



UNIVERSIDAD  
NACIONAL  
DE TUCUMÁN



FACULTAD DE  
CIENCIAS ECONOMICAS  
UNIVERSIDAD NACIONAL TUCUMAN

# LOS EFECTOS REGRESIVOS Y ACUMULATIVOS DEL IVA, IMPUESTO A LOS INGRESOS BRUTOS Y TEM

Autores: Gramajo, Roxana Esther  
Páez, María Lorena

Director: Courtade De Benito, Giselle

**2015**

Trabajo de Seminario: Contador Público Nacional

## **PRÓLOGO**

Al enfrentar el desafío de realizar una investigación para la materia de Seminario, hemos decidido indagar sobre la regresividad y acumulación que producen los impuestos indirectos al consumo.

Nuestra motivación sobre el tema nació al cursar la materia Impuestos al Consumo, y tomar en cuenta las implicancias de gravar el consumo de las personas. Cuando se discute en el país la fuerte presión tributaria y como afecta al “bolsillo” de los individuos en general se hace referencia al Impuesto a las Ganancias ya que este tributo es más claramente visible a los ojos de los contribuyentes por varias razones, las principales serían, que aparece discriminado en los recibos de sueldo para el caso de los empleados en relación de dependencia y también porque en estos últimos años el mismo ha alcanzado a la clase trabajadora. Mientras que con los impuestos indirectos al consumo pasa prácticamente desapercibida la carga impositiva que implican, ya que por la forma en que se calculan y al no discriminarse en las facturas de venta, los contribuyentes no perciben que los están pagando. Volviéndose cargas fiscales “invisibles” por formar parte del precio final.

El trabajo está desarrollado dentro de un marco meramente teórico y sabemos que lo que en este seminario planteamos ha sido desarrollado ampliamente por la doctrina. Aún así nos parece importante abordar nuevamente estas cuestiones por cuanto distintos sectores de la sociedad han comenzado a hablar sobre la

necesidad de una reforma tributaria integral, y uno de los aspectos planteados consiste en hacer visible a los consumidores finales los impuestos que gravan su consumo.

Hemos acotado la investigación a tres impuestos: en el ámbito nacional, el IVA; en el provincial, el Impuesto sobre los Ingresos Brutos y en el municipal, el Tributo Económico Municipal (Municipalidad de San Miguel de Tucumán). De esta forma intentamos abarcar todas las potestades tributarias contempladas en el sistema tributario argentino y a la vez analizar cómo se dan estos efectos de manera reiterativa en los impuestos creados en los tres niveles del Estado.

Un especial agradecimiento a la contadora Giselle Courtade, nuestra profesora conductora, que nos facilitó bibliografía y puso a nuestra disposición sus conocimientos sobre los temas analizados.

## **CAPITULO I**

### **LOS TRIBUTOS EN GENERAL**

Sumario: 1- Concepto y clases de tributos. 2- Principios de la imposición y su relación con la Constitución Nacional. 3- El sistema tributario argentino. 4- Características de los impuestos. 5- Clasificación de los impuestos.

#### 1.- CONCEPTO Y CLASES DE TRIBUTOS

Hemos decidido comenzar este trabajo explicando que son los tributos y cómo funciona el sistema tributario de nuestro país de manera que podamos dejar claro el marco en el que se desarrollará nuestro seminario. Vamos a partir de lo más general para terminar concentrándonos en las cuestiones particulares.

Lo primero será definir que son los tributos. Según Dino Jarach, “los recursos tributarios son aquellos que el Estado obtiene mediante el ejercicio de su poder de imperio o sea por leyes que crean obligaciones a cargo de sujetos - individuos y entidades- en la forma y cuantía que dichas leyes establezcan.”<sup>1</sup> De esta definición notamos que la característica principal de los tributos es la obligatoriedad de los mismos y que esa obligatoriedad nace a partir de leyes, las que a su vez deben estar dentro del marco que determinan las constituciones, aspectos estos que analizaremos más adelante.

---

<sup>1</sup> JARACH, Dino. Finanzas Públicas y Derecho Tributario, Editorial Abeledo – Perrot, (Buenos Aires, 1993), pág. 232.

Las figuras tributarias que pueden existir, son:

**TASAS:** Son exigidas como contraprestación por un servicio público otorgado individualmente a todos los usuarios efectivos y/o potenciales. En teoría, el importe de la tasa debe ser proporcional al beneficio recibido y al costo del servicio, y se debe tener en cuenta la capacidad contributiva del individuo.

**CONTRIBUCIONES ESPECIALES:** Se trata de aquellos tributos cuyo hecho imponible consiste en la obtención por el sujeto pasivo de un beneficio o un aumento de valor de sus bienes por la realización de obras públicas o el establecimiento o ampliación de servicios públicos. Es decir, se trata de pagos a la administración que hacemos porque hemos recibido una contraprestación, siendo esta la mayor diferencia que hay con los impuestos, por ejemplo la construcción de una obra pública que revalorice un terreno. Este tipo de contribuciones no debe ser superior al costo del establecimiento o ampliación del servicio y además los ingresos recaudados serán para cubrir los gastos de la obra o servicio.

**IMPUESTOS:** Son la principal fuente de recursos del Estado. Se establecen en función de alguna medida de capacidad contributiva de los ciudadanos, y el destino de los mismos son las rentas generales sin una asignación específica.

## 2.- PRINCIPIOS DE LA IMPOSICIÓN Y SU RELACIÓN CON LA CONSTITUCIÓN NACIONAL

Los principios de la imposición cumplen una doble función, por un lado limitar el poder de imperio que tiene el Estado para crear los tributos, y por otro lado, sirven de orientadores de las decisiones estatales en cuanto a los impuestos.

### **Principio de Legalidad**

El artículo 4° de la Constitución Nacional al enumerar algunos recursos con los que el Gobierno Federal se financia, menciona: "...las demás contribuciones

que equitativa y proporcionalmente a la población imponga el Congreso General...”<sup>2</sup>. De esta manera clara la Carta Magna da el ejercicio del poder fiscal al Congreso de la Nación o a las Legislaturas provinciales en su caso. En este principio se da la conjunción de dos postulados, el primero consagra la primacía del poder legislativo para imponer tributos y el segundo tiende a afirmar la razón política de la ley como una expresión de la voluntad general.

De este principio se desprenden algunas conclusiones:

- El Congreso es quien debe establecer en el texto legal todas las normas que definen el hecho imponible, desde el aspecto objetivo; subjetivo; cuantitativo; temporal y espacial. Esto muchas veces no sucede de esta manera, sino que el Congreso termina delegando en el Poder Ejecutivo no sólo la reglamentación de aspectos secundarios, sino también cuestiones propias del Congreso.
- Es inconstitucional la retroactividad de los impuestos y de las exenciones.
- Estas obligaciones que han nacido por ley, no pueden ser derogadas por acuerdo entre partes o entre contribuyentes y el Fisco.

### **Principio de Igualdad**

Este principio está consagrado en la Constitución en su artículo 16° el cual determina que: “...la igualdad es la base del impuesto y de las cargas públicas.”<sup>3</sup> Para Dino Jarach, este principio es un verdadero límite para el Poder Legislativo, ya que: “...la ley misma tiene que dar un tratamiento igual y tiene que respetar las igualdades en materia de cargas tributarias, o sea, que los legisladores son quienes deben cuidar de que se les dé un tratamiento igualitario a los contribuyentes. No es que los jueces o la administración deban tratar a todos con igualdad frente a la ley, sino que ella debe ser pareja.”<sup>4</sup>

---

<sup>2</sup> Art. 4, Constitución de la Nación Argentina, (1994)

<sup>3</sup> Art.16, Ibidem.

<sup>4</sup> JARACH, Dino, op. cit., pág 318.

### **Principio de Equidad**

Es el artículo 4° de la Carta Magna donde se expresa este principio como condición del uso del Poder Fiscal por el Congreso Nacional. La Corte Suprema de Justicia de nuestro país, ha asociado este principio con el de la no confiscatoriedad, en sus últimos fallos.

### **Principio de Proporcionalidad**

También es el artículo 4° el que contiene este principio. La proporcionalidad puede entenderse de muchas maneras, así es que hay líneas de pensamiento que ven en este principio la prohibición de que los impuestos sean progresivos. En Argentina se considera que la proporcionalidad que requiere la Constitución se debe dar en función de la riqueza de los habitantes.

### **Principio de No Confiscatoriedad**

El artículo 17° garantiza el derecho a la propiedad y en materia tributaria este principio es una garantía constitucional, apoyada a través de numerosos fallos de la Corte Suprema. En uno de ellos esta ha señalado claramente que: "...para que se configure la confiscatoriedad debe producirse una absorción por parte del Estado de una porción sustancial de la renta o el capital..."<sup>5</sup>

## **3.- EL SISTEMA TRIBUTARIO ARGENTINO**

Nuestro sistema tributario es un conjunto de impuestos vigentes en el país, que se ha ido modificando desde la Declaración de la Independencia hasta nuestros días.

El sistema de gobierno federal que ha adoptado Argentina, implica que tanto el nivel de gobierno nacional como los niveles de gobierno subnacionales, es decir, las 23 provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, poseen la potestad

---

<sup>5</sup>Causa GOMEZ ALZAGA, MARTIN BOSCO C/ PROVINCIA DE BUENOS AIRES Y OTRO S/ INCOSTITUCIONALIDAD, CSJN, 21/12/1999.

de gravar a la población y a la actividad económica con impuestos, para financiar su nivel de gasto.

La atribución de competencias entre ellos, surge de la Constitución Nacional, por la cual, el gobierno nacional está facultado para establecer impuestos aduaneros (derechos al comercio exterior), como también imponer contribuciones directas en forma excepcional y por tiempo determinado (Ej.: Impuesto a las Ganancias, Impuesto sobre los Bienes Personales, etc.), mientras que las Provincias conservan todo el poder no delegado a la Nación por la Constitución Nacional, pudiendo establecer impuestos directos sin las limitaciones que tiene el gobierno nacional y tienen potestades concurrentes con la Nación en lo que respecta a los impuestos indirectos. Las municipalidades, gozan de la autonomía que determinan las provincias en sus constituciones, y esto se aplica también en el orden tributario, es decir que la potestad tributaria de los municipios es también delegada por las provincias.

Es la Nación quien debe coordinar las estructuras de tributación para que la presión tributaria ejercida con las provincias no sea demasiado elevada. En función a esta premisa es que se creó la Ley de Coparticipación Federal N° 23.548, donde las Provincias han dejado en manos de la Nación, recaudar los impuestos coparticipables, retener su porción y redistribuir el resto entre las mismas.

### **Organismos Recaudadores**

La Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) es responsable de la recaudación y administración de impuestos nacionales. Constituye una de las dependencias principales del gobierno nacional y es responsable directo ante el Ministerio de Economía de la Nación. La gestión de la AFIP, está a cargo del administrador federal, quien se encuentra en el mismo nivel que un secretario de estado.

A nivel provincial la recaudación está a cargo de la Dirección General de Rentas, que depende de la Secretaría de Estado de Hacienda de la provincia.

En el municipio los tributos son recaudados por la Dirección de Ingresos Municipales, la que consta de tres subsecretarías: Ingresos Municipales, Informática y Fiscalización.

A partir de estas definiciones, vamos ahora a centrarnos en los conceptos que atañen a nuestro trabajo, es decir a los impuestos, a los tipos que de ellos existen y sus características más relevantes.

#### 4.- CARACTERISTICAS DE LOS IMPUESTOS

Dino Jarach plantea una interesante definición de impuesto. Él dice, “llámase impuesto al tributo que se establece sobre los sujetos en razón de la valorización política de una manifestación de la riqueza objetiva – independientemente de la consideración de las circunstancias personales de los sujetos a los que esta riqueza pertenece o entre las cuales transfiere- o subjetiva, teniendo en cuenta las circunstancias personales de los sujetos pasivos, tales como: estado civil, cargas de familias, monto total de ingresos y fortunas.”<sup>6</sup>

De esta definición podemos desprender algunas características:

- Mientras que los tributos son el género, los impuestos son una especie dentro de los primeros y como todos los tributos son obligaciones que se imponen por el poder de imperio que tiene el Estado.
- Mientras que en las tasas y en las contribuciones de mejoras debe quedar individualizado con exactitud el servicio o la obra que se recibe a cambio, en los impuestos no sucede lo mismo, ya que se aporta a un “fondo común” a través del cual se han de financiar una serie de bienes públicos que por su característica de indivisibilidad y no exclusión, probablemente quien pagó el tributo no tenga ninguna idea precisa de qué porción de los mismos recibe a

---

<sup>6</sup>JARACH, Dino, op. cit., pág.253

cambio. En otras palabras, los impuestos no son pagados por los ciudadanos en función de los servicios que reciben individualmente del Estado, sino que la relación conmutativa se establece entre la totalidad de los servicios y la totalidad de los impuestos.

- Otra característica es la imposibilidad de los individuos de autoexcluirse en el pago de los tributos, entendamos este punto a través de un ejemplo que aporta Ricardo Fenochietto: “Tomando los dos bienes indivisibles por excelencia, la defensa y la representación exterior, quien paga impuestos destinados al financiamiento de los mismos no recibe una porción de ellos, ni los adquiere en un mercado, para “consumirlos” en su casa; sin embargo, cada ciudadano consume estos bienes públicos, casi siempre sin darse cuenta y sin poder autoexcluirse de dicho consumo, pero tampoco podrá efectuar sus compras en un supermercado exigiendo no pagar los impuestos al consumo que los gravan, argumentando que no desea recibir nada de representación del exterior a cambio.”<sup>7</sup>
- Por último, a diferencia de las tasas y contribuciones, los impuestos son la transferencia de ingresos de un individuo a otro, motivo por el cual el poder de imperio de los Estados para establecerlos no puede ser ilimitado, así es que la creación de impuestos, como ya vimos, debe darse dentro del principio de legalidad.

## 5.- CLASIFICACIÓN DE LOS IMPUESTOS

En la doctrina tributaria hay múltiples formas de clasificar los impuestos, algunas han ido quedando obsoletas a través del transcurso del tiempo es por eso que en este trabajo sólo analizaremos aquellas relevantes en la actualidad.

---

<sup>7</sup> FENOCHIETTO, Ricardo, Economía del Sector Público, Editorial La Ley, (Buenos Aires, 2006), pág. 297.

### **Impuestos a la renta, al consumo o al patrimonio**

Esta primera clasificación está en función a la base de medida sobre la que se determina la capacidad contributiva del sujeto, así los impuestos pueden alcanzar la renta, el consumo o el patrimonio.

Si partimos de la ecuación económica:  $I=C+A$ , donde (I) son los ingresos; (C) es el consumo y (A) el ahorro, los impuestos a la renta serán aquellos que recaigan sobre los ingresos y los impuestos al consumo, serán obviamente, los que alcanzan sólo a (C).

En la realidad esta distinción suele ser mayor, ya que hay ingresos que pueden estar excluidos de la base para la determinación de los impuestos a la renta, como por ejemplo, las herencias y las donaciones. A su vez, el ahorro no es otra cosa que un consumo diferido, el que quedará alcanzado por el impuesto una vez que el individuo lo consuma.

Desde el punto de vista de la recaudación, los impuestos que gravan la renta son más importantes en los países desarrollados que en aquellos que se encuentran en vías de desarrollo, donde son más significativos los que gravan el consumo.

El impuesto sobre el patrimonio, se aplica no sobre ingresos anuales o transacciones, sino sobre el patrimonio de las personas físicas y jurídicas. Se calcula basándose en el valor de todos los bienes del sujeto pasivo. Sus partidarios alegan que ayuda a la redistribución de la riqueza, mientras que sus detractores señalan que no logra este objetivo y con frecuencia empobrece a los países por la expatriación de capitales

### **Impuestos Generales y Específicos**

Son generales aquellos que gravan todas las manifestaciones de riqueza de una determinada naturaleza, ya sea en forma personal o real. En cambio, serán específicos, los impuestos que gravan sólo una determinada especie de manifestación de riqueza. Pongamos ahora ejemplos de ambos así nos resulte más fácil comprender

los conceptos. Son generales los impuestos que gravan la venta de todo tipo de bien y servicio; mientras que específicos serán aquellos que gravan la venta de un bien en particular. Aunque nuestros ejemplos están en función de los impuestos al consumo, esta clasificación alcanza a los impuestos a la renta y al patrimonio.

Pero estos conceptos tan rígidos no se aplican en la práctica, ya que es muy difícil encontrar impuestos que sean cien por ciento generales y es que la mayoría incluye exenciones u operaciones que quedan al margen de la imposición. También suele suceder que un impuesto discrimina a favor o en contra de una industria o comercio, lo que implica la existencia de un impuesto específico sobre la industria discriminada desfavorablemente.

### **Impuestos Directos o Indirectos**

Doctrinariamente se utilizaron distintos criterios para determinar en función de qué se iba a considerar a un impuesto directo o indirecto.

El criterio que más peso tiene en la actualidad, es aquél que considera a los impuestos directos como aquellos que gravan manifestaciones inmediatas de la capacidad contributiva y a los indirectos, manifestaciones mediatas. La renta y el patrimonio son exteriorizaciones de capacidad contributiva que permiten alcanzarla de manera directa. Mientras que el consumo normalmente se alcanza de manera indirecta por razones prácticas.

Esta distinción entre impuestos directos e indirectos resulta de lo más importante, ya que nuestra Constitución Nacional establece las potestades tributarias de la Nación y Provincias en base a dicha clasificación. En su artículo 75, inciso 2 dispone que: “Corresponde al Congreso imponer contribuciones indirectas como facultad concurrente con las provincias e imponer contribuciones directas, por tiempo determinado, proporcionalmente iguales en todo el territorio de la Nación...”<sup>8</sup>

El problema aquí es que ni la Constitución ni otras leyes definen en forma clara estos conceptos.

---

<sup>8</sup> Art.75, inc. 2, Constitución Nacional, (1994).

### **Impuestos Personales y Reales**

Aquí también ha habido multiplicidad de criterios, pero el que está actualmente vigente es aquél que considera a los impuestos personales como aquellos que determinan la capacidad contributiva de las personas teniendo en cuenta aspectos personales, como su estado civil, cantidad de hijos, etc., mientras que los reales serán aquellos que se den sobre manifestaciones objetivas de la riqueza sin tener en cuenta las circunstancias personales de los contribuyentes.

### **Impuestos Progresivos y Proporcionales**

La progresión en los impuestos se da cuando la relación entre la cantidad pagada y la base gravada es creciente a medida que aumenta dicha base. La doctrina considera dentro de esta clasificación, a los impuestos denominados regresivos que serían aquellos en los que a los contribuyentes de mayores ingresos se les aplica una alícuota menor que a los de menores ingresos. Pero nosotras consideramos muy poco probable que se creen tributos con la intención de que la cantidad pagada sea mayor a menor base imponible por lo tanto, no los incluimos dentro de la clasificación, sino que tomamos la regresividad como un efecto económico negativo y no deseado por los legisladores, el que desarrollaremos más adelante en este trabajo.

Serán impuestos proporcionales aquellos en los que la cantidad pagada con relación al ingreso es constante.

En general el impuesto a la renta está diseñado como un impuesto progresivo, mientras que los impuestos generales al consumo son proporcionales.

### **Impuestos Federales o Subnacionales**

Aquí dividimos a los impuestos según el nivel del Estado que los establezca. Serán federales los impuestos creados por el Estado Nacional, y subnacionales son aquellos que emanan de las provincias y los municipios.

A continuación agregamos a manera de ejemplo una serie de impuestos vigentes en nuestro país con las categorías a las que pertenecen de acuerdo a las clasificaciones que hemos enunciado.

<b>IMPUESTO</b>	<b>NIVEL DEL ESTADO</b>	<b>MEDIDA DE LA CAPACIDAD CONTRIBUTIVA</b>	<b>OTRAS CARACTERISTICAS</b>
IVA	Federal	Consumo	Indirecto, general, real, proporcional, a las empresas.
A las ganancias	Federal	La renta	Directo, general, personal, progresivo, a las personas físicas
	Federal	La renta	Directo, general, real, proporcional, a las empresas.
Internos	Federal	Consumo	Indirectos, específicos, reales, regresivos, a las empresas.
Bienes personales	Federal	Patrimonio	Directo, general, personal, progresivo, a las personas físicas
	Federal	Patrimonio	Directo, general, personal, progresivos, a las empresas.
Ingresos brutos	Provincial	Consumo	Indirecto, general, real, regresivo, a las empresas.
Automotor e Inmobiliario	Provinciales	Patrimonio	Directos, específicos, reales, progresivos, a las personas.
Fuente: FENOCHIETTO, Ricardo, <u>op. cit.</u> , pág. 308.			

## **CAPITULO II**

### **IMPUESTOS AL CONSUMO**

Sumario: 1- Definiciones. 2- Modalidades tributarias. 3- Ventajas y desventajas. 4- Impuestos al consumo en América Latina y el mundo. 5- IVA, Impuesto a los Ingresos Brutos y TEM.

#### **1.- DEFINICIONES**

Continuando con la premisa del primer capítulo, vamos introduciéndonos en el tema propuesto desde las cuestiones generales y hacía las particulares.

Como vimos al analizar el principio de capacidad contributiva, los parámetros que la miden, se fijan a través de tres tipos de exteriorizaciones: el patrimonio, la renta y el consumo o gasto.

El impuesto al consumo será, el impuesto que grava esta última manifestación de capacidad contributiva, el que puede establecerse gravando el gasto que realizan los hogares lo que sería una imposición directa al consumo; o bien, gravando las ventas que realizan las empresas, que es una manera indirecta de gravar el consumo.

#### **Imposición Directa al Consumo**

En el caso del impuesto al gasto de los hogares, se toma como unidad contribuyente a la familia o el individuo, quienes liquidarían el impuesto a través de una declaración jurada anual o mensual. La base se calcularía sumando al patrimonio del contribuyente de inicio, los ingresos totales del período y restándole el patrimonio de cierre de dicho período, deduciendo además, algunos conceptos como educación,

por considerarse inversión en capital humano. Este tipo de impuesto podría recaudarse como suplemento o parte de la liquidación del impuesto a la renta.

### **Imposición General sobre las Ventas**

Existen diferentes clases de impuestos a las ventas, pero todos presentan una serie de características comunes:

- El impuesto se adeuda a partir de que el bien es vendido y no desde el momento en que es consumido.
- Si bien, en general, quien termina soportando la carga del impuesto es quien adquiere el bien o servicio para su consumo, el sujeto obligado a ingresarlo al fisco es quien efectúa la venta o presta el servicio generando que se simplifique el sistema de recaudación.
- Son gravámenes más fáciles de administrar para el sector privado y más fáciles de controlar para el sector público.
- Cuando son impuestos generales, generan un importante nivel de ingresos al fisco.

Ya sea que se establezca un impuesto al gasto de los hogares o a las ventas de las empresas, se obtendría una recaudación y efectos equivalentes, pero se tendrían diferencias significativas de administración y diseño, siendo las más importantes:

- 1) La principal diferencia es que los impuestos a las ventas son siempre reales y no contemplan la situación personal del individuo. En cambio un impuesto al gasto de los hogares, puede considerar aspectos personales del contribuyente y admitir deducciones por cargas de familias y mínimo no imponible, pudiendo además, establecerse con alícuotas progresivas.
- 2) Los impuestos a las ventas son más fáciles de administrar desde el sector público, por cuanto es más sencillo controlar a las empresas, menores en números, que a millones de consumidores contribuyentes.
- 3) Otro motivo que dificulta el control del impuesto al gasto de los hogares es la complejidad que significaría establecer regímenes de retención a los salarios para facilitar su administración.

- 4) Los impuestos a las ventas son pagados por todas las personas, independientemente del ingreso. Por ello en los países subdesarrollados y en vías de desarrollo los impuestos a las ventas permiten obtener importantes niveles de ingresos, varias veces superiores a los que se obtienen con el impuesto a la renta de las personas o que se obtendrían con un impuesto al gasto de los hogares.
- 5) Los impuestos a las ventas generan un efecto económico nocivo, conocido como regresividad, tema que desarrollaremos en detalle en el siguiente capítulo.

## 2.- MODALIDADES TRIBUTARIAS

Dentro de los impuestos a las ventas, tenemos distintos tipos:

### Generales o Específicos

Según graven la totalidad de los bienes o a algunos de ellos seleccionados a tal fin.

Los impuestos específicos aparecieron mucho antes que los generales, ya que la política tributaria consistía en escoger impuestos que fueran fáciles de administrar y controlar, pero en el siglo XX, el continuo aumento del gasto público dio paso a la creación de tributos generales, los que alcanzaban una gran cantidad de bienes, con alícuotas bajas, aumentando la eficiencia del sistema recaudatorio.

Desde el punto de vista de la eficiencia económica, los impuestos generales son preferibles ya que son más neutrales.

Un impuesto es neutral cuando no modifica los precios de los bienes y además no se alteran decisiones de contratación u oferta de los factores productivos. La neutralidad se pierde cuando un bien es alcanzado con un impuesto y otro bien no, o cuando ambos bienes son gravados pero a alícuotas distintas, pues antes y después de dicho impuesto el precio relativo de los bienes será distinto. Por ende, se alentará el consumo de aquel bien que no esté alcanzado por el gravamen o lo está a una tasa

inferior. A los empresarios le convendrá producir el primer bien e incluso, podrán darse el lujo de ser ineficiente y trasladar esa ineficiencia al precio del bien para que sea soportada por el consumidor.

Otra característica que distingue entre los impuestos generales y específicos es lo que se conoce como carga excedente, que es el costo, en términos de bienestar, que se produce por el cambio (inducido por los impuestos) en la asignación de recursos productivos. Ricardo Fenochietto propone un ejemplo, para entender cómo funciona este concepto: “ supongamos que un empresario decide que el mejor lugar para producir un artículo es la provincia de Misiones, debido a la cercanía que tiene hacia determinados centros de consumo (Buenos Aires, Asunción, Porto Alegre y San Paulo), la disponibilidad de mano de obra especializada en la región y además porque es la única provincia del país de donde se puede extraer la materia prima necesaria para fabricar el producto. Sin embargo, luego de efectuar el análisis de la estructura de costos, decide realizar la inversión en otra provincia que cuenta con promoción industrial, debido a que los beneficios impositivos son superiores a los mayores costos en que debe incurrir: traslado de la materia prima de Misiones a la provincia promovida, de la mano de obra especializada y a su vez del producto terminado hasta los centros de consumo más cercanos a esta provincia.”<sup>9</sup>

Fenochietto también aclara que el hecho de que los impuestos generales sean más neutrales que los impuestos específicos al consumo no implica que, en todos los casos, generen menos carga excedente, sino que ello va a depender también de la elasticidad de la demanda y el grado en que dichos bienes son sustitutos o complementarios.<sup>10</sup>

Los impuestos específicos, se dan sobre bienes con determinadas características:

---

<sup>9</sup> FENOCHIETTO, Ricardo, op. cit., pág 563.

<sup>10</sup> Ibidem, pág 563.

- Son bienes con una demanda inelástica y por ello generan poca carga excedente.
- Los impuestos específicos al consumo de determinados bienes, como el tabaco, los cigarrillos y el alcohol, encuentran justificativo en la finalidad extrafiscal que se pretende alcanzar, la que consiste en desalentar el consumo de dichos bienes, lo que además de generarle beneficios a los consumidores, esta reducción del consumo le ocasionará menos gastos en salud al Estado en el futuro.
- También se da este tipo de gravamen sobre bienes considerados de lujo o suntuarios, los que además de estar alcanzados por impuestos generales, se los grava con específicos, y esto es así ya que lo que se busca es lograr un sistema tributario más progresivo. Dando clara muestra de que los impuestos específicos son complementarios de los generales.
- Impuestos contra la contaminación. Son una serie de impuestos específicos a la producción de determinados bienes o servicios. En general se aplican en la primera etapa del proceso productivo, siendo la industria la única responsable del ingreso del gravamen. Los efectos perseguidos con esta clase de impuestos son: disminuir el consumo de estos bienes, alentar a las industrias a producir bienes que no contaminen y darle solución al tema de los desperdicios, y finalmente, retribuir al Estado el servicio y trabajo que debe realizar para descontaminar el medio ambiente.

### **Monofásicos o Plurifásicos**

La imposición monofásica, es aquella que alcanza sólo una etapa del proceso productivo-distributivo, mientras que la plurifásica, significa que todas las transacciones del proceso de producción y comercialización están alcanzadas.

En cuanto a la imposición monofásica, las etapas que puede alcanzar son:

- Imposición en la etapa manufacturera: Están sujetas a impuesto las enajenaciones efectuadas por los fabricantes; quedando fuera las operaciones generadas luego de tales traspasos. Una de las ventajas de que el impuesto alcance a dicha etapa es el bajo costo de administración y de fiscalización, esto es como consecuencia del bajo número de contribuyentes que existe en esta forma de imposición. Una desventaja es que interfiere en la producción al aumentar los requerimientos de capital de las empresas, en la medida que el impuesto forme parte del importe de las compras de bienes usados en la manufacturación; otra desventaja será que al aplicar el gravamen en una etapa alejada del consumo final esto traerá aparejado la acentuación del efecto piramidación (concepto que analizaremos con detenimiento más adelante).
- Imposición en la etapa mayorista: en este caso es objeto de la imposición, la etapa en que se producen las transferencias de industriales o comerciantes mayoristas a los minoristas. Entre sus características tenemos, que posee menores alícuotas, debido al mayor número de contribuyentes que existe comparado con la imposición en la etapa manufacturera, y además tiene un mayor costo administrativo.
- Imposición en la etapa minorista: este tipo de imposición grava la última etapa del proceso de comercialización del bien. Una de las ventajas es que posibilita el empleo de tarifas tributarias menores sobre un mayor número de contribuyentes y al aplicarse el impuesto en la última etapa del proceso elimina la piramidación. Entre las desventajas encontramos: posibilidad de evasión por ser elevado el número de responsables, costosa administración y fiscalización del gravamen por parte del fisco, problemas para los pequeños comerciantes que generalmente no poseen las estructuras necesarias para su correcta liquidación.

Los impuestos plurifásicos, están muy relacionados con la acumulación o no de los mismos en las diferentes etapas, lo que veremos en el siguiente acápite.

A través de un gravamen monofásico y otro plurifásico (siempre que sea no acumulativo), ambos con la misma alícuota, se ha de recaudar lo mismo, pero desde el punto de vista de la administración tributaria la imposición plurifásica tiene importantes diferencias:

- Anticipa la recaudación ya que se comienza a recaudar desde la primera etapa del ciclo productivo.
- Facilita el control cruzado entre los sujetos pasivos.
- El control para el fisco es más sencillo.

### **Acumulativos o no acumulativos**

Esta característica se da sólo para los impuestos plurifásicos, los que serán acumulativos o no, según pueda o no deducirse en cada etapa el impuesto pagado en las anteriores etapas. La acumulación es un efecto no deseado desde el punto de vista económico, ya que el impuesto pagado dependerá de la cantidad de etapas del ciclo productivo de cada bien, de esa manera aquellos bienes con mayores etapas tributarán una alícuota efectiva superior, lo que induce a integrar las empresas y esto termina generando pérdida de neutralidad del gravamen.

Dedicaremos un capítulo completo a este efecto económico nocivo ya que los principales tributos al consumo de nuestro país lo generan.

### **En Origen o en Destino**

Esta clasificación está vinculada con el comercio internacional o como lo llaman muchos autores, interjurisdiccional. Estos dos criterios están en función a qué Estado le corresponde el cobro del impuesto a las ventas: el de destino o el de origen. Si tomamos el primero de los criterios, entonces los bienes saldrán del país de origen libre de impuestos, debiendo gravarlos el país de destino donde se han de consumir.

Según el segundo, los bienes y servicios son gravados en el país donde son producidos, eximiéndoselos en el lugar donde serán consumidos.

A su vez, el criterio de destino tiene dos alternativas, donde ambas opciones requieren administraciones tributarias sumamente eficientes:

- La de pago diferido: el impuesto se ingresa en la jurisdicción donde el bien o servicio se consume, siendo éstos exonerados donde se producen.
- La de compensación: El tributo se paga a la jurisdicción de origen, quien lo recauda por cuenta de la de destino.

La mayoría de las naciones aplican el criterio de destino, para que los bienes y servicios producidos en un país puedan competir en los mercados internacionales, por lo que es necesario que se exporten libres de gravámenes.

### **Federales o Locales**

Esta clasificación se da en función de quien los establezca, si el gobierno nacional o los subnacionales. En la mayoría de los países existen impuestos al consumo en ambos niveles de gobierno.

Además del gobierno nacional y de los provinciales, las municipalidades pueden establecer impuestos en la medida que las constituciones provinciales lo permitan y según los límites que ellas les establezcan.

### **Unitarios o Ad Valorem**

Un impuesto al consumo es unitario cuando se establece a través de una suma fija por unidad de venta o producción, mientras que los *ad valorem* son aquellos donde se aplica un porcentaje sobre el precio de venta.

En la mayoría de los países se aplican lo segundo, ya que se evita tener que modificarlos cada vez que se desvalorizan por efecto de la inflación, además los impuestos unitarios presentan también la dificultad del control y establecimiento sobre distintas alternativas de ofertas de un mismo producto.

### **Al Consumo o a la Renta Bruta**

Ricardo Fenochietto, los diferencia considerando el PBI de un país determinado, donde no hay ni importaciones ni exportaciones, se invierte o se consume en dicho país, los impuestos al consumo pueden gravar sólo esta última porción del producto o la inversión también. En este último caso el impuesto tiene el mismo efecto que un gravamen a la renta bruta; y esto es así ya que, un impuesto a las ventas que alcance tanto el consumo como la inversión estaría gravando la renta bruta.

Un impuesto a las ventas que alcance al PBI significa que grava el consumo y la inversión y equivale a un impuesto a la renta bruta que no permite la depreciación. Un impuesto de estas características desalienta la inversión produciendo pérdida de eficiencia, además no sería equitativo ya que para ello no debería gravar la inversión.

### **3.- VENTAJAS Y DESVENTAJAS**

En este apartado analizamos a manera de resumen de lo que venimos viendo, los pros y los contras de la imposición al consumo.

#### **Ventajas**

- ❖ Son de gran rendimiento para el fisco.
- ❖ Son de fácil percepción y de bajo costo de recaudación.
- ❖ Son impersonales, ya que el contribuyente que finalmente lo paga, como consecuencia de la traslación, no está señalado en la ley.
- ❖ Son impuestos progresistas y cumplen una función social, pues permiten orientar al contribuyente, según la forma del consumo, gravando los consumos estériles y reduciendo los nocivos.
- ❖ Son difíciles de eludir, y a su vez son elásticos, ya que crece su producto con el aumento de la población y de los gastos públicos según se necesite, para lo cual basta establecer un aumento del quantum del gravamen.

- ❖ Satisfacen la regla de la generalidad, ya que alcanzan a los extranjeros tanto como a los nacionales, estén radicados o no en el país.
- ❖ El pago es voluntario y libre, ya que éste depende de la exigencia del consumo o gasto y del artículo gravado.
- ❖ Permite la disminución de los consumos de artículos determinados.

### **Desventajas**

- ❖ No se alcanza la capacidad contributiva en la forma deseada.
- ❖ No permite el descuento del mínimo no imponible, cargas de familias, etc.; que son gastos necesarios para el contribuyente.
- ❖ Grava riquezas en formación y no riquezas poseídas o consolidadas.
- ❖ No es proporcional a las rentas o riquezas.
- ❖ Es regresivo, ya que los sectores de menores ingresos pagan proporcionalmente más que los sectores de mayor poder adquisitivo.
- ❖ Grava a los artículos útiles y de primera necesidad, perjudicando a los menos pudientes.

### **El Impuesto a las Ventas versus el Impuesto a la Renta**

Fenochietto, realiza una comparación muy interesante entre los impuestos al consumo en su versión a las ventas de las empresas, equivalentes en cuanto al nivel de recaudación y efectos que producen, con el impuesto a la renta, analizando las ventajas y desventajas entre estos dos tipos de gravámenes.

### **Ventajas**

- La doctrina argumenta que es más equitativo gravar a las personas por sus retiros de la sociedad, que por sus aportes.
- No necesitan resolver el problema de las ganancias de capital ni de los ingresos extraordinarios, como tampoco diseñar mecanismos de amortización.

- Como la base de estos impuestos se ajusta de forma automática, generan menos problemas en contextos inflacionarios.
- Menores problemas de administración por la menor cantidad de responsables de controlar.
- Mientras que el impuesto a la renta es pagado sólo por personas de altos ingresos, los impuestos a las ventas son pagados además por personas de ingresos medios y bajos. Si bien esto se ve también como una desventaja, permite que los gobiernos de países subdesarrollados o en vías de desarrollo obtengan un nivel de ingreso suficiente para financiar el gasto público, el que no se generaría con el impuesto a la renta.

### **Desventajas**

- Desde el punto de vista económico, generan regresividad.
- Las personas con bajos ingresos pagan el impuesto, con lo cual se reduce su ingreso siendo necesario incrementar la asistencia social hacia ellos, es decir, los pobres y carenciados pagan impuestos, para luego tener que diseñarse un mecanismo asistencial, que en parte implica devolverles lo que pagaron.

## **4.- IMPUESTOS AL CONSUMO EN AMÉRICA LATINA Y EL MUNDO**

Como ya hemos analizado en qué consisten los tributos y sus diferentes clasificaciones y desarrollado también las particularidades de la imposición al consumo. Vamos ahora a echar un vistazo de lo que pasa en América Latina y el resto del mundo con este tipo de impuestos, y compararlo con la realidad argentina.

La tendencia es clara en Europa y Asia, los impuestos indirectos van aumentando en importancia y comienzan a opacar a los impuestos directos que gravan la renta. Se prevé que, para 2.020 los impuestos al consumo, serán los que predominen en la mayoría de estos países.

Refiriéndose al IVA, si nos concentramos en la región, un analista tributario de la consultora internacional KPMG sostiene que: "Muchos países de la región están siguiendo la tendencia mundial de aumentar el impuesto o ampliar los sectores a los que se aplica."<sup>11</sup>

Pero, ¿pagamos más o menos impuesto al valor agregado en América Latina que en el resto del mundo? ¿Y en qué países de la región se exige más a nuestros bolsillos? Según datos de una importante firma legal que asesora a compañías globales, el promedio del IVA que se cobra a nivel mundial es de 15%. Y la media de América Latina está por debajo de ese porcentaje: 9%.

Sin embargo, el panorama cambia cuando se consideran los casos particulares. Así, buena parte de los países de la región (8 en total) se encuentran por encima de la media global. Uruguay (22%) y Argentina (21%) son las naciones de América Latina donde los consumidores pagan más IVA, con índices similares a los de muchos Estados de la Unión Europea. Mientras que Paraguay (10%) y Panamá (7%) son los países que menos exigen a las carteras de los compradores. Cuba es un caso aparte, ya que es la única nación de la región en la que no se aplica el IVA. A continuación, la lista completa:

País / Porcentaje estándar<sup>12</sup>

1. Uruguay 22%
2. Argentina 21%
3. Chile 19%
4. Perú, República Dominicana 18%
5. Brasil 17% en promedio (varía según el estado)
6. México, Colombia 16%
7. Honduras, Nicaragua 15%
8. Bolivia, Costa Rica, El Salvador 13%

---

<sup>11</sup> ¿En Qué Países de América Latina se paga más IVA?, en internet: [www.lanacion.com](http://www.lanacion.com), (15/09/2015).

<sup>12</sup> "IVA, Alícuotas Generales", en internet: [www.ciat.org](http://www.ciat.org), (17/09/2015).

9. Ecuador, Guatemala, Venezuela 12%
10. Puerto Rico 11,5% (introducirá un régimen de IVA en 2016)
11. Paraguay 10%
12. Panamá 7%

¿Y el IVA más caro del mundo? Lo que queda claro es que los porcentajes de IVA de los países de América Latina están lejos de los índices máximos y mínimos en el resto del mundo. Según la base de datos internacional sobre impuestos *VATLive*, actualizada al minuto, la nación que tiene el tributo más alto del planeta es una que en el pasado perteneció a la órbita soviética: Hungría (27%). Le siguen Dinamarca, Noruega, Suecia y Croacia (25%), y Finlandia, Islandia y Rumania (24%). En el selecto grupo de los que cobran 0% de IVA figuran naciones tan diversas como Omán, Qatar, Siria, Tanzania, Gambia y Bután. Yemen (2%), Corea del Norte (2%-4%), Nigeria (5%) y Tailandia (7%), entre otros, también ocupan la parte inferior del ranking.

BBC Mundo<sup>13</sup> hizo un relevamiento de los distintos regímenes impositivos en América Latina para ver -a grandes rasgos- por cuáles productos y servicios los consumidores deben pagar más IVA que el general, o bien tienen descuentos y exenciones.

Si se piensa exclusivamente en el bolsillo de la gente común, la conclusión es que las reducciones y los "perdones" son pocos.

- En algunas naciones la gente debe abonar un IVA mayor que el estándar por el tabaco y las bebidas alcohólicas (por ejemplo: Chile, República Dominicana, México, Panamá).
- En otros se paga más por la telefonía celular y los servicios de internet (Honduras), o por los productos de lujo (Chile).

---

<sup>13</sup> El peso del IVA, en internet: [www.bbc.com/mundo](http://www.bbc.com/mundo), (27/07 2015).

- En cambio, hay países en los que hay reducciones o 0% de IVA para la atención médica, los medicamentos, los servicios de enseñanza o alimentos básicos (Colombia, Uruguay, Venezuela, Ecuador, Costa Rica, entre otros).
- O bien en los que hay descuentos por el suministro eléctrico (Costa Rica), las telecomunicaciones (México) o los bienes inmuebles (Paraguay).
- Los ejemplos más llamativos de exenciones al pago del IVA son los del transporte público (Perú) y la venta de hidrocarburos (Venezuela), entre otros. En este último caso, se trata sólo de combustibles producidos por Petróleo de Venezuela S.A. o empresas mixtas.

Es imposible resumir las particularidades de todos los países, pero, por lo general, la decisión sobre qué bienes y servicios pagan más, menos o ningún impuesto al consumo, depende de la política económica de cada gobierno: a qué franja de la población desea beneficiar y a qué sector productivo quiere apoyar.

Hasta aquí no hemos nombrado a Estados Unidos, y es que en ese país no existe un impuesto al valor agregado; lo más similar a nuestro IVA, es el impuesto llamado “Sales Tax”, cuya traducción al castellano sería: Impuesto sobre las Ventas. Este tributo que para el consumidor final funciona de manera similar al IVA, porque se aplica al precio final de los bienes, tiene diferencias importantes con nuestro gravamen. La primera de ellas es la forma en que se presenta, ya que este impuesto no está incluido en el precio del bien, sino que se lo agrega en la factura como último ítem al comprar. Otra diferencia es que el Sales Tax, por ser un impuesto recaudado por cada estado, varía de un estado a otro, existiendo algunos que no lo aplican, como es el caso de Alaska. Además, para algunos bienes, el gobierno federal impone impuestos específicos o los exime de tributos. Pero la principal diferencia del Sales Tax con respecto al IVA es que este impuesto sólo se aplica a las ventas minoristas, es decir que es aplicable sólo a los bienes y servicios puestos a la venta al por menor, que es cuando el producto alcanza su forma definitiva, y no durante los pasos que le añadieron valor anteriormente. En Estados Unidos no existen impuestos sobre la venta, en la etapa mayorista; las ventas de materias primas; ventas de productos no

terminados o si el comprador es un intermediario que planea vender a otro intermediario o al mercado minorista. Como notamos el Sales Tax tiene más similitudes con el Impuesto a los Ingresos Brutos de nuestro país que al IVA, aunque este tributo norteamericano no presenta la característica de ser acumulativo como sí lo es nuestro impuesto local.

Con respecto a esos impuestos plurifásicos y acumulativos, como el Impuesto a los Ingresos Brutos de las provincias argentinas, al ser sumamente ineficientes desde una perspectiva económica, nunca se establecieron en Estados Unidos y han sido reemplazados en la mayoría de los países de Europa que los habían establecido.

#### 5.- IVA, IMPUESTO A LOS INGRESOS BRUTOS Y TEM

Con todo lo expuesto hasta aquí vamos a desarrollar las características de los tres impuestos que son el objeto principal de nuestro trabajo, para que a partir de ello podamos enfocarnos en los temas puntuales con conceptos generales y claros.

#### IVA

Cuyas siglas significan impuesto al valor agregado. Es un impuesto que grava el valor que se añade en cada etapa de la cadena de valor a los bienes y servicios. Se trata de un recurso tributario y dentro de esta categoría de un impuesto indirecto, ya que no considera en forma directa la capacidad contributiva de los consumidores, y es real, debido a que no tiene en cuenta aspectos de la persona, como por ejemplo, su estado civil o la cantidad de hijos. Se lo considera general ya que alcanza a la totalidad de las transacciones. Es un impuesto plurifásico que se traslada

de etapa en etapa y es soportado por el consumidor final. El impuesto que se ingresa en cada etapa es equivalente al que surge de aplicar la alícuota del gravamen al valor agregado o sea a la diferencia entre el precio de venta y el costo, por ello es que el IVA es también, no acumulativo. Se aplica el criterio de destino y es recaudado por el Estado nacional el que después lo coparticipa a las provincias.

Entre sus ventajas más sobresalientes encontramos:

- Neutralidad;
- Alícuotas diferentes;
- Permite el control cruzado;
- Permite la devolución del impuesto exacto a los exportadores.

### **Impuesto a los Ingresos Brutos**

Es un tributo que grava las actividades, actos u operaciones comprendidas por el ejercicio habitual en el territorio o en la jurisdicción de la provincia del comercio, industria, profesión, oficio, negocio, locaciones de bienes, obras o servicios ó de cualquier otra actividad a título oneroso (lucrativo o no) cualquiera sea la naturaleza del sujeto que la preste, incluidas las sociedades cooperativas, y el lugar dónde se realice, se pagará un impuesto de acuerdo con las normas que se establecen en el código fiscal. Cada provincia posee la potestad de legislar en materia tributaria, lo cual genera que la medida del hecho imponible difiera de provincia en provincia, si bien se pueden observar rasgos comunes.

Teniendo en cuenta que se trata de un impuesto provincial, la cuestión territorial adquiere gran importancia. El sustento territorial, consiste en que el hecho

generador de la obligación tributaria siempre ha de tener lugar en un determinado territorio. Podríamos decir entonces, que es la precisa delimitación del ámbito geográfico dentro del cual, un determinado hecho imponible va a producir sus efectos.

En Tucumán, el Impuesto a los Ingresos Brutos es recaudado por la Dirección General de Rentas.

Las características del impuesto en nuestra provincia, son las siguientes:

- Es indirecto: Grava manifestaciones mediatas de la capacidad contributiva exteriorizadas a través de las operaciones comerciales realizadas en la provincia.
- Es general: Grava todas las transacciones con bienes y servicios.
- Es real: No interesan las circunstancias personales del contribuyente.
- Es plurifásico: Grava todas las etapas de circulación de los bienes y servicios.
- Es acumulativo: No permite que se descuenta del importe a ingresar el gravamen que se abona en la/s etapas anteriores.
- Tiene efecto regresivo y carece de neutralidad
- En cuanto al comercio interjurisdiccional se refiere, este impuesto produce dos efectos no deseados desde el punto de vista económico, como consecuencia de su no neutralidad: a) se incorporan al costo de los bienes exportados, haciéndolos perder competitividad en el mercado internacional. b) Actúan como un verdadero subsidio a los bienes importados de los países que no establecen este tipo de impuestos, los que compiten con los nacionales con una ventaja adicional en los mercados internos.

## **TEM**

Este tributo cuyas siglas desde el año 2009 significan, Tributo Económico Municipal, y que encuentra su antecedente inmediato en el Tributo de Emergencia Municipal establecido en 2.006, reemplazó las tasas que se cobraban sobre la actividad comercial y de servicios (TACIS) en el municipio de San Miguel de Tucumán.

El TEM ha recibido no pocas críticas, y hasta se lo acusa de inconstitucional y esto se debe a un par de cuestiones que trae aparejadas el tributo:

1) El art. 9º, inc. b), de la ley de coparticipación obliga a las provincias y a los municipios a no aplicar por sí tributos locales análogos a los nacionales coparticipados<sup>14</sup>.

2) Dicha regla prevé la excepción de que los únicos impuestos análogos a los nacionales coparticipados, que pueden ser aplicados, son los que recaen sobre la propiedad inmobiliaria; sobre los ingresos brutos; sobre la propiedad; fabricación; circulación o transferencia de automotores; de sellos y demás consignados en el art. 9º, inc. b), tercer párrafo, de la ley 23.548. Esta habilitación a cobrar los impuestos mencionados, fue concedida de manera exclusiva a las provincias, sin que el silencio sobre tal prohibición al municipio pueda ser interpretado como que el legislador nacional dejó al libre arbitrio de los estados provinciales la concesión de igual beneficio.

La ordenanza municipal en su artículo 131 establece: "...será gravado con un tributo...el ejercicio de las actividades comerciales, industriales, de servicios, y cualquier otra a título oneroso, siempre que quien/es la/s desarrolle/n posea/n local/es establecido/s o fuente de renta en la jurisdicción del municipio."<sup>15</sup> De acuerdo a lo transcrito, notamos que el TEM es una réplica del Impuesto a los Ingresos Brutos provincial. Si bien el nuevo status constitucional del municipio les permite crear

---

<sup>14</sup> Art.9, Ley de Coparticipación Federal de Recursos Fiscales, (t.o. 1988)

<sup>15</sup> Art. 131, Código Tributario Municipal, Ordenanza 4536/2012.

impuestos, sin que puedan limitarse las fuentes de financiamiento a la tasa por servicios efectivamente prestados, como indicaría el art. 9º, inc. b), de la ley de coparticipación, pese a ello conserva vigencia la prohibición a los municipios, para aplicar el impuesto sobre los ingresos brutos, contenida en el art. 9º, inc. b), tercer párrafo, de ley 23.548.

El 16 de diciembre de 2009 la sala primera de la Cámara en lo contencioso-administrativo de Tucumán dictó sentencia en la causa iniciada por el contribuyente Los Quilmes S.A., que impugnaba la constitucionalidad del TEM, al imputarle la violación del principio de legalidad, la doble imposición, la analogía con impuestos nacionales coparticipables, entre otros, y establecer un impuesto excluido de la permisión del art. 9º de la ley de coparticipación. En los considerandos del fallo, los camaristas sostuvieron que la Constitución Provincial de 2006, en su artículo 135, anuncia los recursos con los que pueden contar las municipalidades, entre los cuales se describen "los tributos que se fijan según criterios de equidad, proporcionalidad y progresividad aplicada en armonía con el régimen impositivo provincial y federal". "La referencia que la norma realiza al género tributos -continúa la exposición- sin individualizar especie alguna, lleva a la conclusión de que los municipios pueden valerse tanto de impuestos como de tasas retributivas de servicios o de contribuciones especiales a los fines de generar sus recursos, más allá de aquellos otros que detalla" la Carta Magna. El fallo sostuvo, además que el municipio "ha respetado el principio de legalidad" y que el tributo ha sido creado mediante la actuación de un órgano competente (el Concejo), y apunta que el TEM puede ser considerado un impuesto. "La norma que consagra el TEM lo crea para cumplir con los fines que la Carta Magna local encomienda a las Municipalidades, sin referirse o vincularlo a ninguna actividad o servicio particularizado respecto de aquellos que se encuentran obligados a su pago y como contraprestación de los mismos", continúa el fallo. Tampoco "se

menciona con qué impuesto nacional coparticipable cabría considerar análogo al TEM<sup>16</sup>.

Concluimos entonces, que si bien existen argumentos a favor de la inconstitucionalidad del TEM, la municipalidad avalada por la justicia provincial, lo seguirá cobrando y por ser similar al impuesto a los Ingresos Brutos de la provincia, lo vamos a incluir en el análisis sobre los efectos regresivos y acumulativos que sin duda también genera el TEM.

---

<sup>16</sup> Fallo "Los Quilmes S.A. vs. Municipalidad de San Miguel de Tucumán", sala primera de la Cámara en lo contencioso-administrativo de la Provincia de Tucumán, causa 805/97.

## **CAPITULO III**

### **EFECTO REGRESIVO DE LOS IMPUESTOS AL CONSUMO**

Sumario: 1- ¿En qué consiste el efecto regresivo? 2- Consecuencias sobre el consumo de bienes y de servicios. 3- Las formas de determinar el monto de los impuestos y su relación con la regresividad. 4- IVA, Impuestos a los Ingresos Brutos y TEM, tributos regresivos.

#### **1.- ¿EN QUÉ CONSISTE EL EFECTO REGRESIÓN?**

Una cualidad importante de los sistemas de impuestos es como varían a medida que aumenta la base imponible que se les aplica. Normalmente esta base imponible es algún valor relacionado con el ingreso total, renta o ganancia de un cierto individuo o agente económico. Como habíamos visto anteriormente, según la variación de la cuantía porcentual del impuesto, este se puede clasificar como: proporcional, progresivo y algunos autores agregan dentro de esta clasificación la posibilidad de que existan impuestos regresivos, donde el legislador crea ex profeso, un tributo donde quien menos capacidad contributiva tiene, debe soportar mayor carga impositiva, algo que hemos considerado improbable y por lo tanto no lo incluimos en la clasificación.

Lo que vamos a desarrollar en este capítulo, es la regresividad pero como un efecto económico nocivo que se da en algunos impuestos, más allá de la clasificación que le corresponda teóricamente hablando.

La discusión sobre la progresividad o la regresividad de un impuesto está vinculada al principio tributario de "equidad", que a su vez remite al principio de "capacidad tributaria" o contributiva. Como habíamos visto en el artículo 16 de nuestra Constitución Nacional, "<sup>17</sup>...La igualdad es la base del impuesto y las cargas públicas.", y esto la doctrina lo entendió como "igualdad de esfuerzos" o "igualdad entre iguales". Se desprende así el concepto de equidad horizontal y vertical del impuesto. La equidad horizontal indica que, a igual renta, consumo o patrimonio, los contribuyentes deben aportar al fisco en igual medida. La equidad vertical indica que, a mayor renta, consumo o patrimonio, debe aportarse en mayor medida, es decir, a tasas más altas, para conseguir la "igualdad de esfuerzos". Basándose en este último concepto, es que se ha generalizado el uso del término "regresividad" para calificar a los impuestos que exigen un mayor esfuerzo contributivo a quienes menos capacidad tributaria poseen.

En el caso de los impuestos indirectos al consumo lo que se grava es la riqueza consumida, y es entonces cuando se produce la regresividad, ya que los sujetos de menores recursos, que por su nivel de rentas, consumen todo su ingreso se verán contribuyendo proporcionalmente en mayor medida que los sujetos cuyo alto nivel de rentas le permite destinar parte de esta al ahorro (que lo consideraremos no gravado o gravado en menor medida), y que por ello terminan protegiendo su renta del gravamen.

A continuación incluimos un ejemplo, que nos permite visualizar la regresividad.

Marco: Implementación de un gravamen general a las ventas. Tasa: 20% sobre todos los bienes y servicios. Esto provoca un incremento de los precios en igual magnitud que el gravamen, suponemos además, que se traslada el impuesto al consumidor en forma total. Tenemos dos sujetos:

---

<sup>17</sup> Art. 16, op. cit.

**SUJETO A**

Ingreso (I)= \$150

Consumo (C)= \$100

Ahorro (A)= \$50

Al implementarse el gravamen:

**SUJETO A:**

I= \$150

C= \$83,33 + \$16,67= \$100

S= \$50

**SUJETO B**

Ingreso (I)= \$100

Consumo (C)= \$100

Ahorro (A)= \$0

**SUJETO B:**

I= \$100

C= \$83,33 + \$16,67= \$100

S= \$0

- Contribución de **A**=  $(\$100/1,20)/0,20= \$16,67$ .
- Contribución de **B**=  $(\$100/1,20)/0,20= \$16,67$ .
- Proporción de Ic/I para el sujeto **A**=  $\$16,67/\$150= 11,11\%$
- Proporción de Ic/I para el sujeto **B**=  $\$16,67/\$100= 16,67\%$

Observamos como la carga relativa del gravamen es mayor para la persona de menores ingresos (16,67% contra 11,11%), característica propia de los impuestos al consumo y que hace a la regresividad de los mismos.

En el ejemplo anterior hemos supuesto que los sujetos de distintos niveles de ingresos consumen lo mismo en términos monetarios, pero si cambiamos esta premisa y ahora planteamos que el de mayor ingreso destina más de ellos al consumo, es obvio que la carga absoluta del impuesto sería mayor para éste, pero la carga relativa del gravamen ¿cómo se comportaría? Analicemos entonces los mismos dos sujetos, que mantienen los ingresos del ejemplo primero, pero modifican su estructura de consumo.

**SUJETO A**

I= \$150

C= \$100+\$20 (Pr. neto+Imp.)= \$120

A= \$30

**SUJETO B**

I= \$100

C= \$83,33+ \$16,67 (Pr. Neto+Imp.)= \$100

A= \$0

- Contribución de **A**= \$20.
- Contribución de **B**= \$16,67.
- Proporción de  $I_c/I$  para el sujeto **A**=  $\$20/150= 13,33\%$
- Proporción de  $I_c/I$  para el sujeto **B**=  $\$16,67/\$100= 16,67\%$

Como vemos en términos relativos, la carga impositiva sigue siendo mayor sobre el sujeto de menores ingresos.

Ahora bien, para acentuar la visualización del efecto regresivo, comparemos aquello que ha recaudado el fisco con esta imposición al consumo con respecto a la misma recaudación obtenida a través de un impuesto proporcional a la renta.

<b>Impuesto soportado por A:</b> \$20	<b>Ingresos de A:</b> \$150 – 60%
<b>Impuesto soportado por B:</b> \$16,67	<b>Ingresos de B:</b> \$100 – 40%
<b>Impuesto total:</b> \$36,67	<b>Ing. Totales :</b> \$250 – 100%

- Impuesto por aplicación del gravamen al consumo \$36,67, es **equivalente** a una tasa de imposición a la renta igual a 14,67% ( $\$36,67/\$250$ ).
- Si calculamos el impuesto a la renta de cada sujeto por separado, en función a la tasa obtenida, tendríamos:
  - Impuesto a la renta de **A**:  $\$150 \times 14,67\% = \$22$ .
  - Impuesto a la renta de **B**:  $\$100 \times 14,67\% = \$14,67$ .
  - **Carga diferencial de A**: Imp. Al cons. – imp. Al ing. =  $\$20 - \$22 = \$2$ .
  - **Carga diferencial de B**: Imp. Al cons. – imp. Al ing. =  $\$16,67 - \$14,67 = \$2$ .

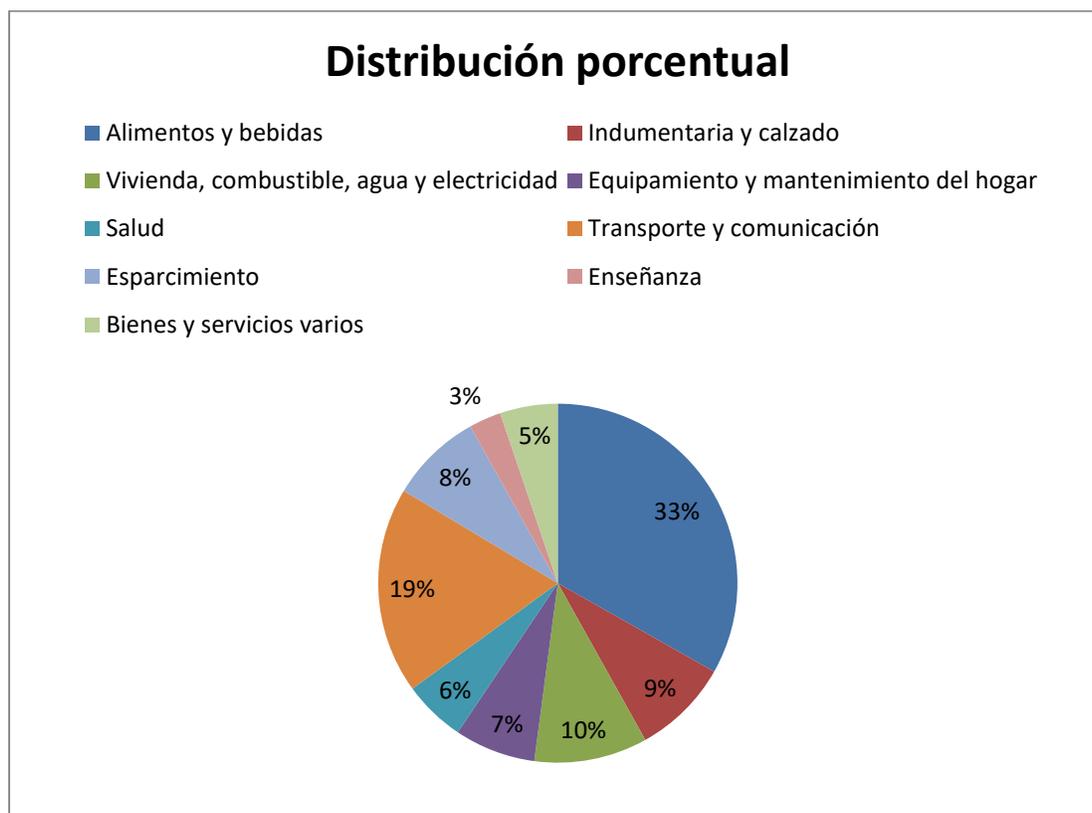
Como vemos, el impuesto al consumo tuvo un efecto diferencial regresivo, redistribuyendo de los sectores de menores ingresos a los de mayores ingresos, si lo comparamos con un impuesto proporcional.

## 2.- CONSECUENCIAS SOBRE EL CONSUMO DE BIENES Y SERVICIOS

En este apartado vamos a realizar algunas comparaciones en función de los datos obtenidos en la última encuesta de hogares publicada por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC), sobre el consumo de bienes y servicios, y su relación con los impuestos

que lo gravan, así analizar de acuerdo a las preferencias de consumo de los habitantes, el efecto regresivo de los gravámenes.

**Composición del gasto de los hogares según finalidad. Total del país. Años 2012/2013<sup>18</sup>**



<b>GASTO DE LOS HOGARES</b>	
<b>FINALIDAD</b>	<b>DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL</b>
Alimentos y bebidas	33,2
Indumentaria y calzado	8,7
Vivienda, combustible, agua y electricidad	10,2
Equipamiento y mantenimiento del hogar	7,3
Salud	5,6
Transporte y comunicación	18,6
Esparcimiento	8,3
Enseñanza	2,9
Bienes y servicios varios	5,2

<sup>18</sup> Encuesta Nacional de Gastos de los Hogares, 2012/2013, en internet: [www.indec.gov.ar](http://www.indec.gov.ar), (20/09/2015)

A su vez, el desagregado por cada rubro de consumo mostraba, a esa fecha, la siguiente composición, para los deciles de ingresos que tomamos como ejemplo (el más bajo, el más alto y uno intermedio)

**Gasto de consumo de los hogares según deciles de ingreso neto mensual per cápita por finalidad del gasto en porcentaje. Total del país. Años 2012/2013<sup>19</sup>**

Finalidad del gasto	Total	Decil de gasto neto mensual per cápita <sup>(1)</sup>		
		1°	5°	10°
<b>Gasto medio mensual por hogar</b>	<b>5.517</b>	<b>1.715</b>	<b>4.395</b>	<b>13.003</b>
<b>Gasto medio mensual per cápita</b>	<b>1.709</b>	<b>353</b>	<b>1.336</b>	<b>6.638</b>
<b>Ingreso medio neto mensual por hogar</b>	<b>6.612</b>	<b>3.917</b>	<b>5.921</b>	<b>11.413</b>
<b>Ingreso medio neto mensual per cápita</b>	<b>2.049</b>	<b>806</b>	<b>1.800</b>	<b>5.826</b>
<b>Total gasto de consumo</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>
<b>Alimentos y bebidas</b>	<b>33,2</b>	<b>50,7</b>	<b>39,5</b>	<b>23,7</b>
Alimentos para consumir en el hogar	25,5	44,7	32,4	15,0
Bebidas para consumir en el hogar	3,9	5,0	4,6	2,8
Alimentos y bebidas para consumir fuera del hogar	3,8	1,0	2,5	5,9
<b>Indumentaria y calzado</b>	<b>8,7</b>	<b>8,3</b>	<b>9,0</b>	<b>8,7</b>
Indumentaria	5,5	4,7	5,1	6,3
Calzado	3,2	3,6	3,9	2,4
<b>Propiedades, combustibles, agua y electricidad</b>	<b>10,2</b>	<b>7,9</b>	<b>9,0</b>	<b>11,8</b>
Propiedades (alquileres y expensas)	6,2	1,4	5,2	7,2
Conservación y reparación de la vivienda	1,5	0,5	0,9	3,4
Suministro de agua y servicios diversos relacionados con la vivienda	0,4	1,0	0,5	0,2
Electricidad, gas y otros combustibles	2,0	4,9	2,4	1,0
<b>Equipamiento y mantenimiento del hogar</b>	<b>7,3</b>	<b>5,5</b>	<b>6,4</b>	<b>8,7</b>
Muebles, accesorios, alfombras y otros materiales para pisos	1,0	0,8	0,9	1,3
Productos textiles para el hogar	0,3	0,4	0,3	0,2
Artefactos para el hogar	1,4	1,3	1,8	1,5
Vajilla, utensilios, loza y cristalería	0,4	0,4	0,5	0,5
Herramientas y equipos para el hogar y el jardín	0,7	0,4	0,5	0,9
Bienes y servicios para la conservación del hogar	3,4	2,2	2,5	4,3
<b>Salud</b>	<b>5,6</b>	<b>1,9</b>	<b>4,0</b>	<b>7,4</b>
Productos medicinales, artefactos y equipos para la salud	2,7	1,3	2,5	2,8
Servicios para la salud	1,5	0,4	0,9	2,7
Seguros médicos (incluye cuotas de afiliación al sistema de salud)	1,4	0,2	0,6	2,0
<b>Transporte y comunicaciones</b>	<b>18,6</b>	<b>12,2</b>	<b>17,5</b>	<b>19,8</b>
Transporte	13,6	5,2	10,9	16,6
Comunicaciones	5,0	6,9	6,6	3,2
<b>Esparcimiento</b>	<b>8,3</b>	<b>5,4</b>	<b>6,7</b>	<b>11,6</b>
Equipos audio-visuales, fotográficos y de procesamiento de	1,5	0,9	1,4	1,9

<sup>19</sup> Lo resaltado en verde, son aquellos ítems que hacen referencia a servicios.

la información				
Equipos para la recreación y cultura	2,1	1,2	1,9	2,6
Servicios recreativos y culturales	2,7	2,8	2,5	2,6
Periódicos, diarios, libros no escolares y revistas	0,5	0,4	0,4	0,7
Turismo	1,6	0,1	0,5	3,8
<b>Enseñanza</b>	<b>2,9</b>	<b>1,7</b>	<b>2,4</b>	<b>3,3</b>
Servicios educativos	2,3	1,0	1,8	3,0
Textos y útiles escolares	0,6	0,7	0,6	0,4
<b>Bienes y servicios varios</b>	<b>5,2</b>	<b>6,3</b>	<b>5,5</b>	<b>5,0</b>
Tabaco	0,9	2,0	1,5	0,3
<b>Bienes y servicios para el cuidado personal</b>	<b>3,3</b>	<b>3,9</b>	<b>3,5</b>	<b>2,9</b>
Efectos personales	0,2	0,2	0,2	0,3
Protección social	0,2	-	-	0,5
Seguros	-	-	-	0,1
<b>Servicios financieros</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>0,1</b>
<b>Otros servicios no declarados anteriormente</b>	<b>0,5</b>	<b>0,2</b>	<b>0,2</b>	<b>0,8</b>

Del análisis de los cuadros podemos observar que si bien el gasto promedio en alimentos y bebidas es del 33,2%, en el desagregado por deciles de ingresos, participa en un 50,7% en el primer decil de ingresos y sólo en 23,7% en el más alto, por otro lado vemos como los rubros de esparcimientos y enseñanza participan en un 7,1% de los gastos del decil de ingresos más bajo mientras que, en el más alto representa un 14,9%.

De los resultados de esta encuesta, vamos a entender el impacto de un impuesto al consumo y extraer a partir de allí algunas conclusiones.

Para visualizar mejor este análisis lo haremos a partir de un ejemplo sencillo, de tres personas con niveles de ingresos bajos, medios y altos.

Tomaremos como bases:

\* Canasta Básica Alimentaria (CBA): para junio de 2015, que marca el límite de la indigencia en un valor aproximado de \$3.358, para una familia tipo: dos adultos y dos menores.

\* Canasta Básica Total (CBT): que determina como línea de pobreza un monto de \$6.266. Esta canasta incluye además, de la CBA bienes y servicios no alimentarios, como vestimenta, transporte, salud, educación, etc.<sup>20</sup>

	PERSONA A		PERSONA B		PERSONA C	
<b>INGRESOS</b>	<b>\$5.000</b>	<b>%</b>	<b>\$10.000</b>	<b>%</b>	<b>\$15.000</b>	<b>%</b>
Alimentos y bebidas	\$2.550	51	\$3.900	39	\$3.150	21
Indumentaria y calzado	\$400	8	\$900	9	\$1.050	7
Vivienda, combustible, agua y electricidad	\$400	8	\$900	9	\$1.500	10
Equipamiento y mantenimiento del hogar	\$300	6	\$600	6	\$1.050	7
Salud	\$100	2	\$400	4	\$1.050	7
Transporte y comunicación	\$600	12	\$1800	18	\$2.550	17
Esparcimiento	\$250	5	\$700	7	\$1.500	10
Enseñanza	\$100	2	\$200	2	\$300	2
Bienes y servicios varios	\$300	6	\$600	6	\$600	4
<b>CONSUMO</b>	<b>\$5000</b>	<b>100</b>	<b>\$10.000</b>	<b>100</b>	<b>\$12.750</b>	<b>85</b>
<b>AHORRO</b>	<b>\$0</b>	<b>0</b>	<b>\$0</b>	<b>0</b>	<b>\$2.250</b>	<b>15</b>

Impuesto contenido en los consumos, suponiendo una tasa del 21%:

Sujeto A:  $(\$5.000/1,21) \times 21\% = \$867,77$ .

Sujeto B:  $(\$10.000/1,21) \times 21\% = \$1.735,54$ .

Sujeto C:  $(\$12.750/1,21) \times 21\% = \$2.212,81$

El sujeto "C" tiene una carga absoluta mayor que los otros dos consumidores con menores ingresos.

Si analizamos la relación entre el impuesto pagado y los ingresos, tenemos:

Sujeto A:  $\$867,77/\$5.000 = 17,36\%$

Sujeto B:  $\$1.735,54/\$10.000 = 17,36\%$

Sujeto C:  $\$2.212,81/\$15.000 = 14,75\%$

En cuanto a la carga relativa del gravamen, el sujeto "C" es quien tiene menor porcentaje.

<sup>20</sup> Canasta Básica Alimentaria (CBA) y Canasta Básica Total (CBT), para la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA), Junio 2015, en internet: [www.fiel.org](http://www.fiel.org), (25/09/2015).

## **Conclusiones**

### **Sobre el consumo de Bienes**

- ✓ Tanto “A” como “B” consumen todo su ingreso, y por lo tanto tienen toda su renta expuesta al impuesto.
- ✓ “C” tiene capacidad de ahorro, y en la medida en que éste no se encuentre gravado o lo esté a una tasa inferior en comparación a la que alcance el impuesto al consumo, el gravamen estaría afectando proporcionalmente más a “A” y “B”. Por lo menos hasta que “C” decida en algún momento destinar su ahorro a consumo.
- ✓ La incidencia del rubro alimentos y bebidas es mayor en los sectores de menores ingresos. Por lo tanto un tratamiento con alícuotas diferenciales inferiores, reintegro del gravamen o cualquier otra forma de lograr la reducción del impuesto para ciertos rubros básicos de la canasta de alimentos atenuaría la regresividad.
- ✓ Como no se puede diferenciar entre el consumo de esos bienes para los distintos niveles de ingresos, todos se verían beneficiados por la rebaja del gravamen o su devolución. Si bien significará en términos absolutos una mayor reducción para quienes más consumen en términos nominales, el verdadero efecto a medir será una mejora relativa de la capacidad de consumo de los sectores de menores recursos en tanto se verifique la relación indicada entre el ingreso destinado a consumo de esos bienes y el total de ingresos. Todo esto se producirá en la medida en que la reducción del impuesto se traslade a los precios.

### **Sobre el consumo de servicios**

- ✓ Si los servicios no estuvieran gravados por el impuesto al igual que los bienes, se acentuaría la regresividad, ya que como puede observarse cómo los

sectores de mayores recursos consumen preferentemente servicios en un 65% contra un 35% de los de menores recursos (entre comidas fuera del hogar, vivienda, servicios para el hogar, servicios para la salud, transporte, comunicaciones, esparcimiento, educación, servicios para el cuidado personal y los servicios financieros.)

- ✓ Los sectores de menores recursos, “A”, no acusan gastos representativos en esparcimiento y educación, dos rubros que, por diversos motivos, suelen estar fuera de los impuestos a los consumos, es claro entonces, que alcanzar a estos servicios serviría para morigerar la característica regresiva.
- ✓ Respecto de los gastos de salud, en los sectores de menores ingresos (7 de cada 10 personas), se atienden en hospitales, esto se ve reflejado en el casi nulo gasto en servicios de salud que no llega al 1% (0,6%). Esta proporción varía progresivamente y en los niveles de ingresos promedios más elevados la relación es exactamente al revés, el gasto es siete veces mayor en los servicios de salud, mientras que los productos medicinales la relación es menor.

### **“Teoría del ingreso permanente”<sup>21</sup>**

Esta teoría plantea que los esquemas de consumo no se encuentran determinados por lo que sucede en un período corto (mensual o anual) sino en el promedio de toda la vida.

En este sentido, seguramente los niveles de bajos ingresos se encuentran integrados, también, por personas jóvenes que se preparan o inician su vida económicamente activa, pero que esperan ingresos más altos en el futuro y por quienes ya han alcanzado su jubilación o retiro de la actividad pero que han tenido ingresos más altos mientras la misma se extendió. Entendiendo el efecto de la imposición proporcional al consumo a lo largo de la vida activa de las personas,

---

<sup>21</sup> MARCHEVSKY, Rubén Alberto, Impuesto Al Valor Agregado. 1ra. Edición, Errepar S.A., (Buenos Aires, 2006).

podrá concluirse que muchas de ellas han sufrido los efectos regresivos por períodos que pudieron haber sido, antes o después, neutralizados por otros de más altos ingresos, pero justamente en esto, en que parece radicar una virtud, se encuentra uno de los mayores defectos, ya que carga impositivamente con crudeza los años más desprotegidos como la juventud y la vejez.

La “teoría del ingreso permanente” puede ser cierta para amplios sectores de la vida económica, pero también es cierto que en economías pobres o por debajo de la línea de desarrollo tienden a estratificarse los rangos de ingresos y a permanecer casi inalterables, provocando que existan grupos de personas – la mayoría de la población – que permanecen en la pobreza durante toda su vida y extiende la pertenencia en ese estrato de sus generaciones venideras, mientras que otro tanto ocurre, en menor proporción, con sectores de altos ingresos de modo que, la aplicación de los efectos de tal pensamiento que implica movilidad económica, concluye siendo marginal.

Lo mismo puede suceder en economías con cierto grado de estancamiento, de crecimiento muy lento o recurrentes períodos de depresión y escasa movilidad social donde el paradigma de la bonanza extendida a todos los integrantes de una sociedad participa más de un ideario colectivo que de una concreta realidad.

### 3.- LAS FORMAS DE DETERMINAR EL MONTO DE LOS IMPUESTOS Y SU RELACIÓN CON LA REGRESIVIDAD

De acuerdo a la forma en que se determine el monto del impuesto, esto acentuará o no la regresividad del tributo. Tenemos dos maneras:

**a) Importe Fijo**

Un impuesto cuyo valor sea una suma fija facilitaría su determinación y administración para cada bien o grupo de bienes alcanzados. El cálculo del mismo consistiría en:

$$\text{Cantidad} \times \text{importe fijo}$$

Lo que implicaría que el sujeto pasivo tenga un buen control del volumen de bienes vendidos y que el fisco tenga acotado el sistema de control de inventarios.

Si los bienes y servicios alcanzados no son homogéneos en cuanto a precios, el impacto del impuesto fijo será mayor en aquellos bienes de menor valor con respecto al resto.

Veamos como funciona: el rubro higiene y perfumería, está alcanzado por un impuesto fijo de \$10. Analicemos el impacto sobre dos productos de dicho rubro:

	<b>Jabón de tocador</b>	<b>Perfume</b>
<b>Precio antes de impuesto</b>	\$5	\$250
<b>Impuesto fijo</b>	\$10	\$10
<b>Precio final al consumidor</b>	\$15	\$260
<b>Participación del impuesto (en el precio final)</b>	<b><math>\\$10/\\$15= 66,67\%</math></b>	<b><math>\\$10/\\$260= 3,85\%</math></b>

Como vemos, el impacto es mayor sobre el producto más barato.

Considerando que el producto más económico sea consumido por sectores de menores ingresos, la fijación de estos importes de impuestos aumentaría la regresividad del gravamen.

Para evitar esta discriminación, se debería determinar el impuesto fijo sobre cada tipo específico de bien o servicio, o se agrupa en función a precios

homogéneos. Como esto resultaría muy engorroso tanto para el contribuyente como para el fisco, otra forma de atenuarse esta distorsión podría darse si se establecen rangos de valores de productos, pero este método, si bien resuelve las diferencias entre productos de valores muy distintos, vuelve a producir el mismo efecto discriminatorio de los productos más económicos, pero ahora dentro de cada rango establecido, aunque con menor dispersión que la que se ha querido atenuar.

Otra dificultad que presenta este tipo de modalidad para fijar el monto de los impuestos es que ante la pérdida del valor adquisitivo de la moneda se generará una modificación en los precios de la totalidad de los bienes o servicios y, por ende, provocaría una similar caída en el valor del impuesto establecido. Por eso no es aconsejable establecer importes fijos en procesos inflacionarios, ya que requeriría la actualización permanente para que no se pierda su valor representativo.

#### **b) Porcentaje sobre el Precio**

La otra forma para determinar los montos de los gravámenes, conocida como “ad valorem”(en latín: “de acuerdo al valor”), es la generalmente adoptada en todo el mundo y consiste en la utilización de alícuotas que recaen sobre el precio de los bienes o servicios. También vuelve sencilla la determinación y administración del gravamen, donde la fórmula de resolución sería:

$$\text{Cantidad} \times \text{Precio unitario} \times \text{alícuota}$$

Aunque se agrega un elemento más, la determinación y administración para el contribuyente no se torna demasiado compleja pero el Fisco deberá controlar la correcta valuación en los instrumentos de venta para evitar la subfacturación.

De todas maneras, nada de lo indicado convierte a esta forma en no deseable desde la óptica de la sencillez y la aplicación de recursos utilizados en su

determinación y control. Lo que hemos señalado como complejidad sólo se da en comparación con la otra manera de determinación.

La determinación “ad valorem” no discrimina en contra de los productos más económicos, ya que incidirá siempre en forma proporcional sobre ellos. Tampoco requiere corrección en épocas inflacionarias, ya que el impuesto se calcula como un porcentaje sobre los precios una vez corregidos manteniendo el rendimiento real del gravamen sin grandes daños a la estructura fiscal.

#### 4.- IVA, IMPUESTOS A LOS INGRESOS BRUTOS Y TEM, TRIBUTOS REGRESIVOS.

Teniendo en cuenta los ejemplos que hemos desarrollado en este capítulo, notamos que el Impuesto al Valor Agregado, tal y como funciona en nuestro país es claramente regresivo en términos económicos. Pero, ¿qué podemos decir sobre el Impuesto a los Ingresos Brutos que se aplica Tucumán y del TEM que rige en San Miguel de Tucumán?

El impuesto a los Ingresos Brutos con el correr del tiempo se convirtió en la principal fuente de ingresos impositivos provinciales. Lamentablemente la aplicación de este impuesto hecha a contramano de los sanos criterios tributarios aplicables en la materia, produjo también regresividad económicamente hablando, ya que por su estructura es un impuesto indirecto que grava los consumos. La intensidad de esta regresividad dependerá de la alícuota efectiva de tributación.

Una situación particular se da en el caso de las empresas cuyos precios son definidos por decisiones de terceros, se ven obligadas a soportar a propio cargo una imposición que supuestamente está dirigida al consumo, pero que en la realidad opera gravando beneficios brutos. Veamos el caso de los automotores. Dentro de la práctica comercial corriente si la diferencia entre el precio de compra de un rodado y el precio de venta “sugerido” por la empresa fabricante es de un quince por ciento, la

imposición al 3.5% sobre el precio total de una operación supera la magnitud del Impuesto al Valor Agregado que corre a cargo de la concesionaria.

<b>Detalle</b>	<b>IVA</b>	<b>IIBB</b>
Precio de Venta (Sugerido)	\$172.500	\$172.500
Costo del bien	\$150.000	\$150.000
Utilidad / Valor Agregado	\$22.500	\$22.500
Alícuota	21%	3,5%
<b>Impuesto a ingresar</b>	<b>\$22.500 x 21%= \$4.725</b>	<b>\$172.500 x 3,5%= \$6.037,50</b>

Como ya vimos el TEM y el Impuesto a los Ingresos Brutos se calculan en general sobre la misma base, por lo tanto corresponde el mismo análisis sobre la regresividad que genera el Impuesto a los Ingresos Brutos.

## **CAPITULO IV**

### **EFECTO ACUMULACIÓN**

Sumario: 1- ¿Qué es la acumulación en los impuestos? 2- Piramidación y falta de proporcionalidad. 3- El IVA, impuesto no acumulativo. 4- Impuesto a los Ingresos brutos y TEM, impuestos acumulativos.

#### 1.- ¿QUÉ ES LA ACUMULACIÓN EN LOS IMPUESTOS?

Recordando la clasificación de los impuestos indirectos al consumo generales, estos podrían ser monofásicos o plurifásicos, según las etapas que abarquen. Los plurifásicos a su vez, se dividen entre los no acumulativos y los acumulativos.

Esta característica a la que hacemos mención es aquella en la cual el impuesto que acrecienta el precio de una etapa es parte del costo de la siguiente y ésta, o cualquiera posterior, aplica nuevamente el gravamen sobre aquél. Así, el impuesto de esta etapa se habrá calculado sobre el gravamen de la anterior produciendo el proceso de acumulación.

Si bien para el Fisco, cuantas más etapas de circulación se encuentren alcanzadas por el gravamen, mayor será la recaudación obtenida por repetición de bases imponibles y aplicación de impuestos sobre impuesto, lo que le permitirá la aplicación de alícuotas más reducidas, la acumulación es un efecto nocivo por cuanto

la tasa efectiva de tributación es superior a la tasa nominal del gravamen e induce a los agentes económicos a tomar decisiones para aliviar la carga tributaria, por ejemplo mediante la integración vertical de su actividad.

Para ver de manera más clara la acumulación, lo haremos considerando un proceso productivo que culmine en la venta de ovillos de lana para tejer, y que se encuentra gravado desde la esquila hasta el lavado de la lana, la manufactura, la distribución mayorista y la minorista, con un valor agregado en cada etapa de 10% y un impuestos también por etapa del 5%.

	A	B	C	D	E	F
	Costo antes de Impuestos	Valor agregado (10%)	Impuesto acumulado en el costo	Precio de Venta	Impuesto (5%)	Precio Final
		(A x 10%)		A+B+C	D x 5%	D+E
<b>Esquileo</b>	\$ 100	\$ 10	-	\$ 110	\$ 5,5	\$ 115,50
<b>Lavado</b>	\$ 110	\$ 11	\$ 5,50	\$ 126,50	\$ 6,33	\$132,83
<b>Manufactura</b>	\$ 121	\$ 12,10	\$ 11,83	\$ 144,93	\$ 7,25	\$ 152,18
<b>Mayorista</b>	\$ 133,10	\$ 13,31	\$ 19,08	\$ 165,49	\$ 8,27	\$ 173,76
<b>Minorista</b>	\$ 146,41	\$14,64	\$27,35	\$ 188,40	\$ 9,42	<b>\$197,82</b>
	<b>\$ 161,05</b>				<b>\$ 36,77</b>	

- ✓ Si no hubiera carga de gravamen, el producto llegaría al consumidor final a un precio de \$161, 05.
- ✓ Al existir un impuesto que se acumula en las distintas etapas, el producto llega al consumidor final al valor de \$197,82.
- ✓ La diferencia entre los precios con y sin impuesto es de \$36,77 (\$197,82 - \$161,05) que coincide con el impuesto determinado a favor del Fisco.
- ✓ Si cada etapa hubiera sufrido un gravamen del 5% pero sin incorporarlo a los precios, el impuesto determinado sería de \$33,58.
- ✓ \$36,77 - \$33,58= \$3,19 es el efecto de haber calculado impuesto sobre impuesto.

La acumulación discrimina en contra de las empresas no integradas. Si tuviéramos una empresa integrada, es decir que lleve adelante toda la cadena de valor, obtendríamos:

	A	B	C	D	E	F
	Costo antes de Impuestos	Valor agregado (10%)	Impuesto acumulado en el costo	Precio de Venta	Impuesto (5%)	Precio Final
		(A x 10%)		A+B+C	D x 5%	D+E
<b>Esquileo</b>	\$ 100	\$ 10	-	\$ 110	-	\$ 110
<b>Lavado</b>	\$ 110	\$ 11	-	\$ 121	-	\$ 121
<b>Manufactura</b>	\$ 121	\$ 12,10	-	\$ 133,10	-	\$133,10
<b>Mayorista</b>	\$ 133,10	\$ 13,31	-	\$ 146,41	-	\$146,41
<b>Minorista</b>	\$ 146,41	\$14,64	-	\$ 161,05	\$ 8,05	<b>\$169,10</b>
					<b>\$8,05</b>	

Claramente, se traslada al precio final el equivalente a un impuesto aplicado en la etapa minorista y, por lo tanto tendrá un menor componente impositivo en dicho precio final. Pero también, podemos notar que se ha obtenido una recaudación cuatro veces y media inferior.

Con respecto a la magnitud de la alícuota a aplicar, si se pretende obtener la recaudación de un impuesto acumulativo a través de la aplicación de uno no acumulativo, es claro que debe estipularse una tasa mayor porque, en este último la base imponible no se reiteraría como sucede en el primero. En este caso, la tasa de sustitución tendría que estar cerca del 23%.

Para evitar este efecto, se debería gravar solamente la última etapa, la minorista, para que no exista formación posterior de precios en la que pueda acumularse el impuesto. Otra forma de evitar el efecto es cuando se permite que el impuesto pagado a la etapa anterior no sea considerado como un costo sino como un crédito contra el Fisco que será descontado del gravamen que la propia etapa determine por sus ventas de bienes o servicios.

## 2.- PIRAMIDACIÓN Y FALTA DE PROPORCIONALIDAD

### Piramidación

Como habíamos visto, un impuesto acumulativo puede darse a su vez con piramidación o sin ella.

La piramidación se produce cuando el precio final se incrementa en mayor medida que el impuesto recaudo. Esto ocurre cuando se establece la ganancia como un porcentaje del costo que incluye el gravamen. Siguiendo con el ejemplo anterior tendremos:

	A	B	C	D	E
	Costo antes de Impuestos	Valor agregado (10%)	Precio de Venta	Impuesto 5%	Precio Total
		A x 10%	A+B	C x 5%	C+D
<b>Esquileo</b>	\$ 100	\$ 10	\$ 110	\$ 5,5	\$ 115,5
<b>Lavado</b>	\$ 115,50	\$ 11,55	\$ 127,05	\$ 6,35	\$ 133,40
<b>Manufactura</b>	\$ 133,40	\$ 13,34	\$ 146,74	\$ 7,34	\$ 154,08
<b>Mayorista</b>	\$ 154,08	\$ 15,41	\$ 169,49	\$ 8,47	\$ 177,96
<b>Minorista</b>	\$ 177,96	\$ 17,80	\$ 195,76	\$ 9,79	<b>\$ 205,54</b>
				<b>\$ 37,45</b>	

- ✓ En este caso el precio que abona el consumidor es de \$205,54, el que si lo comparamos con el precio de venta antes de aplicar el gravamen en la etapa minorista que obteníamos en el cuadro anterior (\$161,05), vemos que se ha incrementado en \$44,49.
- ✓ El efecto piramidación será la diferencia entre el incremento de precio y el impuesto recaudado por el fisco. En nuestro ejemplo esa diferencia es de \$7,04 (\$44,49 - \$37,45)
- ✓ Siendo que cada factor interviniente fijó sus márgenes sobre el costo más el impuesto, esto no sólo incidió en el gravamen que cada uno de ellos determinó sino que, además, elevó los valores absolutos de su participación en la conformación del precio final.

Al haberse aplicado un impuesto al consumo indirecto y acumulativo, habiéndose verificado el comportamiento destacado para los agentes económicos, el consumidor terminó pagando el bien o servicio a un precio que no sólo se ha incrementado en virtud del impuesto, sino también por haber existido un beneficio adicional a favor de los factores.

### **Falta de Proporcionalidad**

Por la acumulación y piramidación sumada a la distinta composición de las bases imponibles no existe proporcionalidad en el impuesto que recae sobre el consumidor final.

Vamos a ver esta realidad, con ayuda del ejemplo que venimos desarrollando. En este caso, tomaremos dos productos A y B, los cuales tienen diferentes valores agregados en cada etapa de la cadena. Además se impone un gravamen del 10%.

PRODUCTO A	Precio	Valor agregado (%)	A	B	C	D	E
			Costo	Valor agregado (\$)	Precio de Venta	Impuesto (10%)	Precio total
				A x v. a.%	A + B		C + D
<b>Esquileo</b>	\$100	-	\$100	-	\$100	\$10	\$110
<b>Lavado</b>	\$120	20%	\$110	\$22	\$132	\$13,20	\$145,20
<b>Manufactura</b>	\$132	10%	\$145,20	\$14,52	\$159,72	\$15,97	\$175,69
<b>Mayorista</b>	\$145,20	10%	\$175,69	\$17,57	\$193,26	\$19,33	\$212,59
<b>Minorista</b>	<b>\$232,32</b>	60%	\$212,59	\$127,56	\$340,15	\$34,01	<b>\$374,16</b>
						<b>\$92,51</b>	

Observamos que:

- ✓ El precio final se elevó en **\$141,84** (\$374,16 - \$232,32).
- ✓ El efecto piramidación es de **\$49,33** (\$141,84 - \$92,51).

PRODUCTO B	Precio	Valor agregado (%)	A	B	C	D	E
			Costo	Valor agregado (\$)	Precio de Venta	Impuesto (10%)	Precio total
				A x v. a. %	A + B		C + D
<b>Esquileo</b>	\$100	-	\$100	-	\$100	\$10	\$110
<b>Lavado</b>	\$160	60%	\$110	\$66	\$176	\$17,60	\$193,60
<b>Manufactura</b>	\$176	10%	\$193,60	\$19,36	\$212,96	\$21,30	\$234,26
<b>Mayorista</b>	\$193,60	10%	\$234,26	\$23,43	\$257,69	\$25,77	\$283,46
<b>Minorista</b>	<b>\$232,32</b>	20%	\$283,46	\$56,69	\$340,15	\$34,01	<b>\$374,16</b>
						<b>\$108,68</b>	

El producto B presenta:

- ✓ El precio final se elevó en **\$141,84** (\$374,16 - \$232,32).
- ✓ El efecto piramidación es de **\$33,16** (\$141,84 - \$108,68).

En resumen:

	Producto A	Producto B
Precio inicial	\$ 100	\$100
Participación del Fisco en el valor del impuesto por el efecto acumulación	\$ 92,51	\$108,68
Participación de las empresas por el efecto piramidación	\$ 49,33	\$33,16
Por valor agregado antes de impuesto	\$ 132,32	\$ 132,32
Precio final de los productos	\$ 374,16	\$ 374,16

- ✓ **Incidencia del Impuesto:**
  - Producto **A**: 24,72% (\$92,51/ \$374,16)
  - Producto **B**: 29,05% (\$108,68/ \$374,16)

Aunque los dos productos tienen igual precio inicial y final, la incidencia del impuesto es mayor en el producto B.

- ✓ **Acumulación:** la recaudación en el producto B es mayor que en el caso del producto A, y esto se explica por tener éste mayor participación de valor agregado en las etapas más tempranas de formación de precios que han permitido que las bases imponibles posteriores sean mayores.
- ✓ **Piramidación:** esta es mayor en el producto A que en el B porque al vincularse con lo que ha quedado en poder de los diversos factores, por el mismo efecto

de acumulación en la formación de precios, esto sucede con mayor impacto en el caso del producto A donde el minorista recarga el porcentaje mayor de toda la cadena de producción y comercialización sobre un valor con gran acumulación en su base.

- ✓ En el producto B, el factor que participa en mayor medida en la formación del precio, lo hace en una etapa temprana donde aún no ha habido acumulación de bases.

Para concluir, se puede observar que ambos productos incrementaron sus precios en igual magnitud por efecto del impuesto (\$141,84), pero este incremento que sufre el precio difiere en su composición de impuesto propiamente dicho y de beneficios de los distintos agentes económicos.

### 3.- EL IVA, IMPUESTO NO ACUMULATIVO

“Es característica esencial del Impuesto al Valor Agregado...la fragmentación del valor de los bienes y servicios que se enajenan o se prestan, respectivamente, para someterlos a impuesto en cada una de las etapas de negociación de dichos bienes y servicios, en forma tal que en la etapa final quede gravado el valor total de los bienes y servicios y nada más que dicho valor, sin duplicaciones o superposiciones, y en cada etapa sólo el valor agregado en la misma al valor acumulado en las etapas anteriores.”<sup>22</sup>

Para entender claramente su funcionamiento, desarrollaremos un ejemplo, donde suponemos transacciones que comienzan en la etapa primaria hasta llegar al consumidor final.

---

<sup>22</sup> JARACH, Dino, Finanzas Públicas y Derecho Tributario, Editorial Cangallo, pág. 839.

Etapa	Precio de Venta neto de impuesto	Valor agregado en cada etapa	Impuesto recaudado			
			Por la venta		Por la Compra	Ingresos en el Fisco
PRIMARIA	\$10.000	\$10.000	\$10.000 X 21%=	\$2.100	\$0	\$2.100
MANUFACTURERA	\$15.000	\$5.000	\$15.000 X 21%=	\$3.150	\$(2.100)	\$1.050
DIST. MAYORISTA	\$25.000	\$10.000	\$25.000 X 21%=	\$5.250	\$(3.150)	\$2.100
DIST. MINORISTA	\$30.000	\$5.000	\$30.000 X 21%=	<b>\$6.300</b>	\$(5.250)	\$1.050
CONS. FINAL	\$30.000	-	-	-	-	<b>\$6.300</b>

- ✓ El impuesto ingresado al Fisco es de \$6.300.
- ✓ El impuesto contenido en la venta del consumidor final y que se traslada a éste es de \$6.300.
- ✓ Por lo tanto, el gravamen soportado por el consumidor final de los bienes será igual al que ingrese en el Fisco.
- ✓ Sólo se ha gravado el valor agregado final:  

$$\$10.000 + \$5.000 + \$10.000 + \$5.000 = \$30.000 \times 21\% = \$6.300$$

### El efecto de las exenciones

Al establecerse exenciones lo que se pretende es beneficiar a determinado sector de la economía o determinado consumo de un bien, con la intención de atenuar la regresividad pero, las exenciones no siempre provocarán el beneficio que se busca, es más, puede provocar el efecto contrario, generando incremento de costos, aumento de precios y mayor recaudación.

Un ejemplo, se da con los vendedores de diarios y revistas. Rubro en el que la venta del distribuidor al canillita está alcanzada por el IVA, y la venta que los canillitas realizan al público está exenta. Por tratarse de bienes cuyos precios son

fijados por las empresas editoras, los canillitas no pueden trasladar el impuesto contenido en las compras al precio final del producto.

En el IVA, una exención produce que se rompa la cadena, que algún agente económico quede fuera del esquema y esto significa que no hay crédito ni reembolso por el impuesto que pagan por sus insumos a menos que se le brinde al proveedor la posibilidad de computar el crédito vinculado, por ello gran parte de la doctrina señala: "...a las exenciones como la principal causa de los efectos acumulativos del IVA al interrumpir la cadena de débitos y créditos en el transcurso del proceso productivo."<sup>23</sup>

### **El efecto del Monotributo**

El Régimen Simplificado o Monotributo, es un sistema de recaudación desarrollado por la AFIP para pequeños contribuyentes, que consiste en un pago fijo mensual dividido por categorías, dependiendo de la actividad desarrollada por el contribuyente (actividades de servicios o comerciales-industriales). Las categorías se rigen por diversas variables, como la cantidad de metros cuadrados (m<sup>2</sup>) ocupados en la atención al público, los ingresos mensuales y los kw de energía eléctrica consumidos, el pago de alquileres devengados, el costo promedio de lo que se vende y si se tiene o no empleados y cuantos.

Este sistema incluye tres partes: una impositiva, en la que pagamos el Impuesto a las Ganancias y el IVA, otra de Seguridad Social, donde realizamos el Aporte Jubilatorio, y la tercera, que es una porción de la cuota destinada al sistema de Obras Sociales.

El Régimen Simplificado fue concebido con la intención de optimizar los recursos de la Administración Tributaria, promover la incorporación al sistema de

---

<sup>23</sup> MARCHEVSKY, Rubén Alberto, op. cit., pág. 66.

contribuyentes que operan en la economía informal, y también reducir la presión fiscal indirecta y el costo de cumplimiento de las obligaciones tributarias, pero como efecto colateral terminó acentuando la acumulación del IVA, ya que cuando un monotributista comercializa con mercaderías que han sido adquiridas a proveedores que revisten la calidad de responsables inscriptos, el IVA pasa a ser parte del costo del bien por no poder trasladarse al cliente para que constituya un crédito fiscal. Razón por la cual, en muchos casos conviene a los comerciantes mantenerse en el régimen general.

#### 4.-IMPUESTO A LOS INGRESOS BRUTOS Y TEM, IMPUESTOS ACUMULATIVOS

Los efectos nocivos que para toda economía producen los impuestos acumulativos, como lo son Ingresos Brutos y TEM, ya fueron resaltados por Adam Smith en el siglo XVI, al decir que: "...uno de esta clase, la Alcabala, implicó la ruina de las colonias españolas en América"<sup>24</sup>.

En estos gravámenes plurifásicos, sus efectos piramidales se ven incididos por tres conceptos distintos: por el valor agregado; por la alícuota impuesta y por el número de etapas

El valor agregado en cada fase depende de la importancia de la actividad económica propia de ella y no es susceptible de limitación alguna salvo aquellas establecidas por las reglas del mercado. Este factor, al depender solo de las condiciones del mercado no es fácilmente controlable, por ello el interés tributario debería ponerse sobre fases y tasas, y en la temible potenciación que genera su vinculación.

Al momento de ser creados estos tributos primaba la idea de desgravar las actividades económicas de base. Sin embargo, empujada por las necesidades del tesoro, la legislación fue planteando nuevas tasas y cada vez mayores,

---

<sup>24</sup> FENOCHIETTO, Ricardo, op. cit., pág.569.

Además de esa expansión de tasas, la imposición fue paulatinamente cubriendo nuevas etapas, en un continuo desplazamiento hacia el sector productivo de base.

Estos impuestos, por sus características de plurifásicos y acumulativos, producen además efectos sobre el comercio internacional, debido su carencia de neutralidad:

- Se incorporan al costo de los bienes exportados, haciéndolos perder competitividad en los mercados internacionales.
- Actúan como un verdadero subsidio a los bienes importados desde otros países que no establecen este tipo de impuestos, los que compiten con los nacionales con una ventaja adicional en los mercados internos.

Sumando a lo expuesto, el TEM además supone una doble imposición, ya que como habíamos dicho en el segundo capítulo, se aplica sobre la misma base imponible que el Impuesto a los Ingresos Brutos, acrecentando los precios de los bienes y servicios a los que son trasladados estos impuestos para terminar siendo soportados por los consumidores y violando un principio tributario constitucional.

## CONCLUSIÓN

Al haber desarrollado ya estos dos efectos económicos nocivos que generan la imposición indirecta al consumo y que como hemos visto el sistema tributario argentino no ha sido la excepción. Muy por el contrario, tanto el Estado Nacional, como la provincia y el municipio, se valen de estas situaciones para garantizarse la recaudación, ya que las estructuras de estos tributos les permiten alcanzar a un mayor número de contribuyentes y terminaron siendo los pilares en los ingresos fiscales.

Si hablamos del IVA, notamos que los esfuerzos por frenar la regresividad del impuesto a través de aplicar exenciones a algunos bienes de primera necesidad y/o esenciales, reducir las alícuotas de otros e implementar el régimen monotributista, no ha devenido en otra cosa más que en la acumulación del tributo en las etapas exentas o sujetas al monotributo. Entonces, ¿qué solución se podría proponer?

Como analizamos en el capítulo tercero, un impuesto sobre el consumo directo de los hogares sería, un gravamen mucho más justo donde se eliminaría la regresividad, pero se tornaría dificultoso su sostenimiento, desde la óptica de su administración.

Entre las soluciones propuestas por la doctrina, se encuentra la creación de un IVA progresivo. Esta alternativa ha sido elaborada por el licenciado en Economía y especialista en Finanzas Públicas, Alfredo Iñiguez. El plantea lograr este objetivo: "...mediante una combinación de medidas de política tributaria y política social. Las medidas de política tributaria tienen en este caso como objetivo acentuar la

diferenciación en la imposición de los bienes y servicios para conformar tres grandes grupos:

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

Las medidas de política social tienen, a su vez, como objetivo mejorar el ingreso disponible de los sectores más vulnerables de la sociedad...”<sup>25</sup>

Rubén Marchevsky, por su parte considera que: “A corto o mediano plazo tendría que estudiarse la implementación de una tarjeta de consumo, disponible para los sujetos que se disponga beneficiar (asalariados, monotributistas, beneficiarios de planes sociales, jubilados, etc) y hasta los montos que supongan consumos de los primeros deciles o de los que se determine alcanzar, que según su composición familiar e ingresos personales permita acceder mensualmente a un recupero ágil del gravamen en todo o en parte. Ya existen bases de datos personalizadas y por lo tanto se puede avanzar en la identificación de los posibles beneficiarios. Depende del método que se adopte puede, o no, haber reparos a la posible vulneración de la intimidad de los sujetos consumidores.

Esta tarjeta no sería de compra ni de crédito sino que sólo tendría efectos fiscales y además forzaría la declaración de la operación por parte del vendedor aunque la venta sea en efectivo. Se podrán establecer la devolución del IVA a partir de mínimos no imponibles, montos adicionales de asignación de gastos por cónyuge y por hijos, etc. como ocurre en cualquier impuesto personalizado.”<sup>26</sup>

---

<sup>25</sup> IÑIGUEZ, Alfredo. IVA Progresivo, ¿La Más Maravillosa Música?, en “Voces en el Fénix” (Buenos Aires, 2012), Año 2, N°14

<sup>26</sup> MARCHEVSKY, Rubén, El IVA del Siglo XXI: Un Impuesto Progresivo, XLII Jornadas Tributarias, (Mar del Plata, 2013).

Como vemos ambas alternativas harían del IVA un tributo progresivo, aunque consideramos que el planteo de Marchevsky sería más eficiente ya que se orienta a solucionar las dificultades de administración que como dijimos anteriormente supone la creación de un impuesto directo al consumo. La desventaja es que requiere un alto nivel tecnológico y que esta tecnología esté al alcance de todos los niveles sociales, lo que en nuestro país sería muy difícil de alcanzar.

Por otro lado si analizamos el caso del Impuesto a los Ingresos Brutos y su “mellizo” el TEM, hemos podido ver claramente el carácter regresivo y acumulativo que ambos tributos tienen, y que por ello en los países más desarrollados se los ha reemplazado o directamente nunca se los implementó. Pero ¿qué lleva a las provincias a mantenerlos? Si vemos el caso de los Ingresos Brutos en Tucumán, La Gaceta publicó recientemente un informe de la consultora NOAnomics la que ha determinado que: “La recaudación de impuestos provinciales creció en Tucumán por encima de la media nacional. Los ingresos de la Dirección General de Rentas se expandieron en un 38%, cinco puntos porcentuales más que el promedio de recaudación de las provincias. Pero, además Ingresos Brutos sigue siendo el impuesto en el que se asienta la política tributaria de las jurisdicciones subnacionales. En el caso tucumano, ese tributo creció un 39%, sólo por debajo del aumento que experimentó Neuquén (42%) y muy por encima de Tierra del Fuego (14%).”<sup>27</sup> Como vemos, en la recaudación de nuestra provincia este tributo es un pilar fundamental y por ello es imposible que vaya a ser eliminado.

Esta situación sobre el Impuesto a los Ingresos Brutos se replica en todo el país, es por ello que en el XV Congreso Tributario organizado por el Consejo profesional de Ciencias Económicas, realizado en la primera semana de Octubre de este año, se ha presentado una alternativa para este impuesto, el IVA Provincial<sup>28</sup>.

---

<sup>27</sup> “Tucumán Recauda Más por Ingresos Brutos”, en internet: [www.lagaceta.com](http://www.lagaceta.com), (Tucumán, 14/06/2015).

<sup>28</sup> IVA Provincial, ¿Una Alternativa para Reducir Impuestos cada vez más Pesados?, en internet: [www.iprofesional.com](http://www.iprofesional.com), (Buenos Aires, 9/10/ 2015)

El planteo es que un IVA provincial con una alícuota de entre 10 y 12% permitiría -sin elevar la presión tributaria- eliminar aquel impuesto. Si la alícuota fuera del 17%, habría que bajar el IVA nacional y sólo coparticiparlo con las provincias chicas. El sistema se instrumentaría, a través del convenio multilateral entre provincias. La idea tiene como base la experiencia brasileña, y plantea que un IVA provincial eliminaría los "efectos distorsivos" de Ingresos Brutos. Sin embargo, entre las desventajas se encuentra el hecho que se debe instrumentar con un acuerdo entre las provincias.

Sólo sería viable en un esquema diferente de coparticipación, porque de lo contrario el riesgo es, que caiga la recaudación, por lo tanto, hay que garantizar una mejor distribución primaria, y que se aplique sólo en la etapa del consumo.

El impuesto se comportaría igual que si aplicáramos un impuesto a las ventas finales. Como tendría igual mecanismo de créditos y débitos que el IVA nacional, cada actor necesitaría factura y eso generaría un esquema de autocontrol y reduciría las posibilidades de evasión.

Un IVA provincial solucionaría esos problemas, que se agravan cuando hay agentes de percepción de por medio. Pero para instrumentarlo se requiere de grandes acuerdos políticos, ya que si el acuerdo fuera sólo entre algunas provincias, los contribuyentes que trabajan en varios distritos terminarían tributando impuestos distintos con bases imponibles diferentes. La otra traba sería de orden constitucional, porque el nuevo impuesto sería análogo al IVA nacional y las provincias no pueden sancionar impuestos con bases parecidas a la Nación. En el caso de Ingresos Brutos, hubo un acuerdo político en 1988 y se estableció que era constitucional, por eso lo deben discutir y consensuar todos los estados.

En el caso del TEM resulta redundante objetar su existencia, ya que como hemos analizado durante el desarrollo del Seminario, este tributo implica una doble imposición, lo que ha llevado a muchos contribuyentes a no pagarlos hasta tanto no

sean intimados por la Municipalidad contando con que cuando eso suceda podrán adherirse a un plan de pagos, lo que pone de manifiesto como este sistema tributario lleva a los contribuyentes a vivir por fuera de la ley, para poder seguir desarrollando sus actividades.

Es por todo esto que la doctrina es coincidente en repetir hasta el cansancio la enorme necesidad de discutir el Sistema Tributario de nuestro país, ya que el que tenemos atenta contra los principios constitucionales que debería preservar.

La cuestión de la regresividad del sistema tributario debe ser encarada por razones de equidad, porque atenta contra el cumplimiento voluntario de las obligaciones impositivas y tiene también impactos económicos muy negativos (sobre el nivel de la demanda interna y sobre la inversión, entre otros).

Sólo podrá lograrse rediseñando el sistema, de modo de corregir su alta dependencia respecto de los impuestos generales al consumo y expandir la recaudación entre las cargas claramente “progresivas” (en especial, las que recaen sobre las ganancias de las personas físicas, los bienes personales y otras patrimoniales). La eliminación de su sesgo “anticonsumo”, junto con un tratamiento más favorable a los pequeños contribuyentes en el impuesto a las ganancias, deberían constituir además incentivos significativos a favor de la creación de empleo y de su adecuado registro. Será también indispensable remover las excepciones tributarias que no encuentren el debido sustento en términos de política pública y los regímenes de promoción más irracionales y/o ilegítimos, para tornar más justo al sistema. La mejora de la administración proveería entonces, como ya se señaló, mayor equidad.

Otra cuestión importante por alcanzar es la simplicidad. La que puede lograrse a través de cinco caminos principales: i) la eliminación de la doble tributación y la simplificación normativa posible en los impuestos vigentes; ii) la reducción y/o sustitución eventual y gradual de los tributos extraordinarios adoptados durante las crisis; iii) la distribución de potestades entre niveles de gobierno para facilitar la armonización tributaria, limitando la heterogeneidad de las bases

impositivas; iv) regímenes simplificados, por impuesto, para los pequeños contribuyentes y las Pymes; y v) una coordinación más efectiva entre las administraciones que incluya, entre los objetivos relevantes, un mejor servicio al contribuyente.

Por otro lado está la cuestión de alcanzar correspondencia fiscal, esto consiste en que cada nivel de gobierno recaude los impuestos suficientes para financiar el gasto que realiza, lo que puede lograrse descentralizando recursos de forma tal que la gestión tributaria de las provincias y municipios guarde mayor consistencia con sus responsabilidades de gasto. Procesos de reforma de esta envergadura sólo puede alcanzarse por etapas, de modo gradual. El objetivo de modificar sustancialmente la correspondencia fiscal no puede tener un horizonte inferior a una década, bajo el supuesto de fuerte vocación reformista en la dirigencia política provincial y nacional y de ausencia de grandes desequilibrios macroeconómicos que puedan afectar este proceso de la reformas.

Para terminar queremos expresar nuestro deseo de que los dirigentes nacionales y provinciales recientemente elegidos tengan la voluntad política para unir esfuerzos en llevar adelante estos cambios en la tributación, que viene siendo un reclamo desde hace muchos años por parte de los Consejos de Profesionales en Ciencias Económicas, la Cámara de Comercio Argentina, las organizaciones no gubernamentales de defensa de los consumidores e incluso los sindicatos.

## **INDICE BIBLIOGRAFICO**

### **a) General:**

FENOCHIETTO, Ricardo, Economía del Sector Público, Editorial La Ley, (Buenos Aires, 2006).

\_\_\_\_\_, Impuesto al Valor Agregado, Editorial La Ley, (Buenos Aires, 2007).

IMPOSICIÓN A LOS CONSUMOS, Cuadernillo de Teoría para el cursado de la materia Impuestos al Consumo, Facultad de Ciencias Económicas, UNT, (Tucumán, 2013).

JARACH, Dino, Finanzas Públicas y Derecho Tributario, Editorial Abeledo - Perrot, (Buenos Aires, 1996).

### **b) Especiales:**

CÓDIGO TRIBUTARIO MUNICIPAL, Ordenanza N° 4.536/2013.

CÓDIGO TRIBUTARIO PROVINCIAL, Ley N° 8.240 (b.o. 09/02/2010).

CONSTITUCIÓN DE LA NACIÓN ARGENTINA, (1994).

MARCHEVSKY, Rubén Alberto, Impuesto al Valor Agregado, 1ra. Edición, Editorial Errepar S.A., (Buenos Aires, 2006).

c) **Otras Publicaciones:**

Fallo “González Alzaga, Martín Bosco c/Provincia de Buenos Aires y otros s/Inconstitucionalidad”. CSJN, 21/12/1999.

Fallo “Los Quilmes S.A. vs. Municipalidad de San Miguel de Tucumán”, Sala I° de la Cámara en lo Contencioso-Administrativo de la Provincia de Tucumán, Causa 805/97.

IÑIGUEZ, Alfredo, “IVA Progresivo ¿La Más Maravillosa Música?”, en “Voces en el Fénix”, (Buenos Aires, 2012), Año 2, N°14.

Ley de Coparticipación de Recursos Fiscales, N° 23.548, (t.o. 1988).

MARCHEVSKY, Rubén Alberto, “IVA del Siglo XXI, un Impuesto Progresivo”, en “XLII Jornadas Tributarias Nacionales”, (Mar del Plata, 2013).

“Canasta Básica Alimentaria (CBA) y Canasta Básica Total (CBT), para la Ciudad Autónoma de Buenos Aires”, Junio 2015, en internet: [www.fiel.org](http://www.fiel.org), (25/09/2015).

“El peso del IVA”, en internet: [www.bbc.com](http://www.bbc.com), (27/07/2015).

“¿En Qué Países de América Latina se paga más IVA?”, en internet: [www.lanacion.com](http://www.lanacion.com) /Economía, (15/09/2015).

Encuesta Nacional de Gastos de los Hogares, 2012/2013, en internet:  
[www.indec.gov.ar](http://www.indec.gov.ar), (20/09/2015).

“IVA, Alícuotas Generales”, en internet: [www.ciat.org](http://www.ciat.org), (17/09/2015).

“IVA Provincial, ¿Una Alternativa para Reducir Impuestos cada vez más Pesados?”, en internet: [www.iprofesional.com](http://www.iprofesional.com), (Buenos Aires, 9/10/2015).

“Tucumán Recauda Más por Ingresos Brutos”, en internet:  
[www.lagaceta.com](http://www.lagaceta.com), (Tucumán, 14/06/2015).

## ÍNDICE

	Pág.
<b>Prólogo .....</b>	<b>1</b>

### CAPITULO I

#### Los Tributos en General

1- Concepto y clases de tributos .....	3
2- Principios de la imposición y su relación con la Constitución Nacional.....	4
3- El sistema tributario argentino .....	6
4- Características de los impuestos .....	8
5- Clasificación de los impuestos .....	9

### CAPITULO II

#### Impuestos al Consumo

1- Definiciones .....	14
2- Modalidades tributarias .....	16
3- Ventajas y desventajas .....	22
4- Impuestos al consumo en América Latina y el mundo .....	24
5- IVA, Impuesto a los Ingresos Brutos y TEM .....	28

### **CAPITULO III**

#### **EFEECTO REGRESIVO DE LOS IMPUESTOS AL CONSUMO**

1- ¿En qué consiste el efecto regresivo? .....	34
2- Consecuencias sobre el consumo de bienes y de servicios .....	37
3- Las formas de determinar el monto de los impuestos y su relación con la regresividad .....	44
4- IVA, Impuesto a los Ingresos Brutos y TEM, tributos regresivo .....	47

### **CAPITULO IV**

#### **EFEECTO ACUMULACIÓN**

1- ¿Qué es la acumulación en los impuestos? .....	49
2- Piramidación y falta de proporcionalidad .....	52
3- El IVA, impuesto no acumulativo .....	55
4- Impuesto a los Ingresos Brutos y TEM, impuestos acumulativos.....	58
<b>Conclusión</b> .....	60
<b>Índice Bibliográfico</b> .....	66
<b>Índice</b> .....	6