



ADEBA
Asociación de
Bancos Argentinos

INICIATIVA ADEBA PARA LA BANCARIZA- CIÓN E INCLUSIÓN FINANCIERA

Devolución bancarizada del IVA

Documento:

IVA sobre alimentos: el pase desde la alícuota cero a una devolución direccionada a los consumidores

Trabajo realizado por el IARAF

En el marco de la **Iniciativa para aumentar la bancarización con Inclusión Financiera ADEBA** viene desarrollando desde 2018 numerosas acciones con participación de los sectores públicos y privados.

En esta oportunidad, en el marco de la mencionada Iniciativa, se presenta un trabajo elaborado por IARAF a solicitud de **ADEBA: "IVA sobre alimentos: el pase desde la alícuota cero a una devolución direccionada a los consumidores"**. Este informe analiza diferentes alternativas para la devolución del IVA a los consumidores de menores ingresos que paguen sus consumos mediante productos bancarios y, además, los compara con la situación actual (baja de IVA sobre alimentos).

En agosto de este año, el Decreto 567/2019 dispuso la aplicación de una alícuota del 0% a la venta a consumidores finales de ciertos productos de la canasta alimentaria básica. Esta medida busca generar un paliativo ante el incremento de precios, originado fundamentalmente en una nueva devaluación de la moneda.

El objetivo de este documento es, con más tiempo del que se disponía en ese momento, mejorar la medida de emergencia de baja del IVA implementada en agosto, transformándola en un esquema de devolución de IVA en forma bancarizada.

Tal como menciona el Informe, los esquemas de devolución de IVA a los consumidores que paguen en forma bancarizada tienen numerosas ventajas sobre la opción de bajar el IVA a ciertos productos. Algunas de las opciones analizadas en el informe, no tienen costo fiscal directo adicional en relación a la situación actual, y es de esperar que en el mediano plazo redunde en un beneficio fiscal, por menor evasión impositiva.

Entre las ventajas de un esquema de devolución de IVA por compras pagadas con medios de pagos bancarizados, se destacan:

- Se asegura que el 100% del beneficio llegue al consumidor
- Posibilidad de limitar el beneficio solo para los sectores de menores ingresos, otorgando mayor progresividad al sistema impositivo
- Promoción de la inclusión financiera, por mayor uso de los medios de pagos bancarizados
- Reducción del dinero efectivo y mayor formalización de la economía. Posibilita una fiscalización sencilla y automática

La implementación de un esquema de devolución de IVA a las compras bancarizadas, requiere la aprobación de una nueva legislación y un consenso entre el Gobierno y miembros de la oposición. También, por la característica coparticipable de este tributo, es necesario un consenso con las provincias.

La implantación de un esquema de devolución de IVA también plantea desafíos operativos que requiere la participación conjunta del sector público y privado. Los bancos y el sistema de pagos están preparados. La infraestructura de medios de pagos y la capilaridad que han logrado las cuentas bancarias¹ hacen posible que los sectores de menores ingresos se beneficien de una política de devolución de IVA como las propuestas. No obstante, se deben identificar que potenciales beneficiarios aún no tienen operativa una cuenta bancaria y llegar a ellos. Los bancos podrían implementar un esquema de este tipo en un plazo relativamente corto.

ADEBA pone a disposición el trabajo elaborado por IARAF, como una forma promover el debate en post de una mejor asignación de recursos fiscales y apuntando a incrementar la bancarización con inclusión financiera.

¹ La mayoría de los adultos tienen cuentas bancarias y tarjetas de débito (gratuita), incluyendo a los de bajos ingresos que perciben alguna asignación estatal.



**INSTITUTO ARGENTINO
DE ANALISIS FISCAL**

IVA sobre alimentos: el pase desde la alícuota cero a una devolución direccionada a los consumidores

Autores:

Nadin Argañaraz

Andrés Mir

Ariel Barraud

5 de noviembre de 2019

Se agradece a ADEBA el aporte realizado para la elaboración de este documento

Instituto Argentino de Análisis Fiscal

www.iaraf.org - [@iarafArg](https://twitter.com/iarafArg) - e-mail: contacto@iaraf.org

Contenido

1. Principales características del impuesto al valor agregado (IVA).....	2
2. La aplicación transitoria de alícuota cero para ciertos alimentos.....	2
2.1 Efectos esperados	3
3. Una alternativa indirecta de reducción del IVA a los sectores de más bajos ingresos.....	4
3.1 Ventajas de esta alternativa frente al sistema actual.....	5
3.2 Desventajas de esta alternativa	6
4. Aproximación cuantitativa del costo fiscal de las medidas de reducción del impacto del IVA sobre los sectores de menores recursos.....	7
4.1. Medida actual de aplicación transitoria de alícuota cero	7
4.2 Costo estimado de la devolución. Diversas alternativas.....	7
Alternativa de una devolución diferenciada. Propuesta base de IARAF.	7
Devolución diferenciada que suponga un costo fiscal directo similar al de la aplicación de la alícuota cero vigente en la actualidad.....	9
Alternativa de una devolución plana del 9% a los sectores de menores ingresos	10
5. El proceso a seguir para una correcta implementación	13

IVA sobre alimentos: el pase desde la alícuota cero a una devolución direccionada a los consumidores.

1. Principales características del impuesto al valor agregado (IVA)

El impuesto al valor agregado (IVA) es un tributo que grava el consumo de bienes y servicios, siendo aplicado a cada una de las etapas de la cadena productivo-comercial (plurifásico), pero de forma no acumulativa, es decir que en cada eslabón se tributa solamente por la porción del valor agregado adicionada en el mismo. De esta manera se evita que se generen los efectos acumulación y piramidación que caracterizan a otros tributos del sistema argentino, como el impuesto a los ingresos brutos.

El mecanismo de liquidación implica que cada vendedor debe adicionar al precio de la transacción el IVA Débito Fiscal resultante de aplicar, sobre el referido monto neto, la alícuota vigente para el bien o servicio transado, valor que se transforma (en caso de estar discriminado en la factura de venta) en crédito fiscal deducible para el comprador. De esta manera, la obligación tributaria primaria de cada sujeto inscripto se determina por diferencia entre los débitos fiscales facturados por las ventas y los créditos fiscales contenidos en las adquisiciones de insumos y demás bienes y servicios.

En materia recaudatoria, el IVA es el principal tributo del sistema impositivo argentino, habiendo representado en el año 2018 el 33% del total de recursos recaudados por el Estado Nacional.

El Impuesto al valor agregado es en Argentina un tributo muy generalizado, ya que grava la mayor parte de los bienes y servicios de consumo inmediato o durable, e incluso los relacionados a inversiones en equipamiento que realizan los responsables inscriptos, siendo bastante acotadas las deducciones vigentes. Como todo impuesto generalizado al consumo, el IVA es un impuesto regresivo, ya que impacta relativamente más sobre los sectores de menores ingresos, que son los que destinan al consumo un mayor porcentaje de sus ingresos totales.

El esquema de alícuotas permanentes implica básicamente una tasa general del 21% y una alícuota diferencial (10,5%) para un reducido grupo de bienes y servicios¹, establecidas en parte con el objeto de reducir la regresividad del impuesto, pero en muchos casos buscando combatir la evasión.

2. La aplicación transitoria de alícuota cero para ciertos alimentos

En agosto del año 2019 se dispuso como medida transitoria de emergencia (Decreto 567/2019) la aplicación de alícuota cero a la venta al consumidor final, a sujetos del régimen

¹ Entre los que se encuentran animales vivos y sus carnes, frutas, legumbres y hortalizas frescas, miel, granos, actividades vinculadas con la obtención de bienes agrícolas, la construcción de vivienda residencial, servicios de taxímetros, remises, servicios de asistencia sanitaria, ventas de propano, butano y gas licuado de petróleo, y fertilizantes químicos.

simplificado o responsables inscriptos incluidos en la categoría microempresa, para un conjunto de productos de la canasta alimentaria básica de alimentos incluyendo: *aceite de girasol, maíz y mezcla; arroz; azúcar; conservas de fruta, hortalizas y legumbres; harina de maíz; harina de trigo; huevos; leche fluida entera o descremada con aditivos ; pan; pan rallado y/o rebozador; pastas secas; yerba mate, mate cocido y te y yogur entero y/o descremado*. La vigencia de esta medida opera entre el 15 de agosto y el 31 de diciembre de 2019.

Con esta medida se buscó evitar que la devaluación de la moneda nacional producida luego de la celebración de las elecciones Primarias Abiertas Simultáneas y Obligatorias (PASO) se trasladara inmediatamente al precio de los alimentos de la canasta básica. Se redujo el componente impositivo contenido en el precio de los alimentos, lo que a su vez modera la regresividad del impuesto, dado que está destinada claramente a productos de consumo masivo que son los que absorben un porcentaje elevado de los ingresos en las familias de bajos recursos, según las estadísticas de la Encuesta de Gasto de los Hogares. El mecanismo utilizado para alcanzar este objetivo presenta las siguientes características:

a) Es una medida de reducción directa del impuesto, pero que implica que su concreción efectiva depende del comportamiento final del vendedor, es decir de que éste efectivamente traslade al consumidor la rebaja impositiva.

b) La reducción de alícuota abarca, en general, solo a la última etapa de la cadena comercial del bien en cuestión, dado que las transacciones intermedias deben continuar efectuándose a la alícuota legal correspondiente. Las únicas exenciones a esta situación son las ventas que se efectúan a monotributistas o microempresas responsables inscriptas que también han quedado alcanzadas transitoriamente por la alícuota cero.

c) Es una rebaja generalizada en lo referido a los consumidores, dado que se aplica sin ningún tipo de restricción respecto al comprador, en tanto este sea consumidor final.

d) Es restrictiva en lo referido a los productos alcanzados ya que se aplica exclusivamente a los establecidos en la norma.

2.1 Efectos esperados

Los efectos esperados del mecanismo utilizado son los siguientes:

1) Provoca una fuerte **orientación en el consumo**. La reducción impositiva restringida a un conjunto limitado de bienes, unido a la elevada alícuota general que presenta el IVA en Argentina, provoca que el diferencial de precios por causa tributaria entre un bien alcanzado o no por la exención pueda ascender hasta valores superiores al 17%, porcentaje que genera un fuerte incentivo al consumo de esos bienes originada en el sistema tributario. Esta situación **atenta fuertemente contra** uno de los objetivos que debe perseguir un sistema tributario, que es el de la **neutralidad**, es decir evitar la generación de distorsiones significativas de precios relativos que influyan en las decisiones de los agentes económicos.

La orientación en el consumo puede agregar una dimensión de salud pública al problema. Adicionalmente, genera una suerte de competencia desleal para productores de bienes sustitutos a los promovidos por la medida tributaria.

2) Uno de los aspectos más controvertidos en relación a la forma de instrumentar la medida de reducción de alícuota, es el referido a su real **efectividad en la consecución del objetivo buscado**, es decir si realmente la reducción del costo tributario llegará al consumidor final de los bienes. Esta duda se genera porque para que dicho efecto se produzca es necesario que los comerciantes reduzcan los precios de los bienes promovidos (o en el contexto de aplicación, al menos lo incrementen en un porcentaje inferior al del resto de los productos). Esta situación de incertidumbre se ve potenciada porque es casi imposible realizar un control exhaustivo sobre los responsables.

3) Otro aspecto controversial de la aplicación de alícuota cero a los consumos de alimentos de la canasta básica es que, si bien **colabora a darle algo de progresividad a la imposición al consumo, no lo hace de manera eficiente** dado que en esta alternativa todos los consumidores, independientemente de su nivel de ingresos, gozarán del subsidio tributario en tanto consuman los bienes promovidos. Esta ineficiencia deriva en un costo del subsidio superior al necesario para alcanzar la población objetivo con el impacto que se desea, o bien hacerlo con un nivel inferior al planeado de manera tal de no superar una determinada restricción presupuestaria.

4) Otro aspecto no recomendable en el diseño de la implementación de un subsidio tributario es que en este caso **se está frente a una situación de todo o nada**, es decir o se goza del beneficio en su plenitud (tasa cero en cambio de alícuota en general del 21%) o no se goza del mismo, lo que provoca que el diferencial de precios sea pleno y significativo. En general el funcionamiento del sistema tributario es menos distorsivo y genera menos inconsistencias cuando las imposiciones o los beneficios se establecen en forma gradual, es decir que van creciendo o decreciendo en relación al parámetro que las determina.

5) Finalmente, hay un aspecto relacionado a la **administración tributaria**: la posible aparición de saldos técnicos a favor recurrentes y crecientes para los sujetos que materializan la venta al consumidor final del bien promovido. Esta situación genera costos financieros derivados de la inmovilización de un stock de dinero, tornándose más gravosos en la medida que mayor sea el costo de oportunidad de éste.

3. Una alternativa indirecta de reducción del IVA a los sectores de más bajos ingresos

Una alternativa a la fijación de alícuota cero para un conjunto de bienes de la canasta básica consistiría, en términos generales, en la **implementación de una versión ampliada y segmentada del mecanismo de devolución de crédito fiscal por compras con tarjetas de débito u otros medios de pago escogidos, que ya estuvo vigente en Argentina**.

El objetivo perseguido en este caso es doble:

a) Incentivo para la bancarización o inclusión financiera de estos sectores en tanto fomentan el uso de estos mecanismos de pago y, en consecuencia, se constituirá en un instrumento que fomente la **formalización de las transacciones**.

b) El principal objetivo buscado es el de **otorgarle progresividad al sistema tributario de manera eficiente**.

En este marco, la devolución puede ser limitada y diferencial según las características del vendedor, del consumidor, el tipo de bien o servicio consumido y, además, se pueden fijar

alícuotas de devolución no uniformes de manera tal que el subsidio sea decreciente conforme aumente el nivel de ingresos del beneficiario, existiendo la posibilidad de llegar incluso hasta su extinción.

Limitaciones referidas a los vendedores o prestadores de servicios: El beneficio debe ser susceptible de ser ofrecido por **todo vendedor** de bienes o prestador de servicios para consumo final (inscripto en IVA o monotributista), dado que el sistema tributario debe ser lo más neutral posible y no direccionar a los consumidores hacia determinados comercios.

Limitaciones referidas a los tipos de consumo: Considerando que el objetivo del esquema es darle cierta progresividad a la imposición al consumo, sería lógico limitarlo a aquellos bienes y servicios de **consumo masivo**.

Limitaciones referidas a las características del consumidor: Dado que el objetivo buscado con el sistema es darle progresividad a la imposición al consumo, se debiera limitar el beneficio para que sea percibido por los **estratos de menores recursos**, y en tal sentido segmentar a los titulares de las tarjetas de débito, crédito o medios electrónicos seleccionados, para definir quiénes serán beneficiarios y quiénes no, y dentro de los beneficiarios posibilitar la aplicación diferencial del beneficio. Para la segmentación se pueden utilizar parámetros relacionados a fuente y monto de los ingresos mensuales.

En lo referido a la fuente de los ingresos se considera conveniente que sea bien **amplia**, es decir que se incluya a **jubilados y pensionados, beneficiarios de asignación universal por hijo y embarazo, pensiones no contributivas, personal de casas particulares, beneficiarios del plan progresar, a los empleados en relación de dependencia, sujetos del régimen simplificado para pequeños contribuyentes y trabajadores autónomos**.

Si bien la incorporación de los sujetos mencionados implica una gran cantidad de beneficiarios del programa, se puede hacer una **segmentación conforme a su nivel de ingresos**.

Se considera apropiada la limitación en base al monto de ingresos por diversas causas:

a) la existencia de beneficios de tipo *"todo o nada"* genera normalmente situaciones inequitativas porque son tratados en forma notoriamente diferentes sujetos que están en situación muy similar por encontrarse en los márgenes del parámetro establecido.

b) la fijación de beneficios decrecientes sobre un universo más amplio de posibles beneficiarios, genera menores resistencias a la formalización del total de ingresos de un sujeto, porque no implica la pérdida total del subsidio.

c) considerando que, además de darle progresividad a la imposición al consumo, el esquema persigue fomentar el uso de medios de pago que obliguen a la formalización de las operaciones, es conveniente que el conjunto de beneficiarios sea lo más amplio posible.

3.1 Ventajas de esta alternativa frente al sistema actual

a) Si bien el beneficio de devolución propuesto se limita a bienes de consumo final, y dentro de éstos a los que sean de consumo masivo, **la variedad de bienes alcanzada será mucho mayor que en el esquema transitorio actual**, lo que le permite a los beneficiarios mucha mayor libertad en la elección de su canasta de consumo.

b) Se asegura una alta **eficiencia en lo referido a alcanzar efectivamente a la población objetivo**, ya que el único requisito para lograr el beneficio es el uso de los medios de pago contemplados en el diseño del esquema de devolución. En este caso **se independiza el beneficio de la decisión del vendedor de trasladar o no a su precio de venta final la rebaja impositiva**. En este caso el control se reduce a asegurar que el vendedor disponga de los medios que le permitan aceptar los medios de pago promovidos (algo que es factible) y disminuir su reticencia a aceptarlos, algo a lo que contribuirá decisivamente el comportamiento del consumidor tendiente a asegurarse la percepción del beneficio.

c) Desde el punto de vista de la administración tributaria, se **evita la posibilidad de generación de saldos de IVA a favor recurrentes y crecientes** por parte de los comerciantes minoristas, eliminando la necesidad de instrumentar mecanismos de compensación complejos de administrar y fiscalizar.

d) Es un sistema mucho más eficiente en lo referido a la consecución del objetivo de otorgarle **progresividad a la imposición al consumo**, dado que: 1) lo goza solamente la población objetivo y no toda la que consume un determinado bien promovido; 2) el subsidio decreciente a medida que se incrementa el nivel de ingresos de los beneficiarios potenciales logra, para un determinado nivel máximo de costo fiscal, la posibilidad de beneficiar con un subsidio mayor a los sectores de menores ingresos.

e) El sistema de tasa cero a los alimentos de consumo masivo, como se expresó, genera una complicación para la fiscalización. Por el contrario, este sistema de devolución de IVA al consumidor se constituye en un **poderoso instrumento de fiscalización de los contribuyentes toda vez que las transacciones de consumo abonadas mediante medios electrónicos de pago dejan huellas que posibilitan una fiscalización sencilla y automática** y, además, inducen al comerciante a incorporar la transacción a la base imponible e incentiva la formalización de las operaciones "aguas arriba" de la cadena productivo comercial.

3.2 Desafíos de esta alternativa

Si bien las ventajas descritas en el apartado anterior justifican acabadamente la adopción de un método indirecto de devolución a la población objetivo para reducir el impacto del IVA sobre los sectores de menores ingresos, también presenta una serie de complicaciones o desventajas:

a) Implica para la AFIP el desafío de **mantener actualizada una base de datos** con los ingresos de la totalidad de los potenciales beneficiarios para poder efectuar la segmentación. Esta necesidad, que hubiera imposibilitado la aplicación de este mecanismo hace algunos años, se encuentra muy diluida en la actualidad por el notable avance en el procesamiento y manejo de base de datos y por el hecho que la totalidad de los datos necesarios ya son recabados por otros sistemas de información en funcionamiento.

b) Es prácticamente imposible discriminar la aplicación del sistema por tipo de bienes, dado que en ese caso se debería tener sistemas de facturación muy detallados y que interactúen con bases de datos centralizadas de manera tal que permitan conocer con exactitud qué bienes y servicios consumió cada persona. Es decir que el beneficio accionaría sobre el valor de los bienes consumidos incluidos en el ticket. La determinación de los **consumos beneficiados** no se hará conforme cuales han sido específicamente éstos, sino **conforme a la actividad principal del comercio** en donde se efectuó dicha transacción.

4. Aproximación cuantitativa del costo fiscal de las medidas de reducción del impacto del IVA sobre los sectores de menores recursos

Evidentemente que toda medida destinada a aliviar el impacto del IVA sobre los consumos de los sectores de menores recursos tiene un **costo fiscal inicial relevante, debido a que se aplica sobre una gran cantidad de transacciones.**

*El término **costo fiscal inicial o directo** alude al cálculo del efecto de primer orden, es decir que no se incluyen en la estimación posibles efectos de recupero de la recaudación que podrían aparecer fruto de los efectos ingreso o sustitución que sobrevendrían luego del otorgamiento del beneficio.*

Un primer cálculo agregado del costo fiscal inicial es el que se presenta seguidamente.

4.1. Medida actual de aplicación transitoria de alícuota cero

Utilizando datos de consumo de alimentos en nuestro país de acuerdo a los datos que publica el Servicio de Investigación Económica del Departamento de Agricultura de EE.UU. (ERS-USDA), junto a la participación de los alimentos objeto de la medida en la canasta promedio de consumo en nuestro país relevada por la Encuesta de Gasto de los Hogares (ENGH); se estima que el costo fiscal directo de la rebaja a 0% para el IVA de los alimentos puede acercarse a los \$11,3 mil millones para los 4 meses de duración de la medida.

Esto equivale a unos \$2.800 millones mensuales, o **\$34.000 millones anuales** (a moneda corriente de 2019).

4.2 Costo estimado de la devolución. Diversas alternativas

Alternativa de una devolución diferenciada. Propuesta base de IARAF.

Como se expresó en la sección anterior, una alternativa a la medida vigente de fijación de alícuota cero, consistiría en la **implementación de una versión ampliada y segmentada del mecanismo de devolución de crédito fiscal por compras**, con límites en los beneficios para mantener acotado su costo fiscal.

A manera de escenario inicial base (no se trata de una propuesta concreta), se consideran los límites que podrían fijarse según el tipo de beneficiario:

l) Jubilados, pensionados y beneficiarios de pensiones no contributivas:

- quienes perciban el **haber mínimo**: 7,5% del monto de la compra con un tope mensual máximo de \$500².
- quienes perciban un haber mayor al mínimo pero **inferior a 1,5 veces el mínimo**: 5% del monto de la compra con un tope mensual máximo de \$500.
- quienes perciban un haber comprendido **entre 1,5 y 2 veces el mínimo**: el 2,5% del monto de la compra con un tope mensual máximo de \$500.

² Se trabaja a precios de 2019.

II) Beneficiarios de **asignaciones sociales**: 7,5% del monto de la operación con un tope mensual del \$500.

III) Trabajadores de **casas particulares**:

- con ingresos mensuales inferiores o iguales al **salario mínimo vital y móvil**: 7,5% del monto de la operación con un tope mensual de \$500.
- con ingresos mensuales **superiores al salario mínimo vital y móvil**: 5% de la operación con un tope de \$500 mensuales.

IV) Contribuyentes del **régimen simplificado** de pequeños contribuyentes:

- categoría "A": 7,5% del monto de la operación con un tope mensual de \$500.
- categoría "B": 5% del monto de la operación con un tope mensual de \$500.
- categoría "C": 2,5% del monto de la operación con un tope mensual de \$500.

V) En el caso de los trabajadores **autónomos** el beneficio se debería limitar a los inscriptos en las **categorías I y II** y el monto del mismo estaría en relación a los ingresos totales declarados en la DDJJ del impuesto a las ganancias correspondiente al año anterior, suspendiéndose el beneficio en el caso que ésta no se hubiera presentado:

- ingresos totales anuales declarados **hasta \$240.000**: 5% del monto de la operación con un tope de \$500 mensuales.
- ingresos totales anuales declarados **entre \$240.001 y \$360.000**: 2,5% del monto de la operación con un tope de \$500 mensuales.

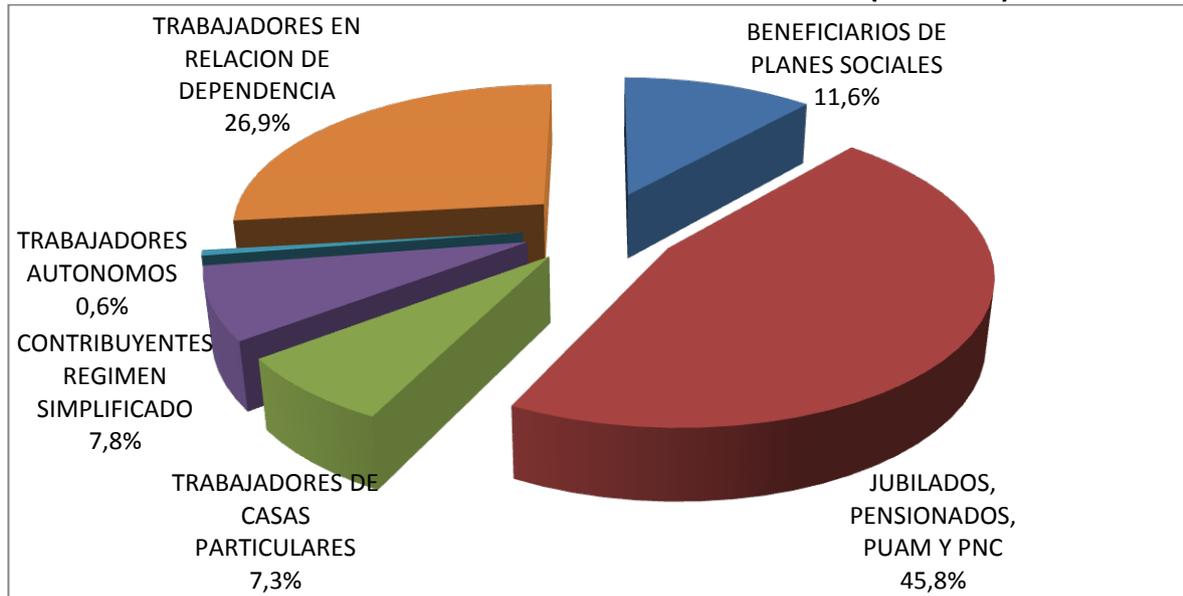
VI) Los trabajadores en **relación de dependencia** podrían quedar sometidos a los siguientes porcentajes y topes:

- **Ingreso mensual promedio** de los últimos seis meses **inferior o igual al salario mínimo vital y móvil**: 7,5% del monto de la operación con un tope mensual de \$500.
- Ingreso mensual promedio de los últimos seis meses comprendido **entre 1 y 1,5 veces el salario mínimo vital y móvil**: 5% del monto de la operación con un tope mensual de \$500.
- Ingreso mensual promedio de los últimos seis meses comprendido **entre 1,5 y 2 veces el salario mínimo vital y móvil**: 2,5% de la operación con un tope de \$500 mensuales.

El **costo fiscal inicial** estimado de un **sistema de devolución del IVA** integral como el descrito, junto a supuestos de gastos de los beneficiarios³, ascendería a aproximadamente **\$48.000 millones** anuales a valores de 2019, que representan un 3,2% de la recaudación de IVA estimada para el año, o alternativamente un 1,5% de la Recaudación Impositiva total que se espera para 2019.

³ Se trabaja con el supuesto que el 50% de los ingresos de los beneficiarios potenciales se destina a la adquisición de los bienes y servicios promovidos.

**DEVOLUCIÓN DIFERENCIAL DE IVA – PROPUESTA BASE IARAF
DISTRIBUCIÓN DEL COSTO FISCAL DIRECTO TOTAL (año 2019)**



COSTO FISCAL TOTAL (año 2019): \$47.695,9 millones

Fuente: IARAF con datos de AFIP y Ministerio de Trabajo de la Nación

Es interesante destacar la gran **cantidad de beneficiarios potenciales** que quedarían comprendidos en la medida, ya que ascendería a casi **11.000.000**.

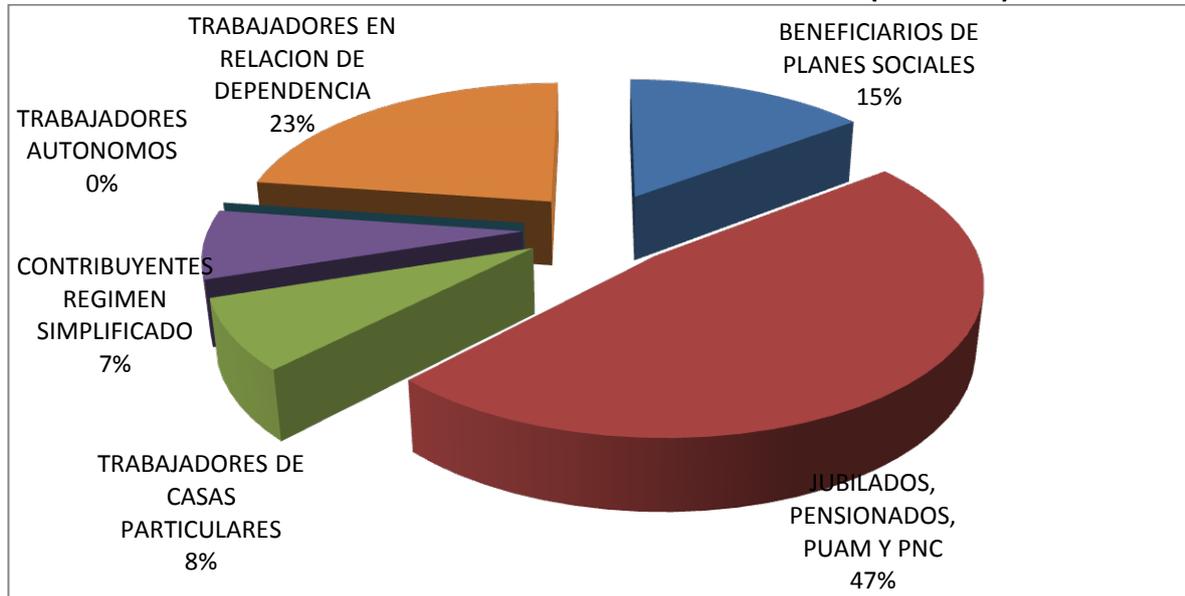
La distribución de los beneficiarios y el beneficio asociado a cada grupo (que es el costo fiscal inicial o directo) junto al porcentaje del ingreso promedio que dicho beneficio representaría, se muestran en un **cuadro al final de esta sección en donde se compara con el resto de las alternativas**.

Devolución diferenciada que suponga un costo fiscal directo similar al de la aplicación de la alícuota cero vigente en la actualidad

El costo fiscal inicial anual estimado de la aplicación de alícuota cero en el esquema actual, como ya se expresó, asciende a aproximadamente \$ 34.200 millones (a valores de 2019). El sistema de **devolución indirecta presentado puede adecuarse para que su costo de aplicación se aproxime a esa cifra**. Esto podría lograrse por ejemplo limitando la devolución a algunas de las categorías de menores ingresos y calibrando la devolución diferencialmente según los tipos de beneficiarios. Esto podría lograrse, por ejemplo, **limitando la devolución a las categorías de menores ingresos de los beneficiarios propuestos y reduciendo la devolución del 7,5% al 7% y del 5% al 3,5% respectivamente**. En dicha alternativa, el costo estimado sería de unos \$35.000 millones (equivalentes a un 2,4% de la recaudación de IVA, o bien a un 1,1% de la Recaudación Total) alcanzando al universo de beneficiarios pero con descuentos diferenciales, por lo cual el **número de beneficiarios se reduce a 9.240.000**.

DEVOLUCION DIFERENCIAL DE IVA – PROPUESTA BASE IARAF DIFERENCIADA PARA BENEFICIARIOS DE MENORES INGRESOS

DISTRIBUCIÓN DEL COSTO FISCAL DIRECTO TOTAL (año 2019)



COSTO FISCAL TOTAL (año 2019): \$34.793,3 millones

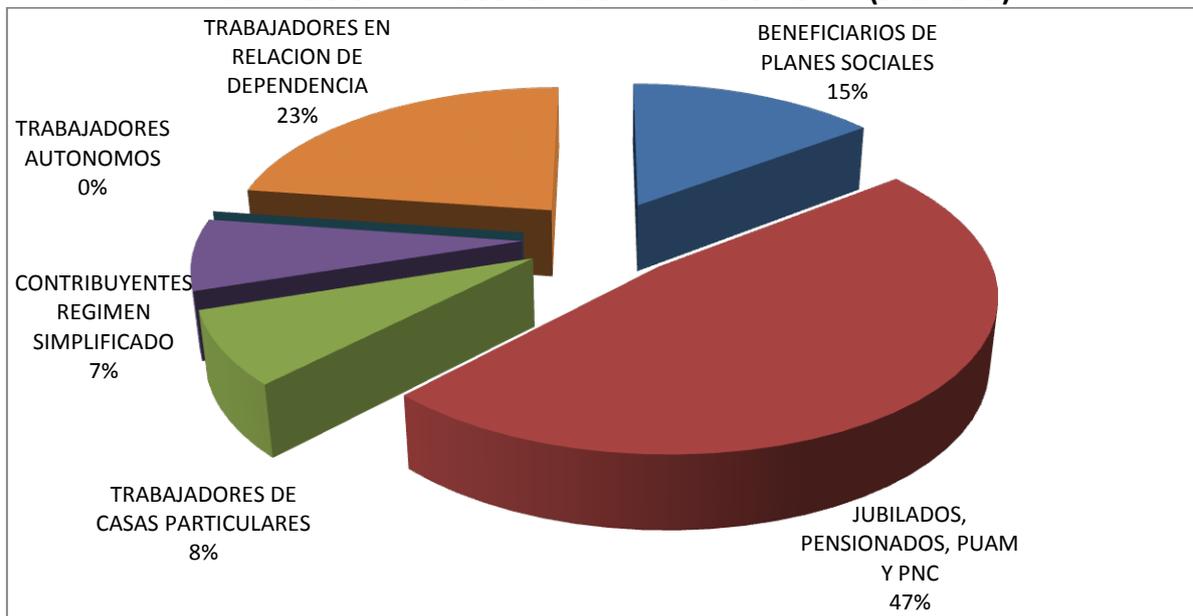
Fuente: IARAF con datos de AFIP y Ministerio de Trabajo de la Nación

Alternativa de una devolución plana del 9% a los sectores de menores ingresos

El sistema de devolución indirecta segmentado por nivel de ingresos de los potenciales beneficiarios es muy flexible, admitiendo múltiples variantes. Por ejemplo si se propusiera **concentrar la devolución solamente sobre los sectores de menores ingresos** se podría adaptar la propuesta presentada anteriormente. En este caso si se definiera una **devolución del 9%** del valor de la transacción aplicable **exclusivamente a los beneficiarios de menores ingresos dentro de cada una de las categorías incluidas en la propuesta anterior** (serían todos aquellos que en la propuesta del punto 1. quedaban alcanzados por la devolución del 7,5%), el costo fiscal se acercaría a unos **\$ 35.000 millones anuales**, monto que equivaldría a 2,4% de la recaudación anual de IVA y a 1,1% de la recaudación total para 2019. Este resultado se obtiene dado que si bien la devolución es porcentualmente más importante que la analizada inicialmente, recaería sobre un **número mucho menor de beneficiarios**, los que pasarían de aproximadamente 11,000.000 a sólo 7.500.000.

Una **devolución “plana” del 9%** que alcance a los **11,000.000** de beneficiarios identificados en el punto 1., inclusive incluyendo topes como en la propuesta original, tendría un costo fiscal inicial anual aproximado de \$58.000 millones (ver cuadro comparativo al final de esta sección).

**DEVOLUCION DIFERENCIAL DE IVA – PLANA DEL 9% DIFERENCIADA Y SOLO PARA BENEFICIARIOS DE INGRESOS MÁS BAJOS
DISTRIBUCIÓN DEL COSTO FISCAL DIRECTO TOTAL (año 2019)**



COSTO FISCAL TOTAL (año 2019): \$35.361,1 millones

Fuente: IARAF con datos de AFIP y Ministerio de Trabajo de la Nación

Cuadro Resumen. Beneficiarios, Beneficio monetario (Costo Fiscal anual inicial) e importancia relativa de la devolución diferenciada de IVA

	IARAF			IARAF “recortada” para menores ingresos			Devolución 9% para todos			Devolución 9% sólo para bajos ingresos		
	Beneficiarios	Monto Beneficio total (millones de \$ 2019)	Beneficio promedio (% del ingreso promedio beneficiario)	Beneficiarios	Monto Beneficio total (millones de \$ 2019)	Beneficio promedio (% del ingreso promedio beneficiario)	Beneficiarios	Monto Beneficio total (millones de \$ 2019)	Beneficio promedio (% del ingreso promedio beneficiario)	Beneficiarios	Monto Beneficio total (millones de \$ 2019)	Beneficio promedio (% del ingreso promedio beneficiario)
BENEFICIARIOS DE PLANES SOCIALES	2.198.000	4.000	3,8%	2.198.000	4.000	3,8%	2.198.000	5.000	4,5%	2.198.000	4.000	4,5%
JUBILADOS, PENSIONADOS, PUAM Y PNC	4.298.000	20.000	Entre 1,9% y 3,8%	3.552.000	16.000	Entre 0,9% y 3,5%	4.298.000	26.000	Entre 3% y 4,4%	2.805.000	16.000	4,5%
TRABAJADORES DE CASAS PARTICULARES	501.000	3.000	Entre 2,5% y 3,8%	501.000	3.000	Entre 1,8% y 3,5%	501.000	3.000	Entre 2,7% y 4%	451.000	3.000	4,5%
CONTRIBUY. REGIMEN SIMPLIFICADO	759.000	4.000	Entre 1,3%; 2,5% y 3,8%	606.000	3.000	Entre 1,8% y 3,5%	759.000	5.000	Entre 2,2% y 4,3%	439.000	3.000	4,3%
TRABAJADORES AUTONOMOS	113.000	1.000	Entre 1,3% y 2,5%	50.000	210	1,8%	113.000	1.000	Entre 2% y 2,5%	0	0	
TRABAJADORES EN REL. DE DEPENDENCIA	3.251.000	16.000	Entre 1,3%; 2,5% y 3,8%	2.337.000	9.000	Entre 1,8% y 3,5%	3.251.000	19.000	Entre 2% y 4,5%	1.462.000	9.000	4,5%
TOTAL DE BENEFICIARIOS	11,1	Millones		9,24	Millones		11,1	Millones		7,35	Millones	
COSTO TOTAL (millones de \$ 2019)		48.000			35.000			58.000			35.000	

Fuente: IARAF con datos de AFIP y Ministerio de Trabajo de la Nación

5. El proceso a seguir para una correcta implementación

En la historia tributaria reciente de Argentina existen dos antecedentes de devolución parcial del impuesto al valor agregado que fueron instrumentadas de diferentes maneras:

a) La devolución parcial generalizada del IVA a quienes realizaran operaciones de consumo canceladas mediante tarjetas de débito fue instaurado por el Decreto 1387/2001.

b) El régimen de reintegro parcial por compras en comercios de venta minorista con tarjetas de débito efectuadas por jubilados, pensionados o beneficiarios de asignaciones para protección social fue creado mediante la Ley Nº 27.253

Hay que tener en cuenta que el IVA es un tributo coparticipable, y en consecuencia los efectos de toda decisión que afecte su nivel de recaudación impactará sobre el fisco nacional pero también sobre los provinciales. En consecuencia, es necesario incluir en la discusión a las Provincias.

Es importante destacar que la devolución del IVA de manera direccionada requiere la implementación de un proceso donde participan varios actores. Básicamente los consumidores, el fisco nacional y los provinciales y el sistema bancario. El uso de medios alternativos al efectivo promueve una mayor formalización de las transacciones, lo que debería derivar en una mayor recaudación que permita compensar parte del costo fiscal inicial de la medida. Es posible considerar también que una mayor base imponible derivada de una mayor formalización de las transacciones debería repercutir en un aumento de la recaudación de impuestos provinciales como el de Ingresos brutos o municipales como la Tasa de seguridad e higiene (TSH).

Dado este contexto, se considera esencial que el mecanismo sea establecido a través de una ley del Congreso de la Nación. En este ámbito deberían participar todos los actores de modo tal que se sancione una ley que no genere controversias o procesos que puedan dificultar su implementación posterior. El esquema debe ser simple, ágil y eficiente. De ninguna manera deben generarse situaciones que pongan en una posición de inequidad a alguno de los actores. Por eso es clave una discusión seria y previa de los actores involucrados.