



UNIVERSIDAD  
NACIONAL  
DE LA PLATA

CEFIP - INSTITUTO DE INVESTIGACIONES ECONÓMICAS

---

## Documentos de Trabajo

---

# ¿Sobre quienes recae la carga del impuesto al valor agregado?

Marcelo Garriga y Josefina Gaskin

Documento de Trabajo Nro. 44

Mayo 2023

ISSN 2618-4400

[www.mfp.econo.unlp.edu.ar](http://www.mfp.econo.unlp.edu.ar)

## **Serie Documentos de Trabajo del CEFIP**

Staff Editorial  
Mg. Marcelo Garriga  
Dra. Natalia Porto  
Mg. Walter Rosales

Edición: Centro de Estudios en Finanzas Públicas  
Instituto de Investigaciones Económicas  
Facultad de Ciencias Económicas - UNLP  
Calle 6 N° 777, 4° Piso, oficina 411  
La Plata (1900) Buenos Aires  
[magisterfp@depeco.econo.unlp.edu.ar](mailto:magisterfp@depeco.econo.unlp.edu.ar)  
ISSN 2618-4400

# ¿Sobre quienes recae la carga del impuesto al valor agregado?

Marcelo Garriga y Josefina Gaskin.

CEFIP-IIIE-FCE-UNLP

## Resumen

El objetivo de este trabajo es estudiar el impacto distributivo del impuesto al valor agregado en Argentina bajo distintos supuestos de traslación. El tributo está diseñado de manera tal que existe un conjunto de bienes exentos y otros a tasa reducida para mejorar su incidencia distributiva. Los resultados muestran que los bienes exentos, cuyo objetivo básico es beneficiar a los más pobres, son regresivos, contrariamente a lo que se esperaría. Por su parte, los bienes gravados a tasa reducida son progresivos, pero pro-ricos, es decir con fuertes filtraciones hacia los deciles más ricos. Ambas políticas tienen un alto costo fiscal (1,18% del PBI), afectan la asignación de recursos y complican la administración tributaria. Cuando se incorpora al análisis la informalidad y la evasión de los comercios más pequeños, donde compran relativamente más los más pobres, el impuesto se hace más progresivo (Bachas et al. 2020). Sin embargo, se complejiza el análisis cuando ante variaciones en las tasas de IVA los precios no se comportan de manera homogénea entre los comercios de distintos tamaños (Benzarti et al. 2022). Como surge del análisis de la ENGHo 2017/2018, los más pobres adquieren más bienes en comercios de cercanía (vs las grandes cadenas de supermercados) donde bajan menos los precios ante reducciones del impuesto y crecen más cuando suben las tasas impositivas, lo que hace que el impacto distributivo del IVA sea más regresivo.

Códigos JEL: H11, H20, H22

Palabras clave: impuesto al valor agregado, incidencia distributiva, encuestas de gastos.

## The burden of value added tax in Argentina

### Abstract

The objective of this paper is to study the distributive impact of the value added tax in Argentina under different translation assumptions. The tax is designed in such a way that there is a set of exempt goods and others at a reduced rate to improve its distributive incidence. The results show that exempt goods, whose basic objective is to benefit the poorest, are regressive, contrary to what would be expected. However, tax goods and services, at a reduced rate are pro-rich but progressive, with strong leaks towards the richest deciles. Both policies have a high fiscal cost (1.18% of GDP), affect the allocation of resources, and complicate tax administration. When the informality

and evasion of smaller businesses, is incorporated into the analysis, the tax becomes more progressive (Bachas et al. 2020). However, the analysis becomes more complex when faced with variations in VAT rates, prices do not behave in a homogeneous manner among businesses of different sizes (Benzarti et al. 2022). As can be seen from the analysis of the ENGHo 2017/2018, the poorest buy more goods in small stores (vs large supermarket chains) where prices fall less when tax cuts and grow more when tax rates rise, which makes that the distributive impact of VAT is more regressive.

JEL Code: H11, H20, H22

Key Words: Value added tax, distributive incidence, expenditure surveys.

## Introducción

El incremento general de precios observado en muchos países desarrollados y en vías de desarrollo, como resultado de la pandemia y de la invasión de Rusia a Ucrania, ha llevado a algunos países a reducir la alícuota del IVA de algunos productos de la canasta básica como una forma de suavizar la situación económica de los grupos más vulnerables<sup>1</sup>. En el mismo sentido, en general los países que gravan el consumo con el impuesto al valor agregado tienen un conjunto de bienes exentos o con tasa reducida para mejorar el impacto distributivo del impuesto. Esto pone en el centro del debate quién efectivamente paga el impuesto y como se ven afectados los consumidores ante subas o bajas del mismo.

En este marco, el desafío de este trabajo es indagar sobre el impacto distributivo del impuesto al valor agregado (IVA) aplicado al caso de Argentina, donde como en la mayoría de los países el impuesto está diseñado a partir de una tasa general y un conjunto de bienes exentos y a tasa reducida. El gobierno nacional es responsable de recaudar alrededor del 80% de los ingresos tributarios del país, siendo el IVA el principal impuesto del sistema tributario. La tarea de analizar el impacto distributivo no es sencilla, como señalan Atkinson y Stiglitz (1980) en el libro clásico sobre finanzas públicas *“One of the most valuable insights that economic analysis has provided in public finance is that the person who effectively pays a tax is not necessarily the person upon whom the tax is levied. To determine the true incidence of a tax or a public project is one of the most difficult, and most important, tasks of public economics.”* Los resultados obtenidos en la literatura sobre la incidencia del impuesto están muy relacionados a los supuestos utilizados: equilibrio parcial o general, competencia o monopolio, un entorno de primer mejor o con distorsiones, corto o largo plazo, los supuestos sobre las elasticidades de oferta y demanda, con o sin evasión, entre otros factores.

En general los trabajos para Argentina suponen que la incidencia del impuesto al valor agregado recae sobre los consumidores y los resultados obtenidos están estrechamente vinculados al indicador de bienestar utilizado. Bajo este análisis tradicional cuando los individuos se ordenan por el ingreso per cápita familiar muestran que el impuesto al valor agregado es claramente regresivo y cuando los individuos se ordenan por el consumo per cápita familiar el impuesto adquiere cierta progresividad. Un supuesto clave detrás de este ejercicio es que el traslado de la variación del impuesto a los precios (*“pass through”*) y la tasa de evasión de cada uno los deciles de la distribución del ingreso o consumo es la misma, aspecto que puede ser muy relevante en los países en desarrollo dado que la evasión y la informalidad es alta y dispar.

En este sentido, Bachas et al. 2020, se preguntan si pueden los impuestos al consumo en los países en desarrollo ser redistributivos. Contrario al consenso general los autores

---

<sup>1</sup> Ver Benzarti et al. 2022.

señalan que gravar al consumo es progresivo si se tiene en cuenta la informalidad en el consumo de las familias. Encuentran que el presupuesto gastado en tiendas informales disminuye con el ingreso, de modo que la tasa impositiva efectiva de un impuesto al consumo aumenta con la renta. Esto le daría una mayor progresividad al impuesto dado que los sectores de menores ingresos comprarían en comercios informales que evaden el impuesto (o directamente no están inscriptos). Según los autores, estos hallazgos implican que la política generalizada de eximir de impuestos a los alimentos (para darle más progresividad) no puede justificarse por motivos de equidad en los países de bajos ingresos.

En otro trabajo, Benzarti et al. 2022, encuentran que en Argentina la reducción temporaria del IVA en el año 2019 redujo los precios de los bienes en una proporción importante del impuesto (60%). Esto confirmaría la hipótesis de que la incidencia sobre los consumidores es alta. Sin embargo, encuentran un comportamiento dispar entre los grandes supermercados y los comercios de cercanía y autoservicios. La existencia de estas asimetrías entre los distintos comercios según el tamaño llevaría a un impacto del IVA diferente teniendo en cuenta los lugares de compra de los deciles de la distribución del ingreso.

En este trabajo se realizan mediciones de incidencia utilizando distintos supuestos a partir de la información de la Encuesta Nacional de Gastos de los Hogares, ENGHo 2017/18, publicada por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censo (INDEC). El resto del trabajo se estructura de la siguiente manera. La sección I describe el IVA en Argentina. La sección II establece los aspectos metodológicos utilizados. En la sección III se presentan los resultados obtenidos para cada uno de los supuestos analizados. Por último, en la sección IV se presentan los comentarios finales.

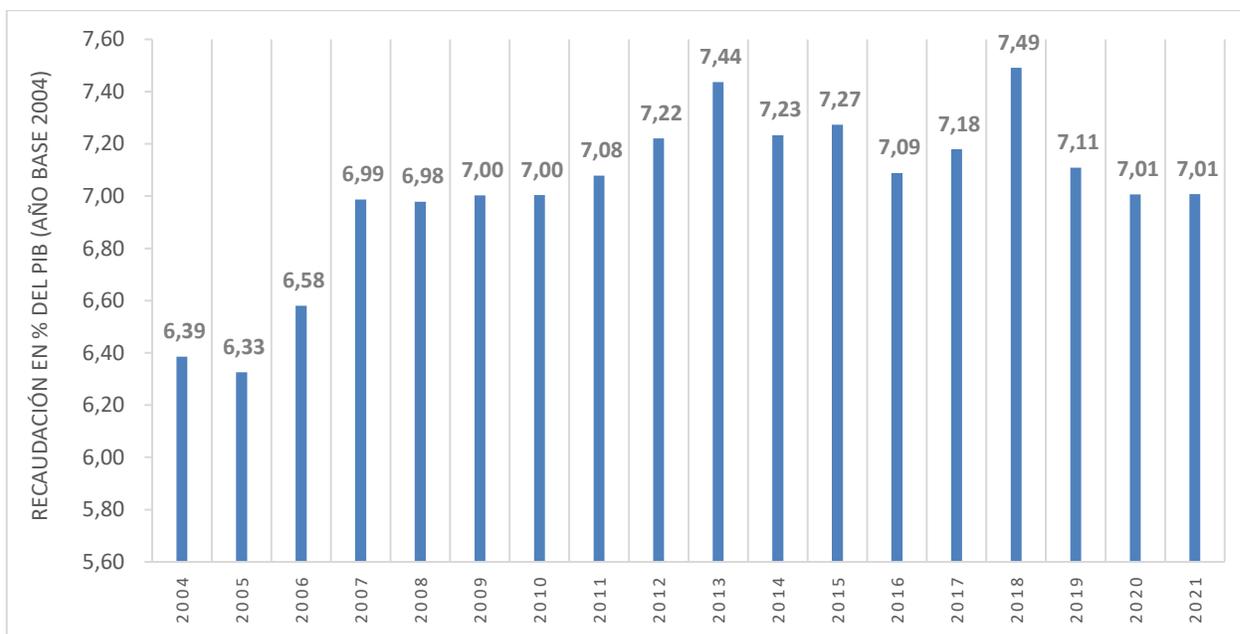
## **I. El impuesto al valor agregado en Argentina**

El impuesto al valor agregado (IVA) es un impuesto indirecto al consumo que grava a todas las ventas, sean estas mayoristas o minoristas, permitiendo deducir los costos de las etapas intermedias. Lo que se encuentra sujeto a imposición es el valor creado en cada una de las etapas de producción, desde la compra de insumos básicos hasta la venta final a un consumidor. La recaudación del IVA vía el mecanismo de débitos y créditos implica que el monto a tributar por dicho impuesto sea aquel que surge de la diferencia entre el monto gravado en la venta (débito) respecto del correspondiente a la compra (crédito), destacando que los precios en ambas operaciones discriminan el IVA (es decir, incluyen de manera explícita el impuesto).

En Argentina, si bien se estableció en el año 1975, solo a partir de la década del 90 se produjo un salto estructural de su importancia recaudatoria, encontrándose en la actualidad en el entorno del 7% del PIB como podemos observar en la Figura 1.

## Figura 1. Evolución de la recaudación del IVA

### En % del PIB



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Dirección Nacional de Investigaciones y Análisis Fiscal – Ministerio de Economía de la Nación.

De la Tabla 1.1 se desprende que aproximadamente un 30% de la recaudación nacional proviene de este impuesto, siendo el de mayor importancia recaudatoria. En comparación con la región de ALC, la recaudación del IVA en el 2020 representaba, en promedio, el 27,5% de los ingresos tributarios totales y el 5,7% del PIB, mientras que la recaudación del IVA en la OCDE alcanzó el 20,3% de los ingresos tributarios totales y el 6,7% del PIB en 2019.<sup>2</sup>

**Tabla 1.1 Recaudación del IVA y total Nacional (en miles de millones de pesos)**

	2018	2019	2020	2021
IVA	1.104,60	1.532,60	1.905,40	3.243,60
Recaudación Nacional	3.382,60	5.023,60	6.635,20	11.004,90
<b>% IVA sobre Recaudación Nacional</b>	<b>32,70%</b>	<b>30,50%</b>	<b>28,70%</b>	<b>29,50%</b>

Fuente: Dirección Nacional de Investigaciones y Análisis Fiscal - Ministerio de Economía de la Nación.

<sup>2</sup> OECD et al. (2022).

De acuerdo al texto ordenado de la Ley N° 23.349, el IVA tiene una alícuota general del 21%, una alícuota incrementada al 27%<sup>3</sup> y una alícuota reducida al 10,5%<sup>4</sup>. También existen bienes exentos, esto implica que las compras de las firmas en la última etapa de la cadena son tratadas como consumidor final. Por lo tanto, las firmas cuyas actividades estén exentas deben contabilizar el IVA pagado al comprar sus insumos como un costo, y no considerarlo crédito fiscal. Estos tratamientos diferenciales podrían fundarse en razones distributivas (por ejemplo en el caso de alimentos, transporte, vivienda), tratarse de la provisión de bienes meritorios (salud, educación, actividades culturales) y por dificultades para su cobro en ciertos sectores (seguros, pequeños contribuyentes).<sup>5</sup> Todo tipo de estructura de exenciones y alícuotas agravadas y reducidas alejan el diseño del impuesto de un esquema neutral entre sectores, aparejando problemas de eficiencia económica y recaudación tributaria. Los problemas en términos de costos administrativos y recaudatorios de los tratamientos especiales del IVA son también analizados ampliamente por la literatura.<sup>6</sup>

Por último, es necesario tener en cuenta que un aspecto relevante en Argentina es que cerca de 1.840.000 unidades económicas<sup>7</sup> son monotributistas, es decir que debido a su tamaño no están obligados a registrarse para el pago del impuesto y en consecuencia están exentos del IVA. Es decir, un comercio que está inscripto en la agencia recaudadora como monotributista, al estar exento del IVA, no debe pagar impuesto en base al valor agregado que genera, pero al comprar el bien que comercializa tiene incorporado el pago del impuesto al valor agregado de las etapas anteriores.

## II. Aspectos metodológicos

El análisis de incidencia de los impuestos requiere, en primer lugar, identificar la unidad de análisis y definir el ordenamiento de acuerdo a algún indicador de bienestar. Respecto a la unidad de análisis, es decir los agentes económicos que soportan la carga del impuesto (o grupo de impuestos) existen dos opciones: el individuo y el hogar. En general, la unidad de análisis de los estudios de incidencia es el individuo. Sin embargo, se reconoce que cada individuo vive en un hogar y que pueden existir economías de escala en la adquisición de un bien o servicio por parte de la familia. Tampoco resultan indiferentes el tamaño y la composición del grupo familiar –cabe esperar que el análisis

---

<sup>3</sup> La alícuota al 27% se aplica principalmente a las ventas de gas, energía eléctrica y aguas reguladas que se efectúen fuera de domicilios destinados exclusivamente a la vivienda, como así también a quienes presten servicios de telecomunicaciones.

<sup>4</sup> En cuanto a la alícuota reducida, esta se aplica sobre carnes, frutas, legumbres, hortalizas, miel, granos, harinas y derivados, servicios de asistencia médica, servicios de transporte, entre otros.

<sup>5</sup> Un argumento para la existencia de tratamientos diferenciales es la existencia de externalidades, aunque la literatura ha reconocido a los impuestos específicos como más eficientes para corregir estas distorsiones. Además, no podría justificarse la existencia de tasas diferenciales a partir de la aplicación de la regla de Ramsey ya que implicaría mayores tasas sobre bienes con menor elasticidad de demanda, lo cual seguramente afectaría negativamente la distribución del ingreso.

<sup>6</sup> La legislación tributaria de IVA en Nueva Zelanda es un caso emblemático, ampliamente citado en la literatura, en donde se prioriza la minimización de los tratamientos diferenciales del impuesto. Reconocido como el país que mejor administra el IVA, en su sistema tributario prácticamente no existen exenciones a dicho impuesto (Dickson y White, 2011).

<sup>7</sup> Censo Nacional Económico (CNE 2020-2021). Resultados provisorios. INDEC

de un hogar integrado únicamente por adultos arrojará resultados diferentes a los de un hogar en que la mayoría sean niños.

Una vez elegida la unidad de análisis, debe definirse el indicador de bienestar utilizado para ordenarla. Este aspecto se vuelve relevante dado que los análisis de incidencia suelen hacerse en términos de presión tributaria, la cual es calculada como el cociente entre el impuesto soportado por el individuo (u hogar) y el indicador de bienestar elegido para el análisis. De esta manera, una subestimación del bienestar del individuo implicaría no sólo la asignación a un percentil menor de ingreso, sino que exageraría la presión tributaria soportada al reducirse el denominador de la misma.

La mayoría de los estudios de incidencia ordenan a los individuos a partir del ingreso corriente (anual o mensual, dependiendo de la fuente de información) agrupándolos en estratos y presentando la carga tributaria en términos relativos al ingreso medio de cada estrato. Sin embargo, el ordenamiento por ingreso corriente puede llevar a resultados sesgados al considerar como “pobres” a individuos que simplemente sufren un shock negativo transitorio (se encuentran desocupados al momento de la encuesta), o que se encuentran en un período del ciclo de vida donde sus ingresos son bajos. De acuerdo con una visión intertemporal del consumo, los individuos tienen la posibilidad de trasladar consumo entre períodos, por lo cual su bienestar estará más relacionado con alguna medida de ingreso permanente que con el ingreso corriente.

Es por ello que se han propuesto distintas formas de estimar variables aproximadas de ingreso permanente. Una aproximación por el lado de las fuentes consiste en sumar los ingresos provenientes del trabajo recibidos a lo largo de toda la vida, más los regalos y herencias recibidos. En este caso, es necesario hacer una predicción de los ingresos del individuo a lo largo del tiempo. Alternativamente, por el lado de los usos, consiste en sumar al consumo corriente las herencias y regalos que recibe el individuo<sup>8</sup>.

En el caso extremo, el consumo es una proporción constante del ingreso permanente, por lo que, ignorando las herencias y regalos, el ordenamiento por consumo corriente es una buena aproximación del ordenamiento por ingreso permanente.

Considerando lo anterior, en la Tabla 2.1. se presentan los indicadores de bienestar para Argentina correspondientes al año 2017/2018. Puede observarse que la distribución de acuerdo con el consumo per cápita familiar<sup>9</sup> (cpcf) resulta más igualitaria que la del ingreso per cápita familiar (ipcf).

---

<sup>8</sup> Haig-Simons income definition

<sup>9</sup> Se utilizará la variable de gasto registrada en la ENGHo como una aproximación del consumo de bienes y servicios. Se estima la variable de consumo siguiendo la metodología planteada por Alejo, Bracco y Benzaquén, 2017.

**Tabla 2.1: Distribución del bienestar por deciles.**

Participación		
Deciles	ipcf	cpcf
1	1,64	1,81
2	3,02	3,07
3	4,11	4,13
4	5,29	5,20
5	6,56	6,44
6	7,95	7,93
7	9,68	9,85
8	12,23	12,60
9	16,73	17,10
10	32,79	31,86
Índices de Desigualdad		
Gini	0,442	0,436
Coef. Var.	1,306	0,956
Theil	0,373	0,330
Atkinson		
$\alpha = 0.5$	0,164	0,153

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la ENGHo 2017/2018

En segundo lugar, se deben establecer los supuestos de traslación, es decir identificar a los agentes económicos que cargan con el costo del impuesto. Como consecuencia de cambios en la conducta de los individuos, que a su vez implican modificaciones en las cantidades y precios de equilibrio, la incidencia económica puede no necesariamente coincidir con el responsable legal del impuesto. Existen dos enfoques diferentes para distribuir la carga impositiva entre los individuos. El más sofisticado se basa en modelos de equilibrio general computable (EGC), que requieren de información microeconómica sobre las elasticidades de oferta y demanda de los bienes y sobre los factores de producción, y de un conjunto de parámetros que resultan difíciles de obtener.<sup>10</sup> Una de las principales ventajas de este método es que refleja la interacción simultánea entre las cargas de los impuestos y que computa el efecto total de un impuesto sobre el bienestar de un individuo.

Otro enfoque, generalmente aplicado para analizar la distribución de la carga impositiva, es el de los supuestos de traslación (ST) ad hoc acerca de la distribución de las cargas tributarias de los distintos impuestos, ya sea sobre los usos o sobre las fuentes de ingreso, también denominado enfoque de equilibrio parcial. Dichos supuestos se

<sup>10</sup> Véase Shoven and Whalley (1992).

realizan teniendo en cuenta principalmente la evidencia empírica disponible acerca de las elasticidades de oferta y demanda de los bienes y factores gravados.

En tercer lugar, es necesario identificar las fuentes de información que serán utilizadas para realizar las estimaciones de incidencia, para llevar a cabo la investigación propuesta se utilizó primariamente los datos provenientes de la Encuesta Nacional de Gasto de los Hogares (ENGHo) realizada por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC), correspondiente al año 2017/2018. Este tipo de encuestas permiten obtener información sobre la conformación de las familias, conocer sus características demográficas y socioeconómicas, obtener sus ingresos y niveles de consumo y determinar la conformación de la canasta de consumo, como así también los medios de pago utilizados y los lugares de compra, lo cual permite realizar un análisis desagregado de la carga del IVA.

Finalmente, una cuestión relevante, asociada al uso de datos de ingresos y consumos declarados en encuestas, tiene que ver con la sub-declaración de los mismos. Si bien la sub-declaración de ingresos en las encuestas es un problema importante para la medición de la desigualdad, es probable que su impacto sobre un estudio de incidencia como el presente no sea muy relevante si el sesgo es similar entre deciles. Por lo tanto, se utilizan los datos de las encuestas sin realizar ajuste por sub-declaración.

En este trabajo se tiene una especial preocupación por los supuestos implícitos generalmente utilizado en el enfoque de equilibrio parcial vinculados a los supuestos de traslación. Un aspecto clave que se incorpora al análisis es la existencia de una tasa de evasión positiva o de mercados informales, lo cual tiene impacto diferencial sobre la carga tributaria de los distintos deciles de la distribución del ingreso y en consecuencia sobre la incidencia del impuesto analizado. También se analiza el comportamiento de la oferta según el tamaño y el poder de mercado de los comercios, el grado de traslación de los impuestos a los consumidores, la importancia redistributiva de la existencia de bienes exentos y bienes a tasa reducida, entre otros.

### **III. Resultados de incidencia distributiva**

#### **A. Análisis tradicional de incidencia**

En un enfoque tradicional, el supuesto de traslación utilizado es que el impuesto recae totalmente sobre los consumidores<sup>11</sup>. De este modo, se asigna a cada familia el pago del IVA de acuerdo al consumo de bienes reflejado en la ENGHo, considerando las actividades alcanzadas, alícuotas y exenciones vigentes<sup>12</sup>. Los resultados del ejercicio de

---

<sup>11</sup> Se supone la existencia de mercados competitivos con ofertas de largo plazo perfectamente elásticas con costos marginales constantes, de esta manera los precios de los bienes pagados por los consumidores aumentan en el monto total del impuesto, trasladando en consecuencia sobre los mismos la totalidad de la carga impositiva.

<sup>12</sup> La estimación se realiza a partir de la canasta de bienes y servicios consumidos por cada una de las familias y las alícuotas vigentes del impuesto. De esta manera se calcula el monto total pagado por deciles en concepto de impuesto al valor agregado. En la ENGHo se reflejan los precios finales de los bienes y servicios consumidos de modo que, suponiendo

incidencia del IVA para el ejercicio 2021, utilizando los supuestos “tradicionales”, se presentan a continuación:

**Tabla 3.1: Incidencia distributiva del IVA - Análisis tradicional**

Ordenamiento por ingreso per cápita familiar				
Deciles	IVA millones \$	IVA % (a)	Ingreso % (b)	Presión (a)/(b)
1	112.367	3,46	1,64	2,11
2	140.637	4,34	3,02	1,44
3	161.148	4,97	4,11	1,21
4	199.523	6,15	5,29	1,16
5	250.189	7,71	6,56	1,18
6	271.059	8,36	7,95	1,05
7	324.643	10,01	9,68	1,03
8	396.525	12,22	12,23	1,00
9	526.872	16,24	16,73	0,97
10	860.646	26,53	32,79	0,81
<b>Total</b>	<b>3.243.608</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	

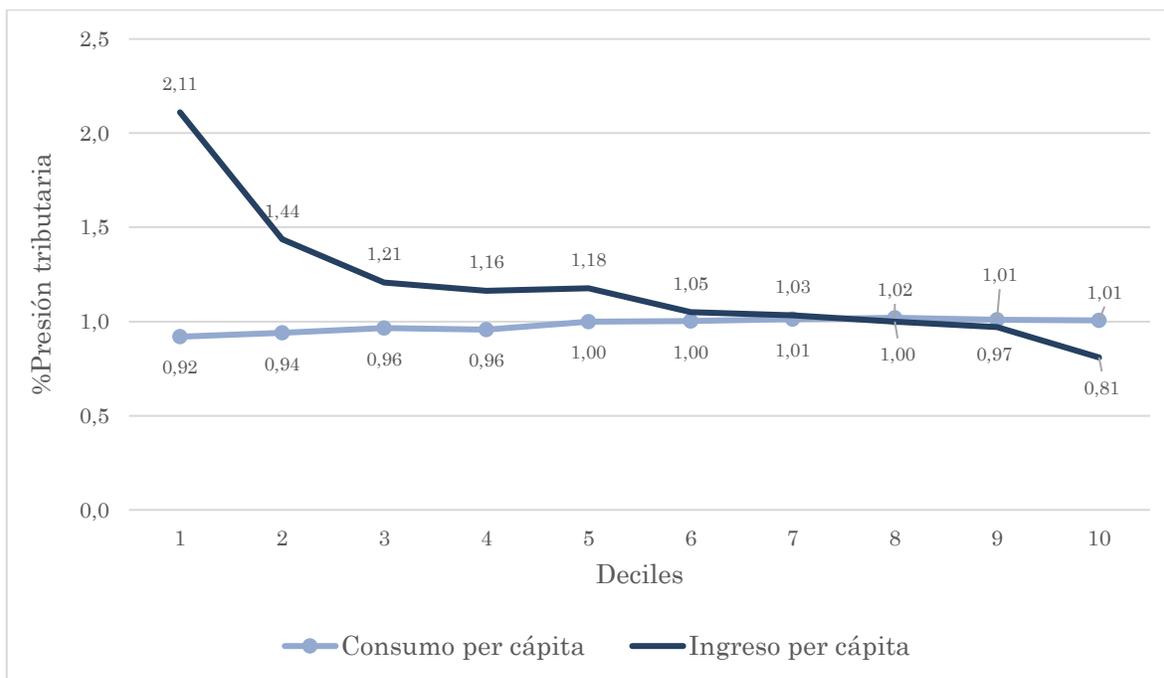
Fuente: Elaboración propia en base a datos de la ENGHo 2017/2018

Ordenamiento por consumo per cápita familiar				
Deciles	IVA millones \$	IVA % (a)	Consumo % (b)	Presión (a)/(b)
1	54.010	1,67	1,81	0,92
2	93.537	2,88	3,07	0,94
3	129.284	3,99	4,13	0,96
4	161.388	4,98	5,20	0,96
5	208.671	6,43	6,44	1,00
6	257.782	7,95	7,93	1,00
7	323.209	9,96	9,85	1,01
8	416.828	12,85	12,60	1,02
9	559.640	17,25	17,10	1,01
10	1.039.258	32,04	31,86	1,01
<b>Total</b>	<b>3.243.608</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la ENGHo 2017/2018

que un bien es gravado a la tasa general del 21% para estimar cuánto IVA paga se calcula: precio \* tasa general/(1+tasa general)

**Figura 3.1: Incidencia distributiva del IVA - Análisis tradicional**



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la ENGHo 2017/2018

Nota: Esta figura muestra la presión tributaria del IVA de los distintos deciles utilizando como indicadores de bienestar el ingreso per cápita familiar (línea azul) y el consumo per cápita familiar (línea gris). Se observa que el IVA es regresivo cuando el indicador de bienestar es el ingreso per cápita (la presión tributaria disminuye a lo largo de los deciles) y suavemente progresivo cuando el indicador de bienestar es el consumo per cápita (la presión tributaria aumenta).

Bajo estos supuestos “tradicionales”, se observa que el IVA es claramente regresivo cuando se utiliza el ingreso per cápita familiar como indicador de bienestar (la presión tributaria disminuye hacia los deciles más altos), consistente con los trabajos realizados para Argentina<sup>13</sup>. Los individuos de menores recursos gastan todo su ingreso, esencialmente porque presentan una baja tasa de ahorro y, por lo tanto, están más fuertemente gravados.

Un resultado distinto se muestra en el caso que se utiliza el consumo per cápita familiar. La presión tributaria del IVA se vuelve proporcional en el centro de la distribución y ligeramente progresivo en las colas, dado que parte de la canasta de bienes y servicios básicos está exenta o paga tasas reducidas, la cual debería ser consumida con mayor intensidad por los deciles de menores ingresos<sup>14</sup>.

<sup>13</sup> Véase, por ejemplo, Gasparini (1998) y Fernández Felices, Guardarucci y Puig (2016).

<sup>14</sup> Alastair Thomas (2020) realiza una microsimulación para 27 países mostrando que el IVA para la mayoría de los países, considerando el consumo como indicador de bienestar, es suavemente progresivo (con excepción de Chile, Hungría, Latvia y Nueva Zelanda), debido a la existencia de bienes con tasa reducida y exentos.

En la Tabla 3.2 se muestra la participación en el consumo total de los bienes a tasa general, exentos y a tasa reducida. Se observa que el consumo de bienes exentos es del 7,82 % del total y el de bienes a tasa reducida es del 12,58%.

**Tabla 3.2. Estructura de consumo de bienes gravados a tasa general, reducida y exenta ordenada por deciles. En proporción del consumo total.**

Deciles	Tasa General	Exentos	Tasa Reducida
1	75,49	4,58	19,92
2	77,20	4,67	18,13
3	78,38	5,02	16,61
4	79,68	6,04	14,28
5	80,92	6,37	12,71
6	80,80	6,28	12,92
7	79,57	8,32	12,10
8	81,27	7,56	11,17
9	80,34	9,41	10,24
10	79,18	11,39	9,43
Total	79,60	7,82	12,58

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la ENGHo 2017/2018

Cuando se analiza el impacto por deciles de bienes exentos y a tasa reducida, ver la Tabla 3.3, los resultados son dispares. Los bienes exentos, cuyo objetivo básico es beneficiar a los más pobres, muestran que son regresivos, contrariamente a lo que se esperaría. El decil más pobre consume el 0,7% de bienes exentos y participa del 1,81% del total de consumos de bienes. No hay ninguna razón desde el punto de vista distributivo que justifique su existencia. Por otro lado, el decil más rico consume el 44% de los bienes exentos (y participa del 31,86% del consumo total).

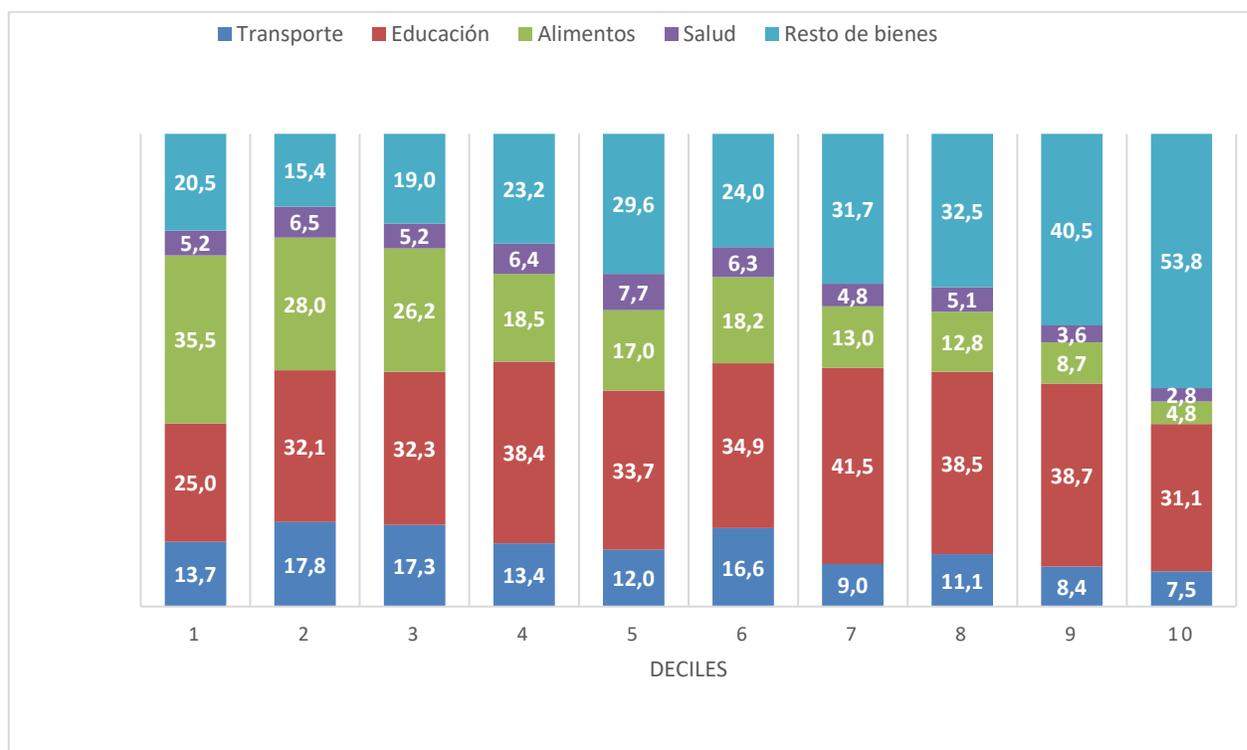
**Tabla 3.3. Estructura de consumo de bienes exentos y gravados a tasa reducida por deciles en proporción al tipo de consumo (total=100)**

Deciles	Consumo Tasa General	Consumo Exentos	Consumo Tasa Reducida	Consumo Per cápita
1	1,58	0,70	2,93	1,81
2	2,85	1,55	4,71	3,07
3	3,83	2,50	5,74	4,13
4	5,12	3,31	6,78	5,20
5	6,33	4,40	7,94	6,44
6	7,98	6,65	8,80	7,93
7	10,05	8,37	10,51	9,85
8	12,77	11,35	12,70	12,60
9	17,67	16,96	15,26	17,10
10	31,82	44,19	24,64	31,86
Total	100,00	100,00	100,00	100,00

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la ENGHo 2017/2018

Al analizar la composición del consumo de bienes exentos a lo largo de la distribución se puede observar en la Figura 3.2 la importancia del rubro alimentos en los deciles más pobres, mientras que en el decil más rico se explica centralmente por los gastos en el “resto de los bienes” (compuesto básicamente por libros, servicio doméstico y cuotas deportivas) y “educación”<sup>15</sup>.

**Figura 3.2: Composición del consumo por tipo de bienes exentos distribuidos por decil**



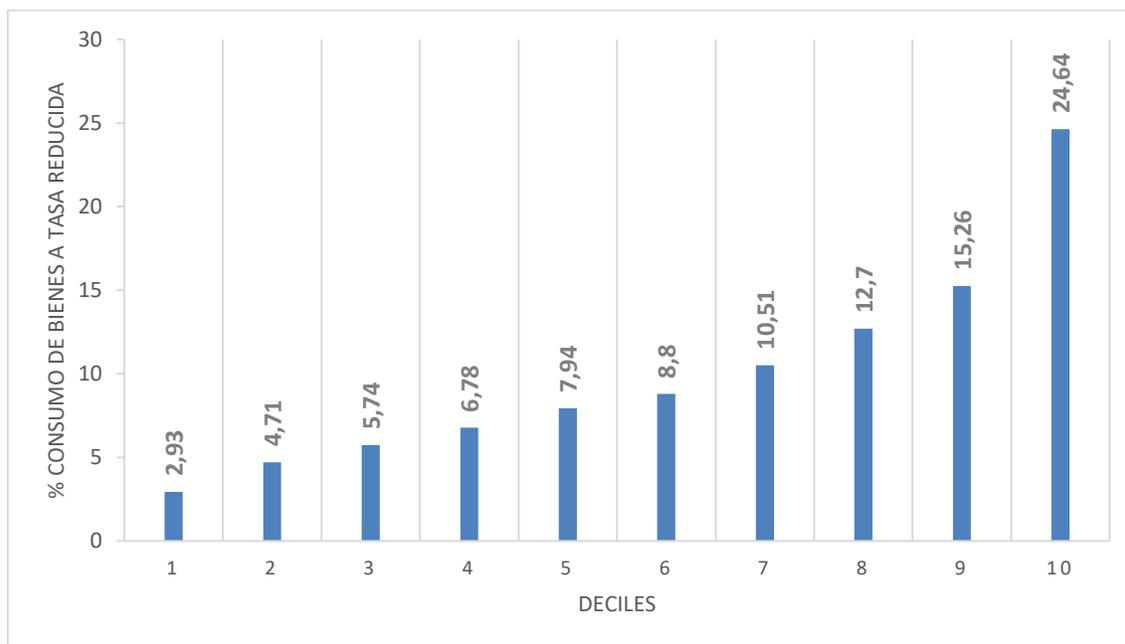
Fuente: Elaboración propia en base a datos de la ENGHo 2017/2018

Nota: Esta figura muestra la composición de bienes exentos para cada decil de la distribución del ingreso. Se observa que el primer decil consume básicamente alimentos (35,5%), educación (25%), “resto de bienes”, conformado básicamente por libros, cuotas deportivas y servicio doméstico (20,5%), transporte (13,7%) y salud (5,2%). En tanto el decil 10 consume principalmente “resto de bienes” y educación.

<sup>15</sup> El “resto de los bienes” está compuesto por libros, textos educativos y diarios, 43,7%; Servicio doméstico con retiro por hora, 14,26%; Cuota de club deportivo y sus actividades, 13,92%; Jardinero, chofer, mayordomo, etc, 5,36%; Servicio de sepelio, 3,87%; Servicio de seguridad, 3,18%; Entrada a espectáculos deportivos; 2,96; otros, 12,71%.

Por su parte, los bienes a tasa reducida son pro-ricos pero progresivos<sup>16</sup>, con fuertes filtraciones hacia los deciles más ricos. Los tres deciles más altos consumen más del 50% de los bienes a tasa reducida como se observa en la tabla 3.3 y en la Figura 3.3

**Figura 3.3: Distribución del consumo de bienes a tasa reducida por decil.**



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la ENGHo 2017/2018

En un análisis de incidencia distributiva, el IVA debería ser estrictamente proporcional cuando se utiliza como variable de bienestar el consumo per cápita familiar (sin tratamientos especiales). No obstante, si la existencia de bienes exentos termina favoreciendo a familias de ingresos medio-altos y altos, eliminar los bienes exentos mejoraría la distribución del ingreso<sup>17</sup>. Sin embargo, puede afectar la cantidad de personas debajo de la línea de pobreza. Es decir, el costo de la canasta de consumo de los pobres aumentaría<sup>18</sup>. Estos tratamientos diferenciales tienen un alto costo fiscal

<sup>16</sup> Progresivo debido a que el beneficio de la tasa reducida recibido por los consumidores de menores recursos representa un porcentaje mayor a sus ingresos, y pro-rico porque el beneficio de la tasa reducida aumenta con los deciles de ingreso.

<sup>17</sup> Otro debate es si por ejemplo la salud o la educación, por ser bienes meritorios, deberían estar exentos del IVA, independiente de su impacto distributivo. O, el servicio doméstico o los jardineros, sectores donde el IVA es difícil de recaudar, es mejor que estén exentos de IVA.

<sup>18</sup> Warwick et al (2022) muestran que los tratamientos preferenciales del IVA son una forma deficiente de canalizar recursos hacia los hogares pobres. Aunque por sí solas estas tasas preferenciales reducen la pobreza, y potencialmente a veces en una cantidad significativa, son muy costosas y gran parte de sus beneficios se acumulan en los hogares más ricos. Esto se debe en parte a que el gasto monetario es relativamente menos importante para los hogares de bajo consumo y, por lo tanto, las exenciones tienen un impacto menor para dichos hogares. Sin embargo, mucho más importante es el hecho que los hogares de alto consumo gastan más en bienes y servicios exentos y de tasa reducida. Esto significa que el subsidio implícito otorgado a los hogares de alto consumo es mucho mayor, en promedio, y hace que las tasas preferenciales del IVA sean una forma costosa de alcanzar un determinado nivel de reducción de la pobreza.

(gasto tributario), según el Ministerio de Economía de la Nación alcanza al 1,18% del PBI.

En general existe consenso académico en proponer una base del impuesto amplia con tasa uniforme, lo que facilita y hace transparente la administración del impuesto (Cnossen, 2004; Bird et al., 2005; Keen y Smith, 2006). A su vez, dicha recomendación parece resultar aún más relevante para países en desarrollo cuyos sistemas tributarios son menos eficientes y poseen bases imponibles relativamente menores a causa de contar con tasas de informalidad más altas (Ahmad & Best, 2012; Anton, et al., 2013; Abramovsky et al., 2017). Economistas del campo de las finanzas públicas, Bird, 2005, Keen, 2013, Mirlless, 2011, Zee, 1995, también han abordado cuidadosamente los problemas de diseño e implementación del IVA en los distintos países. En este sentido, han señalado los efectos adversos sobre la eficiencia, la administración tributaria y la evasión, que tiene la utilización de tasas diferenciales, bienes exentos y bienes con tasas cero. Sin embargo, una revisión del diseño del IVA en la mayoría de los países desarrollados y en desarrollo, se alejan de una tasa impositiva única.

Otro aspecto a destacarse es que en general el análisis de los efectos del IVA en la distribución del ingreso se concentra en estudiar sólo la etapa final de la cadena de valor. Pero un bien exento beneficia solo al último eslabón de la cadena productiva, quedando gravada todas las etapas anteriores. Es decir, la exención no implica que la rebaja de la carga impositiva sea igual al precio final menos la alícuota impositiva.<sup>19</sup> Para un análisis completo en este sentido debería incluirse a toda la cadena de valor a partir de datos de valor agregado de cada etapa y el destino de cada uno de los bienes, información que carece la ENGHo.

### **B. Análisis de incidencia en presencia de informalidad y evasión.**

En el análisis precedente al igual que en general en los trabajos sobre Argentina, el supuesto implícito es que la evasión es igual para cada uno de los deciles de la distribución del ingreso. Pero este resultado cambia si la proporción que los individuos compran en comercios que evaden el tributo, o directamente son informales, varía según el nivel de ingresos o indicador de bienestar utilizado. El impacto del IVA, puede verse modificado al incorporar en el análisis de incidencia la existencia de un sector informal no gravado, en especial en los países en desarrollo<sup>20</sup>. Generalmente se desestima este análisis debido a las dificultades para observar lo que sucede en el mercado informal y asociarlo con los niveles de ingreso de los consumidores.

Bachas et al. (2020) revisan este supuesto, para ello han innovado utilizando los lugares de compra reportados en las encuestas de gastos e ingresos para aproximar la proporción

---

<sup>19</sup> Veáse Garriga (2021).

<sup>20</sup> Asatryan et al (2020) se preguntan quiénes se benefician de la evasión del IVA. Señalan que las “ganancias de la evasión se compartieron con los consumidores a través de precios más bajos”. El análisis muestra que los hogares en la parte inferior de la distribución del ingreso se benefician más de la evasión.

de consumo en el sector informal. Para asignar cada compra al sector formal o informal se basan en microevidencia de los censos minoristas y en la literatura que muestra que los grandes comercios minoristas (las cadenas más modernas) tienen muchas más probabilidades de pagar impuestos que los minoristas tradicionales más pequeños<sup>21</sup>. Estos estudios han permitido demostrar la existencia de una Curva de Engel de Informalidad (IEC) con pendiente descendente, es decir el gasto en el sector informal desciende con el indicador de bienestar. Esta forma de la IEC implica que la exención de facto del sector informal hace que el IVA sea más progresivo. Este trabajo recopila una base de datos combinando encuestas de gastos de hogares de 31 países que satisfacen tres criterios de selección: son representativas a nivel nacional, registran el consumo mensual abierto de todos los productos de manera desagregada y se informa sobre el lugar de compra de cada gasto. El trabajo de Bachas et al. estudia la progresividad del IVA bajo tres escenarios con distintos supuestos. En el escenario 1 impone una tasa uniforme a todos los bienes, pero asume que los comercios informales no están gravados como resultado de la informalidad (exención de facto). Bajo el escenario 2 establece una tasa cero para los productos alimenticios (exención de jure), pero supone que no hay sectores informales (todos se encuentran gravados). En el escenario 3 implementa exenciones tanto de facto como de jure al establecer una tasa cero para los alimentos y asumir que las compras en comercios pequeños o informales no se encuentran gravadas. Los escenarios propuestos mantienen constante los niveles de recaudación y suponen un traslado total de la carga impositiva a los consumidores. Los resultados obtenidos bajo el escenario 1 concluyen que la existencia de informalidad hace que los impuestos al consumo sean más progresivos, la presión impositiva aumenta considerablemente con el ingreso del hogar. En el escenario 2 la exención de jure hace al impuesto progresivo, pero en menor medida que la exención explicada por la informalidad (exención de facto). Por último, eximir de impuestos a los alimentos apenas aumenta la progresividad una vez que se tiene en cuenta la exención del sector informal.

Siguiendo la metodología de Bachas et al., para el caso de Argentina, se asume la existencia de una tasa uniforme (21%) y que los bienes y servicios vendidos en mercados informales no pagan impuestos (exención de facto)<sup>22</sup>. La ENGHo permite distinguir el consumo de productos de manera desagregada, identificando tanto el lugar de compra de cada uno de los gastos como así también la forma de pago de los productos adquiridos. Para realizar esta simulación a cada tipo de negocio se asigna al sector formal o informal según la clasificación de la ENGHo. De esta manera, tomando en cuenta la variable

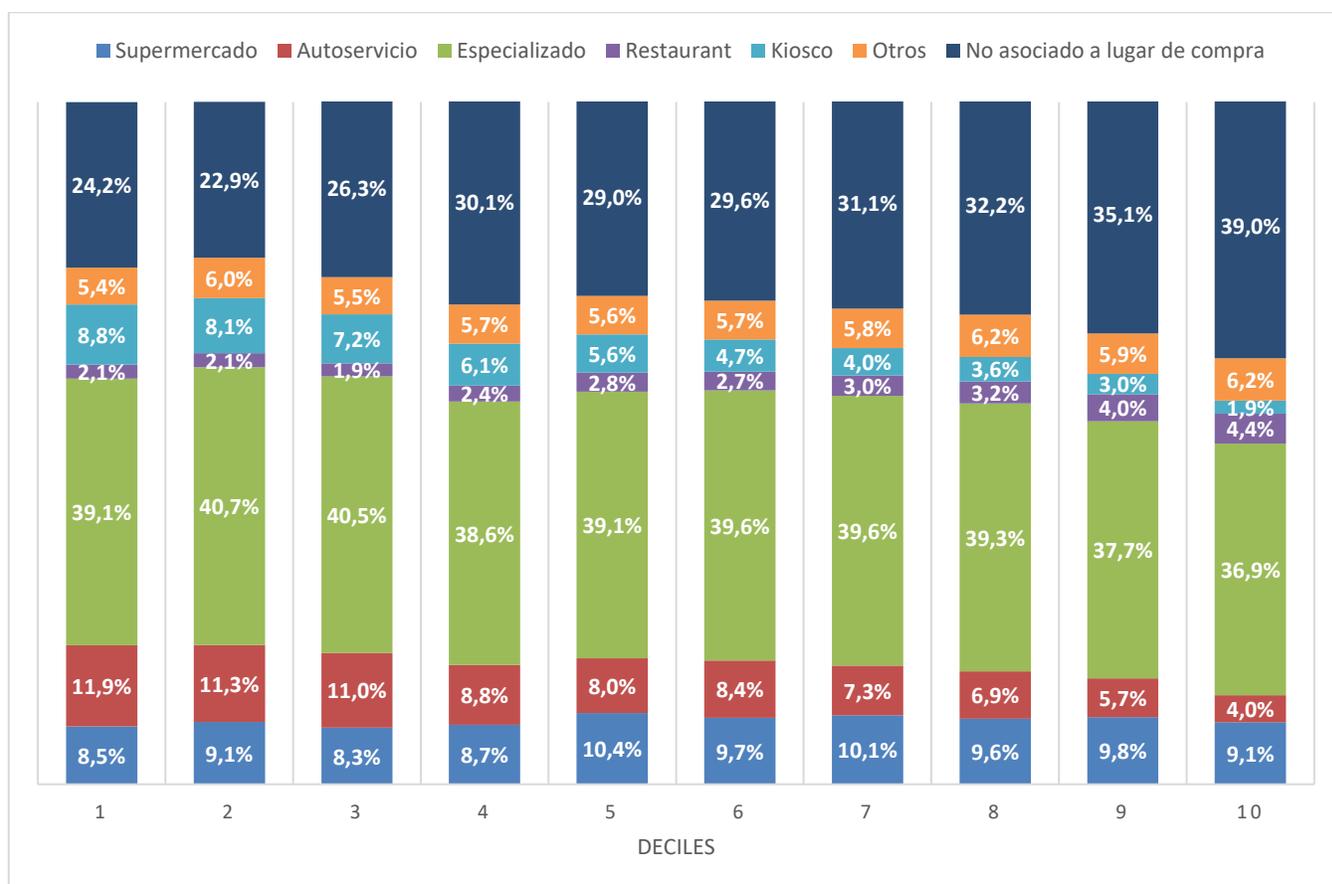
---

<sup>21</sup> Bachas et al. señalan: “Modern and traditional stores differ in structural characteristics which determine tax enforceability, including size, organizational structure and interaction with third-parties. In our main formality assignment, we assume that taxes are remitted on purchases from modern stores and not from traditional stores. We provide both descriptive evidence across countries and quasi-experimental evidence within country suggesting that this stylized formality assignment is reasonable to a first order”. “We find that the formal share in modern stores is on average 80-90%; the formality share in traditional stores is 10%”.

<sup>22</sup> En el mismo sentido están exentos del pago del impuesto los monotributistas.

“*tipo negocio*” (tipo de negocio en el que adquirió los productos) se asignó al sector formal aquellos gastos realizados en hipermercado/supermercados, restaurante, internet, otros. Mientras que al sector informal se asignaron aquellos gastos realizados en autoservicios, kioscos y/o negocios especializado<sup>23</sup> (en este último solo el monto pagado en efectivo). En la figura a continuación podemos observar la distribución del gasto por deciles según el lugar de compra<sup>24</sup>:

**Figura 3.4: Distribución del consumo por lugar de compra.**



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la ENGHo 2017/2018

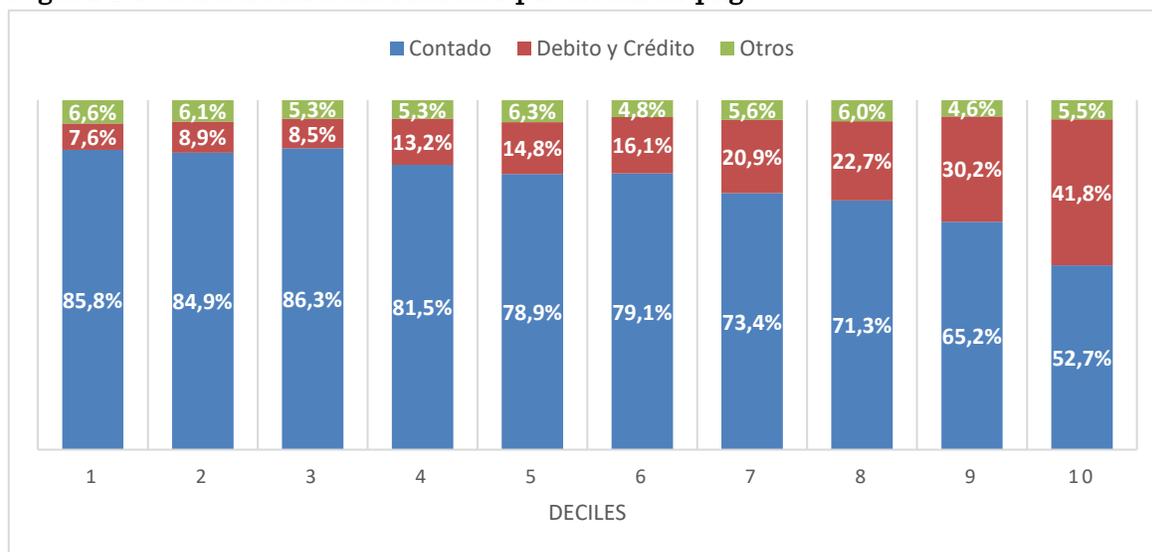
Nota: esta figura muestra la distribución del consumo de acuerdo a los lugares donde se adquieren los bienes o servicios. La categoría “no asociados a lugar de compra” se refiere a la adquisición de salud, educación, comunicaciones y transporte que no están asociados a un lugar específico de compra. El primer decil compra en relación al decil diez relativamente más en autoservicios, kioscos y comercios especializados.

<sup>23</sup> Los negocios especializados incluyen aproximadamente el 35% del gasto en alimentos, el 50% de gasto en bienes y servicios, el 45% del gasto en equipamiento y mantenimiento del hogar, el 90% del gasto en prendas de vestir y calzado.

<sup>24</sup> El gasto no asociado a un lugar de compra definido en la ENGHo se refiere principalmente al consumo de educación (100% de gasto), el 40% del gasto de salud, el 30% del gasto en cultura y recreación, el 80% del gasto en comunicaciones y el 75% del gasto en servicios públicos.

Cabe advertirse que en el presente trabajo se incorpora dentro del sector informal a la categoría “*negocios especializados cuyos gastos hayan sido realizados en efectivo*” (como una forma de aproximar la evasión en este tipo de comercio). El supuesto utilizado se basa en la idea de que las ventas en comercios especializados (por ejemplo, una panadería o verdulería) realizados en efectivo son parte de la evasión o informalidad. Conforme se desprende de la ENGHo un 38,5% del consumo total de las familias se realiza en negocios especializados y un 69,26% del gasto de las familias se abona al contado (el 47% de gastos pagados en efectivo es de alimentos y bebidas).

**Figura 3.5: Distribución del consumo por forma de pago**

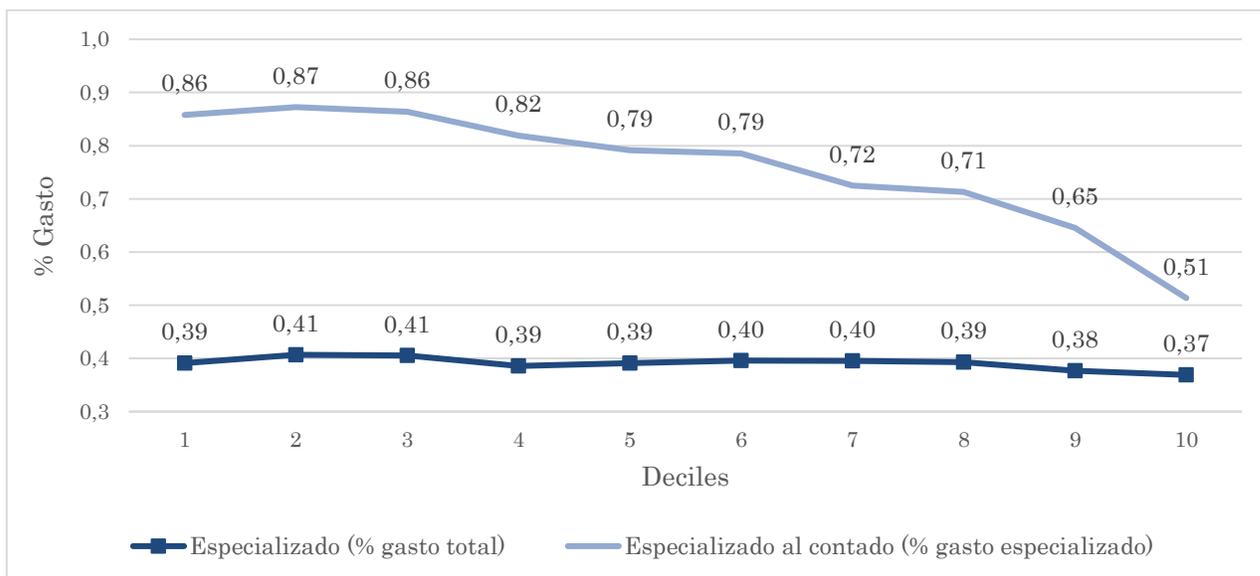


Fuente: Elaboración propia en base a datos de la ENGHo 2017/2018

Asimismo, cuando se hace un análisis de estas variables por deciles se puede observar, que si bien el consumo de bienes y servicios en comercios especializados pareciera más bien constante a lo largo de la distribución, el consumo de bienes y servicios abonados en efectivo decrece de manera marcada desde un 86% el primer decil llegando a una tasa de alrededor del 53% en el último decil.<sup>25</sup>

<sup>25</sup> Tomando en cuenta la encuesta de supermercados y autoservicios mayoristas elaborado por el INDEC para septiembre 2022 se desprende que un 29,1% de las ventas realizadas por supermercados son abonadas en efectivo. Si bien se puede observar diferencias con los montos declarados en la ENGHo, las mismas se justifican debido a que los cálculos de la encuesta de gastos toman en cuenta todos lugares de compra (ejemplo alta proporción de pago en efectivo de rubros como transporte y gastos en servicios) sino también la posible modificación de hábitos producto de la pandemia del COVID-19.

**Figura 3.6. Distribución por deciles del gasto total en comercios especializados y del gasto pagado al contado en comercios especializados.**

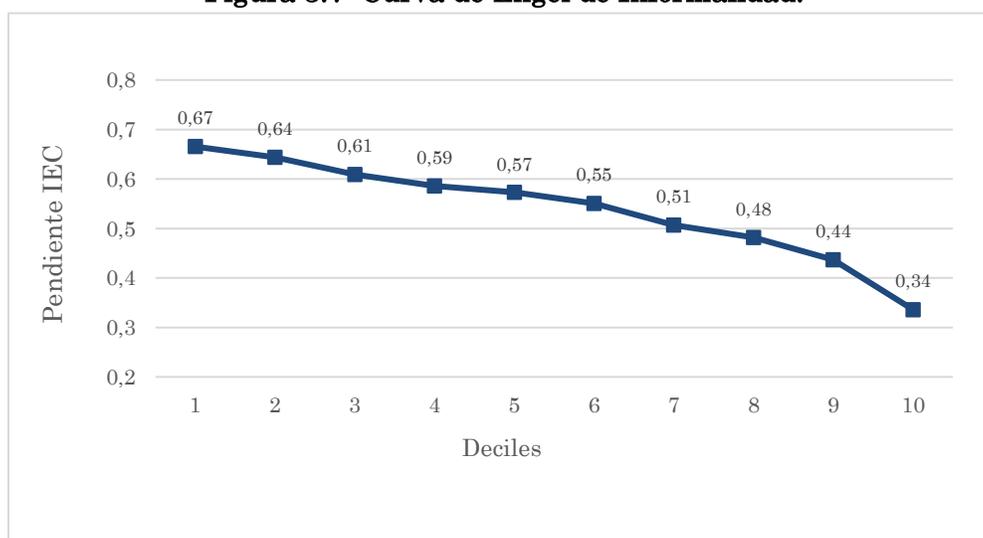


Fuente: Elaboración propia en base a datos de la ENGHo 2017/2018

Nota: Esta figura muestra el gasto de los consumidores en comercios especializados ordenados por deciles, considerando como indicador de bienestar el consumo per cápita, y la proporción del gasto en comercios especializados que solo se paga en efectivo. Se observa que este último es más alto en los primeros deciles y se reduce a medida que se asciende a los deciles más altos. Los más pobres pagan en una proporción mayor al contado.

A continuación, se presenta la Curva de Engel de la Informalidad (IEC) para el caso de Argentina elaborada en base a los supuestos de informalidad previamente señalados. Se observa una curva con pendiente decreciente con los deciles de ingreso.

**Figura 3.7: Curva de Engel de Informalidad.**



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la ENGHo 2017/2018

Nota: Esta figura muestra como la Cuva de Engel de la Informalidad, que mide el presupuesto de gastos en el sector informal por deciles, presenta pendiente descendente. Esta forma de la IEC implica que la exención de facto del sector informal hace que el IVA sea más progresivo. Podemos observar en la figura que para el caso de Argentina se reduce del 0,67 en el decil más bajo al 0,34 en el decil más alto.

En base estos supuestos de informalidad siguiendo los criterios de Bachas et al., se calcula la incidencia del IVA. Se observa en la Tabla 3.4 que los resultados muestran que la informalidad le da progresividad al impuesto aún eliminando los bienes exentos y a tasa reducida, la presión tributaria aumenta con los deciles. La existencia de evasión en el mercado informal lleva a que los precios de venta sean menores debido a la exención de facto de la totalidad de la carga impositiva del IVA. El no pago del IVA por parte del sector informal conduce a un aumento de la progresividad de dicho impuesto producto que los deciles más bajos, quienes consumen en una mayor proporción en negocios informales, no soportarían la carga del tributo.

**Tabla 3.4: Incidencia del IVA – Tasa única y existencia de mercado informal**

Ordenamiento por consumo per cápita familiar				
Deciles	IVA millones \$	IVA % (a)	Consumo % (b)	Presión (a)/(b)
1	34.498	1,06	1,81	0,59
2	62.849	1,94	3,07	0,63
3	93.996	2,90	4,13	0,70
4	122.519	3,78	5,20	0,73
5	167.680	5,17	6,44	0,80
6	214.043	6,60	7,93	0,83
7	295.154	9,10	9,85	0,92
8	397.963	12,27	12,60	0,97
9	573.814	17,69	17,10	1,03
10	1.281.092	39,50	31,86	1,24
<b>Total</b>	<b>3.243.608</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	
Indices de desigualdad				
Gini		0,3960		
Coef Var		0,8425		
Theil		0,2692		
Atkinson				
$\alpha = 0,5$		0,1271		

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la ENGHo 2017/2018

En la Tabla 3.5 se exponen los resultados combinando las alícuotas vigentes (exentos y tasa reducida) con la existencia de un mercado informal no gravado. Se observa que la existencia de bienes a tasa reducida y exentos reduce la progresividad del IVA cuando se computa la informalidad. Esto se debe a las filtraciones hacia los deciles más altos de las reducciones o exenciones impositivas.

**Tabla 3.5: Incidencia del IVA – Tasas vigentes y existencia de mercado informal**

Ordenamiento por consumo per cápita familiar				
Deciles	IVA millones \$	IVA % (a)	Consumo % (b)	Presión (a)/(b)
1	36.730	1,13	1,81	0,63
2	65.647	2,02	3,07	0,66
3	98.019	3,02	4,13	0,73
4	126.055	3,89	5,20	0,75
5	173.018	5,33	6,44	0,83
6	220.667	6,80	7,93	0,86
7	297.376	9,17	9,85	0,93
8	402.575	12,41	12,60	0,98
9	574.391	17,71	17,10	1,04
10	1.249.130	38,51	31,86	1,21
<b>Total</b>	<b>3.243.608</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	
Indices de desigualdad				
Gini		0,3915		
Coef Var		0,8159		
Theil		0,2602		
Atkinson				
$\alpha = 0,5$		0,1241		

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la ENGHo 2017/2018

Un aspecto relevante para el debate es que la presencia de informalidad o evasión no necesariamente implica menores precios al consumidor ya que podría argumentarse que parte de la posible baja del impuesto por la existencia de evasión es capturada por el vendedor y, en consecuencia, no trasladada a un menor precio a los consumidores. El ahorro de impuestos por la evasión en los comercios más pequeños puede ser utilizado para compensar una menor eficiencia que les permita permanecer en el mercado.<sup>26 27</sup>

¿Qué efecto tiene esto términos de incidencia? Si se confirma que la evasión en estos comercios es mayor y esto beneficia a los consumidores de más bajos recursos, como plantea Bachas, se mejoraría la distribución del ingreso. Pero si esa evasión no redonda en precios más bajos sino en una forma de solventar ineficiencias, no es claro que mejoraría la incidencia de este impuesto ya que se los apropiaran los pequeños comercios sin que los consumidores se beneficien.

<sup>26</sup>Ver Artana et al. 2021

<sup>27</sup> Dabla-Norris et al (2019) encuentran que las firmas que evaden impuestos son las menos productivas.

### C. Análisis de incidencia en presencia de asimetrías de mercado

En general en los estudios de incidencia de IVA se supone que los precios responden de igual forma en las grandes cadenas comerciales que en los pequeños comercios. En el análisis tradicional la incidencia entre oferentes y demandantes depende de las elasticidades de oferta y demanda. Una vez que se adopta un criterio de traslación se estima la incidencia. Pero el problema se complejiza cuando los precios no se comportan de manera homogénea, podría existir cierta asimetría en el poder de mercado que cada sector puede ejercer sobre los consumidores.

En un trabajo en curso, Benzarti et al. 2022, analizan la reducción temporaria del IVA<sup>28</sup> a tasa cero (del 21% vigente) como un experimento natural. Encuentran que la reducción temporaria del IVA en algunos productos de la canasta básica de alimentos redujo los precios en una proporción relevante del total del impuesto (60%)<sup>29</sup>. Esto confirmaría la hipótesis de que la incidencia sobre los consumidores es alta. Sin embargo, observan un comportamiento dispar entre los grandes supermercados y los comercios de cercanía y autoservicios. En el caso de los primeros, el análisis muestra una baja relativa del precio de los alimentos alcanzados por la reducción del IVA del 14,3% (vs el 17,4% que habría sido un full incidence, 84% de baja), pero en el caso de los comercios más chicos la situación es distinta. La baja de precios es mucho más reducida, del 6,1% (un 35% de la reducción del impuesto), lo que podría justificarse, entre otras posibles razones, en la existencia de cierto “poder de mercado en su barrio”<sup>30</sup>. Los autores señalan: “Utilizando retail scanner data y el método de diferencias-en-diferencias, encontramos que el traspaso a precios minoristas fue prácticamente total en grandes cadenas de supermercados (beneficiando naturalmente a los consumidores) y parcial en autoservicios independientes (quienes parecerían capturar gran parte de la baja en la alícuota del IVA)”<sup>31</sup>. Analizan la evolución de los precios de los bienes sujetos a la reducción del IVA con el resto de los bienes no afectados, los resultados se muestran a continuación:

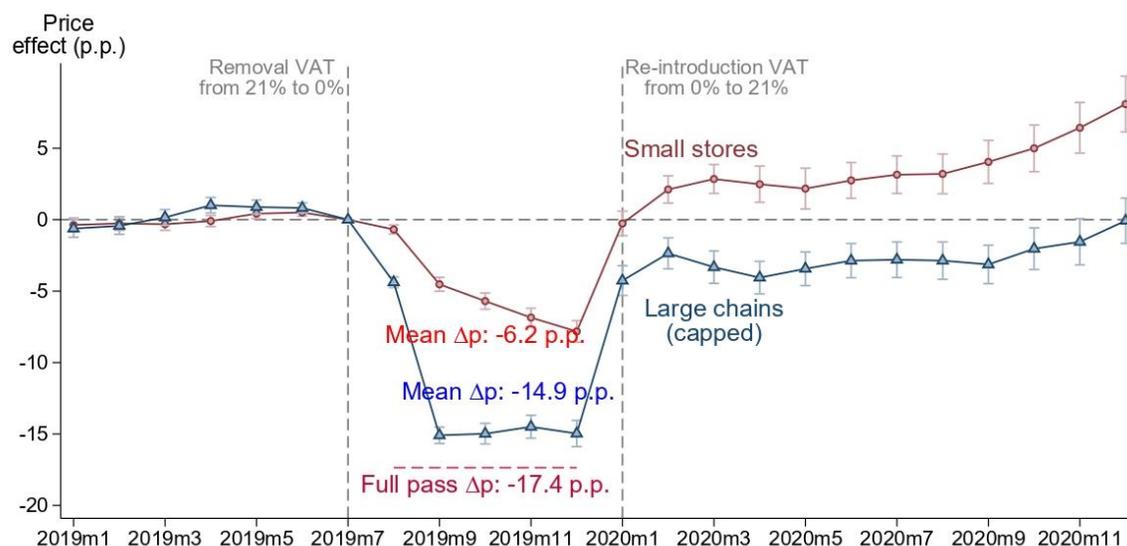
---

<sup>28</sup> Vigencia: desde el 16/08/2019 hasta el 31/12/2019.

<sup>29</sup> Gaarder I (2019) sugiere que los impuestos que gravan los alimentos se trasladan completamente a los precios al consumidor. Bajar el IVA sobre los alimentos atenúa la desigualdad en el bienestar del consumidor, en parte porque los hogares ajustan sus patrones de gasto en respuesta al cambio de precio.

<sup>30</sup> Benzarti et al. 2022 señalan que una posible explicación es que las grandes cadenas estén sometidos a mercados más competitivos, y quizás con mayores controles del gobierno, que los comercios de cercanía.

<sup>31</sup> Fuest et al (2021) analizan la reducción de las tasas del impuesto al valor agregado (IVA) en Alemania para combatir las consecuencias económicas de la pandemia del coronavirus. Evalúan una reducción temporal entre el 1 de julio de 2020 y el 1 de enero de 2021 del 19% al 16% de la tasa general y en cuanto a la tasa reducida vigente para bebidas y alimentos se redujo del 7% al 5%. Estos autores estudian los efectos en los precios de la reducción temporal del IVA en supermercados. Encuentran un comportamiento asimétrico. Señalan que la reducción de las tasas del IVA provocó una disminución de precios de aproximadamente el 1,3%, lo que implica que alrededor del 70% de la reducción de impuestos se pasó a los consumidores. Por el contrario, el efecto precio del aumento del IVA fue sólo la mitad de ese tamaño. También documentan que el traspaso de la reducción del IVA fue mayor en los mercados de productos altamente competitivos.



De esta manera, el trabajo de Benzarti “desafía” los supuestos de Bachas<sup>32</sup> ya que ahora los comercios más pequeños responden al cambio de alícuotas del impuesto reduciendo los precios, pero en menor medida que los más grandes y reaccionan a la suba incrementando los precios más que el aumento del impuesto como se observa en la figura. Esto agravaría la regresividad del tributo<sup>33</sup> ya que los deciles más bajos de la distribución del ingreso consumen una proporción mayor de alimentos y bebidas en los comercios más pequeños<sup>34</sup>. Para el caso de la Argentina, tomando los datos de la ENGHo, en la Figura 3.8. se observa que los deciles más pobres tienden a consumir más en autoservicios que en supermercados los bienes de la canasta alimentaria a los cuales se redujo la alícuota a tasa cero.<sup>35</sup>

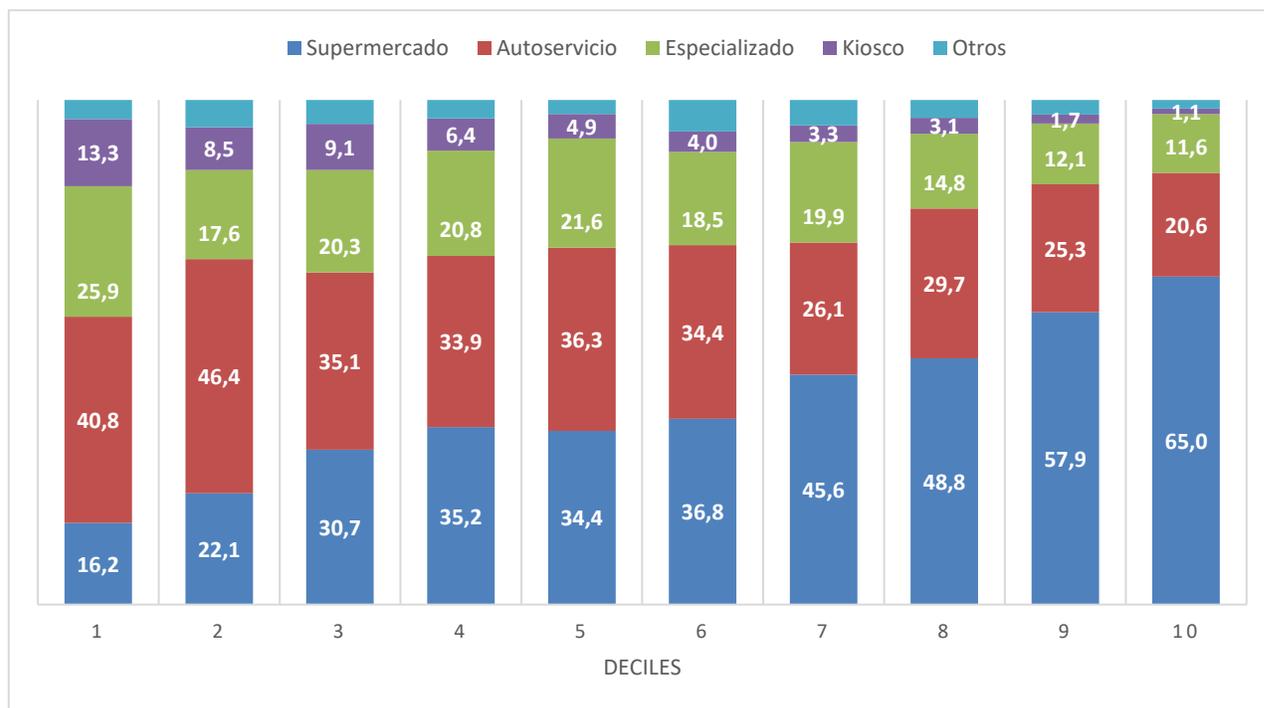
<sup>32</sup> Cabe aclarar que el trabajo de Bachas analiza un conjunto de países con un menor grado de desarrollo relativo que Argentina.

<sup>33</sup> Una diferencia importante entre los dos trabajos es que Bachas et al. suponen que los comercios de cercanía son informales y Benzarti et al. trabajan con una muestra de autoservicios formales. Sin embargo, estos últimos pueden ser formales pero con altas tasas de evasión.

<sup>34</sup> Harju et al. (2018) analizan las respuestas de los precios a las reducciones de la tasa del IVA en los grandes restaurantes en dos países europeos diferentes. Los resultados muestran que las respuestas a corto y mediano plazo se agruparon en torno a dos puntos focales de traspaso cero y traspaso total. Las diferencias entre los restaurantes independientes y las cadenas es la explicación clave de este patrón. Si bien casi todos los restaurantes independientes ignoraron efectivamente las reducciones de impuestos y no cambiaron los precios al consumidor, una fracción sustancial de los restaurantes pertenecientes a cadenas optó por una transferencia rápida y completa. A más largo plazo, los precios convergieron, pero principalmente a través de una reversión de precios entre las cadenas de restaurantes. La gran diferencia en las respuestas de los precios parece surgir de las diferentes características del mercado, como la ubicación, los niveles iniciales de precios, los tipos de comidas y el segmento de restaurantes.

<sup>35</sup> Para el análisis de esta variable sólo se tomó en cuenta el consumo de la canasta alimentaria afectada por la reducción del IVA en 2019.

**Figura 3.8. Distribución entre deciles del gasto en la canasta alimentaria a tasa cero por lugar de compra.**



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la ENGHo 2017/2018

Nota: Esta figura muestra la distribución del gasto de la canasta alimentaria de los bienes a tasa cero entre los distintos lugares de compra. Se observa que los deciles más bajos consumen una proporción mayor en autoservicios, comercios especializados y kioscos mientras que el último decil presenta un elevado gasto en supermercados/hipermercados.

A partir de esta información se puede calcular la incidencia distributiva luego de reducir a cero la tasa impositiva de la canasta básica de alimentos<sup>36</sup>. Para realizar el ejercicio cada familia se ordena en función del consumo per cápita familiar, luego se la vincula con el lugar donde realiza las compras (supermercados, autoservicios, negocios especializados, kioscos y otros) y ese gasto se reduce en función de la baja de precios resultado de la reducción del impuesto cuando los oferentes se comportan de forma asimétrica<sup>37</sup>. Se comparan los resultados de utilizar los criterios tradicionales de incidencia<sup>38</sup> con un escenario alternativo que se construye siguiendo los resultados obtenidos por Benzarti et al. 2022: los supermercados y otros lugares de compra<sup>39</sup> se supone que trasladan el 84% de la baja del impuesto a los precios mientras que los

<sup>36</sup> Se estableció tasa cero sobre los siguientes alimentos: aceite de girasol, maíz y mezcla, azúcar, conservas de frutas, hortalizas y legumbres, harina de maíz, harinas de trigo, huevos, leche fluida entera o descremada con aditivo, pan, pan rallado y/o rebozador, pastas secas, yerba mate, mate cocido y té, yogur entero y/o descremado.

<sup>37</sup> Benzarti et al. 2018 muestran que los precios responden más a los aumentos que a las reducciones del IVA. Esta asimetría resulta en un equilibrio con beneficios y markup más altos.

<sup>38</sup> Todos los comercios se comportan de la misma manera y el impuesto se traslada totalmente a los consumidores.

<sup>39</sup> Otros lugares de compra incluyen las compras realizadas de la canasta de alimentos a tasa cero a través de internet, adquiridos en comedor, trabajo y otros.

autoservicios, negocios especializados y kioscos se supone que trasladan el 35% de la baja del IVA.

Los resultados se presentan en la Tabla 3.6 En un análisis tradicional la baja del IVA a una canasta básica de alimentos da que el impuesto total (calculado sobre todos los bienes) es casi proporcional con una leve reducción de la presión tributaria en los extremos. Un resultado diferente se observa si se incorporan los hallazgos de Benzarti et al. al análisis. En la columna “presión tributaria con asimetrías” se muestra que el IVA se vuelve levemente regresivo para esta canasta de bienes. Este resultado se explica porque los precios, luego de la baja de impuestos, se reducen más fuertemente en las grandes cadenas de supermercados donde compran relativamente más los deciles más ricos.

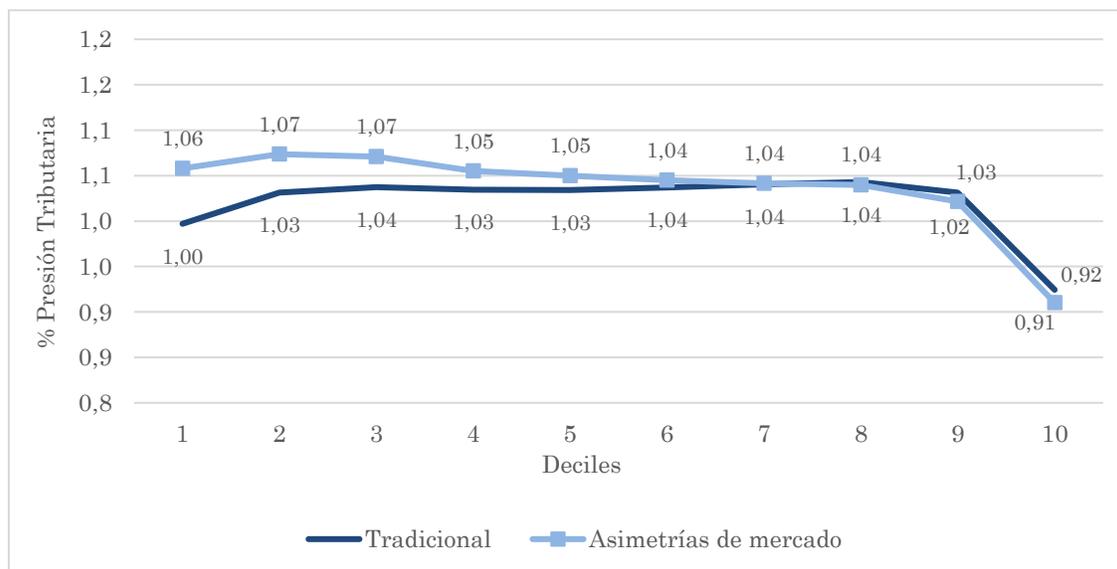
**Tabla 3.6: Incidencia del IVA para una canasta de alimentos a tasa cero con y sin asimetrías de mercado**

Deciles	Presión tributaria sin asimetrías	Presión tributaria con asimetrías
1	1,00	1,06
2	1,03	1,07
3	1,04	1,07
4	1,03	1,05
5	1,03	1,05
6	1,04	1,04
7	1,04	1,04
8	1,04	1,04
9	1,03	1,02
10	0,92	0,91

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la ENGHo 2017/2018

En la Figura 3.9. se observan los resultados comentados, la presión tributaria crece a medida que se avanza hacia los deciles más altos (con excepción del decil 10), en el caso del análisis tradicional, contrariamente la presión tributaria se reduce si hay asimetrías según el tamaño del comercio.

**Figura 3.9. Presión tributaria por deciles ante una baja del IVA de una canasta alimentaria específica**



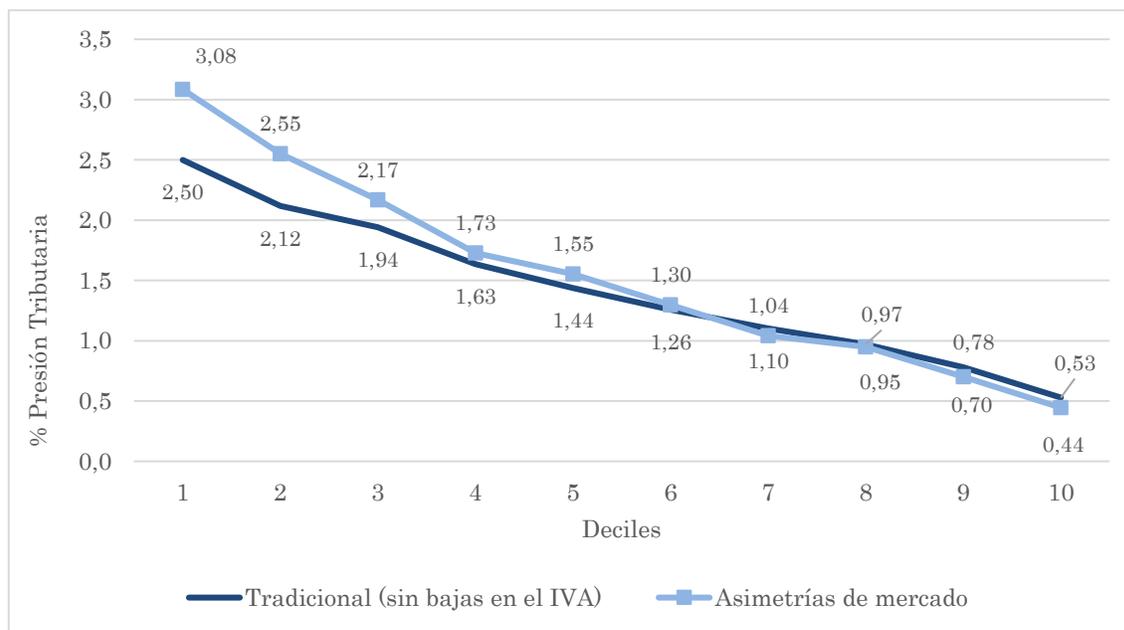
Fuente: Elaboración propia en base a datos de la ENGHo 2017/2018

Nota: Esta figura muestra la presión tributaria por deciles ante una reducción a cero del IVA de una canasta alimentaria específica. Utilizando la metodología tradicional, la presión tributaria crece con los deciles (excepto en el último) lo que hace que la reducción del IVA sea progresiva. Considerando un comportamiento asimétrico por parte de los lugares de compra, ante una baja del impuesto, los supermercados y otros lugares de compra se supone que trasladan el 84% de la baja del impuesto a los precios mientras que los autoservicios, negocios especializados y kioscos se supone que trasladan el 35% de la baja del IVA, la presión tributaria decrece con los deciles, la reducción a cero de IVA es regresiva.

Estos resultados son muy importantes para la política fiscal, estarían indicando que una baja del IVA destinada a mejorar la situación de los más vulnerables no sería efectiva de confirmarse estos hallazgos.

Si se focaliza el análisis sólo en el gasto de la canasta de alimentos comprendidos en la rebaja del IVA del año 2019, se observa más claramente los resultados enunciados previamente. La Figura 3.10 muestra la presión tributaria del IVA sin cambios impositivos (“Tradicional sin baja de IVA”) y la presión tributaria luego de la reducción del IVA para la canasta básica de alimentos siguiendo los criterios de Benzarti et al. (con “asimetrías de mercado”). Los resultados muestran que la rebaja del IVA aumenta la regresividad del impuesto contrariamente a lo esperado: el primer decil tiene una presión tributaria de 3,08% (sin reformas era de 2,50%) en tanto el decil 10 tiene una presión tributaria de 0,44 (sin reformas era de 0,53%). Este resultado se explica porque los precios, luego de la baja de impuestos, se reducen relativamente menos en autoservicios, negocios especializados y kioscos, donde compran más los deciles más pobres.

**Figura 3.10. Presión tributaria por deciles sobre la canasta alimentaria específica de alimentos a tasa cero para el año 2019.**



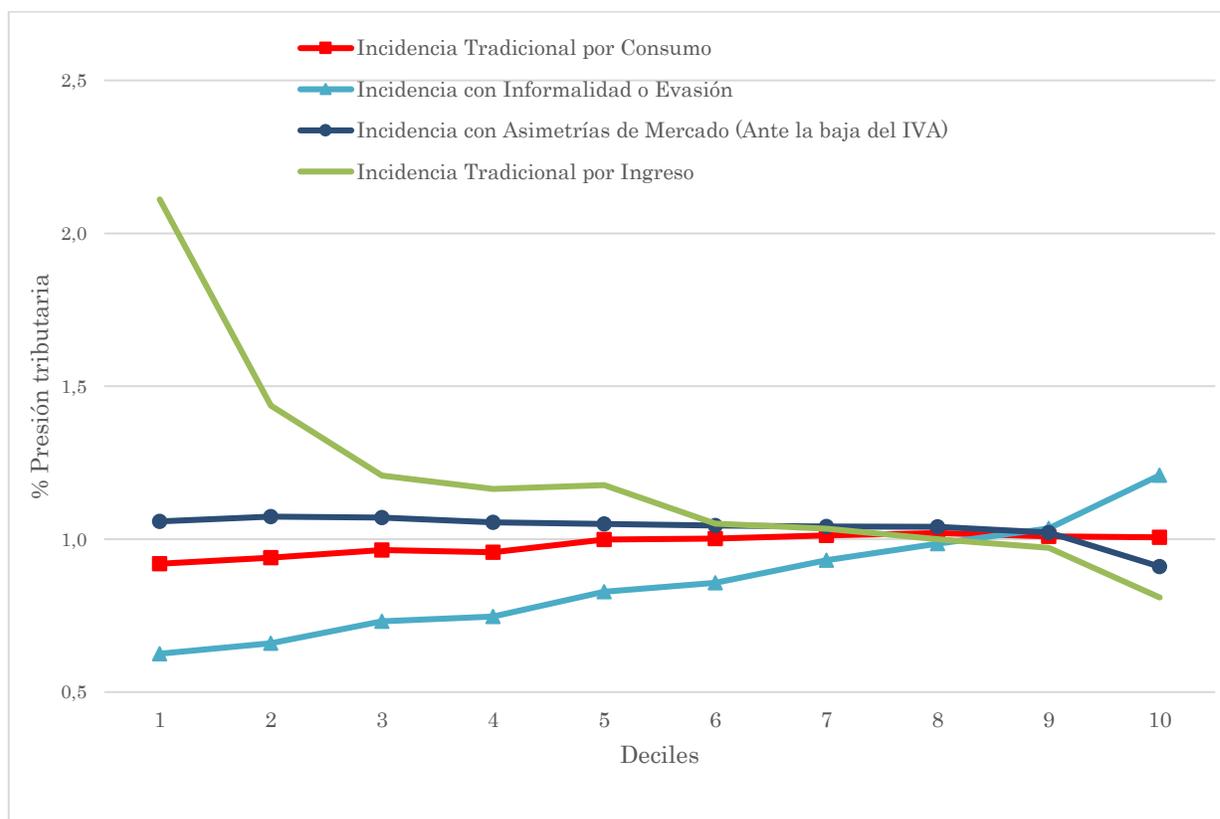
Fuente: Elaboración propia en base a datos de la ENGHo 2017/2018

Nota: Esta figura muestra la presión tributaria por deciles de una canasta alimentaria específica. Utilizando la metodología tradicional, la presión tributaria decrece con los deciles, es decir el impuesto es claramente regresivo para este conjunto de bienes (Tradicional sin bajas de IVA). Pero la curva se hace más regresiva en el caso de una reducción a tasa cero para la canasta de alimentos siguiendo los criterios de Benzarti et al. (asimetrías de mercado).

#### D. Análisis conjunto

Finalmente, la Figura 3.11. presenta las curvas de incidencia del impuesto al valor agregado según los diferentes criterios utilizados para evaluar el impacto distributivo del IVA, en cuanto a la progresividad o regresividad de dicho impuesto. Se considera la incidencia utilizando los criterios tradicionales, con el indicador de bienestar de consumo e ingreso; teniendo en cuenta la informalidad y la evasión impositiva y, por último, el comportamiento asimétrico de los comercios según el tamaño de los mismos.

**Figura 3.11. Presión tributaria por deciles del IVA ante distintos supuestos**



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la ENGHo 2017/2018

Nota: Esta figura muestra cuatro criterios para evaluar la incidencia impositiva del IVA, i) con distintos indicadores de bienestar: consumo e ingreso (el primero leve progresividad y el segundo regresivo) ii) teniendo en cuenta la informalidad y la evasión impositiva (progresivo) y, por último, considerando el comportamiento asimétrico de los comercios según el tamaño de los mismos (regresivo).

#### IV. Consideraciones finales

El IVA es un impuesto clave en la estructura tributaria Argentina, al igual que en los países de América Latina y la OCDE, representando en promedio cerca del 30% de la recaudación total. Si bien se reconoce en el impuesto sus ventajas relativas en términos de sus menores efectos adversos sobre la eficiencia económica y su capacidad recaudatoria, su impacto distributivo es parte del debate académico y muy relevante para la política económica. Por ser un tributo que grava al consumo afecta relativamente más a los que más consumen, por lo tanto, menos ahorran, es decir a los más pobres. Por esta razón, en general los países han establecido un conjunto de bienes y servicios exentos del impuesto o se han fijado tasas reducidas. En el caso de Argentina se observa que estas políticas le dan cierta progresividad al impuesto cuando el indicador de

bienestar es el consumo. Sin embargo, en un análisis más cuidadoso se ve que los bienes exentos son regresivos (su eliminación mejoraría la distribución del ingreso) y que aquellos a tasa reducida, si bien le dan progresividad al impuesto, tienen fuertes filtraciones hacia los deciles más altos de la distribución del ingreso (pro-ricos). Además, generan un alto costo fiscal<sup>40</sup> y dificultan la administración tributaria.

En una revisión de la literatura reciente aparecen estudios relevantes donde se incorpora al análisis la informalidad y la evasión que pueden ser diferentes por deciles (Bachas et al. 2020). El supuesto clave es que la población más pobre adquiere sus productos en comercios de cercanía “informales” que no tributan el impuesto y transfieren a los consumidores el menor precio resultante. Esto le da progresividad al impuesto y hace que la existencia de bienes exentos y a tasa reducida empeore la progresividad, ya que los más pobres no pagarían impuesto de todas maneras y los más ricos accederían a estos beneficios. En las estimaciones para el caso argentino son consistentes con este resultado. La incorporación de la informalidad y la evasión bajo estos supuestos le dan progresividad al impuesto.

Finalmente, se amplía el análisis para incorporar, en base a trabajos previos (Benzarti et al, 2022), la reacción de los oferentes ante cambios del impuesto (reducciones en la canasta básica de alimentos) según el tamaño de los comercios. Se observa que las grandes cadenas comerciales ante una baja del impuesto trasladan casi la totalidad de la reducción a los consumidores, en cambio en los autoservicios más pequeños, kioscos y especializados se traslada una porción más chica, parte de la rebaja del impuesto se lo apropian los oferentes. Lo contrario ocurre ante una suba del tributo: las más chicos sobre reaccionan incrementando los precios por encima del aumento del impuesto. Es decir, los comercios de cercanía tendrían cierto poder de mercado en su barrio apropiándose una parte de la reducción del tributo y no trasladando esa reducción a los consumidores. Nuevamente, como surge del análisis de la ENGHo 2018, los más pobres adquieren más bienes en estos comercios lo que hace que el impacto distributivo del IVA sea regresivo.

En resumen, la informalidad, la evasión, la vigencia de bienes exentos y a tasa reducida, más el comportamiento diferencial en la fijación de precios de los bienes según el tamaño de los comercios, y su grado de competitividad, le dan al impuesto en Argentina cierto grado de regresividad.

Un camino a explorar para mejorar la incidencia del impuesto es la introducción de un IVA personalizado donde se eliminen los tratamientos especiales y se fije una tasa única del impuesto con un mecanismo de devolución del tributo a las personas de más bajos ingresos<sup>41</sup>. Estas devoluciones dependerán del IVA efectivamente pagado, lo cual bajaría

---

<sup>40</sup> El gasto tributario relacionado a la existencia de bienes exentos y tasas reducidas del IVA estimado para el año 2023 es de \$1.737.193 millones representando un 1,18% del PIB según estimaciones de la Dirección Nacional de Investigaciones y Análisis Fiscal del Ministerio de Economía de la Nación.

<sup>41</sup> Véase Rasteletti, A (2021)

el costo fiscal y mejoraría la focalización, mientras que en el caso de las exenciones o bienes a tasa reducida la menor carga del impuesto es independiente del IVA efectivamente pagado por aquellos de menores ingresos. En el caso de Argentina ya existe un programa dirigido a jubilados y pensionados de bajos ingresos y beneficiarios de la Asignación Universal por Hijo que relaciona el monto de la devolución con el monto de compras realizadas con la tarjeta de débito que tengan asociada a su pensión o programa social<sup>42</sup>.

---

<sup>42</sup> La Administración Federal de Ingresos Públicos (Resolución General RESOG-2020-4676-E-AFIP) reintegra del 15% del monto total de las compras realizadas con tarjetas de débito y billeteras virtuales para jubilados, pensionados y beneficiarios de asignación universal por hijo o embarazo. El monto a devolver es \$2.028 mensuales por beneficiario, y asciende a \$4.057 para titulares de la AUH con 2 o más hijos. El reintegro se realiza automáticamente en la cuenta bancaria que percibe el beneficio, y aplica a las compras realizadas en supermercados, hipermercados, kioscos, almacenes y farmacias.

## Referencias Bibliográficas

- Alastair Thomas (2020): “Reassessing the regressivity of the VAT”. OECD Taxation Working Papers No. 49
- Almunia Miguel (2022): “¿Qué tipo de IVA se debería aplicar a una nube de golosina?” <https://nadaesgratis.es/>
- Asatryan, Zareh and D. Gomtsyan (2020) “The incidence of VAT evasion”. ZEW Discussion Papers. No 20-027.
- Atkin, David, B. Faber and M. Gonzalez-Navarro (2018) “Retail Globalization and Household Welfare; Evidence from Mexico”. *Journal of Political Economy*, Vol 126. No 1.
- Artana, D., S. Cerutti, G.Falcone, I.Guardarucci y J. Puig. (2021): “Análisis de la incidencia de los impuestos al consumo en países seleccionados de América Latina y el Caribe”. Trabajo realizado para el BID. Mayo 2021
- J (1980): *Lectures on Public Economics*. Princeton University Press
- Bachas P., Gadenne L. y Jensen A. (2020) “Informality, Consumption Taxes and Redistribution” Policy Research Working Paper 9267. Development Research Group. World Bank Group
- Benedek, D., De Mooij, R.A., Keen, M. et al (2020). Varieties of VAT pass through. *Int Tax Public Finance* 27, 890–930 (2020). <https://doi.org/10.1007/s10797-019-09566-5>.
- Benzarti Y, Garriga S y Torrtarolo D (2022): “Can VAT Cuts Dampen the Effects of Food Price Inflation?”. Forthcoming.
- Benzarti, Carloni, Harju y Kosonen (2018): What goes up may not come down: asymmetric incidence of value-added taxes. NBER Working Paper 23849
- Benzarti, Youssef & Dorian Carloni. Forthcoming. Who Really Benefits from Consumption Tax Cuts? Evidence from a Large VAT Reform in France. *American Economic Journal: Economic Policy* .
- Dabla-Norris, Gradstein, Miryugin y Misch (2019): “Productive and Tax Evasion”. IMF Working Paper. WP/19/260.
- Della Vigna, Stefano y Matthew Gentzkow. (2019). “Uniform pricing in us retail chains”. *The Quarterly Journal of Economics* 134(4). 2011–2084.
- Dickson, I. D. White, D. (2011). Commentary on Crawford, Keen and Smith. In Mirrlees J., S. Adam, T. Besley, R. Blundell, S. Bond, R. Chote, M. Gammie, P. Johnson, G. Myles and J. Poterba (Editors). *Dimensions of Tax Design. The Mirrlees Report*. Oxford University Press.
- Faber, Benjamin y Fally, Thibault. (2018). “Firm Heterogeneity in Consumption Baskets: Evidence from Home and Store Scanner Data”. *SSRN Electronic Journal*. 10.2139/ssrn.3173774.
- Fernández Felices, D. Guardarucci, I. y Puig, J. (2016). "Incidencia Distributiva del Sistema Tributario Argentino," *Revista Estudios Económicos*, VOL. XXXIII, N° 67, Julio- Diciembre 2016.

- Fuest, Clemens, Florian Neumeier & Daniel Stöhlker. 2021. The pass-through of temporary vat rate cuts: Evidence from german supermarket retail. CESifo Working Paper No. 9149.
- Harju, Jarkko, Tuomas Kosonen y Oskar Nordström Skans (2018) “Firm types, price-setting strategies, and consumption-tax incidence”. *Journal of Public Economics* 165. 48–72.
- Gaarder I (2019): “Incidence and distributional effects of value added taxes”. *The Economic Journal*;129(618):853–876. doi: 10.1111/eoj.12576.
- Garriga M. (2021) “Repensando el impuesto al valor agregado”. *Estudios Económicos*. Vol. 38 Núm. 76.
- Gasparini, L, (1998). “Incidencia distributiva del sistema impositivo argentino, en La reforma tributaria en la Argentina”, *Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas (FIEL)*.
- Genakos, Christos & Mario Pagliero (2022). Competition and pass-through: evidence from isolated markets. *American Economic Journal: Applied Economics* 14(4). 35–57.
- Obeng G (2018): “Incidence of Value Added Tax, Effects and Implications”. *International Journal of Economics and Finance*; Vol. 10, No. 10; 2018.
- OECD et al. (2022), *Estadísticas tributarias en América Latina y el Caribe 2022*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/58a2dc35-en-es>.
- Rastelli, (2021): “IVA personalizado: Experiencia de 5 países y su importancia estratégica para la política y la administración tributaria”. <https://blogs.iadb.org/>
- Shoven, J. y Whalley, J., (1992), *Applying General Equilibrium*, Cambridge University Press
- Warwick R, Harris T, Phillips D, Goldman M, Jellema J, Inchauste G, and Goraus-Tańska K (2022): “The redistributive power of cash transfers vs VAT exemptions: A multi-country study”. *World Development* Mar;151:105742. doi: 10.1016/j.worlddev.2021.105742. PMID: 35241871; PMCID: PMC8844583.