los alimentos más consumidos es la harina –y sus productos derivados de panadería–. En la ley del IVA, se otorga un tratamiento de alícuota diferencial (10,5%)<sup>53</sup> a la harina de trigo, comprendida en la partida 11.01 de la Nomenclatura Común del Mercosur (NCM) y al pan, galletas, facturas de panadería y/o pastelería y galletitas y bizcochos, elaborados exclusivamente con harina de trigo, sin envasar previamente para su comercialización, comprendidos en los artículos 726, 727, 755, 757 y 760 del Código Alimentario Argentino. Con esto, se destaca que los panes que contengan harinas integrales, maíz, centeno, avena, quínoa, amaranto, farro, etc., todas ellos recomendables para la salud humana, quedan alcanzados a la alícuota general. Si se le aplica el mismo tratamiento que a la harina integral – y sus derivados– se podría lograr que la mejora de calidad de vida por una alimentación más saludable sea una elección y no que esté condicionado por un la capacidad de consumo superior.

En igual sentido sucede con el agua (bien indispensable para todo ser humano). El consumo de este tipo de bien se encuentra exento en virtud del artículo 7 inc. f) de la ley del gravamen. No obstante, se aclara mediante decreto reglamentario que se trata del agua ordinaria natural ya sea que se encuentre o no a procesos de potabilización, excluyendo al agua de mar, las aguas minerales, las aguas gaseosas o aquellas que hayan sufrido procesos que alteren sus propiedades básicas, como así también la provisión de agua mediante redes, regulada o no por medidores u otros parámetros, comprendida dentro de los denominados servicios públicos. En este caso, consideramos que excluir de la exención – dados los altos grados de contaminación del medio ambiente y de su consecuente perjuicio en la salud de los individuos– al agua mineral o más aún al agua potable provista mediante redes, no es más que una decisión carente de sentido.

Continuando con la línea de los productos alimentarios, damos especial atención a la leche. La exención se encuentra prevista para aquella leche fluida o en polvo, entera o descremada sin aditivos, dejando de lado que beneficiar con la disminución en la carga fiscal a aquella leche que posea fortificantes provocaría un mejor desarrollo en la etapa de niñez y de la adolescencia.

Cabe destacar que todas estas modificaciones enunciadas, implicarían cambios de hábitos y de elecciones contribuyendo a una mejor calidad de vida al mismo costo para el sector público ya que

---

<sup>53</sup>Ley Impuesto al Valor Agregado. Artículo 28 a), pto. 6 y 7.

se trata de ampliar los beneficios de exenciones/alícuotas diferenciales u otros tratamientos, de un mismo producto que satisface la misma necesidad pero a distinto nivel de calidad. Esto provocaría atenuar la regresividad y como consecuencia lograr un mejor bienestar en la totalidad de la sociedad.

En segundo lugar, nos enfocaremos en los tratamientos diferenciales vinculados con el transporte, por ocupar éste gasto el segundo puesto en el consumo del total del país. En particular, hablaremos del transporte de pasajeros terrestre urbano y suburbano puesto que, como hemos visto, solamente pueden acceder a un auto propio, aquellos que tienen capacidad de ahorro.

En el artículo 7 inciso h) punto 12 de la ley del gravamen, está prevista la exención para los servicios de taxímetros y remises con chofer realizados en el país, siempre que el recorrido no supere los 100 (cien) kilómetros. Por su lado, el decreto reglamentario agrega que se entenderá por servicios de transporte de pasajeros terrestres urbanos y suburbanos, a los habilitados como tales por los organismos competentes en jurisdicción nacional, provincial, municipal o de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Asimismo, la exención será procedente en todos los casos previstos en la citada norma legal, cuando el tramo del transporte utilizado por el pasajero no supere los 100 (cien) kilómetros, aun cuando el recorrido total del servicio sea mayor a dicha distancia.

En cuanto a este tipo de servicio, si bien no es discutible que el transporte público urbano cuente con un tratamiento especial, podría ser discutible el hecho de que el transporte organizado para el turismo – desplazamiento individual o colectivo de turistas con la finalidad de realizar excursiones, paseos de recreación, esparcimiento o deportivos- se consideren exentos del gravamen. Quizás se podría reemplazar esta exención para morigerar la característica regresiva ya que los sujetos de menores ingresos no acusan gastos representativos de esparcimiento. Aunque debería analizarse su conveniencia respecto a la economía del país en su conjunto y pensar en limitar la exención en vez de eliminarla.

Por último, nos enfocaremos en analizar el tratamiento del gasto de telefonía. La ley prevé una reducción de la alícuota general del impuesto -al 10,5%- para las ventas, las locaciones del inciso c) del artículo 3 y las importaciones definitivas, de los bienes comprendidos en las posiciones arancelarias de la Nomenclatura Común del Mercosur -que actualmente se encuentran ajustadas a la cuarta enmienda del Sistema Armonizado de designación y codificación de mercaderías según

D.509/2007, Anexo XII-. Dentro de dichos bienes se encuentran los teléfonos, incluidos los teléfonos celulares (móviles) y los de otras redes inalámbricas<sup>54</sup>.

Tal como lo hemos señalado anteriormente, y según surge de la observación de las estadísticas de la ENGHo 2012/2013, en la actualidad son mayores los hogares que poseen un teléfono móvil a aquellos que cuentan con teléfono fijo. Asimismo, se puede concluir que quienes poseen un teléfono fijo demuestran una mayor capacidad contributiva. Por lo tanto, se podría plantear una modificación en el tratamiento que le otorga la ley de IVA, considerando un tratamiento diferencial según se trate de teléfono móvil o teléfono fijo, siendo más beneficioso para el primero. Tal vez se podría considerar gravar al 10,5% solamente el teléfono móvil – con la consecuente disminución de la alícuota en la prestación de los servicios vinculados con el mismo que actualmente es del 27%– y a la alícuota general el teléfono fijo.

Las modificaciones planteadas en la ley del gravamen respecto a los bienes indicados de consumo popular no pueden ser consideradas desentendiéndonos del impacto que provocan las mismas en el precio, el consumo, los ingresos del Estado y los ingresos de la industria.

En particular, podríamos decir que los cambios en este tipo de bienes no genera un incremento del consumo por individuo, ya que como profundizamos en el capítulo anterior, son bienes insustituibles cuyo nivel de consumo no se ve modificado por el nivel de ingresos de una persona. El efecto que sí genera es que más individuos puedan tener acceso por lo menos a un nivel de vida básico provocado por la reducción de los precios de estos bienes de primera necesidad.

Respecto al nivel de ingresos del Estado, en todos los casos propuestos lo que se provocaría es un desplazamiento de la demanda por un tipo de bien hacia otro (en especial en el caso de los alimentos), por lo que el gasto público se mantendría en el mismo nivel. Las modificaciones señaladas, podrían llegar a afectar en mayor medida a los rubros vinculados con el turismo, no tanto así como a las industrias ya que en general se trata de bienes del mismo rubro (alimentación/telefonía) donde sería cuestión de adaptar los procesos productivos y sustituir la producción en función al incremento del consumo.

Una regla prevista en la ley de IVA es la de los bienes, prestaciones y/o locaciones gravados a tasa cero, por ejemplo para el caso de las exportaciones. Este tratamiento diferencial significa un débito fiscal cero, y se concede la posibilidad de recuperar crédito fiscal generado por dicho débito, con la particularidad de solicitar su acreditación, devolución o transferencia. Este mecanismo se presenta

---

<sup>54</sup>Subpartida 8517, de la partida arancelaria 8511.80.30: Dispositivos electrónicos de encendido, numéricos (digitales).

como más afectivo frente a las exenciones o alícuotas reducidas, por lo que merece su especial consideración si lo que se intenta es mejorar el esquema anti-regresivo. Es importante destacar que estos últimos, no siempre provocarán el beneficio que se busca –beneficiar determinado sector de la economía o determinado consumo a pesar de la afectación de la recaudación del impuesto- e, incluso, puede llegar a generar el efecto contrario –incremento de costos, alteración de puntos de equilibrio, aumento de precios y mayor recaudación–. Las exenciones o reducción de alícuotas colocadas en la última etapa, antes del consumo final, provocan por lo general una transferencia de recursos del sector público al sector privado, ya que, frente a la reducción de la carga fiscal en la venta del bien, el débito fiscal disminuye, lo que implica que el crédito fiscal sea inferior y dicho efecto se considere como un costo, existiendo un adicional en la formación del precio en sentido contrario al de la exención hasta anular su efecto. Las alternativas para evitar este efecto adverso parecen no ser discutibles: o bien se extiende el tratamiento especial de reducción de alícuota o exención a toda la cadena de insumos, o se comienza a reemplazar por la regla de la gravabilidad a tasa cero, permitiendo el recupero de dicho crédito fiscal, o se personaliza el beneficio a aquella población objetivo que corresponda orientar el mismo sin modificar las alícuotas.

En términos generales, si el efecto que se intenta alcanzar es el de atenuar la regresividad en determinados tipos de bienes, lo más prudente –de aplicación compleja pero posible– sería pensar en mantener beneficios extendidos solamente a aquellos sujetos con determinados nivel de ingresos. Quizás se podría proponer la herramienta del **consumo mínimo exento** – prevista para los impuestos a la renta – transformándose en un impuesto personalizado y no del todo objetivo, donde se respetaría el derecho mínimo a un bienestar humano de satisfacción básica. Ingresaríamos en un gravamen prácticamente libre de exenciones y alícuotas reducidas, removiendo de esta forma el efecto regresivo de este impuesto al consumo.

Teniendo en cuenta la tecnología disponible y la información que posee el Estado a través de diversas fuentes (ANSES, AFIP, Ministerio de Acción Social, etc.), se puede distinguir quienes son los perceptores de bajos niveles de ingresos en relación de dependencia, en forma independiente y a través de planes o subsidios estatales, sujetos que pueden ser ubicados en los primeros deciles de la distribución del ingreso, a quienes por medio de la provisión de una tarjeta de consumo, permita se los distinga para hacerlos gozar de la exención subjetiva en el IVA de un conjunto de bienes y servicios.

Se plantea un problema difícil de resolver que es distinguir los sujetos que se desenvuelven en la economía informal y se encuentran dentro del grupo de menores ingresos, para lo cual el Estado a través de diversas herramientas deberá discriminar positivamente a aquellos en los que se verifique



la situación de ingresos descripta, excluyendo cuestiones fraudulentas y de residentes ilegales, que deberían regularizar su permanencia en el país para poder ser tratados del mismo modo que los residentes regulares.

Entendemos que a través de una tarjeta de consumo, personalizada, que permita verificar tanto cuantitativa como cualitativamente la trazabilidad del consumo, acotada a un monto mensual compatible con el nivel real de ingresos personal o del grupo familiar a cargo, de corresponder, y que admita el consumo de determinados bienes o servicios que resultan compatibles con los descritos en este capítulo, puede resultar el instrumento eficiente para operar la exención subjetiva.

Hacemos referencia a una tarjeta de consumo, ya que de ese modo, en forma concurrente con cualquier medio de pago (tarjetas de crédito, débito, efectivo, tickets de consumo, etc.) su uso resultará efectivo para alcanzar el objetivo deseado.

Dicha exención, que en sus efectos se pretende resulte una reducción efectiva del precio, en la cuantía del tributo, se debe materializar como un menor precio a pagar al adquirir los bienes y servicios en cuestión, hasta el límite cuantitativo mensual que corresponda, lo que implica que los vendedores responsables inscriptos en el impuesto tienen que estar conectados "online" para poder validar dicho límite cuantitativo.

Resulta un problema de implementación la presencia de monotributistas en la cadena de comercialización, lo que refuerza la idea de limitar esta categoría de contribuyentes del régimen simplificado que reemplaza al IVA, en cuanto a su tamaño, debiendo limitarse el nivel de ingresos y otros parámetros, restringiendo el acceso a este régimen, así como la etapa en la que se encuentra su actividad, acotándola a la etapa de producción primaria y minorista.

Resuelto este aspecto, en la venta efectuada por monotributistas debería operar la misma reducción del precio que operará por la reducción del importe del IVA incluido en el precio en el caso de ventas efectuadas por responsables inscriptos.

Con el objeto de evitar problemas técnicos en la liquidación del impuesto por parte de los responsables inscriptos, éstos, antes que considerar como exentas las ventas o prestaciones deberían computar un importe igual al IVA de las mismas como un crédito de impuesto, como los del segundo párrafo del artículo 24 de la ley, previendo mecanismos de compensación, transferencia o devolución como los allí previstos, pero adicionalmente en el supuesto de devolución a través de un mecanismo de transferencia expedita del Estado en forma mensual.

En cuanto a los monotributistas, estos deberán informar de modo documentado, a través de la utilización de, por ejemplo, "posnet" u otras formas de comunicación y/o pago online, de tal modo que en forma mensual reciban la transferencia de dichos montos reducidos del precio de venta de los adquirentes beneficiados.

No es posible hacer gozar de los beneficios que se propician a los adquirentes de más bajos niveles de ingresos, cuando ellos adquieren bienes y servicios en mercados informales, como tampoco lo es con el sistema tradicional de exenciones o alícuotas reducidas actual, pero el modelo que se propone propicia la implementación de una herramienta más para inducir el acotamiento de la economía informal, lo que debe alcanzarse en forma conjunta con otras estrategias gubernamentales a implementar.

El monto de la desgravación que se propicia, podrá ser perfectamente cuantificado por el Estado y podrá ser considerado dentro del presupuesto de gastos tributarios, pero con claros objetivos de "gasto social" a diferencia de la mayoría de dichos gastos que se incluyen con signo negativo dentro del cálculo de recursos del presupuesto nacional, que habitualmente se orientan al "desarrollo de la economía", generando éstos últimos transferencias de ingresos al sector que detenta la titularidad del capital. Ello por ende permitiría sustituir determinadas partidas presupuestarias de gasto social<sup>55</sup> que hoy pretenden resolver de un modo intuitivo la problemática aquí estudiada.

## **10. Consideración de los efectos en la recaudación de las reformas propiciadas en el impuesto al valor agregado.<sup>56</sup>**

Las reformas propiciadas en este trabajo se pueden sintetizar del siguiente modo:

- En el caso de bienes y servicios superiores actualmente exentos, se propone gravarlos con la alícuota general, como por ejemplo el caso de las "aeronaves, excepto las destinadas a la defensa y seguridad".
- En el caso de bienes y servicios normales<sup>57</sup> actualmente exentos, se propone gravarlos con la alícuota general (p.e. los espectáculos teatrales), o reducida en el caso que se le otorgue al

---

<sup>55</sup> Ver IERAL, Fundación Mediterránea, Documento de Trabajo, Una Argentina Competitiva, Productiva y Federal - Anatomía del Gasto Público Argentino: Expansión en la última década y desafíos a futuro, año 19, Edición N° 135, 27 de diciembre de 2013, pág. 31 y ssgs.

<sup>56</sup> Capítulo elaborado por Germán A. López Toussaint, Director del Área.

<sup>57</sup> Entendiendo como tales a aquellos bienes cuya elasticidad ingreso de la demanda es mayor a cero y menor o igual a uno, de modo que no es un bien inferior (0), ni un bien superior (>1).

consumo de los mismos cierta prioridad social (p.e. la educación privada brindada por establecimientos no subvencionados total o parcialmente por el estado).

- En el caso de bienes y servicios inferiores actualmente exentos, en algunas de las etapas del proceso de producción y comercialización, o en todas ellas, se propicia gravarlos con la alícuota reducida en todas las etapas (p.e. los medicamentos de uso humano).
- En el caso de bienes y servicios superiores actualmente gravados con la tasa reducida, se propicia gravarlos con la alícuota general (p.e. las obras sobre inmueble destinado a vivienda suntuosa).
- En el caso de bienes y servicios normales actualmente gravados con la tasa reducida, se propicia gravarlos con la alícuota general (p.e. los intereses de préstamos otorgados por entidades reguladas por la ley 21.526 a responsables inscriptos), o mantener la alícuota reducida en el caso que se le otorgue al consumo de los mismos cierta prioridad social (p.e. el transporte de pasajeros en medios colectivos de larga distancia - más de 100 km- aéreo, acuático o terrestre).
- En el caso de bienes y servicios inferiores actualmente gravados con la tasa reducida, se propone mantenerlos gravarlos con dicha alícuota en todas las etapas del proceso de producción y comercialización (p.e. el agua, el pan, la leche, en todas sus formas, sus componentes y derivados).
- En el caso de bienes y servicios superiores gravados actualmente con la tasa general, mantenerlos gravados del mismo modo (p.e. los automóviles).
- En el caso de bienes y servicios normales actualmente gravados con la tasa general, se propicia mantener el mismo tratamiento (p.e. hoteles y restaurantes - considerando en esta categoría aquellos que no son de turismo o de lujo respectivamente), o gravarlos con la alícuota reducida en el caso que se le otorgue al consumo de los mismos cierta prioridad social.
- En el caso de bienes y servicios inferiores actualmente gravados con la tasa general, se propicia gravarlos con la alícuota reducida en todas las etapas del proceso de producción y comercialización (p.e. la leche con aditivos, el agua mineralizada, el pan no considerado común, etc.)
- En el caso de bienes o servicios exentos o con tratamientos diferenciales de alícuota reducida, cuando dichas liberalidades se hubieran establecido por normas legales distintas de la ley del tributo, como por ejemplo el caso de la "malla antigranizo", cabe propiciar el mismo tratamiento señalado respecto de los hechos imposables alcanzado por la ley del impuesto, en la medida que dichos bienes se integren en la cadena de comercialización local, pues si el destino

es la exportación o la venta al Estado en cualquiera de sus niveles es conveniente mantener el tratamiento dispensado por la norma especial.

- En el caso de bienes de capital que tienen tratamiento diferencial con alícuota reducida se recomienda mantener la imposición de ese modo para no alterar las condiciones alcanzadas respecto de las decisiones de inversión, ya que en el start up de un proyecto de inversión se generan costos financieros que pueden atenuarse manteniendo la alícuota en el nivel indicado.
- En el caso de bienes o servicios inferiores gravados adicionalmente por impuestos selectivos al consumo (p.e. bebidas analcohólicas - gaseosas y aguas minerales con o sin gas -) se debería eliminar dicha imposición.

El efecto neto esperado en la recaudación de las medidas propuestas en el párrafo anterior es incremental, lo que exhibe un "doble dividendo" ya que le otorga a la estructura del impuesto una mayor neutralidad y por otra parte se alcanza una mayor recaudación.

En términos de pérdida de recaudación, que entendemos debería compensarse con el incremento neto antes señalado, se propicia la implementación de la "tarjeta de consumo"<sup>58</sup> antes citada, respecto de la adquisición de alimentos y bebidas, transporte y comunicaciones, vivienda, gas, agua y electricidad, indumentaria y calzado, teniendo en cuenta el análisis efectuado en el capítulo 8, que busca trasladar la liberalidad en concreto a la población objetivo del beneficio, de modo subjetivo, excluyendo del beneficio al resto de los deciles - los más altos - de la población en términos de distribución del ingreso. Devolviendo equidad a través de la progresividad que aporta al diseño del impuesto y también eficiencia al ampliar la base de imposición general del tributo, lo que permite calificar esta solución como de "doble dividendo", permitiendo superar el límite convencional a la redistribución advertido por la doctrina y el "trade off" en el diseño del sistema tributario señalado por la teoría económica entre eficiencia y equidad<sup>59</sup>.

---

<sup>58</sup> Ya lo observaba Richard Musgrave en 1992 para el caso Norteamericano, donde no se aplica el impuesto al valor agregado, pero considerando la situación del impuesto a las ventas: "Hay que señalar también que la naturaleza regresiva del impuesto sobre las ventas se ve modificada por la exclusión de la base imponible de ciertos artículos de consumo masivo, tales como los relacionados con la vivienda y (en la mayoría de los estados) también los alimentos consumidos en el hogar y los servicios de agua, gas, electricidad, etc.. Además, puede paliarse en parte este efecto para los niveles más bajos de renta si se permite a los consumidores una deducción para compensar una cantidad inicial de impuesto. Dicha deducción está garantizada en estos momentos por seis estados, pero todavía no puede considerarse como un instrumento muy efectivo. Este planteamiento es fácilmente aplicable a contribuyentes sujetos al impuesto sobre la renta (que pueden aplicar en dicho impuesto la deducción concedida), pero resulta de más difícil aplicación para contribuyentes de renta baja, para los cuales se necesitaría un pago directo." Musgrave, R. A. y Musgrave, P. B.; "Hacienda Pública, Teórica y Aplicada", Editorial McGraw Hill, Madrid, 1992, pág. 503.

<sup>59</sup> Ver Nuñez Miñana, H.; "Finanzas Públicas", Ediciones Macchi, Buenos Aires, 1998, pág. 121 y ssgs.

Sin perjuicio que no forma parte del objetivo principal de este trabajo, teniendo en cuenta lo observado en el apartado 3.6., se propicia en el mediano o largo plazo, sin pérdida de recaudación, reducir la alícuota general y eliminar la alícuota incrementada.

Además de las distorsiones señaladas en el capítulo 2 de este trabajo, que afectan significativamente la neutralidad del sistema tributario, el régimen simplificado para pequeños contribuyentes (denominado "monotributo") requiere ser modificado teniendo en cuenta el sistema de "tarjeta de consumo" que se propicia, ya que acotando la posibilidad de categorizar en este régimen a contribuyentes con parámetros de ingresos y de exteriorización de nivel de actividad mucho más limitados y sólo cuando realizan su actividad en etapa producción primaria y minorista, acotarán el impacto de los subsidios que se proponen en el capítulo 9.

Por otra parte en materia de monotributistas se puede afirmar que se han desvirtuado o han quedado obsoletos los objetivos concebidos en oportunidad de su puesta en vigencia en el año 1998, ya que el contexto socio económico ha cambiado. Además la complejidad actual del procedimiento de inscripción, categorización periódica, regímenes de información, de facturación, etc., no distan demasiado de las que deben cumplir los responsables inscriptos en IVA. Aporta una escasísima recaudación de sólo el 1% del total, con un universo de más de 2,7 millones de contribuyentes. Siendo el actual sistema fuente de evasión y de sustento del trabajo informal<sup>60</sup>, lo que implica que su modificación en los términos antes descriptos mejorará la neutralidad, la equidad y reducirá la evasión lo que aporta un "triple dividendo".

Sin perjuicio que en el plan de trabajo, cuando abordamos el estudio del tema, se pensaba que deberían evaluarse fuentes alternativas de recaudación tributaria que pudieran sustituir la pérdida de recaudación que podría generar la propuesta que otorgue progresividad a la estructura del tributo, hemos concluido que con la solución superadora propuesta en conjunción con las demás adecuaciones en las alícuotas antes propiciadas, se debería obtener un efecto neto positivo en términos de recaudación del mismo impuesto, razón por la cual no resulta necesario el análisis de otras fuentes alternativas a través de la imposición a la renta o el patrimonio.

---

<sup>60</sup> Dagatti, P.; El monotributo como herramienta para la evasión. Evolución y análisis; Trabajo de evaluación final de Sistema Tributario Argentino, Maestría en Finanzas Públicas, UNLaM - IEFPA, Buenos Aires, inédito, julio 2014.

## 11. Conclusiones<sup>61</sup>

Partiendo de la descripción de la estructura del IVA argentino efectuada en el capítulo 2, teniendo en cuenta el análisis de los bienes y servicios gravados, no gravados y exentos, y de los niveles de alícuotas aplicadas, tanto localmente como en forma comparada en la región, realizado en el capítulo 3, y considerando el concepto operativo de progresividad definido en el capítulo 4, se efectuó un diagnóstico de la adecuación de los citados bienes y servicios y sus alícuotas con respecto a los objetivos de progresividad en términos de consumo y distribución del ingreso.

Luego se identificó los bienes y servicios considerados bienes superiores en el capítulo 6, para evaluar las modificaciones a implementar en el tratamiento tributario de éstos y de aquellos que sin ser superiores no integran la canasta de consumo de primera necesidad de los sectores más carecientes, lo que se realizó en el capítulo 7.

Para a continuación identificar los bienes y servicios considerados como integrantes de la canasta de consumo popular, en el capítulo 8, y sobre esa base considerar la forma más apropiada de discriminar positivamente a los consumidores de esos bienes con el objeto de otorgar progresividad al tributo, aspecto que se entiende resuelto a través del sistema de "tarjeta de consumo" que detalladamente se describe en el capítulo 9.

Esta idea no la veíamos factible de ser implementada cuando en su momento nos expresamos sobre el tema en las Jornadas del Instituto Latinoamericano del Derecho Tributario<sup>62</sup>, y creíamos que la mejor alternativa resultaba la exención a tasa cero o la aplicación de una alícuota reducida de un tipo muy bajo (2% a 4%), a pesar del costo de eficiencia que ello ocasionaría. Pero la disponibilidad tecnológica adicionada a la accesibilidad a la información de la población objetivo del beneficio, que observamos primero en nuestro debate personal sobre el tema con Rubén Marchevsky en la Comisión N° 2 de las XLII<sup>o</sup> Jornadas Tributarias del Colegio de Graduados de Ciencias Económicas de la ciudad de Buenos Aires, en Mar del Plata en noviembre de 2013, y la lectura de su trabajo<sup>63</sup> nos han convencido de la factibilidad y pertinencia de la solución, que considerando los efectos en la recaudación descriptos en el capítulo 10, permiten afirmar que se obtendrán múltiples beneficios tanto en términos de equidad, como de eficiencia, de incremento de la recaudación y posible mejora de la formalización de la economía con la consecuente reducción de la evasión.

---

<sup>61</sup> Capítulo elaborado por Germán A. López Toussaint, Director del Área.

<sup>62</sup> *Ibidem* nota 5.

<sup>63</sup> *Ibidem* nota 12.

## 12. Recomendaciones<sup>64</sup>

Teniendo en cuenta el análisis efectuado, que detalladamente se expone a lo largo de este trabajo y las conclusiones a las que hemos arribado, recomendamos proponer a las autoridades gubernamentales las siguientes medidas de política tributaria a adoptar en el impuesto al valor agregado:

- Eliminar las exenciones que alcanzan a los bienes y servicios superiores, normales y a aquellos bienes inferiores que lo están en alguna de las etapas.
- Gravar con la alícuota general a todos los bienes y servicios superiores que resulte factible sean gravados.
- Gravar con la alícuota general a los bienes y servicios normales, haciéndolo con la tasa reducida en los casos en que se le otorgue al consumo de los mismos cierta prioridad social.
- Gravar con la alícuota reducida a los bienes y servicios inferiores.
- Adecuar a lo antes recomendado los tratamientos diferenciales otorgados a bienes y servicios por leyes especiales, distintas a la del impuesto.
- Implementar un sistema de exenciones subjetivas en el consumo de los bienes y servicios de primera necesidad y/o consumo popular antes descriptos, a ser otorgado a las personas que resulten identificadas por sus condiciones socio - económicas que las ubica en los primeros deciles de la distribución del ingreso, a través del sistema de "tarjetas de consumo".
- Adecuar el régimen simplificado para pequeños contribuyentes a condiciones de neutralidad que implican limitar significativamente la inclusión en el mismo en función al nivel de actividad e ingresos, y además acotar la posibilidad de inclusión en él a los contribuyentes que desarrollan su actividad exclusivamente en el sector primario y minorista. Ello como condición necesaria además para facilitar la implementación del régimen de exenciones subjetivas aquí propiciadas.

Entendemos que estas recomendaciones aportarán fundamentalmente mayor equidad, pues permitirán revertir la regresividad del impuesto, mejorando la neutralidad del mismo con el consecuente aporte en términos de eficiencia económica y permitirán compensar la pérdida de recaudación generada por la liberalidad que se propicia en beneficio de los sectores sociales de menores ingresos, con un incremento neto de la recaudación a consecuencia de la remoción de las exenciones y el tratamiento diferencial con alícuota reducida de determinados bienes y servicios.

---

<sup>64</sup> Capítulo elaborado por Germán A. López Toussaint, Director del Área.

Adicionalmente las recomendaciones formuladas permitirán objetivar y medir con precisión determinado "gasto social" que hoy se orienta a palear las discriminaciones descriptas en este trabajo de un modo menos preciso.

### 13. Bibliografía consultada

1. AFIP, Biblioteca electrónica. <http://www.afip.gob.ar/>
2. Balán, O., Sáenz Valiente, S. A., Labroca, J. D., Chiaradía, C. A. y Olego, P. R., "La Actividad Agropecuaria", Editorial La Ley, Buenos Aires, 2011.
3. Benchimol, M., Bustinduy, M. y Grenabuena, S. R.; "IVA análisis Integral", 4ta. edición, Editorial Aplicación Tributaria S.A., Año 2004.
4. Celdeiro, E. C., Imirisaldu, J. J.; "Impuesto al Valor Agregado Explicado y Comentado", Séptima edición, Editorial Errepar S.A., Año 2014.
5. Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT), <http://www.ciat.org/>.
6. Cnossen, S.; Global trends and issues in value added taxation; International Tax and Public Finance, vol. 5, n° 3, 1998.
7. Dagatti, P.; El monotributo como herramienta para la evasión. Evolución y análisis; Trabajo de evaluación final de Sistema Tributario Argentino, Maestría en Finanzas Públicas, UNLaM - IEFPA, Buenos Aires, inédito, julio 2014.
8. Díaz, V.O.; Reflexiones entre economicidad, proceso, control tributario y corrupción pública en el contexto de la evasión fiscal; Doctrina en Anales de la Asociación Argentina de Estudios Fiscales (2000-2002), pág. 797 y ssg, junio 2002.
9. Diez, H. P.; "Impuesto al Valor Agregado", Editorial Errepar S.A., Año 1994.
10. Duclos, J.Y.; Gini indices and the redistribution of income; International Tax and Public Finance, vol. 7, n° 2, march 2000.
11. Editorial ERREPAR, agenda impositiva.
12. Editorial ERREPAR, doctrina tributaria.
13. Editorial La Ley, doctrina tributaria.
14. Fenochietto, R.; "Impuesto al Valor Agregado - Análisis económico, técnico y jurídico"; Fondo Editorial de Derecho y Economía, Editorial La Ley, Buenos Aires, 2001.
15. Fenochietto, R.; "Economía del Sector Público, análisis integral de las finanzas públicas y sus efectos"; Fondo Editorial de Derecho y Economía, Editorial La Ley; Buenos Aires, 2006.
16. Figueroa, A.; Armonización de la imposición sobre los consumos en los países del MERCOSUR; III Jornadas Tributarias del MERCOSUR, Anales de la Asociación Argentina de Estudios Fiscales (1998-2000), pág. 411 y ssg, 2000.
17. FRANCISCO I, SANTO PADRE, EXHORTACIÓN APOSTOLICA EVANGELII GAUDIUM, , Economía y distribución del ingreso, 2013.
18. Gaggero, J. y Gómez Sabaini, J.C.; El sistema tributario federal: diagnóstico y propuestas; Rev. Enoikos, año VIII, n° 16, junio 2000.



19. Gómez, C.J. (autor), López Toussaint, G.A. (tutor); La progresividad del sistema tributario en la Argentina: Evolución 1997 – 2001, Seminario de Integración y Aplicación, Área Economía, Facultad de Ciencias Económicas, UBA, diciembre 2002, Buenos Aires.
20. Gómez Sabaini, J.C. y Rossignolo, D.; Análisis de la incidencia de los impuestos y de la política fiscal sobre la distribución del ingreso en la Argentina, IX Congreso Tributario, CPCECABA, octubre 2001.
21. IERAL, Fundación Mediterránea, Documento de Trabajo, Una Argentina Competitiva, Productiva y Federal - Anatomía del Gasto Público Argentino: Expansión en la última década y desafíos a futuro, año 19, Edición N° 135, 27 de diciembre de 2013.
22. Instituto Latinoamericano de Derecho Tributario (ILADT), <http://www.iladt.org/>.
23. Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC), <http://www.indec.gob.ar/>
24. International Bureau of Fiscal Documentation (IBFD), <http://www.ibfd.org/>.
25. Iñiguez, A.; IVA progresivo, ¿la más maravillosa música?, <http://www.vocesenelfenix.com/content/%E2%80%9Civa-progresivo%E2%80%9D-%C2%BF%20-%C3%A1s-maravillosa-m%C3%BA%20sica>
26. Kaplán, H.; “Tratado de Tributación – Tomo II”, “Política y Economía Tributaria – Volumen I”, Capítulo IV, Imposición al Consumo, Ed. Astrea, Buenos Aires, 2004.
27. Lamagrande, A.J.; Propuestas para reducir la evasión fiscal; Premio Dr. Manuel Belgrano, Consejo Profesional de Ciencias Económicas de la Capital Federal, Buenos Aires, 1989.
28. Lamagrande, A.J.; Evasión Fiscal: Algunos modelos que intentan su explicación; Doctrina en Anales de la Asociación Argentina de Estudios Fiscales (2000-2002), pág. 506 a 516, año 2001.
29. Lascano; M.R.; Sistema impositivo y desarrollo económico; La Gaceta de Económicas, año 4, n° 43, 30 de mayo de 2004.
30. Liberati, P.; The distributional effects of indirect tax changes in Italy; International Tax and Public Finance, vol. 8, n° 1, January 2001.
31. López Toussaint, G.A.; Una necesaria reformulación a la imposición sobre los ingresos brutos – el caso Argentino –; Investigación para el Centro de Estudios Científicos y Técnicos, Federación Argentina de Consejos Profesionales de Ciencias Económicas, Buenos Aires, 2001.
32. López Toussaint, G. A., Los efectos del Impuesto al Valor Agregado en la Economía, El caso Argentino, en "Derecho Tributario, Doctrinas Relevantes", Directores A. Casal, G. A. López Toussaint y J. Arosteguy, Capítulo III Imposición al Consumo, Editorial Thomson Reuter La ley, Buenos Aires, 2014.
33. Macon, J.; La progresividad del sistema tributario; Revista Foro Económico, publicación UMSA, año II, N° 3, Buenos Aires, noviembre 1996.
34. Macón, J.; “Armonización Fiscal en el Cono Sur”, Consejo Federal de Inversiones, Buenos Aires, 1999.
35. Macón, J.; “Economía del Sector Público”, McGraw Hill, Bogota, 2002.
36. Macón, J.; Un esquema para la armonización tributaria en el MERCOSUR; en 1° Congreso del MERCOSUR de Contabilidad, Auditoría y Tributación, Consejo Profesional de Ciencias Económicas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, mayo 2004.
37. Macón, J.; Evasión fiscal y exenciones – una evaluación macroeconómica; La Gaceta de Económicas, año 4, n° 42, 25 de abril 2004.

38. Marchevsky, R.A.; "Impuesto al valor agregado – Análisis integral", Editorial Errepar, 1º Edición, Buenos Aires, 2006.
39. Marchevsky, R. A.; El IVA en el Siglo XXI: Un impuesto progresivo, Doctrina Tributaria, Errepar, Tomo XXV, Abril 2014.
40. Massad, L.R.; El flagelo de la evasión – causas y posibles soluciones; Rev. Enoikos, año VIII, nº 16, junio 2000.
41. Musgrave R. y Musgrave, P.; "Hacienda Pública, Teórica y Aplicada", 5ª Edición, MacGraw Hill, Madrid, 1999.
42. NuñezMiñana, H.; "Finanzas Públicas", Ediciones Macchi, Buenos Aires, 1998.
43. Ricciardi, M. A.; Análisis de Eficiencia en el IVA y una propuesta para eliminar los impuestos distorsivos, en <http://www.eumed.net/coursecon/ecolat/ar/2008/mar.htm>
44. Santiere J. J. (coordinador), y Gómez Sabaini, J. C., "Los impuestos y la distribución del ingreso en la Argentina; un análisis comparativo para los años 1986, 1993 y 1997", PNUD, ONU, Buenos Aires, mayo 1999.
45. Schindel, A.; Educación y Tributación; Doctrina en Anales de la Asociación Argentina de Estudios Fiscales (1994-1998), Tomo I, año 1997.
46. Schwartzman, D.M.; Propuestas para reducir la evasión fiscal; Premio Dr. Manuel Belgrano, Consejo Profesional de Ciencias Económicas de la Capital Federal, Buenos Aires, 1989.
47. Silvani, C.A.; La evasión en Argentina; Boletín Impositivo AFIP, nº 20, marzo 1999.
48. Spicer, M.W. y Lundsted, S.B.; Understanding tax evasion; Public Finances, vol. 31, 1976.
49. Srinivasan, T.V.; Tax evasión: a Model; Journal of Public Economics, nº 2, 1973.
50. Tesón, M. A.; La nueva valoración de la imposición indirecta, el impuesto al valor agregado, análisis técnico; Boletín de la Asociación Argentina de Estudios Fiscales, Buenos Aires, marzo de 1997.
51. Volman, M.; Argentina no debe eximir del IVA a los alimentos. Cronista Comercial, Suplemento opinión. 13.03.2013.

Los títulos de libros se han citado entre comillas y los de artículos subrayados.

---

<sup>i</sup> Los autores agradecen a las Autoridades del CECyT - FACPCE la responsabilidad asignada para elaborar el presente trabajo. Las opiniones, omisiones y posibles errores son exclusiva responsabilidad de los autores y no comprometen a las organizaciones a las que pertenecen.