
Algunas Consideraciones acerca de la Eficiencia del IVA en la Argentina*

Ernesto A. O'Connor**

Resumen

En este trabajo se analizan aspectos relacionados con la eficiencia del Impuesto al Valor Agregado (IVA) en la economía argentina. Se comienza revisando la estructura tributaria de la Argentina, comparándola con la vigente en naciones desarrolladas. Luego se procede a realizar estimaciones de evasión-elusión en el IVA, para el período 1997-2005. Los efectos del Monotributo sobre la base imponible del IVA y su recaudación potencial no son menores y son objeto de análisis en las estimaciones de evasión-elusión. Por su parte, el impuesto a las Ganancias, junto al impuesto a los Ingresos Brutos y los impuestos al trabajo generan incentivos a la evasión "en cadena" junto con el IVA, que llevan a reflexionar acerca de la relación cercana entre IVA y el impuesto a las Ganancias, y su impacto sobre las decisiones de evasión. Se concluye con recomendaciones acerca del IVA y de otros impuestos. Se propone la eliminación del Monotributo para potenciar el efecto recaudatorio del IVA, y la reducción de la alícuota del impuesto a las Ganancias de empresas, reinvertidas o totales, lo que tendría impactos finales favorables en los ingresos fiscales totales.

Abstract

In this paper there are analyzed aspects related to the efficiency of the Value Added Tax (VAT) in the Argentine economy. The Argentine tax structure is checked, and compared with the one of the developed countries. Then one proceeds to realize estimations of evasion in the VAT, for the period 1997-2005. The effects of the Monotributo tax on the taxable base of the VAT and its potential collection are not minor, and are an object of analysis in the estimations of evasion. The Corporate Income Tax, close to the Subnational Gross Earnings Tax, and the Social Security Contributions, generate incentives to the evasion "in chain", together with the VAT. This leads to think about the close relation between the VAT and the Corporate Income Tax, and the effects over the evasion decisions. Recommendations suggests the elimination of the Monotributo tax, so as to improve the collection results of the VAT, and the reduction of the Corporate Income Tax rate, which would have final favorable impacts in the fiscal total income.

Palabras clave: estructura tributaria, política fiscal, evasión, impuestos a las ventas, impuestos a las ganancias

Clasificación JEL:

H2 Impuestos y Subsidios

H3 Políticas Fiscales y Comportamiento de los Agentes Económicos

Dirección de contacto: eoconnor@uca.edu.ar

* Trabajo presentado en las 39^o Jornadas Internacionales de Finanzas Públicas. Universidad Nacional de Córdoba. 20 al 22 de setiembre de 2006. Córdoba. Argentina.

** Coordinador del PAC, Departamento de Economía, UCA, profesor de Crecimiento y Desarrollo Económico, Economía Pública y Economía Argentina. El autor desea agradecer a Juan J. Llach y a M. Marcela Harriague, a Marcelo Resico, a Carlos Chevallier-Boutell, a los participantes del seminario del Departamento de Economía de la UCA, y de las 39^o Jornadas Internacionales de Finanzas Públicas, por los comentarios y observaciones realizadas, y a José Salim por los comentarios y la información provista desde la AFIP. Ellos no son partícipes por cualquier error u omisión del trabajo.

I. Introducción

En el presente trabajo se analiza la contribución fiscal del Impuesto al Valor Agregado (IVA) a la economía argentina, desde un punto de vista de la eficiencia. Un sistema tributario eficiente no interfiere en la asignación de los recursos, no es distorsivo y permite satisfacer la restricción presupuestaria del gobierno.

Para ello se realizan algunas comparaciones de performance del IVA con otros países, se revisa la evolución reciente del impuesto, se estima la evasión-elusión en el IVA, bajo dos supuestos centrales, y se presentan algunos análisis sobre factores sistémicos que afectan la eficiencia en la recaudación de IVA. De ello, surgen algunos lineamientos que se considera serían útiles a la hora de plantear modificaciones en la estructura tributaria.

El trabajo tiene un supuesto implícito que no es menor: el sistema tributario no es neutral en cuanto al crecimiento de la economía y a la inversión. Si bien la literatura económica ha hecho hincapié en este aspecto,¹ la implementación del sistema tributario en nuestro país no lo ha tenido suficientemente en cuenta, no sólo por los alcances del IVA sino también por los de otros impuestos del sistema.

De ello, y como resultado de este trabajo, se derivan sugerencias para introducir algunas modificaciones en la estructura tributaria, de modo de optimizar finalmente los ingresos fiscales totales.

II. El IVA en el Mundo: Performance Relativa de la Argentina

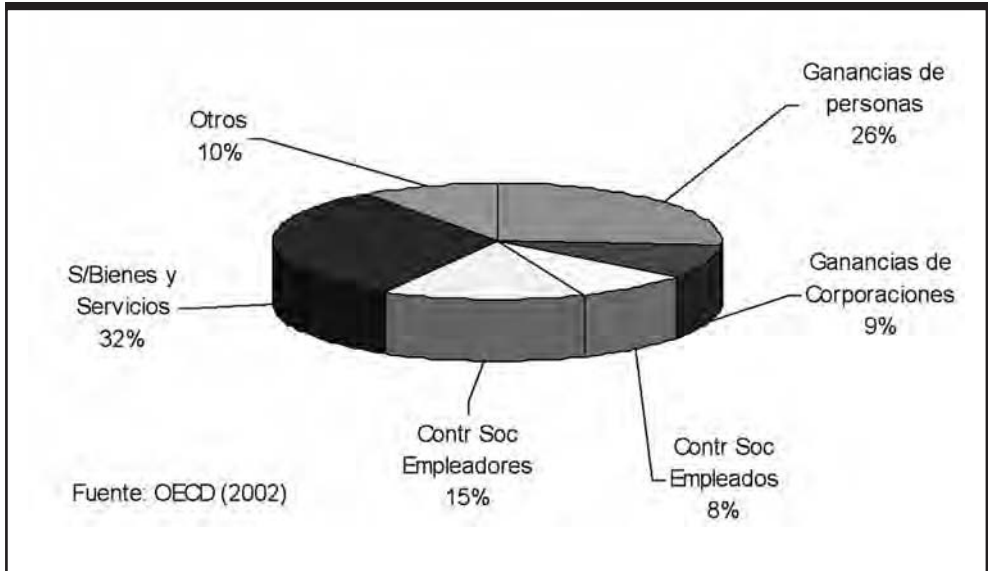
Los impuestos sobre los bienes y servicios son muy relevantes en los sistemas tributarios de todo el mundo. Dentro de ellos, el IVA es el más importante para la mayoría de los casos. Si se consideran los países de la OECD, los tributos indirectos representan el 35% del total de impuestos percibidos, siguiéndole Ganancias de Personas Físicas, con el 26%, las Contribuciones Sociales de los Empleadores, con el 15%, las Contribuciones Sociales de los Empleados, con el 8%, Ganancias de Corporaciones y Sociedades, con el 9%, y un resto con el 10%, entre los que se ubican tributos tan disímiles como a la propiedad y al comercio exterior, entre otros impuestos de menor significación (gráfico 1).

Es decir, en los países de la OECD, que son naciones líderes en el desarrollo económico global, los impuestos indirectos más los pagos por Ganancias de Personas equivalen al 61% del total, siguiendo las recomendaciones citadas de la literatura económica, que señala que se debe evitar gravar al capital, para no afectar las decisiones de inversión.

La evidencia indica entonces que los impuestos sobre los bienes y servicios son centrales en las estructuras tributarias de las naciones. Resulta interesante entonces pasar directamente al IVA, para evaluar su performance a partir de las comparaciones internacionales.

1.- Ramsey (1927), Atkinson y Stiglitz (1976), Chari y Kehoe (1999) entre otros autores.

Gráfico 1
Estructura tributaria países de la OECD



Para ello se recurre a la recaudación de IVA en relación tanto al PIB como al consumo, para una serie de países de todo el mundo, considerados a partir de información reciente disponible en la OECD y el FMI. Estos ratios se relacionan con la alícuota general vigente en cada país, con la salvedad de que en el IVA existen alícuotas diferenciales y exenciones en casi todos los países, y que, a los efectos comparativos, se debió descartar su uso. De esta relación surge el indicador de Eficiencia en el IVA, tanto sobre el PIB como sobre el Consumo.

Ante todo, la recaudación de IVA/PIB muestra a los países escandinavos Suecia y Finlandia como los líderes, con un 8.5 y 8.4% del PIB respectivamente (cuadro 1). Le siguen Chile, Brasil (se considera el impuesto estadual ICMS, no se grava con IVA), mientras que en la Argentina el impuesto aporta el 6.4% del PIB en niveles muy similares a los de Italia y Uruguay, con quienes comparte (siempre en promedio) la alícuota general.

En cuanto a la Eficiencia sobre PIB, se tiene que Portugal, Chile y Grecia son los más eficientes, con índice por encima de 0.43. De los 22 países relevados, la Argentina ocupa el puesto 18, con un índice de 0.30, siguiéndole Uruguay y México, más Alemania y Australia, estos dos últimos países donde el IVA tiene menor peso (3.3 y 4.1% del PIB).

Para ser estrictamente exactos, la relación entre IVA y PIB debería considerar el efecto de las exportaciones netas, pues las exportaciones no son gravadas y las importaciones sí, pero por motivos de información no pudo ser posible su presentación. Por eso, la medición de Eficiencia so-

bre Consumo es la más adecuada. Esta ubica en la cima a Finlandia, Portugal, Corea y Chile, con índices superiores a 0.73. La Argentina se ubica en el puesto 17, con un valor de 0.5, por encima de Turquía y los cuatro países señalados en el párrafo anterior.

De las simples comparaciones previas se concluye que el IVA en la Argentina, pese a ser el principal impuesto, esta realizando una contribución fiscal relativamente por debajo del potencial. Esta conclusión cobra mayor relevancia cuando se toma nota de que la participación del IVA en la recaudación total (nacional) de la Argentina alcanzó en 2005 el 28.6%, siendo sólo superada en la serie por Perú con el 47.1% y Chile con el 42.5%. El país no es lo suficientemente eficiente en la recaudación de su principal impuesto.

Cuadro 1
Eficiencia en el IVA: comparaciones internacionales

Pais	Alícuota general (2005), %	IVA/ PIB, %	Eficiencia s/PIB	IVA / Consumo	Eficiencia s/Consumo	IVA/ Recaudación total
Alemania (2002)	16,0	3,3	0,21	5,1	0,32	7,4
Argentina (2005)	21,0	6,4	0,30	10,4	0,50	28,6
Australia (2002)	21,0	4,1	0,20	6,9	0,33	13,5
Bélgica (2002)	21,0	6,8	0,33	12,6	0,60	14,3
Brasil (2004, ICMS)	22,0	8,0	0,36	13,0	0,59	25,6
Canadá (2003)	7,0	2,6	0,38	4,4	0,63	14,7
Chile (2003)	18,0	8,2	0,46	13,1	0,73	42,5
España (2002)	16,0	5,5	0,34	9,5	0,59	16,1
Finlandia (2002)	22,0	8,4	0,38	16,6	0,75	17,0
Francia (2003)	20,6	7,0	0,34	12,4	0,60	15,7
Grecia (2000)	18,0	7,7	0,43	10,8	0,60	20,3
Irlanda (2003)	21,0	6,5	0,31	12,3	0,59	23,4
Italia (2000)	20,0	6,3	0,32	10,4	0,52	14,8
México (2000)	15,0	3,5	0,23	5,1	0,34	26,1
Peru (2003)	16,0	6,6	0,42	9,4	0,59	47,1
Polonia (2002)	22,0	7,4	0,34	11,2	0,51	22,4
Portugal (2001)	17,0	7,8	0,46	12,8	0,75	21,7
Reino Unido (2003)	17,5	6,8	0,39	10,4	0,59	18,7
Corea (2001)	10,0	4,2	0,42	7,5	0,75	22,1
Suecia (2002)	25,0	8,5	0,34	14,0	0,56	17,8
Turquia(1997)	18,0	5,8	0,32	8,5	0,47	17,0
Uruguay (2001)	23,0	6,2	0,27	8,4	0,37	26,5

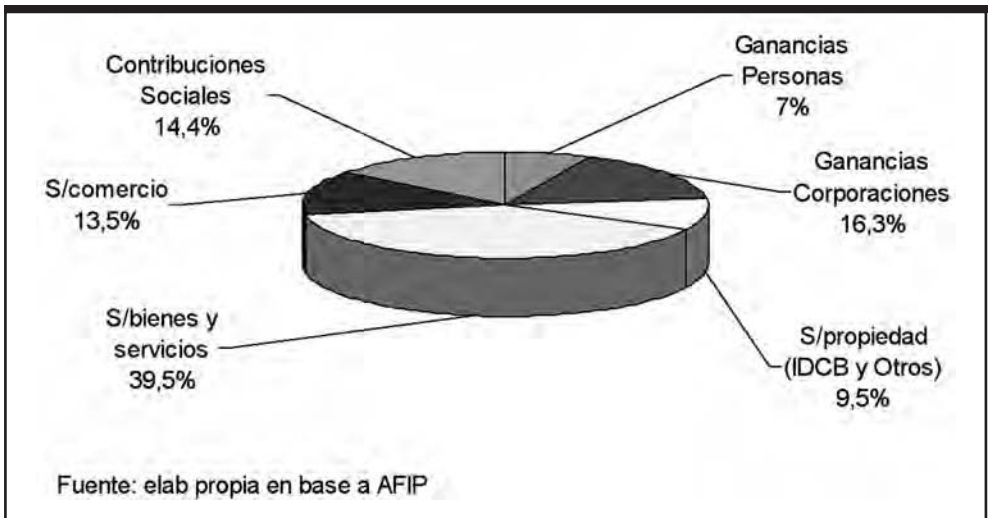
Fuente: elaboración propia en base a Mison, OECD, FMI

III. El IVA en la Argentina: ¿se Recauda mucho o poco?

La estructura tributaria argentina tiene en el IVA a su impuesto central. En 2005, contribuyó con el 28.6% de la recaudación nacional total. El resto de los impuestos sobre bienes y servicios (internos, combustibles) aportó el resto para llegar al 39.5% que totalizan estos impuestos indirectos. Ganancias de Personas Físicas participa con el 7%, mientras que Ganancias de Sociedades aporta el 16.3%. Las Contribuciones Sociales suman el 14.4%. En tanto, los impuestos sobre la propiedad son elevados, con el 9.5%, concentrados en el Impuesto a los Débitos y Créditos Bancarios (IDCB) con el 7.8%. Lo mismo los gravámenes sobre el comercio, con el 13.5% (Gráfico 2).

La comparación con la estructura tributaria de los países de la OECD arroja que Ganancias de Personas Físicas tiene una muy baja participación en la Argentina (7% vs. 26%), Ganancias de Sociedades a la inversa es elevada en Argentina (16.3% vs. 9%), tributos no recomendados por la teoría como al comercio y a la propiedad (específicamente IDCB) son elevados, y finalmente los tributos sobre los bienes y servicios son altos, pero en general alineados con la evidencia internacional. La estructura refleja que en la Argentina se está gravando a la inversión más allá de lo recomendable, por el peso de Ganancias de Sociedades, y también por la incidencia indirecta de los gravámenes sobre el Comercio y el IDCB. Esto es relevante en la comparación internacional pues se pierde competitividad relativa para atraer inversiones.

Gráfico 2
Estructura tributaria nacional de Argentina, 2005



Evolución reciente del IVA: Comparación 1997-2005

Tomando como referencia que la participación del IVA en la estructura tributaria argentina está en línea con la evidencia internacional, pero que su contribución es inferior a su potencial, dados los resultados en materia de eficiencia, se pasa a revisar la evolución reciente de este impuesto en nuestro país, también en relación al resto del sistema tributario.

La presión tributaria nacional ha crecido en los últimos años. Para el caso de los impuestos nacionales, en 1997 alcanzaba el 16.9%, con un máximo de 17.7% en 2000. Desde un piso de 16.5% en 2002, ha llegado hasta 22.9% en 2005.² ¿Cuánto ha contribuido el IVA a estos cambios?

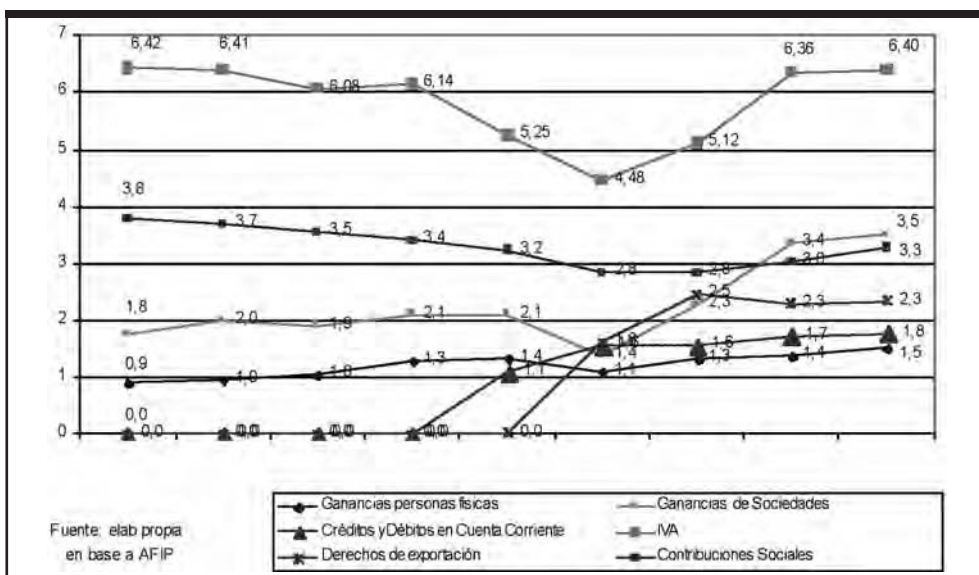
Los cambios en la participación en el IVA entre 1997 y 2005, medidos punta a punta, son mínimos, pero la recesión de fines de los '90 y la crisis 2001-2002 dejaron su huella. En 1997, el IVA

2.- Si se considera la presión tributaria con impuestos provinciales, se pasó de 21.5% en 2000 a 26.8% en 2005.

significaba el 6.42% del PIB; durante el piso de la crisis cayó hasta el 4.5%, mientras que en la actualidad equivale al 6.4%, es decir, en 2005 aportaba casi lo mismo que en 1997, con una variación negativa de apenas 0.4% en 8 años. En cambio, como se observa en el gráfico 3, salvo el IVA y las Contribuciones de Seguridad Social, el resto de los principales impuestos creció más que significativamente luego de la crisis. Ganancias de Personas creció 71.8%, Ganancias de Sociedades 99.3%, en tanto que IDCB y los gravámenes sobre el comercio exterior (incluye retenciones a las exportaciones), que no existían, pasaron a aportar 4.1% del PIB. Llama la atención que el IVA no gane participación en un contexto de alto crecimiento de la economía, del 9% promedio anual, entre 2003 y 2005, donde el consumo creció a tasas apenas inferiores a las del PIB, y con una inflación minorista acumulada entre diciembre de 2001 y fines de 2005 de 74%. Estos resultados, sobre todo la evolución 2002-2005, permiten acumular más dudas acerca de la efectividad de la recaudación del IVA.

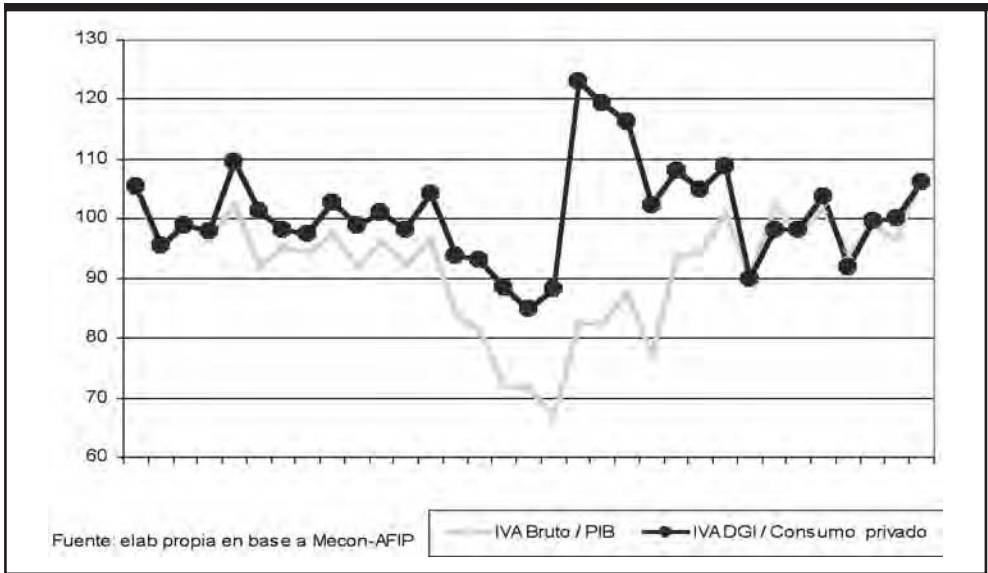
Se podría argumentar que la recuperación económica post devaluación fue más intensiva en exportaciones y en inversión en una primera etapa, con lo cual la relación IVA/PIB no expresa adecuadamente la evolución del impuesto en relación a su base imponible. Para ello, en el gráfico 4 se tiene la relación entre el IVA Bruto y el Producto Interno Bruto, y además la relación entre el IVA nacional –recaudado por la DGI– y el Consumo Privado. Esta última permite obtener conclusiones que se basen mucho más en la base imponible del gravamen, pero que poco difieren de los resultados previos: el IVA nacional está recaudando en la actualidad lo mismo que aportaba en 1997-1998, medido en relación al consumo privado (Gráfico 4). Los picos de 2002-2003 se deben al impacto inicial de la inflación sobre la base imponible del IVA, que a partir de 2003 crecería a la par de la actividad económica.

Gráfico 3
Recaudación de principales impuestos en Argentina, % PIB.
Evolución 1997-2005



Se concluye que la recaudación de IVA en la actualidad es subóptima, y para ahondar en las causas de esta situación se analizan algunos aspectos puntuales relacionados con el impuesto y el fenómeno de la evasión.

Gráfico 4
IVA, PIB y consumo en Argentina, 1998-2006



IV. Evasión de IVA: Evidencia Internacional

La recaudación de IVA en la Argentina no ha variado sustancialmente tanto en relación al consumo como al PIB en los últimos tres años, pero no ha crecido como sí lo han hecho otros impuestos. Por tratarse de un tributo relativamente poco distorsivo,³ el hecho de que, a la par que otros impuestos aumentaron sus aportes, y tributos como las retenciones a las exportaciones y el IDCB hicieron una relevante aparición, no es una buena señal el estancamiento de su contribución fiscal. La eficiencia del IVA en Argentina tampoco se destaca en la comparación internacional. Todos los caminos conducen a cuál sería el efecto de la evasión sobre este impuesto.

3.- Según FIEL (2000), el IVA es una técnica de imposición que garantiza a través de la mecánica débito-crédito que ninguna compra intermedia o de bienes de capital quede gravada, por lo cual es eficiente, además de no afectar las decisiones de ahorro e inversión.

En cambio, Llach y otros (2001) señalan los siguientes problemas derivados de la actual aplicación del IVA en la Argentina. El anticipo de dinero de los contribuyentes al Estado motivado por el mecanismo de débitos-créditos genera para las empresas un costo financiero cuya magnitud es mayor dependiendo de la tasa de interés, la alícuota, y el tiempo transcurrido entre el pago de las compras y la facturación de las ventas. Este costo financiero afecta particularmente a las inversiones. En otro orden, las demoras en las devoluciones de IVA a los exportadores impactan en la competitividad. Por su parte, las distorsiones administrativas implican que en la Argentina existan 37 regímenes especiales de retenciones, percepciones y pagos a cuenta que, unidos a cuatro alícuotas (0, 10,5, 21 y 27) dan lugar a no menos de 70 situaciones sectoriales diferentes. En tanto, su generalización en el mundo no fue neutra para el federalismo fiscal pues contribuyó a reforzar la centralización tributaria entre niveles de gobierno, quitando a los gobiernos subnacionales una fuente significativa de ingresos.

Hablar de evasión tributaria siempre es complicado, pues no se trata de un término que tenga un alcance estrictamente preciso. Los incentivos a la evasión tanto por parte de individuos como de empresas están relacionados con la posibilidad de incrementar las ganancias o de reducir las pérdidas. La clave pasa por los beneficios a obtener, seguida por la probabilidad de detección por parte del organismo fiscalizador, los costos económicos de ser detectado, y la actitud ética del contribuyente con respecto a la evasión. Los efectos de la evasión sobre la actividad económica son importantes, por la competencia desleal que genera y la incidencia sobre la asignación de recursos.

La evasión puede referirse tanto a actividades legales como ilegales. Obviamente, toda actividad ilegal implica evasión, desde el comercio de mercaderías robadas hasta la prostitución, el contrabando o el tráfico de drogas. En cuanto a las operaciones legales, se debe distinguir entre evasión y elusión. Esta última no es evasión pero tiene efectos idénticos, pues implica que el fisco perciba menos impuestos que los que debería. Se refiere a actividades y operaciones legales que implican un menor pago de impuestos pero en regla con la legislación vigente. Incluye desde todo el trabajo propio, sea en el hogar o en el mercado, hasta operaciones entre empresas del sector formal. Entre operaciones legales con evasión se tienen casos como el empleo "en negro", la subdeclaración de ventas y la sobredeclaración de costos. La mora, por su parte, no es evasión pero implica menor recaudación actual, y quizás evasión futura. Cuando se realizan estimaciones de evasión, en la mayoría de los casos la referencia abarca tanto a la evasión propiamente dicha, como a la elusión y a la mora, no siendo siempre posible su diferenciación.

Así, las comparaciones internacionales son aún más difíciles de lograr. No obstante, algunos datos permiten aproximar una idea acerca de la evasión en el IVA en el mundo. Según un trabajo del Center for Economic Studies & Ifo Institute for Economic Research (2001) la evasión en el IVA en países de la Unión Europea difería enormemente según grupos de naciones. Registros muy bajos de evasión se estimaban para Holanda, Reino Unido, Dinamarca y Alemania, inferiores al 5%, en tanto que Grecia y España superaban el 20%, e Italia llega al 34.5%.

En cuanto a países de América Latina, hay diferencias. A partir de datos oficiales del Servicio de Impuestos Internos de Chile, en 1997 la evasión total era de 23.9%, mientras que para el IVA el valor era de 19.7%, con guarismos muy superiores para Ganancias de Sociedades, 41.7% y Ganancias de Personas, 35.8%. Estas mediciones correspondían a 1997, luego de un crecimiento económico ininterrumpido de más de 10 años. En cambio, Venezuela registra, según un trabajo privado, una evasión en el IVA de 66% en 2004.

Evidentemente, el grado de desarrollo está inversamente correlacionado con la evasión en el IVA, y con la evasión en general, por eso en todos los países subdesarrollados la economía informal y la evasión son mayores.

Cuadro 2
Evasión en el IVA: algunas comparaciones internacionales

	Evasión en el IVA, %	Periodo	Fuente
Holanda	2,4	1994-96	CFES & Ifo
Reino Unido	3,8	1994-96	CFES & Ifo
Dinamarca	4,2	1994-96	CFES & Ifo
Alemania	4,8	1994-96	CFES & Ifo
Francia	8,8	1994-96	CFES & Ifo
Portugal	14,2	1994-96	CFES & Ifo
Bélgica	19,3	1994-96	CFES & Ifo
Grecia	20,2	1994-96	CFES & Ifo
España	22,6	1994-96	CFES & Ifo
Italia	34,5	1994-96	CFES & Ifo
Venezuela	66,0	2004	Díaz Retali ****
Chile	19,7	1999	Dep. de Estudios -SII, Chile**
Chile	24,4	1996	Engel, Galetovic y Raddatz ****

Fuentes:

*Nam, C.W., Parsche, R., Schaden, B., "Measurement of Value Added Tax Evasion in Selected EU Countries: on the Basis of National Accounts Data", IFO Discussion Papers 73/February 2001
Center for Economic Studies & Ifo Institute for Economic Research

**"La administración tributaria en la década de los noventa y el proyecto de lucha contra la evasión 2000-2005"

***Eduardo Engel, Alexander Galetovic y Claudio Raddatz (1998) "Estimación de la Evasión del IVA"

****Díaz Retali (2005)

V. Estimaciones Existentes de la Evasión-Elusión en el IVA en Argentina

La Argentina no escapa a esta realidad de la evasión impositiva. A priori, por tratarse de un país que no integra el grupo de los más desarrollados, los niveles de evasión deberían ser superiores a los de los países de la OECD. Si bien la evasión es difícil de estimar, sobre todo para tributos como a las Ganancias, en el caso del IVA sí es posible aproximar la evasión a partir de métodos reconocidos y aceptados.

Existen estimaciones de evasión en el IVA en la Argentina en los últimos años, tanto oficiales como privadas, con resultados que presentan una dispersión de hasta el 40%. La AFIP (Salim y D'Angela, 2005) estimó que la evasión en el IVA en 2004 fue de \$ 9.545 millones, equivalente al 24.8% de la recaudación potencial. De este total, el 70% sería evasión "directa", y el resto mora. El organismo recaudatorio presentó una serie histórica, corta, pero significativa, que comienza en 2000 con una evasión del 27.9%, para llegar a un techo de 34.8% en 2002, en el pico de la crisis, y luego descender de la mano de la reactivación económica. La cifra es contrastante con el 26.8% de evasión de 1997, estimado por la propia AFIP (Silvani, 1998), en aquel año que acumulaba un importante ciclo alcista de la economía y, en principio, un tamaño de la economía informal inferior al actual.

Los argumentos del organismo en la mejora registrada post-devaluación de 2002 son la mayor actividad (y su impacto positivo sobre la conducta de los contribuyentes), progresos en el control

y limitación de facturas apócrifas, la baja de alícuota al 10.5% para el sector agropecuario, mejoras en el sistema de retenciones y percepciones, e importantes impactos en la fiscalización por aplicación de la informática y cruces de información. A esto habría que agregar otros aspectos, como ser el efecto de la inflación (74.1% acumulado 2002-2005), los bajos intereses punitivos, y el impacto de las mayores importaciones que mejoran la base imponible al impulsar la formalización de las operaciones.

Cuadro 3
Estimaciones de la evasión en el IVA en Argentina

	Evasión en el IVA, %	Periodo	Fuente
AFIP -Silvani	26,8	1997	AFIP (1998)
IERAL	34,0	2001	IERAL (2001)
FIEL. Libonatti, O.	29,9	2001	FIEL (2000)
AFIP- Salim D'Angela	24,8	2005	AFIP (2005)
IERAL	32,8	2005	IERAL (2006)
Llach-Harriague	33,0	2004	Llach-Harriague (2005)

Estudios de fines de los '90 estimaban la evasión en el IVA algunos puntos por encima de los resultados de la AFIP, como los casos de FIEL (2000) y de IERAL (2001). Por su parte, algunos estudios recientes difieren con las estimaciones oficiales de 24.8% de evasión para 2004. Un trabajo de J. Llach y M. Harriague (2005) estima que la evasión en el IVA ha caído del 42% en 2000 al 33% en 2004 (\$16.000 millones), sobre un guarismo base de 1997 de 34%. Además, el mismo trabajo estima una evasión del 51% en Ganancias de Sociedades y del 29% en Seguridad Social. En tanto, el IERAL (2006) ha presentado un trabajo sobre Competitividad en el que afirma que la evasión en el IVA, luego de un máximo del 51% en 2002, mejoró hasta 32.8% en 2005. En suma, entre el estudio oficial y los dos estudios privados existen 8 puntos porcentuales de diferencia de evasión, unos \$ 6.500M.

VI. Una nueva Estimación de la Evasión-Elusión en el IVA para 2005: el Impacto del Monotributo

Como se ha señalado, existe cierta brecha entre las estimaciones oficiales de la AFIP y los estudios privados. Al respecto, la AFIP posee mucha más información para realizar las estimaciones, dado que un organismo público dispone, naturalmente, de mayor información que el sector privado. Esta cuestión no está necesariamente relacionada con falta de transparencia, sino con factores como, por ejemplo, el acceso a información primaria que muchas veces tiene carácter provisorio y por esta cualidad no es de dominio público, y también de situaciones de confidencialidad. En el extremo, el sector privado realiza estimaciones siempre con datos más agregados, que no pierden validez si la concentración se focaliza en los niveles de los resultados obtenidos, más que en los números absolutos.

Hechas estas consideraciones, en este trabajo se realiza una estimación de la evasión en el IVA que trata de aproximar estas brechas. Al respecto, un supuesto central que se utiliza en este trabajo es el impacto del monotributo en la erosión de la base imponible del IVA. Este supuesto va acompañado del hecho de que la evasión en el IVA se realiza “en cadena” con otros impuestos, como Seguridad Social e Ingresos Brutos, con el fin principal de evadir el impuesto a las Ganancias.⁴

El régimen simplificado para pequeños contribuyentes, también llamado monotributo, introducido en 1998, consiste en un impuesto único de cuota fija mensual que reemplaza en un solo pago al Impuesto a las Ganancias, al IVA y a las Contribuciones a la Seguridad Social. El monotributo impositivo reemplaza a los dos primeros impuestos, mientras que el monotributo previsional al último. Los pequeños contribuyentes son las personas físicas y sociedades de hecho y comerciales irregulares de hasta 3 socios, que realizan ventas de cosas muebles, obras, locaciones o prestaciones de servicios, que facturen hasta \$ 72.000 en este último caso y hasta \$ 144.000 en los otros. Existen hasta ocho categorías, según tramos de ingreso, que van desde quienes generan ingresos brutos hasta \$12.000, y aquellos que facturan entre \$120.001 y \$ 144.000, que integran la última categoría.

A los efectos de estimar la evasión en el IVA, se ha considerado el monotributo impositivo, descartándose el componente previsional. Si bien lo percibido por este tributo “reemplazaría” a los eventuales ingresos por IVA y Ganancias, en este trabajo se asume que todos sus ingresos reemplazan a lo que debería haber ingresado potencialmente como recaudación de IVA, pues se estiman los ingresos netos no percibidos por efecto de la facturación generada, y no por las eventuales ganancias obtenidas.

Obviamente, en este trabajo se considera que la existencia del monotributo es en sí misma una oportunidad de elusión de otros impuestos. El argumento de que se trata de pequeños contribuyentes que de todos modos no hubieran contribuido con el pago de los otros impuestos, por pertenecer en su mayoría previamente a la economía informal, no invalida el concepto de fondo: el IVA es un impuesto que se traslada a lo largo de toda la cadena de valor, y si uno de los integrantes a lo largo de la cadena no la integra, la posibilidad de evasión se incrementa sustancialmente.

El cuadro 4 presenta la estimación de la pérdida de recaudación potencial de IVA por efecto del Monotributo. Se considera la serie 1998-2005, y se parte de la cantidad de contribuyentes activos y de la cantidad de pagos que realizaron en cada período, según datos del trabajo de Salim y D'Angela (AFIP, 2006). Luego se considera la estructura de contribuyentes por nivel de ingreso a partir de los ingresos brutos de la categoría en la que inscribieron, reagrupándola en tres tramos por montos máximos de facturación. A partir de los porcentajes de participación por tramos de ingresos brutos, se consideraron los siguientes ingresos brutos promedio por tramo: Hasta \$ 12,000: \$ 6,000; entre \$ 12000 y \$ 24,000, \$ 18,000; y más de \$ 24,000, \$ 72,000. Como se observa, este es un supuesto conservador, pues para los dos primeros tramos se utili-

4.- En IERAL(2001) se demostró ampliamente este hecho, dado que los márgenes de ganancias de empresas, aún para firmas que generen distinta agregación de valor, difieren sustancialmente en función de la cantidad de operaciones “en negro” que se realicen, y de las cuales resulta que los mayores ingresos por evasión de un conjunto de impuestos a la vez provienen de lo que se deja de pagar por Ganancias. Ver “Capítulo I. El sistema tributario nacional. Apartado I.3.4. Incentivos a la evasión: el impacto sobre la rentabilidad de las empresas. La mecánica de la evasión: el encadenamiento IVA-Ingresos Brutos-Ganancias”. Por su parte, Llach-Harriague (2005) estimaron la evasión de Ganancias de Sociedades para el año 2004 en el 51%.

Cuadro 4
Estimación de la pérdida de recaudación potencial del IVA por Monotributo
en millones de pesos

	Contribuyente es activos	Cantidad de pagos	Estructura de contribuyentes. Adhesión por nivel de ingreso en porcentaje ***				Estimación de pérdida de recaudación de IVA					
			Hasta \$ 12,000		Más de \$ 24,000		Hasta \$ 12,000	Entre \$ 12,000 y \$ 24,000	Más de \$ 24,000 *	Recaudación potencial de IVA	Recaudación de Monotributo Impositivo **	Pérdida potencial de recaudación (11=(9-10))
			(3)	(4)	(5)	(6)						
1998	642.167	635.771	39,6	32,6	27,8	1.510,59	3.730,70	12.725,59	3.773,05	99,60	2.808,29	
1999	849.499	604.501	47,0	29,3	23,7	1.704,69	3.188,14	10.315,21	3.193,69	385,40	2.290,36	
2000	1.039.399	555.716	53,0	26,6	20,4	1.767,18	2.660,77	8.162,36	2.643,96	353,60	1.836,24	
2001	1.225.254	480.422	56,6	24,9	18,5	1.631,51	2.153,25	6.399,22	2.138,64	302,40	1.240,82	
2002	1.305.456	345.937	59,0	23,9	17,1	1.224,62	1.488,22	4.259,18	1.464,12	223,30	1.544,65	
2003	1.425.599	440.547	60,1	23,3	16,6	1.588,61	1.847,65	5.265,42	1.827,35	282,70	3.050,95	
2004	1.472.231	738.207	52,3	27,0	20,7	2.316,49	3.567,69	11.002,24	3.550,35	499,40	4.127,18	
2005	1.569.124	1.029.549	54,0	25,5	20,5	3.335,74	4.725,63	15.196,14	4.884,08	756,90		

Fuente: elaboración propia en base a Meccon y AFIP.

* Se asume una facturación promedio de \$ 72.000, menor al máximo de \$ 144.000.

**Se excluye la recaudación de Monotributo Previsional

*** se consideran los siguientes ingresos brutos promedio por tramo: Hasta \$ 12.000, \$ 6.000; entre \$ 12000 y \$ 24.000, \$ 18.000; más de \$ 24.000, \$ 72.000

zó un promedio de la facturación máxima y mínima, y para el tercer tramo, de entre \$ 24.000 y \$ 144.000, se consideró un valor promedio de \$ 72.000.

Del total de facturación generada por el sector monotributista, se estima la recaudación potencial por IVA, la cual, neta de los ingresos percibidos por monotributo, permite aproximar al pérdida de recaudación potencial de IVA. Para 1999, primer año de existencia del monotributo, la pérdida equivaldría a \$ 2.808 millones; para 2005, habría crecido hasta \$ 4.127 millones.

Conocidos los resultados de la estimación de la pérdida de recaudación de IVA por efecto del Monotributo, estos pueden aplicarse a la estimación de evasión-elusión en el IVA. La estimación de evasión en el IVA se ha realizado por el lado del consumo. En el Anexo se detalla la metodología utilizada, y en el cuadro 5 pueden observarse los resultados de las estimaciones.

La primera parte del cuadro muestra, para los años 1997 a 2005, la estimación de evasión-elusión, calculada por el método del consumo. Para ello, se parte del consumo de los hogares neto de compras a monotributistas, que es la base imponible bruta. Sobre esta base imponible se calcula la recaudación teórica, aplicando una alícuota general del 21%. A este resultado se le resta lo que sería la recaudación por exenciones y alícuotas diferenciales. Luego se debe añadir la recaudación por compras de insumos intermedios e inversión gravados con IVA, con destino a los sectores exentos. Por último, existe una amplia serie de ajustes a la recaudación, que han sido considerados según Salim y D'Angela (2005), información de AFIP para los años 2000 a 2004. La recaudación potencial obtenida es contrastada con aquella percibida por la AFIP, pero estimada a partir de las DD.JJ., y que no es coincidente con la ingresada mes a mes, por cuestiones que hacen a la naturaleza de la administración del impuesto, y que evitan una sobreestimación de la evasión-elusión.

Así, para 2005, la evasión-elusión en el IVA se estima en \$ 20.195 millones, equivalentes a una tasa de evasión-elusión del 34.6%. Como se observa, los progresos son notorios con respecto a los niveles de evasión-elusión del pico de la crisis, del 50.7% en 2002. Además, las estimaciones de la actualidad vuelven a ubicar a la evasión-elusión en niveles casi idénticos a los de 1997-98. Estos resultados para 2004-2005 no difieren sustancialmente de las otras estimaciones privadas de evasión reflejadas en el cuadro 3.

En la segunda parte del cuadro se realiza un ajuste a los resultados previos considerando la recaudación potencial de IVA por compras totales a monotributistas netas del Monotributo Impositivo, tal fueron calculadas en el cuadro 4. Esto permite reestimar la evasión-elusión en el IVA bajo otro supuesto: existe una licuación de base imponible de IVA motivada por la existencia del monotributo.

Los nuevos resultados elevan la evasión desde \$ 20.195 millones hasta \$ 24.322 millones para 2005. La tasa de evasión trepa al 38.9%, superando los valores de 1997-98. Más allá de los resultados obtenidos, lo relevante no es tanto la tasa de evasión-elusión lograda, del 38.9% de la recaudación potencial, ni tampoco la del 34.6%, pues se trata de estimaciones privadas elaboradas sobre la base de la información disponible, sino el incremento de brecha de evasión-elusión motivado por la licuación de base imponible de IVA generada por el monotributo. Esta al-

Cuadro 5
Estimaciones de la evasión-elusión en el IVA, con y sin monotributo
en millones de pesos

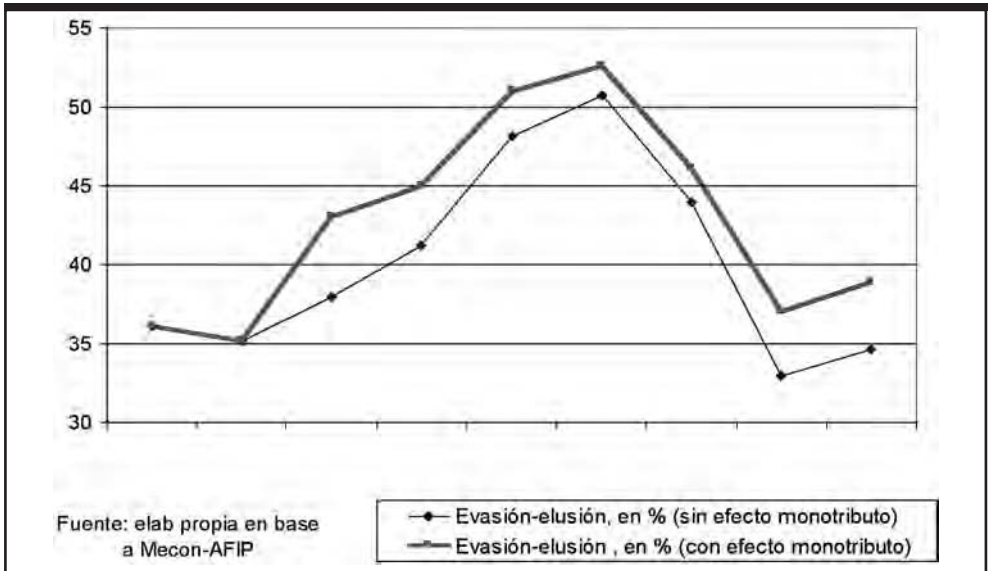
Concepto	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Consumo de los hogares neto de compras a Monotributistas	178.628	183.937	171.328	173.511	165.951	166.600	202.535	236.593	301.833
Recaudación teórica sin exenciones ni alícuotas diferenciales	37.512	38.627	35.979	36.437	34.850	34.986	42.532	49.684	63.385
Rec por exenciones y alícuotas diferenciales	11.116	11.313	10.413	10.188	8.091	8.210	10.426	12.454	14.562
Rec. por compras de insumos intermedios e inversión gravados, con destino sectores exentos	6.815	6.024	5.754	5.754	5.467	5.542	6.932	8.205	9.527
Ajustes a la recaudación *	-	-	-	(1.476)	872	279	353	(2.438)	-
Recaudación potencial (IVA teórico)	33.211	33.337	31.320	33.480	31.353	32.038	38.686	47.872	58.350
Recaudación AFIP (estimado s/DDJJ)	21.206	21.594	19.434	19.680	16.244	15.781	21.688	32.072	38.155
Evasión-elusión	12.005	11.743	11.886	13.800	15.109	16.258	16.997	15.801	20.195
Evasión-elusión, en % (I)	36,1	35,2	37,9	41,2	48,2	50,7	43,9	33,0	34,6
Rec potencial por compras totales a monotributistas netas de Monotributo Impositivo	-	-	2.808	2.290	1.836	1.241	1.545	3.051	4.127
Recaudación potencial (IVA teórico + Monotributo)	33.211	33.337	34.128	35.771	33.190	33.279	40.230	50.923	62.477
Recaudación AFIP (estimado s/DDJJ)	21.206	21.594	19.434	19.680	16.244	15.781	21.688	32.072	38.155
Evasión-elusión (con Monotributo)	12.005	11.743	14.694	16.091	16.945	17.499	18.542	18.852	24.322
Evasión-elusión, en % (con efecto monotributo) (II)	36,1	35,2	43,1	45,0	51,1	52,6	46,1	37,0	38,9
Diferencia en las estimaciones de evasión	-	-	2.808,3	2.290,4	1.836,2	1.240,8	1.544,7	3.050,9	4.127,2
Diferencia en las estimaciones de evasión, en % (III)	-	-	5,1	3,8	2,9	1,8	2,2	4,0	4,3

Fuente: elaboración propia en base a AFIP y Mecon

* según AFIP (2005), se consideraron ajustes que incrementan y que disminuyen la recaudación. Ver Anexo.

canza a \$ 4.127 millones, un incremento de la tasa evasión-elusión de 4.3 puntos porcentuales. Así, por ejemplo, las estimaciones de evasión de IVA de la AFIP (2005) podrían llegar, en esta perspectiva de evasión-elusión, hasta 29.1%, un valor más en línea con otros indicadores tributarios y económicos relativos del país, sobre todo en las comparaciones internacionales.

Gráfico 5
Evasión-elusión en el IVA: impacto del monotributo



VII. Los Resultados Logrados y la Economía Informal

Los resultados del incremental de evasión-elusión de IVA por licuación de base imponible por existencia del monotributo tienen directa relación con la existencia de la economía informal, pues el monotributo es un impuesto que, a diferencia del IVA, no opera en forma sistémica en el sistema tributario, sino que su pago (o no pago) es independiente del cumplimiento de otros impuestos. Además, permite reemplazar a los impuestos a las Ganancias y las Contribuciones a la Seguridad Social, con aportes sustancialmente menores.

Existen elementos que permiten pensar que desde 2001 la economía informal ha crecido en nuestro país.⁵ A los efectos del monotributo sobre la base imponible del IVA se ha sumado la introducción desde 2001 del Impuesto a los Débitos y Créditos Bancarios, en conjunto con la existencia de las cuasimonedas provinciales y los Lecop nacionales durante 2001-2002, que indudablemente afectaron, negativamente, junto con medidas como el corralito y el corralón, el grado de bancarización. Consecuentemente, el grado de monetización ha crecido, pasando el ratio M1

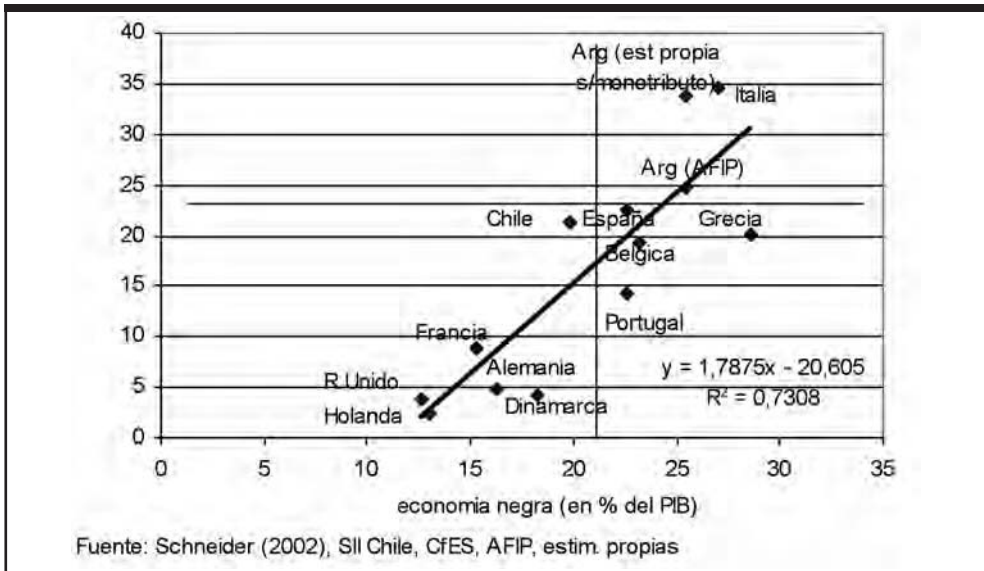
5.- Ahumada, H, A. Canavese, P. Canavese y F. González Alvarado (2000) estimaron que la economía oculta en la Argentina en 1991- 1999 alcanzaba al 24.2% (PIB no registrado como porcentaje del PIB total). Utilizan el método econométrico monetario de estimación del tamaño de la economía oculta, basado en inferencias a partir de agregados monetarios bajo el postulado de que los agentes utilizan circulante para realizar actividades que desean disimular, pues existe una cantidad adicional de circulante demandado para financiar estas actividades.

de 5% en 2000 a 14.5% en 2006. Paralelamente el crédito bancario al sector privado ha caído del 25% al 12% entre los mismos años. La precarización de buena parte de los nuevos puestos de trabajo creados post-devaluación (35.9% del mercado laboral serían trabajadores informales, más un 6% de ocupados en planes sociales según estimaciones privadas, SEL, 2005), explica la persistencia de índices de pobreza elevados y de una economía informal importante, con ingresos cada vez menos dependientes del sector formal (Empleo y Desarrollo Social, UCA, 2006).

Al respecto, es interesante comparar lo que ocurre con la evasión y con la economía informal en otros países, a la luz de los resultados logrados. Íntimamente relacionado con la evasión en el IVA esta la cuestión de la economía informal, negra o subterránea. Obviamente, a mayor economía informal, mayor evasión. En el gráfico 5 se presenta la relación entre ambas variables para una serie de países, la mayoría de Europa, a los que se agregan Chile y Argentina, por disponibilidad de información.

Los datos de economía informal, expresada como porcentaje del PNB, provienen del trabajo de Friedrich Schneider (2002), para fines de los '90. La relación entre economía informal y evasión es de 3 a 1 para Reino Unido y Holanda, y de 2 a 1 para Francia, Alemania y Dinamarca. Para España la relación es de 1 a 1 (20.6% de economía informal y de evasión en el IVA). En el extremo, Italia tiene una economía informal del 27% del PIB, y una evasión estimada de IVA de 34.5%. La Argentina, por su parte, registraría una economía informal del 25.4%, algo inferior a la de Italia, y a la de Bolivia, 67.1%, Nicaragua, 45.2%, México, 30.1%, o Brasil, 39.8%, siempre para datos de 1999-2000.

Gráfico 5
Economía informal y evasión en el IVA



Siguiendo con la relación entre IVA y economía informal, la elevada correlación es esperable, con un R2 de 0.73. Chile se posiciona mucho mejor que la Argentina, pues su economía negra sería de 19.8% y la evasión en el IVA 21%. Para nuestro país, según la estimación de AFIP, la evasión en el IVA sería de 24.8%, mientras que según las estimaciones del presente estudio, la cifra varía entre 38.9% y 34.6% según se considere o no el impacto del monotributo. El tamaño de la economía informal de Argentina en la actualidad debería ser superior al estimado oportunamente por Schneider, de 34.6%, por los cambios acontecidos desde 2002 en el funcionamiento de la economía, descriptos anteriormente. Desde esta perspectiva, la evasión-elusión en el IVA en la actualidad podría estar más cerca del 35-38% que del 25%.

VIII. Los Resultados Logrados y Algunas Reflexiones sobre la Evasión de Impuestos en “Cadena”

Como se señalara anteriormente, la evasión en el IVA no puede considerarse en forma aislada, porque la acción de evadir no se limita a un impuesto en particular sino a toda la operatoria de las empresas. No se debe olvidar que la evasión se realiza con el objetivo de mejorar la rentabilidad. En este sentido, los impuestos a las Ganancias, Ingresos Brutos y las Contribuciones Sociales ofrecen incentivos a la evasión “en cadena” junto con el IVA.

Ante todo, la evasión impositiva se realiza “en cadena”, es decir, la decisión de evasión contempla la rentabilidad final luego de evadir más de un impuesto. Los más relevantes en la carga impositiva nacional son los cuatro impuestos citados precedentemente. Las retenciones a las exportaciones operan ex – ante y el contribuyente carece de la opción de evadir o no hacerlo, salvo que opte por el contrabando.

La performance “alineada” de todos estos impuestos entre 2002-2006 permite a priori ser optimistas acerca de la reducción de la evasión, si bien el impacto de la inflación es notorio. En el caso del impuesto a las Ganancias, se ha pasado de una participación de 2.9% del PIB en 2002 a un 5.3% en 2005. Esta mejora es importante – si bien en parte sostenida por la ausencia de ajuste por inflación (según la AFIP compensada por el impacto sobre los quebrantos) y con alta concentración en aportes de Repsol YPF y el impacto del alto precio del crudo- y es un progreso hacia los valores de recaudación de este impuesto en los países de la OECD, que parten de mínimos de 9% del PIB.

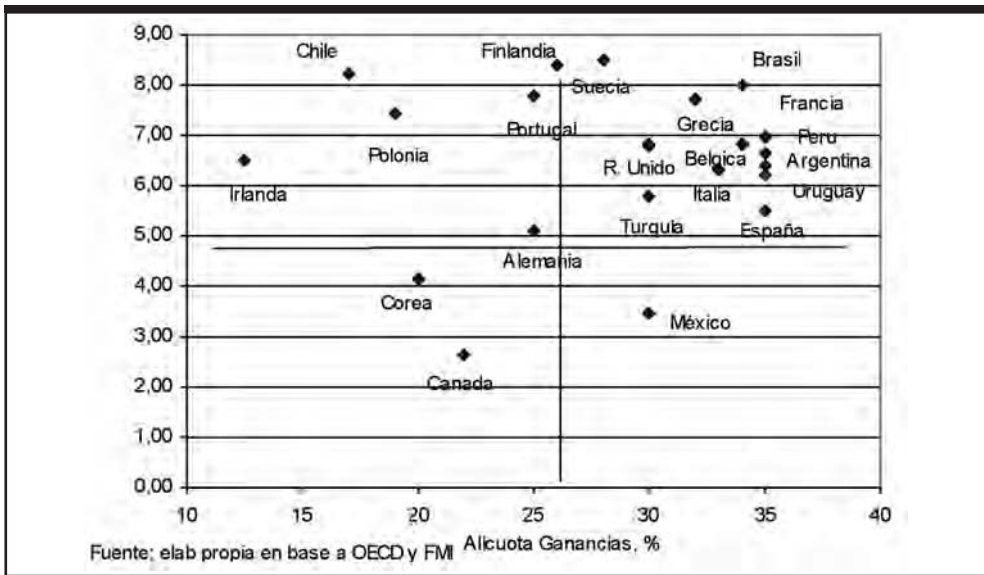
Precisamente, es interesante la relación entre la recaudación de IVA y la de Ganancias de Sociedades. En el gráfico 6 se relaciona la recaudación de IVA/Consumo con la alícuota del impuesto a las Ganancias de Corporaciones para una serie de países del mundo. La idea, en línea con el argumento de “evasión en cadena”, es que en aquellos países con alícuota de Impuesto a las Ganancias de Sociedades elevada, la evasión en el IVA debería ser superior.

La regla de Ramsey establece que no se debe gravar la inversión,⁶ y en este sentido, una alícuota “baja” sobre las Ganancias de las Corporaciones o Sociedades cumpliría con esta premisa que prioriza la teoría de los sistemas tributarios óptimos. La teoría es avalada por la evidencia, en el sentido de que aquellas naciones que más se han desarrollado en las últimas tres décadas han

6.- Lo óptimo sería gravar al stock y subsidiar la inversión porque así se obtendrían recursos fiscales sobre una dotación que no puede ser alterada por la introducción del impuesto, a la vez que no se afectan las decisiones de inversión. Una idea asociada es establecer impuestos indirectos, que distorsionen lo menos posible la asignación de recursos, con tasas impositivas inversamente proporcionales a la elasticidad de la demanda del bien (implica tasas más altas para aquellos bienes con demanda más inelástica).

sido atractoras de capital en el contexto de la globalización, y registraban bajas alícuotas en el impuesto a las Ganancias de Sociedades. Son los casos de Irlanda, Chile, Finlandia, Portugal y Polonia, ubicados en el primer cuadrante del gráfico 6, que registran una alta recaudación de IVA, en todos los casos superior a la Argentina, y con alícuotas del Impuesto a las Ganancias en promedio la mitad que la aplicada en nuestro país. Así, para países emergentes parece sugerirse una menor alícuota en Ganancias, que podría tener impactos favorables en la recaudación de IVA, al reducir los incentivos a la evasión “en cadena”.

Gráfico 6
Recaudación de IVA/Consumo y
alícuota de Ganancias de Corporaciones



IX. Hacia una Estructura Tributaria más Eficiente y Equitativa:
Elementos a tener en cuenta

El análisis realizado hasta aquí ha señalado que existen ineficiencias en la recaudación de IVA en la Argentina. Por ello se realizan algunas recomendaciones.

IX.1. Eliminar el Monotributo para potenciar el Efecto Recaudatorio del IVA

Una conclusión evidente es la eliminación del monotributo. De este modo se recuperaría base imponible de IVA y se limitaría la evasión en cadena, pues una virtud del IVA es que los diferentes contribuyentes lo van pagando a lo largo de la cadena de valor y ante la inexistencia del monotributo algunos contribuyentes no tendrían una vía de escape. Según las estimaciones de esta

trabajo la evasión-elusión en el IVA se podría reducir en 4%. El impacto de la eliminación del Monotributo sobre Ganancias de Personas Físicas, indudablemente, tampoco sería menor.

No obstante, para los muy pequeños contribuyentes personales –no para empresas de ningún tipo–, se podría considerar la continuidad de un monotributo con un tope de ingresos brutos asociado a dos veces la línea de pobreza para una familia tipo, es decir, en la actualidad para una facturación anual no mayor a \$ 20.000.

IX.2. Contemplar una Rebaja en la Alícuota de IVA para los Alimentos

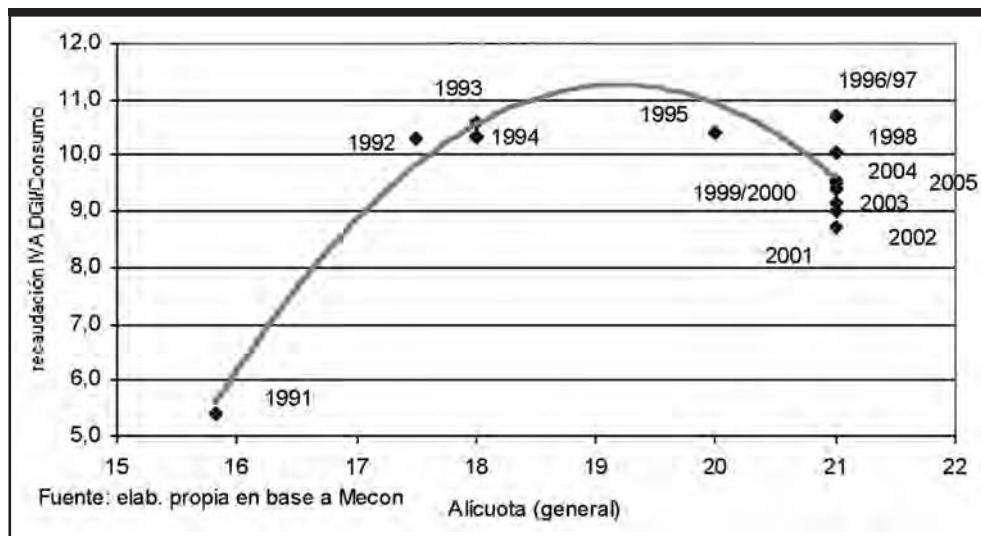
La literatura ha debatido hace tiempo en torno a la regresividad o no del IVA.⁷ Indudablemente, el gravamen de IVA sobre los alimentos implica impactos no neutros en la canasta de consumo de los niveles más pobres de la población, con lo cual una reducción de su alícuota no carece de justificaciones, sobre todo considerando los elevados índices de pobreza. Por otra parte, en muchos países del mundo esta situación esta vigente. Este tema esta ampliamente desarrollado en PEEA-UCA⁸ (2004).

La cuestión está muy relacionada con la discusión en torno a la alícuota óptima de IVA. Una revisión a partir de la curva de Laffer para el IVA es esclarecedora. Esta curva indica el nivel óptimo de recaudación en relación a la alícuota. En el gráfico se presenta la relación entre la recaudación de IVA Nacional y el Consumo Privado para la Argentina, entre 1991 y 2005, con la alícuota, en este caso general. Si bien se registran mejoras para 2005, aún no se habría alcanzado la relación de 1998 o de los años previos, con lo cual quedaría margen para mejorar la recaudación de este impuesto, o recaudar lo mismo con una alícuota sustancialmente menor, por ejemplo la de 1992, de 17.5%. Así, sigue quedando planteada la cuestión de la elevada alícuota general, pues entre 1992-1994 se recaudaba lo mismo que entre 1996-1998 (y más que en la actualidad), pero con 3.5 puntos porcentuales menos de tasa. Por ende, una alternativa es reducir el IVA para los alimentos, cuidando los impactos a lo largo de cada cadena de valor.

7.- Los impuestos al consumo tienden a ser considerados regresivos, pues los grupos sociales de mayores ingresos tienen una propensión elevada a ahorrar. Otros enfoques, en cambio, sostienen que en caso de considerar que se esta gravando los ingresos de toda la vida de los agentes, los impuestos al consumo pasarían a ser proporcionales en lugar de regresivos, asumiendo que todo ahorro es consumo futuro, a partir de la teoría del ciclo de vida.

8.- En PEEA-UCA (2004), se analiza el impacto de una reducción de la alícuota de IVA, del 21% al 10.5%, para una serie de productos alimenticios denominados “sensibles al consumo”, como ser lácteos, farináceos, yerba mate, arroz y aceites. El costo fiscal alcanzaba a \$ 312 millones. Medido en términos de la recaudación de IVA de 2003, equivalía al 1.5%, y en relación al total recaudado por AFIP, el 0.43%.

Gráfico 7
El IVA: curva de Laffer y alícuota óptima en Argentina



IX.3. Reducir la Alícuota de Ganancias de Empresas tendrá Impactos en el IVA

La posibilidad de ajustar hacia abajo la alícuota del impuesto a las Ganancias de Sociedades sería un paso importante, pues implicaría pasar del 35% actual a un valor por lo menos inferior o igual al 20%, para quedar en línea con los países emergentes exitosos señalados precedentemente. Si la alícuota pasara al 20%, el costo fiscal sería del orden de \$ 6.500 millones. Una alternativa es gravar con la alícuota diferencial solamente a las ganancias no distribuidas, lo que fiscalmente tendría un costo menor.

Esto tendría doble impacto positivo en el IVA, primero porque la evasión en el IVA es muchas veces un medio para evadir Ganancias, y segundo porque habría mas inversiones y esto implica más actividad y mayor recaudación de IVA. La opción para compensar el costo fiscal, y, además, converger hacia las recomendaciones de la teoría tributaria, sería aumentar la recaudación de Ganancias de Personas Físicas, para lo cual habría que ampliar la base imponible. El primer paso sería revisar la suba de los mínimos no imposables realizada a comienzos de 2006. El problema es que el hecho de obtener mayor recaudación con este tributo se enfrenta a la dificultad de la creciente informalidad en el mercado laboral.

El camino hacia el desarrollo económico implica mayor formalidad, y un sistema tributario lo más cercano al óptimo es un requisito inevitable, que a su vez fortalece la creación de empleo formal.

X. Conclusiones

En este trabajo se han analizado aspectos vinculados a la eficiencia del IVA y su interrelación con otros impuestos, en particular con el Monotributo y con el Impuesto a las Ganancias.

El sistema tributario en la Argentina es subóptimo, por lo menos porque la recaudación de IVA no es eficiente en la comparación internacional, los niveles de evasión son relativamente elevados, y la recaudación del Impuesto a las Ganancias esta desalineada con la mejor experiencia internacional. Esto aún sin considerar dos impuestos muy distorsivos que no son comunes en los sistemas tributarios de otros países, y no son recomendados por la literatura, como los gravámenes a las exportaciones y el IDCB.

Desde una perspectiva de estructuras tributarias comparadas, en los países de la OECD los impuestos indirectos más los pagos por Ganancias de Personas equivalen al 61% del total, siguiendo las recomendaciones citadas de la literatura económica. Por su parte, la estructura tributaria argentina tiene en el IVA a su impuesto central, con el 28.6% de la recaudación nacional total. La estructura refleja que se está gravando a la inversión más allá de lo recomendable, por el peso de Ganancias de Sociedades, y por la incidencia indirecta de gravámenes al Comercio e IDCB, a la vez que continua siendo menos relevante el impuesto a las Ganancias de Personas Físicas.

La recaudación de IVA en nuestro país es subóptima también comparando su evolución: en 1997 el IVA significaba el 6.42% del PIB, mientras que en 2005 fue del 6.4%, aún con mayor base imponible por efecto de las reformas de 1998 y 1999, si bien el monotributo ha limitado su base.

El grado de desarrollo esta inversamente correlacionado con la evasión en general, por eso en todos los países subdesarrollados la economía informal y la evasión son superiores. La relación entre el análisis del tamaño de la economía informal en nuestro país y algunas estimaciones de evasión en el IVA muestra brechas importantes. También existen diferencias entre las estimaciones oficiales de evasión en el IVA y los estudios privados. La nueva estimación de la evasión-elusión en el IVA para 2005 realizada en este trabajo considera el impacto del monotributo erosionando la base imponible del IVA, y estimándose una pérdida de recaudación de entre el 34.6% y el 38.9%, según se considere o no al monotributo. En otro orden, pero avalando los resultados, el tamaño de la economía informal de Argentina en la actualidad debería ser superior al estimado oportunamente por Schneider para 1999, de 25.4%, por los cambios acontecidos en el funcionamiento de la economía desde 2002. Desde esta perspectiva, la evasión-elusión en el IVA en la actualidad podría estar más cerca del 35-38% que del 25%.

En línea con el argumento de la "evasión en cadena", en aquellos países con alícuota de Impuesto a las Ganancias de Sociedades elevada, la evasión en el IVA tiende a ser superior. Aquellas naciones que más se han desarrollado en las últimas tres décadas han sido atractoras de capital, y registraron bajas alícuotas en el impuesto a las Ganancias de Sociedades. Son los casos de Irlanda, Chile, Finlandia, Portugal y Polonia, que registran una alta recaudación de IVA, en todos los casos superior a la Argentina, y con alícuotas del Impuesto a las Ganancias en promedio la mitad que la aplicada en nuestro país. Así, para países emergentes parece sugerirse una menor alí-

cuota en Ganancias, que podría tener impactos favorables en la recaudación de IVA, al reducir los incentivos a la evasión “en cadena”.

Entre los lineamientos sugeridos por este trabajo se destacan la eliminación del monotributo para potenciar el efecto recaudatorio del IVA, la rebaja de la alícuota de IVA para los alimentos en función de parámetros de equidad y de alícuota óptima, y la reducción de la alícuota del impuesto a las Ganancias de Sociedades. El incentivo a evadir éste último tributo es evidente, y ello estimula la evasión en el IVA. Se debe analizar al sistema tributario en su conjunto, promoviendo cambios en aquellos aspectos del sistema que apunten a la causa central de la evasión: el logro de una mayor rentabilidad, por eso, la interrelación entre el IVA y el impuesto a las Ganancias es esencial.

XI. Anexo Metodológico

Metodología de Estimación de la Evasión-Elusión en el Impuesto al Valor Agregado

La estimación de la evasión-elusión en el IVA se realizó a partir de la Matriz Insumo Producto de 1997, partiendo de la matriz simétrica número 12, de 124 sectores, a la que se le agregó la matriz de importaciones y de exportaciones. Para estimar la evasión-elusión en el IVA se utilizó el método del consumo. Se consideraron los vectores de gasto de los hogares y de transferencias a los hogares de la MIP97. A estos se aplicó la alícuota correspondiente para cada sector, teniendo en cuenta las exenciones correspondientes. Se incorporó de la matriz de inversiones la información referente a construcción residencial y mejora de los hogares, para aplicarla al gasto en construcción de las familias. Por otra parte, se tuvo en cuenta un ajuste por las compras de insumos gravados e inversiones por parte de sectores exentos, que no se pueden deducir.

Un supuesto importante fue la extrapolación de las participaciones del consumo sectorial de las 124 actividades de 1997 a los valores agregados de consumo privado de las Cuentas Nacionales 1998-2005. Lo mismo se ha realizado, dada la ausencia temporaria de datos con apertura para los 124 sectores, con la recaudación de la AFIP. También se tuvieron en cuenta los cambios introducidos en el IVA en las reformas tributarias del período. En cuanto al año 1999, el impacto de los cambios de 1998 significó una ampliación de la base imponible del impuesto, que en las estimaciones implicó extenderlo a la publicidad en medios, a las radioemisoras y a las embarcaciones comerciales, con una alícuota del 21%. Además, a la medicina prepaga y a la TV por cable se les aplicó una alícuota del 10.5%, lo mismo que a las ventas de animales bovinos, carnes, frutas, legumbres y hortalizas frescas, aplicadas al sector de Producción Agropecuaria. Esta alícuota diferencial también se aplicó a la producción de películas y programas de TV. Con respecto a los cambios de diciembre de 1999, se extendió la base imponible confirmando la alícuota sobre la medicina prepaga. El transporte de pasajeros de larga distancia de más de 100 km fue gravado con una alícuota del 10.5%. Las modificaciones de 2001 centradas en los planes de competitividad, lanzados desde mayo, y aplicados en forma temporaria y selectiva sobre algunos sectores, fueron incluidas entre los “Ajustes a la recaudación”, según surge de datos propios de la AFIP en Salim y D’Angela (2005). Entre otros conceptos los Ajustes también contienen a factores que sumarían a la recaudación real, como ser Créditos fiscales, Pagos a cuenta en el IVA, Devoluciones de Tarjetas de Crédito y Débito, y aquellos que restan, como los incrementos de

saldos técnicos y de libre disponibilidad, las compensaciones con saldos de IVA, como los más significativos.

Los resultados de la estimación de evasión-elusión son contrastados con la estimación propia del IVA a pagar, que surge de las DDJJ de los contribuyentes. No se utiliza la recaudación efectivamente ingresada a la AFIP por varios factores. La sumatoria de los débitos mensuales menos la sumatoria de los créditos fiscales no corresponde al impuesto a ingresar de un año cuando se trabaja con información consolidada anual. Esto se debe a que un contribuyente, puede alternar entre saldos técnicos mensuales a favor suyo o a favor de la AFIP. Cuando se trabaja con información agregada de todos los contribuyentes, y con sumatoria anual de los meses, como en este caso, se pierden estas diferencias y el monto logrado al restar débitos y créditos anuales no es el impuesto a pagar. Un problema similar ocurre con los saldos de libre disponibilidad, que generan distorsiones a la hora de reflejar el saldo mensual estrictamente vinculado al nivel de actividad de ese período. Entonces, para llegar a la recaudación a ingresar, siempre en función de la planilla de las DDJJ, se recalculan los débitos y créditos fiscales del período, sin considerar saldos del período anterior, para reflejar la actividad propia del período, y se obtiene un saldo reestimado a pagar según lo declarado a la DGI. Además, por el lado de los créditos fiscales, se netean los créditos fiscales vinculados a exportaciones. Se logran así los pagos por DGI, reestimados. Con respecto al IVA Aduana las DDJJ son del tipo informativas, con problemas de información. Por ende en la presente estimación se recalcula el monto a ingresar proyectando la participación de las importaciones netas gravadas declaradas al total de las importaciones de bienes y servicios. Finalmente, se suma este último valor al obtenido como pagos por DGI, para estimar la recaudación a ingresar según las DDJJ, que será contrastada con las estimaciones de recaudación realizadas anteriormente. Cabe señalar que si se considerara la recaudación efectivamente ingresada a la AFIP, la estimación de evasión-elusión se estaría sobrecalculando pues se estaría incluyendo la mora en el pago de los impuestos declarados.

XII. Referencias bibliográficas

- Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP). *Estadísticas Tributarias* (1997-2004)
- Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP). *Informe de Recaudación*. (2004-2006).
- Ahumada, H, A. Canavese, P. Canavese y F. González Alvaredo (2000). "El tamaño de la economía oculta. Revisión del método de estimación basado en la demanda de circulante con una ilustración para la Argentina". en *La Economía Oculta en la Argentina*, FIEL, Buenos Aires, Argentina, Octubre 2000.
- Atkinson, A.B. and J.E. Stiglitz (1976). "The Design of Tax Structure: Direct vs. Indirect Taxation," *Journal of Public Economics* 6: 55 75.
- Barra, Patricio y Jorratt, Michael (1999). "Estimación de la evasión tributaria en Chile". Departamento de Estudios, Servicio de Impuestos Internos. Santiago de Chile, Chile.
- Chari, V.V. and Patrick Kehoe (1999). "Optimal fiscal and Monetary Policy" *NBER WP 6891*. Cambridge, MA., January.
- Díaz Retali, J.I. (2005). "Modelo macroeconómico para el calculo de la evasión fiscal en Venezuela" en *Observatorio de la Economía de Venezuela, Universidad de Carabobo Venezuela*, diciembre 2005.

-
- Empleo y Desarrollo Social (2006). "Series Informes de la Economía Real". Universidad Católica Argentina. Fac. de Cs. Soc. y Económicas. Escuela de Economía. Junio
- Engel, Eduardo, Alexander Galetovic y Claudio Raddatz (1998). "Estimación de la Evasión del IVA". Servicio de Impuestos Internos. Santiago de Chile, Chile.
- FIEL (1998). *La Reforma Tributaria en la Argentina*. Ed. FIEL.
- FIEL (2000). *La Economía Oculta en la Argentina*, Octubre. Ed. FIEL.
- FMI (2004). *Government Finance Statistics. Yearbook*
- FMI (2004). *International Financial Statistics. Yearbook*
- IERAL de Fundación Mediterránea (2001). *Una reforma tributaria integral para el crecimiento de la Argentina*, Editorial IERAL.
- IERAL de Fundación Mediterránea (2006). "Newsletter de la Competitividad Argentina". Año2 Nro. 4. Mayo de 2006
- Llach, Juan J., Lucas Llach, Horacio Piffano, Cristina V. de Flood y M. Marcela Harriague (2001). "Más allá del IVA. Una reforma impositiva para mejorar la competitividad, la responsabilidad fiscal, el federalismo y la democracia representativa", Buenos Aires, Asociación de Cámaras de Tecnología Agropecuaria y Cámara de Exportadores.
- Llach Juan J., Marcela Harriague (2005). "Un sistema impositivo para el desarrollo y la equidad". Para la Fundación Producir Conservando. Junio.
- Libonati Oscar (2000). Estimación del cumplimiento tributario en el Impuesto al Valor Agregado. En *La Economía Oculta en la Argentina*, FIEL, Octubre 2000.
- Ministerio de Economía. *Informe Económico*, Años 1997-2005.
- Nam, C.W., Parsche, R., Schaden, B., "Measurement of Value Added Tax Evasion in Selected EU Countries on the Basis of National Accounts Data", IFO Discussion Papers 73/February 2001, Center for Economic Studies & Ifo Institute for Economic Research.
- O'Connor, Ernesto A. (2006) "La mayor presión tributaria no es óptima", *El Economista*, 5/5/2006
- O'Connor, Ernesto A. (2005) "Presupuesto 2006. Escenarios macroeconómicos e impactos en la recaudación" (2005) Universidad Católica Argentina. Departamento de Economía. Programa de Análisis de Coyuntura Económica. Foro de la Mesa Consultiva de Universidades Nacionales de la Comisión de Presupuesto y Hacienda del Honorable Senado de la Nación. Setiembre.
- O'Connor, Ernesto A. (2005). "Sobre el IVA y la evasión", *El Economista*, 28/7/05.
- O'Connor, Ernesto A. (2005). "El año 2005 es la oportunidad para una reforma tributaria integral", en *La Economía Argentina en 2005 y Perspectivas 2006*, UCA-PAC, Universidad Católica Argentina, EDUCA.
- OECD (1999). *Consumption Tax Trends*, OECD, París.
- OECD (2004). *Revenue Statistics* OECD, París.
- PEEA-UCA Programa de Estudios de Economía Aplicada (2004) "Propuesta de reducción de la alícuota de IVA para productos alimenticios sensibles". Universidad Católica Argentina. Departamento de Economía. Director del proyecto: Ernesto A. O'Connor.
- Ramsey, Frank P. (1927) "A contribution to the theory of taxation", *Economic Journal* 37: 47-61.
- Salim, José y Walter D'Angela (2005) "Estimación del incumplimiento en el IVA. Años 2000 a 2004". En *Informe de Recaudación* Segundo trimestre de 2005. Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP).

- Salim, José y Walter D'Angela (2006) "Régimen Simplificado para Pequeños Contribuyentes. Monotributo" En *Informe de Recaudación* Primer Trimestre de 2006. Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP).
- Schneider Friedrich (2002) "Size and Measurement of the Informal Economy in 110 countries around the world". Australian National Tax Centre, Camberra. Australia and World Bank – Doing Business Project. July.
- SEL, Sociedad de Estudios Laborales (2005). "El mapa del empleo en 2004".
- Serra, Pablo (1991). "Evasión Tributaria en el IVA". Documento de Trabajo N° 5, Departamento de Ingeniería Industrial. Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas, Universidad de Chile.
- Servicio de Impuestos Internos. (1999) "La administración tributaria en la década de los noventa y el proyecto de lucha contra la evasión 2000-2005". Dep. de Estudios. Santiago de Chile, Chile.
- Silvani, Carlos A. (1999), "La evasión en la Argentina", Boletín AFIP. Administración Federal de Ingresos Públicos.