

¿BAJAR EL IVA BENEFICIA A LOS MÁS VULNERABLES?

Por Marcelo Garriga y Walter Rosales

Algunos políticos ya comienzan a disputarse los votos con vista a la próxima contienda electoral haciendo propuestas de reforma con poco análisis económico. Recientemente con el objeto de “bajar los precios” uno de los referentes de la oposición propuso reducir a cero la alícuota del IVA de los alimentos. Según esta propuesta los alimentos de una canasta básica seleccionada bajarían un 20%, lo que mejoraría el bolsillo de los consumidores, en especial de los más vulnerables, en aproximadamente \$1.000.

Mecánica del impuesto

En Argentina el IVA es un tributo que está tipificado como “IVA consumo”. El impuesto grava a todas las ventas, sean estas mayoristas o minoristas, deduciendo el monto del impuesto pagado en etapas intermedias, en un sistema de créditos y débitos fiscales que permite el control cruzado ente los contribuyentes. Puede decirse entonces que, dado que el valor final del bien es igual a la suma del valor agregado en cada etapa, la base imponible es similar al de un impuesto a las ventas finales, pero recaudado en cada etapa de producción y comercialización.

Propuesta de reforma

Una reforma impositiva con el objeto de bajar los costos de la canasta de alimentos debe ser analizada desde una mirada amplia, atendiendo los efectos sobre la asignación de los recursos (eficiencia asignativa) y el impacto distributivo (sobre quién recae la carga del impuesto).

Con respecto a la eficiencia, una modificación impositiva del IVA que se aleje del diseño de alícuota uniforme, induce a cambios en los precios relativos, provocando alteraciones en las decisiones de producción y consumo.

Por otra parte, desde el punto de vista de la incidencia del impuesto, los resultados de la implementación de exenciones o alícuotas diferenciales implican beneficios (filtraciones) que son también capturados por individuos pertenecientes a deciles de ingresos medios y altos, en función de los patrones de consumo.

Con estos elementos, se propone analizar la propuesta de reforma del impuesto, bajo dos escenarios posibles:

- 1- Eximir del impuesto al valor agregado a la venta final de los bienes de la canasta de alimentos (como fuera propuesto: pan, arroz, harina de trigo, fideos, papa, azúcar, carnes, huevo, leche, aceite y yerba).
- 2- Gravar los bienes de la canasta básica con un IVA a tasa cero.

La primera consiste en declarar exentos a los efectos del IVA a ciertos bienes de la canasta básica, por lo cual las ventas no son gravadas por el impuesto, pero simultáneamente las firmas están imposibilitadas de descargar el IVA (créditos fiscales) de los insumos que adquieran. En consecuencia, al no poder descargar los créditos fiscales, pasan a formar parte de la estructura de costos.

En el caso de gravar a los alimentos con un IVA a tasa cero, las ventas están tratadas como exentas, pero al mismo tiempo los créditos fiscales de los insumos comprados pueden descontarse contra otros impuestos o dar lugar a un reembolso por parte de la administración tributaria.

Un ejercicio simple de incidencia del impuesto

Se simula una cadena productiva de tres etapas, con alícuota uniforme

CAPÍTULO II. IMPUESTOS

del 20%. En cada una de ellas, la firma aplica el IVA sobre sus ventas (débitos fiscales) y deduce los créditos fiscales obtenidos de la compra de insumos con IVA. De esta forma, el impuesto pagado e equivalente al 20% del valor agregado generado en cada instancia.

	Firma en etapa inicial	Firma en etapa intermedia	Firma en etapa final	Acumulado
Valor de la producción	100	300	360	
insumos	0	120	360	
salarios	80	180	40	
beneficios	20	20	20	
valor agregado	100	200	60	360
débitos	20	60	72	
créditos	0	20	60	
IVA a pagar	20	40	12	
Precio final con IVA	120	360	432	
IVA/precio final	0,17	0,11	0,03	
IVA total				72

De este ejercicio simple, surgen algunas conclusiones:

– Puede observarse que el diseño del IVA es equivalente a un impuesto a las ventas finales de igual alícuota. Se recauda en concepto de IVA en las tres etapas un total \$72 que es igual a un impuesto a las ventas finales del 20% sobre \$360.

– Si se exige del IVA a la etapa final, se aprecia que el impacto en la reducción del precio es considerablemente bajo (en función de su estructura de costos y valor agregado). En el ejemplo es solo del 3%. Es decir, que la empresa de la última etapa, no incorpora en sus precios de venta la alícuota del impuesto (estaría exento), pero sin embargo, arrastra en los precios de los insumos comprados, parte del costo del IVA soportado en las etapas intermedias. El efecto sobre el precio final del

bien (en este caso los alimentos) está muy alejado del 20% esperado como resultado de la medida.

– En el caso que se grave con un IVA a tasa cero, el contribuyente podrá utilizar los créditos fiscales de la compra de insumos para cancelar otros tributos o reclamarle la devolución de los fondos a la agencia recaudadora. El precio final sería de \$360 con una reducción apreciable del 20% comparado con el precio con IVA.

– El problema es que el IVA a tasa cero requiere una importante capacidad de fiscalización y control de la administración tributaria para evitar posibles conductas de fraude y evasión del impuesto. El contribuyente de la etapa final tendrá incentivos a maximizar los créditos fiscales a ser reembolsados o descontados contra otros impuestos, con todos los riesgos que este comportamiento conlleva.

En resumen, si la canasta básica de alimentos está exenta del IVA el impacto sobre los precios es relativamente bajo y si la canasta está desgravada con un IVA a tasa cero, los problemas de administración tributaria y riesgos de fraude son muy importantes

Análisis de incidencia: ¿quién se beneficia de la medida?

Una pregunta relevante es quienes son los beneficiarios finales de una reducción o exención del IVA que grava los alimentos. Esta política no discrimina entre consumidores de altos ingresos y aquellos en condiciones de mayor necesidad. En tal sentido, se sabe que aproximadamente el 20% de la población más pobre consume alrededor del 10% del total de alimentos exentos, mientras que el 20% más rico consume alrededor del 30% de estos bienes. Esto muestra cómo una política de exenciones tributarias sobre alimentos puede generar importantes filtraciones a grupos poblacionales distintos de los que se pensaban inicialmente.

CAPÍTULO II. IMPUESTOS

Además debe destacarse que la ley vigente del IVA ya prevé tratamientos especiales aplicados sobre un conjunto de bienes. Existe tasa reducida sobre alimentos (carnes, vegetales frescos, etc.) al 10,5% y exenciones aplicadas a leche, medicamentos, servicios de agua potable, entre otros.

Reflexiones finales

Las principales virtudes del IVA son su neutralidad y capacidad recaudatoria, que lo lleva a ser uno de los impuestos más relevantes de las estructuras tributarias de los países de la región y también avanzados. La reforma propuesta lleva a introducir nuevas complejidades al diseño del impuesto.

Si el objetivo perseguido es bajar los precios de los alimentos y beneficiar de esta forma a la población más vulnerable, hay dos aspectos que destacar:

- 1- la baja de precios no sería tan significativa eximiendo el sector final. Solo se vería una baja de precios instrumentando IVA tasa cero en la etapa final, introduciendo enormes complejidades de administración tributaria;
- 2- quienes se beneficiarían no necesariamente son los más pobres. Habría filtraciones a los más ricos.

Una transferencia en dinero a la población más vulnerable es más eficaz en alcanzar el objetivo propuesto que la medida analizada.

