



Universidad de Buenos Aires
Facultad de Ciencias Económicas

CEAT



Centro de Estudios en Administración Tributaria

Investigación y capacitación aplicadas a los Ingresos Públicos

Consideraciones para el análisis de la evolución de la recaudación del IVA

Recaudación “operativa”

Mag. Gabriel Bordignon

Consideraciones para el análisis de la evolución de la recaudación del IVA

Mag. Gabriel Bordignon ¹

- *Introducción*

Las administraciones tributarias nacionales suelen establecer como uno de sus principales objetivos estratégicos lograr una reducción de la evasión en el impuesto al valor agregado, para lo cual en ocasiones fijan metas de reducción gradual de determinada cantidad de puntos porcentuales en un lapso preestablecido de años de gestión.

Conforme manifiestan habitualmente sus responsables, se pone el foco sobre este impuesto en el entendimiento que una mejora en términos reales de la recaudación del mismo debido a su naturaleza y a la materia gravada, produce un efecto cascada sobre la recaudación del resto de los impuestos y regímenes.

Con el fin de monitorear el cumplimiento de este objetivo por parte de cada una de sus unidades regionales operativas, normalmente se establece como meta un determinado monto adicional a obtener de ingresos bancarios por efecto de las cancelaciones en efectivo realizadas por los contribuyentes, a partir de la mayor o menor efectividad de una serie de acciones de control y de fiscalización definidas regional y centralizadamente, orientadas todas ellas a lograr la disminución de la evasión en el IVA.

Si bien se comparte que en el mediano y largo plazo este tipo de acciones deberían tener un efecto concreto sobre los pagos bancarios directos, debido a la naturaleza y complejidad de los procesos de administración tributaria, donde generalmente -como por ejemplo es el caso de Argentina- entre el impuesto determinado que surge como diferencia de los importes primarios declarados como débitos y créditos fiscales en el impuesto para un determinado periodo y los montos efectivamente ingresados en forma bancaria en concepto de saldos de la declaración jurada, impactan una gran cantidad de conceptos, instrumentos y/o transacciones, en el corto plazo podría resultar inadecuado y hasta distorsivo monitorear el cumplimiento del objetivo estratégico utilizando únicamente el parámetro de medida mencionado.

- *Análisis de algunos escenarios posibles*

Imaginemos una administración tributaria con 5 unidades operativas regionales (UOR) para las cuáles resulta necesario monitorear su efectividad en la reducción de la brecha de evasión en el IVA, con los siguientes resultados alcanzados en determinado periodo mensual:

¹ Magíster en Dirección Estratégica de la Información por la Universidad Argentina de la Empresa, UADE Business School. Contador Público y Licenciado en Administración, Universidad Nacional de Luján - UNLU. Obtuvo un Posgrado en Planeamiento y Administración Estratégica en la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires - FCE UBA y un Diplomado en Gestión de la Calidad en el Instituto Tecnológico de Buenos Aires - ITBA. Se ha desempeñado en diferentes posiciones directivas en la Administración Federal de Ingresos Públicos de Argentina - AFIP, en las áreas de Planificación Estratégica, Procesos de Recaudación y Operaciones con Instituciones de la Seguridad Social, dirigiendo distintos procesos de gestión y liderando equipos de trabajo que llevaron adelante numerosos proyectos. Evaluador del Premio Nacional a la Calidad de la República Argentina. Consultor internacional. Investigador del Centro de Estudios en Administración Tributaria - CEAT, de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires - FCE UBA.

Unidad Operativa Regional (UOR)	Meta de cancelaciones bancarias a ingresar en el mes	Cancelaciones bancarias ingresadas en el mes	Cumplimiento de la meta
A	\$ 100	\$ 105	105,0%
B	\$ 120	\$ 114	95,0%
C	\$ 85	\$ 88	103,5%
D	\$ 115	\$ 109	94,8%
E	\$ 100	\$ 70	70,0%

Tabla 1

Bajo la premisa de monitorear únicamente la evolución de los pagos bancarios directos realizados por los contribuyentes en el periodo y asumiendo una correcta determinación de las metas, resulta claro que la UOR “A” ha logrado la mejor performance, en tanto que la UOR “E” ha tenido un resultado totalmente insatisfactorio.

Explorando con mayor detalle la situación, se observa que no fue tenida aún en cuenta en el análisis la posibilidad que le brinda esta administración tributaria a los contribuyentes de cancelar sus saldos con planes de financiamiento en cuotas. Incorporando esta variable los resultados son los siguientes:

Unidad Operativa Regional (UOR)	Meta de cancelaciones bancarias a ingresar en el mes	Cancelaciones bancarias ingresadas en el mes	Cancelaciones mediante cuotas de planes de financiamiento	Cumplimiento de la meta
A	\$ 100	\$ 105	\$ 0	105,0%
B	\$ 120	\$ 114	\$ 10	103,3%
C	\$ 85	\$ 88	\$ 5	109,4%
D	\$ 115	\$ 109	\$ 15	107,8%
E	\$ 100	\$ 70	\$ 3	73,0%

Tabla 2

Un nuevo análisis de los resultados contemplando los montos ingresados en el periodo en concepto de cuotas de saldos financiados del IVA, arroja que la UOR con mejor performance es ahora la “C”, no observándose cambios significativos respecto a la situación de la UOR “E”.

Las metas de recaudación de un impuesto normalmente son fijadas con un significativo peso específico en su composición de la recaudación históricamente alcanzada, tanto del mismo mes del año anterior como de los meses precedentes, por lo que por ejemplo si en dichos periodos el contribuyente abonó sus obligaciones de pago en efectivo y en el periodo bajo análisis se financia con un plan facilitado por la misma administración, se produce un doble perjuicio para la UOR: la meta se encuentra sobreestimada por no poder prever el cambio de modalidad de pago y el cumplimiento subestimado, por no considerarse la cancelación no bancaria realizada por el contribuyente, ni en el momento de presentación del plan, ni cuando procede a abonar las respectivas mensualidades.

Ahora bien, conforme el marco normativo aplicable a la relación Fisco-Contribuyente, existe también la posibilidad en esta administración tributaria de cancelar los saldos deudores en el IVA que se generaron como consecuencia del plan de acción desarrollado para disminuir la evasión en el impuesto, mediante la aplicación hasta su agotamiento de saldos a favor -técnicos y/o de libre disponibilidad- preexistentes en el mismo gravamen o en otros impuestos o regímenes, utilizando para ello, por ejemplo, el instrumento denominado compensación el que incluso -ante la presencia de determinadas condiciones- es aplicado en forma automática por la misma administración.

Al sumar esta variable al análisis se observan los siguientes resultados:

Unidad Operativa Regional (UOR)	Meta de cancelaciones bancarias a ingresar en el mes	Cancelaciones bancarias ingresadas en el mes	Cancelaciones mediante planes de financiamiento	Cumplimiento ajustado de la meta	Cancelaciones mediante compensaciones
A	\$ 100	\$ 105	\$0	105,0%	\$10
B	\$ 120	\$ 114	\$10	103,3%	\$6
C	\$ 85	\$ 88	\$5	109,4%	\$3
D	\$ 115	\$ 109	\$15	107,8%	\$18
E	\$ 100	\$ 70	\$3	73,0%	\$5

Tabla 3

Debido a que la meta establecida consideró solo los pagos bancarios, este tipo de cancelaciones que podríamos denominar “no bancarias” (de las cuales existen otras variantes como bonos, transferencias de saldos, daciones en pago, etc.) no corresponderían ser consideradas en la misma.

No obstante ello, nos podríamos preguntar si ante este nuevo escenario la UOR “C” continúa siendo la que obtuvo la mejor performance, dado que los \$18 obtenidos mediante compensaciones por la UOR “D”, si bien no constituyeron un ingreso efectivo de dinero en el periodo, posiblemente facilitarán que ello suceda en los futuros periodos mensuales, debido a que el agotamiento o la disminución del stock de saldos a favor de los contribuyentes, redundará en que deban comenzar a cancelar mediante pagos bancarios o adhiriendo a planes de pago, sus próximas obligaciones a vencer vinculadas al impuesto.

En el mismo sentido, un análisis de carácter integral podría además considerar que pasa si se incorpora también la variable morosidad:

Unidad Operativa Regional (UOR)	Meta de cancelaciones bancarias a ingresar en el mes	Cancelaciones bancarias ingresadas en el mes	Cancelaciones mediante planes de financiamiento	Cumplimiento ajustado de la meta	Cancelaciones mediante compensaciones	Saldos adeudados del periodo
A	\$ 100	\$ 105	\$0	105,0%	\$10	\$3
B	\$ 120	\$ 114	\$10	103,3%	\$6	\$10
C	\$ 85	\$ 88	\$5	109,4%	\$3	\$3
D	\$ 115	\$ 109	\$15	107,8%	\$18	\$1
E	\$ 100	\$ 70	\$3	73,0%	\$5	\$45

Tabla 4

A partir de la incorporación de esta nueva variable, la performance de la UOR “E” no pareciera ahora tan negativa. En el caso de concretarse durante los próximos periodos el efectivo cobro de los \$45 de deuda generada durante el periodo bajo análisis, cuya declaración fue lograda a partir de una serie de acciones innovadoras definidas e implementadas en el marco del programa de reducción de la brecha de evasión en el IVA, probablemente un observador podría concluir que la UOR “E” y no la UOR “A” como surgía de limitar el análisis al primer escenario (Tabla 1) ha sido la que en definitiva obtuvo la mejor performance durante el lapso de tiempo considerado.

- *La importancia de los débitos y créditos fiscales*

La lógica de autodeterminación del impuesto al valor agregado conlleva necesariamente a la conveniencia de focalizar el análisis en los montos declarados por los contribuyentes en cada periodo bajo análisis en concepto de débito y crédito fiscal y de diferencia entre ellos, a la que podríamos denominar impuesto determinado “bruto”.

Cualquier modificación o no de determinada conducta fiscal de un contribuyente sospechado de incurrir en prácticas de evasión del impuesto al valor agregado, va a ser naturalmente advertida en primera medida a partir de la comparación interanual y del análisis de la evolución mensual de los conceptos mencionados.

Es decir, si como consecuencia de las distintas acciones planificadas y ejecutadas en el marco del programa “antievación” se logró o no un impacto positivo para la administración al momento de la declaración del periodo en curso o, mejor aún, en la rectificación de los montos ya declarados en periodos ya vencidos, tal impacto siempre se verá reflejado antes que en ningún otro lugar en la propia declaración jurada presentada por el contribuyente y, lógicamente, en el resultado de la agregación de las mismas para cada UOR y para la administración en su conjunto.

Entre esta determinación primaria surgida de la declaración jurada del impuesto a lo efectivamente ingresado como pagos bancarios por los contribuyentes -como ya hemos visto de manera simplificada- existe una gran cantidad de conceptos, instrumentos y/o transacciones que distorsionarán indefectiblemente las conclusiones de cualquier análisis de *performance* que no tome como base, el monitoreo de los posibles cambios logrados en la cuantía de los montos declarados como débitos y créditos fiscales. Mayor será la distorsión cuanto mas corto resulte el periodo temporal bajo análisis.

Volviendo a los escenarios desarrollados, resulta altamente factible que la performance alcanzada por la UOR “E” conforme la Tabla 4, tenga su origen en haber logrado que sus contribuyentes modifiquen positivamente su conducta fiscal y consignen en sus declaraciones un importe significativamente mayor en concepto de impuesto determinado “bruto”, lo cual debiera ser en definitiva el objetivo principal de cualquier programa “antievación” en el IVA.

- *Conclusiones*

La medición de la evolución de la recaudación bancaria y del cumplimiento de metas vinculadas a la misma, es un instrumento necesario aunque insuficiente para el monitoreo de cualquier programa que tenga como objetivo reducir la evasión en el impuesto al valor agregado.

Si bien el establecimiento de metas de recaudación bancaria es una herramienta que cuenta con características que facilitan su implantación rápida, su utilización como unidad de medida excluyente no se condice con el objetivo general planteado en un programa de reducción de la evasión en el impuesto al valor agregado. Centrar el análisis de *performance* de unidades operativas únicamente en este indicador, puede inducir a generar conclusiones apresuradas e inadecuadas con el consiguiente efecto negativo en la toma de decisiones relacionadas con el control y la gestión operativa del impuesto, tanto a nivel de la administración central como de las unidades operativas.

Un sistema de información destinado a medir la evolución de la recaudación del IVA y a monitorear el grado de evasión en el impuesto, debiera partir de analizar los cambios en el impuesto determinado “bruto”, entendido como la diferencia entre el débito y el crédito fiscal informados por los contribuyentes en sus declaraciones, de manera de conocer la evolución de la situación económica de su explotación.

Asimismo, su alcance debiera extenderse incorporando los datos agregados necesarios que permitan analizar al efecto de posibles maniobras fraudulentas destinadas a erosionar la base imponible, como por ejemplo la generación de créditos fiscales apócrifos a partir de la facturación formalmente correcta de operaciones inexistentes, o a disminuir el saldo a pagar del impuesto, mediante la utilización impropia de computables.

En el mismo sentido, este sistema de información debiera considerar tanto para la fijación de las metas como para su seguimiento, los montos correspondientes al impuesto abonados mediante los diferentes planes de financiación ofrecidos por la administración, la totalidad de las cancelaciones denominadas no bancarias y los montos de deuda generados durante cada periodo.

En definitiva, se trata de lograr un sistema de información que no se limite a monitorear únicamente la lógica y necesaria faceta financiera de la recaudación del IVA, ampliando su alcance a los restantes aspectos mencionados, los que considerados en conjunto darían lugar al concepto que podríamos denominar *recaudación operativa* del impuesto.