



ASOCIACION ARGENTINA
DE ECONOMIA POLITICA

ANALES | ASOCIACION ARGENTINA DE ECONOMIA POLITICA

XLIII Reunión Anual

Noviembre de 2008

ISSN 1852-0022

ISBN 978-987-99570-6-6

Elusión Fiscal en el Impuesto a los Ingresos
Brutos

Roberto J. Arias

Elusión Fiscal en el Impuesto a los Ingresos Brutos

Roberto J. Arias

August 27, 2008

Abstract

Se analizan las posibilidades y efectos teóricos de la elusión fiscal en el Impuesto a los Ingresos Brutos, utilizando diversas herramientas de teoría de la firma. La diferencia de alícuotas entre actividades económicas, entre sujetos y entre jurisdicciones, junto con el esquema de Convenio Multilateral, generan fuertes, y presumiblemente muy utilizadas, posibilidades de elusión. Por otro lado, el efecto cascada y piramidación del impuesto que grava todas las etapas de la producción, parece tener un impacto menor en términos de elusión fiscal. Se concluye que la uniformidad de alícuotas es claramente una política deseable para disminuir la elusión fiscal. Clasificación JEL: H2. H7.

Abstract

We analyze the possibilities and theoretical effects of tax avoidance for the Gross Sales Tax, using different tools of the theory of the firm. Tax rates dispersion among economic sectors, taxpayers and regions, besides the framework of the Convenio Multilateral, turn out in strong and likely frequent tax avoidance activities. ON the other hand, the cascade and spill over effects created because off the multiphase feature of the Gross Sale Tax seems to have a less important effect regarding tax avoidance activities. We conclude that tax rate uniformity is clearly the best policy to decrease tax avoidance. JEL Classification H2. H7.

1 Introducción

El Impuesto a los Ingresos Brutos (en adelante IIBB) es la principal fuente de recaudación propia de las Provincias en la República Argentina. En los últimos años, ha ido creciendo su importancia y hoy llega, en promedio, a casi el 65% del total de los ingresos propios subnacionales. Existe en todas las provincias argentinas con un nivel de uniformidad notable (en casi todas las provincias la definición del hecho imponible y la base imponible son idénticas¹), ya tiene casi 60 años y goza de buena salud, al menos en términos recaudatorios. Si bien se han planteado algunas alternativas de reemplazo del impuesto, las mismas no eran necesariamente viables, y definitivamente tampoco fueron exitosas²

En la literatura económica sobre tributación, se reconoce que la diferencia entre los impuestos legislados y los efectivos pueden ser significativas. Se entiende que los contribuyentes responden de diversas formas a los impuestos y que tales respuestas generan efectos que pueden implicar diferencias sustanciales entre el estado de situación imaginado por el legislador y el real. Las respuestas a la imposición se pueden clasificar en dos grandes grupos: evasión fiscal y elusión. Ambas respuestas afectan el comportamiento económico de los individuos, pero también los costos del cumplimiento y del *enforcement o control del cumplimiento*, así como la incidencia del sistema impositivo (la distribución de la carga tributaria). También tendrá efectos en la recaudación fiscal, aunque no necesariamente directo. Podría pasar que el impuesto que una empresa deja de pagar lo pasa a otra (arbitraje). También que la recaudación que un fisco deje de tener, la tenga otro fisco (cuando el arbitraje es entre jurisdicciones). En definitiva, tienen efectos en el equilibrio parcial y en el general.

Si bien la elusión fiscal tiene puntos de contacto importantes con la evasión, y de hecho Slemrod (1998) presenta un modelo general de respuesta a la imposición que incluyen ambos casos, hay varias cuestiones que son muy específicas y que merecen un tratamiento detallado.³ La diferencia sustancial entre un caso y otro es que con la elusión no hay riesgo: la auditoría que puede recaer sobre las declaraciones juradas no tiene efecto, ya que se supone que las decisiones tomadas son legales, mientras que la evaluación del riesgo en los modelos de evasión es un componente central. En el modelo de Slemrod (1998) el riesgo de la auditoría cuando hay evasión fiscal implica un costo que puede asimilarse al costo directo de la elusión, el cual es efectuado por la política tributaria.

A nuestro criterio, esto demuestra que el juego de la elusión es sustancialmente distinto al de la evasión, también desde el punto de vista del Estado,

¹En parte, la armonización actualmente existente surge de iniciativas nacionales de acuerdos interjurisdiccionales en materia de política fiscal. No es casual que el principal impuesto de cada una de las provincias, se denomina igual y tenga similitudes técnicas importantes.

²Algunas excepciones son Di Gresia (2003) y Rezk (2001), aunque en ninguno de estos casos el objetivo es determinar el impacto económico del impuesto, sino más bien su elasticidad recaudatoria en un caso y los efectos en el bienestar de su reemplazo por otro impuesto directo, en el otro.

³Una de las ventajas de estos modelos generales es que permiten estudiar la complementariedad vs sustitución de las respuestas. Por ejemplo, fortalecer la fiscalización para reducir la evasión podría aumentar la elusión. Ver Waud (1986).

ya que las herramientas de política son muy diferentes: en el caso de elusión es la política tributaria y en el caso de la evasión la fiscalización. Otro aspecto relevante es que pueden existir contribuyentes que no quieran evadir por razones morales, pero no tengan problemas para eludir. La percepción de los contribuyentes de la evasión es negativa, mientras que la de la elusión es en general positiva, o al menos neutra.

En este documento nos concentraremos en las posibilidades de elusión del Impuesto a los Ingresos Brutos. Las preguntas que nos hacemos son dos: i) como se puede eludir en términos genéricos el Impuesto a los Ingresos Brutos en la Provincia de Buenos Aires, ii) cuales deberían ser los lineamientos de una reforma del Impuesto a los Ingresos Brutos a fin de reducir las posibilidades de elusión.

La elusión fiscal respecto a impuestos indirectos es un tema no abordado formalmente por la literatura económica. Los estudios más generales de Stiglitz (1985), Cowell (1990) y Slemrod (1998) se refieren exclusivamente a impuestos directos. En el caso de Slemrod (1998) se incluye en el tratamiento el comportamiento de la oferta laboral, cuestión bastante diferente a las decisiones de producción de un empresario. De todos modos, en este trabajo tomamos como referencia metodológica a Stiglitz (1985) y Cowell (1990) e intentaremos aplicar sus análisis al caso del IIBB.

Una aspecto importante del estudio radica en que al analizar un impuesto subnacional no puede evitarse considerar los impuestos nacionales y los impuestos subnacionales de otras jurisdicciones. Hay varios impuestos nacionales, en particular el Impuesto al Valor Agregado y el Impuesto a las Ganancias, que impactan fuertemente en la conducta de las empresas. También están los impuestos que gravan la actividad económica en otras jurisdicciones, a veces fronterizas. La decisión que tomará la empresa, necesariamente, estará fundamentada en el impacto que tenga en todo tipo de impuesto, sea nacional o provincial.

2 Antecedentes

En la visión tradicional, atribuida por Slemrod y Yitzhaki (2000) a un juez norteamericano de principios del siglo XX, Oliver Wendell Holmes, se divide la respuesta a la imposición por parte de los contribuyentes en aquella que utiliza las herramientas legales vigentes (elusión) de aquella que queda del otro lado de la línea trazada por el "plexo normativo" (evasión). La misma definición adoptan los principales estudiosos del tema, por ejemplo Cowell (1995).

Sin embargo, hay varias cuestiones que estamos obligados a señalar, respecto a esta definición de evasión y elusión adoptada por la academia. En primer lugar, es claro que la línea es difusa, como todas las líneas que surgen de una ley. El derecho tributario es uno de los más complejos y los intereses en juego dificultan que se establezca una jurisprudencia clara, incluso en temas relativamente simples. Por lo tanto, hay que considerar que la definición adoptada implica una simplificación de la realidad que en infinidad de casos concretos no

es aplicable en absoluto.

En la literatura contable se diferencia entre elusión fiscal (tax avoidance) y planificación fiscal (tax planning). El objetivo de la elusión fiscal es minimizar el impuesto a pagar dentro del marco legal vigente, mientras que la planificación fiscal tiene por objetivo minimizar el costo del cumplimiento tributario. La diferencia radica en que algunas actividades que implican una elusión efectiva pueden tener costos indirectos para la empresa, que deben considerarse. Para nuestros fines, es suficiente con incluir dentro de la decisión del empresario el costo directo asociado a la elusión, y de este modo elusión y planificación fiscal son sinónimos.

El arbitraje fiscal (tax arbitrage) es un caso especial de elusión fiscal. La palabra arbitraje hace referencia a operaciones de compra venta de activos a fin de obtener una ganancia originada en diferentes precios entre mercados. El caso de arbitraje fiscal se refiere a operaciones de compra venta de activos pero a fin de obtener una ganancia que surja de diferentes tasas o sistemas impositivos. Por este motivo, la literatura sobre arbitraje fiscal se refiere casi exclusivamente a la compra venta de activos financieros a fin de obtener beneficios impositivos⁴.

Los impuestos modifican los precios relativos de los bienes y eso implica respuesta por parte de los contribuyentes, denominadas "respuestas de sustitución reales". Estas respuestas, claramente también entran en la definición de elusión, ya que son respuestas a la imposición tomadas dentro del marco legal vigente y que, si bien se realizan con el objetivo de maximización del bienestar, implican una menor carga tributaria. Sin embargo, cualquier análisis del sistema impositivo considerará las "respuestas de sustitución reales" como parte del modelo, aunque no necesariamente la elusión. Por este motivo, Slemrod y Yitzhaki (2000) califican como elusión, exclusivamente, las conductas realizadas dentro del marco legal vigente, que logran disminuir la carga impositiva *sin modificar la canasta de consumo*, o sea que dejan fuera a las "respuestas de sustitución reales".

Asimilando el mismo caso a un impuesto indirecto, como el IIBB, lo que podríamos decir es que la elusión fiscal son conductas llevadas a cabo por parte de las empresas dentro del marco legal vigente que logran reducir la carga impositiva sin modificar las decisiones de producción de bienes y servicios. En este documento, seguiremos esta definición.

La literatura sobre elusión no es muy abundante. El estudio de Stiglitz (1985) fue el primer trabajo que presenta una teoría general de la elusión, aunque focalizada exclusivamente al impuesto a las ganancias personales (*individual income tax*). Una vez concentrado en el impuesto a las ganancias, se excluye explícitamente la conducta de la empresa, o sea las posibilidades de elusión del impuesto a las ganancias corporativas. Si bien el foco es distinto, es interesante la metodología de Stiglitz (1985) quien propone tres alternativas de elusión del impuesto:

1. Posponer impuestos: el valor presente de un impuesto pospuesto puede ser mucho menor que el valor a pagar en el período corriente.

⁴Ver, entre otros, Agell y Persons (1998) y Erickson, Goolsbee y Maydew (2003).

2. Arbitraje entre individuos que enfrentan tasas impositivas distintas (dentro de una familia, o generando transacciones "ad hoc").

3. Arbitraje entre fuentes de ingreso con distinto tratamiento impositivo.

Stiglitz (1985) demuestra que, bajo los supuestos de información perfecta y mercado de capitales perfectos, los agentes económicos están en condiciones de eludir el 100% del impuesto, aunque reconoce a la vez que en la realidad el impuesto a las ganancias personales es pagado por la mayoría de los contribuyentes, lo cual atribuye principalmente a imperfecciones del mercado de capitales. Una de las principales conclusiones es que muchas de las posibilidades de elusión se eliminarían con una tasa impositiva plana, especialmente las generadas en modelos de equilibrio general y establece como consecuencia que las reformas impositivas que estén orientadas a reducir las diferencias en las tasas impositivas marginales reducirán la elusión.

A partir del trabajo de Stiglitz (1985), varios autores ampliaron en diversas direcciones el estudio de la elusión, aunque en general también con respecto al impuesto a las ganancias. Parte de esta literatura se dedicó a analizar diversas propuestas de reforma impositiva, en términos de hasta que punto podrían favorecer o perjudicar las posibilidades de elusión señaladas por Stiglitz (1985). Por ejemplo, McLure (1993), Grubert y Newlon (1995), Murray (1997) y Gale (1999) analizan un impuesto federal al consumo, Ginsburg (1995) un impuesto a los ingresos de las empresas, Feld (1995) y Calegari (1998) la propuesta del impuesto general a los ingresos con tasa plana. Si bien ninguno de estos trabajos trata un impuesto a los ingresos brutos, y mucho menos con las características que tiene tal impuesto en la Argentina, hay varios análisis que son totalmente aplicables.

Grubert y Newlon (1995) analiza las posibilidades de elusión de un impuesto federal al consumo vinculadas con el comercio internacional, situación que en alguna medida es asimilable a un impuesto subnacional al consumo respecto al comercio interjurisdiccional (que es en general mucho más significativo que el comercio internacional y por lo tanto las posibilidades de elusión son más graves). Posibilidades de elusión similares son mencionadas también por Murray (1997), quien hace un análisis un poco más general. Un tema que enfatiza Murray (1997) es que el grado de cumplimiento (uniendo en tal concepto la evasión y la elusión) dependerá de i) la tasa impositiva y la estructura tributaria, que es lo que introduce incentivos y posibilidades de abuso; ii) actitudes, que determina si los contribuyentes explotarán o no las posibilidades existentes y iii) la administración tributaria, que debe realizar supervisión y control.

Calegari (1998) estudia las posibilidades de elusión que persistirían bajo un régimen de impuesto a los ingresos personales y corporativos con tasa plana, analizando puntualmente una propuesta legislativa de reemplazar el impuesto a las ganancias federal por tal impuesto (denominada "Hall y Rabushka", por sus autores). Este impuesto, en su versión original, implica un tasa del 19% para todo tipo de ingresos personales y corporativos que superen los \$9500 anuales, eliminando la gran mayoría de deducciones y exenciones vigentes para el impuesto federal a las ganancias. Lo interesante del trabajo de Calegari (1998) es que incluye explícitamente las posibilidades de elusión por parte de empresas,

las que siguen en cierta medida la clasificación de Sitglitz (1985).

Por otro lado, Cowell (1990) presenta un modelo en el cual estudia la decisión del contribuyente maximizador de la utilidad que enfrenta las siguientes posibilidades respecto a un impuesto a los ingresos i) cumplimiento tributario, ii) evasión fiscal iii) elusión fiscal. En el modelo presentado, tanto la evasión como la elusión tienen un costo, y a partir de la forma que tenga la función de costos de ambas alternativas, de las tasas impositivas marginales, y de la aversión al riesgo, el resultado puede implicar soluciones de estrategias mixtas (en el cual el contribuyente toma las tres conductas posibles respecto de al menos una porción de su ingreso) o de esquina. El mismo estudio también presenta los problemas de asimetría de información que implica la evasión fiscal, a diferencia de la elusión que es una conducta abierta y conocida por la administración tributaria. Considerando la asimetría de información, el resultado más factible es la polarización (evasión o elusión total). En general, también se concluye que los contribuyentes de mayores ingresos y aversos al riesgo optarán por eludir el impuesto, mientras que los de bajos ingresos optarán por evadirlo.

3 Descripción del IIBB

El Impuesto a los Ingresos Brutos tiene casi 60 años de vigencia en la Argentina, con la sanción en el año 1948 del Código Fiscal de la Provincia de Buenos Aires.⁵ A tal ley, le siguieron leyes similares en la mayoría de las Provincias y desde el año 1954, todas tienen tal impuesto. Es complementado, en las finanzas públicas provinciales, principalmente con impuestos patrimoniales (automotor e inmobiliario), aunque en la mayoría también existe un impuesto a los instrumentos (Sellos), como así también diversos impuestos específicos. Sin embargo, en todas las provincias el IIBB es la principal fuente de financiamiento, llegando en algunos casos a superar el 80% de la recaudación propia.

Existe bastante uniformidad en la definición y alcance del impuesto entre las diversas jurisdicciones, en parte porque todos tienen un origen común (el Código Fiscal de la Provincia de Buenos Aires del año 1948) y quizás también debido a que las fuerzas tendientes a la armonización fueron mayores a las de la competencia entre los fiscos.

A continuación haremos referencia a las principales características del Impuesto a los Ingresos Brutos en la Provincia de Buenos Aires, haciendo especial referencia a aquellos aspectos de su diseño que presentan oportunidades para el contribuyente dispuesto a eludir la carga fiscal.⁶

El hecho imponible del impuesto es el ejercicio habitual y a título oneroso -lucrativo o no- en jurisdicción de la Provincia de Buenos Aires, del comercio,

⁵En Fonrouge y Navarrini (1982) y Bulit Goñi (1996) pueden encontrarse los antecedentes mundiales, la historia en Argentina del impuesto y sus características principales en la actualidad.

⁶Código Fiscal de la Provincia de Buenos Aires. Ley 10.397 y sus modificatorias (texto ordenado 2004). Libro II. Título II.

industria, profesión, o de otra actividad cualquiera sea la naturaleza del sujeto que la preste y el lugar donde se realice. Es decir, que en una primera instancia la definición es amplia e incluso su redacción cuida de que no quede fuera ningún tipo de actividad realizada a título oneroso.

Respecto a la base imponible, el Código Fiscal establece que el gravamen se determina sobre la base de los ingresos brutos devengados durante el período fiscal por el ejercicio de la actividad gravada. Por ingreso bruto se incluye el monto total (sea en valores monetarios, especies o servicios) devengado por el desarrollo de la actividad gravada (ventas de bienes, remuneraciones totales por los servicios, retribución por la actividad ejercida, los intereses).

Las tasas impositivas se establecen año a año en la Ley Impositiva y distan mucho de ser uniformes.⁷ Las alícuotas se agrupan por sector económico y van aumentando en la cadena de producción y comercialización de bienes y servicios. Así, se establece un 1% para producción primaria, 1,5% para producción de bienes, 3% para comercio y 3,5% para servicios. Sin embargo, más allá de este tratamiento general, muchas actividades específicas tienen un tratamiento diverso: desde exenciones (que equivale a una alícuota del 0%) a alícuotas de hasta el 12% para "servicios de espectáculos artísticos y de diversión". En definitiva, la Ley Impositiva vigente presenta un rango de alícuotas del 0,1% al 12%, con 17 alícuotas que sin mayor lógica se asignan a las 438 actividades económicas distintas mencionadas en la misma Ley.

La obligación de cada empresa es discriminar su base imponible en función de cada una de las actividades que realiza, y aplicar la alícuota correspondiente en cada caso. Esto es, si una empresa realiza cinco actividades distintas, deberá detallar los ingresos brutos de cada una y luego aplicar la alícuota. De este modo, muchas empresas (aquellas que desarrollan más de una actividad) terminan pagando una tasa impositiva promedio distinta de las 17 establecidas en la legislación. El promedio surgirá de la ponderación de cada una de las alícuotas en función del tamaño de la base imponible para esa actividad.

Respecto a las exenciones, las mismas son clasificadas en la literatura técnica en subjetivas, objetivas o mixtas. Las primeras están atadas al sujeto (el contribuyente en particular o por alguna característica del mismo), mientras que las segundas al objeto, en este caso, la actividad realizada por el contribuyente. En el caso de una exención mixta, lo que se deja exento son los ingresos de determinados contribuyentes obtenidos por el ejercicio de determinadas actividades.

En términos generales, en la Provincia de Buenos Aires, las exenciones pueden clasificarse en las generadas por el Pacto Fiscal y el Código Fiscal. El Pacto Fiscal (cuyo nombre completo es Pacto Federal para el Empleo, la Producción y el Crecimiento) del año 1993 fue ratificado por la Provincia de Buenos Aires por ley 11.463 y establece la exención a determinadas actividades del Impuesto a los Ingresos Brutos.

El Código Fiscal, por otro lado, establecen las exenciones subjetivas, que son para el Estado Nacional, estados provinciales y Municipios, sus entes autárquicos y descentralizados, asociaciones, sociedades civiles, y organismos de ese tipo.

⁷De aquí en adelante nos referimos a las alícuotas vigentes para el año 2008, Ley 13.787

Para evitar la múltiple imposición existe un Convenio Multilateral, rubricado por todas las provincias, que establece la forma de distribución de la base imponible para aquellas empresas que actúan en más de una jurisdicción.⁸ Según el Convenio Multilateral, las empresas deben en primer lugar calcular la base imponible nacional (las ventas en todo el territorio Argentino), luego distribuir tal base en función de las normas del propio Convenio y por último aplicar la alícuota que corresponde a cada jurisdicción. Este ejercicio se debe realizar para cada actividad distinta que pueda desarrollar una empresa. La distribución de la base imponible nacional puede seguir dos criterios, el Régimen General y los Regímenes Especiales. El primero se aplica para todas las actividades para las cuales no hay Regímenes Especiales, de los cuales hay ocho, los más importantes abarcan la construcción, entidades financieras y de seguro, transporte, y profesiones liberales.

El régimen de distribución general establece que la Base Imponible Nacional debe asignarse un 50% en función de los gastos efectivamente soportados en cada jurisdicción y un 50% en función de los ingresos brutos provenientes de cada jurisdicción.⁹

Se entiende que un gasto es efectivamente soportado en una jurisdicción, cuando tenga una relación directa con la actividad que en la misma se desarrolle, aún cuando la erogación se efectúe en otra. Así, los sueldos, jornales y otras remuneraciones se consideran soportados en la jurisdicción en que se prestan los servicios a que dichos gastos se refieren.

De este modo, las normas del Convenio Multilateral son muy relevantes en el análisis económico del impuesto, entre otras cosas, porque involucra en la determinación de un impuesto en un principio vinculado exclusivamente con las ventas, a los gastos realizados.¹⁰

⁸La existencia del Convenio Multilateral también expresa un esfuerzo de armonización bastante exitoso. El primer antecedente fue el convenio bilateral entre la Provincia de Buenos Aires y la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires firmado en el año 1953, a muy pocos años del establecimiento del impuesto en ambas jurisdicciones. El Convenio actualmente vigente fue aprobado en el año 1977.

⁹No se computan como gastos:

- a) El costo de la materia prima adquirida a terceros destinados a la elaboración en las actividades industriales, ni el costo de las mercaderías en las actividades comerciales.
- b) El costo de las obras o servicios que se contraten para su comercialización;
- c) Los gastos de propaganda y publicidad;
- d) Los tributos nacionales, provinciales y municipales (impuestos, tasas, contribuciones, recargos cambiarios, derechos, etcétera);
- e) Los intereses;
- f) Los honorarios y sueldos a directores, síndicos y socios de sociedades, en los importes que excedan del uno por ciento (1%) de la utilidad del balance comercial.

¹⁰No analizaremos en este documento el tratamiento dado a los contribuyentes pequeños, ya que es muy diverso según la jurisdicción. En el caso de la Provincia de Buenos Aires, el sistema simplificado de pago mínimo (similar al monotributo nacional) se aplica exclusivamente a contribuyentes que facturen menos de \$24.000 anuales.

4 Modelo de Elusión para un Impuesto Ad Valorem

Como punto de partida, presentaremos un modelo para un impuesto ad valorem a las ventas en un mercado competitivo. La empresa no puede evadir impuestos, pero si eludirlos. Puede declarar parte de su actividad bajo determinada modalidad que le permite pagar una tasa impositiva menor. La actividad de elusión tiene un costo directo.

La firma maximizará la siguiente función de beneficios:

$$\begin{aligned} \text{Max}_{x,e} \Pi &= (1-t)R - C + [pt_d e - \Gamma(e)] \\ t_d &= t - t_e \\ e &\leq x \\ t_e &\leq t \end{aligned}$$

Donde:

$R = px(p)$ = Ventas totales.

$C = cx(p)$ = Costos totales. Asumimos que la firma tiene costos marginales constantes.

c = Costos Medios y Marginales.

t = Impuesto Ad Valorem a las Ventas.

t_e = Impuesto Ad Valorem a las Ventas que pagan los ingresos que eluden la tasa t . (en un caso extremo podría ser igual a cero, y entonces $t_d = t$)

e = Ventas "ocultas", que pagan alicuota t_e .

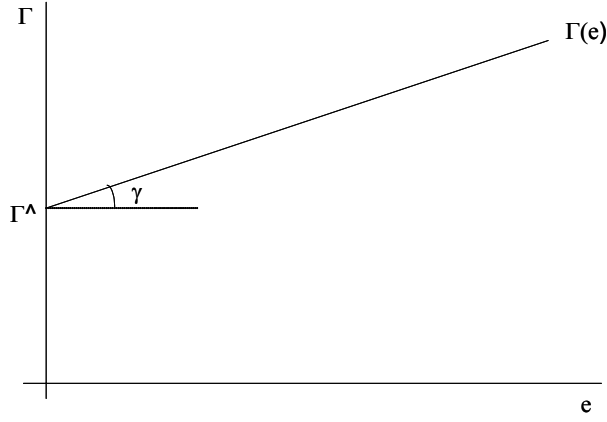
$x(p)$ = Producción.

p = Precio.

$\Gamma(e)$ = Función de costos directos de la elusión.

Respecto a la forma de $\Gamma(e)$ la misma se derivará de las condiciones existentes en la práctica que permiten eludir el impuesto. La forma más simple de la función es la siguiente:

Gráfico 1



- $\hat{\Gamma}$ son los costos de búsqueda (contador, viajes, costos transaccionales, etc)
 El resto son costos variables (por ejemplo, un costo de logística). El costo marginal de la elusión es fijo γ

Veamos las condiciones de primer orden:

$$\begin{aligned} \max_{(x,e)} \Pi &= (1-t)R - C + [(t-t_e)pe - \Gamma(e)] \\ \text{s.a.} \quad &: e \leq x \quad ; \quad t_e \leq t \end{aligned}$$

La solución es:

$$L = (1-t)px(p) - c(x) + [(t-t_e)pe - \Gamma(e)] - \lambda_1(e-x) - \lambda_2(t_e-t)$$

$$\frac{\partial L}{\partial x} = (1-t)p - c'(x) + \lambda_1 \geq 0 \quad (1)$$

$$\frac{\partial L}{\partial e} = (t-t_e)p - \Gamma'(e) - \lambda_1 \geq 0 \quad (2)$$

$$\frac{\partial L}{\partial \lambda_1} = -(e-x) \geq 0$$

$$\frac{\partial L}{\partial \lambda_2} = -(t_e-t) \geq 0$$

Reemplazando (1) en (2), nos queda:

$$(1-t_e)p = c'(x) + \Gamma'(e)$$

A esta ultima condición hay que agregarle la condición de equilibrio de mercado (Figura 2)

$$(1-t)p = c'(x) \quad (3)$$

Reemplazando (??) en (3) y con algo de álgebra:

$$pt_d = \Gamma'(e) \quad (4)$$

Las ecuaciones (??) y (4) determinan el nivel de producción x y de elusión e . De la ecuación (4) surge en forma clara que el nivel de elusión fiscal dependerá t_d y de Γ' . Mientras mayor la diferencia impositiva y menor el costo, la elusión será mayor.¹¹

En definitiva la elusión dependerá de las diferencias de alícuotas y del costo directo asociado. Tales variables, a la vez, serán determinadas por las alternativas prácticas de elusión que surgen del diseño del impuesto. En la próxima sección evaluamos tal aspecto respecto al impuesto a los ingresos brutos.

5 Elusión Fiscal del IIBB

En virtud de lo señalado respecto al diseño actual del Impuesto a los Ingresos Brutos, la elusión aparece como una posibilidad a través de distintas acciones que se mencionan en esta sección. Para cada caso elaboramos ejemplos simulados que permiten apreciar correctamente como impacta la elusión fiscal en la reducción de la carga impositiva y en la mejora de los beneficios después de impuestos. Estos ejemplos, a los que haremos referencia en el texto pero los cuales se presentan en detalle en el Anexo, no intentan recrear realidades económicas de las empresas sino evaluar, luego de considerados todos los efectos posibles de determinada acción, hasta que punto el comportamiento elusivo puede ser eficaz en su cometido.

5.1 Transferencia de base imponible a actividades menos gravadas

Al existir distintas alícuotas, con una diversidad importante (del 0 al 12%), bajo ciertas condiciones las empresas pueden transferir ingresos de una actividad a otra. Hay varias formas de realizar esto sin modificar las decisiones de producción, o modificandolas sólo marginalmente. En términos generales, vemos que hay al menos dos caminos: ventas en bloque o transformación de bienes de cambio en bienes de uso.

5.1.1 Ventas en Bloque

Por ventas en bloque la literatura se refiere a la política de fijar un precio único para dos o más bienes relacionados en alguna forma que se venden en forma

¹¹ Ver un ejemplo en el Gráfico 2 del Anexo. En ese caso, notar que la elusión no genera pérdidas de eficiencia ya que no modifica las cantidades producidas ni los precios. Simplemente hay un menor costo impositivo para la empresa (acjg) vs (abfd+bchj) de vender la misma cantidad x^* . El menor costo impositivo implica una menor recaudación del estado (dfhg), aunque esa cantidad no implica necesariamente en forma directa mayores recursos para el productor, ya que la elusión implica un costo medido por (gfh). El ingreso adicional generado por la elusión para el productor es la cantidad (dfg = dfhg-gfh).

conjunta. La literatura sobre ventas en bloque es amplia y refleja un comportamiento usual de las empresas multiproducto maximizadoras de beneficios, que tienen diversas ventajas de tales estrategias. La literatura agrupa los motivos de tal comportamiento en tres: i) ahorros en los costos de producción, transacción e información ii) complementariedad en el consumo, iii) discriminación de precios, a través de las ventas en bloque el vendedor puede ordenar consumidores con precios de reserva diferentes y de ese modo extraer un excedente del consumidor mayor.¹² También está el caso de ventas en bloque estratégicas, en cuyo caso una empresa con poder monopólico en uno de los mercados, puede matar la competencia del otro mercado al vender los dos bienes en forma conjunta.¹³

Sin embargo, aun cuando esta racionalidad esté ausente, el beneficio de la venta en bloque podría provenir de una ventaja impositiva, si la tasa que enfrenta la venta en bloque es diferente de la venta de los bienes en forma separada. En este sentido, podría existir la categoría "venta en bloque impositiva" que se daría cuando el monopolista vende determinado producto, únicamente, en forma conjunta con otro producto, con el objeto de obtener ventajas impositivas, esto es eludir un impuesto. El caso inverso también es totalmente factible: que a través de la política impositiva se castigue la venta en bloque y por lo tanto, se incentive la venta separada. En términos generales, lo que el vendedor está buscando es transferir sus ingresos desde una actividad gravada a una no gravada o con una alícuota menor. Hay muchos ejemplos observables en la vida diaria que indican que las empresas usan en forma intensiva esta estrategia de comercialización orientadas a reducir la carga impositiva a través de esta mecánica. Señalaremos solo algunos casos que nos parecen notables por el éxito de la empresa en reducir (e incluso eliminar) la carga impositiva, mediante la venta en bloque.

La venta de CD-Rom con juegos interactivos para PC en la Argentina desde hace un tiempo se realizan principalmente en kioscos de diarios y revistas. Además, lo que se vende es una "revista" de 8 páginas con un CD-Rom de "regalo" Las revistas tienen un tratamiento impositivo diferente a los CD-Rom, en IIBB están exentas, no los CD-ROM. De este modo, la empresa convierte ingresos de una actividad gravada (venta de juegos para PC) en ingresos de una actividad exenta (venta de revistas). Debe notarse que esta operación de elusión tiene un costo directo para la empresa: el costo de la revista, que es realmente lo que se está regalando, ya que los niños -a través de sus padres (o más bien, "mandatarios")- seguramente están mucho más interesados en el CD-ROM

¹²Ver Adams y Yellen (1976). La literatura iniciada con el trabajo de Stigler (1963) sobre ventas en bloque es frondosa. Para una revisión reciente ver Kobayashi (2005).

¹³Es muy común encontrar ventas en bloque en todo tipo de sectores, como ser: comidas rápidas, telecomunicaciones, turismo, servicios bancarios (la "super cuenta"), etc. Un caso que se discutió mucho en EEUU, pero con implicancias globales, fue cuando Microsoft decidió incorporar en el sistema operativo Windows el Internet Explorer (sin costo adicional), un nuevo producto lanzado como competencia de Netscape (que dominaba el mercado). El caso terminó en un juicio antimonopolio que acaparó la atención de la opinión pública por varios meses. El juicio lo gana Microsoft, y también ganó la "guerra de los browsers", ya que en pocos años logro dominar casi completamente el mercado y eliminar de la competencia a Netscape.

que en la revista.¹⁴ Como puede observarse en el Cuadro 1 del Anexo, esto permite reducir a cero la carga impositiva, mejorando los beneficios en forma significativa, incluso luego de considerar el costo de la revista.

Otro caso es la venta de entradas y de bebidas en boliches bailables. Desde hace varios años, muchos lugares de baile incorporaron comidas, un restaurant, en el mismo establecimiento ("Resto-Bar"). Ahora bien, las alícuotas que pagan por los ingresos del restaurant es muy diferente a los del boliche (3,5% versus 12%). Entonces, la empresa promociona el restaurant, cobra una consumición mínima y no le cobra entrada al boliche a los que fueron al restaurant. Es más, una vez adentro del boliche, se pueden dar una o dos consumiciones gratis, el costo igual ya esta cubierto en la consumición mínima del restaurant. De este modo, la empresa bajó su carga impositiva para las entradas al boliche y las bebidas del 12% al 3,5%.

Mencionemos otro caso: las Asociaciones Civiles pagan por los ingresos comerciales (superando el mínimo establecido en la Ley Impositiva), pero no por las cuotas sociales (gozan de una exención "mixta"). Por lo tanto, todo los servicios dados a los socios puede ser incluidos en el costo de la cuota social y no cobrar adicionales, ya que esto último se tratarían como ingresos comerciales y estarían gravados (por ejemplo, el uso de instalaciones en particular, como pileta, cancha de tenis, colonia de vacaciones, etc.). El alcance de esta posibilidad de elusión dependerá del mix de ingresos entre socios y no socios, y entre servicios de acceso común y otros a los cuales se puede cobrar entrada. En el Cuadro 2 del Anexo vemos un caso que permite reducir el 90% de la carga impositiva, el 10% restante corresponde a ingresos que provienen del uso por parte de no socios de espacios restringidos (canchas de tenis).

Otro ejemplo sería el costo financiero de las operaciones de venta a plazo. Cuando se vende en cuotas se están comerciando dos bienes: el principal y el servicio financiero, como ambos son difíciles de separar, en general queda en manos del contribuyente que parte de los ingresos proviene de la venta y que parte de los intereses. Para tomar tal decisión incluirá seguramente el tratamiento impositivo que tenga cada uno de los ingresos. Cuando se ofrecen descuentos por pago al contado, se están transformando ingresos financieros en ingresos comerciales. Si bien esta mecánica es muy común, el tratamiento impositivo depende del caso en particular. En general, el costo financiero, según la ley impositiva provincial, sigue el mismo tratamiento que la actividad principal, salvo para empresas que desarrollen la actividad financiera. De este modo, sólo aquellas empresas que además de la actividad comercial estén habilitadas para realizar actividades financieras podrán tener un beneficio impositivo.

Desde un punto de vista analítico, se ha demostrado que la venta en bloque sirve como un mecanismo eficiente de discriminación de precios y también se han analizado sus consecuencias normativas. Adams y Yellen (1976) demuestran que cuando un monopolista utiliza la venta en bloque como mecanismo de discriminación de precios se pueden producir dos ineficiencias respecto a

¹⁴Es más, el precio por el que se vende esa revista el niño podría comprar varios libros, aunque no vendrán con ningún "regalo".

un óptimo de Pareto: de asignación de recursos y de distribución. La primera, cuando a través de las ventas en bloque se sobreproduce (subproduce) un bien, esto es se venden bienes a un costo marginal mayor al precio de reserva de algún comprador (posibles compradores con precio de reserva mayor al costo marginal del bien no lo compran). La segunda, cuando a través de una transacción entre dos compradores es posible mejorar el bienestar de ambos.

Lo interesante es que la solución de política pública ante esta situación no es tan simple: si se prohíbe la venta en bloque (principal tentación de organismos reguladores antimonopolio, o de defensa de la competencia) es probable que la situación empeore; ya que la fijación de precios de monopolio en ambos mercados puede generar que la pérdida de eficiencia producida por el monopolio sea mayor que ante ventas en bloque.¹⁵

A continuación analizaremos la venta en bloque con impuestos específicos mediante un modelo de un monopolista multiproducto que enfrenta diversas alcuotas cuando vende los bienes separados o en bloque. En particular, nos concentraremos en dos preguntas. En primer lugar, cuál es el impacto de un impuesto indirecto específico respecto a la decisión del monopolista de vender en bloque o no. En segundo lugar, cuáles son las consecuencias normativas de la venta en bloque cuando hay un impuesto específico.

El modelo Suponemos un monopolista que vende dos productos relacionados: x_1 y x_2 , los cuales los puede vender en forma separada o a través de una canasta (x_{12}), a los precios p_1 , p_2 y p_{12} respectivamente. Los supuestos centrales son los siguientes:

a) El costo marginal de producir cada bien son constantes (c_1 y c_2) y el costo marginal de proveer en forma conjunta ambos bienes es la suma de los costos marginales de cada bien ($c_{12} = c_1 + c_2$)¹⁶.

b) La utilidad marginal de la segunda unidad de cada bien es cero (demandas unitarias).

c) El precio de reserva para el paquete es igual a la suma de los precios de reserva de cada bien ($r_{12} = r_1 + r_2$), esto es las demandas son independientes¹⁷.

d) No es posible la discriminación de primer grado, ni tampoco la reventa de bienes entre compradores.

e) No es posible evitar que los compradores armen la canasta por su cuenta (o sea que compren una unidad de cada bien), lo que implica que son triviales las soluciones donde $p_{12}^* \geq p_1^* + p_2^*$.

Suponemos un impuesto específico donde la tasa que se aplica a la venta en bloque no es necesariamente igual a la suma de las tasas de cada uno de los bienes: $t_{12} \leq t_1 + t_2$.

El monopolista debe decidir alguna de las tres estrategias:

¹⁵La propuesta de política pública de Adams y Yellen es promover la competencia en los mercados de cada uno de los bienes.

¹⁶De este modo se anula la motivación de ventas en bloque por motivos de eficiencia (menores costos).

¹⁷Lo que se excluye en este caso es la complementariedad en el consumo.

- a) Ventas Separadas (VS): determinar los precios que individualmente maximizan el beneficio en cada mercado (p_1^* y p_2^*)
- b) Ventas en Bloque (VB): ofrecer los bienes únicamente en forma conjunta, al precio maximizador p_{12}^*
- c) Ventas en Bloque Mixtas (VBM): combinar ambas estrategias y ofrecer los bienes separados y en bloque simultáneamente, a los precios maximizadores (p_1^* , p_2^* y p_{12}^*).

Análisis positivo Está claro que si $t_{12} = t_1 + t_2$ el análisis no agrega ninguna complejidad a lo presentado por Adams y Yellen, ya que se había supuesto $c_{12} = c_1 + c_2$. Ahora será $c_{12} + t_{12} = c_1 + c_2 + t_1 + t_2$.

A fin de comparar con los casos subsiguientes, mencionemos los principales resultados de Adams y Yellen, quienes demuestran que cada una de las estrategias podrían ser maximizadoras de beneficios, dependiendo de la distribución de los precios de reserva y la estructura de costos. Toman como caso testigo la discriminación perfecta, donde se dan tres condiciones:

- C1. Extracción completa: ningún individuo tiene excedente del consumidor.
- C2. Exclusión: ningún individuo consume un bien si el costo más el impuesto de ese bien excede el precio de reserva del mismo.
- C3. Inclusión: todo individuo que tenga un precio de reserva mayor al costo más el impuesto consume el bien.

Adams y Yellen demuestran que VS no viola nunca C2, pero viola C1 y C3 en la medida en que la distribución de precios de reserva implique que el monopolista enfrenta una demanda (del bien compuesto) con pendiente negativa. Si la demanda conjunta es muy elástica, pero no las individuales, VB puede evitar no cumplir con C1 y C3. Este sería el caso, por ejemplo, si los precios de reserva se distribuyen como una línea recta con pendiente -1 (la suma de los precios de reserva de ambos bienes es la misma para cada consumidor). Sin embargo, las VB no cumplen necesariamente con C2. El beneficio de VB contra VS será mayor si y solo si los mayores beneficios obtenidos por C1 y C3 no son superados por los menores beneficios que se alcanzan por no cumplir con C2. VBM será preferido a VB siempre que C2 no se cumpla con VB.

La conclusión sería: cada una de las tres estrategias de fijación de precios tienen ventajas y desventajas respecto a las otras dos. Si una genera mayor beneficio respecto a otra dependerá de los costos y la distribución de los precios de reserva. En general, en variedad de experimentos, es mas beneficioso alguna forma de ventas en bloque respecto a VS.

Ahora bien, veamos que pasa bajo el supuesto donde $t_{12} < t_1 + t_2$. Esto sería un caso similar al de economía de alcance, donde $c_{12} < c_1 + c_2$

Primero vamos a incorporar impuestos al esquema típico de Adams y Yellen.

Ejemplo 1

$$\begin{array}{llll} t_1 = 10 & ; & t_2 = 2 & ; & t_{12} = 2 & & (ra_1, ra_2) = (55, 45) \\ c_1 = 3 & ; & c_2 = 5 & ; & c_{12} = 8 & & (rb_1, rb_2) = (40, 60) \end{array}$$

Equilibrio para Ventas Separadas y Ventas en Bloque:

	VS	VB
Precios	$p_1^* = 40$	
	$p_2^* = 45$	
		$p_{12}^* = 100$
Beneficio	130	180
Recaudación	24	4

Con lo cual las Ventas en Bloque son preferidas para el monopolista a las Ventas Separadas. El mecanismo de Venta en Bloque, además de permitirle al productor apropiarse de un mayor excedente del consumidor (de hecho con la Venta en Bloque el excedente del consumidor es cero), también sirve para eludir impuestos, ya que paga significativamente menos con la VB que con la VS (Ver Gráficos 3 y 4 del Anexo).

iii) Ventas en Bloque Mixto. La VBM podría ser preferida agregando dos consumidores. Las condiciones serían:

Ejemplo 2

$$\begin{array}{llll}
 t_1 = 5 & ; & t_2 = 10 & ; & t_{12} = 5 & (ra_1, ra_2) = (90, 10) & (rc_1, rc_2) = (40, 60) \\
 c_1 = 15 & ; & c_2 = 20 & ; & c_{12} = 35 & (rb_1, rb_2) = (55, 45) & (rd_1, rd_2) = (10, 90)
 \end{array}$$

Equilibrio:

	VS	VB	VBM
Precios	$p_1^* = 55$		$p_1^* = 90$
	$p_2^* = 60$		$p_2^* = 90$
		$p_{12}^* = 100$	$p_{12}^* = 100$
Beneficio	130	240	250
Recaudación	30	20	25

Este es un caso similar al anterior, la VBM le permite mejorar la apropiación del excedente del consumidor, mientras paga menos impuestos. La VBM es preferida a la VB debido a que bajo esta última no se cumple la condición C2: el consumidor **a** consume el bien 2 y el consumidor **d** el bien 1, si bien su precio de reserva es menor al costo de producirlos (ver Gráficos 5, 6 y 7 del Anexo).

En los casos hasta aquí analizados, la venta en bloque es beneficiosa tanto por la distribución de los precios de reserva como por las tasas impositivas. De hecho, con los mismos precios de reserva y costos, pero sin impuestos, el ordenamiento de las tres opciones es exactamente igual. Sin embargo, es posible también el caso en el cual al monopolista, sin considerar los impuestos, le convenga la venta separada, pero al considerarlos, le conviene la venta en bloque. Veamos un ejemplo.

Ejemplo 3

$$\begin{array}{llll}
 t_1 = 10 & ; & t_2 = 2 & ; & t_{12} = 2 & (ra_1, ra_2) = (45, 45) & (rc_1, rc_2) = (25, 35) \\
 c_1 = 2 & ; & c_2 = 4 & ; & c_{12} = 6 & (rb_1, rb_2) = (50, 50) & (rd_1, rd_2) = (50, 5)
 \end{array}$$

Los precios de equilibrio son:

VS	VB	VBM
$p_1^* = 45$		$p_1^* = 50$
$p_2^* = 35$		$p_2^* = 50$
	$p_{12}^* = 55$	$p_{12}^* = 90$

El beneficio será:

	Con Impuesto	Sin Impuesto
VS	186	222
VB	188	196
VBM	202	217

En este caso, entonces, la política impositiva está promoviendo la venta en bloque. Sin considerar la política impositiva, es óptimo para el monopolista la venta separada, pero debido al diferente tratamiento impositivo que tiene la venta en bloque que la venta independiente de cada bien, al considerar la tasa impositiva tiene un mayor beneficio con venta en bloque. En este caso, la política impositiva funciona como una economía de alcance. Si bien la venta en bloque no tiene ventajas por el lado de discriminación de precios, fundamentalmente debido a que los precios de reserva tienen correlación positiva, la ventaja impositiva compensa la pérdida de eficiencia generada por la venta en bloque (ver gráficos 8, 9 y 10 del Anexo).

En el caso donde $t_{12} > t_1 + t_2$ tenemos la situación inversa. Está claro que cualquier situación en la cual la VB o la VBM sea preferible, puede ser revertida con un t_{12} lo suficientemente alto¹⁸. Mientras que si antes de considerar los impuestos la VS era preferida entonces la política tributaria no tendrá ningún efecto.

En conclusión, es claro que la política impositiva, siempre y cuando $t_{12} \leq t_1 + t_2$, puede afectar la decisión respecto a realizar ventas en bloque o no. Lo interesante es analizar las consecuencias normativas de esta situación, a fin de orientar la política impositiva en uno y otro sentido.

Análisis normativo Como ya se mencionó, Adams y Yellen demuestran a través de ejemplos discretos que hay dos ineficiencias que se pueden producir con la VB. La primera es sobreproducción o subproducción y la segunda cuando a través de intercambio entre compradores es beneficioso para ambos.

Veamos estos casos en detalle. La sobreproducción se da cuando a través de la VB hay al menos un consumidor que compra el bien aún cuando el costo marginal de producir tal bien es mayor que su precio de reserva. Es condición necesaria para que se de esta situación, respecto al bien 1, que $p_{12}^* - p_2^* < c_1$. La otra condición, obviamente, es que al menos un consumidor tenga un precio de reserva del bien 1 tal que

$$p_{12}^* - p_2^* < r_1 < c_1$$

¹⁸En el ejemplo 1, la VB deja de ser preferida cuando $t_{12} \geq 28$

El caso inverso, subproducción, se da cuando hay al menos un consumidor que tiene un precio de reserva mayor al costo marginal del bien, pero no lo consume.

Una forma más integral de ver las consecuencias normativas es calculando el bienestar general. A tal fin, tomamos el bienestar total óptimo como el excedente del consumidor bajo competencia perfecta, y calculamos los efectos en el bienestar generada por cada uno de los casos:

1. Monopolio
2. Venta en Bloque
3. Impuestos.

Tanto el monopolio como los impuestos es conocido que generan disminución en el bienestar general. Pero la VB puede aumentar, reducir o dejar sin cambios el bienestar general. La pregunta es si a través de la política impositiva es posible inducir el comportamiento del monopolista multiproducto menos gravoso para el bienestar general, y si tal política impositiva no genera un perjuicio *per se* que compense tal mejora en el bienestar. En definitiva, si es posible, al menos en términos teóricos, implementar una política impositiva que mejore el bienestar general, al arbitrar entre las opciones de VB y VS.

Si no consideramos la venta en bloque, el análisis clásico nos dice que ante un monopolio los impuestos pueden mejorar la distribución del excedente del productor pero en ningún caso mejorar el bienestar general. Al incorporar la posibilidad de venta en bloque, los impuestos podrían generar un beneficio que no lo tienen en otro caso.

Para que se de esta situación, el beneficio del monopolista (excedente del productor) debería ir en dirección contraria al bienestar general. Esta situación es perfectamente posible, tanto en una dirección como en la otra.

Primer veremos un caso donde la Venta en Bloque es preferida por el monopolista, aunque produce pérdidas en el bienestar. Ante tal situación, una política impositiva que castigue la VB mejoraría el bienestar general.

Ejemplo 4

$$\begin{array}{llll} t_1 = 10 & ; & t_2 = 2 & ; & t_{12} = 2 & & (ra_1, ra_2) = (55, 45) & & (ra_1, ra_2) = (25, 35) \\ c_1 = 15 & ; & c_2 = 20 & ; & c_{12} = 25 & & (rb_1, rb_2) = (55, 45) & & (ra_1, ra_2) = (50, 5) \end{array}$$

	VS	VB	VBM			
	$p_1^* = 50$		$p_1^* = 50$			
	$p_2^* = 45$		$p_2^* = 35$			
		$p_{12}^* = 55$	$p_{12}^* = 85$			
	Sin Impuesto			Con Impuesto		
	VS	VB	VBM	VS	VB	VBM
Excedente del Consumidor	10	0	30	10	0	30
Excedente del Productor	155	130	150	121	126	134
Recaudación	0	0	0	34	4	16
Bienestar General	165	130	180	165	130	180
Bienestar bajo Comp Perf .	190	190	190	180	180	180
Perdida en el bienestar	25	60	10	15	50	0

Lo interesante de este caso, es que a través de la venta en bloque inducida por el tratamiento impositivo diferencial es posible compensar la pérdida de bienestar generada por el monopolio. Con un único productor, pero con impuestos, el bienestar total es similar al de competencia perfecta.

Ahora veremos el caso inverso: la Venta en Bloque mejora el bienestar general pero no es preferida por el monopolista. En estos casos, una política impositiva que desincentive la VB mejora el bienestar general.

Ejemplo 5

$$\begin{array}{llll} t_1 = 0 & ; & t_2 = 0 & ; & t_{12} = 20 & (ra_1, ra_2) = (15, 45) & (ra_1, ra_2) = (45, 40) \\ c_1 = 25 & ; & c_2 = 25 & ; & c_{12} = 50 & (rb_1, rb_2) = (15, 45) & (ra_1, ra_2) = (35, 45) \end{array}$$

	Sin Impuesto		Con Impuesto	
	VS	VBM	VS	VB
Excedente del Consumidor	25	0	25	5
Excedente del Productor	80	95	80	20
Recaudación	0	0		40
Bienestar General	105	95	105	65
Bienestar bajo Comp Perf = 105				
Pérdida en el bienestar	0	10	0	40

En conclusión, la política impositiva puede servir para alinear los beneficios privados (los del productor) con los beneficios sociales (excedente del productor más excedente del consumidor, más recaudación impositiva) en aquellos casos que los mismos no están alineados. Si estuviesen alineados desde el inicio beneficios privados y sociales, la política impositiva diferencial ($t_{12} \leq t_1 + t_2$) no mejora el bienestar general y de hecho lo podría disminuir.

Conclusiones En resumen, las conclusiones serían

1) Bajo el caso $t_{12} = t_1 + t_2$ la política impositiva no agrega ningún elemento adicional a la decisión del monopolista.

2) Bajo el caso $t_{12} < t_1 + t_2$, se produce un incentivo a la venta en bloque que puede implicar que la misma sea preferible para el empresario, aún cuando tendría un mayor beneficio con la venta separada sin considerar el impuesto. En este caso, se está utilizando la venta en bloque para eludir parcialmente la carga fiscal. Es interesante notar que, ante esta situación, cuando la VB es superior a VS, también lo es respecto a la VBM. Este es un resultado diferente al encontrado en la literatura sobre ventas en bloque, donde se observa que cuando la VB es superior a VS la VBM es en general superior a VB.

3) Bajo el caso $t_{12} > t_1 + t_2$, podría darse que la VS es preferida a la VB aún cuando la situación sea la inversa sin considerar la política impositiva.

4) En los ejemplos discretos presentados, cuando la decisión óptima del monopolista no está alineada con el máximo bienestar social, es posible mejorar el mismo a través de la política impositiva. Es más, a través de los impuestos es posible compensar la pérdida de bienestar generada por el monopolio y volver a la situación de competencia perfecta.

5.1.2 Ventas de bienes de uso

Conceptualmente, existe la posibilidad de disminuir la base imponible cambiando la categoría de bienes a la venta desde bienes de cambio a bienes de uso, cuyas ventas no están gravadas. Sin embargo, esto puede ser utilizado en forma marginal por las empresas, para muy pocos bienes que permiten ambas clasificaciones, como ser inmuebles, muebles de oficina, vehículos, etc. A fin de que tal recategorización sea legalmente válida implica que la empresa utilice la mercadería antes de venderla. Si podría para operaciones de alto valor (venta de edificios emblemáticos), en cuyo caso puede significar un ahorro impositivo importante la realización de la operación a través de un mecanismo de este tipo.

5.2 Disminución de base imponible por reducción de etapas de comercialización

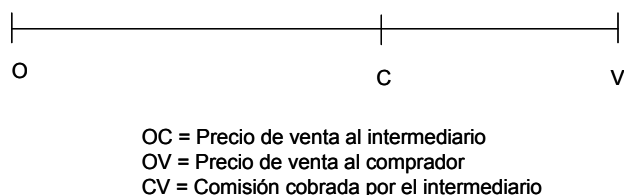
Por las características propias del impuesto, se puede reducir la carga tributaria de determinada operación disminuyendo las etapas de producción y comercialización en las cuales se generan hechos imponibles. Tal disminución se pueden dar a través de dos mecanismos.

5.2.1 Ventas en comisión

La lógica es la siguiente. Cuando hay un impuesto que grava las ventas intermedias, las firmas pueden usar esquemas para unir el comprador con el vendedor (ventas a cuenta y orden) y de ese modo pagar un impuesto menor. Desde el punto de vista de la empresa intermediaria, pagará el impuesto únicamente sobre la comisión y no sobre el precio de venta. Sin embargo, si se analiza la operación en su conjunto el ahorro impositivo real es sólo respecto al impuesto sobre la primer venta, menos el impuesto sobre la comisión.

Supongamos una operación de compraventa donde hay un proveedor, un intermediario y un comprador. En el Gráfico 11 mostramos el caso en forma muy simple.

Gráfico 11



Si la operación se realiza como compra-venta, el proveedor paga el impuesto sobre el precio de venta al intermediario (OC), y el intermediario paga también

el impuesto sobre el previo de venta al comprador (OV). Si, por el contrario, la operación se realiza como consignación (o venta a cuenta y orden), la primera operación de compra venta (entre el proveedor y el intermediario) no existe y se paga de la siguiente forma: el proveedor paga el impuesto sobre el precio de venta al comprador (OV), y el intermediario paga el impuesto sobre la comisión cobrada al proveedor (la diferencia entre el precio de venta al comprador y los ingresos efectivamente percibidos por el proveedor, CV). Suponiendo alícuotas uniformes para cada una de las operaciones (veremos más adelante que no es siempre el caso), siempre será beneficioso realizar esta, mecánica en la medida en que CV sea menor a OC. Esto es, siempre existirá ahorro en la medida en que la comisión sea inferior al 50% del precio de venta final del producto.

Esta situación es tan común en el mercado, la compra venta en forma de consignación, que inclusive ha sido prevista por el legislador: los ingresos por comisión pagan una tasa significativamente mayor (6%) que los ingresos por compra venta (en general, 3%). Por supuesto, que aún con esta tasa mayor, existe un incentivo claro de realizar las operaciones en comisión o consignación. Con estas alícuotas, siempre y cuando la comisión sea menor al 25% del precio final de venta, existe ahorro.

Esta es una operación muy usual en supermercados mayoristas, en los cuales a fin de disminuir el efecto cascada del impuesto venden al comercio minorista “a cuenta y orden” del fabricante. Lo mismo sucede con la venta de electrodomésticos, donde el comercio vende a cuenta y orden del importador, o del fabricante si el producto es argentino. En el Cuadro 3 del Anexo, se presenta un caso en el cual, con una comisión del 10%, las alícuotas vigentes implican la reducción del impuesto a pagar en un 37%, si la operación se realiza a cuenta y orden. El hecho de que no se vea tan seguido en otros sectores la venta por comisión o consignación quizás sea un reflejo de que las comisiones son muy altas, o de que existen otros costos asociados a esta mecánica.

5.2.2 Integración vertical

Una de las críticas más usuales que se le hace al IIBB es que promueve la integración vertical, ya que las operaciones de compra venta entre empresas están gravadas. La estructura de alícuotas en alguna medida refleja esta situación (alícuotas menores para las actividades de producción y las mayores para comercio al por menor) e intenta alivianar el incentivo, aunque permanece. Lo que sucede con este incentivo, a nuestro juicio, es que si bien es real no es usado en forma frecuente debido a los costos colaterales involucrados por la integración vertical. Las decisiones en este sentido, como puede ser el caso Arcor, parecen generadas por otro tipo de motivaciones ajenas al impositivo provincial. Aquí no vale la pena realizar un ejercicio numérico: el ahorro fiscal generado por la integración vertical será directamente proporcional a la participación en el costo total del producto final del insumo que se está integrando.¹⁹

¹⁹Esta puede ser una hipótesis respecto a la falta de integración, al menos en la industria. Es difícil encontrar un insumo que participe sustancialmente, en forma individual, en el precio de venta de una mercadería. Además, la producción industrial (donde las posibilidades de

5.3 Transferencia de base imponible a contribuyentes menos gravados

Las exenciones subjetivas implican un tratamiento impositivo distinto a la misma actividad en función de las características de la empresa. Los contribuyentes exentos pueden realizar actividades a título oneroso sin pagar el impuesto, y tales actividades estarían gravadas en otro caso. A continuación señalamos tres casos típicos.

Toda actividad que realicen los canales de TV abierta, por más que no sea una actividad vinculada con la TV (como podría ser producir una película o un espectáculo teatral) estarán exentas. Si una productora X decide realizar un espectáculo teatral, podría convertir esos ingresos en comisiones o entradas pagadas a un canal de TV (por ejemplo, por intercambio de publicidad); y de ese modo tal espectáculo no pagará IIBB (recordemos que los espectáculos artísticos pagan una tasa del 12%, la más alta de la Ley Impositiva!)

Las Asociaciones Civiles, Mutuales y Fundaciones no pagan IIBB por sus actividades propias. Sin embargo, tampoco pagan cuando realizan actividades comerciales o industriales, siempre y cuando los ingresos anuales no superen los 180.000 anuales. Sobre el excedente, pagarán la misma alícuota que una sociedad comercial. Lo curioso es que esta modalidad de imposición genera alícuotas marginales crecientes respecto del total de la base imponible.²⁰ Esto implica claramente que todos aquellos esfuerzos para dividir la base imponible (el denominado "enanismo fiscal") genera un beneficio impositivo. Supongamos una Asociación Civil que realiza una actividad comercial (venta al por menor de golosinas, o sea posee la concesión de un kiosco en un edificio sede central de un organismo oficial), una vez superados los \$180.000 anuales, siempre puede crear una Asociación Civil gemela, funcionar en el mismo establecimiento comercial y de esa forma tendrá una exención que alcanzará los \$360.000. Si bien crear y operar una Asociación Civil gemela tendrá algún costo, el incentivo es directo y permite ahorrar el 100% del impuesto, ya que no hay límite a la mecánica. Lo que se ahorrará será el 100% del impuesto menos el costo fijo.

Otro incentivo que genera la exención subjetiva de las Asociaciones Civiles y Fundaciones, es orientar los ingresos de determinadas actividades comerciales a través de Fundaciones. El caso más usual es en salud, donde clínicas y sanatorios privados pagan el IIBB, pero si facturan ingresos a través de una Fundación están exentos (en este caso, por el 100% de sus ingresos, ya que no se considera una actividad comercial, sino ingresos vinculados con el objeto de bien público de la Fundación). El único problema de este mecanismo es que impide la distribución de beneficios. Sin embargo, como se demuestra en el caso del Cuadro 4 del Anexo, para empresas con margen de beneficios pequeño (como son las empresas de servicios de salud) esta mecánica permite eludir la gran mayor parte del impuesto, en el ejemplo el 90%. En el mismo ejemplo, es notable que, incluso con

integración más se discuten) está exenta.

²⁰ Este es un caso exactamente similar al del impuesto Hall y Rabushka, que implicaba una alícuota fija del 19% por los ingresos que superen los 9.500 dolares anuales. Ver Calegari (1998) acerca de las posibilidades de elusión de ese impuesto.

una alícuota no tan alta, la elusión del IIBB le permite a la Clínica-Fundación incrementar en forma muy significativa el beneficio despues de impuestos (en un 135%).

Veamos ante que condiciones es conveniente para una firma con dos plantas productivas y distinto tratamiento impositivo en una que en otra, transferir producción de la más gravada a la menos gravada. Suponemos un monopolista con dos plantas, la 1 y la 2. Los bienes producidos x_1 y x_2 son idénticos y se venden ambos al precio p . Los bienes de la planta 1 pagan un impuesto ad valorem t . Suponemos que los costos marginales constantes c_1 y c_2 . Además, la firma pueden transferir parte de la producción de la unidad 1 a la 2 (x_D), a un costo c_D .

$$\begin{aligned} p &= p(x) \\ IT_1 &= px_1(1-t) \quad ; \quad IT_2 = px_2 \end{aligned}$$

$$\begin{aligned} \Pi_1 &= p(1-t)(x_1 - x_D) - (c_1x_1 + c_Dx_D) \\ \Pi_2 &= p(x_2 + x_D) - c_2x_2 \end{aligned}$$

El beneficio de la firma sera:

$$\begin{aligned} \Pi &= \Pi_1 + \Pi_2 = p(1-t)(x_1 - x_D) - (c_1x_1 + c_Dx_D) + p(x_2 + x_D) - c_2x_2 \\ \frac{\delta \Pi}{\delta x_D} &= -p(1-t)x_D - c_D + p \leq 0 \\ x_D &= \frac{p - c_D}{p(1-t)} \end{aligned}$$

Siempre y cuando $p > c_D$ será beneficioso para el monopolista transferir ingresos de la planta 1 a la 2.

5.4 Transferencia de base imponible a regiones con menores tasas

Las normas del Convenio Multilateral implica varias alternativas de elusión para las empresas. Las alícuotas son diversas, algunas actividades enteras están exentas en una jurisdicción y gravadas en otras (por ejemplo los servicios profesionales), y el tratamiento a los gastos implica modificar la carga tributaria sin mover en nada la actividad desde el punto de vista de los ingresos (precios, sucursales, clientela). Mencionaremos tres casos puntuales.

5.4.1 Realizar gastos en jurisdicciones de menor carga fiscal

Si el gasto se realiza en una jurisdicción con menor carga, el coeficiente de distribución de la base imponible estará sesgado hacia esa jurisdicción y por

lo tanto terminará el contribuyente pagando una alícuota promedio menor. Es decir, que sin modificar los puntos de venta, la empresa puede modificar su carga impositiva mudando los centros de costos de la empresa (por ejemplo, la sede administrativa). Uno de los temas interesantes respecto de esta modalidad es que puede ser igualmente beneficiosa para muy grandes y para pequeños contribuyentes.

En el cuadro 5 del Anexo se desarrolla un ejemplo con las siguientes características. Un hipermercado nacional (cuya alícuota en la Provincia es del 4%, más alta que en el resto de las jurisdicciones) tiene gastos computables que representan el 20% del total de sus ingresos (recordemos que no se pueden computar el costo de la mercaderías). De este total asumimos que el 50% está asociado a la localización (sueldo de empleados de sucursal), mientras que la otra mitad no está asociada (gastos de sede central y publicidad nacional). En el corto plazo, la empresa tiene el 80% de los gastos en la jurisdicción con mayor venta (la Provincia de Buenos Aires) y gradualmente este porcentaje va bajando hasta el 20% en el largo plazo. La manionbra el permite al hipermercado reducir en un 4% el costo impositivo. Si bien no parece un porcentaje alto, hay que destacar que en hipermercados pueden representar montos muy significativos.²¹

En el cuadro 6 del Anexo se desarrolla otro ejemplo referido a un profesional independiente (supongamos un Contador Público Nacional, que, también supuestamente, conoce las implicancias tributarias de sus acciones), cuya actividad está gravada en la Provincia pero exenta en la Ciudad Autónoma. Si bien tiene clientes tanto en la Provincia como en la Ciudad, en el corto plazo tiene su oficina en la Provincia (donde están radicados la mayor parte de sus clientes). Modificar su domicilio comercial, en este caso, implicaría una reducción de su carga fiscal en casi un 50%.

5.4.2 Activos intangibles

El impuesto a pagar por ingresos por patentes u otros activos intangibles variará según donde estén radicados, y es sabido que no hay prácticamente costos directos (o los mismos son mínimos) asociados a la radicación de estos activos, con lo cual la decisión estará orientada casi exclusivamente por motivos tributarios.

5.4.3 Importaciones de servicios

Al igual que los casos señalados por varios autores respecto a un posible impuesto federal a las ventas en EE.UU la importación de servicios implica todo tipo de posibilidades de elusión.²² Un caso muy significativo por la cantidad de contribuyentes involucrados son los servicios profesionales, los cuales están exentos en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires pero están gravados en la

²¹ Los principales hipermercados en la Argentina tienen ventas que superan los \$2000 millones al año, con lo cual el ahorro del 4% de la carga impositiva puede representar mas de \$3 millones al año (el monto exacto dependera de cada caso).

²² Por ejemplo, ver Murray (1997).

Provincia de Buenos Aires. Claramente, las personas que viven cerca de la Ciudad de Buenos Aires (o sea el Conurbano Bonaerense, cerca de 8 millones de personas) siempre les convendrá contratar servicios profesionales cruzando la Avenida General Paz (o el Riachuelo) en lugar de contratarlos en la Provincia, ya que de por sí deberían ser más baratos.

5.5 Comentario final sobre las posibilidades de elusión

Comparemos estos cuatro casos con los de Stiglitz (1986). La alternativa de elusión más importante mencionada por Stiglitz (1986), y la única que no desaparece incluso cuando las tasas impositivas son planas, posponer el hecho imponible, aquí no aparece ya que la base del impuesto es lo devengado y no lo percibido. Los casos 1 y 3 aquí señalados son asimilables a los casos 2 y 3 de Stiglitz (1986). Ambos casos, coincidiendo con el análisis de Stiglitz (1986), desaparecerán con una alícuota única y eliminando las extensiones subjetivas. El caso 4 nuestro, es nuevo, por tratarse de un impuesto subnacional con diversas tasas impositivas por región, situación obviamente no alcanzada en el análisis de Stiglitz (1986) por tratarse de un impuesto nacional. Este caso también desaparecería con alícuotas uniformes, en este caso, entre jurisdicciones. Claro que esto implica una decisión acordada entre los fiscos, difícil de llevar a cabo. El caso 2 nuestro también es nuevo, por ser propio a las características del impuesto.

La alícuota única es muy cuestionada en los impuestos directos (como en caso analizado por Stiglitz) ya que siempre se intenta dar progresividad al sistema impositivo. En el caso de un impuesto indirecto, como IIBB, la alícuota única no tiene esta dificultad. El único caso que no desaparecería en el IIBB, sino que lo reforzaría, con alícuota única es el caso 2 donde el incentivo a la elusión está generado exclusivamente en las características del impuesto, que abarca todas las etapas de la producción y comercialización. Esto genera, claramente, un desafío interesante a la hora de diseñar la estructura alicuotaría. Este es el motivo, justamente, por el cual el Impuesto al Valor Agregado es tan valorado: permite alícuotas únicas sin distorsionar las etapas de producción y comercialización.

Como ya mencionáramos, Stiglitz destaca que, si bien hay oportunidades inclusive bajo determinados supuestos de eludir el 100% de la carga impositiva del impuesto a los ingresos personales, es claro que es un impuesto que muchos pagan y esto implica evaluar cuales son los supuestos del análisis que no se dan (asumiendo que el propio análisis está bien planteado). En nuestro caso se aplica un razonamiento similar. Si bien encontramos varias alternativas, muy amplias, de eludir el impuesto a los ingresos brutos, parece que las mismas no son aplicadas en forma tan intensa como muestra el análisis teórico de oportunidades, y los ejemplos presentados. La solución de la paradoja de Stiglitz se da debido a que no se cumple con el supuesto de mercados de capitales competitivos e información perfecta (tales supuestos implican posibilidades ilimitadas de eludir los impuestos posponiendo los mismos).

Sin embargo, en el caso del Impuesto a los Ingresos Brutos, al aplicarse respecto a lo devengado y no a lo percibido y por lo tanto no puede ser eludido

posponiendo su pago, tales supuestos no son tan relevantes. De este modo, debemos buscar otra explicación a la paradoja. El elemento que, a nuestro juicio es relevante, es la concurrencia de bases imponible con otros fiscos provinciales y con el fisco nacional.

6 Concurrencia de Base Imponible

En la Argentina, como en la mayoría de los países con una organización federal, tanto la Nación como las Provincias tienen competencias tributarias originadas en la Constitución Nacional y de hecho hay pocas limitaciones a la concurrencia de base imponible (o sea impuestos nacionales y provinciales que gravan las mismas actividades). El análisis económico tiene que considerar esta situación, ya que las decisiones del empresario serán tomadas en función de todos los impuestos que afectan a su actividad, sean nacionales o provinciales. Esto genera externalidades entre los diversos niveles de gobierno, ya que modificaciones en una herramienta de política para combatir la evasión fiscal en un nivel afectará el cumplimiento tributario en ambos niveles. También aparece una nueva variable en juego, que es el grado de colaboración entre los fiscos: si las auditorías que hace un nivel de gobierno las comunica al resto, el impacto puede ser mucho mayor.²³

Respecto a la elusión fiscal, sucede exactamente lo mismo. Las decisiones que podría tomar el empresario a fin de eludir el IIBB pueden tener efectos respecto a impuestos nacionales, y tales efectos podrían ser a favor, en contra o neutros respecto a la decisión de elusión.

En esta sección analizaremos el sistema impositivo nacional a fin de evaluar en que medida las decisiones ya descriptas pueden ser anuladas o reforzadas por el impacto que tienen en los impuestos nacionales.

En Argentina, a nivel nacional, existen una buena cantidad de impuestos que deben pagar las empresas que desarrollan alguna actividad económica. La clasificación es la siguiente²⁴:

1. Impuestos sobre los ingresos, beneficios y ganancias de capital
2. Impuestos sobre bienes y servicios
 - 2.1. Impuesto al Valor Agregado (IVA)
 - 2.2. Impuestos Internos
3. Aportes y contribuciones a la seguridad social
4. Impuestos sobre la propiedad
5. Impuestos sobre el comercio y las transacciones internacionales

El comercio y las transacciones internacionales no están gravadas por el Impuesto a los Ingresos Brutos, la propiedad es claramente otra base imponible muy distinta y los aportes y contribuciones a la seguridad social, si bien actúan sobre los costos de las empresas, y por lo tanto sobre las decisiones de producción, es una base imponible sustancialmente distinta a los ingresos brutos.

²³El tema es tratado en extenso en Esteller-Moré (2003).

²⁴Ministerio de Economía (2005).

En definitiva, parece adecuado concentrarse en el impuesto a los ingresos y beneficios (ganancias) y en los impuestos sobre bienes y servicios. Los impuestos internos, también denominados impuestos específicos, afectan a sectores particulares y tienen en general objetivos de política diferentes a los puramente fiscales (como puede ser el medio ambiente), motivo por el cual también los dejaremos de lado.

Con lo cual nos queda IVA y Ganancias, que son los impuestos centrales a la actividad económica a nivel nacional y de hecho los que representan la mayor parte de la recaudación. Cuando se analiza el cumplimiento tributario de estos impuestos, respecto al de IIBB, la principal diferencia es que aquellos permiten deducciones, sea a nivel de costos (para el gasto de ganancias) como de crédito fiscal (IVA). Entonces, las decisiones respecto al cumplimiento tributario afectan tanto a las decisiones de insumos como a las de producción. Esto es, las empresas pueden decidir subdeclarar ventas, pero también sobredeclarar compras.²⁵ En el caso del IIBB, sobredeclarar compras no tiene por supuesto ningún impacto, y las decisiones que interesan o que impactan son exclusivamente las que afectan el nivel de ingresos o el tratamiento fiscal que deba dárseles.²⁶ Notar que en el IIBB las tasas van creciendo en la cadena de producción y comercialización, mientras que el IVA, si bien es una tasa más uniforme, al gravar el valor agregado, impacta en forma más importante al inicio de la cadena, o sea que el impacto es inverso al de IIBB. Esto implica cierta divergencia en el interés fiscal que podría comprometer el grado de coordinación necesaria para maximizar el impacto de las acciones de fiscalización.

Si bien consideramos innecesario describir en detalle la base imponible y el tratamiento alicuotario tanto del IVA como de Ganancias, es suficiente con mencionar que ambos impuestos no tienen tasa única y que además hay muchos sectores exentos, tanto en forma subjetiva como objetiva. Esto implica posibilidades de elusión, similares en cierta medida a los de IIBB. Sin embargo, pueden darse varias situaciones dependiendo de si el tratamiento de un caso en particular es o no simétrico en IVA/Ganancias y en IIBB. Si el tratamiento es totalmente simétrico, eludir IVA implica eludir IIBB, pero si esa situación no se da, aparece la posibilidad de eludir uno de los impuestos únicamente. En el siguiente cuadro se resumen las cuatro situaciones posibles:

		¿El diseño del IIBB permite/ facilita la elusión?	
		si	no
¿El diseño de IVA/Ganancias permite/facilita la elusión?	si	Simétrico	Asimétrico
	no	Asimétrico	Cumplimiento

¿Que sucede con los tres tipos de elusión posible identificados en la sección

²⁵ Por supuesto, que las compras de unos son ventas de otros: este control cruzado es el secreto del IVA que lo hace tan popular en el diseño de sistemas impositivos, tanto en países en desarrollo como en países desarrollados.

²⁶ Una excepción es el tratamiento de los gastos para la distribución de base imponible entre jurisdicciones.

anterior?

Caso 1: La situación puede darse tanto en forma simétrica como asimétrica. Por un lado, muchas actividades exentas de IIBB también lo están en IVA. El ejemplo de revistas vendidas en forma conjunta con un CD-Rom es uno de los casos, ya que los diarios y revistas están exentos de IVA, al igual que en IIBB. Por el otro, IVA no tiene tantas tasas diferenciales como en IIBB, con lo cual aparecen una importante cantidad de opciones que tiene el empresario para eludir IIBB sin afectar en lo más mínimo sus declaraciones juradas de los impuestos nacionales.

Caso 2: Esta situación se da en forma exclusiva por las características del Impuesto a los Ingresos Brutos. No tiene beneficio alguno, respecto del IVA, la realización de las operaciones a cuenta y orden o en consignación, tampoco lo tienen respecto al Impuesto a las ganancias.

Caso 3: Las exenciones subjetivas de IVA, Ganancias e IIBB se parecen bastante, motivo por el cual los casos de elusión serán simétricos.

Caso 4: Al ser impuestos nacionales que tienen exactamente el mismo tratamiento en todas las jurisdicciones está claro que aparece la posibilidad de eludir IIBB a través de este tipo de actividades sin afectar las bases imponibles de los impuestos nacionales.

Debido a que las tasas impositivas son, en general, mucho más altas en IVA que en IIBB, sería razonable pensar que las decisiones de evasión y elusión del IVA dominarán las que se tomen respecto a IIBB, en la medida en que el tratamiento es simétrico. Por lo tanto, podemos concluir que las decisiones tomadas a partir de la exención de una actividad o un contribuyente (caso 3) surgirán principalmente del tratamiento dado en la legislación nacional, mientras que la elusión del caso 1 pero generadas en alícuotas diferenciales, del caso 2 y del caso 4 surgirán exclusivamente del tratamiento impositivo del IIBB.

7 Comentarios finales

La elusión es abierta, y no oculta como la evasión, aunque de todos modos su estudio es complejo. El principal problema es que, si bien uno puede observar conductas que claramente tienen un beneficio impositivo, la misma medida empresarial puede tener otros beneficios, de tipo comercial o productivo. Con lo cual, para poder afirmar acerca de la existencia y alcance de la elusión fiscal, es necesario realizar estudios cuidadosos que permitan discriminar la motivación de la empresa. Si bien en este trabajo no realizamos tal análisis empírico, la descripción del impuesto y el análisis de las posibilidades de elusión realizadas en este documento permiten alcanzar, con cierta precaución, algunas conclusiones.

Notamos que una de las principales críticas respecto al funcionamiento del Impuesto y sus consecuencias económicas, esto es, el incentivo a la integración vertical, no parece tener mayor asidero. Si bien es claro que la integración vertical genera menor carga impositiva, las consecuencias que tiene respecto a la función de costos de la empresa, anulan tal incentivo. Si parece más claro

el incentivo a realizar operaciones a comisión, y no de compra venta, pero tal situación puede darse para actividades puramente comerciales, y no productivas o de servicios. Eliminar esta posibilidad de elusión se podría realizar, parcialmente, gravando exclusivamente las ventas de consumidor final.²⁷

Aparecen como elemento central en las posibilidades de elusión del impuesto las alícuotas diferenciales y las exenciones, sean subjetivas como objetivas. La diferencia de alícuota entre sectores económicos, regiones y contribuyentes, y en particular las posibilidades de transferencias de ingresos entre ellos parece ser el elemento principal que genera alternativas de elusión.

El costo en elusión fiscal vinculado con las alícuotas diferenciales por rubro de actividad, se suman al problema tradicional de modificar los precios relativos de los bienes, afectando el bienestar económico.²⁸ Eliminar exenciones y unificar las alícuotas parece tener sentido, aunque esto último agravaría el problema vinculado con imposición en varias etapas y las posibilidades de elusión que se generan respecto a eliminar algunas de las etapas de producción y comercialización.

La diferencia de alícuotas entre regiones y las posibilidades de elusión que esto genera a través de las normas de Convenio Multilateral es un problema complejo de resolver. Es claro que implica coordinación interjurisdiccional, ya que una provincia por sí misma no puede resolver el problema. La literatura acerca de competencia versus armonización fiscal pueden dar mayor luz respecto a este punto.

Respecto a la diferencia de alícuotas entre contribuyentes, el problema principal es la concurrencia de bases imponibles con el nivel nacional, que es significativa. Las exenciones subjetivas son similares a las de la Ley de Ganancias e incluso de IVA y , por lo tanto, el alcance que las medidas tomadas por un fisco subnacional puedan tener será limitado.

Las diferencias de alícuotas en todo sentido es quizás la principal fuente de elusión de cualquier impuesto indirecto. Es interesante destacar que desde un punto de vista del bienestar, el impuesto eficiente no es necesariamente un impuesto con alícuota plana, ya que la Regla de Ramsey establece tantas alícuotas como elasticidades demanda existan en el mercado. Sin embargo, al considerar la elusión y la evasión, es probable que los beneficios desde el punto de vista del bienestar de un impuesto con alícuotas diferenciales sean más que compensados con las pérdidas ocasionadas por la elusión y la evasión.

La concurrencia de la elusión con la evasión y las consencuencias en términos de política pública son relevantes. Notemos que las posibilidades de elusión en general aumentan con el tamaño de la firma, mientras es conocido en la literatura que las posibilidades de evasión disminuyen. El impacto de los sistemas de

²⁷ Esto resolvería parcialmente el problema porque aún así, podrían realizarse maniobras elusivas del impuesto si la mercadería es de reventa (o sea es usada), uniendo comprador y vendedor.

²⁸ La regla de Ramsey establece que las alícuotas óptimas respecto al bienestar económico no son necesariamente uniformes. Sin embargo, consideramos que el argumento del texto se mantiene ya que las alícuotas diferenciales de la Ley Impositiva no están vinculadas en absoluto con argumentos de imposición óptima.

retención en la fuente y de información son muy buenos para combatir la evasión, pero no necesariamente la elusión.²⁹

El efecto de las políticas públicas respecto a elusión y evasión también son curiosas. En términos generales, las herramientas de combate a la evasión están en manos de la administración tributaria, mientras que las posibilidades de elusión se generan principalmente en la política tributaria. Además, las medidas que apuntan a una menor evasión (mayor fiscalización y penalidades más altas) pueden implicar más elusión, ya que los contribuyentes estarían dispuestos a asumir un costo mayor vinculado con la elusión, si el costo de la evasión está en aumento. Sin embargo, es muy probable que simplificar la política tributaria a fin de reducir la elusión también reduzca la evasión. Muchas exenciones y tratamientos diferenciales, que son un problema desde el punto de vista de la elusión, también tienen el efecto de aumentar la evasión. Las empresas tienen más opciones de evadir, sin trastocar necesariamente sus registros contables (declarando una actividad por otra) y la administración tributaria debe dedicar más recursos para auditar sistemas impositivos complejos. Ambas fuerzas implican mayor evasión. Por lo tanto, simplificar la ley impositiva y, en particular, unificar las alícuotas tiende a reducir tanto la elusión como la evasión.

8 Referencias

Adams, W. J., y Yellen, J. L. (1976). "Commodity bundling and the burden of monopoly", *Quart. Journal of Economics*, 90, 475-498.

Agell, J. y Persons, M. (1998) "Tax arbitrage and labor supply". Seminar Paper No. 647. August. Institute for International Economic Studies

Bulit Goñi, E. (1986). "Impuesto sobre los Ingresos Brutos", Depalma, Buenos Aires.

Calegari, M. (1998) "Flat Taxes and Effective Tax Planning". *National Tax Journal*. Vol. 51 no. 4 (December 1998) pp. 689-713.

Cowell, F.A. (1990). "Tax Sheltering and the Cost of Evasion". *Oxford Economic Papers* 42, 231-243.

Cowell, F.A. (1995). *Engañar al Estado. Un Análisis Económico de la Evasión*. Alianza Editorial, Madrid.

Di Gresia, L. (2003). "Impuesto a los Ingresos Brutos: Análisis Comparativo de su Evolución y Perspectivas". Documento de Federalismo Fiscal Nro. 7. Departamento de Economía, Facultad de Ciencias Económicas. Universidad Nacional de La Plata. Agosto.

Erickson, M., Goolsbee, A. y Maydew, E. (2003) "How prevalent is tax arbitrage? Evidence from the Market for Municipal Bonds" *National Tax Journal*, LVI (1, part 2), March, 259-270.

²⁹ Gale (1999) estima que la evasión del impuesto a las ganancias en USA es del 17%, pero del 1% para aquellos sectores donde hay retención (ingresos en relación de dependencia) y del 30% en aquellos donde no la hay.

- Esteller-Moré, A. (2003) "Tax Evasion in Interrelated Taxes." Universitat de Barcelona and Institut d'Economia de Barcelona (IEB).
- Feld, A. (1995). "Living with the Flata Tax". National Tax Journal. Vol. 48, no. 4, (December, 1995), pp. 603-17
- Gale, W. G. (1999). "The Required Tax Rate in a National Retail Sales Tax" National Tax Journal 52 No. 2: 443-458. September.
- Ginsburg, Martin, D. (1995). "Life Under a Personal Consumption Tax: Some thoughts on Working, Saving, and Consuming in Nunn-Domenici's World." National Tax Journal 48 No. 4: 585-602. December.
- Guiliani Fonrouge, S.M. y Navarrine, S.C. (1982). Impuesto de los Ingresos Brutos. Ediciones Depalma. Buenos Aires.
- Gordon, R.H. y Nielsen, S.B. (1996). "Tax Avoidance and Value-Added vs. Income Taxation in an Open Economy". NBER Working Paper N° 5527. April.
- Grubert, H, y Newlon, T.S.(1995) "The international Implications of Consumption Tax Proposals." National Tax Journal 48 No. 4 (December): 619-47.
- Kobayashi, B.H. (2005). "Not Ready For Prime Time? A Survey of the Economic Literature on Bundling". Law and Economics Working Paper Series No. 05-35, George Mason University School of Law.
- McLure, C.E. Jr. (1993) "Economic, Administrative, and Political Factors in Choosing a General Consumption Tax". National Tax Journal. Vol. 46, no. 3, (September), pp. 345-58
- Ministerio de Economía (2005). "Tributos Vigentes en la República Argentina a Nivel Nacional".
- Murray, M. (1997). "Would Tax Evasion and Tax Avoidance Undermine a National Retail Sales Tax?" National Tax Journal 50 No. 1: 167-82. March.
- Rezk, E. (2001). "Efectos sobre el Bienestar de la Tributación Directa sobre el Consumo: Una Aplicación al caso Subnacional Argentino". Sexto Seminario Internacional sobre Federalismo Fiscal. Buenos Aires, Argentina.
- Slemrod, J. y Yitzhaki S. (2000). "Tax Avoidance, Evasion, and Administration". NBER Working Paper N° 7476. January.
- Slemrod, J. (1998). "A General Model of the Behavioral Response to Taxation". NBER Working Paper N° 6582. May.
- Stigler, G. (1963). "United States v. Loew's Inc.: A note on block booking", Supreme Court Review, 152, 152-157.
- Stiglitz, J. (1985). "The General Theory of Tax Avoidance" NBER Working Paper No. 1868
- Waud, R.N. (1986). "Tax Aversion, Deficits and the Tax Rate-Tax Revenue Relationship". NBER Working Paper N° 1533. August.

Anexo

Gráfico 2. Nivel de Producción y Elusión con un Impuesto Ad Valorem.

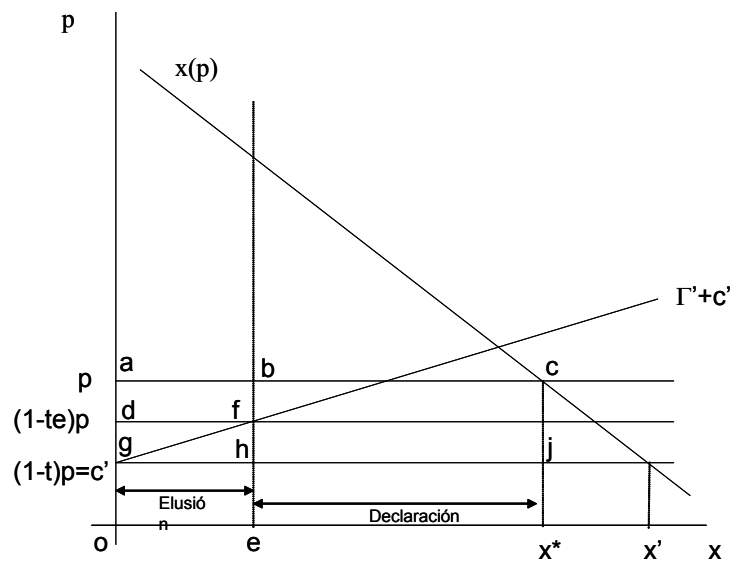


Gráfico 3 Venta Separada

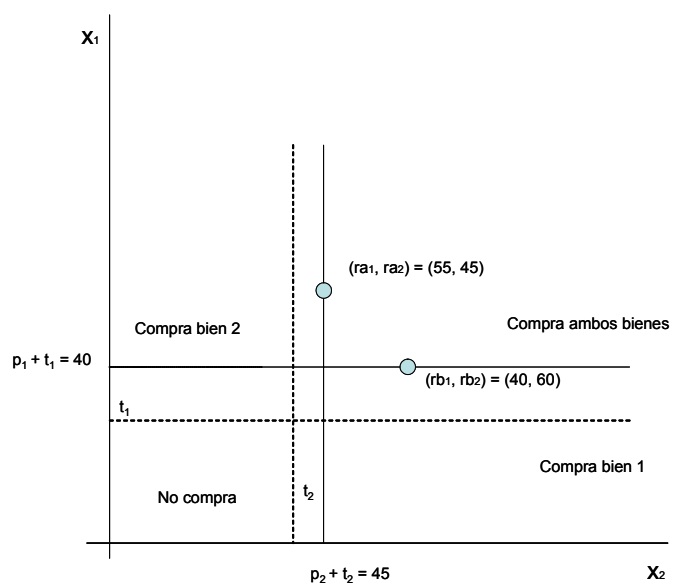


Gráfico 4. Venta en Bloque

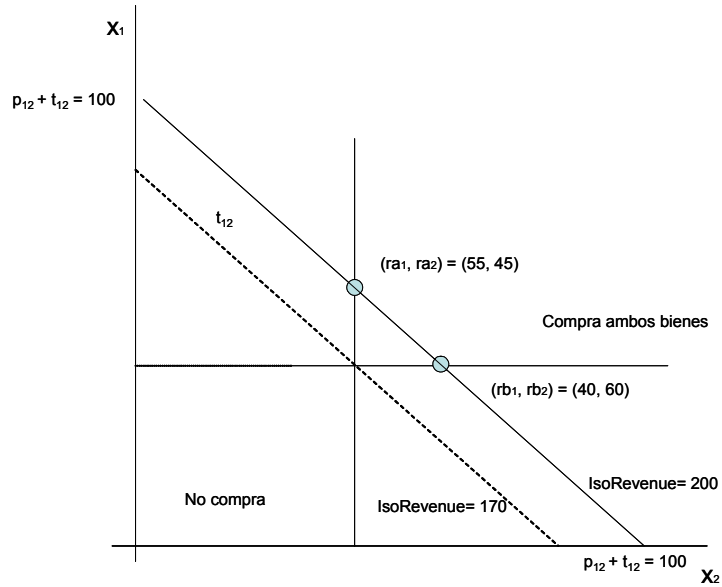


Gráfico 5. Venta Separada

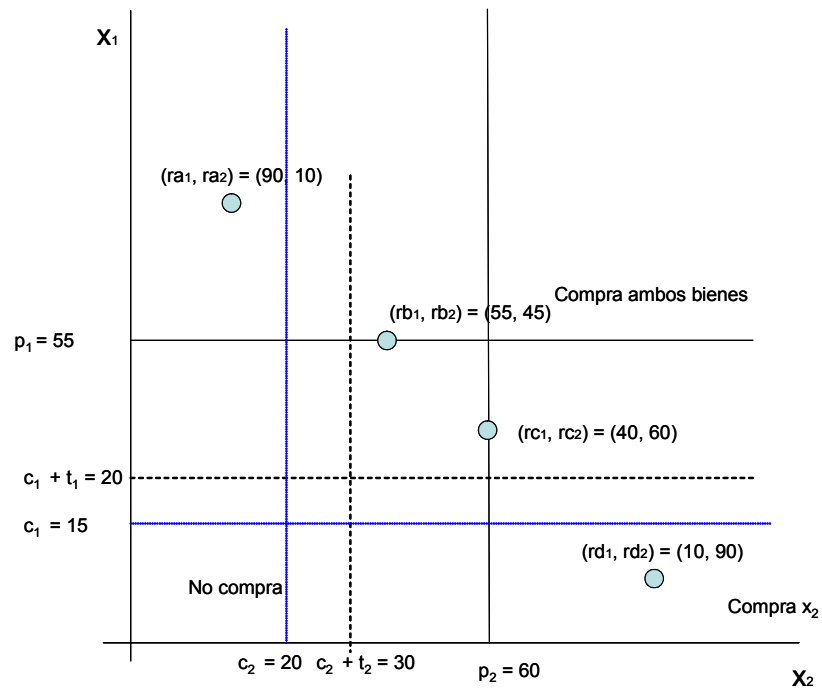


Gráfico 6. Venta en Bloque

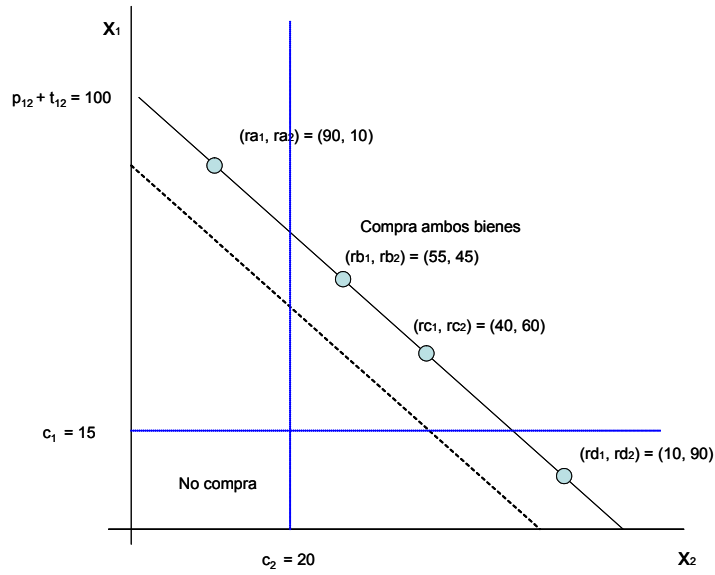


Gráfico 7. Venta en Bloque Mixta

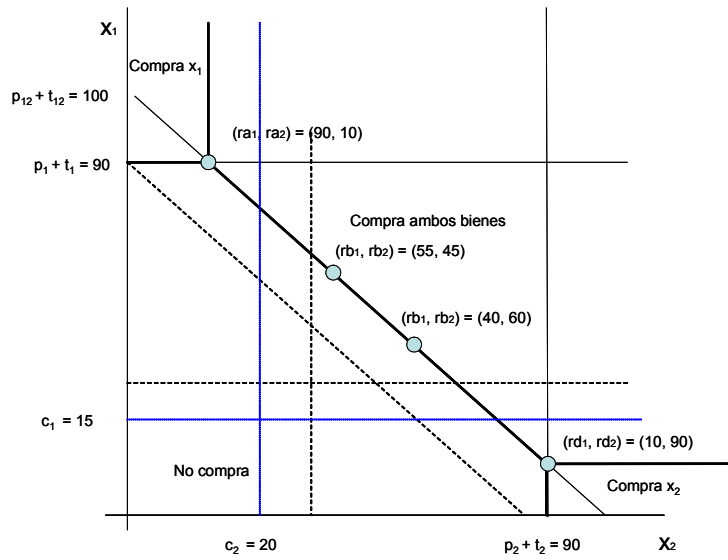


Gráfico 8. Venta Separada

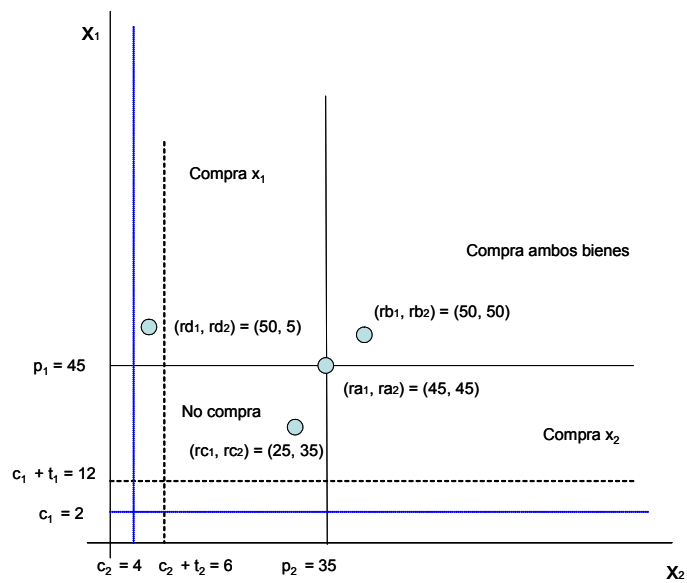


Gráfico 9. Venta en Bloque

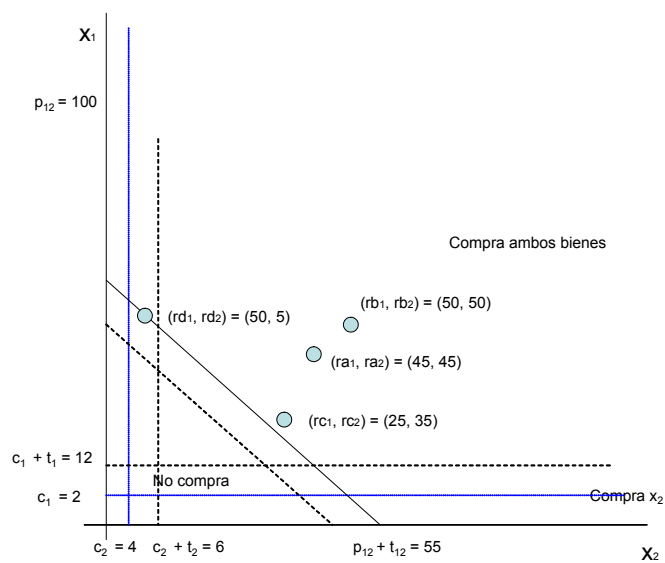
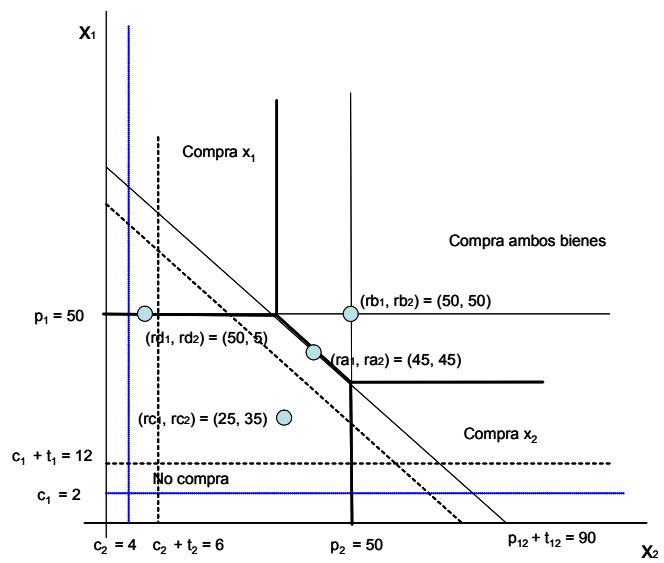


Gráfico 10. Venta en Bloque Mixta



Cuadro 1.
Fijación de Precios Canasta. Distribuidora de Juegos Interactivos

La empresa puede utilizar tres estrategias de venta, las cuales se analizan por separado:

- a. Corto plazo Vende los CD Rom y las Revistas por separado
- b. Mediano plazo Vende las Revistas y por un adicional, el comprador se
 lleva un CD Rom "de regalo"
- b. Largo plazo Vende las revistas con un CD Rom "de regalo"

	Venta CD Rom	Venta de Revistas	Total
1. Alicuota	3%	0%	
2. Costo unitario	\$ 5	\$ 1,5	
3. Precios			
a. Corto plazo	\$ 18,00	\$ 5,00	
b. Mediano plazo	\$ 18,00	\$ 5,00	
c. Largo plazo	\$ -	\$ 20,00	
3. Unidades vendidas			
a. Corto plazo	400	50	
b. Mediano plazo	200	250	
c. Largo plazo	400	400	
4. Impuesto a pagar			
a. Corto plazo	216	-	\$ 216
b. Mediano plazo	108	-	\$ 108
c. Largo plazo	-	-	-
8. Beneficio despues del impuesto			
a. Corto plazo	\$ 4.984	\$ 175	\$ 5.159
b. Mediano plazo	\$ 2.492	\$ 875	\$ 3.367
c. Largo plazo	\$ -2.000	\$ 7.400	\$ 5.400
9. Ahorro elusión			
b. Mediano plazo			\$ -1.792
c. Largo plazo			\$ 241
% Beneficios (LP)			5%
% Carga impositiva (LP)			100%

Cuadro 2.
Fijación de Precios Canasta. Club Social y Deportivo "El Progreso"

El club puede utilizar dos estrategias de venta, las cuales se analizan por separado:

- a. Corto plazo: La cuota social no incluye el derecho de uso de las canchas de tenis, por lo cual los socios y no socios deben pagar cada vez que la usen.
- b. Largo plazo: Incorporar el uso de la cancha en la cuota social, cobran el uso de la cancha solo a los no socios.

	Venta de Entradas Cancha Tenis	Cuota Social	Total
1. Alicuota	3%	0%	
2. Costo total	\$ 10	\$ 10,0	
3. Precios			
a. Corto plazo	\$ 5,00	\$ 0,50	
b. Largo plazo	\$ 5,00	\$ 1,00	
3. Unidades vendidas			
a. Corto plazo	50	100	
b. Largo plazo	5	250	
4. Impuesto a pagar			
a. Corto plazo	7,50	0,00	7,50
b. Largo plazo	0,75	0,00	0,75
8. Beneficio despues del impuesto			
a. Corto plazo	\$ 233	\$ 40	\$ 273
c. Largo plazo	\$ 24	\$ 250	\$ 274
9. Ahorro elusión			
b. Largo plazo			\$ 2
% Beneficios (LP)			1%
% Carga impositiva (LP)			90%

Cuadro 3.
Venta en Comisión. Supermercado Mayorista

La empresa puede utilizar dos estrategias de venta, las cuales se analizan por separado. Se evalúa el costo impositivo total de la operación en cada caso, o sea, lo que pagan todas las partes.

- | | |
|----------------|--|
| a. Corto plazo | Compra la mercadería al proveedor y la vende al consumidor final. |
| b. Largo plazo | Recibe la mercadería "en consignación" y la vende a cuenta y orden del proveedor. Paga el impuesto solo por la comisión. |

	Compra y Venta	Venta en Comisión	Total
1. Alicuota	3%	6%	
2. Ingresos			
a. Corto plazo	\$ 4.000		\$ 4.000
b. Largo plazo		\$ 4.000	\$ 4.000
3. Costo Mercadería	0,90	0,90	
4. Mark up	0,10	0,10	
5. Impuesto a pagar			
a. Corto plazo	\$ 228		\$ 228
b. Largo plazo	\$ -	\$ 144	\$ 144
6. Beneficio despues del impuesto			
a. Corto plazo	\$ 64		\$ 64
b. Largo plazo	\$ -	\$ 256	\$ 256
7. Ahorro elusión fiscal			\$ 84
% Beneficios			131%
% Carga impositiva			37%

Cuadro 4.
Transferencia de Ingresos. Clínica Privada

El Hospital decide, en el largo plazo, crear una Fundación a fin de derivar los ingresos a una organización exenta en el IIBB. La creación y operación de la Fundación tiene un costo fijo (anual) de \$5. A fin de permitir distribuir beneficios, una parte de los ingresos de la clínica se continúan ingresando a través de la clínica (el 10%).

- a. Corto plazo Todos los ingresos los factura la Clínica.
b. Largo plazo El 90% de los ingresos lo factura la Fundación y el 10% la Clínica.

	Hospital	Fundación	Total
1. Alicuota	3%	0%	
2. Ingresos			
a. Corto plazo	\$ 1.000		\$ 1.000
b. Largo plazo	\$ 100	\$ 900	\$ 1.000
3. Costos totales			
a. Corto plazo	\$ 950		\$ 950
b. Largo plazo	\$ 50	\$ 900	\$ 950
4. Costo fijo Fundación		\$ 5	
5. Beneficios antes del impuesto			
a. Corto plazo	\$ 50	-	\$ 50
b. Largo plazo	\$ 50	-	\$ 50
6. Impuesto a pagar			
a. Corto plazo	\$ 30		\$ 30
b. Largo plazo	\$ 3	-	\$ 3
7. Beneficio despues del impuesto			
a. Corto plazo	\$ 20	-	\$ 20
c. Largo plazo	\$ 47	-	\$ 47
8. Ahorro elusión			
c. Largo plazo			\$ 27
% Beneficios (LP)			135%
% Carga impositiva (LP)			90%

Cuadro 5.
Mudanza Centro de Costos. Hipermercado Nacional

Debido a la diferencia de alícuotas vigentes para la actividad entre la Provincia de Buenos Aires y otras jurisdicciones, el Hipermercado decide transferir centros de costos a localidades con menores alícuotas.

- a. Corto plazo 80% gastos computables no asociados con localización en la zona donde mas ventas tiene.
- b. Mediano plazo 50% en cada zona
- b. Largo plazo 80% de los gastos en zonas menos gravadas

	PBA	Resto	Total
1. Alícuota	4%	3%	
2. Ingresos	\$ 70.000	\$ 50.000	\$ 120.000
3. Costos	0,90	0,90	
4. Gastos computables			
- Asociados localización	\$ 7.000	\$ 5.000	\$ 12.000
- No asociado localización			\$ 12.000
Distribución			
a. Corto plazo	\$ 9.600	\$ 2.400	\$ 12.000
b. Mediano plazo	\$ 4.000	\$ 4.000	\$ 8.000
c. Largo plazo	\$ 2.400	\$ 9.600	\$ 12.000
Coefficientes			
Coefficiente ingresos	0,5833	0,4167	
Coefficiente gastos			
a. Corto plazo	0,6917	0,3083	
b. Mediano plazo	0,4583	0,3750	
c. Largo plazo	0,3917	0,6083	
Coefficiente unificado			
a. Corto plazo	0,6375	0,3625	
b. Mediano plazo	0,5208	0,3958	
c. Largo plazo	0,4875	0,5125	
4. Impuesto a pagar			
a. Corto plazo	\$ 3.060	\$ 1.305	\$ 4.365
b. Mediano plazo	\$ 2.500	\$ 1.425	\$ 3.925
c. Largo plazo	\$ 2.340	\$ 1.845	\$ 4.185
5. Beneficio despues del impuesto			
a. Corto plazo	\$ 3.940	\$ 3.695	\$ 7.635
b. Mediano plazo	\$ 4.500	\$ 3.575	\$ 8.075
c. Largo plazo	\$ 4.660	\$ 3.155	\$ 7.815
6. Ahorro elusión			
b. Mediano plazo			\$ 440
c. Largo plazo			\$ 180
% Beneficios (LP)			2,4%
% Carga impositiva (LP)			4,1%

Cuadro 6.
Mudanza Centro de Costos. Profesional Independiente (CPN)

Debido a que la actividad está gravada en la Provincia de Buenos Aires pero exenta en la Ciudad Autónoma, el profesional decide establecer su oficina en la Ciudad, aunque su servicio lo sigue realizando principalmente en la PBA.

- a. Corto plazo 100% gastos en PBA
- b. Mediano plazo 50% en cada zona
- c. Largo plazo 100% gastos computables no asociados con localización en otra jurisdicción.

	PBA	CABA	Total
1. Alicuota	3%	0%	
2. Ingresos	\$ 250	\$ 100	\$ 350
3. Costos	\$ 80		
4. Gastos computables			
- Asociados localización	\$ 14	\$ 6	\$ 20
- No asoc. localización			\$ 80
Distribución			
a. Corto plazo	\$ 80		\$ 80
b. Mediano plazo	\$ 57	\$ 23	\$ 80
c. Largo plazo		\$ 80	\$ 80
Coefficientes			
Coefficiente ingresos	0,7143	0,2857	
Coefficiente gastos			
a. Corto plazo	0,9429	0,0571	
b. Mediano plazo	0,7143	0,2857	
c. Largo plazo	0,1429	0,8571	
Coefficiente unificado			
a. Corto plazo	0,8286	0,1714	1
b. Mediano plazo	0,7143	0,2857	1
c. Largo plazo	0,4286	0,5714	1
6. Impuesto a pagar			
a. Corto plazo	\$ 8,70		\$ 8,70
b. Mediano plazo	\$ 7,50		\$ 7,50
c. Largo plazo	\$ 4,50		\$ 4,50
7. Beneficio despues del impuesto			
a. Corto plazo	\$ 161,3		\$ 161,3
b. Mediano plazo	\$ 162,5		\$ 162,5
c. Largo plazo	\$ 165,5		\$ 165,5
8. Ahorro elusión			
b. Mediano plazo			\$ 1,2
c. Largo plazo			\$ 4,2
% Beneficios (LP)			2,6%
% Carga impositiva (LP)			48,3%