

**PROVINCIA DE CÓRDOBA
CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES**

INFORME FINAL

**LA FORMALIZACIÓN DE LAS TRANSACCIONES
EN UNA ECONOMÍA ACTUAL. INSTRUMENTO
FUNDAMENTAL PARA UNA MAYOR VISIBILIDAD
FISCAL DE LOS CONTRIBUYENTES**

Elaborado por

Instituto Argentino de Análisis Fiscal

Córdoba, abril de 2018

Índice

Prefacio	7
Capítulo I: Relación existente entre niveles de evasión y grado de bancarización.	8
1. Introducción.....	8
2. Indicadores de Inclusión Financiera	9
Profundidad Financiera.....	10
Indicadores de Acceso.....	11
Cobertura.....	14
Intensidad de uso	16
3. Relación existente entre niveles de evasión y grado de bancarización	17
Beneficios de la eliminación del efectivo.....	17
Costos asociados a la eliminación de efectivo.....	19
Economías sombra y evasión de impuestos.....	20
Medios de pago y evasión de impuestos	22
4. Importancia de la evasión fiscal en Argentina e implicancias de su reducción	23
Estimaciones de la evasión en Argentina	24
Provincia de Córdoba	24
5. Conclusión.....	25
Capítulo II: Propuestas y políticas monetarias recientes para reducir el uso de efectivo a nivel nacional	26
1. Introducción:	26
2. Inclusión Económica y Financiera de la Población.....	27
Finanzas y desarrollo: aspectos conceptuales	27
El lado de la demanda y la Educación financiera	28
Experiencias locales recientes. El Gobierno argentino y la inclusión financiera	29
Situación en América Latina en general	31
3. Políticas monetarias recientes para la bancarización a nivel nacional	33
La inclusión financiera, uno de los objetivos del BCRA	33
Medidas adoptadas por el BCRA.....	35

Los desafíos de la digitalización del sistema financiero.....	38
4. Conclusión.....	41
Capítulo III. Mecanismos de legislación y práctica fiscales en la Argentina actual que fomentan o desalientan la bancarización.....	42
1. Introducción.....	42
2. Legislación tributaria actual que influye sobre el grado de bancarización.....	43
Disposiciones tributarias que fomentan la bancarización	50
2.1. Disposiciones Tributarias en la Provincia de Córdoba.....	56
3. El rol de la Autoridad Tributaria en el proceso de bancarización.....	58
3.1. Formalización.....	60
3.2. Beneficios a los programas sociales	61
3.3. Contribuyente Digital.....	62
3.4. Medidas fiscales que desincentivan la bancarización	63
4. Medidas fiscales que incentivan el proceso de bancarización - Experiencias Internacionales.	66
5. Medidas fiscales que desincentivan el proceso de bancarización - Experiencias Internacionales.	66
5.1. Brasil.....	66
5.2. Chile.....	67
5.3. Colombia.....	67
5.4. México.....	68
5.5. Perú	68
6. Conclusión.....	69
Capítulo IV. Propuestas relacionadas a la bancarización y reducción del uso de efectivo del sector consumidor.	70
1. Marco general.....	70
2. Medidas de incentivo para fomentar la bancarización dirigidas a los consumidores	72
2.1. Fomentar la Educación Financiera	72
2.2. Nuevos medios de pago: importancia y evidencia de los incentivos para su adopción por parte de los consumidores	74
2.2.1. Decisiones del consumidor sobre medios de pago.....	74

2.2.2. Incentivos al uso de los medios electrónicos: Experiencias Internacionales	79
2.2.3. Otras consideraciones aparte de los incentivos fiscales	85
2.3. Medidas posibles para Argentina.....	85
2.3.1 El Sistema de Devolución de IVA para Compras con Tarjeta de Débito	86
2.3.1.1 Antecedentes	86
2.3.1.2. Alternativas de Implementación de una Reducción del Impuesto al Valor Agregado en Relación al Uso de Tarjetas de Débito.....	88
2.3.1.3. Los Beneficios Otorgados en Argentina por la Ley Nº 27.253	91
2.3.2 Devolución de IVA a las Compras Canceladas con Tarjeta de Crédito	92
2.3.2.1 Antecedentes en Argentina.....	93
2.3.2.2 Consideraciones relacionadas a este régimen	93
2.3.3. El Problema del Diferencial entre el Costo Impositivo del Régimen Simplificado y del Régimen General.....	95
2.3.4. La Posibilidad de Computar como Gasto Erogaciones de Consumo.....	97
2.3.5 Beneficios Fiscales Indirectos Asociados al Uso de Medios Electrónicos de Pagos	100
2.3.5.1. Consideraciones Generales Referidas al Mecanismo	100
2.3.5.2. Antecedente en Argentina y en Otros Países	103
2.3.5.3 La Posibilidad de Utilizar una "Tarjeta Fiscal de Fidelización" que Incentive la Bancarización de las Operaciones de Consumo Final Mediante su Cancelación con Sistemas de Tarjetas o Monederos Electrónicos.....	104
2.3.5.4. Beneficios Fiscales Provinciales.....	109
3. Conclusiones	111
Capítulo V. Propuestas de modificaciones impositivas tendientes a lograr la reducción de los costos que para las empresas supone la utilización de los diferentes instrumentos financieros.....	112
1. Introducción	112
2. PROPUESTA INTEGRAL PARA LA PROGRESIVA ELIMINACION DEL IMPUESTO A LOS DEBITOS Y CREDITOS BANCARIOS	114
2.1 Breve Reseña del Funcionamiento del Impuesto a los Débitos y Créditos Bancarios desde su Creación.....	114

2.2 Esquema General de la Propuesta	115
2.2.1. La Progresividad en la Eliminación	116
2.2.2. Permitir el cómputo de IDCB como pago a cuenta de otros impuestos nacionales.....	119
2.2.3. El caso particular de los sujetos del régimen simplificado para pequeños contribuyentes.....	121
2.2.4. Los sujetos exentos en IVA y ganancias	122
2.2.5. Tratamiento Diferencial para Operaciones Específicas	122
3.PROPUESLAS PARA REDUCIR LA DESVENTAJA FINANCIERA QUE PROVOCA LA ACEPTACION DE PAGOS CON TARJETAS U OTROS MEDIOS ELECTRONICOS	125
3.1. Propuestas Tendientes a Reducir los Costos Económicos de Operar con el Sistema de Tarjetas	125
3.1.1. Costo de las Comisiones de las Administradoras	125
3.1.2. Los Gastos Indirectos Relacionados a la Aceptación de los Medios Electrónicos de Pago	128
3.2. Propuestas Tendientes a Reducir el Incremento de Presión Tributaria Asociado al Incremento en la Formalización de las Transacciones.....	129
3.2.1. El Diferencial de Costo Tributario entre Responsables del Régimen General y del Régimen Simplificado	129
3.2.2. Reducción en el Nivel de Presión Tributaria para los Contribuyentes Formales del Régimen General	130
3.3. Propuestas Tendientes a Reducir la Incidencia Financiera Derivada de la Aceptación de los Pagos con medios de pago alternativos	131
3.3.1. Costos Financieros Asociados a las Operaciones con Tarjeta	131
3.4. Propuesta de Reducción Indirecta de la Alícuota Efectiva del Impuesto a las Ganancias	133
3.4.1. Esquema General de la Propuesta	133
4.ANALISIS DE SENSIBILIDAD/INDIFERENCIA PARA ESTIMAR LA RELACIÓN COSTO BENEFICIO DE LAS MEDIDAS PROPUESTAS	140
4.1. Esquema General del Análisis.....	140
4.2. Mecanismo de incentivo a los consumidores.....	142
4.3. Mecanismo de reducción de costos a los comerciantes y prestadores de servicios.....	143

4.4. Compensación del Costo Fiscal a través de la mayor Formalización	145
5.CONCLUSIÓN.....	149
Referencias bibliográficas	151

PREFACIO

El presente estudio busca estudiar la conveniencia de que el Estado en sus distintos niveles de gobierno apoye con medidas de política o administración tributaria los diversos instrumentos financieros, existentes o a desarrollar, que fomenten la bancarización directa o indirecta de la mayor parte de los agentes económicos.

El eje central del estudio recae en resaltar los beneficios asociados a la disminución de la evasión fiscal que conllevaría un grado de bancarización creciente. En este marco, se analiza la conveniencia para los gobiernos de los distintos niveles, de apoyar el uso de instrumentos financieros, aún mediante incentivos económicos, ya que de ello se desprendería un aumento en la formalización de la economía y, consecuentemente, una mayor visibilidad de las transacciones económicas que propicie una mayor recaudación fiscal.

CAPÍTULO I: RELACIÓN EXISTENTE ENTRE NIVELES DE EVASIÓN Y GRADO DE BANCARIZACIÓN.

1. Introducción

Se entiende por bancarización al grado de uso del sistema financiero en las transacciones entre los diversos agentes económicos; es decir, no se considera sólo la apertura de cuentas de ahorro o depósitos, sino el uso de toda la gama de servicios que ofrece el sistema financiero, incluyendo el paso intermedio que implica la generalización de la utilización de los medios electrónicos de pago para las transacciones mayoristas y minoristas.

No son pocos los beneficios derivados de la bancarización. En primer lugar están aquellos directamente vinculados a los clientes. Una mayor diversificación y profundización de los servicios financieros y del acceso al crédito genera mayores y mejores oportunidades de ahorro, de inversión productiva y de expansión del consumo presente.

Las entidades del sistema financiero constituyen otro beneficiario de la bancarización. La profundización del uso de distintos instrumentos financieros provee información crucial de clientes para el desarrollo de nuevos productos, así como un mejor entendimiento de los riesgos de los mismos. Por otro lado, la bancarización contribuye a reducir costos operativos por volumen y promover la expansión de negocios.

Un punto importante a destacar es que la bancarización promueve la formalización, contribuye a transacciones más eficientes y seguras, reduce costos administrativos asociados a la actividad productiva y fomenta una adecuada canalización de recursos hacia aquellas inversiones productivas más competitivas. Por estos motivos, el grado de bancarización de una economía está relacionado directamente a su crecimiento económico, al mismo tiempo que constituye en sí mismo un objetivo a alcanzar en la lucha contra la pobreza y la desigual distribución del ingreso.

A su vez, los sistemas de administración tributaria son beneficiarios indirectos de la bancarización, ya que la generalización de las transacciones efectuadas a través de los diversos instrumentos bancarios y financieros le brinda a los fiscos nacionales y provinciales información que facilita los procesos de verificación globales y particulares y en consecuencia genera una fuerte presión hacia el “blanqueo” de las mismas por parte de los contribuyentes

2. Indicadores de Inclusión Financiera

La inclusión financiera refiere a la situación en la que todos los individuos en edad de trabajar, tienen acceso efectivo a los servicios financieros (crédito, ahorro, pagos y seguros).

El acceso efectivo implica la prestación del servicio a un costo que el cliente puede asumir y, que a su vez, sea sostenible para el proveedor. De acuerdo a esta definición es posible deducir la naturaleza multidimensional de la inclusión financiera. Sus dimensiones básicas son el **acceso, el uso y la calidad**.

Así, el grado de bancarización en una economía o mercado puede analizarse desde diferentes perspectivas, aportando cada una de ellas elementos interesantes que asisten la toma de decisiones. La medición y el seguimiento de los datos en el proceso de formulación de políticas se considera vital a la hora de identificar las barreras y establecer objetivos claros a seguir.

El interés creciente de las autoridades de política por la inclusión financiera ha derivado en la elaboración de numerosos indicadores financieros. En este punto es importante diferenciar lo que es la “medición de una variable” de un “indicador”. El indicador es una medición ordinal que siempre tiene un rumbo esperado. Por ejemplo, el “monto de depósitos” constituye una medición sobre la cual no se puede establecer si su valor es bueno o malo por sí solo. En cambio, la relación “Depósitos/PBI” es un indicador de profundidad financiera que se espera que tenga una evolución a la suba si es que ésta debe crecer.

Entre las fuentes de datos más utilizadas en estos acápite está la base de datos de Banco Mundial, la cual registra cómo ahorran, se endeudan y hacen pagos los habitantes de 148 países. Otra fuente utilizada es la encuesta sobre acceso a los servicios financieros del Fondo Monetario Internacional (FMI). En

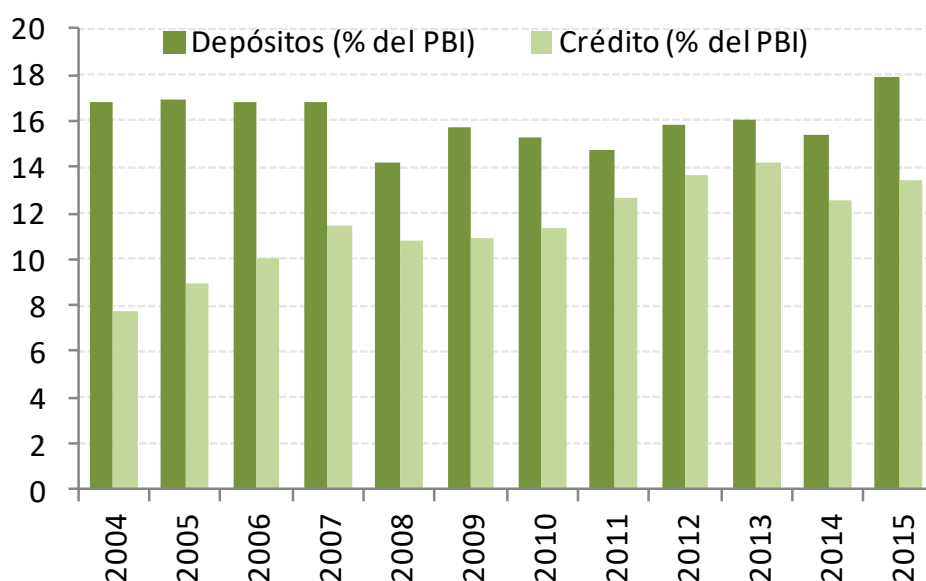
lo que sigue se hará uso de ambas, sobre todo en los indicadores en los que Argentina figura con datos efectivos.

Profundidad Financiera

La profundidad hace foco en la importancia que tienen los agregados financieros respecto al tamaño de la economía. Para evaluar la profundidad financiera de un país generalmente se usan dos ratios: la cantidad de depósitos sobre el PBI, y la cantidad de créditos sobre el PBI.

En Argentina estos ratios cayeron significativamente con la crisis y pesificación de 2002. Esto causó una contracción del sistema bancario en términos de volúmenes de depósitos y créditos, que llegaron a niveles mínimos en el año 2004. Luego, las altas tasas de crecimiento de la economía fueron acompañadas de mejoras en los ratios, principalmente en el de créditos sobre el PBI.

Gráfico 1. Evolución de los indicadores: depósitos/PBI y créditos/PBI de Argentina. Años 2004-2015



Fuente: Elaboración Propia sobre la base de FMI.

Comparando la evolución de los ratios de profundización entre los principales países de la región se observa que Argentina se sitúa durante todo el periodo en el último puesto.

Por otro lado, considerando el indicador de créditos se observa que Chile ocupa el primer lugar en todo el periodo analizado, seguido por Estados Unidos. En el año 2015, el valor del indicador de Estados Unidos prácticamente converge con el de Brasil y Colombia. El de Argentina se mantiene consistentemente por debajo del resto.

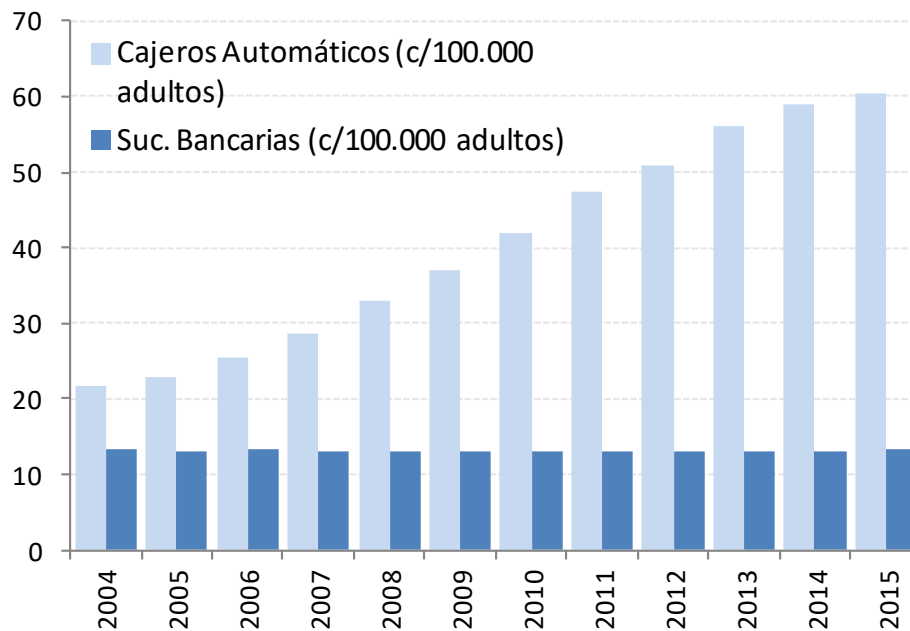
Indicadores de Acceso

Para medir la capacidad de utilización de los servicios financieros se analizan los puntos de acceso. Un punto de acceso hace referencia a cualquier entidad física donde la persona puede realizar sus operaciones de pago o cobro con una institución financiera. Ejemplos de puntos de acceso son las **sucursales bancarias y los cajeros automáticos**.

Los indicadores de acceso más utilizados son el número de sucursales bancarias y el número de cajeros automáticos medidos desde el punto de vista demográfico (cantidad de adultos) o geográfico (Km²). En general, un adulto se define como cualquier persona mayor a 15 años de edad.

Al analizar la evolución del indicador de sucursales bancarias para Argentina, se observa que el mismo se mantuvo estable a lo largo de la última década, con 13 sucursales cada 100.000 adultos. En tanto, el indicador de cajeros automáticos mostró una tendencia creciente, pasando de 22 cajeros automáticos cada 100.000 adultos en 2004 a 61 en el año 2015.

Gráfico 2. Evolución de Sucursales y ATM (c/ 100.000 adultos) de Argentina

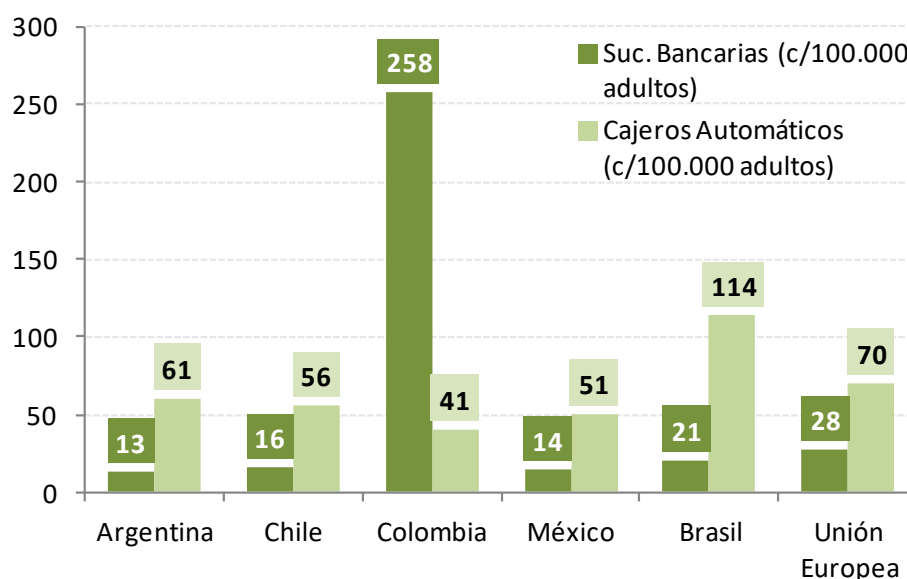


Fuente: Elaboración Propia sobre la base del Banco Mundial.

Si se compara con otros países de la región y la Unión Europea, en el año 2015 se aprecia que Argentina está última en el ranking de sucursales. En primer lugar, y muy por encima del resto, está Colombia con 258 sucursales cada 100.000 adultos.

Respecto al nivel de cajeros automáticos, Brasil lidera la muestra de países, con 114 cajeros automáticos cada 100.000 adultos. En tanto, Colombia ocupa el último lugar con apenas 41 cajeros cada 100.000 adultos.

Gráfico 3. Sucursales y ATM (c/ 100.000 adultos). Comparativos de países. Año 2015.



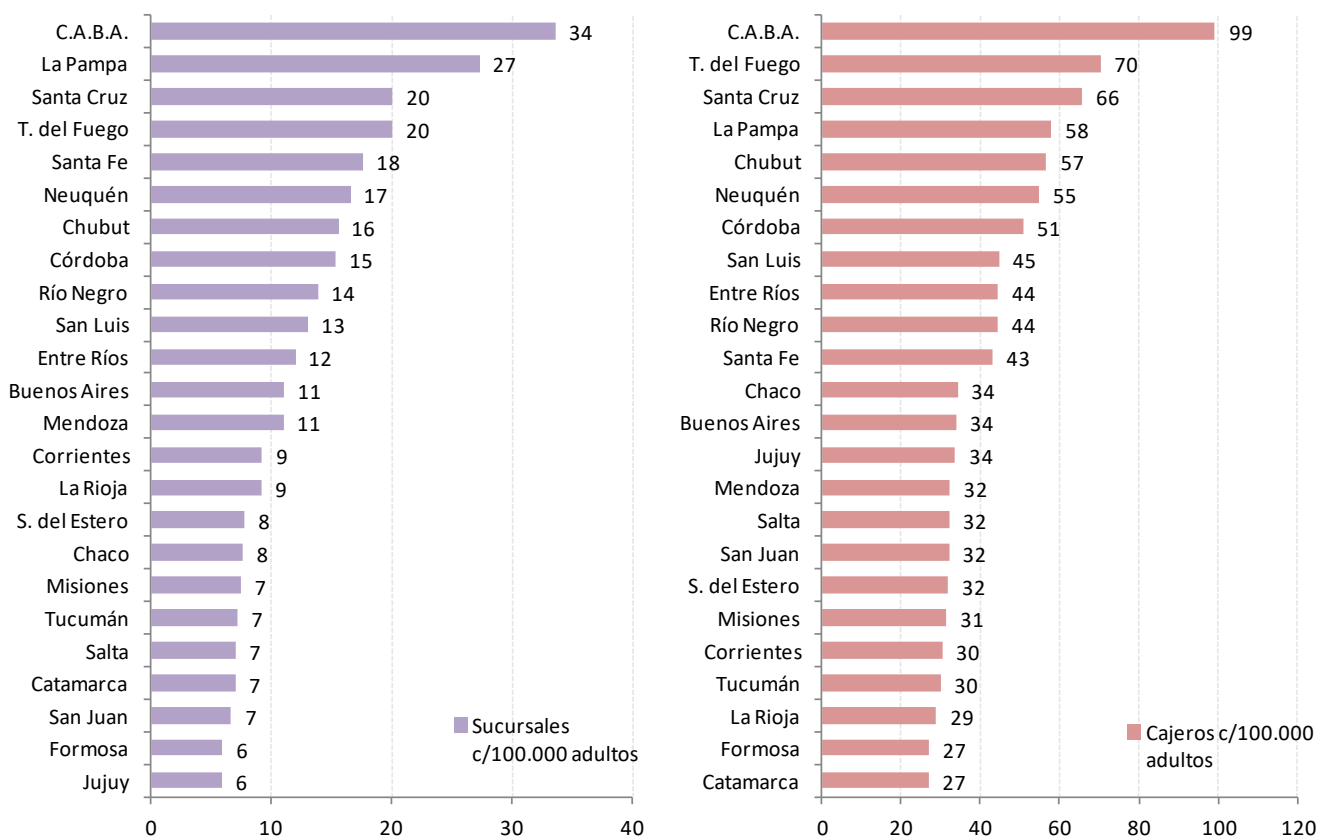
Fuente: Elaboración Propia sobre la base del Banco Mundial.

En **Argentina, a nivel provincial** se cuenta con los datos del el BCRA, que detalla la cantidad de sucursales bancarias y cajeros automáticos por jurisdicción. Al disponer también de las proyecciones poblacionales del INDEC por provincia y edad es posible reconstruir los indicadores de acceso.

En el siguiente ranking se aprecia que C.A.B.A. lidera en ambos indicadores, con 34 sucursales cada 100.000 adultos y 99 cajeros automáticos cada 100.000 adultos. En el otro extremo, la provincia de Jujuy se ubica última de acuerdo al indicador de sucursales (6 cada 100.000 adultos), mientras que Catamarca está en el último puesto del indicador de cajeros automáticos (27 cada 100.000 adultos).

Por su parte, la provincia de Córdoba está en la octava posición respecto a la cantidad de sucursales (15 cada 100.000 adultos) y séptima en cantidad de cajeros automáticos (51 cada 100.000 adultos).

Gráfico 4. Sucursales y ATM (c/ 100.000 adultos). Ranking de Provincias. Año 2017.



Fuente: Elaboración Propia sobre la base del BCRA y el INDEC.

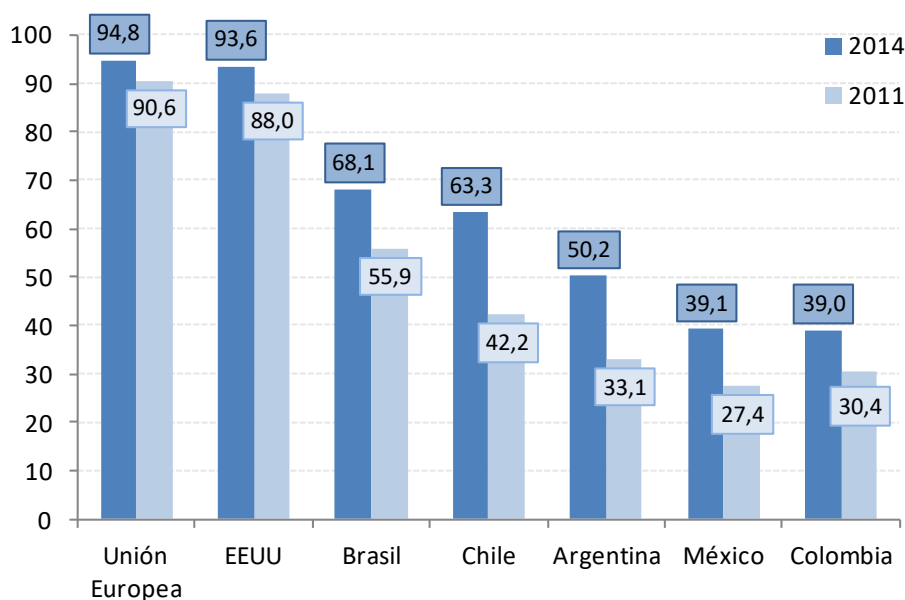
Cobertura

La cobertura hace referencia al nivel de acceso de la población a los servicios bancarios. Uno de los indicadores que generalmente se utilizan para medirla es el porcentaje de la población adulta que posee algún tipo de cuenta en una entidad financiera.

En la muestra seleccionada se aprecia que la Unión Europea y Estados Unidos son los que lideran en el ranking del indicador, con valores que superan el 90%.

Haciendo una comparación entre los principales países de la región, se observa que Brasil se ubica en el primer lugar, seguido de Chile y Argentina. En Brasil el 68,1% de la población mayor a 15 años posee una cuenta en una entidad financiera, mientras que en Chile ese porcentaje asciende al 63,3%. En Argentina la mitad de los individuos mayores de 15 años tiene una cuenta. Colombia se ubica en el último lugar, con un indicador del 39%. Este último país es quien mostró el menor crecimiento entre el año 2011 y 2014, solo 8,6 puntos porcentuales (p.p.).

Gráfico 5. Cuenta en entidad financiera (% edad +15). Comparativos de países. Año 2011 vs 2014.



Fuente: Elaboración Propia sobre la base del Banco Mundial.

De acuerdo al nivel de ingresos se aprecia que la mayor cobertura se encuentra en la Unión Europea (UE) y Estados Unidos. En la UE el 92,5% de la población más pobre posee una cuenta en alguna institución financiera, mientras que en el nivel de ingresos más rico ese porcentaje asciende al 96,5%. En Estados Unidos los adultos del nivel de ingreso más pobre tienen una cobertura del 87,1%, mientras que la población más rica tiene un nivel de 97,9%.

A su vez, si se compara el año 2011 y 2014 puede apreciarse la evolución de la brecha entre niveles de ingreso, es decir, la diferencia entre el porcentaje de población más pobre que posee una cuenta y el porcentaje de la población más rica. En general, se aprecia una disminución en el valor de la brecha entre un año y el otro en todos los países, con excepción de la Unión Europea, que pasó de tener una brecha de 0,3 p.p. en el año 2011 a una de 4 p.p. en 2014.

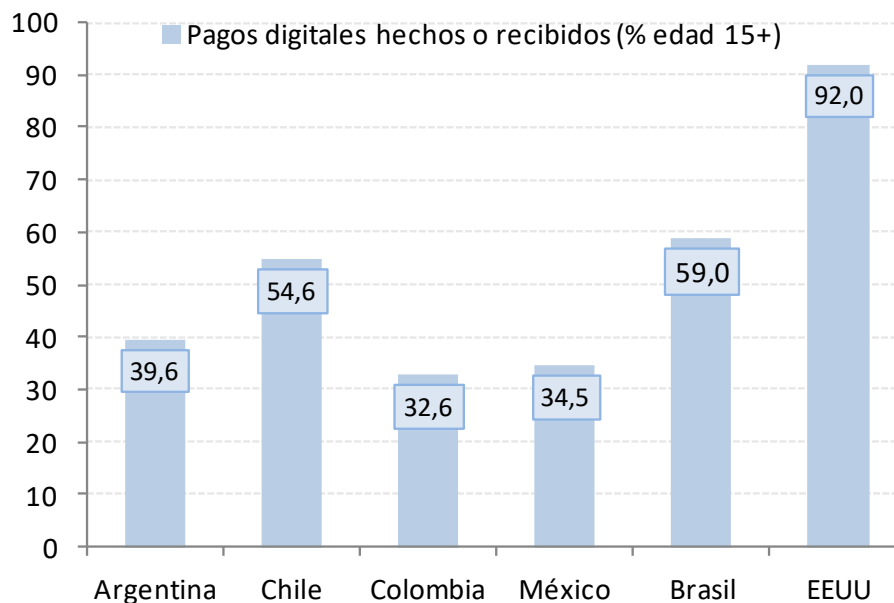
Intensidad de uso

La intensidad de uso hace referencia a la cantidad de transacciones bancarias que realiza la población. Uno de los indicadores se utiliza para medirla, disponible en la base de datos del Banco Mundial, son los pagos digitales hechos o recibidos en relación a la población mayor de 15 años.

Analizando los datos disponibles para el año 2014 se aprecia que Estados Unidos lidera la muestra. Aproximadamente 9 de cada 10 individuos mayores a 15 años realizaron o recibieron un pago a través de canales digitales. Bastante por debajo se ubican los países latinoamericanos Brasil y Chile, con un indicador que abarca poco más de la mitad de su población adulta.

El resto de los países de la muestra (Argentina, Colombia y México) presentan los menores valores de la muestra, de entre 30% y 40%.

Gráfico 6. Pagos digitales hechos o recibidos (% edad +15). Comparativos de países. Año 2014.



Fuente: Elaboración Propia sobre la base del Banco Mundial.

3. Relación existente entre niveles de evasión y grado de bancarización

Según Rogoff (2015), y evidencias empíricas anteriores, el 50% del dinero se utiliza con el fin de ocultar transacciones. Se evaden impuestos, leyes, regulaciones y controles.

Beneficios de la eliminación del efectivo

En 1998, Rogoff planteó a través de una carta al Secretario del Tesoro de Estados Unidos, su idea sobre la necesidad de eliminación del efectivo, a partir de la disminución de la emisión de billetes de alta denominación. El objetivo de esta medida era disminuir los crímenes relacionados con la tenencia de dinero y los riesgos asociados a la existencia del Euro a partir del año 2000. Como se dijo anteriormente, el efectivo es un factor que estimula a que los delitos se cometan. La economía ilegal representa en Estados Unidos entre el 7% y el 10% del PIB. Sin embargo, la mayoría de las mediciones (hechas por métodos indirectos) no incluye a la economía informal, que es la principal usuaria del dinero en efectivo.

Entre los beneficios de la reducción del efectivo, Rogoff hace hincapié en la reducción de la evasión fiscal y en la dificultad para llevar a cabo operaciones ilegales. Además señala, que el uso de pagos electrónicos, ampliaría los grados de libertad de la política monetaria, permitiendo así la posibilidad de usar tasas de interés negativas en tiempos de recesión.

En su libro "*The Curse of Cash*" (La maldición del dinero en efectivo), Rogoff (2016) analiza el uso de efectivo por parte de los países avanzados. El autor considera que el mismo ha ido creciendo a una tasa estable y que "el problema del efectivo es casi universal en las economías avanzadas".

A modo de síntesis, Rogoff enumera tres razones por las cuales debe reducirse la tenencia de efectivo en una economía:

- Disminuiría la evasión de impuestos. La recaudación en Estados Unidos subiría entre un 10% y un 15%.
- Se le resta margen de acción a las actividades ilegales, como el lavado de activos.
- Se solucionaría gran parte de la inmigración ilegal en Estados Unidos, ya que los empleadores no podrían pagarle a los trabajadores salarios injustos a través de operaciones electrónicas. Establece que sería más serio que construir grandes muros en las fronteras.

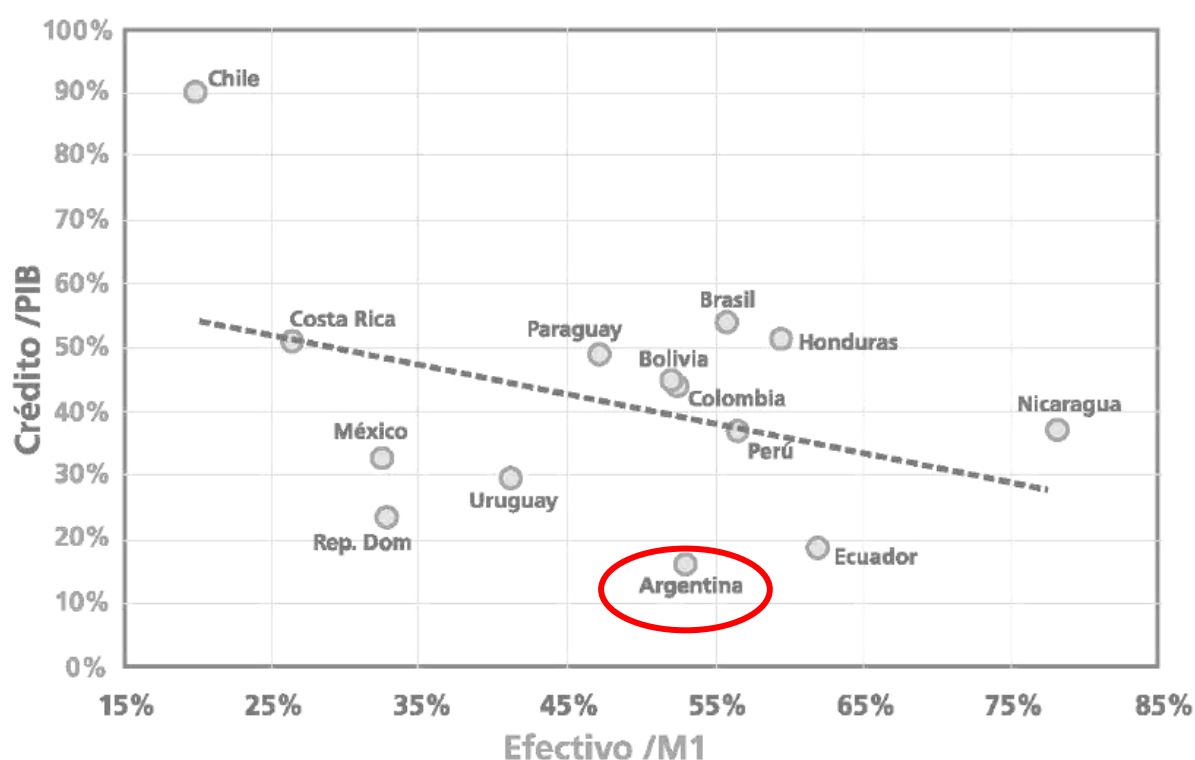
El autor promueve la idea de que el Banco Central elimine los billetes **de alta denominación** ya que son los preferidos por las organizaciones ilegales. Sostiene que la entidad monetaria debería ser la encargada de emitir billetes de baja denominación, de manera que los grupos poblacionales de bajos ingresos no sean excluidos totalmente del mercado. Además, estos billetes permiten responder y buscar soluciones ante eventuales situaciones de emergencia.

Al mismo tiempo, el autor hace referencia a la **inclusión financiera**, definiendo a la misma como un mayor número de pagos y transferencias electrónicas en la economía. Además, el autor afirma "**un importante principio general es que un sistema ideal debe crear obstáculos a las grandes y repetidas**

transacciones anónimas pero no a las pequeñas; esto debe también asegurar la inclusión financiera.”

Un aspecto importante a destacar, es la relación negativa entre la profundización financiera (Créditos/PIB) y el uso del dinero en efectivo, que puede ilustrarse muy claramente en países de América Latina.

Gráfico 7: Relación entre el uso del efectivo (Efectivo/M1) y profundidad financiera (Créditos/PIB) por país. Año 2015.



Fuente: FELABAN: “Informe de Reducción del Efectivo 2017”.

Un menor uso de efectivo se asocia con una mayor canalización del mismo a través del sistema financiero formal. Esto genera mayores ganancias en productividad para los demandantes de recursos vía crédito, impactando de manera positiva en la profundización del sector financiero de cada país.

Costos asociados a la eliminación de efectivo

La eliminación de efectivo implica la obligación por parte de las instituciones financieras de ganar la confianza del público con sistemas de seguridad más efectivos frente a la posibilidad de fraude. Esto aumentaría los costos de protección contra los delitos por vía digital.

Asimismo, eliminar una convención social o costumbre de más de 100 años, provocaría resistencias culturales y legales. Sumado a esto, como se dijo anteriormente, la tenencia de dinero en efectivo por parte del público le proporciona un margen para poder responder a distintas eventualidades.

Por lo tanto, a pesar de que se está incentivando al público a la menor utilización de efectivo, muchas personas optan por ahorrarlo y atesorarlo, sobre todo en aquellas economías donde la tasa de interés en el mercado son muy bajas (o negativas, como en el caso de Argentina durante buena parte de la última década). En estos casos, hay un menor depósito de efectivo, y como consecuencia, los bancos se ven perjudicados en su actividad de intermediación. El crédito, a su vez, también se contrae, generando repercusiones en la inversión.

Existen países donde, a pesar de los altos niveles de tecnología y la alta penetración de la telefonía celular inteligente, el efectivo en circulación per cápita sigue siendo muy significativo.

Una de las medidas más utilizadas del nivel de uso de dinero en efectivo es el indicador Efectivo/M1, ya que permite aislar la proporción más líquida de la base monetaria de un país (monedas y billetes en circulación).

En el informe de FELABAN, “Informe de Reducción del Efectivo 2017” este indicador arroja un promedio para los países de la muestra de 46,1% a junio de 2016. Por lo tanto, se puede deducir, que aproximadamente la mitad de las transacciones realizadas son canceladas con dinero en efectivo.

Economías sombra y evasión de impuestos

En Schneider (2017) se enfatiza en que el dinero en efectivo se utiliza en mayor medida (como se expuso anteriormente) en las transacciones de menor

valor. Existe evidencia en el informe que para países europeos y otros países desarrollados de la OCDE, el volumen de efectivo sigue siendo significativo durante el período 2010 a 2015. Aunque el porcentaje es muy diferente entre los países y todo depende de los hábitos de pago, la evidencia muestra que el efectivo es un elemento importante y que el acaparamiento del mismo aumentó significativamente.

El autor, pone de manifiesto el concepto de “economía sombra” la cual define como aquellas actividades comerciales legalmente permitidas, pero que no se registran, con el fin de evitar impuestos.

A través de un modelo econométrico, Schneider muestra la relación existente entre la cantidad de efectivo en los pagos y la economía sumergida o sombra para distintos países de la unión europea. El coeficiente de correlación entre las dos variables es de 0,50 y estadísticamente, son altamente significativas. Por lo tanto, parece que cuanto mayor es la proporción de dinero en efectivo más grande es la economía sombra. Las cifras son construidas y controladas a través de diversos factores, como la carga fiscal, las medidas de regulación, la libertad económica, el sistema legal, la mora fiscal, etc. Siguiendo con el modelo, el informe muestra que cuando el PIB disminuye en un 10%, la economía paralela aumenta un 18,4%. Cuando la participación de los pagos en efectivo, disminuye en un 10%, la economía disminuye apenas un 2%. **Si se supone que directamente no hay efectivo disponible, la economía sombra disminuiría un 20%.**

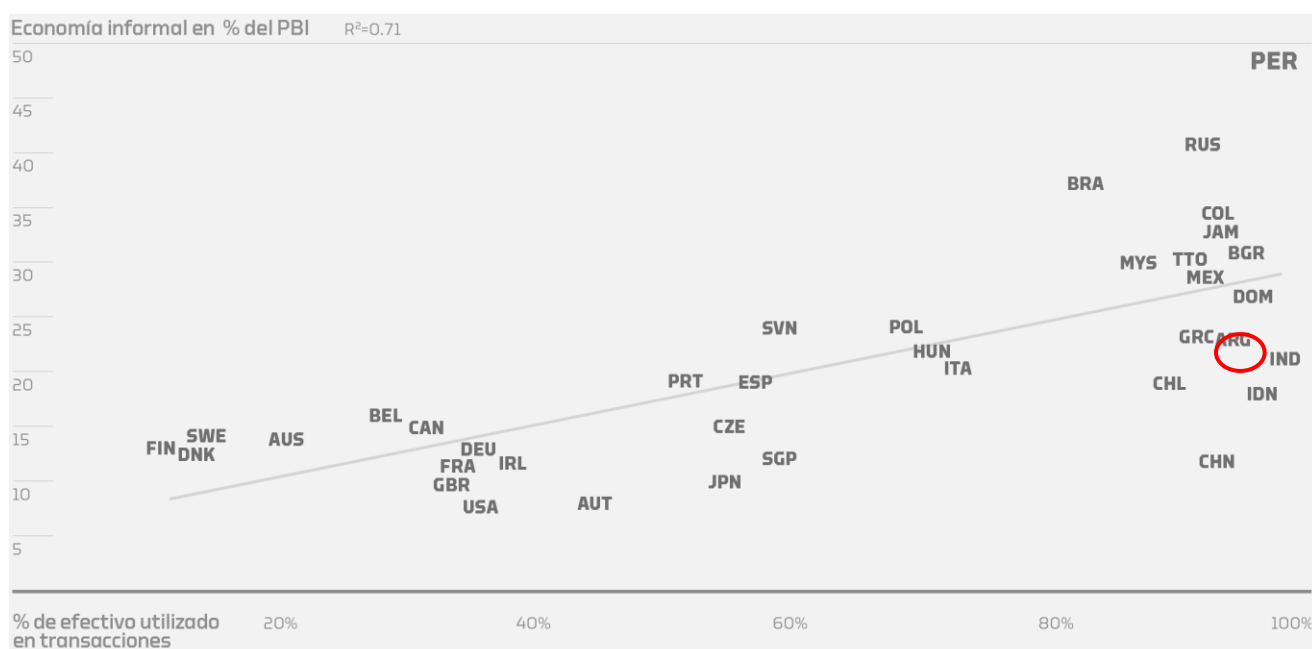
Por lo tanto, esto permite llegar a la conclusión que el efectivo es un elemento importante para la economía sumergida, pero que no es un factor causal, y tiene una influencia cuantitativa limitada en el desarrollo de una economía sombra. Esto conlleva a que, en las secciones de dimensionamiento para nuestro país presentadas más adelante, se incluya un escenario en donde el impacto de la formalización de los pagos resulte acotado sobre el incumplimiento fiscal.

Medios de pago y evasión de impuestos

En la presentación seminal del problema de la evasión fiscal (Allingham y Sandmo, 1972), se supone que lo que disuade a un contribuyente de evadir impuestos es la probabilidad de detección. En pocas palabras, la probabilidad de detección percibida por el contribuyente es lo que explica la tendencia a (no) evadir. Si esta tesis resultara correcta, entonces se vuelve relevante conocer si políticas que tiendan a reducir el uso del dinero en efectivo aumentan dicha probabilidad de detección.

La racionalidad económica indica que es altamente probable que los bancos proporcionen mayor información de terceros para verificar la base fiscal en comparación con la información proporcionada por una economía que institucionalmente funcione con transacciones en efectivo. Claramente, la medida en que se utilice la información bancaria con fines de inspección fiscal dependerá de la política fiscal del gobierno y las decisiones de administración tributaria, pero aun manteniendo esto constante, la evidencia teórica y empírica (reseñada en la sección anterior) indicaría una relación inversa entre formalización financiera de las transacciones y evasión. (Okoye, E. and Avwokeni, A.,2014).

Gráfico 8: Efectivo y economía informal.



Fuente: INNOVALUE (2016) con datos de Global Financial Inclusion (Banco Mundial).

4. Importancia de la evasión fiscal en Argentina e implicancias de su reducción

La evasión fiscal es un flagelo que preocupa a todas las Administraciones Tributarias; una problemática que podría definirse de nivel internacional.

El fenómeno de la evasión impositiva es motivo de preocupación de los gobiernos debido a que constituye una de las causas primordiales del deterioro de las cuentas fiscales. En los últimos años, se ha manifestado una creciente preocupación de las diferentes Administraciones Tributarias en erradicar o, por lo menos, disminuir a un mínimo aceptable este fenómeno de carácter mundial.

La evasión fiscal puede comprometer las metas de recaudación fiscal, por lo que en compensación es posible observar el establecimiento de nuevos impuestos o de altas alícuotas de los impuestos que componen el sistema tributario vigente a nivel nacional y/o subnacional. En efecto, la imposición de nuevos gravámenes y de alícuotas de impuestos elevadas incide sobre la carga tributaria de los ciudadanos que se desarrollan en la formalidad, lo cual significa la presencia de desventajas comerciales de estos contribuyentes respecto a los evasores fiscales.

Por otra parte, el déficit fiscal originado por la evasión determina que el Estado no cuente con los suficientes recursos económicos para realizar los gastos sociales y de inversión en mejoramiento de los servicios públicos, por tal motivo, dichos comportamientos tienen efectos sobre el desarrollo económico nacional y del bienestar del mejoramiento de las condiciones de vida de los individuos. La reducción del gasto de inversión y del gasto social tiene consecuencias negativas para la generación de empleo y el desarrollo de la economía de una región, y deteriora, de esta manera, el aumento de los índices de pobreza en su territorio.

En conclusión, la consecuencia directa de la evasión es la pérdida de recursos del sector público y la restricción de las políticas que pueden llevarse a cabo con ellas. Por otro lado, la evasión genera una distribución desigual en la carga impositiva que suele tener efectos sobre la eficiencia y la distribución del ingreso.

Estimaciones de la evasión en Argentina

Tabla 1: Tasa de incumplimiento por impuestos

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	PROMEDIO
IGS	66,4%	62,3%	58,4%	60,5%	60,9%	61,5%	74,8%	62,7%	63,6%
IGPF	66,0%	67,8%	65,5%	60,5%	57,2%	54,6%	66,1%	66,3%	63,3%
IVA	46,4%	46,4%	46,1%	48,5%	47,9%	52,2%	50,5%	44,5%	47,7%
Impuestos trabajo	51,7%	52,0%	43,2%	41,6%	41,6%	43,0%	40,5%	42,4%	45,0%

Fuente: Elaboración propia en base a Argañaraz et al (2004).

Provincia de Córdoba

En CFI (2012) se elaboró una metodología práctica para el estudio de la evasión en las provincias, con las cuales realizar luego una estimación del nivel de evasión del impuesto sobre los ingresos brutos en la provincia de Córdoba.

El método utilizado permitió obtener una estimación general de los niveles de evasión derivados de la declaración de ingresos inferiores a los reales, que se ubicó en torno al 20%-25% si se utiliza para su cálculo la tasa efectiva promedio (piso de estimación), y el 25%-30% si se lo obtiene en base a la tasa legal promedio (techo de estimación). En ambos casos, se apreció una tendencia decreciente iniciada en el año 2009 y profundizada en 2010.

5. Conclusión

Los problemas de financiamiento del Sector Público han dado primordial importancia en la gestión de un gobierno a la eficiencia en la recaudación y el gasto público. En cuanto al tratamiento impositivo, uno de los aspectos más relevantes es el grado de evasión fiscal y de corrupción existente en la economía. En este contexto, aparece como clave combatir la evasión fiscal. Claramente, no se está ante un problema de corto plazo, donde la implementación de unas pocas medidas rápidas pueda revertir la situación. Sino que se está frente a un problema endógeno de la economía, que requiere de un programa serio de políticas tributarias, en donde el conocimiento de la problemática lo más detallado posible se hace imprescindible para enfrentarla institucionalmente de la mejor manera posible.

En este capítulo se planteó que los sistemas de administración tributaria son beneficiarios indirectos de la bancarización, ya que la generalización de las transacciones efectuadas a través de los diversos instrumentos bancarios y financieros le brinda a los fiscos nacionales y provinciales información que facilita los procesos de verificación globales y particulares y en consecuencia genera una fuerte presión hacia la formalización de las mismas por parte de los contribuyentes

La experiencia internacional y los estudios que se analizaron permitieron poner una dimensión a la relación antedicha, resaltando la importancia de que Estado en sus distintos niveles de gobierno apoye con medidas de política o administración tributaria los diversos instrumentos financieros, existentes o a desarrollar, que fomenten la bancarización directa o indirecta de la mayor parte de los agentes económicos. La mayoría de los casos bajo análisis destacan los beneficios asociados a la disminución de la evasión fiscal que conllevaría un grado de bancarización creciente. En este marco, se sugiere que en nuestro país y en la provincia de Córdoba podría verificarse un aumento en la formalización de la economía y, consecuentemente, una mayor visibilidad de las transacciones económicas que propicie una mayor recaudación fiscal.

CAPÍTULO II: PROPUESTAS Y POLÍTICAS MONETARIAS RECIENTES PARA REDUCIR EL USO DE EFECTIVO A NIVEL NACIONAL

1. Introducción:

El acceso a servicios financieros resulta un factor potencialmente importante para impulsar el desarrollo económico y el bienestar. Esto es así puesto que las instituciones financieras tienen la misión de captar el ahorro doméstico (eventualmente también el de fuentes externas) para financiar tanto la inversión de las empresas (capital físico) como su capital de trabajo (liquidez). Por el lado de las familias, también requieren crédito para financiar inversiones o necesidades de gastos (la educación, compra de bienes durables, vivienda), cuya temporalidad puede no coincidir con la disponibilidad corriente de ingresos o ahorros. Aparte de los servicios de ahorro y crédito, el sistema financiero ofrece servicios de aseguramiento, para el bienestar de las familias, sujetas a accidentes o enfermedades del jefe de hogar o cualquiera de sus miembros, o en el caso de proyectos de inversión empresarial sujetos a eventos o fatalidades que puedan afectar muy negativamente su retorno. Finalmente, un servicio también muy importante que ofrecen las instituciones financieras está asociado con la facilitación de las transacciones o medios de pago de la economía.

A pesar del reconocimiento de los mencionados canales a través de los cuales el sistema financiero puede impulsar la acumulación de capital físico y humano, la productividad de la economía y el bienestar de los hogares; el desarrollo de estos mercados no siempre ha estado a la altura de lo que requieren y demandan las economías, especialmente aquellas en desarrollo. Diversas medidas que intentan describir el volumen de la intermediación financiera y el acceso a estos servicios por parte de las familias y las empresas dan cuenta de que existen importantes diferencias en estos indicadores entre las economías desarrolladas y aquellas en vías de desarrollo, como se describió en el capítulo anterior.

En este capítulo se retoma la importancia de la inclusión financiera y la bancarización, identificando la evidencia disponible sobre el impacto en algunas experiencias internacionales de programas de inclusión financiera y económica de la población.

En una segunda parte, se analizarán las propuestas que a nivel nacional se hicieron parte de BCRA para modificar la forma en que se llevan a cabo las transacciones, repasando previamente evidencia internacional de propuestas bancarias similares.

2. Inclusión Económica y Financiera de la Población

La inclusión financiera refiere a una situación en la que todos los ciudadanos tienen acceso a servicios financieros de crédito, ahorro, pagos y seguros, formales y de calidad, y en la que se realiza un uso efectivo de los mismos por parte de hogares y empresas, bajo un marco de estabilidad financiera para el sistema y los usuarios.

De este modo, es posible concluir que existe una naturaleza multidimensional de la inclusión financiera, en la que sus dimensiones básicas son el acceso, el uso y la calidad.

Finanzas y desarrollo: aspectos conceptuales

Las instituciones financieras cumplen una función fundamental en la captación de recursos provenientes de los ahorros de las familias que luego son asignados a través del crédito a proyectos de inversión (incluyendo el financiamiento del capital de trabajo) e iniciativas tanto empresariales, como la creación de nuevas firmas innovadoras, como familiares como puede ser la inversión en capital humano, compras de bienes durables, vivienda, etc. En este proceso de movilización de ahorros para canalizarlos hacia los mejores usos productivos o también para facilitar las inversiones familiares en capital humano u otros activos, los bancos y otros intermediarios financieros proveen valor agregado a través de varios mecanismos (Levine, 2005), tales como: i) uso de tecnologías que permiten la reducción de costos de captación de

depósitos; ii) generación de información sobre nuevas oportunidades de inversión y sobre capacidades empresariales y/o buenos clientes residenciales; iii) monitoreo de la ejecución de los planes de inversión de las empresas y familias; y iv) provisión de incentivos para que estas cumplan con sus proyectos y paguen sus compromisos de crédito. Cabe señalar que estas actividades serían muy costosas si las tuviera que llevar a cabo cada ahorrista o inversionista por separado.

Finalmente, existe otro servicio que ofrecen las instituciones financieras y que está asociado con la facilitación de las transacciones o medios de pago de la economía. A través de diversos instrumentos como cuentas corrientes, cheques, tarjetas de débito, pagos por Internet, entre otros; estas instituciones reducen los costos de transacción al facilitar los pagos y cobros que realizan diariamente tanto empresas como familias. Estos menores costos pueden redundar en más tiempo para el trabajo, las actividades de ocio o la acumulación de capital humano.

En lo referente a las firmas, se obtiene un ahorro de costos directos (p.e., laborales) por la facilitación de las operaciones de ventas de productos o compras de insumos. Claramente, estos ahorros de costos implicarán ganancias en la eficiencia o productividad, que podrían tener impactos en el nivel de producto e ingreso de largo plazo de la economía.

La discusión previa sugiere que el desarrollo financiero podría tener impactos positivos sobre el desarrollo económico, tanto por estimular el ahorro y la acumulación de capital (físico y humano) como por inducir una mejor asignación de recursos o eficiencia productiva. Estos impactos se dan a través de los servicios de ahorro y crédito, y también vía seguros y medios de pago.

El lado de la demanda y la Educación financiera

El foco inicial de las políticas de inclusión financiera consistía en eliminar las restricciones por el lado de la oferta, intentando ampliar el uso de servicios financieros formales entre los no bancarizados. Con ese fin, en el mundo en desarrollo los gobiernos promovieron enérgicamente las cuentas simplificadas

de ahorro. Estas iniciativas han contribuido a bancarizar a los no bancarizados. Sin embargo, las restricciones por el lado de la demanda también obstaculizan la capacidad de los hogares para ahorrar, sobre todo a través de instrumentos formales. Incluso cuando los hogares tienen una cuenta bancaria, puede que sean incapaces de alcanzar sus metas de ahorro debido a las limitaciones del lado de la demanda, como la presión social para prestar dinero a los amigos y a la familia, la falta de conocimiento y/o de información, y los sesgos de conducta.

La educación financiera es el proceso mediante el cual consumidores y/o inversionistas mejoran su entendimiento de los productos, conceptos y riesgos de la actividad financiera y , con información, instrucción y asesoramiento objetivo, adquieren las habilidades y confianza para ser más conscientes de los riesgos y oportunidades financieras, tomar decisiones informadas y ejercer acciones eficaces para mejorar su bienestar económico.

Niveles bajos de conocimiento, actitudes y comportamientos financieros, es decir, una baja capacidad financiera han demostrado ser factores relevantes para explicar las crisis financieras recientes. Por tal motivo, hacer hincapié en el desarrollo de estas capacidades financieras (y económicas en general) para toda la población, pero en especial desde una temprana edad, es el objetivo del sector público y de las autoridades monetarias en varios países.

Experiencias locales recientes. El Gobierno argentino y la inclusión financiera

El Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Finanzas, oficializó a mediados de 2017 la creación del Consejo de Coordinación de la Inclusión Financiera, que tiene como fin la "elaboración e implementación de una estrategia para el desarrollo de políticas de acceso universal a servicios bancarios y financieros".

El nuevo Consejo está en línea con los que ya existen en varios países de la región, como Chile, Uruguay, Colombia, Perú y México. Según lo dispuesto, el Consejo de Coordinación de la Inclusión Financiera tendrá las siguientes funciones:

- Coordinar el diseño de políticas públicas de corto, mediano y largo plazo que tengan por finalidad el fomento y la facilitación del acceso universal a servicios bancarios y financieros de manera eficiente.
- Articular los procesos participativos entre los diferentes actores públicos y privados e integrar acciones para favorecer la inclusión financiera en la planificación de los diferentes sectores y/o sistemas.
- Proponer la ejecución de programas y planes específicos que desarrollen el impulso al crédito y al microcrédito, y la educación financiera.
- Elaborar un proyecto de marco regulatorio que facilite la implementación de los programas y planes en todo el país, que garantice su fácil acceso en todo el territorio y la protección de los derechos de los consumidores.
- Asesorar al Poder Ejecutivo Nacional en todo lo relativo a la implementación de políticas públicas vinculadas a la inclusión financiera.
- Proponer acciones que fomenten y faciliten la protección al consumidor de servicios financieros, la expansión de las finanzas digitales y el financiamiento de las MiPyMEs.
- Diseñar bases de datos sobre acceso, uso y calidad de los servicios financieros que permitan cuantificar el progreso de los programas y planes que el Poder Ejecutivo Nacional disponga.

Según el propio Ministerio de Finanzas, la creación del Consejo se justifica puesto que el acceso a los servicios financieros "incrementa no sólo el crecimiento de la economía y el bienestar de la población, sino que también genera una economía más equilibrada en la que se eliminan barreras de acceso a oportunidades de desarrollo y la entrada de nuevos participantes a los sectores productivos". Además "las poblaciones vulnerables no tienen debido acceso a los sistemas financieros, por lo que se ven obligadas a recurrir a vías informales o a sus propios recursos para poder realizar gran parte de sus transacciones financieras cotidianas: efectuar pagos, cobros, transferir dinero, ahorrar, invertir en educación, aprovechar oportunidades productivas, o enfrentar adversidades" ... "la inclusión financiera constituye un elemento

esencial para el desarrollo económico de la población que brinda nuevas oportunidades, mayor capacidad y disponibilidad en el manejo del tiempo y la reducción de los índices de pobreza. En este marco, resulta necesaria la implementación de una estrategia que permita la inclusión financiera de todos los sectores de la población en el proceso de desarrollo económico, en el contexto de un sistema financiero eficiente y transparente que fomente la confianza de los consumidores en el sector financiero y de fácil acceso en todo el territorio de nuestro país” (Resolución 121/17 y Boletín Oficial, Ministerio de Finanzas).

Situación en América Latina en general

Al analizar el comportamiento para los países de América Latina relevados, y evaluar sus respuestas en cuanto a los principales obstáculos para la inclusión financiera, se observa que el principal problema para la región es el alto grado de informalidad económica. Cuando se habla de informalidad económica, se hace referencia a diversas cuestiones tales como lo laboral, los registros de crédito, la falta de información de las microempresas, las brechas entre el campo y las zonas urbanas, la seguridad social, entre otras. Según la Organización Mundial del Trabajo, en el año 2015, el 48% del empleo de la región era informal.

El segundo obstáculo en importancia tiene que ver con la escasa educación financiera por parte del público. El mismo, hace referencia a la falta de capacitación financiera para aquellos sectores más vulnerables, que están fuera del sistema simplemente por una cuestión de ignorancia.

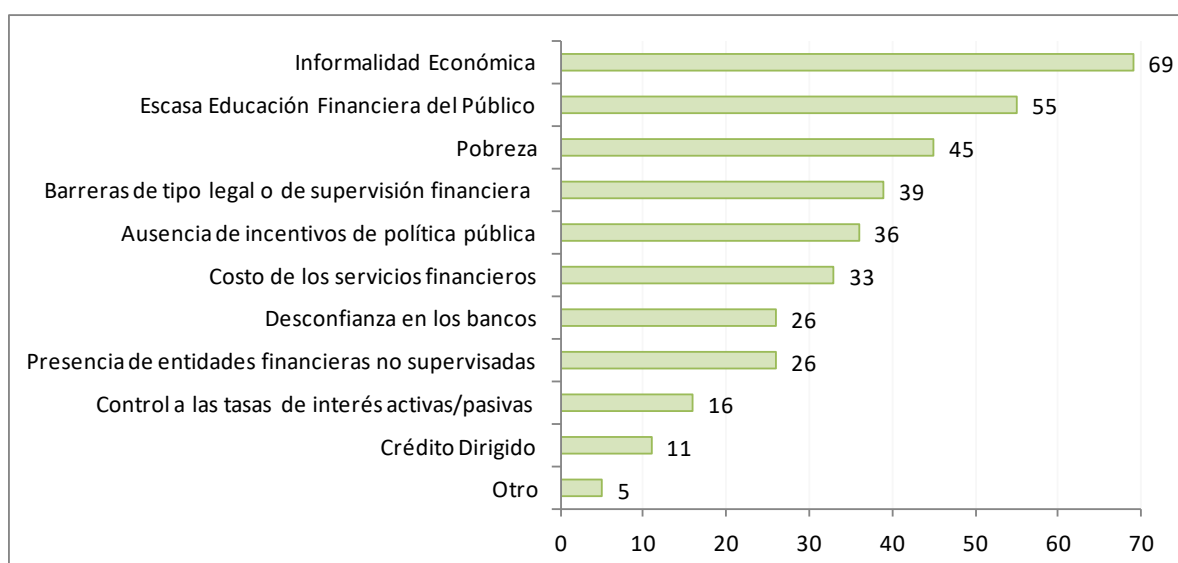
El tercer problema que se identifica como obstáculo, es la pobreza, la cual se encuentra estrechamente relacionada con el punto anterior.

Las barreras de tipo legal y la supervisión financiera aparecen como un obstáculo importante, ocupando el cuarto lugar. Lo anterior, demuestra que aún existe un conflicto entre las autoridades ya que por un lado se quiere proteger la estabilidad financiera (a través de mayores restricciones al crédito o

depósitos) y por otro, se sabe que la inclusión debe crecer y deben bajar los costos de acceso a los servicios financieros.

Por último, si se menciona el quinto obstáculo en importancia, es decir, la ausencia de incentivos en la política pública, se pone de manifiesto que estos incentivos (que promueven que más sectores de la sociedad y de la población tengan acceso a los servicios financieros) aún no son suficientes.

Gráfico 9: Principales Obstáculos a la Inclusión Financiera en América Latina.



Fuente: Elaboración propia sobre la base de FELABAN.

En resumen, aparece como importante en la región la promoción de la inclusión financiera, teniendo en cuenta que se requiere de una investigación compleja, que abarque factores macroeconómicos, microeconómicos, de mercado, cultural, legal, regulatorios, históricos, entre otros. Es importante reconocer la estrecha relación que existe entre la inclusión financiera y la presencia de componentes de tecnología, telecomunicaciones, conectividad y movilidad digital ya que facilitan el proceso de bancarización.

Además, resulta claro que se necesita un importante compromiso político e institucional que acompañe las reformas y permita llevar a cabo un control de las mismas a través de distintos indicadores. Debe existir una mayor

coordinación entre el sector público y privado, de manera de que todas las acciones de política sean compatibles y se dirijan a cumplir los mismos objetivos.

Por último, es relevante mencionar, que la estrategia de inclusión financiera debe estar en concordancia con la educación financiera. Una mayor cantidad de instrumentos financieros disponibles, deben estar acompañados de estrategias integrales de educación financiera.

3. Políticas monetarias recientes para la bancarización a nivel nacional

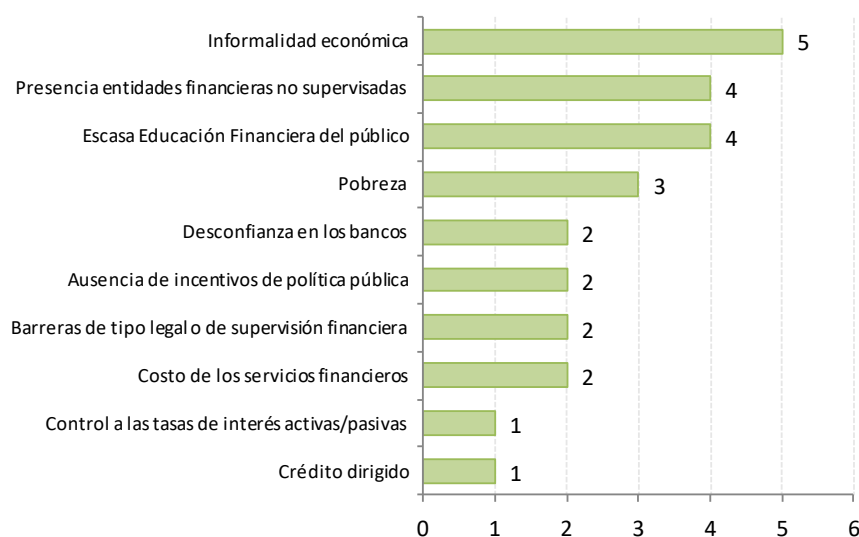
La inclusión financiera, uno de los objetivos del BCRA

En Argentina existen en la actualidad varios factores que obstaculizan la inclusión financiera. Según un sondeo de la Federación Latinoamericana de Bancos (FELABAN), el más importante es la informalidad económica, seguido de la presencia de entidades financieras no supervisadas y la escasa educación financiera del público.

En este sentido el organismo señala que, para promover la inclusión financiera, aparece como importante trabajar en dos aspectos. El primero es la educación financiera de los ciudadanos, de manera que sean conscientes acerca de los beneficios del servicio bancario para mejorar la calidad de vida de las personas. El segundo consiste en generar condiciones regulatorias y de macroeconomía que incentiven esa inclusión.

En el caso de Argentina se considera que resulta clave avanzar en la formalización de la economía a través de una reforma impositiva -que reduzca la presión sobre los contribuyentes- y mediante la transformación del empleo informal a formal.

Gráfico 10: Principales obstáculos a la inclusión financiera en Argentina. Calificación de 1 a 5; 5=el más importante; 1=el menos importante.



Fuente: FELABAN.

El Banco Central de la República Argentina (BCRA) es el organismo rector del sistema financiero, encargado de la política monetaria del país. En líneas generales, sus objetivos pueden agruparse en tres categorías. En primer lugar, tiene la finalidad de velar por la estabilidad monetaria, lo cual implica priorizar la disminución de la tasa de inflación. En segundo lugar, se encuentra el propósito de asegurar la estabilidad y crecimiento del sector financiero, entendiendo que es la senda óptima para contribuir al objetivo último de su tarea: el desarrollo económico con equidad social. Por último, el tercer pilar fundamental consiste en fomentar la bancarización, con el fin de facilitar la función del dinero electrónico como medio de pago.

Respecto a este último objetivo, el Banco Central afirma que los medios electrónicos de pago contribuyen a reducir la informalidad en las transacciones habituales en la economía, mejora la competitividad, promueve la inclusión financiera y genera empleo productivo.

Actualmente el dinero en efectivo tiene una amplia utilización en las transacciones habituales de la economía. No obstante, la evidencia indica que

los esfuerzos del BCRA a lo largo de los últimos años habrían derivado en un mayor uso de los medios electrónicos de pago.

Las transferencias inmediatas mostraron un marcado crecimiento en el periodo considerado. Dentro de éstas se destaca la participación de las operaciones por internet (HB), con un 68% del total de operaciones en noviembre de 2016. En tanto, la utilización de la banca móvil (BM) crece de manera sostenida. A pesar de estar en niveles bajos, pasó de representar el 4,1% de las transferencias inmediatas en 2015, al 6,3% en noviembre de 2016.

Medidas adoptadas por el BCRA

Como se mencionó en el apartado anterior, la inclusión financiera forma parte de los objetivos del BCRA al considerar que la misma genera numerosos beneficios sobre la ciudadanía (igualdad en el acceso y uso de servicios financieros; agilidad, seguridad y gratuidad en las transacciones; disminución de la informalidad y mayor equidad en el reparto de cargas tributarias). En consecuencia, durante 2016 se implementaron medidas para incrementar y facilitar las operaciones electrónicas a fin de reducir el uso de efectivo y que el usuario de servicios financieros pueda operar sin la necesidad de ir a una sucursal bancaria¹.

- **Transferencias Inmediatas**

Respecto a las transferencias inmediatas, para las empresas se elevó el monto máximo que pueden transferir sin cargo a \$250.000 (acumulado diario). En el caso de los usuarios, se estableció la gratuidad absoluta independientemente del monto transferido.

- **Plataforma de Pagos Móviles**

La nueva modalidad de Pago Electrónico Inmediato (PEI) permite realizar pagos con transferencias bancarias sin costo a través de tres modalidades: POS Móvil, Botón de Pago y Billetera Electrónica.

¹ En el anexo se dispone de una cronología con las medidas adoptadas por el BCRA durante 2016.

El POS Móvil es un dispositivo de seguridad que se conecta al teléfono móvil o tableta, para validar transacciones mediante la tarjeta de débito del pagador, permitiendo realizar el pago en el punto de venta, mediante transferencia inmediata sin un costo adicional. La adquisición del dispositivo puede implicar un cargo por única vez.

El Botón de Pago se utiliza para la compra y venta de bienes o servicios a través de la web. Estos botones pueden incorporarse en la página web del comercio, integrarse con distintas redes sociales o enviarse por correo electrónico.

La Billetera Electrónica permite enviar dinero entre personas a través de la web o mediante una aplicación en el celular, sin costo.

- **Alias CBU**

Con el objetivo de facilitar las transferencias y pagos electrónicos, se determinó que los usuarios puedan asignarle un “alias” o sobrenombre, de entre 6 y hasta 20 caracteres, a cada una de sus claves bancarias uniformes (CBU) de sus cuentas registradas en la página web de su banco. El alias es único para cada cuenta y/o CBU e irrepetible para todo el sistema financiero, es decir, admite su vinculación con otro CBU, previa desvinculación del anterior.

- **Apertura de Cajas de Ahorro no Presencial**

Para incentivar y facilitar el uso de los medios de pago electrónicos disponibles, se dispuso la posibilidad de realizar la apertura de cajas de ahorro sin necesidad de acudir a la sucursal.

- **Caja de ahorro en pesos para menores de edad**

La caja de ahorros en pesos destinada a menores de edad autorizados tiene el objeto de facilitar las operaciones económicas cotidianas, estimular la educación financiera de los jóvenes y fomentar la bancarización a través del uso de los medios electrónicos de pago.

- **Débito Inmediato (DEBIN)**

Se reguló la figura de débito automático a través del DEBIN, habilitando a las entidades financieras y a nuevos jugadores de la industria de medios de pago, a poder extraer fondos de las cuentas bancarias de sus clientes, previa autorización de los mismos, para cursar pagos. Es decir, en el DEBIN, el cliente bancario recibirá una propuesta de débito por parte de un tercero, y a fin de proceder al pago en línea, deberá registrar la autorización del pago. Esta es la diferencia sustancial con el débito directo, en donde el cliente solicita a una entidad financiera que se realicen débitos directos en su cuenta para abonar servicios e impuestos periódicamente.

- **Tarjetas de débito y crédito**

El BCRA es el encargado de regular la tarifa de intercambio de los pagos con tarjetas de débito y crédito, es decir, la fracción del arancel que se asigna a la entidad emisora de cada tarjeta. Al establecer un tope a la tarifa de intercambio por debajo del arancel establecido por ley, el BCRA permite que una fracción del arancel se destine a la industria de adquierecia, encargada de adherir a comercios para que puedan recibir pagos con tarjeta.

- **Reconfiguración del Circulante**

Existen otro tipo de medidas destinadas a aumentar la eficiencia en el uso del efectivo que, al mismo tiempo, buscan reducir los costos operativos inherentes a la emisión monetaria. Así, el BCRA avanzó en la reconfiguración del circulante creando billetes de mayor denominación. En el mes de junio de 2016 se lanzó el billete de \$500, mientras que en octubre del mismo año comenzó a circular el de \$200. Respecto al diseño, la línea seguida por el Banco Central fue la de animales autóctonos de Argentina. En los próximos meses se espera el lanzamiento del billete de \$1.000. Además, con el objetivo de contribuir a un uso más eficiente del efectivo, se flexibilizaron las condiciones para las recargas de cajeros automáticos.

Ahora bien, el hecho de lanzar billetes de mayor denominación es una medida que incentivaría el uso de efectivo versus la bancarización. El Banco Central hace referencia al “efecto billetera” dado por la mayor comodidad que le genera al usuario trasladar el efectivo. Por ejemplo, si el billete de mayor denominación es el de \$100, para trasladar \$1.000 se necesita poner en una billetera 10 billetes. En tanto, si el billete de mayor denominación es de \$500, solo se necesita poner 2 billetes.

Los desafíos de la digitalización del sistema financiero

El BCRA clasifica los organismos que componen el sistema financiero de acuerdo a dos criterios. El primero diferencia las entidades que captan depósitos del público de las que no, mientras que el segundo evalúa el uso de tecnología en las operaciones financieras. Si se captan depósitos del público al organismo se lo define como un Banco. Estas organizaciones están sujetas a regulaciones que velan por la seguridad de los depósitos, con el fin de asegurar la solvencia.

A su vez, se denomina banco digital a aquella entidad que realiza todas sus operaciones por medio de la tecnología financiera. *Wanap* (un banco completamente digital, sin cajeros físicos y sin sucursales, operará desde 2018 a través de Internet y utilizará los cajeros electrónicos de la Red Link) es la primera empresa digital en obtener la licencia bancaria del BCRA.

Por otro lado, si la organización no toma depósitos del público, se la considera una compañía no financiera proveedora de crédito. A su vez, si ésta hace uso de tecnologías de la información y comunicación para ofrecer productos y servicios financieros se la denomina *fintech*, que es un término que deriva de las palabras “*finance technology*”. La gama de servicios que ofrecen es muy amplia y abarca desde pagos y transacciones hasta asesoramiento online pasando por el desarrollo de sistemas de seguridad financiera.

Recientemente, según el criterio de la autoridad monetaria nacional, al no existir “intermediación financiera” no se deben aplicar las normativas de

derechos y obligaciones con las que se regula al resto del sistema financiero. Siguiendo la lógica, se anunció que las regulaciones con las que deben operar bancos y compañías financieras no se extenderán a las nuevas empresas de créditos por internet ya que la naturaleza y esencia de la actividad sería distinta. El BCRA considera que mientras los bancos y financieras realizan actividades de intermediación, las *fintech* ejecutarían operaciones de préstamos comerciales en contratos de uno que vende y otro que compra un servicio. Sólo si estas últimas comenzaran a tomar y administrar dinero para depósitos a la vista la naturaleza de la actividad cambiaría y así se modificarían las regulaciones. Mientras tanto, la situación actual se mantendrá inalterable y sin nuevos controles o nuevas normas, más allá de las ya establecidas y de las que, en general, controlan cualquier actividad comercial ya existente.

Esquema 1: Clasificación del Sistema Financiero

		¿Toma depósitos del público?	
		NO	SÍ
¿Es digital?	SÍ	<i>Fintech</i>	Bancos Digitales
	NO	Proveedores no financieros de crédito	Bancos Tradicionales

Fuente: BCRA.

En Argentina una de las compañías *fintech* en crecimiento es Mercado Libre, la cual provee una plataforma digital -llamada Mercado Pago- que permite pagar online con múltiples medios de pago, haciendo que los vendedores reciban el

dinero. Entre sus innovaciones recientes en materia de inclusión financiera se encuentra su plataforma de créditos, entendiendo que el actual sistema financiero no satisface la demanda de crédito de varios actores de la economía. Así surge el sistema de Mercado Crédito, ofreciendo préstamos de capital de trabajo a Pymes que venden a través de Mercado Libre o que procesan sus cobros con Mercado Pago. Además, actualmente se encuentra desarrollando un producto de financiación a compradores de Mercado Libre.

El BCRA tiene la convicción de que el crecimiento de las *fintech* como nuevos prestamistas favorecerá la aparición de una mayor competencia en la oferta de préstamos y, en consecuencia, se dará una caída en los niveles de tasas.

Más aún, su posición actualmente se basa en promover el desarrollo de las finanzas digitales. Entre sus beneficios señala el incremento de la seguridad en las transacciones y el abaratamiento de los costos, destacando que en este sistema los ganadores van a ser quienes utilicen la tecnología financiera. En este sentido, hace hincapié en que las medidas tomadas –mencionadas en el apartado anterior- tienen la convicción de facilitar la digitalización del sistema financiero. A través de sus presentaciones, se asegura que Argentina tiene el sistema financiero más pequeño del mundo, con mucho margen para crecer de la mano de la tecnología.

El potencial de reducir costos y agilizar las transacciones convierte a la tecnología en un instrumento vital para la inclusión financiera, permitiendo a los intermediarios brindar productos y servicios a sectores de la población donde el establecimiento de canales tradicionales representa costos operativos muy altos.

Esta iniciativa del BCRA no responde a un hecho aislado, sino que es tema de debate en distintas partes del mundo, como se mencionara en la primera parte de este capítulo. En el último Foro Económico de Davos la disminución del uso de efectivo fue uno de los temas salientes, ya que se lo vincula con la informalidad, prácticas de corrupción, narcotráfico y terrorismo internacional.

4. Conclusión

El Banco Mundial trazó como objetivo primordial el acceso universal a los servicios financieros formales en 2020. Para acercarse a la meta, que dudosamente se alcanzará para esa fecha, resulta necesario articular políticas que impulsen una fuerte educación financiera. Los canales tradicionales (sucursales y cajeros automáticos) no son suficientes, y debieran ser complementados con una recuperación constante y paulatina de la confianza, impulsada con estímulos e incentivos por parte del sector financiero, lo que les permitirá incrementar sus carteras e ingresos, además de potenciar la economía formal.

Al determinar que el acceso a servicios financieros resulta un factor potencialmente importante para impulsar el desarrollo económico y el bienestar, queda el camino allanado para examinar cómo diversas políticas de acceso y educación financiera han podido cambiar algunos de los principales determinantes económicos en algunos países, y por lo tanto cuáles serían los efectos esperables de la adopción de medidas similares a nivel local.

En países como Argentina, claramente aún se está lejos de la experiencia de países desarrollados. Sin embargo, el análisis de las políticas recientes de la Autoridad monetaria, en conjunto con el llevado a cabo por países de la región, muestra un avance en la búsqueda del objetivo de una mayor y mejor participación de la ciudadanía en el mercado financiero.

Parte de estas políticas tratan con el principal objeto de este estudio: modificar el sistema de pagos, en la búsqueda de un menor uso del dinero en efectivo. Si bien aún es pronto para evaluar su impacto, puede concluirse que van en la dirección de la búsqueda de resultados positivos para la eficiencia y el bienestar económico.

CAPÍTULO III. MECANISMOS DE LEGISLACIÓN Y PRÁCTICA FISCALES EN LA ARGENTINA ACTUAL QUE FOMENTAN O DESALIENTAN LA BANCARIZACIÓN.

1. Introducción

El nivel de formalización de las transacciones en Argentina es relativamente bajo. Entre las principales razones de ello, sobre todo a nivel minorista, aparece el bajo incentivo por parte del vendedor en una operación a formalizar la misma, producto de cuestiones de administración tributaria que hacen que dicho comportamiento le resulte costoso. Es el ejemplo de un vendedor que está adscrito al régimen de Monotributo, y por la propia dinámica de administración tributaria del mismo (escalas, fiscalizaciones, exigencias del régimen) encuentra más conveniente que la operación no quede registrada.

Un ejemplo desde el punto de vista del comprador es que si tiene un incentivo a realizar la compra por un medio de pago que no sea el dinero en efectivo, será más difícil que la transacción no opere mediante los canales formales. Ejemplo de estos incentivos serían las bonificaciones impositivas por uso de tarjetas de débito o de crédito.

Concretamente, la lucha contra la evasión comprende dos aspectos centrales que deben ser complementarios y que son el fomento a la bancarización de las operaciones y a la emisión/solicitud del comprobante de esta transacción por parte de los vendedores y consumidores.

En el marco de la orientación claramente fiscal del estudio a realizar, ese capítulo consiste en el análisis de la legislación tributaria actual, tanto nacional como provincial, para detectar las disposiciones existentes que influyen sobre el grado de bancarización, ya sea porque suponen un fomento o un desaliento

a la misma. En el capítulo se analizan los cambios que desde 2016 impulsa AFIP para modificar la forma en que se llevan a cabo las transacciones y se destacan las medidas que obligaron y/o favorecieron la bancarización versus medidas que la desalentaron.

2. Legislación tributaria actual que influye sobre el grado de bancarización

En esta sección se analizan las disposiciones existentes que influyen sobre el grado de bancarización, ya sea porque suponen un fomento o un desaliento a la misma.

Regímenes de retención de IVA y ganancias sobre operaciones de tarjeta de débito y crédito.

La existencia de regímenes de retención de IVA y ganancias aplicables sobre las operaciones de venta con tarjeta de crédito y débito implican una desventaja financiera para el comerciante ya que disminuyen sus ingresos inmediatos por ventas, en montos que solo podrán ser recuperados con posterioridad. En el caso del IVA, se recuperarán en el mes siguiente (si no tienen saldo a favor) y en el caso de ganancias, al año siguiente.

- **Resolución general 4011/2017: Impuesto a las Ganancias. Sistema de tarjetas de crédito y/o compras. Comerciantes, locadores y prestadores de servicios adheridos. Régimen de retención. Resolución General N° 3.311 (DGI). Su sustitución.**

OPERACIONES COMPRENDIDAS

ARTÍCULO 1° — Establécese un régimen de retención del impuesto a las ganancias que se aplicará a los pagos que se efectúen a los comerciantes, locadores o prestadores de servicios que se encuentren adheridos a sistemas de pago mediante tarjetas de crédito, compra y/o débito.

Lo dispuesto en el párrafo anterior no resultará de aplicación cuando las ganancias de los comerciantes, locadores o prestadores de servicios se encuentren exentas o excluidas del ámbito de aplicación del referido impuesto.

Tampoco será de aplicación el régimen respecto de los pagos que se efectúen a las Micro Empresas pertenecientes al sector comercio -en los términos de la Resolución N° 24 del 15 de febrero de 2001 de la ex Secretaría de la Pequeña y Mediana Empresa del entonces Ministerio de Economía-, por sus operaciones de venta de bienes muebles que resulten alcanzadas por el beneficio de reintegro del impuesto al valor agregado establecido por la Ley N° 27.253. En tal supuesto, las empresas aludidas deberán encontrarse inscriptas en el “REGISTRO DE EMPRESAS MiPyMES” creado por la Resolución N° 38-E/2017 (SEPYME) y tener vigente el correspondiente “Certificado MiPyME”.

AGENTES DE RETENCIÓN

ARTÍCULO 2° — Deberán actuar como agentes de retención las entidades que efectúen, a los sujetos aludidos en el artículo anterior, los pagos correspondientes a la liquidación de operaciones realizadas por los usuarios del sistema.

MOMENTO EN EL CUAL CORRESPONDE PRACTICAR LA RETENCIÓN

ARTÍCULO 3° — La retención deberá practicarse en el momento en que se efectúe el pago de las pertinentes liquidaciones. A estos fines, el término “pago” deberá entenderse con el alcance asignado en el antepenúltimo párrafo del Artículo 18 de la Ley de Impuesto a las Ganancias,

texto ordenado en 1997 y sus modificaciones.

DETERMINACIÓN Y CARÁCTER DE LA RETENCIÓN

ARTÍCULO 4° — El importe de la retención a practicar se determinará aplicando sobre el importe neto a pagar antes del cómputo de otras retenciones fiscales (nacionales, provinciales y/o municipales) que correspondiera efectuar, las alícuotas que —atendiendo a la calidad que revista el sujeto pasible de retención en el impuesto al valor agregado— se fijan a continuación:

1. De tratarse de responsables inscriptos en el impuesto al valor agregado, por operaciones canceladas mediante la utilización de:

1.1. Tarjetas de acceso a cuentas de entidades financieras regidas por la Ley N° 21.526 y sus modificaciones (tarjetas de débito): CINCUENTA CENTÉSIMOS POR CIENTO (0,50%).

1.2. Tarjetas no comprendidas en el punto anterior: UNO POR CIENTO (1%).

2. De tratarse de responsables exentos o no alcanzados en el impuesto al valor agregado: DOS POR CIENTO (2%).

En aquellos casos en que el agente de retención invalide comprobantes presentados al cobro, el importe de los mismos no integrará el monto de la liquidación sujeta a retención.

- **Resolución general 140/1998: Impuesto al Valor Agregado. Ley según texto ordenado en 1997 y sus modificaciones. Sistemas de Tarjetas de crédito y/o compra. Comerciantes, locadores y prestadores de servicios**

adheridos. Régimen de retención. Resolución General N° 3273 (DGI) y sus modificaciones. Su sustitución.

ARTÍCULO 1º- Establécese un régimen de retención del impuesto al valor agregado, aplicable a los comerciantes, locadores o prestadores de servicios, que encontrándose adheridos a sistemas de pago con tarjetas de crédito, de compra y/o de pago:

a) Revistan en el impuesto al valor agregado la calidad de responsables inscriptos.

b) No acrediten su calidad de responsables inscriptos, de responsables no inscriptos, de exentos o no alcanzados, en el impuesto al valor agregado o, en su caso, su condición de pequeños contribuyentes inscriptos en el régimen simplificado establecido por la Ley N° 24.977."

(Artículo sustituido por art. 2° de la Resolución General N° 213/98 AFIP B.O. 28/9/1998. Vigencia: para las operaciones y pagos que se realicen a partir del 1 de noviembre de 1998, inclusive.)

SUJETOS OBLIGADOS A PRACTICAR LA RETENCION.

ARTÍCULO 2º- Quedan obligados a actuar como agentes de retención las entidades que efectúen los pagos de las liquidaciones correspondientes a las operaciones realizadas por los usuarios del sistema, presentadas por los sujetos indicados en el artículo anterior.

OPORTUNIDAD EN QUE CORRESPONDE PRACTICAR LA RETENCION.

ARTÍCULO 3º- La retención deberá practicarse en el momento en que se efectúe el pago de las correspondientes liquidaciones.

A los fines dispuestos en el párrafo anterior, el término "pago" deberá entenderse con el alcance asignado en el antepenúltimo párrafo del artículo 18

de la Ley del Impuesto a las Ganancias, texto ordenado en 1997 y sus modificaciones.

DETERMINACION DEL APOORTE A RETENER.

ARTÍCULO 4º- El importe de la retención a practicar se determinará aplicando sobre el precio neto a pagar, antes del cómputo de retenciones fiscales - nacionales, provinciales y/o municipales- que resulten procedentes, las alícuotas que para cada caso se fijan a continuación:

a) Responsables inscriptos en el impuesto al valor agregado:

1. Sujetos comprendidos en el Anexo I de la Resolución General N° 2.854 y sus modificatorias, y estaciones de servicio, por operaciones canceladas mediante la utilización de:

1.1. Tarjetas de acceso a cuentas de entidades financieras regidas por la Ley N° 21.526 y sus modificaciones (tarjetas de débito): CINCUENTA CENTÉSIMOS POR CIENTO (0,50%).

1.2. Tarjetas no comprendidas en el punto anterior: UNO POR CIENTO (1%).

2. Demás responsables, por operaciones canceladas mediante la utilización de:

2.1. Tarjetas de acceso a cuentas de entidades financieras regidas por la Ley N° 21.526 y sus modificaciones (tarjetas de débito): CINCUENTA CENTÉSIMOS POR CIENTO (0,50%).

2.2. Tarjetas no comprendidas en el punto anterior: TRES POR CIENTO (3%).

(Inciso a) sustituido por art. 7º de la Resolución General N° 3997/2017 de la AFIP B.O. 23/02/2017. Vigencia: a partir del día de su publicación en el Boletín Oficial)

b) Sujetos indicados en el inciso b) del artículo 1º: DIEZ CON CINCUENTA CENTESIMOS POR CIENTO (10,50%).

No corresponderá efectuar retención alguna cuando el importe a retener resulte igual o inferior a la suma de DOCE PESOS (\$ 12.-).

(Artículo sustituido por art. 2º de la Resolución General N° 213/98 AFIP B.O. 28/9/1998. Vigencia: para las operaciones y pagos que se realicen a partir del 1 de noviembre de 1998, inclusive.)

- **Ley N° 25.413/2001: Impuesto al Cheque.**

La existencia de este impuesto que se aplica sobre débitos y créditos bancarios es, quizás, la medida tributaria más importante de desaliento a la bancarización, ya que genera un costo diferencial entre operaciones bancarizadas y las efectuadas en efectivo.

ARTÍCULO 1º — Establécese un impuesto, cuya alícuota será fijada por el Poder Ejecutivo nacional hasta un máximo del SEIS POR MIL (6‰) que se aplicará sobre:

a) Los créditos y débitos efectuados en cuentas —cualquiera sea su naturaleza— abiertas en las entidades regidas por la Ley de Entidades Financieras.

b) Las operatorias que efectúen las entidades mencionadas en el inciso anterior en las que sus ordenantes o beneficiarios no utilicen las cuentas indicadas en el mismo, cualquiera sea la denominación que se otorgue a la operación, los mecanismos empleados para llevarla a cabo —incluso a través de movimiento de efectivo— y su instrumentación jurídica.

c) Todos los movimientos de fondos, propios o de terceros, aun en efectivo, que cualquier persona, incluidas las comprendidas en la Ley de Entidades Financieras, efectúe por cuenta propia o por cuenta y/o a nombre de otras,

cualesquiera sean los mecanismos utilizados para llevarlos a cabo, las denominaciones que se les otorguen y su instrumentación jurídica, quedando comprendidos los destinados a la acreditación a favor de establecimientos adheridos a sistemas de tarjetas de crédito y/o débito.

En los casos previstos en los incisos b) y c) precedentes, se entenderá que dichas operatorias y/o movimientos, reemplazan los créditos y débitos aludidos en el inciso a) del presente artículo, por lo que a tal fin corresponderá aplicar el doble de la tasa vigente sobre el monto de los mismos.

Facúltase al Poder Ejecutivo nacional, a definir el alcance definitivo de los hechos gravados en los incisos precedentes, como así también para crear un régimen especial de determinación para las entidades financieras aludidas.

El impuesto se hallará a cargo de los titulares de las cuentas bancarias a que se refiere el inciso a) del presente artículo, de los ordenantes o beneficiarios de las operaciones comprendidas en el inciso b) del mismo, y en los casos previstos en el inciso c), de quien efectúe el movimiento de fondos por cuenta propia.

Cuando se trate de los hechos a los que se refieren los incisos a) y b), las entidades comprendidas en la Ley de Entidades Financieras actuarán como agente de percepción y liquidación, y en el caso del inciso c), el impuesto será ingresado por quien realice el movimiento o entrega de los fondos a nombre propio, o como agente perceptor y liquidador cuando lo efectúa a nombre y/o por cuenta de otra persona.

El impuesto se determinará sobre el importe bruto de los débitos, créditos y operaciones gravadas, sin efectuar deducción o acrecentamiento alguno por comisiones, gastos, o conceptos similares, que se indiquen por separado en forma discriminada en los respectivos comprobantes, perfeccionándose el hecho imponible en el momento de efectuarse el débito o crédito en la respectiva cuenta, o en los casos de los incisos b) y c), cuando, según sea el tipo de operatoria, deba considerarse realizada o efectuado el movimiento o entrega, respectivamente.

ARTÍCULO 2º — Estarán exentos del gravamen:

a) Los créditos y débitos en cuentas bancarias, como así también las operatorias y movimientos de fondos, correspondientes a los Estados nacional, provinciales, las municipalidades y al Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, e Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados, estando excluidos los organismos y entidades mencionados en el artículo 1º de la Ley 22.016.

b) Los créditos y débitos en cuentas bancarias correspondientes a las misiones diplomáticas y consulares extranjeras acreditadas en la República Argentina, a condición de reciprocidad.

c) Los créditos en caja de ahorro o cuentas corrientes bancarias hasta la suma acreditada en concepto de sueldos del personal en relación de dependencia o de jubilaciones y pensiones, y los débitos en dichas cuentas hasta el mismo importe.

A los efectos del impuesto establecido en la presente ley, no serán de aplicación las exenciones objetivas y/o subjetivas dispuestas en otras leyes nacionales —aun cuando se tratare de leyes generales, especiales o estatutarias—, decretos o cualquier otra norma de inferior jerarquía normativa.

Facúltase al Poder Ejecutivo nacional a establecer exenciones totales o parciales del presente impuesto en aquellos casos en que lo estime pertinente.

Disposiciones tributarias que fomentan la bancarización

- **Posibilidad de usar parte del impuesto al cheque como pago a cuenta de otros tributos**

Si bien la existencia del impuesto a los créditos y débitos bancarios implica un gran desaliento a la bancarización, la posibilidad de utilizar parte del mismo como pago a cuenta de otros impuestos atempera ese fenómeno.

En la actualidad un 34% del impuesto abonado por los acreditaciones en cuentas corrientes puede computarse como pago a cuenta del impuesto a las ganancias o del impuesto a la ganancia mínima presunta, esto supone que en este momento aproximadamente un 17% del total abonado por IDCB no representa un costo ni una fuente de ingresos fiscales real ya que permite reducir la obligación fiscal de otros impuestos. Esta afirmación implica que los montos globales de créditos y débitos en cuenta corrientes son similares.

Esta disposición se encuentra plasmada en el Artículo 4º de la Ley 25.413:

ARTICULO 4º — Facúltase al Poder Ejecutivo nacional para disponer que el Impuesto previsto en la presente ley, en forma parcial o total, constituya un pago a cuenta de todos o algunos de los impuestos y contribuciones sobre la nómina salarial —con la única excepción de las correspondientes al régimen nacional de obras sociales—, cuya aplicación, percepción y fiscalización se encuentre a cargo de la Administración Federal de Ingresos Públicos, entidad autárquica en el ámbito del Ministerio de Economía.

- **Bonificación en el monotributo por débito directo**

El beneficio está dirigido a aquellos contribuyentes del régimen simplificado que adhieran al débito automático de la obligación, quienes recibirán la devolución de un mes de la misma. Los requisitos para acceder al reintegro son los siguientes:

- a) Solo se podrán realizar los pagos de las obligaciones mensuales de manera electrónica.
- b) Es obligatorio adherirse al servicio “Domicilio Fiscal Electrónico”
- c) Factura electrónica: desde la categoría “H” en adelante ya deben utilizar la factura electrónica para toda la facturación. Desde el 1º de junio de 2017 las categorías F y G están obligadas a emitirla sólo para las facturas emitidas a Responsables Inscriptos en IVA.

d) **Recategorización:** Todos los septiembres de cada año se debe confirmar la categoría o “recategorizarse”, en caso de corresponder.

Una vez que se haya realizado la adhesión al débito y abonado a través de esta opción los 12 períodos fiscales mensuales, el reintegro se efectuará durante los primeros meses del año calendario siguiente.

El respectivo importe será acreditado automáticamente en la cuenta adherida al servicio o en la tarjeta de crédito respectiva.

Es disposición se encuentra en el Artículo 31º del Decreto 1/2010:

ARTICULO 31º — A los pequeños contribuyentes que hubieran cumplido en tiempo y forma con el ingreso del impuesto integrado y, en su caso, de las cotizaciones previsionales, correspondientes a los DOCE (12) meses calendario, así como con las obligaciones formales y materiales pertinentes, se les reintegrará un importe equivalente al impuesto integrado mensual, de acuerdo con las condiciones que establezca la ADMINISTRACION FEDERAL DE INGRESOS PUBLICOS.

Cuando se trate de inicio de actividad o de un período calendario irregular, el reintegro citado en el párrafo anterior procederá en un CINCUENTA POR CIENTO (50%), siempre que la cantidad de cuotas ingresadas en tiempo y forma fueran entre SEIS (6) y ONCE (11).

No corresponderá el beneficio mencionado cuando el sujeto no hubiera ingresado la totalidad de las cuotas a las que hubiere estado obligado, de acuerdo al período calendario o inicio de actividades del contribuyente.

A su vez, el Artículo 35º de la Resolución General N° 2746/2010 establece la modalidad de pago válida para obtener la bonificación. La misma es la que fomenta la bancarización:

ARTICULO 35º — El reintegro a que se refiere el Artículo 31 del Decreto N° 1/10, se efectuará durante el mes de marzo de cada año calendario y se otorgará únicamente a aquellos contribuyentes que hayan efectuado sus pagos mediante las siguientes modalidades:

a) Débito directo en cuenta bancaria.

b) Débito automático mediante la utilización de tarjeta de crédito.

El respectivo importe será acreditado automáticamente en la cuenta adherida al servicio o en la correspondiente a la tarjeta de crédito respectiva.

• **Incentivo para pagos de pasajes al exterior por vía bancaria o tarjeta**

Cuando se paga en efectivo pasajes y paquetes turísticos al exterior corresponde efectuar una percepción del 5%. Esta medida se estableció con el objetivo de incentivar a la banca electrónica. Por lo tanto, la retención no se aplica cuando el pago se efectúa vía bancaria o por tarjeta.

La disposición se encuentra en la Resolución General N° 3819/2015

ARTICULO 1° - Establécese un régimen de percepción que se aplicará sobre:

a) Las operaciones de adquisición de servicios en el exterior contratados a través de agencias de viajes y turismo -mayoristas y/o minoristas- del país, que se cancelen mediante pago en efectivo.

b) Las operaciones de adquisición de servicios de transporte terrestre, aéreo y por vía acuática, de pasajeros con destino fuera del país, que se cancelen mediante pago en efectivo.

Las percepciones que se practiquen por el presente régimen se considerarán, conforme la condición tributaria del sujeto pasible, pagos a cuenta de los tributos que, para cada caso, se indica a continuación:

a) Sujetos adheridos al Régimen Simplificado para Pequeños Contribuyentes (RS) y que no resultan responsables del Impuesto a las Ganancias: Impuesto sobre los Bienes Personales.

b) Demás sujetos: Impuesto a las Ganancias.

Se consideran comprendidas en el presente régimen las operaciones canceladas mediante depósito en cuenta del sujeto que realice el cobro

respectivo. (Último párrafo incorporado por art. 1° inc. a) de la Resolución General N° 3825/2015 de la AFIP B.O. 28/12/2015)

- **Ley impuesto sobre bienes personales. Exención cajas de ahorro y plazo fijo**

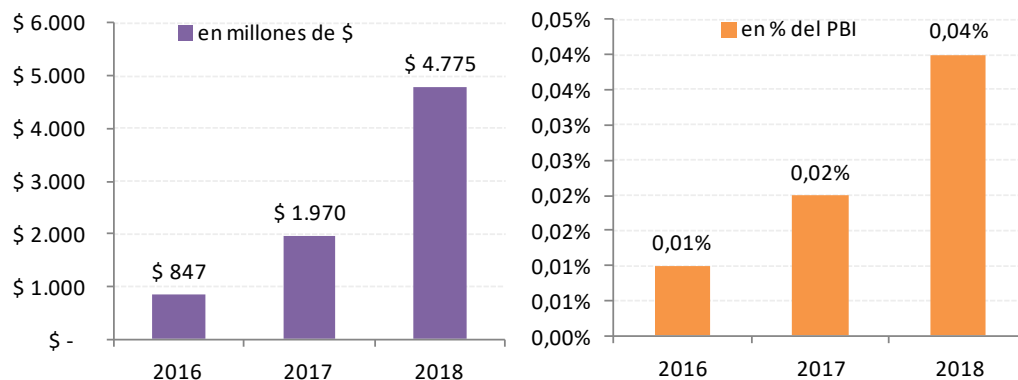
La exención fijada a los depósitos en caja de ahorro y plazo fijo inducen a la bancarización ya que si dichos fondos permanecen en efectivo quedan alcanzados por el impuesto.

- **Devolución de IVA a jubilados y beneficiarios de planes sociales**

Esta disposición se encuentra en la Ley 27.253. Se fomenta la bancarización ya que se prevé un reintegro del 15% sobre las compras efectuadas con tarjeta de débito para jubilados y aquellas personas beneficiarias de planes sociales.

El Presupuesto Nacional 2018 prevé que el gasto tributario en concepto de reintegro de IVA se duplique en términos del PBI, al pasar de 0,02% en 2017 al 0,04% en 2018. En términos nominales el gasto estimado para el cierre de 2017 rondaría los \$1.970 millones, mientras que en 2018 se espera que alcance los \$4.775 millones. En consecuencia, el incremento interanual alcanzaría en 2018 un 142%.

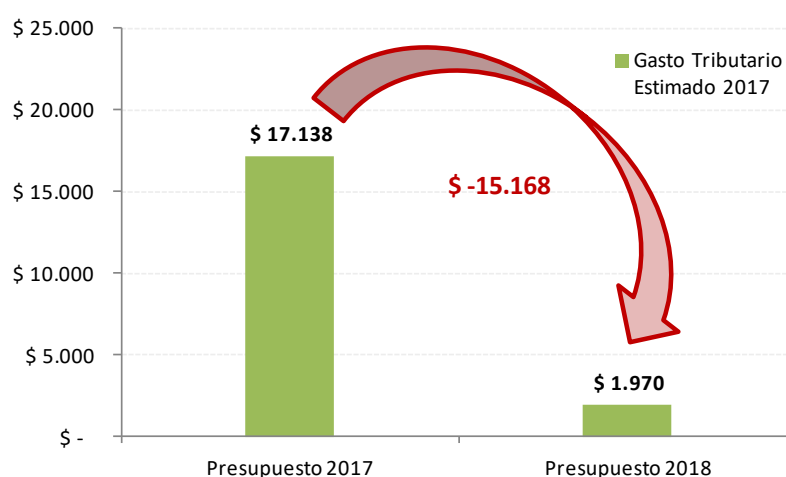
Gráfico 11: Reintegro del IVA a jubilados, pensionados y beneficiarios de asignaciones para protección social. Gasto Tributario estimado para los años 2016-2018.



Fuente: Elaboración propia sobre la base del Presupuesto Nacional 2018.

En este punto es importante mencionar que, para el corriente año, en el presupuesto 2017 se estimó un gasto tributario de \$17.138 millones en concepto de reintegro de IVA. No obstante, las devoluciones a los beneficiarios estuvieron por debajo de ese valor, a tal punto que en el presupuesto 2018 se estimó un gasto de \$15.168 millones menos para el cierre 2017 (\$1.970 millones), aunque, claro está, el nuevo presupuesto ya incorpora la suspensión de la devolución general.

Gráfico 12: Reintegro del IVA a jubilados, pensionados y beneficiarios de asignaciones para protección social. Presupuesto 2017 vs 2018. Gasto Tributario estimado para el año 2017. En millones de \$.



Fuente: Elaboración propia sobre la base del Presupuesto Nacional 2017 y Proyecto 2018.

- **Devolución de IVA por compras con tarjeta de débito**

A través del Decreto 1402/2001 se estableció este beneficio, que estuvo vigente desde 2001 a 2016. Fue un ejemplo claro de medida de fomento tributario para incentivar la bancarización. Implicaba la devolución de parte del IVA, acreditada directamente en la cuenta bancaria del consumidor, para las operaciones canceladas mediante tarjeta de débito (para el caso de operaciones menores a \$ 1.000). Dado que el tope no se fue actualizando la medida fue perdiendo importancia hasta que quedó derogada en diciembre de 2016.

De acuerdo a las estimaciones del Presupuesto Nacional 2018 durante el año 2016, su último año de prórroga, la medida implicó un gasto tributario de \$7.306,6 millones (0,09% del PBI).

2.1. Disposiciones Tributarias en la Provincia de Córdoba

- **Que obligan la bancarización:**

Se dispuso que los contribuyentes y agentes de Ingresos Brutos, de manera progresiva y según el régimen en el que se encuentren, deberán abonar el impuesto sobre los Ingresos Brutos sólo por medios electrónicos de pago.

Según lo establecido por la Resolución Normativa N° 63 –publicada en el Boletín Oficial del 9 de junio de 2017- se deberá utilizar el sistema de transferencia electrónica de datos para la presentación de las declaraciones juradas (denominado OSIRIS en línea) y abonar el Impuesto mediante el volante de pago electrónico (VEP), ambos a través de la web de AFIP.

La modalidad rige según el régimen de tributación al que pertenezcan:

A partir del 1 de julio, los grandes contribuyentes deberán realizar sus pagos exclusivamente mediante el VEP.

Desde el 1 de agosto, los demás contribuyentes de Ingresos Brutos del Régimen General y Convenio Multilateral en sus pagos de la jurisdicción Córdoba (excepto los del Régimen Especial -monto fijo-) deberán abonar también a través del mencionado sistema.

Disposición para contribuyentes del Régimen Especial: Los pequeños contribuyentes (monto fijo) deben pagar su impuesto solo con el cedulón que se genera por la web de Rentas y, a partir de noviembre, deberán abonar exclusivamente a través de los medios electrónicos de pago.

- **Que fomentan la bancarización:**

Existen beneficios económicos por pagar las obligaciones tributarias a través de la web. En el siguiente cuadro se detallan los medios de pago electrónicos

dispuestos en la Resolución Normativa 1-2017 para obtener el 10% de descuento en las cuotas a vencer en 2017 para los impuestos Inmobiliario, Automotor, Ingresos Brutos del Régimen Especial.

Cuadro 1: Medios de cancelación de obligaciones tributarias necesarios para acceder al beneficio económico.

PAGO ELECTRÓNICO DE SERVICIOS	Red Link Banelco Home Banking Interbanking			
	POR PAGO CON TARJETA DE DÉBITO			Tarjeta Visa
	POR SISTEMA AUTORIZACIÓN EN LÍNEA A TRAVÉS DE LA WEB CON TARJETA DE CRÉDITO			Tarjeta Visa -cualquier entidad emisora- Tarjeta Mastercard -cualquier entidad emisora- y todas las tarjetas a su cargo Tarjeta Cordobesa Tarjeta Naranja Tarjeta American Express
	PAGO POR DÉBITO	DIRECTO AUTOMÁTICO (ADHESION EN TARJETA DE CRÉDITO)		Tarjeta Cabal Tarjeta Naranja Pay Per Tic -con Tarjeta Visa, Mastercard y Cordobesa-
		DIRECTO EN CUENTA BANCARIA		Banco Provincia de Córdoba S.A. (Red Coelsa)

Fuente: Elaboración propias sobre la base de Rentas.

- **Que desalientan la bancarización**

- Los regímenes de retención para operaciones con tarjeta de débito y crédito, al igual que en el caso nacional implican un desaliento a la bancarización.
- Adicionalmente a nivel provincial existe un régimen de recaudación bancaria que implica la percepción de un porcentaje significativo sobre cada acreditación bancaria el cual puede ser luego aplicado como pago a cuenta del impuesto a los IIBB. Evidentemente este mecanismo es un desaliento a la bancarización porque:

1. En el mejor de los casos implica una pérdida financiera leve desde el momento en que es retenido hasta el vencimiento de la declaración jurada en la cual se puede tomar.
 2. En muchos casos generan saldos a favor que aumentan la pérdida financiera.
 3. En general para los contribuyentes de convenio multilateral hay un acuerdo interprovincial que implica una alícuota unificada y su distribución posterior entre las diferentes provincias. Pero algunas provincias están fuera del mismo y perciben a los contribuyentes inscriptos en las mismas por todas sus operaciones lo que genera grandes trastornos financieros.
- c) Dado que las cobranzas de operaciones de venta efectuadas a través de tarjetas son realizadas mediante acreditaciones bancarias, se produce una redundancia de regímenes de retención ya que sufren la retención de las administradoras de la tarjeta y luego del banco cuando le depositan.

3. El rol de la Autoridad Tributaria en el proceso de bancarización

La Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) es el organismo que tiene a su cargo la ejecución de la política tributaria, aduanera y de recaudación de los recursos de la seguridad social de la Nación.

Trabaja para generar un clima fiscal que favorezca la economía formal, considerando que el efectivo constituye el principal obstáculo para formalización. Es por ello que la autoridad tributaria promueve la bancarización como un eje estratégico.

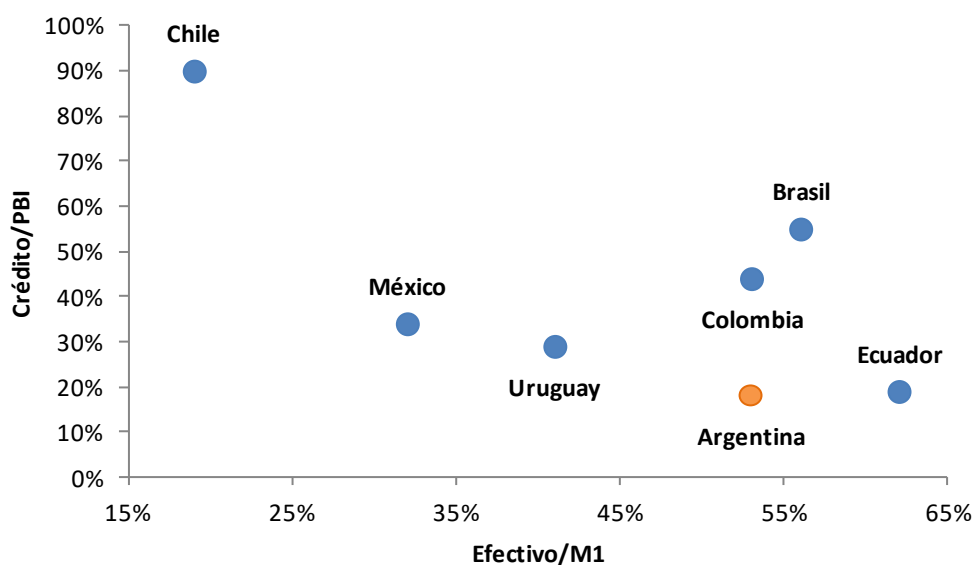
El gran desafío consiste en cambiar los patrones culturales, ya que Argentina no tiene una cultura arraigada a los medios electrónicos de pago, sino dirigida al efectivo. Este último hecho se refleja en un estudio elaborado por la Federación Latinoamericana de Bancos (FELABAN). El mismo afirma que un menor uso de dinero en efectivo está asociado a una mayor canalización de recursos a través del sector financiero formal, mayor trazabilidad de las

transacciones efectuadas, mayor eficiencia al irrigar recursos entre sectores de la economía a través del crédito y, en consecuencia, mayores ganancias en productividad para los demandantes de recursos vía crédito. Estos factores impactan conjuntamente en forma positiva la profundización del sector financiero de cada país.

En el siguiente gráfico se aprecia la relación negativa que existe entre las variables “uso del efectivo” y “profundidad financiera” en América Latina.

Entre los países analizados destaca el caso de Chile, que asume un valor escaso en el indicador de uso de efectivo y presenta elevados niveles de bancarización (aproximadamente 90% de profundidad financiera). En tanto, Argentina tiene elevados niveles de uso de efectivo (55%) y menos del 20% de profundidad financiera, lo que ubica a este país en el cuadrante inferior derecho del gráfico (con mucho camino por recorrer para moverse hasta el cuadrante superior izquierdo).

Gráfico 13: Relación entre uso del efectivo (Efectivo/M1) y Profundidad financiera (Créditos/PBI) por país. Año 2015.



Fuente: Elaboración propia sobre la base de FELABAN.

La autoridad tributaria tiene un rol importante en la disminución del uso del efectivo. Es por ello que en este último tiempo implementó diversas medidas que tienden a modificar la forma en que se llevan a cabo las transacciones.

3.1. Formalización

Por el lado de la formalización, se trabaja en varios aspectos simultáneos:

- **Obligatoriedad del pago electrónico de impuestos:**

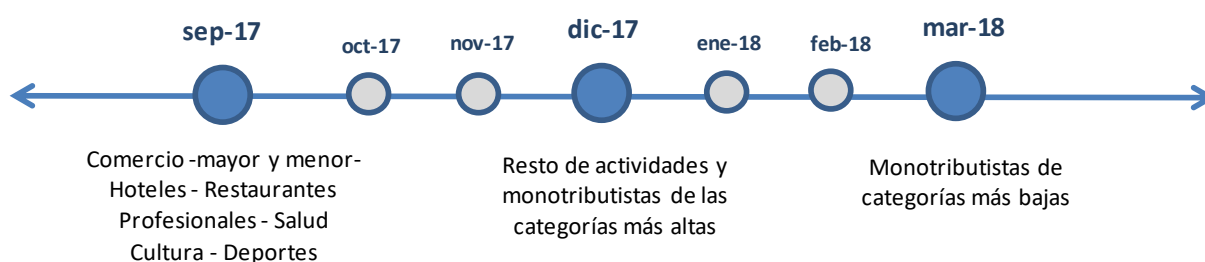
El organismo acepta todos los medios de pago electrónico. Incluso en las últimas resoluciones incluyó a todos los de este tipo que se definan en el futuro, es decir, a cualquier mecanismo que implique pago electrónico y una cuenta en que se acredite.

Actualmente el 98% de la recaudación ingresa por medios electrónicos. A partir de 2018 los pagos de todos los impuestos se deberán hacer de manera electrónica. En este sentido, todas las agencias de cobro deberán tener un **posnet** que permita al usuario pagar el impuesto con tarjeta de débito o crédito. No se aceptará más efectivo.

- **Obligatoriedad del pago electrónico en el consumo:**

El organismo trabaja para fomentar el consumo con tarjeta de débito a través de un cronograma. A partir de septiembre de 2017 todos los comercios, hoteles, restaurantes y profesionales independientes están obligados a tener un posnet para aceptar pagos en tarjeta de débito. A partir de diciembre de 2017 el resto de las actividades y, a partir de marzo de 2018, los monotributistas.

Esquema 2: Cronograma de aceptación de pagos con tarjeta de débito.



Fuente: AFIP.

A su vez, cada comercio tendrá un cartel en el que afirma que acepta los pagos con tarjeta de débito. Este cartel tendrá un código QR para que cuando un individuo desee pagar con tarjeta de débito y no se la acepten, pueda hacer la denuncia a AFIP ingresando el código con su celular.

- **Bancarización de las Escrituras:**

La AFIP trabaja en el desaliento del uso de efectivo para la compra/venta de inmuebles a través de dos herramientas: la reducción de la alícuota del impuesto al cheque para las operaciones inmobiliarias y la creación de una retención para aquellas transacciones que se hagan en efectivo en este sector. Dicha retención será a cuenta del pago de los impuestos de ganancias y de Bienes personales.

3.2. Beneficios a los programas sociales

Respecto a las ventajas que se otorgan a los beneficiarios de programas sociales la más importante es la siguiente:

- **Devolución de IVA por compras con tarjeta de débito**

El Impuesto al Valor Agregado (IVA) es un adicional del 21% contenido en el precio de las operaciones y se paga cuando el individuo compra productos o contrata un servicio. El régimen de reintegro del IVA consiste en la devolución del 15% del monto de la compra.

Podrán acceder a los beneficios del régimen:

- Jubilados y pensionados que perciben el haber mínimo garantizado al que se refiere el artículo 125 de la Ley 24.241.
- Los beneficiarios de la asignación universal por hijo para protección social;
- Los beneficiarios de la asignación por embarazo para protección social;

- Los beneficiarios de pensiones no contributivas nacionales en una suma mensual que no exceda el haber mínimo garantizado al que se refiere el artículo 125 de la Ley 24.241.

Las operaciones alcanzadas por el régimen de reintegro son las de compra de bienes que se facturen a consumidores finales y que se abonen con tarjetas de débito, en comercios dedicados tanto a la venta minorista como mayorista, que se encuentren inscriptos como tales ante AFIP.

El monto del reintegro no podrá ser inferior al 15% del monto de las operaciones que realicen los consumidores finales alcanzados, en tanto no supere los \$ 300 por mes y por beneficiario.

Según los datos oficiales de AFIP, desde su inicio (julio de 2016) hasta mayo de 2017 se realizaron 38 millones de operaciones con este mecanismo y **se devolvieron \$1.500 millones a 2 millones de usuarios**. Un aspecto no menor para ampliar la cobertura es la necesidad de profundizar cambios culturales y la infraestructura.

El hecho que haya sujetos excluidos del régimen hace que la medida, por un lado, estimule la bancarización y, por el otro, la desincentive.

3.3. Contribuyente Digital

El tercer y último campo de acción de AFIP se basa en el desarrollo del contribuyente digital. El objetivo es desarrollar un sistema que sea transparente y objetivo, sin la necesidad de que el ciudadano acuda a una agencia para realizar trámites. Entre las medidas impulsadas por el organismo están las aplicaciones móviles “Mi Monotributo” y “Mi AFIP”

- **Factura Electrónica**

Es un comprobante digital funcional y legalmente equivalente a la factura en formato papel, que la reemplaza en la mayoría de las operaciones de quienes estén obligados u opten por su utilización.

Durante el año 2016 se consolidó su uso, llegando a más de 1 millón de contribuyentes, con una emisión de 1.330 millones de comprobantes. En noviembre de 2016 se extendió la obligación de emitir facturas electrónicas a la totalidad de los responsables inscriptos en el IVA.

- **Aplicación móvil “Mi Monotributo”**

Lanzada en el mes de febrero de 2017, alienta a los monotributistas a que usen el celular para hacer todas las operaciones, desde facturar hasta pagar el cargo mensual. El único trámite presencial será la solicitud de la CUIT, Clave Única de Identificación Tributaria.

- **Aplicación móvil “Mi AFIP”**

En agosto de 2017 se implementó la aplicación “Mi AFIP”, con nuevas funcionalidades para realizar operaciones desde el celular. La herramienta permite acceder a distinto tipo de información, novedades o vencimientos, y hacer denuncias en forma anónima al fisco, además de recibir notificaciones y realizar trámites con clave fiscal.

3.4. Medidas fiscales que desincentivan la bancarización

El impuesto a las transacciones financieras, representa en Latinoamérica, una de las medidas más importantes que lleva a desincentivar la bancarización. Existen, en general, varios tipos de impuestos que gravan las rentas financieras: los impuestos al débito bancario, los impuestos al crédito bancario, los impuestos a las transacciones de valores y de divisas. Los dos primeros afectan directamente a la inclusión financiera y son los que se analizan en profundidad.

Durante la década de los 90, los ingresos por el impuesto al débito crecieron sustancialmente, ya que la región atravesaba un momento de dificultad

económica y financiera, donde la simplicidad de recaudación de este impuesto (ya que la base impositiva está formada por los depósitos bancarios) junto con la caída de otras formas de recaudación, permitieron mejorar un poco la situación. Así mismo, si bien la dependencia de estos impuestos ha descendido en la región en los últimos años, todavía están en vigencia en algunos países, aunque con importantes diferencias en su aplicación.

Como se conoce, los impuestos al débito crean incentivos para la desintermediación bancaria, y en el intento por parte de particulares y empresas de evitar pagar dichos impuestos, tienden a aumentar las transacciones en efectivo y con entidades financieras no reguladas. Además, los impuestos sobre el débito podrían inducir a un aumento de los diferenciales de tipos de interés bancarios al responder los bancos a las pérdidas de rentabilidad generadas por la desintermediación.

Los efectos adversos de la aplicación de estos impuestos se ven reflejados mayormente en las pequeñas empresas y en las personas más pobres. En el caso de las pequeñas empresas que operan en la economía formal, sus recursos relativamente limitados les impiden acceder a los mercados off-shore y llevar a cabo operaciones con derivados para eludir impuestos, un privilegio con el que sí cuentan las grandes empresas. En el caso de los particulares, mayores costes de transacción derivados de un mayor uso del efectivo y una mayor dependencia de los mercados financieros informales van precisamente en contra del principal objetivo de la inclusión financiera, es decir, aumentar el porcentaje de la población que lleva a cabo operaciones financieras en el sistema financiero formal.

Como se mencionó anteriormente, los impuestos a las transacciones financieras no se aplican de igual forma en los distintos países de Latinoamérica, generando de esta manera, distintos efectos y distorsiones en la inclusión financiera. Por lo tanto, a la hora de analizar el impuesto como una medida que desalienta la formalización, es necesario tener en cuenta ciertos factores que reducen este impacto negativo. Sobre la base de la experiencia latinoamericana, se tienen en cuenta tres de estos factores:

- Los clientes bancarios tienen la oportunidad de deducir o abonar el impuesto con el pago de otros impuestos.
- Existen exenciones en el pago del impuesto al débito bancario basadas en consideraciones de inclusión financiera.
- El impuesto al débito bancario se establece en una tasa cercana a cero; el único motivo para mantener el impuesto es proporcionar a la Autoridad Tributaria del país información sobre los clientes bancarios a efectos de cobrar otros impuestos, tales como impuestos sobre la renta.

En Argentina, existe un impuesto a las transacciones financieras que grava tanto el crédito como el débito de las cuentas bancarias y otras operaciones. Los tipos generales oscilan entre el 0,25% y el 1,2%. El importe abonado por este impuesto no puede deducirse/ abonarse íntegramente con el pago de otros impuestos. Los débitos y los créditos de las cajas de ahorros (cuentas simplificadas) están exentos del impuesto. Los tipos impositivos dependen de la transacción financiera (oscilan entre el 0,05% y el 1,2%).

Durante este año se confirmó la prórroga del impuesto hasta diciembre de 2019, mientras que el debate para los próximos años se centrará en el pago a cuenta de otros tributos, como por ejemplo el impuesto a las ganancias.²

El proyecto de reforma tributaria que el gobierno envió al Congreso incluye un capítulo específico al gravamen de la renta financiera. Este impuesto se aplicará cuando los ingresos anuales del inversor sean superiores a \$ 500.000. Es decir, los contribuyentes que hayan invertido en activos financieros y obtengan un rendimiento anual acumulado superior a \$ 500.000 al año, incluyendo sus ingresos salariales, pasarán a tributar sobre esa ganancia. La alícuota será menor al 35% que se paga de ganancias, y quedarán exentos Fondos Comunes de Inversión y acciones que cotizan en las bolsas locales. Sin embargo, esta medida va en contra de la iniciativa de fomentar la bancarización ya que se podría producir una caída en los depósitos, en las colocaciones de Lebacs y la emisión de bonos corporativos.

² Para más detalle revisar la sección “3.3. Disposiciones tributarias que fomentan la bancarización” y el Proyecto **IARAF-CFI (2017): Reforma Tributaria en Argentina desde una perspectiva provincial**.

4. Medidas fiscales que incentivan el proceso de bancarización - Experiencias Internacionales.

En esta sección se repasan las principales experiencias de los países de la región respecto a medidas fiscales para la bancarización e inclusión financiera de sus individuos y empresas.

A modo de resumen, se expone el siguiente cuadro con las principales medidas que incentivan la inclusión financiera en la región:

Cuadro 2: Medidas fiscales que incentivan la bancarización.

Medidas fiscales que incentivan la bancarización
Sólo se consideran como deducibles aquellos gastos registrados a través de cualquier institución del sistema financiero.
Todos los pagos que efectúen los contribuyentes o responsables deben realizarse mediante depósitos en cuentas bancarias, giros o transferencias, cheques, tarjetas de crédito o débito, u otro tipo de tarjetas o bonos que sirvan como medios de pago bancarizados.
Devolución de cierto porcentaje del IVA por compras hechas con tarjeta de crédito o débito.
Sistema de lotería fiscal que premia mediante sorteos las operaciones de compra realizada por medios electrónicos.

Fuente: Elaboración propia en base a Rojas-Suárez y Pacheco.

5. Medidas fiscales que desincentivan el proceso de bancarización - Experiencias Internacionales.

En esta sección se repasan las principales experiencias de los países de la región respecto a medidas fiscales que desalientan la bancarización e inclusión financiera de sus individuos y empresas.

5.1. Brasil

El Impuesto sobre Transacciones Financieras (IOF, por sus siglas en portugués) grava actualmente el crédito a un tipo del 3% anual. No obstante,

este impuesto se ha aplicado históricamente a un amplio número de transacciones financieras, incluidas las transacciones de valores, y a tipos elevados, con el propósito de poner límite a las grandes entradas de capital. Además, las autoridades brasileñas están analizando actualmente volver a introducir el impuesto al débito bancario (CPMF, por sus siglas en portugués) como un mecanismo para impulsar los ingresos públicos. El pago del IOF no se puede deducir del pago de otros impuestos y no existen exenciones relevantes. Ambos impuestos distorsionan la intermediación financiera, aunque el IOF penaliza más el crédito y no cuenta con una legislación en vigor que mitigue el efecto sobre la inclusión financiera.

5.2. Chile

En Chile, existe un impuesto sobre las transacciones financieras (el impuesto sobre timbres y estampillas) que establece un tipo del 0,066% mensual (con un tipo anual máximo del 0,8%) sobre cada operación de crédito, donde la base imponible es el valor del préstamo. El impuesto aumentó en 2016 desde un tipo anual previo del 0,4%. Dado que el tipo impositivo está fijado para todos los tipos de crédito, el efecto del impuesto es mayor para los préstamos de menor valor. Por lo tanto, los consumidores de bajos ingresos y las pymes son los más afectados. Este tributo, grava los créditos hipotecarios y los créditos al consumo, donde el importe abonado no puede deducirse/ abonarse con el pago de otros impuestos y no existen exenciones relevantes.

5.3. Colombia

Existe actualmente un impuesto a los débitos bancarios que está en vigor desde 1998 y donde el tipo impositivo es del 0,4%. La reforma fiscal de 2016 interrumpió la eliminación progresiva del impuesto que se había acordado en las reformas previas (2010 y 2014) y, por lo tanto, este impuesto ahora tiene carácter permanente. El importe abonado por este impuesto no puede deducirse/ abonarse con el pago de otros impuestos y cada particular puede poseer una cuenta de ahorro, un depósito electrónico o una tarjeta de prepago

exenta del impuesto. Además, los jubilados podrán ser titulares de una segunda cuenta, exenta del impuesto, donde pueden depositar sus pensiones. Asimismo, los productos dirigidos a promover la inclusión financiera (tales como las cuentas simplificadas) también se benefician de la exención.

5.4. México

Si se tienen en cuenta aquellas medidas que desincentivan la inclusión financiera, en México se aplica un impuesto del 3% sobre los depósitos en efectivo, en cualquier cuenta propiedad de una persona física o jurídica que supere 15 000 pesos mexicanos. El importe pagado por este impuesto se podrá deducir del impuesto sobre la renta.

5.5. Perú

Se trató de desmontar el impuesto a las transacciones financieras (ITF). El impuesto peruano sobre las transacciones financieras pasó a ser un instrumento permanente en 2004. El tipo aplicable es del 0,005% sobre todas las operaciones de crédito y débito. El importe pagado por este impuesto se podrá deducir íntegramente del impuesto sobre la renta y no existen exenciones relevantes. La legislación actual estipula que la razón principal para mantener este impuesto es obtener información bancaria del cliente para tratar de evitar la evasión de impuestos, el blanqueo de capitales y otros delitos financieros.

6. Conclusión

Uno de los principales factores que favorece la evasión en Argentina es el comportamiento cultural de un amplio porcentaje de consumidores que no exigen la entrega de la correspondiente factura por los bienes y servicios que adquieren. Modificar esta pauta de comportamiento es una tarea educativa con carácter de mediano y largo plazo.

La creación de incentivos a la cancelación de transacciones mediante medios electrónicos de pago es quizás el método que con mayor rapidez permitirá avanzar hacia el objetivo de mayor formalización y bancarización de la economía. Dado que el Fisco se verá directamente favorecido por toda propuesta tendiente a incrementar el uso de estos medios de pago que permitirán reducir la evasión, resulta importante analizar su contribución respecto a dicha meta.

En este capítulo se analizaron las medidas tributarias y procedimentales tendientes a incrementar la bancarización y formalización de las transacciones en nuestro país y en la región. También se puso el foco sobre medidas que atentan contra dicho objetivo, que en todos los casos analizados coincidieron fuertemente en el caso de los impuestos sobre las transacciones financieras, que en nuestro país toma la forma del “impuesto al cheque”.

CAPÍTULO IV. PROPUESTAS RELACIONADAS A LA BANCARIZACIÓN Y REDUCCIÓN DEL USO DE EFECTIVO DEL SECTOR CONSUMIDOR.

1. Marco general

Uno de los principales instrumentos de lucha contra la evasión es lograr un elevado porcentaje de bancarización de las operaciones, dado que cuando el pago de las mismas se canaliza a través de cualquier tipo de instrumento bancario quedan indicios de las mismas que pueden ser utilizados por los organismos tributarios nacionales y provinciales para efectuar fiscalizaciones. La mencionada posibilidad de rastreo fiscal de las operaciones bancarizadas funciona como un fuerte incentivo para que los contribuyentes formalicen directamente estas operaciones por el elevado riesgo que conlleva omitir su declaración, situación que representa un segundo beneficio al funcionar como una especie de "fiscalización subjetiva indirecta".

Por lo expuesto debe ser un objetivo de administración tributaria incrementar los porcentajes de bancarización de las operaciones, tanto a nivel de transacciones intermedias como de operaciones a consumo final. Precisamente el mayor manejo de efectivo se da en la etapa de consumo, porque las transacciones son cuantitativamente más reducidas (aunque en el agregado de las mismas representan un porcentaje altamente significativo de la base imponible de los principales impuestos nacionales y sub-nacionales) y en consecuencia los riesgos asociados al transporte de valores son menores. En consecuencia es fundamental que se analicen medidas o mecanismos que permitan disminuir el uso de efectivo en este capítulo.

La política fiscal puede intentar alcanzar el objetivo de incrementar la bancarización mediante dos grandes tipos de medidas o mecanismos:

a) los que busquen obligar a los contribuyentes al uso de instrumentos de pago bancarios mediante regulaciones y prohibiciones, y

b) los que busquen incentivar el uso de efectivo por propia voluntad de los sujetos. Un incentivo de orden tributario, por ejemplo, es una medida legal que supone la reducción del impuesto a pagar.

Los primeros son más efectivos, en general, para lograr la bancarización de las transacciones intermedias y en nuestro país existen, tal como se ha desarrollado en capítulos anteriores, muchas medidas en este sentido tales como:

a) la obligatoriedad de efectuar pagos mayores a \$ 1.000 mediante medios autorizados conforme lo establecen los artículo 1º y 2º de la Ley de Prevención de la Evasión Fiscal (Nº 25.345)

b) Las disposiciones nacionales y provinciales que establecen la obligación de cancelar las obligaciones fiscales mediante pago electrónico.

c) La obligación de aceptar pagos con tarjeta de débito y crédito dispuesta tanto por los fiscos nacionales como provinciales.

Si bien son menos comunes, también existen medidas tendientes a lograr a la bancarización de los consumidores, tal como lo son la obligación de abonar los sueldos del personal dependiente mediante cuantas bancarias o el pago de asignaciones y planes sociales a través de acreditaciones en cuentas bancarias de los beneficiarios.

Conforme las disposiciones de administración tributaria mencionadas en el párrafo anterior, se puede obligar a los consumidores a poseer cuenta bancaria y tener habilitados medios electrónicos de pago, pero es muy difícil obligarlos a su utilización, ya que siempre queda la alternativa de retirar el efectivo y utilizar esta vía para cancelar sus compras. En consecuencia, si bien la obligatoriedad de que los consumidores posean cuenta bancaria es una condición necesaria para incrementar la bancarización de la economía, no es condición suficiente y debe complementarse con medidas de incentivo a su utilización, tal como lo hacen las instituciones bancarias para fomentar el uso de sus productos.

El objetivo del presente capítulo es mostrar una serie de medidas que podrían adoptarse, con especial hincapié en las medidas tributarias, destinadas a otorgarle un beneficio al consumidor que lo incentive al reemplazo del efectivo por los medios electrónicos de pago en la cancelación de sus transacciones destinadas a la adquisición de bienes o servicios.

2. Medidas de incentivo para fomentar la bancarización dirigidas a los consumidores

2.1. Fomentar la Educación Financiera

En las últimas dos décadas se ha hecho mucho énfasis en la importancia de la inclusión financiera para el desarrollo de los países, es decir, cómo el acceso, el uso y la calidad de los productos financieros impactan en el bienestar de familias y empresas.

Mejorar la posibilidad de utilizar todos los medios de pago disponibles por las diferentes instituciones financieras para distintos agentes económicos (sobre todo a quienes tengan ingresos estacionales o volátiles) facilita el intercambio, el acceso a la economía formal y reduce los riesgos asociados con la tenencia de activos. A su vez, permite acercarlos a la posibilidad de suavizar el consumo y reducir los riesgos y costos asociados con la necesidad de mantener ahorros en efectivo.

Un aspecto importante para el fortalecimiento de la bancarización, como se destaca en Anastasi et al (2006), “se relaciona con el nivel de difusión de información, la transparencia y la educación financiera de la población. El nivel de información que los agentes reciben acerca de la disponibilidad, beneficios y costos de operar con los diversos servicios formales, la protección y derechos como usuarios resultan elementos fundamentales en los niveles de bancarización” y adopción de los nuevos medios de pago y servicios financieros en general.

Como se puede apreciar en la Tabla 2, existen diferencias importantes por países en cuanto al nivel de educación financiera. Por ejemplo, Argentina muestra el índice

más bajo de educación financiera, ubicándose en el último lugar en conocimiento, actitudes y comportamiento financiero en un grupo de países encuestados por CAF (Corporación Andina de Fomento). Por otro lado Chile aparece en el primer lugar del ranking empujado fundamentalmente por un alto nivel del indicador de comportamiento.

Tabla 2. Puntajes de educación financiera. Países de Latinoamérica (6=Alto)

País	Conocimiento	Comportamiento	Actitudes	Educación Financiera
Chile	5,1	5,8	3,0	13,9
Bolivia	4,8	5,4	3,6	13,8
Colombia	5,1	5,2	3,3	13,6
Ecuador	5,1	5,2	3,2	13,5
Perú	4,6	4,7	3,6	12,9
Argentina	4,0	4,5	2,9	11,4

Fuente: CAF con base en IPSOS (2014, 2016 y 2017)

El análisis y la evidencia muestran que para lograr mayores avances que estimulen la inclusión financiera puede que se requiera algo más que simplemente abrir cuentas bancarias (mejorar sólo el acceso). También se necesitarán intervenciones complementarias, como brindar educación financiera, ayudar a generar confianza en las instituciones financieras, innovar en el diseño de los productos financieros y generar incentivos adecuados para la adopción por parte de los distintos usuarios.

Uno de los riesgos de la transición hacia un sistema con menor uso de pagos en efectivo es que los consumidores y empresas tienen un limitado conocimiento de qué servicios existen, cómo operan y cuáles son beneficios que se derivarán de una economía “electrónica”. Aunque Argentina cuenta con una muy alta tasa de alfabetización, la mayoría de las personas no están familiarizadas aun con la literatura financiera más simple que les permita evaluar los beneficios de la innovación financiera.

Esta podría ser una explicación detrás de la relativamente lenta adopción y aceptación de las nuevas modalidades en Argentina. En este punto es clave el rol de

los bancos y otras instituciones financieras en difundir información a la población. Éstos están en una posición única para ofrecer educación financiera, ya que pueden incorporar en las personas conceptos económicos, tales como escasez y costos de oportunidad, con acciones que tengan efectos prácticos sobre el saldo de la cuenta de sus clientes y complementarlos con los productos financieros que sean necesarios.

Para que la economía se beneficie de la estabilidad del sector financiero a través de la mayor alfabetización financiera, es necesaria también la participación del gobierno, a través de la creación de una estrategia nacional de educación financiera para alcanzar estabilidad financiera y mayor formalidad en la economía. “En ausencia de mandatos claros sobre educación financiera, los bancos centrales tienden a actuar como líderes en este campo, hecho que está relacionado con sus recursos, experiencia, credibilidad y responsabilidades. Además, con frecuencia, los bancos centrales tienen a su cargo funciones supervisoras sobre el sector bancario, lo cual reviste importancia al momento de relacionarse con las instituciones financieras del sector privado” (García et al, 2013). A pesar de este importante papel del sector público, algunos países también reconocen la presencia de varias iniciativas emprendidas por las ONG y el sector privado.

2.2. Nuevos medios de pago: importancia y evidencia de los incentivos para su adopción por parte de los consumidores

2.2.1. Decisiones del consumidor sobre medios de pago

En los últimos tiempos, como se reseñó, los gobiernos consideran que el efectivo es el principal obstáculo para lograr una economía formal. En consecuencia, promueven políticas que intentan reducir su uso, modificando la forma en que se llevan a cabo las transacciones.

Un aspecto que no debería pasarse por alto a la hora de implementar este tipo de medidas, son los factores que motivan la elección de medios de pago en los consumidores. Según el trabajo de Mantel (2000), el proceso de toma de decisiones

de pago en el consumidor está asociado a tres factores: la riqueza, las preferencias personales y los factores específicos de la transacción.

La riqueza es uno de los factores que mayor influencia ejerce sobre las decisiones. No solo influye en la elección del medio de pago, sino también en la disponibilidad de instrumentos para elegir en algunos casos. Por ejemplo, las personas con restricciones financieras o presupuestarias, se inclinarán a usar cheques y tarjetas de crédito con mayor frecuencia en busca de beneficios de financiación, aun cuando prefieran pagar de otra manera.

Con respecto al segundo factor, las preferencias personales, en general el consumidor valora las siguientes características en un medio de pago:

- (1) El control -que incluye la capacidad de revisar, iniciar, detener y registrar pagos- así como la importancia del servicio de atención al cliente en caso de ser necesario.
- (2) Los incentivos, que incluyen programas de recompensa para que la persona sienta que está minimizando costos.

El papel de los incentivos no es menor a la hora de decidir sobre un determinado medio de pago. De hecho, un estudio de Chakravorti y McHugh (2002) para los Estados Unidos detectó que por lo general los consumidores son reacios a cambiar sus hábitos de pago a menos que haya fuertes incentivos para hacerlo. El trabajo analizó la razón por la cual los consumidores de ese país utilizaban cheques para realizar la mayor parte de los pagos, cuando en los demás países desarrollados los iban abandonando y reemplazando por medios electrónicos de pago.

- (3) La conveniencia. Esta característica implica que el consumidor valora que el pago de las facturas electrónicas sea sencillo durante todo el proceso, incluido la resolución de errores.
- (4) Privacidad y seguridad. Es decir, la capacidad de retener información que podría resultar perjudicial si se divulga, así como también el uso de medios de pago que minimizan el riesgo de sufrir daños físicos.
- (5) La participación personal, que incluye el deseo de interacción social y la sensación de satisfacción que se siente al pagar cuentas en nombre de la familia.

Por último, un tercer factor que afecta la toma de decisiones de pago es la naturaleza específica del pago que se realiza, dónde se realiza y cómo el consumidor ve su relación con el comerciante. Por ejemplo, los consumidores eligen el uso de tarjetas de crédito para financiar compras si es que no tienen los fondos necesarios en ese momento, pero también las prefieren como un préstamo a corto plazo para financiar artículos de capital más grandes que se pagan con el tiempo (por ejemplo, préstamos en cuotas).

Un estudio más específico sobre el tema es el de Arango-Arango et.al. (2017), que realizó una encuesta sobre las decisiones de pago en Colombia. El análisis revela que en dicho país al menos el 70% de los pagos se realizan en efectivo, independientemente del valor de la transacción. Esta situación se explica, no por la disponibilidad de productos financieros, sino por el balance costo-beneficio que realizan los consumidores. La mayoría entiende que los costos de las tarjetas son altos comparados con los costos de pagar en efectivo. Incluso entre aquellos que tienen acceso a los servicios financieros, son pocos los que los usan debido a que consideran que el efectivo es un instrumento ampliamente aceptado, fácil y rápido de usar y conveniente para controlar sus gastos. Esto último está asociado a un factor cultural de no gastar más de lo que se gana (la tarjeta de crédito se valora como un seguro ante una necesidad de liquidez urgente).

Otro trabajo que investiga las elecciones de pago del consumidor, en este caso para un país desarrollado como Alemania, es el de Von Kalckreuth (2009). A través de una encuesta se identifica que el grupo de personas que más se inclina al pago en efectivo es el de las personas de la tercera edad. Esto tiene que ver con que es bastante típico que las personas mayores sean "rezagadas" en la difusión de innovaciones. Además, el estudio encuentra que el uso de dinero en efectivo sigue un patrón económico racional. Es decir, las características de la transacción, los costos relativos del efectivo y la evaluación de las características de los instrumentos de pago por parte de los individuos son determinantes importantes del uso de efectivo.

En tanto, Roy y Sinha (2014) realizan un estudio sobre las elecciones de medios de pago en India, donde revelan que el 90% de la población depende del dinero en efectivo y los cheques. En su trabajo encuentran algunas barreras al desarrollo del

pago electrónico. En primer lugar, la mayoría de las personas son reacias a realizar este tipo de pagos debido a cuestiones de seguridad y privacidad. En segundo lugar, el escaso conocimiento de las personas respecto al funcionamiento y uso de las nuevas tecnologías de información y comunicación también impide el desarrollo de pagos a través de canales electrónicos.

Medios electrónicos de pago

El pago electrónico constituye un método en el que las personas pueden realizar pagos en línea para comprar bienes y servicios sin transferencias físicas de dinero o cheques, en cualquier momento y lugar. En general, estos sistemas de pago pueden clasificarse en cuatro categorías: sistema de pago con tarjeta de crédito/débito en línea, sistema de dinero electrónico en línea (billetera virtual), sistema de transferencias electrónicas y sistema de pago electrónico basado en tarjetas inteligentes (incluyendo los teléfonos móviles).

La actitud de las personas hacia los sistemas de pago ha ido cambiando durante las últimas dos décadas, en gran parte debido a las siguientes razones:

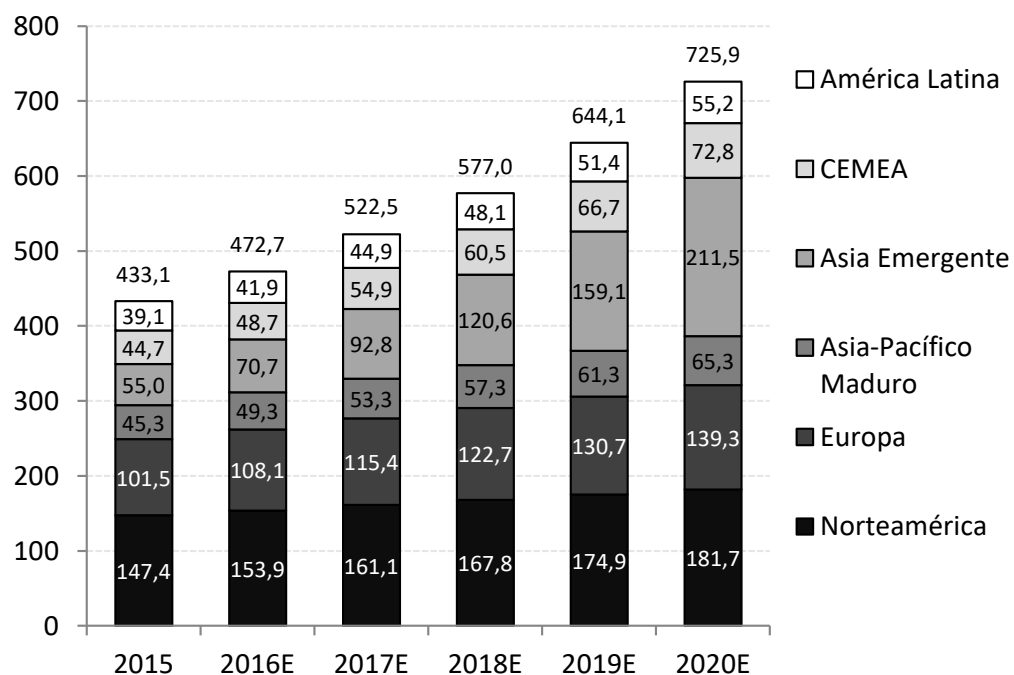
- (1) Aumentó el volumen o el valor de la transacción: este fenómeno se atribuye al rápido crecimiento de la actividad del mercado financiero en todo el mundo y al pago generado por dicha actividad.
- (2) Mejora tecnológica: como resultado, las instituciones financieras y los consumidores tienen la capacidad y los recursos para mover fondos mucho más rápido a través del sistema, a un costo menor.
- (3) Efecto de la globalización: con el efecto de la globalización, cada vez más empresas han comenzado a superar las fronteras geográficas. Como resultado, fluyen más transacciones financieras entre los países. Así, la compañía que tiene la capacidad de simplificar su mecanismo de pago puede recortar costos y lograr una ventaja competitiva.

Las opciones disponibles para realizar pagos incluyen un número cada vez mayor de métodos electrónicos. Estos incluyen, como se dijo, pagos realizados a través de redes e instrumentos de tarjetas de crédito y débito en los que las transferencias se realizan a través de redes de comunicaciones como BPay y débito directo. Además,

existen instrumentos que no involucran la participación directa del sistema bancario, incluidos aquellos que se basan en la precompra del valor almacenado en tarjetas de pago o teléfonos móviles.

Según las estimaciones del Informe Mundial de Pagos (*World Payments Report*) el volumen de transacciones no monetarias alcanzaría una tasa de crecimiento anual promedio del 10,9% durante el periodo 2015-2020. En este sentido, se espera que las regiones en desarrollo (América Latina, CEMEA y Asia Emergente) alcancen una tasa de crecimiento anual promedio de 19,6%. En tanto, las regiones cuyas economías se consideran maduras (Asia-Pacífico, Europa y Norteamérica) alcanzarían una tasa de crecimiento más modesta, del 5,6% anual promedio.

Gráfico 14. Número de transacciones no monetarias en el mundo (expresadas en mil millones de dólares) por región. Periodo 2015-2020E.



*CEMEA (Central Europe, Middle East, Africa)

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Capgemini Financial Services Analysis

2.2.2. Incentivos al uso de los medios electrónicos: Experiencias Internacionales

A continuación se reseñan algunas experiencias internacionales respecto al incentivo al empleo de medios electrónicos en desmedro del uso del efectivo. Se hace hincapié en los incentivos fiscales, puesto que es el centro del análisis que se realiza en la próxima sección para Argentina.

Ecuador

Los principales medios de pago en el sistema financiero en Ecuador, se agrupan en cinco grandes categorías, siendo la última, la más novedosa:

1. Efectivo.
2. Cheques.
3. Transferencias electrónicas.
4. Tarjetas de débito.
5. Sistema de dinero electrónico.

El sistema de dinero electrónico en Ecuador, ha cobrado relevancia en los últimos años, generando un importante cambio en los sistemas de pago de la economía, y promoviendo la inclusión financiera de aquellos sectores más vulnerables.

Así mismo, el dinero electrónico refleja una importante innovación en el comercio, debido a la utilización de los llamados “monederos electrónicos” que permiten transferencias de dinero a cambio de un producto o servicio. Debido a lo anterior, el gobierno ecuatoriano impulsó una serie de reformas tributarias con el fin de incentivar el uso del dinero electrónico, que beneficia a quienes usen este nuevo sistema de pago.

El Banco Central de Ecuador define al sistema de dinero electrónico (SDE) de la siguiente manera: “Es el conjunto de operaciones, mecanismo y normativas, que facilitan los flujos, almacenamiento y transferencias de dinero en tiempo real, entre los distintos agentes económicos afiliados al sistema, a través del uso de

dispositivos electrónicos, electromecánicos, móviles, tarjetas inteligentes y otros que se incorporen, producto del avance tecnológico” (Medina Castillo, 2016).

En cuanto a los incentivos tributarios para la utilización de este sistema, es importante destacar que un incentivo de este tipo es una medida legal que supone la exoneración o una reducción del impuesto a pagar y que intenta promover determinado objetivo relacionado con políticas productivas.

Por lo tanto, el gobierno ecuatoriano llevó a cabo una reforma tributaria dirigida a quienes utilicen el dinero electrónico en cualquier parte del territorio. La Ley para el equilibrio de las Finanzas Públicas y Ley Orgánica de Solidaridad y de Corresponsabilidad establece las reformas que incluyen:

- Devolución del IVA, **4% a pagos realizados con dinero electrónico** y 1% pagos realizados con tarjeta de débito/crédito.
- La devolución en dinero electrónico del **5% del valor de la cuota del RISE** (a semejanza del Monotributo en Argentina, el Régimen Impositivo Simplificado es un régimen de inscripción voluntaria, que reemplaza el pago del IVA y del Impuesto a la Renta a través de cuotas mensuales y tiene por objeto mejorar la cultura tributaria en el país) **y cinco puntos porcentuales adicionales** del valor de la cuota, por la realización de transacciones dentro de su actividad económica con dinero electrónico.
- Se **excluirán** para efectos del cálculo del anticipo de impuesto a la renta los **ingresos obtenidos en dinero electrónico** y los costos y gastos realizados con dinero electrónico en el ejercicio fiscal 2017 a 2019 (Oficial, 2016).

Si bien el sistema de dinero electrónico genera ventajas para la actividad comercial en general, los comerciantes minoristas son los que en términos relativos se ven más beneficiados, debido a su vulnerabilidad para responder a shocks externos. Las ventajas para los comercios minoristas que destacó el Banco Central de Ecuador son:

- La reducción sustancial de los costos financieros con respecto a la banca privada: los comercios incurren en costos al abrir cuentas o renovarlas en las

instituciones financieras, mientras que el uso del dinero electrónico tiene en general costo cero.

- Reducción de riesgo de robo de dinero de manera tradicional: el dinero electrónico ofrece seguridad ya que no se necesita dinero físico para realizar transacciones.
- Podrán debitar y acreditar en tiempo real los valores monetarios: las transacciones se efectúan a través de dispositivos móviles, en línea y sin necesidad de internet ni saldo, dejando además la posibilidad de retirar los valores en cualquier momento.
- Genera mayores oportunidades a los emprendedores del sector popular y solidario: el dinero electrónico promueve la generación de negocios más inclusivos debido a la facilidad y sencillez de los pagos.

Uruguay

En términos de inclusión financiera, Uruguay posee un porcentaje de bancarización del 50% y un mercado cuya evolución se ha visto muy marcada desde la publicación de la Ley de Inclusión Financiera en el 2014. El objetivo de esta ley es promover el acceso a servicios financieros y el uso de medios de pago electrónicos por parte de su población. En 2016, el 44% de la población adulta poseía tarjeta de crédito en el país y por cada 100 habitantes, existían 88 tarjetas de crédito y 75 tarjetas de débito. A su vez, el 61% de las transacciones electrónicas en Uruguay son realizadas con tarjetas de crédito, mientras que el 39% restante con tarjetas de débito.

En cuanto a la Ley de Inclusión Financiera es importante destacar el artículo 10 del mismo, el cual establece que todos los pagos de remuneraciones y otros derechos que tengan los trabajadores debe ser realizado a través de cuentas en instituciones de intermediación financiera o en instrumento de dinero electrónico. También los honorarios profesionales deben ser realizados mediante estos instrumentos. Además las instituciones financieras que permitan la intermediación de estos pagos, están obligados por la misma ley a no cobrar ningún cargo por la prestación de estos servicios.

Los incentivos fiscales se resumen en una **reducción de dos puntos porcentuales sobre la tasa del Impuesto al Valor Agregado (IVA)**, aplicable a las enajenaciones de bienes y prestaciones de servicios efectuadas a consumidores finales, siempre que la contraprestación se efectúe mediante la utilización de tarjetas de débito, instrumentos de dinero electrónico u otros instrumentos análogos. También se permite la **reducción total del IVA** en el caso de que la contraprestación sea efectuada mediante la utilización de tarjetas de débito Uruguay Social, tarjeta de débito para cobro de Asignaciones Familiares o para prestaciones similares que determine el poder ejecutivo.

Adicionalmente, la ley 19.210 establece la **interoperabilidad en las redes de POS**. Esto contribuye a la competencia y reduce el costo para los comercios haciendo que los mismos no deban contar con un POS para cada marca de tarjeta. A su vez, según el decreto 288/012, se estableció un **subsidio para el alquiler de POS** por parte de los comercios con un límite de 316 pesos para POS DIAL-UP y 772 pesos para POS GPRS. Dicho subsidio es del 70% del arrendamiento hasta el 31 de diciembre de 2017 y 40% hasta el 31 de diciembre de 2018.

India

En India se planteó un sistema de pagos alternativo al de las tarjetas de crédito y débito, en el cual se propone cambios en la estructura de negocios, reduciéndose la cantidad de intermediarios y permitiendo que los comercios puedan conectarse directamente a la cuenta del usuario para obtener sus pagos por ventas. Este sistema es llamado **Unified Payments Interface (UPI)** y es regulado por el banco central de India (Reserve Bank of India). Una de las ventajas de este sistema es la implementación del Bharat QR Code el cual permite enviar o recibir dinero de otros usuarios que no tienen una cuenta basada en UPI. Esto permite **prescindir del POS o cualquier máquina** especializada para realizar una transacción. Actualmente existen formas de pago basados en códigos QR como el de Visa (mVISA) y el de Mastercard (Masterpass QR). La principal característica que distingue al Bharat QR Code es que integra a las principales compañías de medios de pago, actualmente VISA, Mastercard y Rupay. De esta forma, sin importar que marca de tarjeta tenga el

usuario, el mismo puede realizar pagos a cualquier cuenta bancaria con Bharat QR Code. Esta plataforma permite que los usuarios no deban cargar con sus tarjetas y disminuye el riesgo de fraude. Además beneficia a los comercios acreditándoles sus ventas en el instante y no cargando con comisiones por el uso de tarjetas. Adicionalmente el comercio no necesita un POS para realizar la venta lo cual implica un costo de alquiler nulo.

Además, el Gobierno de India anunció **una serie de descuentos para fomentar los pagos digitales**. Por ejemplo, si se utilizan medio de pagos electrónicos para hacer transacciones de hasta Rs. 2000 (30 dólares), se obtiene la **exención completa del impuesto a los servicios** (service tax). Además, se otorgan descuentos del 0,75% en combustibles y 10% de descuento en las primas de seguros de los aseguradores del gobierno.

Nigeria

El Banco Central de Nigeria implementó desde 2014 un programa específico “Electronic Payments Incentive Scheme and Awareness Campaign” para **promover el uso** de medios electrónicos de pago entre los consumidores y los comerciantes. El plan se centra principalmente en recompensar a usuarios de pagos electrónicos en Nigeria y a fomentar una mayor adopción de los mismos. El esquema de incentivos **premia y valora el uso de todos los canales de pagos electrónicos**, con mayor énfasis en aquellos que promueven la inclusión financiera.

Se implementó el siguiente conjunto de incentivos:

- Para comerciantes:

Incentivo	Descripción
Reducción de MSC.	La tasa de Merchants Service Charge (MSC) se reduce desde 1,25% a 0,75% o un máximo de N1.200 por transacción (3,30 dólares).
Exención en Commission on Turnover (COT).	Todos los flujos de ingreso de dinero electrónico en las cuentas de los comerciantes serán exceptuados del cálculo del COT al final de cada mes. COT era

	un impuesto sobre los retiros bancarios que en 2016 fue eliminado en Nigeria.
Mystery Shopper and Recognition.	Programa de recompensas a comercios visitados sorpresivamente.
Compras con extracción de efectivo (cash back).	Implementación de funcionalidades en los POS que permita a los comerciantes ofrecer servicio de cash-out.

- Para consumidores:

Incentivo	Descripción
Sistemas de recompensas con puntos.	Para premiar a los usuarios basados en puntaje según el uso y frecuencia de los medios de pago. Este sistema fue implementado por Nigeria Inter-Bank Settlement System.
Devoluciones.	Reembolso de efectivo según el uso del medio de pago. Es implementado por todos los bancos.
Promociones en comercios.	Comerciantes pueden aprovechar el esquema de incentivos para ofrecer artículos promocionales o de regalo a sus clientes, basados en el uso de pagos electrónicos de transacciones.

Adicionalmente, a los Vendedores se les alentó a apoyar pagos electrónicos mediante la inscripción en esquemas de puntos, a través del cual van a ganar puntos acumulados durante un período. Dichos puntos pueden ser canjeados por los vendedores por varios artículos de regalo o dinero en efectivo.

Los proveedores de los sistemas de pago en toda la cadena de valor (Bancos, Proveedores de sistemas de terminales de pago, POS, etcétera), son incentivados a través de reconocimientos periódicos, basados en su innovación y eficiencia. Este programa es administrado por NIBSS (Nigeria Inter-Bank Settlement System), en conjunto con otros proveedores de servicios.

2.2.3. Otras consideraciones aparte de los incentivos fiscales

Es importante destacar que, en la revisión de la experiencia internacional, también se nombraron los **incentivos que los proveedores de los medios** de pago electrónico pueden dar a sus usuarios: desarrollo de una red de negocios que los acepten, mejoramiento de la red existente (caso de los POS) e inversión en tecnología. Se reconocen también como incentivos privados a los **programas de puntos y premios**, aunque se señala en este último caso sobre todo para las tarjetas de crédito que no están resultando tan atractivos y los emisores están teniendo que hacer un esfuerzo más grande (aceptar menores márgenes, innovar e incorporar tecnología en sus programas de beneficios) para incentivar el uso de sus productos, sobre todo en el caso de tarjetas de crédito para las clases medias de Latinoamérica.

2.3. Medidas posibles para Argentina

La inclusión financiera en Argentina sigue siendo baja si se la compara con otros países de la región. Sin embargo, el BCRA está realizando importantes esfuerzos en materia de bancarización y pagos electrónicos para revertir esta situación, considerando a la inclusión financiera como uno de los objetivos primordiales del actual gobierno.

El volumen total del mercado de medios de pagos electrónicos en Argentina es de USD 13.228 millones mensuales, según datos del Banco Central de la República Argentina. Además, el gasto en tarjetas representó el 12,7% del consumo personal. Este volumen incluye a todos los medios de pagos electrónicos. Debe notarse, sin embargo, que las tasas de interés sobre las tarjetas de crédito en Argentina están por encima del 40% actualmente.

En cuanto a los incentivos fiscales, en Argentina los comercios deben pagar 21% de IVA sobre la comisión de adquirencia. La normativa vigente sobre el mercado de tarjetas de crédito y débito, es la ley 25.065. Sin embargo un proyecto de ley

establece un tope de 2% a la comisión de adquirencia en tarjetas de crédito y 1% en tarjetas de débito.

Adicionalmente, desde el 30 de abril del 2017 los comercios están obligados a aceptar pagos con tarjetas de débito. Para facilitar el ingreso de los comercios monotributistas, a los mismos se les ha otorgado gratuidad en los servicios de alquiler de POS durante un período de dos años.

2.3.1 El Sistema de Devolución de IVA para Compras con Tarjeta de Débito

2.3.1.1 Antecedentes

El principal mecanismo de incentivo tributario a la bancarización en Argentina ha sido históricamente la devolución parcial del IVA en el caso de compras canceladas con tarjeta de débito, ya que fue instituido en noviembre del año 2001 mediante el Decreto de Necesidad y Urgencia 1387/01.

Como surge de las disposiciones, el sistema de devolución se aplicaba en forma generalizada a toda venta de cosas muebles, prestaciones de servicios y locaciones con destino a consumo final, excepto la prestación de servicios públicos y operaba en tanto la transacción se efectuara en territorio nacional y fuese **inferior a \$ 1.000**. **La reducción se aplicaba por vía indirecta** mediante acreditación mensual de los importes correspondientes en la cuenta bancaria del titular de la tarjeta.

El sistema, que fue establecido originalmente como transitorio, fue renovándose sucesivamente y mantuvo su vigencia hasta el 31/12/2016 con la sola modificación que entre 2006 y 2015 quedaron excluidas las compras de combustibles líquidos y gas natural y el hecho que, por no actualizarse el monto tope por operación, fue reduciendo su importancia consecuencia del deterioro del valor real de ese importe por el proceso inflacionario.

A fines del año 2016 no se dictó la resolución correspondiente para prorrogarlo, razón por la cual de hecho **quedó sin efecto la devolución a partir de enero del año 2017**. El argumento fue que ya había cumplido con el objetivo de contribuir al logro de un alto porcentaje de bancarización en la población y en consecuencia no

se justificaba soportar el elevado costo fiscal que el régimen generaba, que en el año 2016 fue de aproximadamente \$ 6.000 millones (monto que en 2015 había ascendido a aproximadamente \$ 4.500 millones), importe que de todas maneras representó solamente el **1% del total de IVA neto** recaudado en esos ejercicios. También se argumentó que este tipo de beneficios había quedado obsoleto ya que la tendencia de los pagos se ha movido hacia los medios electrónicos más allá de esta medida, aunque esta realidad, que no puede negarse, es al menos parcialmente cuestionable en países de alta evasión como la Argentina, en los cuales todavía se advierte una fuerte reticencia a la aceptación de estos medios de pago principalmente en los comerciantes y prestadores de servicio de menor envergadura, materializada mediante la no emisión de los comprobantes respaldatorios de la venta efectuada. Esta omisión se desincentiva fuertemente en los casos que la transacción se abone mediante medios electrónicos porque queda un rastro fácilmente verificable en un proceso de fiscalización e incluso puede ser detectado por el organismo fiscal (en forma global) con información procesable automáticamente.

Un beneficio indirecto adicional que trae una medida de fomento al uso de tarjetas de débito es que posibilita bajar el costo del dinero porque el beneficio fiscal trae aparejado un incentivo a dejar los pesos inmovilizados temporalmente en las cajas de ahorro, representando para las entidades financieras un costo ínfimo para captar dinero que luego se podría volcar en créditos.

Este mecanismo de fomento tributario a la bancarización es utilizado, entre otros, por la República Oriental del Uruguay. En este país la alícuota general vigente del impuesto al valor agregado es del 22%, pero mediante la Ley de Inclusión Financiera (abril del año 2014) se dispuso una reducción.

Esta disposición no solamente se mantiene en vigencia como instrumento de promoción al uso de instrumentos electrónicos de pago sino que a partir de enero del año 2017 se hizo uso de la opción mencionada en el primer párrafo del artículo 87 bis, con lo cual en muchas transacciones la alícuota efectiva final del IVA es actualmente del 18% en cambio del 22%, las transacciones comprendidas son las que equivalen en la actualidad a aproximadamente diez mil pesos argentinos.

2.3.1.2. Alternativas de Implementación de una Reducción del Impuesto al Valor Agregado en Relación al Uso de Tarjetas de Débito

La implementación de un beneficio tributario consistente en una reducción de la alícuota del IVA en las transacciones canceladas mediante tarjetas de débito puede instrumentarse con diversas alternativas:

a) Definición del Perceptor Directo del Beneficio: El objetivo final de esta medida, además de lograr un mayor porcentaje de formalización de la economía, es que el consumidor experimente una reducción en el precio que paga en la transacción. En este marco un primer aspecto a dilucidar es la forma de instrumentar el mismo, en lo referido a quien va a ser el perceptor directo de la reducción de la alícuota.

i) Una opción es disponer que el perceptor sea el comerciante o prestador del servicio, quien debería reducir el precio de venta al público en estos casos y al momento de efectuar su declaración jurada discriminar las operaciones materializadas mediante el medio de pago promovido y aplicarle a las mismas una alícuota inferior, compatible con el precio de venta final cobrado. Esta alternativa implica que efectivamente se produzca la reducción de precios solo si la reducción de costo tributario es trasladada por el vendedor y, además, habilita la posibilidad de existencia de maniobras evasivas mediante la presentación de DDJJ en las cuales las ventas cobradas con este instrumento estén artificialmente incrementadas, aunque esta situación puede ser verificable en forma automática por el organismo recaudador.

ii) La alternativa es disponer que el beneficio le sea acreditado directamente, en forma ex-post a la realización de la operación, en la cuenta bancaria del comprador. En este caso no existe posibilidad de adulteración de la DDJJ pero para que el beneficio sea efectivo implica la necesidad que los precios de las transacciones no sufran un incremento en relación a la cancelación en efectivo.

Se considera que la mejor alternativa de implementación es la segunda de las mencionadas y de hecho es la forma en que se han instrumentado estos regímenes en los casos analizados.

b) Generalizado o específico: Otra opción que habría que definir es si su aplicación es generalizada a todo tipo de bienes y servicios adquiridos con tarjeta de débito o se limita a algunos casos específicos. En esta última alternativa hay que instrumentar aspectos de administración tributaria que permitan distinguir cuándo una operación estará beneficiada y cuándo no, y evitar maniobras tendientes a aprovechar indebidamente el beneficio.

La generalización del beneficio es más efectiva en relación al fomento de la bancarización y más simple de administrar pero, evidentemente implica un mayor costo fiscal. La limitación del mismo a ciertos bienes o servicios puede obedecer a tres finalidades:

i) limitar el costo fiscal de la promoción.

ii) fomentar el consumo de determinados bienes o servicios que se quiera promover por alguna causa (ejemplo alimentos saludables, turismo en ciertas regiones, bienes de producción nacional, etc.) mediante una reducción indirecta en su precio final.

iii) otorgar el beneficio solo a bienes y servicios cuya comercialización presente altos índices de evasión por omisión en la facturación de venta al consumidor final y se presuma que mediante esta medida se obligará indirectamente al vendedor a la formalización de la misma. Podría ser un ejemplo de la aplicación selectiva del beneficio al caso de las prestaciones de servicio de alojamiento y restaurante.

c) Monto de la Transacción Promovida: Otra definición a tomar respecto a extensión del beneficio, es la relacionada al monto de la transacción. Al momento de su implementación en Argentina se aplicó un tope de \$ 1.000, que en ese entonces era un valor notablemente elevado dado que equivalía a U\$S 1.000, pero luego por falta de actualización fue diluyendo en los hechos la aplicación del beneficio ya que al final de su vigencia solo correspondía por operaciones de unos U\$S 70. En el caso del beneficio establecido en Uruguay rige un sistema mixto dado que hay una devolución de dos puntos que se aplica sobre la totalidad de las operaciones y, a partir del año 2017, una devolución de dos puntos porcentuales adicional para operaciones inferiores a un límite actualizable automáticamente.

Evidentemente establecer un tope al monto de las operaciones implica una limitación al posible costo fiscal de la medida, pero además se puede justificar por una realidad de administración tributaria, dado que las operaciones a consumo final de menor envergadura suelen ser aquellas en las que el consumidor menos solicita la emisión de la factura respectiva.

d) Universalidad o Limitación del Régimen: El beneficio de devolución del IVA a las compras efectuadas con tarjetas de débito puede ser aplicado a la totalidad de los usuarios de las mismas, en tanto sean personas físicas, o puede limitarse a algunos grupos específicos dentro del universo de usuarios. Un primer aspecto que debería legislarse es que las operaciones beneficiadas por la reducción no podrán ser computadas como crédito fiscal de IVA del titular de la tarjeta, en tanto el mismo sea sujeto inscripto en el tributo, limitación que encuentra su justificación en el hecho que lo que se propone es un beneficio para consumidores finales.

La verdadera opción a definir en este aspecto es **si la devolución se limita a algún grupo personas**, existiendo diferentes alternativas de acotarlo tal como por ejemplo:

i) Se puede limitar la devolución conforme el rango de ingresos del titular de la tarjeta, es decir otorgarlo para personas cuyos ingresos totales registrados sean inferiores a un determinado monto anual

ii) puede acotarse conforme el origen de los ingresos del titular de la tarjeta independientemente de su monto, por ejemplo a asalariados formales, a jubilados y pensionados, a beneficiarios de planes sociales, etc.

iii) Otra opción de restricción del beneficio puede ser conforme el domicilio del titular de la tarjeta, otorgándolo solo a residentes de ciertas regiones del país.

iv) También se puede limitar conforme al rango etario de los titulares de la tarjeta, ya sea privilegiando a los jóvenes o a usuarios de tercera edad.

v) Existe la alternativa de aplicarse conforme a la condición tributaria del vendedor, por ejemplo limitando su implementación a los casos en que la compra se efectúe a un contribuyente inscripto en el régimen simplificado para pequeños contribuyentes.

vi) Evidentemente las limitaciones mencionadas en los puntos ii) a v) pueden combinarse con la mencionada en el apartado i).

e) Progresividad del Beneficio: Una forma alternativa de establecer limitaciones tales como las mencionadas en el apartado anterior es hacerlo en forma progresiva, es decir mediante la utilización de porcentajes decrecientes de devolución conforme diferentes valores de los parámetros definidos tales como nivel de ingresos o zonas geográficas. La ventaja de esta opción es que no se establece un beneficio del tipo "todo o nada" que puede derivar en situaciones inequitativas, sino que el mismo se establece en forma proporcional a los valores que el beneficiario registre en los condicionantes determinantes del goce del mismo.

La aplicación directa sin ningún tipo de restricción de un beneficio tributario como este tiende a ser cuantitativamente más importante para los sectores medios y altos de la población que son los que tienen mayor capacidad total de consumo, aún cuando en términos relativos el mismo afecte a un porcentaje inferior de su ingreso, razón por la cual sería recomendable que vía parámetros como los mencionados se busque direccionar el beneficio para que el régimen contribuya a darle algo de progresividad a la imposición al consumo.

2.3.1.3. Los Beneficios Otorgados en Argentina por la Ley N° 27.253

Un ejemplo de **instrumentación selectiva del beneficio de reintegro de IVA a usuarios de tarjetas de débito**, es el establecido a partir del año 2017 en la Argentina conforme la Ley N° 27.253.

Las características principales de este régimen establecido con carácter transitorio y cuya vigencia ha sido prorrogada hasta el 31/12/2018 son:

a) Implica una devolución del IVA abonado que opera con acreditación en la cuenta bancaria del titular de la tarjeta involucrada.

b) Está limitado a las compras de bienes en comercios minoristas y mayoristas con destino al consumo final y abonadas con tarjetas de débito.

c) El reintegro está fijado en el 15% del monto total de la operación y tiene un tope de \$ 300 mensuales por beneficiario. En consecuencia supone la devolución de prácticamente la totalidad del IVA para compras de bienes y servicios incluidos por un **monto mensual de \$ 2.000**.

d) Es un régimen direccionado específicamente a un grupo de consumidores limitado, siendo los beneficiarios potenciales:

i) Jubilados, pensionados y beneficiarios de pensiones no contributivas cuyo haber no supere el haber mínimo garantizado.

ii) Beneficiarios de la asignación universal por hijo y por embarazo.

iii) Quienes perciban remuneraciones en el marco del régimen especial de contrato de trabajo para personal de casas particulares.

e) quedan excluidos aquellos beneficiarios potenciales que

i) perciban más de uno de los beneficios comprendidos (excepto el caso de prestaciones universales).

ii) sean sujetos inscriptos en el impuesto sobre los bienes personales y determinen impuesto a abonar, excepto que el mismo provenga de la posesión un único inmueble.

iii) perciban ingresos adicionales declarados en el Impuesto a las Ganancias, en el Régimen Simplificado para Pequeños Contribuyentes o correspondientes al Régimen de Trabajadores Autónomos.

f) Conjuntamente con la instauración del beneficio, la citada Ley establece la obligatoriedad de aceptación de pagos con el mecanismo que habilita la devolución (tarjeta de débito) para todo habitualista en la venta de cosas muebles a consumidor final y prestador de servicios de consumo masivo cuya actividad se desarrolle en poblaciones de más de mil habitantes.

2.3.2 Devolución de IVA a las Compras Canceladas con Tarjeta de Crédito

2.3.2.1 Antecedentes en Argentina

Como se mencionara, en Argentina rigió desde el año 2001 un régimen de devolución de IVA a las compras efectuadas con tarjeta de débito. En el año 2003, dicho régimen se extendió a las operaciones con tarjeta de crédito, aunque en este caso con un porcentaje inferior de devolución -3%-, conforme lo dispuso la Resolución N° 207/2003 del Ministerio de Economía.

Las características principales del régimen, que estuvo **vigente hasta el 31/12/2007**, eran las siguientes:

a) Era de carácter amplio ya que se aplicaba a toda compra de bienes y servicios de consumo efectuados con tarjeta de crédito por todo tipo de sujeto.

b) La devolución fue en todo el período de tres puntos porcentuales de los veintiuno del IVA, y se aplicaba sobre el precio final de la operación, razón por la cual la **alícuota de devolución era del 2,48%** del pago efectuado, excepto en el caso de combustibles en el que por contener su precio final impuestos específicos, la devolución se reducía al 1,27% de la operación.

c) El tope de la operación para quedar sujeta al régimen era de \$ 1.000.

d) Se excluía a los "débitos directos" acordados para la cancelación periódica de servicios.

2.3.2.2 Consideraciones relacionadas a este régimen

Evidentemente un régimen de reintegro de IVA a las compras con tarjeta de crédito, como el correspondiente a tarjetas de débito, persigue el doble objetivo de fomentar la bancarización de la población y combatir la evasión al obligar a la formalización de las operaciones concretadas por esta vía. Si bien ambos son incentivos similares, existen algunas sutiles diferencias que hacen conveniente su aplicación diferenciada:

a) Las compras efectuadas con tarjeta de débito son exclusivamente un sustituto de la utilización del efectivo, en tanto que las efectuadas **con tarjeta de crédito incorporan a la decisión aspectos financieros**, toda vez que permiten diferir y/o dividir en el tiempo el pago de los consumos.

b) Por consiguiente la preferencia principal por el uso de la tarjeta de débito está relacionada a un motivo de seguridad ya que evita circular con importantes cantidades de dinero.

c) Por el contrario la motivación para el uso de la tarjeta de crédito incorpora la posibilidad de obtener un crédito inmediato para la compra de bienes y servicios, ya que permite la adquisición del mismo sin tener el saldo disponible en forma instantánea y además diferir en el tiempo su cancelación merced a la posibilidad de utilizar planes de cuotas.

d) En este sentido es probable que las tarjetas de crédito se utilicen para financiar compras de mayor envergadura, razón por la cual el reintegro impositivo puede significar un costo fiscal relativo mayor.

e) El aspecto financiero relacionado a las operaciones con tarjeta de crédito implica que en muchos casos, quizás la mayoría, la operación se termine abonando por esta vía independientemente de la existencia o no del beneficio fiscal.

Las diferencias marcadas implican que el beneficio tributario a compras con tarjeta de crédito sea más recomendable de aplicar en los primeros estadios de incentivo a la bancarización, dado que implica un fuerte impulso a la apertura de cuentas y a su operación por parte de la población en general, tanto de mayor como de menor poder adquisitivo y permite ir incorporando también el uso de la tarjeta de débito dado que los paquetes bancarios integrados comprenden la entrega de ambos medios de pago. Una vez que los porcentajes de bancarización de la población haya alcanzado los niveles objetivos, es más eficiente (en cuanto a su relación costo - beneficio) la aplicación de la devolución de IVA sobre los consumos con tarjeta de débito u otro medio de pago que no incluya el componente de financiamiento.

De implementarse un régimen de reintegro a compras con tarjeta de crédito sería recomendable que el mismo sea específico y direccionado a cierto tipo de operaciones o de usuarios como por ejemplo:

a) podría ser implementado a compras efectuadas en un pago ya que en las mismas es mayor su grado de sustitución en relación al uso del dinero en efectivo.

b) puede direccionarse hacia sectores específicos que presenten niveles de evasión por sobre el promedio.

c) otra opción es la de circunscribir el beneficio a ciertos titulares de tarjeta, como mecanismo que permita, además de formalizar operaciones, otorgarle una cierta progresividad a la imposición nacional al consumo. En tal sentido podría implementarse para usuarios con un nivel de ingresos inferior a un determinado tope, de manera tal que la tasa efectiva de IVA final promedio que éstos afronten sea inferior.

2.3.3. El Problema del Diferencial entre el Costo Impositivo del Régimen Simplificado y del Régimen General

Evidentemente la existencia de impuestos implica que siempre habrá un **diferencial de rentabilidad derivado de la reducción en el costo impositivo consecuencia de la no formalización** de las operaciones, situación potenciada en nuestro país por las elevadas alícuotas legales que se aplican tanto sobre el consumo como sobre la renta. En Argentina debe destacarse la existencia de una alícuota efectiva promedio del impuesto a las ganancias para personas físicas muy superior a la promedio de Latinoamérica, consecuencia del atraso en la actualización de las escalas que hace que se vean alcanzados por los tramos más altos de tasa, niveles de ingresos netos muy inferiores al del resto de los países de la región.

El incentivo a este comportamiento busca reducirse mediante la "internalización del costo" asociado al riesgo del comportamiento ilegal, el cual está en relación a las multas e intereses por el impuesto evadido y a la posibilidad que el comportamiento sea detectado por el organismo de administración tributaria. Otro aspecto que debe

colaborar en la lucha contra la evasión es la razonabilidad y progresividad del esquema tributario de manera tal que la condición tributaria, y como consecuencia la presión fiscal sobre el contribuyente, no sufra grandes cambios en el marco de una senda lógica de crecimiento de la actividad de una empresa.

Esta característica no siempre se cumple en el sistema tributario argentino, debiendo destacarse por su efecto altamente negativo sobre el incremento en los porcentajes de bancarización de las operaciones, el notable salto de costo tributario que un contribuyente sufre por pasar del régimen simplificado al régimen general. Es cierto que en la mayoría de los sistemas tributarios existe un tratamiento especial para los pequeños contribuyentes y es lógico que así sea, tanto en lo que respecta a la cuantía de las obligaciones tributarias que deben afrontar como a la complejidad de la disposiciones de administración tributarias que los afectan. Sin embargo, en los contribuyentes que se encuentren en la zona marginal de un sistema y otro la diferencia entre ambos debería estar más relacionada a la administración que al costo tributario, ya que de lo contrario el sistema le da una señal equivocada al contribuyente que hace lo posible por evitar superar los parámetros que le obliguen a pasarse de sistema. Este incentivo no solo se refiere a la realización de ventas informales sino que incluso el diferencial puede implicar que a un contribuyente le conviene rechazar operaciones de venta ya que de concretarlas, y facturarlas, ese mayor volumen de actividad se traducirá en una menor rentabilidad después de impuestos.

Esta inconsistencia es la que se produce actualmente entre el régimen simplificado y el régimen general en Argentina y se traduce en un formidable **desincentivo a formalizar las operaciones y consecuentemente a aceptar el pago mediante medios electrónicos**, ya que al comerciante le conviene rechazar la venta o le posibilita ofrecer un descuento por pago de contado (en el caso que no se formalice la venta) muy superior al beneficio fiscal que recibe o podría recibir el consumidor por los regímenes de reintegro.

Para ejemplificar esta afirmación se muestra a continuación cuál es el costo tributario de dos contribuyentes del régimen simplificado que se encuentran en la última categoría conforme a su nivel de facturación, uno comerciante y otro prestador de servicios, en comparación con otro contribuyente que venda un monto

marginalmente superior de manera tal que debe encuadrarse en el régimen general. Los tributos que se consideran son el impuesto a las ganancias, el aporte previsional (no el aporte a obras sociales ya que el contribuyente del régimen general no obtiene ese beneficio por el pago de sus obligaciones previsionales) y la alícuota del impuesto al valor agregado correspondiente a la porción del mismo relacionada al margen bruto del contribuyente. Se considera este tratamiento para el IVA ya que se supone que no se pueden modificar los precios de venta al pasar de un régimen a otro porque se ejemplifica el caso de ventas a consumidor final, que es indiferente a la posibilidad de cómputo de crédito fiscal alguno.

2.3.4. La Posibilidad de Computar como Gasto Erogaciones de Consumo

Una alternativa para **incentivar a los consumidores a solicitar la correspondiente factura** por sus compras es la posibilidad de computar total o parcialmente esos gastos en las declaraciones juradas correspondientes a los impuestos de los cuales resultan sujetos pasivos, de manera tal que vean así reducida su obligación fiscal. Dado que los impuestos de los cuales las personas físicas pueden ser contribuyentes son el impuesto a las ganancias y el impuesto sobre los bienes personales, éstos serían sobre los que puede operar el incentivo ya sea:

a) permitiendo la deducción de determinados gastos de la base imponible del impuesto, lo que es más factible en el caso del impuesto a las ganancias, significando de esta manera una reducción en la ganancia neta imponible y por consiguiente del impuesto determinado, o

b) posibilitando el cómputo de un porcentaje de los gastos promovidos como pago a cuenta de la obligación impositiva determinada, alternativa que podría ser aplicable tanto al impuesto a las ganancias como al impuesto sobre los bienes personales.

Evidentemente el beneficio no podría extenderse a la totalidad de los gastos de consumo ya que, o bien se generaría un costo fiscal imposible de soportar, o debería fijarse un porcentaje a computar extremadamente bajo que prácticamente eliminaría el incentivo que se busca producir. Por consiguiente es una alternativa que debería

aplicarse en forma muy selectiva, direccionada a algunos sectores de la economía que muestren elevados niveles de evasión, o valores por sobre el promedio.

En la legislación tributaria actual de Argentina existe un ejemplo de este mecanismo al permitir, para ciertos contribuyentes, el cómputo del gasto de alquiler como erogación computable en la determinación del impuesto a las ganancias. Esta posibilidad fue instaurada por la ley N° 27.346 para el ejercicio 2017 en adelante.

En el marco del presente análisis un incentivo de este tipo debería estar orientado a la **posibilidad de computar ciertos gastos de consumo, en tanto los mismos sean cancelados mediante medios electrónicos de pago**. El efecto importante que sobre la recaudación puede provocar otorgar la posibilidad de computar como gasto o pago a cuenta algunos gastos de consumo, obliga a que los porcentajes del mismo que podrían autorizarse no sean significativos y, en consecuencia el incentivo será modesto. Por lo expuesto, de utilizarse esta herramienta deberá hacerse en casos específicos para poder otorgar porcentajes de cómputo relativamente importantes y en los que la esperanza de lograr altos porcentajes de formalización de las operaciones permita compensar el costo fiscal que insumirá el incentivo.

Entre las actividades en las que podría aplicarse una medida como la aquí descripta pueden citarse una que, a priori, presenta importantes niveles de evasión: la construcción de viviendas residenciales en la cual existe un fuerte desincentivo fiscal a la solicitud de factura respaldatoria de la totalidad de los gastos por parte del sujeto que construye una vivienda cuyo destino será la casa habitación:

i) por una parte la necesidad de tener los fondos disponibles en las declaraciones juradas de ganancias para poder afrontar los costos de construcción, en el marco de un atraso en la actualización de los tramos de escala traducido en un fuerte incremento de presión tributaria, genera un fuerte incentivo a no formalizar una parte importante de las erogaciones efectuadas para la construcción. En forma similar los responsables del régimen simplificado también se ven incentivados a tener un comportamiento similar para evitar la posibilidad de sufrir recategorizaciones o exclusiones del régimen, la cual puede darse aún en los casos

de origen lícito, desde el punto de vista impositivo, de los fondos utilizados, como puede ser la recepción de herencias o donaciones.

ii) El hecho que los inmuebles formen parte de la base imponible del impuesto a los bienes personales y que la valuación de los mismos deba efectuarse conforme el costo de construcción o la base imponible del impuesto inmobiliario (la que sea mayor), desincentiva el pedido de factura por los gastos de construcción toda vez que éstos incrementarán la base imponible del impuesto, al menos en los primeros años de incorporación al patrimonio del inmueble en los cuales el costo de construcción seguramente superará a la base imponible del impuesto inmobiliario.

iii) Si bien la reciente modificación del impuesto a las ganancias incluye dentro del tributo al resultado de venta de inmuebles y por consiguiente desaconseja subvaluar el valor de las construcciones porque eso redundará en un mayor impuesto en caso de una venta posterior, la misma no tendrá gran efecto en el caso aquí expuesto, toda vez que quedan exceptuados de tributar el citado impuesto los casos de venta de vivienda única.

Esta actividad sería susceptible de recibir un incentivo del tipo expuesto en este apartado, que podría instrumentarse de la siguiente manera:

a) operaría **en tanto el pago de la transacción se efectuara por tarjeta de débito, crédito, transferencia bancaria o cheque cruzado no a la orden a nombre del constructor**. La operación debería instrumentarse obligatoriamente mediante factura electrónica.

b) el incentivo consistiría en permitir que un porcentaje de los gastos efectuados pudiera ser deducido de la base imponible del impuesto a los bienes personales.

c) dicho incentivo podría ser diferencial en relación al tipo de gasto efectuado, estableciendo un porcentaje superior en el caso de mano de obra, dado que es en este ítem en el cual la subfacturación es más importante.

d) adicionalmente podría fijarse un beneficio adicional consistente en habilitar el cómputo como pago a cuenta del impuesto a las ganancias o del régimen simplificado de un porcentaje de los gastos mencionados en los puntos b) y c)

instrumentados conforme el punto a), siempre que el costo por metro cuadrado de construcción declarado supere un determinado monto especificado por AFIP conforme la zona y la calidad de construcción. Esta posibilidad se habilitaría en tanto efectivamente se logre cumplir con lo dispuesto en el Pacto Fiscal Nación Provincias suscripto en el año 2017, el cual en uno de sus apartados estableció:

"Determinación del valor fiscal de los bienes inmuebles..."

...p) Disponer de un organismo federal que cuente con la participación de las provincias y de la CABA, que determine los procedimientos y metodologías de aplicación para todas las jurisdicciones con el objeto de lograr que las valuaciones fiscales de los inmuebles tiendan a reflejar la realidad del mercado inmobiliario y la dinámica territorial."

De poder establecerse un criterio estándar de valuación por zona y categoría constructiva, se podría fijar un valor de pago a cuenta sujeto a que los valores declarados por el titular de la obra se aproximen a dichos estándares.

El alto costo fiscal potencial (relacionado a un nivel de incentivo significativo) derivado de la posibilidad de computar, aún en forma parcial, gastos de consumo como deducciones o base imponible de tributos, hacen que no sea aconsejable esta alternativa, máxime considerando las dificultades administrativas que conlleva la necesidad de fiscalización para evitar el uso abusivo del beneficio.

2.3.5 Beneficios Fiscales Indirectos Asociados al Uso de Medios Electrónicos de Pagos

2.3.5.1. Consideraciones Generales Referidas al Mecanismo

Un mecanismo alternativo de otorgar beneficios fiscales relacionados a la cancelación de operaciones de consumo de bienes y servicios mediante medios electrónicos (tarjetas de débito, crédito o compras electrónicas/móviles) que aseguren la formalización de las operaciones es imitando los mecanismos

promocionales que se utilizan habitualmente en el sector privado, tanto por parte de las empresas administradoras de las tarjetas de crédito, como por parte de empresas proveedoras de bienes y servicios que buscan fidelizar a sus clientes.

Existen dos grandes vías de implementación de este tipo de mecanismos

a) El de **premios**, es decir aquellos que implican que entre los usuarios o consumidores que alcancen un determinado nivel de repeticiones o monto de consumo se efectúan sorteos. Esta opción implica beneficios potenciales para todo el universo de consumidores pero reales para solo una reducida proporción de ellos, y

b) El de **acumulación de puntos**, consistente en que cada usuario suma en una cuenta individual por cada peso consumido y posteriormente tiene la posibilidad de canjear los puntos acumulados por diversos bienes o servicios, ya sea de la misma empresa organizadora del sistema de fidelización o de otras firmas asociadas al sistema, ya sea en forma completa o parcial aportando una suma de dinero complementaria. En este caso todo el universo de consumidores resulta beneficiario en proporción a su nivel de consumo.

Evidentemente los premios asociados al primer caso mencionado son normalmente mucho más significativos desde el punto de vista económico que los beneficios a los que se puede acceder en base al segundo esquema, pero en éste caso todo el universo es beneficiado por el sistema. La adopción de uno u otro esquema depende de la apreciación referida a la conducta de los consumidores que efectúe cada empresa que diseña el sistema de fidelización, el cual en muchas oportunidades está relacionado a las características del segmento de consumidores al que apunta su producto, tanto en lo que respecta a su nivel socioeconómico como a características etarias o de género. Nada impide el diseño de un sistema que combine ambas opciones.

En resumen un **programa de fidelización** de clientes en el ámbito privado consiste en un sistema mediante el cual las empresas ofrecen a sus clientes ciertos beneficios para que estos regresen y realicen nuevas compras, como así también para atraer nuevos clientes. El ejemplo más común es la acumulación de puntos para posteriormente canjearlos por servicios, descuentos, u otros beneficios. El

medio para implementar el puntaje de cada cliente es a través de **tarjetas de fidelización** (o loyalty cards). Estas tarjetas son simples tarjetas plásticas (como las de débito) que **funcionan conjuntamente con los sistemas informáticos de ventas de los negocios y un software específico**, y se recargan con puntos cada vez que el cliente realiza una compra. Luego los clientes pueden canjear los puntos acumulados por bienes o servicios, descuentos sobre compras, dinero en efectivo, etc., o participan en el sorteo de premios.

“Muchas empresas desarrollan sus propios programas de fidelización de clientes, y las tarjetas de cliente que emiten sólo pueden utilizarse en sus sucursales. También existe otra modalidad en la cual ciertas empresas constituyen alianzas con otras (que no se dedican al mismo negocio), para "compartir" sus clientes. Luego las tarjetas de clientes que emiten pueden obtener beneficios en la red de negocios afiliados. Un ejemplo son las tarjetas de débito que emiten los bancos, que a su vez sirven para obtener descuentos en farmacias, cines, teatros, supermercados, restaurants, etc; al utilizarlas se genera un círculo de beneficio mutuo para todos: el banco aumenta los beneficios de tener una cuenta en él y utilizar su tarjeta de débito atrayendo así a una mayor cantidad de clientes, y los negocios asociados comienzan a recibir algunos clientes de ese banco porque se ven atraídos por los beneficios y descuentos” Castro Núñez (2013).

Este tipo de mecanismo podría ser aplicado también por el organismo de administración fiscal asociado al uso de tarjeta de débito y crédito o al pago electrónico para la cancelación de sus operaciones de consumo final, de manera tal que se constituya en un mecanismo que "obligue" a los comerciantes a la formalización de sus operaciones y se convierta en consecuencia en una vía por la cual el consumidor solicite en forma "indirecta" la emisión del comprobante respaldatorio de su compra, y que reemplace al pedido "directo" de entrega de la factura, práctica que no es habitual en los consumidores de nuestro país. Evidentemente en este caso no habrá una tarjeta de fidelización específica sino que la acumulación se producirá por la cancelación mediante los medios electrónicos incluidos en el sistema del consumo de bienes y servicios comprendidos en el mecanismo promocional.

2.3.5.2. Antecedente en Argentina y en Otros Países

Si bien no existe un antecedente directo de esta práctica en materia tributaria en Argentina, puede citarse un esquema que indirectamente está emparentado y es el sistema de "**Loteriva**" que estuvo vigente entre los años 1990 y 1998 buscando incentivar a que la gente reclamara los tickets a los comercios al momento de realizar los consumos. Debe recordarse que en el año 1990 la Argentina estaba saliendo de la hiperinflación y registraba niveles de informalidad muy elevados. El mecanismo fue implementado por el Decreto N° 2440/90 y fue reglamentado por la RG 3.804 de la entonces Dirección General Impositiva y era bastante burocrático, aunque hay que contextualizarlo en la época de aplicación, ya que implicaba que los consumidores debían enviar por correo, asumiendo el costo de envío, al menos veinte comprobantes originales de sus compras entre los cuales se efectuaban sorteos de premios mensuales en efectivo (\$ 225.000 el premio mayor) y en especie. Si bien el sistema colaboró en la mayor formalización de la economía que se inició en los años noventa, nunca fue muy efectivo por la poca disposición del público a tomarse la molestia de enviar por correspondencia los comprobantes y porque en general se enviaban facturas de muy bajo valor, ya que los originales de operaciones más importantes eran guardados por posibles reclamos. De tal modo, el *Loteriva* aseguraba sólo el envío de miles de facturas muy pequeñas, algunas de las cuales servían de base para iniciar una fiscalización, pero el Fisco debía destinar toda su artillería de recursos para detectar eventualmente evasiones invariablemente chicas, con lo cual la relación costo beneficio nunca llegó a ser importante.

En 2009 el Gobierno lanzó una iniciativa similar, el programa "**IVA y vuelta**", instrumentado mediante la RG 2.583. En este sistema en lugar de enviar los tickets por correo, el comprador podía ingresar los datos de los comprobantes en la página de la AFIP y los premios consistían en sorteos de autos cero kilómetro, de los cuales se efectivizaron aproximadamente treinta.

Si bien estos mecanismos no son equivalentes a los que se propondrán en los apartados sucesivos, dado que no operaban en forma automática y no existía un

mayor "premio" relacionado a mayores consumos, si constituyen un antecedente de otorgar un incentivo tributario al consumidor para que solicite la emisión de comprobantes respaldatorios de sus compras, como mecanismo indirecto de fiscalización o de inducción a la formalización de las operaciones de venta.

Como un ejemplo puntual, desde el año 2015 se aplica en Nigeria, a través del Banco Central, un sistema de incentivos fiscales a la bancarización, el "Electronic Payments Incentive Scheme and Awareness Campaign" que contempla entre éstos un sistema de recompensa con puntos para premiar a los usuarios conforme al monto y frecuencia de uso de los medios de pago electrónicos.

2.3.5.3 La Posibilidad de Utilizar una "Tarjeta Fiscal de Fidelización" que Incentive la Bancarización de las Operaciones de Consumo Final Mediante su Cancelación con Sistemas de Tarjetas o Monederos Electrónicos.

El mecanismo que se propone crear consiste en la implementación de una **"tarjeta de fidelización fiscal virtual"** en la cual se acumulen puntos conforme se vayan cancelado consumos de bienes y servicios incluidos en el sistema, mediante los medios de pago que la AFIP considere apropiados para obligar a la formalización de las operaciones por parte de los comerciantes y prestadores de servicios.

Se habla de una "tarjeta virtual" ya que el consumidor no poseerá un "plástico asociado" ni deberá solicitar la carga de los puntos correspondientes a cada compra, sino que los mismos se acumularán automáticamente, en base a la información que deberán suministrar los administradores de los sistemas de pago, en una cuenta corriente que el organismo fiscal llevará asociada a la CUIT, CUIL o CDI de cada consumidor, que podrá ser consultada por éstos mediante su clave fiscal y en la cual se podrá acceder al mecanismo de utilización de los beneficios asociados al sistema.

Un sistema base de este tipo admite múltiples variaciones en lo relacionado a medios de pago contemplados, beneficiarios potenciales, consumo incluidos, beneficios a otorgar, asociaciones con empresas privadas y estatales, algunos de los

cuales se mencionarán seguidamente, y que deberán ser definidos al momento de la implementación, considerando que es un sistema lo suficientemente flexible como para poder efectuar cambios con mucha agilidad.

Medios de Pago Contemplados

El objetivo del sistema es fomentar la bancarización de las operaciones de consumo final de manera tal que indirectamente "se obligue" al vendedor a formalizar la transacción e incluirla en la base imponible del IVA y Ganancias, en el caso de contribuyentes del régimen general, o que sea computada para las recategorizaciones periódicas que deben efectuar los responsables del régimen simplificado. En tal sentido los medios de pago a considerar deberían ser aquéllos que "dejen un rastro" susceptible de fiscalización automática por parte del organismo de administración tributaria, entre los cuales se pueden citar:

a) Medios de Pago Electrónicos: que incluyen las tarjetas de débito y crédito bancarias, tarjetas prepagas, transferencias bancarias y el pago mediante dispositivos de telefonía móvil (tarjetas Inteligentes). Podría incluirse en el sistema el denominado dinero electrónico (billeteras virtuales) pero no así las denominadas "cibermonedas" dado que una de sus características es la dificultad de fiscalización.

b) Sistemas de Pago por Internet: Estos sistemas tales como *pay-pal* y *e-gold* no deberían aceptarse dado que no obligan al vendedor a registrar una cuenta bancaria o tarjeta de crédito razón por la cual se pierde, al igual que en el caso de las cibermonedas, las posibilidad de rastreo de la operación.

En una primera instancia, hasta poder analizar la eficiencia en la operatoria del sistema y su contribución a la formalización del sistema, sería conveniente limitarlo a los medios más extendidos en lo referido al consumo masivo tales como tarjeta de débito, tarjetas prepagas y pagos vía dispositivos celulares. Respecto a la incorporación de las transacciones abonadas mediante tarjeta de crédito cabe realizar consideraciones similares a las efectuadas en apartados anteriores del estudio.

Beneficiarios Potenciales

Una definición importante es si el sistema se aplicaría al universo total de usuarios de los medios de pago incluidos o se procedería a limitarlos a algunos de ellos en base a consideraciones referidas a:

- a) niveles totales de ingresos
- b) grupos etarios o de género
- c) titulares y/o adicionales
- d) fuente de los ingresos (empleados dependientes, trabajadores independientes, jubilados y pensionados, beneficiarios de subsidios sociales, etc.)
- e) lugar de residencia

Consumos Incluidos

Si bien el sistema no podrá ser tan flexible como las tarjetas de acumulación de puntos de empresas privadas, que permiten aplicar diferencialmente los beneficios por cada código de producto ofrecido e incluso por la cantidad de los mismos adquiridos, si permitirá elegir entre una aplicación generalizada para todo tipo de consumo destinado a consumo final, o una relativamente específica conforme a parámetros tales como:

a) Tipo de producto adquirido, es decir se pueden eliminar del sistema grupos de productos o servicios (lo que deberá hacerse conforme la actividad principal del vendedor), por considerar que los mismos presentan altos grados de formalización o pueden ser fiscalizados por otros métodos. Por ejemplo podría eliminarse del régimen el pago de servicios públicos o la adquisición de pasajes de avión, etc.

b) Tipo de comercio en el cual se aplica el sistema: Si bien lo recomendable sería que el sistema se aplicara a la totalidad de los comercios para evitar otorgar privilegios fiscales que pudieran generar desigualdades competitivas, razones de costo-beneficio podrían hacer recomendable eliminar algunos vendedores ya sea por tamaño, por actividad principal, por régimen impositivo aplicable, etc.

Beneficios a Otorgar

Un aspecto fundamental a determinar es el referido a los beneficios a otorgar conforme los puntos obtenidos considerando que, a diferencia del sistema de *Loteriva* o *Iva y vuelta*, el mismo debe estar relacionado al monto total de consumo efectuado por el beneficiario, ya que lo que se pretende es maximizar el monto de operaciones declaradas y no la cantidad de las mismas.

Premios o Beneficios Generalizados

Una primera decisión a tomarse respecto al tema beneficios es si los mismos van a ser otorgados mediante un sistema de sorteos o mediante un sistema de canje de puntos acumulados por bienes, servicios o descuentos. Debe remarcarse que aún en el sistema de sorteos debe privilegiarse los montos acumulados, lo cual puede lograrse asignando en los mismos mayores posibilidades a aquellos potenciales beneficiarios que posean más puntos.

La ventaja del sistema de sorteos es que se pueden otorgar premios de gran importancia económica sin un costo fiscal significativo dado que el número de beneficiarios reales del sistema será reducido, sin embargo esta situación generará el desaliento de muchos beneficiarios potenciales porque la mayoría de ellos no experimentará un beneficio efectivo, situación que puede disminuir el incentivo a su participación en el esquema y reducir la eficiencia del mismo. En este sentido se considera apropiado recomendar un sistema mixto, es decir otorgar algunos premios mensuales significativos, pero habilitar el acceso general a beneficios menos importantes mediante el canje de puntos acumulados.

Tipos de Beneficios

Respecto a los posibles beneficios, los mismos pueden ser en dinero o en especie. El primer caso es más apropiado para los premios especiales, en tanto que los segundos son más convenientes para el sistema general de canje de puntos, tal como en los programas de fidelización de clientes de empresas privadas. Existe una alternativa de ofrecer un esquema de beneficios asimilable a efectivo y que consiste en la **posibilidad de canjear puntos por créditos fiscales imputables a la cancelación de obligaciones tributarias**, bonos que podrían o no ser transferibles.

Si bien la posibilidad de transferencia habilitaría la existencia de un mercado secundario de negociación de estos bonos fiscales que podría generar maniobras especulativas, permitiría que los beneficiarios de más bajos recursos los pudieran utilizar dado que de lo contrario, al no ser sujetos pasivos de ningún otro impuesto nacional directo, no podrían acceder a un beneficio efectivo. En consecuencia en el caso que el sistema de canje de puntos por créditos impositivos no fuese implementado en base a bonos transferibles debería ser complementado por otras posibilidades de canje para permitir que todos los consumidores puedan acceder a beneficios reales.

El canje de puntos por créditos fiscales debería permitir la imputación de los mismos contra los dos principales impuestos que afectan a personas físicas, el impuesto a las ganancias y el impuesto a los bienes personales, ya sea respecto a sus declaraciones juradas anuales o sus anticipos. En el caso de los empleados en relación de dependencia debería habilitarse la posibilidad de incluir los bonos canjeados en el sistema SIRADIG ON LINE (Formulario 572) de manera tal que pueda ser considerado por el empleador en el cálculo de las retenciones para efectuar la reducción correspondiente. En el resto de los contribuyentes el sistema de utilización de los bonos derivados de los puntos canjeados debería ser mediante compensaciones efectuadas en el marco del sistema de cuentas tributarias.

Posibilidad de Establecer un Sistema Asociado con Empresas Estatales o Privadas

El sistema de incentivo a la bancarización expuesto puede ser implementado en forma independiente por parte del órgano de administración fiscal o en forma asociada entre éste y otros organismos públicos o empresas privadas.

En el caso de ser implementado en forma individual deberá establecerse un sistema transparente de compra de los bienes o servicios a ofrecer para el canje de puntos acumulados.

En el ámbito de las estrategias de marketing de empresas privadas es muy común la existencia de asociaciones entre los sistemas de fidelización de diferentes empresas, estrategia que perfectamente podría aplicarse en el esquema aquí desarrollado

Asociación con otras empresas estatales

Uno de los esquemas de fidelización más exitosos es el de acumulación de millas de vuelo que luego pueden ser canjeadas por nuevos pasajes o por descuentos en los mismos. En este marco son muy comunes las asociaciones entre instituciones bancarias y aerolíneas, consistente en la posibilidad de sumar millas a través de la utilización de las tarjetas de crédito de las instituciones financieras. Considerando la particularidad que presenta nuestro país en el cual existe una aerolínea gestionada estatalmente, se podría implementar la posibilidad de acumulación de millas de vuelo a partir de las compras de bienes y servicios efectuadas mediante los medios de pago incluidos en el esquema, replicando de esta manera el exitoso mecanismo aplicado a nivel privado.

Asociación con otras empresas privadas

La necesidad de adquisición de bienes y servicios para ser puestos a disposición de los beneficiarios a los efectos de ser canjeados por los puntos acumulados, brinda la posibilidad de asociación en el esquema con las empresas proveedoras de éstos. La asociación consistiría en que el pago de los bienes y servicios no se efectuaría en efectivo sino mediante la licitación de bonos de crédito fiscal que podrían ser aplicados por los proveedores para la cancelación de sus obligaciones fiscales.

2.3.5.4. Beneficios Fiscales Provinciales

Los aspectos desarrollados hasta el momento están orientados a la existencia de un sistema nacional de beneficios fiscales tendientes a incentivar el uso de medios

electrónicos de pago por parte de los consumidores para cancelar sus consumos de bienes y servicios.

Debe considerarse que en el caso de implementarse mecanismos efectivos, los beneficiarios van a ser tanto el fisco nacional como los fiscos provinciales, incluso estos últimos experimentarán un doble beneficio:

a) Por una parte recibirán vía coparticipación un monto mayor de los impuesto nacionales incluidos en ese esquema, cuya recaudación se verá incrementada por mayor formalización de las operaciones

b) Por otra parte, dado el intercambio de información existente, una mayor formalización de las operaciones de venta de bienes y servicios redundará en un crecimiento de la recaudación del principal impuesto propio de las provincias, el impuesto a los ingresos brutos, que comparte base imponible con el impuesto al valor agregado.

Dado esta realidad es justo plantear que el costo del sistema de incentivos debería ser compartido entre nación y provincias, algo que podría lograrse detrayendo los fondos necesarios para su financiamiento de la masa coparticipable.

Adicionalmente se podría considerar la posibilidad que los estados sub-nacionales bridaran mecanismos de beneficios adicionales a los que otorgue el gobierno nacional. En la actualidad **en varias provincias existen descuentos en el pago de los impuestos inmobiliarios y automotor en el caso que el mismo se efectúe on line a través de internet**. Este beneficio está más relacionado a un ahorro de costos de emisión y distribución de los cedulones de pago y de comisión por cobranza que a incentivos para la bancarización, toda vez que se refiere a impuestos que no se liquidan a partir de declaraciones juradas de venta de los contribuyentes.

Con respecto a la participación de los gobiernos provinciales en un mecanismo de incentivo a la bancarización de las operaciones, a priori parece más eficiente que contribuyan a soportar el costo de un sistema nacional respecto a la alternativa de realización de esfuerzos individuales. La excepción podría estar relacionada a ciertos consumos regionales específicos sobre los cuales se pretenda implementar un sistema particular.

3. Conclusiones

En el presente capítulo se han revisado las recientes tendencias a la utilización de nuevos medios electrónicos de pago en el contexto de los avances hacia el concepto de inclusión financiera.

Concretamente, se ha analizado la posibilidad de implementar mecanismos de incentivo fiscal tendientes a incrementar el nivel de bancarización de la economía, fundamentalmente en lo referente al uso efectivo de los medios electrónicos de pago y no tanto a la cantidad de cuentas abiertas y operativas, o a la cuantía de tarjetas de débito y crédito en circulación.

En primer lugar se ha analizado el principal sistema de este tipo que estuvo vigente en la República Argentina, el de devolución de IVA por compras abonadas mediante tarjetas de débito, y las alternativas para optimizar un mecanismo de este tipo.

Seguidamente se han expuesto un conjunto de mecanismos fiscales alternativos que podrían aplicarse para la consecución de este objetivo, mostrando ventajas y desventajas de cada uno de ellos.

Si bien el objetivo de esta colaboración es principalmente mostrar posibilidades de incentivos para que puedan ser analizadas por los responsables de la política fiscal a los efectos de considerar su implementación, y no la definición de la opción más adecuada, se pueden mencionar que la alternativa que aparece como más conveniente sería:

a) Establecer un mecanismo de reintegro de crédito fiscal para compras canceladas mediante tarjetas de débito para algunos consumos específicos con el objetivo de darle una cierta progresividad al sistema de imposición al consumo.

b) Crear un sistema de acumulación de puntos canjeables por beneficios relacionados al monto de compras canceladas con mecanismos electrónicos, ampliamente generalizado con el objetivo de generar una fuerte presión a la formalización de las transacción finales.

CAPÍTULO V. PROPUESTAS DE MODIFICACIONES IMPOSITIVAS TENDIENTES A LOGRAR LA REDUCCIÓN DE LOS COSTOS QUE PARA LAS EMPRESAS SUPONE LA UTILIZACIÓN DE LOS DIFERENTES INSTRUMENTOS FINANCIEROS

1. Introducción

El incremento en los niveles de bancarización, y sucedáneamente de la formalización de las operaciones de venta al consumidor final, depende significativamente del uso que de los medios electrónicos de pago hagan los consumidores, pero también de la aceptación de éstos por parte de los comerciantes y prestadores de servicios.

Los consumidores argentinos se caracterizan por una baja propensión a solicitar los comprobantes de las compras que efectúan, principalmente cuando las mismas son cuantitativamente no muy significativas. Si dichas operaciones son canceladas mediante tarjetas de crédito, débito, prepagas, etc., indirectamente se obliga a la formalización de la misma ya que estos medios de pago permiten fiscalizar ex-post, global e individualmente, la correcta facturación de la transacción. Por este motivo es que se considera oportuno que el sistema impositivo brinde incentivos al re-direccionamiento de los pagos hacia el uso de medios electrónicos, habiéndose expuesto en el capítulo anterior diversos mecanismos que permitirían lograr este objetivo.

Conforme estimaciones de ventas minoristas para el año 2015, las mismas fueron abonadas solo en el 20% del total con tarjeta de débito³, porcentaje éste que debe incrementarse, en detrimento del correspondiente a cancelaciones en efectivo (que es más del doble), para mejorar las posibilidades de fiscalización de la última etapa de la cadena comercial, situación que automáticamente repercutirá sobre el conjunto

³ Euromonitor (2015), Merchant Segment Study. (9th Edition).

de la economía porque **genera mayor presión para formalizar las transacciones en las etapas anteriores de las cadenas productivo - comerciales.**

Con respecto a los comerciantes y prestadores de servicios, lo que se busca en general es, mediante la legislación tributaria, obligarlos a tener habilitados los mecanismos necesarios para la aceptación de los medios de pago electrónicos. Si bien la coerción, por ejemplo a través del riesgo de multas y clausuras, puede ser un medio eficaz de lograr que se instalen las terminales de recepción de pagos, es mucho menos eficiente para controlar que efectivamente sean aceptados esos medios de pago en las operaciones cotidianas. Esta reticencia se produce por dos motivos principales:

- a) la necesidad de formalizar las operaciones abonadas por esta vía, lo que implica un mayor costo tributario y

- b) los costos económicos no impositivos y financieros asociados a su utilización.

En este capítulo se proponen diversas medidas tendientes a limitar los costos mencionados en el punto b) recientemente mencionado, a los efectos de reducir el desincentivo existente a su aceptación.

El análisis se centra en dos aspectos:

- a) la incidencia negativa que supone la existencia del impuesto a los débitos y créditos bancarios y

- b) los costos financieros y económicos contenidos en las liquidaciones de cobro de las operaciones efectuadas con tarjeta de débito, crédito u otros medios electrónicos.

2. PROPUESTA INTEGRAL PARA LA PROGRESIVA ELIMINACION DEL IMPUESTO A LOS DEBITOS Y CREDITOS BANCARIOS

2.1 Breve Reseña del Funcionamiento del Impuesto a los Débitos y Créditos Bancarios desde su Creación

El impuesto a los débitos y créditos bancarios (en adelante IDCB, indistintamente) se instituyó en forma transitoria en el contexto de una profunda crisis fiscal en el año 2001, para proporcionarle al fisco un instrumento recaudatorio eficaz y de rápidos resultados, privilegiando claramente este aspecto por sobre su efecto sobre la eficiencia económica, dado que es un tributo claramente distorsivo.

El tributo fue instituido en marzo de 2001 por la Ley de Competitividad (Nº 25.413). En la última prórroga dispuesta por la Ley Nº 27.432, se dispone que el Poder Ejecutivo podrá ampliar progresivamente el porcentaje a aplicar como pago a cuenta del impuesto a las ganancias, al expresar que:

"ARTÍCULO 7º.- El Poder Ejecutivo nacional podrá disponer que el porcentaje del impuesto previsto en la ley 25.413 y sus modificaciones que a la fecha de entrada en vigencia de esta ley no resulte computable como pago a cuenta del impuesto a las ganancias, se reduzca progresivamente en hasta un veinte por ciento (20%) por año a partir del 1º de enero de 2018, pudiendo establecerse que, en 2022, se compute íntegramente el impuesto previsto en la ley 25.413 y sus modificaciones como pago a cuenta del impuesto a las ganancias."

Al momento de escribir este capítulo no se ha reglamentado el mecanismo para hacer efectiva esta disposición.

Hasta el momento en que se reglamente lo recientemente mencionado, la posibilidad de utilizar lo abonado por este tributo como pago a cuenta de otras obligaciones se limita, en el régimen general, al 34% del impuesto retenido por las

acreditaciones en cuenta, monto que puede ser computado a cuenta del impuesto a las ganancias o el impuesto a la ganancia mínima presunta. Es decir que sólo aproximadamente una sexta parte del impuesto total no debe considerarse como *verdadero costo impositivo* para el sujeto pasivo.

2.2 Esquema General de la Propuesta

La existencia del IDCB implica **un costo tributario adicional**, en el caso que la operación de venta sea abonada mediante tarjeta de débito, crédito u otro medio electrónico que **implique la acreditación directa de las liquidaciones en la cuenta bancaria del vendedor**. Esto es así siempre que el citado impuesto no pueda computarse como pago a cuenta de otro tributo, y esa acreditación sea efectiva, en el sentido que el monto del pago a cuenta originado en el IDCB sea susceptible de ser absorbido completamente en el marco de la operatoria normal del contribuyente, en tanto la misma esté adecuadamente formalizada.

A pesar de su ineficiencia económica, no debe dejar de reconocerse que la existencia de este tributo, aún cuando pueda computarse totalmente a cuenta de otros impuestos, es un mecanismo de cierta eficacia en la lucha contra la evasión, toda vez que quien no pueda eludir la bancarización de sus transacciones experimenta una especie de "umbral impositivo" equivalente al total del IDCB, ya que si las obligaciones derivadas de los tributos determinados en base a declaraciones juradas son inferiores, perderán el excedente computable. Se dice que es eficaz y no eficiente toda vez que la existencia de este impuesto supone un fuerte desincentivo a la bancarización de las operaciones por parte de los contribuyentes y, en consecuencia, reduce la posibilidad de fiscalización de las transacciones.

Adicionalmente debe reconocerse que la importancia recaudatoria que el tributo ha alcanzado en el sistema impositivo argentino es de tal magnitud que su eliminación no es simple de llevar adelante, máxime en un contexto de déficit fiscal primario como el que se atraviesa. El impuesto en cuestión aporta actualmente el 10% del total de recursos tributarios y algo más del 6% del total de ingresos del fisco

nacional, porcentajes que muestran claramente por qué su eliminación inmediata sería incompatible con un elemental principio de responsabilidad fiscal.

Por lo expuesto se considera apropiada la decisión gubernamental de avanzar en la eliminación indirecta y progresiva del tributo. Indirecta porque no se lo deroga sino que se permite su cómputo a cuenta de otros tributos y progresiva porque el porcentaje a computar se incrementa en sucesivos años. Este cómputo, en principio ya que no ha sido reglamentado, será de un 20% anual incremental sobre la parte que no puede aplicarse actualmente, es decir el 66% del impuesto cobrado por los créditos, y el total del impuesto cobrado por los débitos.

2.2.1. La Progresividad en la Eliminación

Dentro de este contexto general se considera razonable que el proceso de eliminación total del tributo sea planteado en cinco años, tal como lo hace la Ley N° 27.432, sin embargo en la propuesta que se desarrolla a continuación se presentan una serie de recomendaciones referidas a tratamientos diferenciales de ciertos contribuyentes u operaciones tendientes a:

- a) acelerar el proceso de eliminación indirecta en sectores y contribuyentes especialmente *reacios* a la bancarización y
- b) reducir el impacto del impuesto sobre las operaciones canceladas mediante los sistemas de tarjeta de débito y crédito.

Entre los sectores que se considera aconsejable que sean favorecidos por una más rápida eliminación del tributo se pueden mencionar:

Las Pequeñas y Medianas Empresas: Las Pymes son los contribuyentes en los que, por varios factores, se registran menores niveles de bancarización. Entre estos factores pueden citarse:

- a) Los costos de operar con medios electrónicos de pago son proporcionalmente más significativos para estos contribuyentes por su menor volumen de ventas.

b) La pérdida de progresividad de la escala del impuesto a las ganancias de personas físicas, por la escasa actualización que las mismas han experimentado en relación a la inflación acumulada desde el año 2001, y la existencia de una tasa plana para las empresas, implica que las alícuotas efectivas que enfrentan las pymes sean similares a las de grandes empresas. La menor capacidad de afrontar la presión tributaria que poseen las pymes, en un contexto de sistema impositivo con escaso nivel de progresividad, es un importante incentivo a reducir el porcentaje de operaciones formalizadas y, en consecuencia, a retacear la aceptación de los medios de pago electrónicos o a exigir incrementos de precio en caso de aceptarlos, que desalientan su uso por el consumidor.

c) Como en muchos casos las cobranzas de las Pymes, sobre todo las de menor dimensión, son atendidas directamente por sus dueños o familiares, los riesgos de defraudación en operaciones no formalizadas disminuyen y por consiguiente no existen motivos de control interno que incentiven la registración del total de operaciones de venta.

En relación a las Pymes, se propone que la posibilidad de cómputo a cuenta de la parte efectiva del impuesto actual se **acelere** a tres años, es decir el 20% adicional en 2018, el 50% en 2019 y el 100% a partir del ejercicio 2020, para los siguientes casos:

a) Para las empresas agropecuarias medianas tramo 1

b) Para las empresas comerciales medianas tramo 1

c) Para las empresas de servicio medianas tramo 1

d) Para las empresas de construcción medianas tramo 1

e) Para las empresas industriales medianas tramo 1, a partir del tercer año (2020) permitir el cómputo del ciento por ciento.

En el caso de empresas agropecuarias, industriales y de construcción el objetivo buscado es reducir el efecto acumulación y piramidación del impuesto, en tanto para las empresas comerciales y de servicios se propone el beneficio por ser las que más operaciones con consumidores finales realizan, y por ende en las que más

posibilidades de utilización de medios electrónicos de pago existen los cuales deben ser alentados por su efecto sobre la formalización de la economía en su conjunto.

La situación particular de los responsables inscriptos en el régimen simplificado se abordará en un apartado específico.

Nuevas Empresas: Evidentemente los nuevos emprendimientos en su etapa de consolidación se ven más expuestos a la presión tributaria dado que sus niveles de rentabilidad normalmente son más reducidos. En general el sistema tributario argentino, tanto nacional como sub-nacional, no prevé tratamientos diferenciales para las empresas que inician su actividad, excepto en algunas provincias la existencia de alícuotas diferenciales de ingresos brutos relacionados a niveles de facturación. Dada esta realidad, se considera apropiado que los nuevos emprendimientos, que no sean continuadores de empresas anteriores, puedan computar la totalidad del IDCB a cuenta de otros impuestos nacionales. El costo fiscal de esta disposición sería simplemente potencial y no efectivo ya que se aplica sobre contribuyentes no existentes al momento de su aprobación, razón por la cual no se vería resentida la recaudación actual y solo habría un probable efecto potencial de reducción del incremento en la recaudación, que se produciría en el caso hipotético en que todos los nuevos emprendimientos se desarrollaran, aún sin el incentivo.

Ubicación geográfica de la empresa: Una posibilidad de otorgar tratamiento diferencial en relación a los porcentajes de pago a cuenta del IDCB, está relacionada al asiento principal de desarrollo de actividad del contribuyente. El objeto de este estudio se refiere a la definición de mecanismos tendientes a mejorar los niveles de bancarización y no a aspectos referidos a temas de desarrollo económico y equilibrio regional. Por esta razón no se considera conveniente establecer mecanismos de aceleración del pago a cuenta relacionados a ubicación geográfica del contribuyente, máxime considerando las dificultades de administración tributaria que este tipo de medidas conlleva, en el caso de contribuyentes que tienen actividad multi-jurisdiccional.

2.2.2. Permitir el cómputo de IDCB como pago a cuenta de otros impuestos nacionales

En la actualidad el cómputo como pago a cuenta del IDCB sólo es admitido efectivamente contra los saldos de la declaración jurada anual del Impuesto a las Ganancias o sus anticipos. En el mismo sentido la Ley N° 27.432 que extiende progresivamente el beneficio, estipula que el mismo solo puede ser computado a cuenta del impuesto a las ganancias, sin aclarar si comprende al saldo de DDJJ o también a los anticipos.

Se considera apropiado que el IDCB pueda computarse principalmente contra dichos impuestos, pero **supletoriamente pueda aplicarse al saldo a pagar del Impuesto al Valor Agregado**, a los efectos de ampliar el monto de la obligación fiscal a la cual se pueda imputar, situación que es recomendable para contemplar el caso de:

- a) sujetos que sean exentos del impuesto a las ganancias.
- b) sujetos que ven anticipado un elevado porcentaje del impuesto a las ganancias por otros mecanismos vigentes de recaudación anticipada.
- c) sujetos que por cuestiones coyunturales tengan baja o nula rentabilidad.
- d) sujetos que realicen primordialmente actividades económicas caracterizadas por bajos márgenes de marcación y elevada rotación, en las cuales el IDCB puede dar origen a una obligación tributaria superior a la que surge del impuesto a las ganancias.

La propuesta implica que la afectación primaria del IDCB computable sea como pago a cuenta del Impuesto a las Ganancias, pero que a medida que el porcentaje computable sea mayor, supletoriamente se pueda imputar un porcentaje del pago a cuenta a los saldos a favor del fisco provenientes del impuesto al valor agregado, bajo el siguiente esquema:

- a) En primer término la AFIP deberá poner a disposición del contribuyente, en el marco del "sistema de cuentas tributarias", el detalle del impuesto al débito y crédito computable, discriminando por mes e institución bancaria de origen. En el

caso de que existan discrepancias se debe habilitar un procedimiento de reclamo para el contribuyente.

b) La utilización del pago a cuenta sólo podrá efectuarse, en todos los casos, mediante el sistema de compensación de los saldos a favor que figuren en la aplicación mencionada, la cual deberá habilitar la misma conforme la prelación que se detalla en los puntos siguientes.

c) El impuesto abonado podrá ser utilizado en primer término para cancelar, mediante compensación, los anticipos del impuesto a las ganancias. Para esto podrá destinarse el porcentaje computable del IDCB retenido al contribuyente hasta el último día del mes anterior al del vencimiento del anticipo.

d) Al momento de presentar la DDJJ anual del impuesto a las ganancias el contribuyente podrá compensar el saldo de impuesto determinado en la misma, con el remanente no utilizado en la compensación de los anticipos. En este caso el pago a cuenta susceptible de utilización será el originado en los períodos mensuales incluidos en el ejercicio fiscal correspondiente a la DDJJ que se está presentando, en consecuencia no se podrá afectar el generado entre el cierre de ese ejercicio fiscal y la fecha de presentación de la DDJJ correspondiente.

e) En caso de quedar un excedente no utilizado por el período mencionado en el punto d), una vez presenta la DDJJ anual, el aplicativo de AFIP habilitará la posibilidad de ser aplicado contra saldos adeudados del Impuesto al Valor Agregado. Esta posibilidad estará limitada al 50% del monto susceptible de cómputo y sujeta a la condición de no superar el tope equivalente al incremento nominal registrado en el saldo técnico del contribuyente a favor de AFIP, en la sumatoria de las DDJJ mensuales de IVA incluidas dentro del período fiscal correspondiente a la DDJJ del impuesto a las ganancias. Es decir si el total del IDCB a computar fuera, por ejemplo, de \$ 150.000 y el saldo remanente una vez aplicado al impuesto a las ganancias o sus anticipos fuera, por ejemplo, de \$ 100.000, el 50% del monto mencionado en primer término (es decir \$ 75.000) podrá ser computado contra el saldo a pagar de IVA, con un tope que se determinaría en base a la comparación de la sumatoria de los saldos técnicos mensuales a pagar de IVA correspondientes a los meses incluidos dentro de la última DDJJ vencida y los del mismo período del ejercicio anterior. En el caso que dicho incremento nominal haya

sido de, por ejemplo, \$ 70.000, sólo podrá computarse a cuenta de IVA ese monto, perdiendo el contribuyente en el ejemplo expuesto la posibilidad de computar los restantes \$ 5.000 de pago a cuenta originalmente determinado. El objetivo de esta limitación es inducir a los contribuyentes a la formalización de sus operaciones para poder hacer efectiva la reducción de presión tributaria.

f) El saldo determinado en el apartado e) no se deberá incluir en la DDJJ del impuesto al valor agregado (es decir que no se transforma en un saldo de libre disponibilidad) sino que podrá ser utilizado para compensar saldos a pagar de IVA correspondientes a los períodos fiscales con vencimiento posterior a la presentación de la DDJJ de ganancias del cual surja la imposibilidad de utilizarlo.

2.2.3. El caso particular de los sujetos del régimen simplificado para pequeños contribuyentes

Los “monotributistas” se encuentran alcanzados por el IDCB, pero como son sujetos exentos de IVA y ganancias les corresponde la aplicación de la alícuota reducida del 0,25% en lugar del 0,6%, en tanto cumplimenten un trámite de registración de sus cuentas bancarias en la web de AFIP. Esta alícuota diferencial debería mantenerse, pero adicionalmente es conveniente implementar un mecanismo que permita que el impuesto cobrado a estos contribuyentes sea tomados a cuenta del impuesto unificado, dado que en la actualidad reciben un tratamiento menos beneficioso que las micro y pequeñas empresas inscriptas en el régimen general.

Debido a que este impuesto se paga por monto fijo y no en base a declaración jurada, se considera a la **devolución anual del IDCB abonado** como un mecanismo apropiado para instrumentar este descuento, en forma similar al que ya existe para aquellos contribuyentes que cancelan su obligación mediante el sistema de débito automático en cuenta. En una primera etapa se puede empezar aplicando un tope anual a la devolución, equivalente a una cierta cantidad de meses de tributo unificado, para poder otorgarle una cifra máxima cierta a la pérdida de recaudación del fisco.

El mecanismo consistiría simplemente en acreditar en la cuenta bancaria de aquellos contribuyentes que no registren deudas impositivas, un monto equivalente al impuesto abonado en el año calendario anterior, con un tope máximo relacionado a la obligación mensual de impuesto unificado.

El beneficio de la devolución será significativo ya que en prácticamente la totalidad de las categorías superará el 50% del IDCB abonado y en las más altas alcanzará prácticamente a la totalidad del mismo.

Por lo antedicho, desde el punto de vista del contribuyente, la implementación de un pago a cuenta como el descrito supondrá prácticamente la eliminación de la mayor parte del costo derivado de este tributo, aún en las categorías más bajas.

2.2.4. Los sujetos exentos en IVA y ganancias

Otros sujetos que están alcanzados por un tratamiento diferencial en el IDCB son los contribuyentes exentos simultáneamente del impuesto a las ganancias y del impuesto al valor agregado, en tanto cumplimenten el trámite mencionado al analizar los "monotributistas", caso en el cual su alícuota se reduce al 0,25%.

Entre éstos no tendría efecto alguno la posibilidad de computar a cuenta el IDCB dado que no son contribuyentes de los tributos contra los cuales se prevé su aplicación, lo que representaría una situación inequitativa. A los efectos de subsanar esta realidad se podría contemplar que el tributo debitado de sus cuentas bancarias pueda ser utilizado para compensar parcialmente obligaciones relacionadas a la contribución patronal al régimen de seguridad social.

2.2.5. Tratamiento Diferencial para Operaciones Específicas

Los tratamientos diferenciales descriptos en puntos anteriores encuentran su justificación en lograr **incentivar los niveles de bancarización** en aquellos contribuyentes que muestran menor propensión a aceptar como mecanismo de pago

los medios electrónicos o corregir situaciones inequitativas del esquema actualmente vigente. En este apartado se va a proponer un tratamiento diferencial, no en base a las características del vendedor sino al tipo de operación, direccionando el mismo hacia las ventas canceladas mediante tarjeta de crédito o débito u otros nuevos medios de pago efectuadas por la generalidad de los contribuyentes.

La propuesta consiste en acelerar el proceso de devolución del impuesto a los débitos y créditos para las operaciones canceladas mediante:

- a) tarjeta de débito: en todos los casos
- b) tarjetas o monederos virtuales prepagos: en todos los casos
- c) cancelaciones efectuadas mediante sistemas de Pago Electrónico Inmediato
- d) tarjetas de crédito: en las operaciones efectuadas **en un pago**. En este caso se limita a las operaciones en un pago toda vez que las operaciones en cuotas poseen otro incentivo para el consumidor que es la posibilidad de diferir el pago en el tiempo, el cual se considera suficientemente importante como para no tener que ofrecer un beneficio adicional, y exige al vendedor a aceptar dicho medio de pago, ya que de lo contrario seguramente no podrá concretar la operación.

El mecanismo a utilizar puede ser similar al propuesto en el apartado anterior, es decir fijando un porcentaje incremental del 20% en el primer año, del 50% en el segundo año y del 100% a partir del tercer año y con un procedimiento a través de cuentas tributarias como el explicitado en dicho apartado. Los mencionados porcentajes deberán aplicarse sobre las acreditaciones que las administradoras de los sistemas de pago efectúen a los vendedores.

Dado que a la institución bancaria le sería imposible distinguir los porcentajes de cómputo a cuenta aplicables a una acreditación general, los sistemas de administración de los medios de pago deberán efectuarla en forma diferenciada, detallando los montos correspondientes a operaciones promovidas y no promovidas e imputando en forma directa o proporcional (en el caso que no se pueda determinar una imputación específica) las deducciones que sobre el valor de los cupones se

realizan en concepto de comisiones o retenciones de los distintos sistemas de recaudación anticipada nacionales, provinciales o municipales vigentes.

Con una medida como la descrita **se evitaría parte del conjunto de desincentivos que experimentan los vendedores** y prestadores de servicios en relación a la aceptación de estos medios de pagos y que son:

a) La "obligación práctica" de formalización de la operación por su posibilidad de fiscalización ex-post en forma general o individual.

b) Los costos derivados de las comisiones que cobran los administradores de algunos de los sistemas de pago mencionados.

c) Los costos financieros relacionados al anticipo de obligación tributaria derivada de los regímenes de recaudación aplicados sobre las liquidaciones.

d) El IDCB que debe abonarse al momento de la liquidación y que se evitaría en el caso que la transacción se concrete en efectivo. Este es el desincentivo que se evitaría, o reduciría, de aplicarse la propuesta mencionada en este ítem.

A los efectos de reducir el costo fiscal de una medida como la descripta, la misma podría limitarse a ciertos contribuyentes, en relación a su tamaño. En tal sentido se propone que sea aplicada solo a pequeñas y medianas empresas de servicios y comerciales. Dado que en el punto anterior se había propuesto la aceleración en la posibilidad de cómputo a cuenta del IDCB para todas las acreditaciones de las empresas comerciales y de servicios pequeñas y medianas tramo 1, el impacto efectivo de la propuesta aquí desarrollada se limita a extender ese beneficio a las empresas comerciales y de servicios medianas del tramo 2 por las ventas que efectúen en tarjeta de débito o pago electrónico. Se cree que esta limitación no afectaría la eficacia de la medida dado que en las grandes empresas comerciales y de servicios no se advierte una fuerte reticencia a la aceptación de pagos con tarjetas por motivos de control interno y por la mayor capacidad económico - financiera para soportar los costos inherentes a esta operatoria.

3. PROPUESTAS PARA REDUCIR LA DESVENTAJA FINANCIERA QUE PROVOCA LA ACEPTACION DE PAGOS CON TARJETAS U OTROS MEDIOS ELECTRONICOS

La aceptación de pagos mediante tarjetas de crédito o débito u otros medios electrónicos, además de la "*obligar*" a la formalización de la operación, posee otra desventaja respecto a la cancelación de la misma con efectivo, ya que conlleva la **existencia de gastos y la aplicación de regímenes de recaudación anticipada** que suponen un perjuicio económico y financiero para el vendedor.

Estos tres aspectos deberían ser contemplados en una propuesta tendiente a lograr incrementar los porcentajes de utilización de los citados medios de pago como vía indirecta de lucha contra la evasión.

3.1. Propuestas Tendientes a Reducir los Costos Económicos de Operar con el Sistema de Tarjetas

3.1.1. Costo de las Comisiones de las Administradoras

Un primer punto que es esgrimido como causa para retacear el uso de estos sistemas, o al menos para aplicar sobrepuestos (lo que desincentiva su uso por parte del consumidor), son las comisiones que cobran las administradoras de los sistemas, las cuales son relativamente significativas, principalmente para las pequeñas y medianas empresas que presentan volúmenes de ingresos más reducidos.

Este tema está legalmente regulado en la Ley de Tarjetas de Crédito (Nº 25.065/1998) que originalmente estipulaba un porcentaje máximo del 5% y luego redujo el mismo al 3% para tarjetas de crédito y 1,5% para tarjetas de débito, conforme lo establece la redacción actual del artículo 15.

Estos porcentajes son superiores a los que existen en la mayoría de los países ya que, por ejemplo en España las mismas son del 0,5%, en Grecia 0,9%, en Italia 0,95%, en Perú 1,3%/2%, en Brasil y Chile 1,3% y en Colombia 1,8%/2%.

A partir del año 2016 comenzó una fuerte discusión destinada a lograr la reducción de estas alícuotas que se materializaron en un proyecto de Ley que tuvo media sanción en la Cámara de Diputados y que contemplaba la retracción de las mismas del 3% al 2% en el caso de tarjetas de crédito y del 2% al 1% en las de débito. Dicha reducción se planteaba en forma inmediata para empresas cuya facturación fuera inferior a los \$ 55 millones anuales y gradual en tres años para los demás casos.

Paralelamente el Banco Central de la República Argentina (BCRA) intentó establecer a partir de marzo de 2017 un tope máximo decreciente en las tasas de intercambio (comisiones) que los bancos emisores de tarjetas de crédito o débito cobran a los comercios por cada transacción realizada. La tasa de intercambio es el componente principal del arancel cobrado a los comercios por la aceptación de pagos con tarjeta: por ejemplo, del 3% sobre la transacción que en ese entonces era el tope legal para cobros con tarjeta de crédito, el banco emisor obtiene aproximadamente entre el 2,7% y 2,9% del monto de la compra. Este tipo de regulaciones en una tendencia creciente en otros países como ser la Unión Europea, Australia, Canadá y Estados Unidos.

Finalmente en el mismo mes de marzo de 2017 se firmó un acuerdo de reducción progresiva de las alícuotas finales de la comisión cobrada a los comercios, fijando una senda decreciente para las mismas partiendo en el caso de tarjetas de crédito del 2,5% en 2017 y llegando al 1,8% en el año 2021, en tanto en las tarjetas de débito dichos valores se fijaron en el 1,2% y el 0,8% respectivamente. La alícuotas vigentes en la actualidad desde enero de 2018 son del 2,35% para operaciones con tarjeta de crédito y del 1,1% para operaciones con tarjeta de débito. Como se observa, en el acuerdo se dejó de lado la rebaja inmediata para las Pymes que se contemplaba en el proyecto de ley que finalmente no se materializó.

Más allá del avance que indudablemente significa el acuerdo de reducción logrado, se cree que debería **insistirse en un mecanismo de reducción acelerado y más significativo** de tipo diferencial contemplando dos situaciones que lo ameritarían:

a) En primer término debería disponerse una reducción más importante en las comisiones de **tarjeta de débito (por ejemplo al 0,5%)** dado que su uso es el que presenta una sustitución más directa con el efectivo. En el caso de las tarjetas de crédito la motivación a cancelar las operaciones mediante dicho instrumento

reconoce adicionalmente un factor de tipo financiero ausente en el caso de las tarjetas de débito, el que constituye un fuerte incentivo a su utilización más allá de cualquier tipo de medida de fomento o de niveles de costo asociado. En este sentido puede afirmarse que aún cuando las comisiones fueran relativamente elevadas las transacciones con tarjeta de crédito continuarán efectuándose porque el consumidor la utiliza como medio de financiamiento y, en consecuencia, presenta cierta inelasticidad a los costos asociados a su utilización, porque la mayor parte de las ventas canceladas mediante este medio de pago no se concretarían en el caso que el comerciante se negara a su aceptación. Por el contrario en el caso de las tarjetas de débito su uso se asocia principalmente a motivos de comodidad o seguridad, aspectos que al ser menos determinantes de la conducta de un individuo, hacen que el consumidor reaccione con mayor intensidad a los posibles diferenciales de precio que se le propongan por parte del comerciante. Se recuerda que el objetivo del presente trabajo se refiere a **incentivar el uso de los medios electrónicos** y no a la defensa de los derechos del consumidor, marco en el cual debe insertarse la afirmación realizada en este punto y enmarcarse la propuesta que se presenta seguidamente.

b) Las empresas más reticentes a aceptar los medios de pago aquí analizados son las Pymes dado que, en general, por sus menores niveles de rentabilidad son más sensibles a los costos impositivos, económicos y financieros asociados a su uso. Adicionalmente debe considerarse que muchas de éstas son contribuyentes del régimen simplificado, situación que conlleva que el IVA débito contenido en las comisiones se transforme en un costo, lo que implica una alícuota efectiva superior.

Por lo expuesto se considera que debería avanzarse hacia una regulación que dispusiera la reducción de las alícuotas de comisiones por liquidaciones de tarjeta de débito al 0,5% para contribuyentes del Régimen Simplificado y para contribuyentes del Régimen General, cuya actividad principal sea el comercio minorista o la prestación de servicios al público, en tanto queden encuadrados dentro de la categoría de pequeña empresa.

3.1.2. Los Gastos Indirectos Relacionados a la Aceptación de los Medios Electrónicos de Pago

La aceptación de los pagos mediante tarjeta de crédito o débito y demás medios electrónicos de pago trae aparejado una serie de **costos indirectos** al comerciante o prestador de servicios, derivados de la necesidad de operar con cuenta bancaria y del costo de instalación y utilización de los mecanismos electrónicos de registración de las operaciones (*posnet o similares*).

En lo referido a las cuentas bancarias existen un conjunto de medidas que hacen obligatoria su existencia y la misma evolución de la economía implica que prácticamente no pueda desarrollarse negocio alguno en la actualidad sin la utilización de una cuenta bancaria. Adicionalmente en el primer punto de este capítulo se presentó una propuesta de eliminación indirecta del impuesto a los débitos y créditos en cuenta corriente, ya vigente en la práctica para las micro y pequeñas empresas del régimen general, que hacen que en términos efectivos ese costo desaparezca. Por lo expuesto se considera que no es necesario subsidiar la apertura y mantenimiento de cuentas corrientes bancarias, aun cuando sea apropiado fijar ciertos límites máximos a los costos asociados a su operatoria.

Por el contrario los costos relacionados a la instalación y utilización de las terminales de captura de datos para la registración de las transacciones sí ameritan ser objeto (y de hecho lo han sido), de subsidios en el caso de micro y pequeñas empresas.

Conforme los artículos 10º y 11º de la Ley 27.253 sancionada en el año 2016 se dispone la obligatoriedad en la aceptación de pagos con tarjetas y se establece la posibilidad de subsidiar el costo de su utilización.

Se considera que, en tanto sean de efectiva aplicación, los subsidios vigentes para la instalación y operación de los sistemas de pagos electrónicos son apropiados, principalmente en estas etapas iniciales en donde el objetivo primordial debe ser lograr que el ciento por ciento de los comercios y prestadores de servicios habiliten el sistema de pago analizado.

Una posible alternativa para el futuro, una vez logrado el objetivo mencionado en el párrafo anterior, sería establecer un mecanismo de subsidio diferencial conforme al monto de operaciones, absolutas o relativas, que por esta vía efectúe el contribuyente, con el objeto que el subsidio sea directamente proporcional al uso del mecanismo. En este caso el objetivo pasa de lograr la generalización en la instalación de los sistemas, a incentivar la utilización intensiva del mismo. El cambio en el esquema del subsidio puede ser aplicado a las Pymes una vez que hayan transcurrido los períodos para los que se han fijado los descuentos en el marco actual.

Este nuevo esquema partiría de la fijación de un monto máximo de alquiler de los sistemas que pueda ser cobrado por las empresas administradoras del mismo, y la factibilidad de utilizar un "*crédito fiscal*" relacionado a dicho costo y al nivel de uso del medio de pago, conforme dos alternativas:

a) Establecer un crédito fiscal presunto para el caso de responsables inscriptos o un pago a cuenta presunto para "monotributistas", que se fijará en un porcentaje creciente del costo fijado según una escala de monto bruto de liquidaciones por ventas con tarjeta de débito.

b) Que el porcentaje creciente se fije en términos relativos y no absolutos, de ventas concretadas con el citado medio de pago, relacionando éstas con el total de ventas declarado por el contribuyente en el período (una alternativa que puede considerarse más justa).

3.2. Propuestas Tendientes a Reducir el Incremento de Presión Tributaria Asociado al Incremento en la Formalización de las Transacciones

3.2.1. El Diferencial de Costo Tributario entre Responsables del Régimen General y del Régimen Simplificado

Este tema ya fue desarrollado en el capítulo 4 del presente estudio, del cual se toman a continuación los principales conceptos allí vertidos.

Dentro de los principales desincentivos actuales a la bancarización de las transacciones existentes en el sistema tributario argentino debe destacarse el notable salto de costo tributario que un contribuyente sufre por pasar del régimen simplificado al régimen general. Es cierto que en la mayoría de los sistemas tributarios existe un tratamiento especial para los pequeños contribuyentes y es lógico que así sea, tanto en lo que respecta a la cuantía de las obligaciones tributarias que deben afrontar, como a la complejidad de las disposiciones de administración tributaria que los afectan. Sin embargo en los contribuyentes que se encuentren en la zona marginal de un sistema y otro, la diferencia entre ambos debería estar más relacionada a la administración que al costo tributario, ya que de lo contrario el sistema le da una señal equivocada al contribuyente, que hace lo posible por evitar superar los parámetros que le obliguen a pasarse de régimen. Este incentivo no solo se refiere a la realización de ventas informales sino que incluso el diferencial puede implicar que a un contribuyente le conviene rechazar operaciones de venta, ya que de concretarlas, y facturarlas, ese mayor volumen de actividad se traducirá en una menor rentabilidad después de impuestos.

Esta inconsistencia es la que se produce actualmente entre el régimen simplificado y el régimen general en Argentina y se traduce en un formidable desincentivo a formalizar las operaciones y, consecuentemente, a aceptar el pago mediante medios electrónicos, ya que al comerciante le conviene rechazar la venta o le posibilita ofrecer un descuento por pago de contado (en el caso que no se formalice la venta) muy superior al beneficio fiscal que recibe o podría recibir el consumidor por los regímenes de reintegro.

3.2.2. Reducción en el Nivel de Presión Tributaria para los Contribuyentes Formales del Régimen General

La situación descripta en el apartado anterior amerita ser atacada por dos vías. Por una parte mediante un incremento en el nivel de presión tributaria de los responsables del régimen simplificado incluidos en las categorías más altas del mismo, principalmente en el caso de los prestadores de servicios, lo cual debería ir

acompañado por la fijación de categorías mínimas de revista relacionadas a la antigüedad en la actividad del contribuyente. Si bien el mero paso del tiempo no es un indicador necesario de incremento en los niveles de ingresos, en muchos casos sí puede existir una correlación positiva y, además debe remarcarse que el Régimen Simplificado es voluntario, razón por la cual el contribuyente que considerase que la imposición fija relacionada a la categoría mínima en la que debe revestir, es excesiva, tiene la posibilidad de optar por tributar en el régimen general.

La segunda vía que debe recorrerse para disminuir el desincentivo a la evasión, es la reducción de la alícuota efectiva del impuesto a las ganancias para los contribuyentes del régimen general, principalmente a los de menor nivel de ingresos para incrementar la progresividad del sistema. Si bien a nivel de personas físicas existe una escala progresiva para determinar la obligación tributaria, la insuficiente actualización de la misma en relación a los niveles inflacionarios registrados desde el año 2001, han *achatado* significativamente la progresividad de la escala, generando que contribuyentes que registren niveles de rentabilidad modestos queden alcanzados ya por los tramos superiores de la escala. Adicionalmente en lo que respecta a las empresas organizadas como sociedades de capital, existe una alícuota legal uniforme independientemente del tamaño del contribuyente.

3.3. Propuestas Tendientes a Reducir la Incidencia Financiera Derivada de la Aceptación de los Pagos con medios de pago alternativos

3.3.1. Costos Financieros Asociados a las Operaciones con Tarjeta

Además del costo económico derivado de los descuentos en concepto de comisiones que el vendedor afronta por las operaciones canceladas con tarjetas de débito, existe también un **costo financiero originado en el retraso en la percepción efectiva de parte del flujo de caja originado en la misma**. Este retraso obedece a dos causas:

a) por una parte el retraso en la liquidación de las ventas efectuadas en relación a las operaciones concertadas en efectivo. Dado que el mismo está

legalmente estipulado en un máximo de 48 horas hábiles, no se puede considerar que origine un costo significativo.

b) el costo financiero más significativo es consecuencia de los **múltiples regímenes de recaudación anticipada** que se aplican sobre las liquidaciones de las operaciones, dado que las administradoras de las tarjetas son agentes de recaudación del fisco nacional y de los fiscos provinciales y municipales. La existencia de estos regímenes provocan que la diferencia entre el monto percibido efectivamente por una operación de contado y una con tarjeta de débito triplique o cuadruple al valor de la comisión generando, y aun cuando dichos flujos son posteriormente recuperables, es clara la existencia de una desventaja financiera significativa.

Adicionalmente las ventas con tarjeta de débito quedarán alcanzadas a nivel sub-nacional por el régimen de recaudaciones bancarias ya que los pagos que efectúan las administradoras de tarjetas se realizan normalmente mediante acreditaciones bancarias en las cuentas del contribuyente. En el caso de la provincia de Córdoba, por ejemplo, la alícuota actual es del 3% sobre los depósitos efectuados en la cuenta del contribuyente.

En donde sí se considera oportuno efectuar recomendaciones para modificar la situación actual es en los **regímenes de retención provinciales**, ya que los mismos presentan deficiencias que lo hacen más gravosos que los nacionales y forman parte de un sistema general de recaudación anticipada sub-nacional que tiende a generar con mayor frecuencia saldos a favor recurrentes, aún para contribuyentes con un adecuado nivel de formalidad en sus transacciones.

Un primer aspecto a mencionar es lo notoriamente elevado de la alícuota de retención, la cual en el caso ejemplificado de la Provincia de Córdoba alcanza prácticamente el mismo valor que la correspondiente al impuesto, situación que se repite en numerosas jurisdicciones. Esta situación se ve potenciada por la existencia de multiplicidad de regímenes de recaudación anticipada a nivel sub-nacional, que en muchas oportunidades provoca que una misma operación sea alcanzada por más de uno de ellos. El caso de las ventas con tarjeta de débito es un ejemplo claro de esta situación, toda vez que además de la retención que deben practicar los

administradores de los medios de pago, las acreditaciones que le efectúen de los montos netos a los vendedores, quedarán sometidas al régimen de recaudaciones bancarias.

Por lo expuesto se recomienda avanzar en lograr el consenso para modificar los regímenes de recaudación anticipada sub-nacional, en los aspectos relacionados a la operatoria con tarjetas de crédito y débito, y medios de pago electrónicos, conforme a los siguientes lineamientos:

a) Establecer una alícuota máxima para el régimen de retención del sistema de tarjetas en el 50% de la alícuota de la actividad, para el caso de tarjetas de crédito y el 25% de la misma en el caso de tarjetas de débito u otros.

b) Excluir de los regímenes de recaudación bancaria las acreditaciones provenientes de liquidaciones efectuadas por administradoras de medios de pago.

3.4. Propuesta de Reducción Indirecta de la Alícuota Efectiva del Impuesto a las Ganancias

En el apartado anterior se han desarrollado una serie de propuestas tendientes a reducir los costos económicos y financieros asociados a la aceptación como medio de pago de las tarjetas de crédito y débito y de otros medios de pago. En este apartado se expone una alternativa más agresiva, destinada a fomentar la aceptación de los citados medios de pagos y que consiste en otorgar un subsidio tributario asociado a la cantidad de operaciones cobradas con los mismos.

3.4.1. Esquema General de la Propuesta

La idea general es otorgar una reducción en el impuesto a las ganancias de las empresas, directamente relacionado a la cantidad de operaciones realizadas por el contribuyente con los medios de pago promovidos.

Un primer aspecto a definir es, precisamente, cuáles serán los medios de pago que darán derecho a la percepción del beneficio, considerándose apropiado limitar el mismo a las operaciones con tarjeta de débito, tarjetas prepagas o sistemas de monedero electrónico y demás sistemas de Pagos Electrónicos Inmediatos.

Existen dos alternativas de aplicación de un beneficio de este tipo:

a) Una opción sería la utilización de una alícuota diferencial inferior a la general, para las operaciones concertadas mediante los mecanismos promovidos. Esta alternativa es de muy difícil aplicación porque:

i) implica un alto costo de administración por parte de los beneficiarios, que deberían llevar una especie de contabilidad paralela que les permita determinar un resultado específico para un subconjunto del total de sus operaciones.

ii) la obtención del resultado mencionado en el punto i) generará la necesidad que se definan una gran cantidad de mecanismos de asignación de gastos indirectos a cada tipo de operación.

iii) La fiscalización de la asignación de la proporción del resultado total, que el contribuyente declare como proveniente de operaciones canceladas por los medios de pago promovidos sería imposible, o al menos ineficiente económicamente de realizar.

Para superar esta dificultad se debería efectuar una simplificación consistente en suponer que **la utilidad final antes de impuesto de una empresa se distribuye proporcionalmente entre todas sus operaciones en forma similar**. Este supuesto permitiría aplicar la alícuota reducida sobre un porcentaje de la utilidad neta antes e impuestos similar al que las ventas canceladas con los medios promovidos han significado, en relación al total de ventas del ejercicio.

b) La alternativa, que se considera recomendable, es otorgar la reducción de alícuota por vía indirecta mediante la posibilidad de computar como pago a cuenta de ganancias un porcentaje del total de liquidaciones efectuadas por las administradoras de los medios de pago promovidos. De esta manera las administradoras de los sistemas de tarjeta deberán determinar e informar, tanto a contribuyentes como a AFIP, el monto de pago a cuenta computable conforme el

volumen de operaciones promovidas efectuadas por el comerciante o prestador de servicios. La tarea de la administración impositiva se podría reducir, en consecuencia, a controlar que la información proporcionada por los citados sujetos sea correcta, ya que el cómputo que efectúa cada contribuyente particular podría quedar limitado a la información que la misma AFIP haya recibido, tal como sucede ahora por ejemplo en el caso de los anticipos del impuesto a las ganancias los cuales, más allá de lo que el contribuyente consigne en su declaración jurada, el organismo fiscal computa solamente en base a los pagos que tiene registrado en el sistema de cuentas tributarias.

La definición de los posibles beneficiarios del sistema puede ser generalizada o específica y la cuantía del mismo puede ser directamente proporcional al monto de operaciones efectuadas con el medio de pago promovido, o ser decreciente a medida que el volumen de transacciones sea mayor.

Razones de costo fiscal y de diferenciales de niveles de informalidad hacen recomendable que el beneficio no se imponga en forma indiscriminada, sino que se limite a un universo objetivo específico. Los principales parámetros que pueden ser utilizados para aplicar un beneficio limitado y un ejemplo de fijación de los mismos se exponen seguidamente:

a) Aplicación Diferencial - Limitaciones Referidas al Destino de la Operación:

En primer término lo que se busca es fomentar la formalización de las transacciones de consumo final que son aquellas en las que es menos frecuente solicitar la factura de compra, razón por la cual el beneficio se debe limitar, en lo que respecta a responsables inscriptos en el régimen general, a las transacciones que sean documentadas con comprobantes tipo "B", toda vez que las facturas tipo "A" están relacionadas a transacciones intermedias y no de consumo; y si se logra incrementar la facturación de las ventas finales, esta situación, por el mecanismo de imposición del IVA, impulsa la creciente formalización de las transacciones intermedias de la cadena productivo - comercial.

b) Aplicación Diferencial - Limitaciones Referidas a las Características del

Consumidor: El mecanismo propuesto es susceptible de ser limitado en base a las características de los consumidores toda vez que quienes efectúan las transacciones estarán perfectamente identificados, al ser los poseedores de tarjetas de débito o medios de pago electrónico *no anónimo*, cuyos datos quedan registrados en el sistema financiero.

En principio se propone un sistema lo más generalizado posible, en el sentido que abarque a la totalidad de los consumidores potenciales, a los efectos que el incentivo para el comercio no dependa de las características del consumidor.

Las principales características que podrían considerarse para establecer restricciones, y las que se proponen aplicar son las siguientes:

a) Cuestiones referidas a la edad o género del consumidor: se considera que **no** se justifica aplicar restricciones en este sentido.

b) Residencia del consumidor o localización geográfica del consumo: Se propone que no existan limitaciones en este sentido sino que se aplique a la totalidad de las operaciones cualquiera sea el domicilio del titular de la tarjeta o medio de pago.

c) Fuente y Monto de los Ingresos del Consumidor: Por los motivos expuestos anteriormente se considera que el sistema debería abarcar a la totalidad de los consumidores. Sin embargo dado que el mismo conviviría con el mecanismo de devolución de IVA establecido por la ley N° 27.253 para ciertos consumidores (jubilados, pensionados, titulares de AUH, etc.), se considera oportuno evitar la duplicación del incentivo excluyendo las operaciones alcanzadas por la devolución citada, de la posibilidad de participar en el sistema aquí desarrollado.

c) Aplicación Diferencial - Limitaciones Referidas a las Características del

Vendedor: Dado que cada comerciante o prestador de servicios deberá tener habilitada una o más terminales de captación de datos (*posnet* o *similares*) registrada a su nombre, y la misma puede ser asociada fácilmente a un punto geográfico de venta, existe la posibilidad de establecer limitaciones relacionadas a

las condiciones particulares del vendedor, las cuales podrían estar referidas a aspectos tales como:

i) La categoría impositiva del vendedor: En relación a los impuestos nacionales existen actualmente, en términos generales, dos posibles encuadramientos para la inmensa mayoría de los contribuyentes: El régimen General (que conlleva la tributación del impuesto al valor agregado y del impuesto a las ganancias) y el Régimen Simplificado para Pequeños Contribuyentes, vulgarmente llamado "monotributo" (que obliga a abonar un monto fijo mensual en concepto de impuesto unificado conforme la categoría de revista). Se considera que el sistema debería comprender a ambos tipos de vendedores, toda vez que la reticencia a aceptar los pagos mediante tarjeta afecta los niveles de recaudación en ambos casos. En los contribuyentes del régimen general, porque directamente implica reducir fraudulentamente las bases imponibles de los impuestos de los que se es sujeto pasivo. En el caso de los "monotributistas" se produce un efecto indirecto de evasión al disminuir inapropiadamente los montos totales de ventas en base a los cuales se debe determinar periódicamente o bien la categoría, o la posibilidad de quedar excluido del régimen. Obviamente en el caso de los responsables del régimen simplificado el beneficio no podrá consistir en computar un pago a cuenta del impuesto a las ganancias dado que no son contribuyentes del mismo, sino que deberá implementarse un mecanismo de cómputo a cuenta del impuesto unificado que éstos tributan.

ii) La ubicación geográfica del vendedor: Otra opción de aplicación diferencial se refiere al domicilio del vendedor, o más apropiadamente a la ubicación geográfica del punto de venta desde el cual se emite el comprobante respaldatorio de la transacción. Si bien se considera que la aplicación del beneficio debería ser extendida a todo el territorio de la Nación, el sistema poseería la flexibilidad necesaria como para poder limitar, u otorgar un beneficio incremental en forma permanente o transitoria, para ciertas regiones del país. Considerando el objetivo del mecanismo, estos tratamientos deberían estar relacionados a ciertas localidades o provincias en los que se registren niveles de bancarización inferiores al promedio nacional, o a situaciones en las cuales se prevea la existencia de mayores niveles de informalidad, como ser el caso de la temporada alta de regiones turísticas.

iii) El lugar de comercialización: Dado que se puede fácilmente establecer la ubicación física del *posnet* o dispositivo a partir del cual se registra el consumo en la tarjeta de débito, existe la posibilidad de segmentar el beneficio conforme la característica del lugar donde se efectiviza el mismo.

1) Una primera distinción, que se considera apropiado realizar es la de limitar el beneficio a las compras presenciales. Es decir que en el caso del comercio a distancia, el mismo no aplicaría dado que en este tipo de operaciones es prácticamente ineludible la utilización de medios electrónicos de pago, razón por la cual el incentivo no debería esperarse que resulte en niveles de bancarización sustantivamente mayores.

2) En el mismo sentido se podría excluir del beneficio operaciones realizadas en grandes centros comerciales, en los cuales los niveles de formalización de transacciones suelen ser superiores al promedio, o a grandes contribuyentes, los cuales por motivo de control interno no utilizan habitualmente como mecanismo evasivo la subfacturación de ventas. En este caso lo que se terminaría produciendo es un tratamiento diferencial para ciertos contribuyentes relacionado a su tamaño. Por ejemplo podría disponerse que el pago a cuenta pueda ser computado por comerciantes y prestadores de servicios incluidos dentro de la categoría micro y pequeña empresa

d) Aplicación Diferencial - Limitaciones Relacionadas al Monto de la Transacción: Finalmente debe definirse si existirá algún tipo de limitante en la cuantía del pago a cuenta, relacionado al monto individual o conjunto de las transacciones efectuadas por cada contribuyente.

Por razones relacionadas a la limitación del costo fiscal se considera apropiado fijar un limitante relacionado al monto del consumo mediante la determinación de un tope máximo relacionado al monto de una operación en particular dado que hay una mayor propensión a solicitar la facturación de las operaciones de mayor cuantía.

Si bien un mecanismo como el aquí presentado es una alternativa para reducir el costo tributario de los comerciantes y prestadores de servicios asociado a la

aceptación de la tarjeta de débito y otras alternativas como medio de pago, se considera más eficiente para el logro del objetivo de incrementar la bancarización de las compras finales, establecer algún tipo de mecanismo de incentivo a los consumidores relacionado a la utilización de sistemas de pago que impliquen la cobranza vía acreditación en cuenta bancaria. Esto es así toda vez que, si bien la posibilidad de pago a cuenta reducirá la obligación impositiva del contribuyente, razones de costo fiscal hacen necesario acotar la cuantía del beneficio, lo que implica que siempre aparecerá como "conveniente" para el comerciante o prestador de servicios evitar la formalización de la operación.

En tal sentido, el costo fiscal de un mecanismo de incentivo al consumidor, por ejemplo la devolución parcial del IVA contenido en la operación cancelada mediante el medio de pago promovido, será menor porque el porcentaje de beneficio necesario para influir sobre la conducta es más reducido en el caso del consumidor que en el caso del vendedor, máxime cuando las operaciones formales de éste quedan alcanzadas por múltiples impuestos, todos los cuales registran elevadas alícuotas.

4. ANALISIS DE SENSIBILIDAD/INDIFERENCIA PARA ESTIMAR LA RELACIÓN COSTO BENEFICIO DE LAS MEDIDAS PROPUESTAS

4.1. Esquema General del Análisis

En el capítulo anterior, se han expuesto una serie de medidas destinadas a incentivar a los consumidores para que cancelen sus compras de bienes y servicios con medios de pago que, por su posibilidad de fiscalización *ex-post*, induzcan a los vendedores o prestadores de servicios a formalizar sus transacciones.

En el presente capítulo se han mostrado posibles mecanismos para inducir a los vendedores a la aceptación de los referidos medios de pago que procuran reducir los costos económicos y financieros asociados a los mismos. Si bien legalmente se busca imponer la obligación a los contribuyentes de poseer habilitado y disponible el sistema que permita la recepción de pagos mediante tarjetas y/o medios electrónicos, lo que se pretende es **lograr que el porcentaje de transacciones canceladas por esta vía efectivamente se incremente**.

La mayor parte de los mecanismos propuestos, tanto para consumidores como para vendedores, implican un **costo para el fisco** el cual se puede originar en las siguientes posibilidades no excluyentes:

- a) una reducción en las obligaciones fiscales de los contribuyentes
- b) la devolución por parte del fisco de parte de los impuestos abonados por consumidores, comerciantes o prestadores de servicios.
- c) la posibilidad de computar a cuenta de alguna obligación fiscal, montos relacionados a diversos parámetros de consumo.

Sin embargo este costo fiscal es "bruto" en el sentido que no representa el resultado fiscal final para el Estado en sus distintos niveles de gobierno, dado que los mayores grados de formalidad que pueden esperarse como consecuencia de un mayor porcentaje de bancarización en las operaciones de consumo final, se deberían traducir potencialmente en incrementos en la recaudación tributaria proveniente de los principales impuestos nacionales como ser el impuesto al valor agregado, el impuesto a las ganancias y el impuesto a los débitos y créditos bancarios, puesto que se produciría un efecto de ampliación de base. Indirectamente y por la misma razón, también los fiscos sub-nacionales se beneficiarían de un mayor grado de bancarización, vía un incremento potencial en la recaudación del impuesto a los ingresos brutos y de los tributos municipales relacionados a las ventas. Debe remarcarse que **el incremento esperado en la recaudación no se verificará solamente en el último eslabón de la cadena económica sino en todos ellos, ya que un mayor nivel de facturación en el tramo final de la misma se traduce en una demanda de mayor formalidad en los demás eslabones intermedios.**

Evidentemente el costo bruto, y el probable resultado neto de las medidas de fomento, dependerán de cuáles de las medidas expuestas efectivamente se apliquen, y de las restricciones y parámetros con que se lo haga, como así también del mayor nivel de formalidad que en la realidad pueda alcanzarse.

En los apartados siguientes se va a efectuar una estimación relacionada a un conjunto **probable** de mecanismos aplicables para incentivar la bancarización de las transacciones finales, aplicables tanto a consumidores como a comerciantes y prestadores de servicios. La misma no tiene por objeto determinar un resultado final específico, sino mostrar un **procedimiento de análisis** que pueda ser aplicado en el caso que efectivamente se aplique alguno de los instrumentos expuestos en el presente estudio.

El ejemplo que se cuantificará contempla una **generalización de la devolución de IVA** a los consumos con medios electrónicos de pago para fomentar su uso entre los consumidores y una **aceleración en la posibilidad de cómputo a cuenta del impuesto al cheque** de manera tal que se reduzcan los costos para los vendedores de aceptar estos medios de pago.

4.2. Mecanismo de incentivo a los consumidores

Dentro del conjunto de mecanismos para incentivar a los consumidores a cancelar sus compras con medios de pago de fácil fiscalización, se opta por el de generalizar el sistema de devolución parcial de IVA a las operaciones canceladas mediante tarjeta de débito, crédito en un pago y sistemas de pago electrónico inmediato.

Los parámetros de aplicación del mecanismo, a partir del cual se efectuará la **estimación del costo fiscal** son los siguientes:

a) No se consideran en la estimación los consumos efectuados por los actuales beneficiarios de la devolución dispuesta por la Ley N° 27.253, dado que dicho costo fiscal ya está contemplado presupuestariamente.

b) El **beneficio** quedará **limitado a ciertos consumos**, excluyendo algunos que son de fácil fiscalización como ser pago de servicios públicos, compra de bienes registrables, servicios asociados a un inmueble, etc. y solamente comprenderá aquellos documentados con facturas tipo "A" o "C".

c) Los **porcentajes de devolución** que se proponen no será uniformes sino **decrecientes conforme el nivel general de ingresos del titular** del medio de pago.

d) Para el caso de jubilados y pensionados el esquema de devolución ejemplificado es el siguiente (a precios de 2018, actualizables para los siguientes años por algún parámetro vinculado a la inflación anual):

i) haberes comprendidos entre 1 y 1,5 veces el haber mínimo garantizado: 5% del monto de la compra con un tope mensual de \$ 400.

ii) haberes comprendidos entre 1,5 y 2 veces el haber mínimo garantizado: 3% con un tope mensual de \$ 400.

iii) haberes mayores a 2 veces el haber mínimo garantizado: 2% con un tope mensual de \$ 500.

e) También se propone que el mecanismo alcance los gastos de consumo efectuados por responsables del régimen simplificado, siempre que se encuentren al día con su obligación de pago del impuesto unificado, en base a los siguientes parámetros (a precios de 2018, actualizables para los siguientes años por algún parámetro vinculado a la inflación anual):

- i) inscriptos en categoría A: 7,5% del monto de la compra con un tope mensual de \$ 300.
- ii) inscriptos en categoría B: 5% con tope mensual de \$ 300.
- iii) inscriptos en categoría C: 3% con tope mensual de \$ 300.
- iv) inscriptos en resto de categorías: 2% con tope mensual de \$ 500.

f) Finalmente quedarían incluidos los empleados en relación de dependencia de la siguiente manera (a precios de 2018, actualizables para los siguientes años por algún parámetro vinculado a la inflación anual):

- i) remuneración bruta hasta un Salario Mínimo Vital y Móvil (SMVM): 7,5% del monto de la compra con un tope mensual de \$ 300.
- ii) remuneración bruta entre 1 y 1,5 veces el SMVM: 5% del monto de la compra con un tope mensual de \$ 300.
- iii) remuneración bruta entre 1,5 y 2 veces el SMVM: 3% con un tope mensual de \$ 300.
- iv) remuneración bruta mayor a 2 veces el SMVM: 2% con un tope mensual de \$ 500.

El costo total estimado ascendería a **alrededor de \$ 40.000 millones anuales**, lo que representa por ejemplo, aproximadamente un 4,2% del total de la recaudación estimada para el año 2018 correspondiente al impuesto al valor agregado.

4.3. Mecanismo de reducción de costos a los comerciantes y prestadores de servicios

Dentro del conjunto de propuestas destinadas a reducir el costo que para los contribuyentes implica la aceptación de los medios de pago electrónicos, existen algunos que no implican costo para el fisco ya que involucran relaciones entre particulares, como ser el caso de las comisiones de las empresas administradoras, y otras que simplemente generan demoras financieras en la precepción de los ingresos fiscal, como la rebaja de alícuotas de retención, lo cual tampoco genera un costo permanente para el fisco.

Por el contrario la decisión de avanzar en la posibilidad de cómputo a cuenta del impuesto a las ganancias del impuesto a los débitos y créditos bancarios su tiene un profundo impacto fiscal. Se recuerda que por lo dispuesto en la reforma fiscal aprobada en diciembre de 2017 se ha decidido avanzar gradualmente en este sentido, siendo el costo fiscal máximo estimado de esta disposición (que se verificaría si la totalidad de los contribuyentes puede utilizar el ciento por ciento del impuesto a cuenta del impuesto a las ganancias).

En el presente trabajo se ha presentado una propuesta destinada a acelerar en algunos casos específicos el esquema gradual, de manera tal que **el costo que se va a considerar es el incremental**, es decir aquél que representa una mayor resignación de ingresos fiscales. Debe remarcarse que **dicho costo será transitorio, toda vez que al quinto año se llega en ambos casos a la posibilidad de cómputo total a cuenta, desapareciendo así el diferencial entre ambas alternativas.**

Se recuerda que la posibilidad de costo incremental planteada abarca a medianas empresas *tramo 1*, empresas que inicien actividad, responsables del régimen simplificado y ventas efectuadas por medianas empresas *tramo 2* del rubro comercio y servicios, en el caso que las mismas sean canceladas con tarjetas de débito o medios electrónicos de pago.

El primer paso para efectuar la estimación del costo fue calcular cuál es la alícuota promedio del IDCB para el conjunto de la economía para lo cual se utilizaron datos del informe anual de recaudación de AFIP⁴, correspondiente al año 2017, habiéndose obtenido el siguiente resultado

El **costo fiscal transitorio** de la aceleración en el pago a cuenta propuesto, es el que se muestra en los siguientes cuadros, debiendo aclarar que en el caso de nuevos emprendimientos no existe un costo fiscal real, sino que el mismo es meramente *potencial*. Este costo *potencial* sería el menor incremento en la recaudación que se produciría en el caso que la totalidad de esos nuevos emprendimientos se pusiera en marcha, aún sin el incentivo.

⁴ Anuario de Estadísticas Tributarias 2017. Ministerio de Economía. Administración Federal de Ingresos Públicos – AFIP.

En el caso de los responsables del régimen simplificado, dado que la reforma fiscal no contempla que puedan computar el IDCB a cuenta de su obligación fiscal, la propuesta realizada implica un **costo tributario pleno**.

De manera agregada, la propuesta destinada a acelerar el esquema gradual de toma de IDCB a cuenta, presenta un **costo incremental** de \$2.021 millones anuales para los contribuyentes del régimen simplificado, más \$18.432 millones repartidos entre los años 2019 al 2021 para las Pyme de tramo 1 y de \$ 551 millones repartidos entre los años 2019 al 2021 para las de tramo 2. La suma de estas cifras, sin discriminar por en qué año se verifica (es decir consolidada) expresada en millones de \$ de 2018, permite establecer un costo fiscal de \$25.205 millones.

4.4. Compensación del Costo Fiscal a través de la mayor Formalización

Las propuestas de incentivos realizadas en esta sección, tienen un costo fiscal agregado de \$65.393 millones a precios de 2018 (\$40.188 millones por devoluciones de IVA y \$25.205 millones por aceleración de la toma a cuenta de IDCB).

En esta sección se analiza el grado en que el mencionado costo puede ser cubierto mediante el incremento de la recaudación proveniente de un posible mayor grado de formalización de la economía, producto del logro más o menos acabado de la difusión del uso y aceptación de medios de pago electrónico.

Para ello se utilizaron los siguientes supuestos:

- La reducción del uso de dinero en efectivo en las transacciones, asociada a la formalización de las transacciones por medios electrónicos institucionalizados (bancarios o no) da lugar a una reducción en las posibilidades de evasión.
- Se trabaja con una combinación de escenarios respecto a la bancarización y al vínculo entre reducción del uso de efectivo y evasión
 - AB: Bancarización elevada
 - BB: Bancarización baja
 - AF: aumento alto de la formalización
 - BF: baja respuesta de la formalización

- Los cuatro escenarios propuestos pueden traducirse en tres posibilidades de reducción de la tasa de incumplimiento:
 1. **ABAF**: se reducen las tasas de incumplimiento en un 50% (se reduce la evasión a la mitad) producto de una bancarización elevada con alto impacto en la formalización
 2. **BBAF- ABBF**: se reducen las tasas de incumplimiento en un 30% debido a la combinación ya sea de una baja bancarización con alto impacto en la reducción de la evasión, o de una baja respuesta de la formalización junto a un fuerte reemplazo del efectivo por otros medios de pago.
 3. **BBBF**: la tasa de incumplimiento resulta sólo un 10% más baja que la actual pues sólo se logran bajas tasas de reemplazo del efectivo por otros medios de pago en un contexto de baja respuesta de la tasa de evasión a dicha variable.

Se presentan los resultados tomando la recaudación presupuestada oficialmente para 2018 sólo de los principales impuestos que inciden en el comercio: IVA, a nivel nacional e Ingresos Brutos, a nivel provincial. El mensaje es que si el logro de aumentos en la recaudación de estos impuestos a través de una mayor formalización de la economía permitiera financiar el esfuerzo o costo fiscal de promover el uso de medios de pago electrónicos, estimado en las secciones anteriores; claramente habrá un incentivo para emprender estas actividades que no puede ser menos que reforzado en caso de que la formalización beneficie también a la recaudación de otros impuestos (como impuesto a las Ganancias, o los impuestos laborales en el contexto de un mayor “blanqueo” de las actividades).

La estrategia de estimación incluye el cálculo de la recaudación potencial de IVA e Ingresos Brutos que se hubiera alcanzado en cada uno de los escenarios planteados, tomando los porcentajes de incumplimiento promedio de cada instrumento según lo descrito en el capítulo 1 de este estudio: tasas de incumplimiento estimadas en 33% para el caso de IVA y en 25% para IIBB de la provincia de Córdoba.

En el caso del IVA, el escenario ABAF indicaría un potencial de aumento de la recaudación de \$215 mil millones (25%) respecto a lo presupuestado en 2018 por

este impuesto, un monto equivalente a 3,3 veces el costo estimado para las medidas propuestas. El incremento potencial del IVA sería de un 15% en el escenario intermedio, representando 2 veces el costo de las medidas de incentivo analizadas. Finalmente, en el escenario BBBF, la formalización conllevaría un aumento del 5% en la recaudación de IVA, que permitiría sumar recursos por cerca de \$43 mil millones, los cuales cubrirían sólo el 66% del costo de las medidas conjuntas de fomento a los medios de pago distintos del efectivo.

Precisamente, para lograr que los costos directos de las medidas de incentivos se recuperen en un 100% a partir del incremento en la recaudación de IVA fruto de un menor incumplimiento, se requeriría una reducción del 15% en la tasa de incumplimiento, es decir que la misma pase del 33% estimado actual a una del 28%, que es una tasa que no se presenta como inalcanzable.

CUADRO 3: Dimensiones de la reducción de la evasión. Escenarios. Por tipos de impuesto.

En % de incumplimiento, millones de \$ de 2018 y var. respecto a presupuesto 2018.

	2018 presupuesto		ABAF			BBAF- ABBF			BBBF		
	Incum plim.	Recaudación	Incum plim.	Recaudación	var. \$	Incum lim.	Recaudación	var. \$	Incum plim.	Recaudación	var. \$
IVA	33%	\$ 871.642	17%	\$ 1.086.300	\$ 214.658	23%	\$ 1.000.437	\$ 128.795	30%	\$ 914.574	\$ 42.932
Ingresos Brutos (Córdoba)	25%	\$ 36.421	13%	\$ 42.491	\$ 6.070	18%	\$ 40.063	\$ 3.642	23%	\$ 37.635	\$ 1.214

Fuente: elaboración propia con datos de AFIP, Ministerio de Hacienda de la Nación, Ministerio de Finanzas de Córdoba y Rentas de la Provincia de Córdoba.

Para el principal impuesto provincial, es decir Ingresos Brutos, se toma el caso de la provincia de Córdoba, donde la recaudación efectiva se estima un 25% por debajo de la potencial por causa de la evasión. En este caso, si la evasión fuera altamente sensible al uso del efectivo en las transacciones, una modificación en este último podría llevar a una mejora en la recaudación que permitiría incrementar la misma en

\$6 mil millones en el escenario más optimista, y en \$1,2 mil millones en el de menor aumento del cumplimiento tributario por mayor formalización.

CUADRO 4: Dimensiones de la reducción de la evasión. Efectos directos e indirectos sobre la Provincia de Córdoba. Escenarios. En millones de \$ de 2018 y var. respecto a presupuesto 2018.

	2018 presupuesto	ABAF		BBAF- ABBF		BBBF	
	Recaudación	Recaudación	var. \$	Recaudación	var. \$	Recaudación	var. \$
Ingresos Córdoba	\$ 76.528	\$ 92.475	\$ 15.947	\$ 86.096	\$ 9.568	\$ 79.717	\$ 3.189
<i>Ingresos Brutos</i>	\$ 36.421	\$ 42.491	\$ 6.070	\$ 40.063	\$ 3.642	\$ 37.635	\$ 1.214
<i>Coparticipación IVA</i>	\$ 40.107	\$ 49.984	\$ 9.877	\$ 46.033	\$ 5.926	\$ 42.082	\$ 1.975

Fuente: elaboración propia con datos de AFIP, Ministerio de Hacienda de la Nación, Ministerio de Finanzas de Córdoba y Rentas de la Provincia de Córdoba

El mensaje de política de estos resultados es que se presenta una oportunidad de posible reducción de la carga tributaria legal sobre una base imponible potencialmente creciente, que permita a la vez mantener relativamente sin cambios la recaudación y reducir la carga fiscal sobre los agentes económicos que operan en la formalidad.

5. CONCLUSIÓN

En la hacienda pública aplicada, se le otorga elevada importancia a la eficiencia en la recaudación y el gasto públicos. Por el lado de los ingresos impositivos, uno de los aspectos más relevantes es el grado de evasión fiscal existente en la economía y su combate. Claramente, se está frente a un problema endógeno de la economía, que requiere de un programa de políticas tributarias elaborado con un conocimiento de la problemática lo más detallado posible, inscripto en un contexto económico actual que aproveche los desarrollos organizacionales y tecnológicos recientes.

En este estudio se planteó que los sistemas de administración tributaria son beneficiarios indirectos de la bancarización, ya que la generalización de las transacciones efectuadas a través de los diversos instrumentos bancarios y financieros le brinda a los fiscos nacionales y provinciales información que facilita los procesos de verificación globales y particulares y en consecuencia genera una fuerte presión hacia la formalización de las mismas por parte de los contribuyentes

La experiencia internacional y los estudios que se analizaron permitieron poner una dimensión a la relación antedicha, resaltando la importancia de que Estado en sus distintos niveles de gobierno apoye con medidas de política o administración tributaria los diversos instrumentos financieros, existentes o a desarrollar, que fomenten la bancarización directa o indirecta de la mayor parte de los agentes económicos.

En este capítulo se analizaron dos medidas concretas de fomento a la utilización de medios de pago alternativos al dinero en efectivo, en el entendimiento de que la generalización en el uso de los mismos es capaz de generar un entorno de intercambios económicos de mayor formalización y posibilidades de fiscalización que tengan como resultado final una reducción en los niveles de cumplimiento. Claramente, estas medidas importan un costo, parte del cual se propone sea afrontado desde el sector público. Pero también resulta evidente que si la formalización reduce la evasión, todos o parte de estos costos son susceptibles de

ser recuperados por vía de un mayor cumplimiento tributario, dada la misma base imponible potencial.

Desde una óptica provincial, la estrategia emprendida a nivel global resultaría más beneficiosa que una sólo llevada a cabo en cada jurisdicción de manera separada, aun cuando la misma pudiera generar también cierto efecto contagio sobre la formalización de las transacciones gravadas con impuestos nacionales dentro de la región.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AFIP (2017) “AFIP rinde cuentas 2016”.

AFIP (2018) “Anuario de estadísticas tributarias 2017”.

Aker, Jenny, Rachid Boumnijel, Amanda McClelland y Niall Tierney (2011), “Zap It to Me: The ShortTerm Effects of a Mobile Cash Transfer Program”, Working Paper n.º 263, Washington, DC, Centro para el Desarrollo Mundial.

Alianza para la Inclusión Financiera (2013), “Putting Financial Inclusion on the Global Map. The 2013 Maya Declaration Progress Report”. Bangkok, AFI.

Allingham, M. y Sandmo A. (1972). Income tax evasion: A theoretical analysis, “Journal of Public Economics” 1972, 1, pp. 323–338.

Americas Market Intelligence (2016). Payments in Latin America: Under Digital Transformation. A payments industry whitepaper by Americas Market Intelligence. October 2016.

Anastasi A., Blanco E., Elosegui P. y Sangiácomo, M. (2006): “La bancarización y los determinantes de la disponibilidad de servicios bancarios en Argentina”. Banco Central de la República Argentina. Documentos de Trabajo 2006 | 15.

Angelucci, Manuela, Dean Karlan y Jonathan Zinman (2013), “Win Some Lose Some? Evidence from a Randomized Microcredit Program Placement Experiment by Compartamos Banco”, NBER Working Papers 19119, Cambridge, Mass., National Bureau of Economic Research, mayo.

Arango-Arango, C. A., Suárez-Ariza, N. F., & Garrido-Mejía, S. H. (2017). ¿Cómo pagan los colombianos y por qué?. Banco de la República de Colombia Documentos de trabajo.

Arbeláez, M. A., Meléndez, M., & Zuluaga, S. (2006). Medios de pago electrónicos en Colombia: Evolución y perspectivas.

Argañaraz et al (2004) La verdadera presión tributaria en Argentina. IERAL. Septiembre de 2004.

Attanasio, Orazio, Britta Augsburg, Ralph de Haas, Emla Fitzsimons y Heike Harmgart (2011), "Group Lending or Individual Lending? Evidence from a Randomised Field Experiment in Mongolia", Working Paper W11/20, Londres, Institute for Fiscal Studies.

B. Beck, Thorsten, Asli Demirgüç-Kunt y Ross Levine (2007), "Finance, Inequality, and the Poor", *Journal of Economic Growth* 12(1): 27–49.

Banco Interamericano de Desarrollo (2016). "Ahorrar para desarrollarse: cómo América Latina y el Caribe puede ahorrar más y mejor". Eduardo Cavallo (edit.) y Tomás Serebrisky (edit.)

Banco Mundial (2012a), base de datos Global Findex del Banco Mundial.

Banco Mundial (2012b), Informe sobre el desarrollo mundial 2013, sobre el empleo, Washington, DC, Banco Mundial.

Banco Mundial (2013), base de datos sobre estrategias de inclusión financiera.

Banco Mundial. Data Bank. G20 Financial Inclusion Indicators. Disponible en: <http://databank.worldbank.org/data/reports.aspx?source=g20-basic-set-of-financial-inclusion-indicators>

Banerjee, Abhijit V. (2013), "Microcredit under the Microscope: What Have We Learned in the Past Two Decades, and What Do We Need to Know?", *Annual Review of Economics*, 5: 487–519.

Banerjee, Abhijit V. y Esther Duflo (2011), *Poor Economics*. Nueva York, Perseus Books.

Barrett, Christopher y Michael Carter (2010), "The Power and Pitfalls of Experiments in Development Economics. Some Non-random Reflections", *Applied Economic Perspectives and Policy*, Vol. 32, n.º 4, 515–48.

Batista, Cátia y Pedro C. Vicente (2012). "Introducing Mobile Money in Rural Mozambique: Evidence from a Field Experiment", Universidade Nova de Lisboa, mimeografía, versión preliminar, octubre.

Bauchet, Jonathan, Cristobal Marshall, Laura Starita, Jeanette Thomas y Anna Yalouris (2011), "Latest Findings from Randomized Evaluations of Microfinance",

Foro 2, Washington, DC, CGAP, Financial Access Initiative, Innovations for Poverty Action y Abdul Latif Jameel Poverty Action Lab.

BCRA (2016) “Objetivos y planes respecto del desarrollo de la política monetaria, cambiaria, financiera y crediticia para el año 2017”.

BCRA (2017) “Informe Anual al Honorable Congreso de la Nación Argentina”.

BCRA (2017) “Medidas adoptadas. Diciembre 2015 – Diciembre 2016”.

Better Than Cash Alliance (2017). Building Inclusive Digital Payments Ecosystems: Guidance Note for Governments. A report by the Better Than Cash Alliance for the G20 Global Partnership for Financial Inclusion Prepared for the German G20 Presidency. May, 2017

Boyd, C. y Ú. Aldana. 2015. “Evaluación del Programa ‘Promoción del ahorro en familias JUNTOS’”. Documento. Instituto de Estudios Peruanos, Lima.

Bruhn, Miriam e Inessa Love (2013), “The Economic Impact of Expanding Access to Finance in Mexico”, en Robert Cull, Asli Demirgüç-Kunt y Jonathan Morduch, eds., Banking the World: Empirical Foundations of Financial Inclusion, Cambridge, Mass., Massachusetts Institute of Technology Press, pp. 137–56.

Brune, Lasse, Xavier Giné, Jessica Goldberg y Dean Yang (2013), “Commitments to Save: A Field Experiment in Rural Malawi”, http://econweb.umd.edu/~goldberg/docs/bgggy_mwisavings.pdf.

Burgess, Robin y Rohini Pande (2005), “Do Rural Banks Matter? Evidence from the Indian Social Banking Experiment”, American Economic Review, vol. 95, n.º 3: 780–95.

Capgemini and BNP Paribas (2017). World Payments Report 2017.

Castro Núñez, G. (2013): “El Mejoramiento Continuo y la Incidencia en la Captación de Clientes” Universidad Técnica de Ambato. Facultad De Ciencias Administrativas.

Cecchetti, Stephen G. y Enisse Kharroubi (2012), “Reassessing the Impact of Finance on Growth”, Working Paper n.º 381, Basilea, Banco de Pagos Internacionales, julio.

Central Bank of Nigeria. Banking and Payments System Department. (2014).

CFI (2012): Estimación de la evasión del impuesto sobre los ingresos brutos. Disponible en: <http://biblioteca.cfi.org.ar/documento/estimacion-de-la-evasion-del-impuesto-sobre-los-ingresos-brutos-provincia-de-cordoba/>

Chakravorti, S., & McHugh, T. (2002). Why do we use so many checks?.

Clarke, George R. G., L. Colin Xu y Heng-fu Zou (2006), "Finance and Inequality: What Do the Data Tell Us?", *Southern Economic Journal* 72 (3): 578–96.

Cole, Shawn, Xavier Giné, Jeremy Tobacman, Petia Topalova, Robert Townsend y James Vickery (2013), "Barriers to Household Risk Management: Evidence from India", *American Economic Journal—Applied Economics*, 5 (1): 104–35.

Collins, Daryl, Jonathan Morduch, Stuart Rutherford y Orlanda Ruthven (2009), *Portfolios of the Poor: How the World's Poor Live on \$2 a Day*, Princeton, N.J., Princeton University Press.

Crépon, Bruno, Florencia Devoto, Esther Duflo y William Parienté (2011), "Impact of Microcredit in Rural Areas of Morocco: Evidence from a Randomized Evaluation", Working Paper, Cambridge, Mass., Massachusetts Institute of Technology, marzo.

Cricco, M. (2017). Estructura tarifaria del mercado de pagos electrónicos en el Uruguay y otros países de América del Sur.

Cull, Robert, Tilman Ehrbeck y Nina Holle (2011), "Microcredit in Theory and Practice: Using Randomized Credit Scoring for Impact Evaluation", *Science*, 332:1278–84.

Cull, Robert, Tilman Ehrbeck y Nina Holle (2013) (versión actualizada), "The Miracle of Microfinance? Evidence from a Randomized Evaluation", NBER Working Paper n.º 18950, Cambridge, Mass., National Bureau of Economic Research, mayo.

Cull, Robert, Tilman Ehrbeck y Nina Holle (2013b), "Why Don't the Poor Save More? Evidence from Health Savings Experiments", *The American Economic Review*, 103 (4): 1138–71.

Cull, Robert, Tilman Ehrbeck y Nina Holle (2014), "La inclusión financiera y el desarrollo: Pruebas recientes de su impacto", *Enfoques* n.º 92, Washington, DC: CGAP.

Demetriades, P. O. y S. H. Law (2006), "Finance, Institutions and Economic Development", *International Journal of Finance and Economics*, 11(3): 245–60.

Demirgüç-Kunt, Asli y Leora Klapper (2012), "Measuring Financial Inclusion: The Global Findex Database", *World Bank Policy Research Paper 6025*, Washington, DC, Banco Mundial, abril.

Dirección General de Rentas – Ministerio de Finanzas. Gobierno de la Provincia de Córdoba.

Dupas, Pascaline y Jonathan Robinson (2013a), "Savings Constraints and Microenterprise Development: Evidence from a Field Experiment in Kenya", *American Economic Journal—Applied Economics*, 5 (1): 163–92.

FELABAN (2016) "El informe de inclusión financiera".

FELABAN (2017) "Reducción del efectivo: Tendencias, hechos estilizados en América Latina y experiencias internacionales".

Fondo Monetario Internacional. Financial Access Survey. Disponible en: <http://data.imf.org/?sk=E5DCAB7E-A5CA-4892-A6EA-598B5463A34C>

García, N.; Grifoni, A.; López, J y D.Mejía (2013). La educación financiera en América Latina y el Caribe. Situación actual y perspectivas. Serie Políticas Públicas y Transformación Productiva N° 12 / 2013. Corporación Andina de Fomento.

Han, Rui y Martin Melecky (2013), "Financial Inclusion for Financial Stability: Access to Bank Deposits and the Growth of Deposits in the Global Financial Crisis", Washington, DC, Banco Mundial, <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/16010>

Harper, I., Simes, R., & Malam, C. (2006). The development of electronic payments systems. In *The Economics of Online Markets and ICT Networks* (pp. 25-40). Physica-Verlag HD.

Immordino, G., & Russo, F. F. (2016). Cashless Payments and Tax Evasion(No. 445). Centre for Studies in Economics and Finance (CSEF), University of Naples, Italy.

Información Legislativa y Documental (Infoleg) – Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Presidencia de la Nación.

INNOVALUE (2016). Construyendo sobre bases sólidas: un camino para el avance de los pagos de gobierno a nivel subnacional en el Perú. Better than cash Alliance. Diagnóstico de país.

Jack, William y Tavneet Suri (2014), "Risk Sharing and Transactions Costs: Evidence from Kenya's Mobile Money Revolution", *American Economic Review*, 104(1): 183–223.

Jahan, Sarwat y Brad McDonald (2011), "A Bigger Slice of a Growing Pie", *Finance and Development*, 66, septiembre, Washington, DC, Fondo Monetario Internacional.

Janzen, Sarah A. y Michael R. Carter (2013), "After the Drought: The Impact of Microinsurance on Consumption Smoothing and Asset Protection", NBER Working Paper n.º 19702, Cambridge, Mass., National Bureau of Economic Research, diciembre.

Karlan, Dean y Jonathan Zinman (2010), "Expanding Credit Access: Using Randomized Supply Decisions to Estimate the Impacts", *Review of Financial Studies*, 23: 433–64.

Karlan, Dean, Isaac Osei-Akoto, Robert Osei y Chris Udry (2014), "Agricultural Decisions after Relaxing Credit and Risk Constraints", *Quarterly Journal of Economics*.

Levine, Ross (2005), "Finance and Growth: Theory and Evidence", en Philippe Aghion y Steven Durlauf, eds., *Handbook of Economic Growth*, primera edición, vol. 1, Amsterdam, Elsevier.

Loayza, Norman V. y Romain Ranciere (2006) "Financial Development, Financial Fragility, and Growth", *Journal of Money, Credit, and Banking*, 38(4): 1051–76.

Mankiw, Gregory y Laurence M. Ball (2011), *Macroeconomics and the Financial System*, Nueva York, Worth Publishers.

Mantel, B. (2000). Why don't consumers use electronic banking products? towards a theory of obstacles, incentives, and opportunities.

Martínez, J. M. D. (2011). Educación financiera para los jóvenes: balance de una experiencia. *eXtoikos*, (2), 103-105.

MasterCard, (2014) "Evaluación del costo social del efectivo".

Matul, Michal, Aparna Dalal, Ombeline De Bock y Wouter Gelade (2013), "Why People Do Not Buy Insurance and What Can We Do about It", Microinsurance Paper n.º 20, Ginebra, OIT, febrero.

Medina Castillo, V. E. (2016). Incentivos tributarios para asociación de comerciantes minoristas La Bahía que realicen transacciones a través del dinero electrónico.

Mejía, D., & Rodríguez, G. (2016). Determinantes socioeconómicos de la educación financiera. Evidencia para Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú. Serie de Políticas Públicas y Transformación Productiva; N° 23 / 2016, Bogotá: CAF.

Merton, Robert C. y Zvi Bodie (1995), "A Conceptual Framework for Analyzing the Financial Environment", en D. B. Crane y otros, eds, *The Global Financial System: A Functional Perspective*, Boston, Mass., Harvard Business School Press, 3–31.

Nuevo Dinero 2017 en La Rural. Conferencia de Alberto Abad, Titular de la AFIP. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=8877gsmfDFo&t=58s>.

Nuevo Dinero 2017 en La Rural. Conferencia de Lucas Llach, Vicepresidente del BCRA. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=LX3WZ1QUTRw&t=72s>

Núñez Méndez, J., N. Salazar, L. Cuesta, C. Castañeda, G. Rivas y J. Castillo. 2012. "Primer seguimiento de la evaluación de impacto del piloto del Programa de Promoción de la Cultura del Ahorro." Informe. Fedesarrollo, Bogotá.

Okoye, E. I., & Avwokeni, A. J. (2014). Cashless Economy, Tax Evasion and the Behaviour of Self-Employed and Professionals in Nigeria. *ICAN Journal of Accounting & Finance*, 3(1), 80–87.

Olloqui F., Andrade G. y Herrera D. (2015). "Inclusión financiera en América Latina y el Caribe. Coyuntura actual y desafíos para los próximos años". Documento para discusión N° IDB-DP-385. Banco Interamericano de Desarrollo.

Pacheco, L., & Rojas-Suarez, L. (2017). Un índice de prácticas regulatorias para la Inclusión Financiera en América Latina (No. 17/16).

Roa, M. J. (2013). Inclusión financiera en América Latina y el Caribe: acceso, uso y calidad. Boletín.

Rogoff, K. (1998). Blessing or curse? Foreign and underground demand for euro notes. *Economic Policy*, 13(26), 262-303.

- Rogoff, K. (2015). Costs and benefits to phasing out paper currency. NBER Macroeconomics Annual, 29(1), 445-456.
- Rogoff, K. (2016). The Curse of Cash. Princeton, Princeton University Press, 2016.
- Rousseau, P. y P. Wachtel (2002), "Inflation Thresholds and the Finance-Growth Nexus", Journal of International Money and Finance, 21(6): 777–93.
- Roy, S. (2015). Overview of Electronic Payment System: A Special Reference to India. In Handbook of Research on Cultural and Economic Impacts of the Information Society (pp. 391-418). IGI Global.
- Roy, S., & Sinha, I. (2014). Determinants of customers' acceptance of electronic payment system in Indian banking sector—a study. International Journal of Scientific and Engineering Research, 5(1), 177-87.
- Ruiz, Claudia (2013), "From Pawn Shops to Banks. The Impact of Formal Credit on Informal Households", World Bank Policy Research Working Paper 6634, Washington, DC, Banco Mundial.
- Salim, J. y D'Angela (2007b), Estimación de la Informalidad Laboral. Años 2003 a 2006, Dirección de Estudios – AFIP.
- Salim, J. y D'Angela, W. (2007a), "Estimación del incumplimiento en el IVA. Año 2006", Dirección de Estudios – AFIP.
- Sanguinetti, P., Arreaza, A., Rodríguez, P., Álvarez, F., Ortega, D., & Penfold, M. (2011). RED 2011: Servicios financieros para el desarrollo. Promoviendo el acceso en América Latina (Reporte de Economía y Desarrollo (RED)).
- Schneider, F. (2017). Restricting or Abolishing Cash: An Effective Instrument for Fighting the Shadow Economy, Crime and Terrorism?.
- Serrano, S. P. M., & Puentes, J. T. Incentivos fiscales a la bancarización en Latinoamérica. de Investigaciones.
- Sujith, T. S., & Julie, C. D. (2017). Opportunities and Challenges of E-Payment System in India. International Journal of Scientific Research and Management, 5(9), 6935-6943.

Trivelli, C., J. Montenegro y M. C. Gutiérrez. 2011. "Un año ahorrando: primeros resultados del programa piloto 'Promoción del Ahorro en Familias JUNTOS'." Documento de trabajo no. 159. Instituto de Estudios Peruanos, Lima.

Tuesta, D., Sorensen, G., Haring, A., & Cámara, N. (2015). Inclusión financiera y sus determinantes: el caso argentino (No. 1504).

Von Kalckreuth, U., Schmidt, T., & Stix, H. (2009). Choosing and using payment instruments: evidence from German microdata.

Zahler, R. (2008). Bancarización privada en Chile. CEPAL.