

**Programa de Análisis de Brechas Tributarias  
en la Administración de Ingresos Públicos:  
Modelo y metodología para la estimación  
de la brecha tributaria en relación con el  
Impuesto al Valor Agregado**

**Eric Hutton**

*Departamento de Finanzas Públicas*



FONDO MONETARIO INTERNACIONAL

Departamento de Finanzas Públicas

**Programa de Análisis de Brechas Tributarias  
en la Administración de Ingresos Públicos:  
Modelo y metodología para la estimación  
de la brecha tributaria en relación con el  
Impuesto al Valor Agregado**

Elaborado por Eric Hutton

Distribución autorizada por Vitor Gaspar

Marzo de 2017

DESCARGO DE RESPONSABILIDAD: La presente Nota Técnica de Orientación no debe considerarse representativa de la opinión del FMI. Las opiniones expresadas en esta Nota son las de los autores y no necesariamente representan las del Directorio Ejecutivo o la gerencia del FMI.

Números de clasificación JEL:	H20, H21, H25, H26, H30
Palabras clave:	Administración tributaria; cumplimiento tributario; impuesto al valor agregado; brecha tributaria; elusión fiscal; evasión fiscal
Correo electrónico del autor:	ehutton@imf.org



# NOTAS TÉCNICAS Y MANUALES

## Programa de Análisis de Brechas Tributarias en la Administración de Ingresos Públicos: Modelo y metodología para la estimación de la brecha tributaria en relación con el Impuesto al Valor Agregado<sup>1</sup>

### En esta nota técnica se tratan los siguientes temas:

- ¿Cómo miden los países el incumplimiento y otros tipos de pérdidas de ingresos en relación con el impuesto al valor agregado (IVA)?
- ¿Qué es la brecha tributaria por IVA en el contexto del Programa de Análisis de Brechas Tributarias en la Administración de Ingresos Públicos (RA-GAP por sus siglas en inglés) del FMI?
- ¿Cómo se mide la brecha tributaria por IVA en el contexto del RA-GAP del FMI?
- ¿Cómo es posible usar la brecha tributaria por IVA para mejorar el cumplimiento?

---

<sup>1</sup> El autor agradece el apoyo, los comentarios y el asesoramiento de los colegas del RA-GAP, específicamente Kentaro Ogata, Mick Thackray, Junji Ueda y Juan Toro, al igual que la evaluación de los revisores de la metodología realizada por Richard Bird, Norman Gemmell y Søren Pedersen. También se agradece el apoyo y los comentarios de todos los países que participaron hasta el momento en el programa.

## ÍNDICE

<b>I. ¿Cómo miden los países el incumplimiento y otros tipos de pérdida de ingresos en relación con el impuesto al valor agregado?.....</b>	<b>3</b>
<b>II. ¿Qué es la brecha tributaria por IVA en el contexto del Programa de Análisis de Brechas Tributarias en la Administración de Ingresos Públicos del FMI?...</b>	<b>4</b>
<b>III. ¿Cómo se mide la brecha tributaria por impuesto al valor agregado en el Programa de Análisis de Brechas Tributarias en la Administración de Ingresos Públicos del FMI? .....</b>	<b>6</b>
A. Ingreso potencial por IVA.....	7
B. Ingreso efectivo por impuesto al valor agregado .....	14
C. Medición de la brecha y reporte.....	19
<b>IV. ¿Cómo puede utilizarse la brecha tributaria en relación con el impuesto al valor agregado para mejorar el cumplimiento? .....</b>	<b>21</b>
A. Desglose de la brecha tributaria para una mejor gestión del cumplimiento entre los contribuyentes .....	21
B. Seguimiento de los cambios en la brecha tributaria para mejorar el cumplimiento entre los contribuyentes .....	24
<b>V. Comentarios finales .....</b>	<b>25</b>
<b>Referencias .....</b>	<b>26</b>
<b>Cuadro</b>	
1. Distintos indicadores del impuesto al valor agregado efectivo.....	15
<b>Gráficos</b>	
1. Ilustración de los componentes de la brecha tributaria .....	5
2. Desglose de los componentes de la brecha tributaria .....	22

## I. ¿CÓMO MIDEN LOS PAÍSES EL INCUMPLIMIENTO Y OTROS TIPOS DE PÉRDIDA DE INGRESOS EN RELACIÓN CON EL IMPUESTO AL VALOR AGREGADO?

Muchos países aplican las buenas prácticas de publicar estimaciones del impacto fiscal de las exenciones del IVA que permite la ley<sup>2</sup>. Un ejemplo habitual es la exención del IVA de los servicios sociales que prestan los organismos públicos y las organizaciones sin fines de lucro. Esos impactos se denominan “gastos tributarios”. En general, estas estimaciones se derivan a partir de datos independientes, por ejemplo, encuestas de gasto de los hogares o bienes exentos declarados por los contribuyentes<sup>3</sup>.

En general no es fácil medir los ingresos no recaudados por incumplimiento, pero son cada vez más los países que lo hacen<sup>4</sup>. Por definición, es poco probable que los comportamientos de incumplimiento sean declarados por los contribuyentes, y es muy posible que se oculten de manera deliberada; por consiguiente, no es fácil cuantificarlos a través de observaciones directas o encuestas. Aun así, el impacto fiscal del incumplimiento reviste una importancia fundamental, no solo para las administraciones tributarias, sino también para los ministerios de finanzas y otras partes interesadas, y son cada vez más los países que producen y publican regularmente estimaciones de la pérdida de ingresos producto del incumplimiento.

### Se utilizan tres métodos principales para estimar el incumplimiento del IVA:

- **Método descendente:** El método descendente apunta a ofrecer una evaluación integral de todas las pérdidas de ingresos midiendo la brecha tributaria como la diferencia entre el ingreso potencial estimado y la recaudación efectiva. Las estimaciones del ingreso potencial suelen producirse usando datos estadísticos. Este método no identifica los comportamientos de cumplimiento que generan las pérdidas.
- **Método ascendente:** Las técnicas ascendentes, como el muestreo aleatorio de contribuyentes por auditar, o el análisis del riesgo de cumplimiento y los resultados de intervención pueden usarse en cambio para estimar el impacto de comportamientos específicos. Además, estas técnicas ofrecen información valiosa sobre los comportamientos y riesgos de cumplimiento, y pueden usarse para poner a prueba las estimaciones descendentes e interpretarlas. No obstante, estas técnicas solo cubren las causas de la brecha de impuesto/arancel identificadas específicamente —no necesariamente la totalidad de la brecha de impuesto/arancel— y son más costosas de implementar que el método descendente.
- **Técnicas econométricas:** En ocasiones se utilizan herramientas analíticas, como el análisis de frontera y de series de tiempo, para obtener estimaciones de las pérdidas de ingreso o eficiencia. Los resultados son bastante sensibles a la elección de determinantes y a los supuestos

<sup>2</sup> Esta lista incluye, pero no se limita a Australia, Canadá, Italia, Francia, Alemania, Japón, los Países Bajos, España, Suecia, el Reino Unido y Estados Unidos. Entre los países del G-20, 17 ofrecen estimaciones públicas sobre los gastos tributarios.

<sup>3</sup> Véase un análisis más detallado sobre este tema, por ejemplo, en Villela, 2010.

<sup>4</sup> Entre los países enumerados anteriormente que producen estimaciones de acceso público del gasto tributario, el Reino Unido y Estados Unidos tienen un historial consolidado de publicación de informes producidos con regularidad con estimaciones de la brecha tributaria. Recientemente, Italia y Australia también comenzaron a publicar informes con regularidad. Otros países producen informes, pero sin un cronograma de publicación anual regular: Suecia, Francia, y la mayoría de los países de América del Sur y América Central. Otros países, como Alemania y México, solicitan estudios de manera habitual a terceros. La Comunidad Europea también encarga regularmente estimaciones de la brecha tributaria por IVA de sus países miembros (véase Reckon y CASE), pero todavía no produce estimaciones sobre otros tipos de impuestos importantes.

utilizados en el modelo. Además, es posible que sea difícil interpretar los resultados desde una perspectiva de cumplimiento o administración tributaria. Por ende, no se recomienda su uso en estudios cuyo propósito primario sea estimar la brecha tributaria en sí misma, aunque pueden ser útiles para estudios más generales sobre eficiencia tributaria y temas similares.

**La presente nota técnica se concentra en el método descendente utilizado en el modelo y la metodología del RA-GAP para estimar las brechas tributarias por IVA.** El método del RA-GAP del FMI presenta varias ventajas distintivas respecto de los métodos descendentes utilizados en la mayoría de los países, en particular:

- El modelo y la metodología del RA-GAP ofrece detalles a los gobiernos sobre el carácter de la brecha tributaria (y no solo sobre su magnitud), desglosándola por los sectores de actividad de la economía y por las funciones administrativas básicas (cobranza y ajustes).
- El modelo del RA-GAP para estimar el ingreso potencial se ajusta más a la forma en la que suele funcionar en la práctica el IVA basado en el crédito por facturas, lo que permite crear un modelo más preciso de la estructura normativa del IVA de un país.
- La metodología RA-GAP utiliza base devengado, lo que permite lograr una mejor equiparación de los indicadores estadísticos de la actividad económica y la recaudación del ingreso, y hacer un seguimiento de las iniciativas de un gobierno para cerrar la brecha tributaria en el tiempo.

## **II. ¿QUÉ ES LA BRECHA TRIBUTARIA POR IVA EN EL CONTEXTO DEL PROGRAMA DE ANÁLISIS DE BRECHAS TRIBUTARIAS EN LA ADMINISTRACIÓN DE INGRESOS PÚBLICOS DEL FMI?**

Si bien los sistemas tributarios modernos dependen del cumplimiento voluntario, a menudo hay herramientas disponibles para medir y controlar el cumplimiento tributario. El análisis de brechas tributarias ofrece a la administración tributaria y a los encargados de formular políticas, y a las partes interesadas pertinentes, un indicador del monto de ingresos tributarios perdido por el incumplimiento, la elusión, y el impacto de las opciones normativas.

La brecha tributaria de cualquier impuesto, según la definición del RA-GAP del FMI, es la diferencia entre el ingreso potencial de la base imponible económica subyacente y la recaudación efectiva. De acuerdo con esa definición general, la brecha tributaria puede desglosarse en dos componentes principales: el impacto del incumplimiento (*brecha de cumplimiento*) y el impacto de las opciones normativas (*brecha normativa*). La relación se ilustra en el gráfico 1<sup>5</sup>.

Definir la brecha tributaria de esta manera permite comparar las magnitudes relativas de la brecha de cumplimiento y de la brecha normativa, lo que ofrece una perspectiva del monto relativo de las contribuciones de ambos factores a la brecha tributaria. Esto a su vez permite que los administradores tributarios y los encargados de formular políticas evalúen los posibles medios para mejorar el desempeño del ingreso apuntando a uno de los dos componentes de la brecha tributaria.

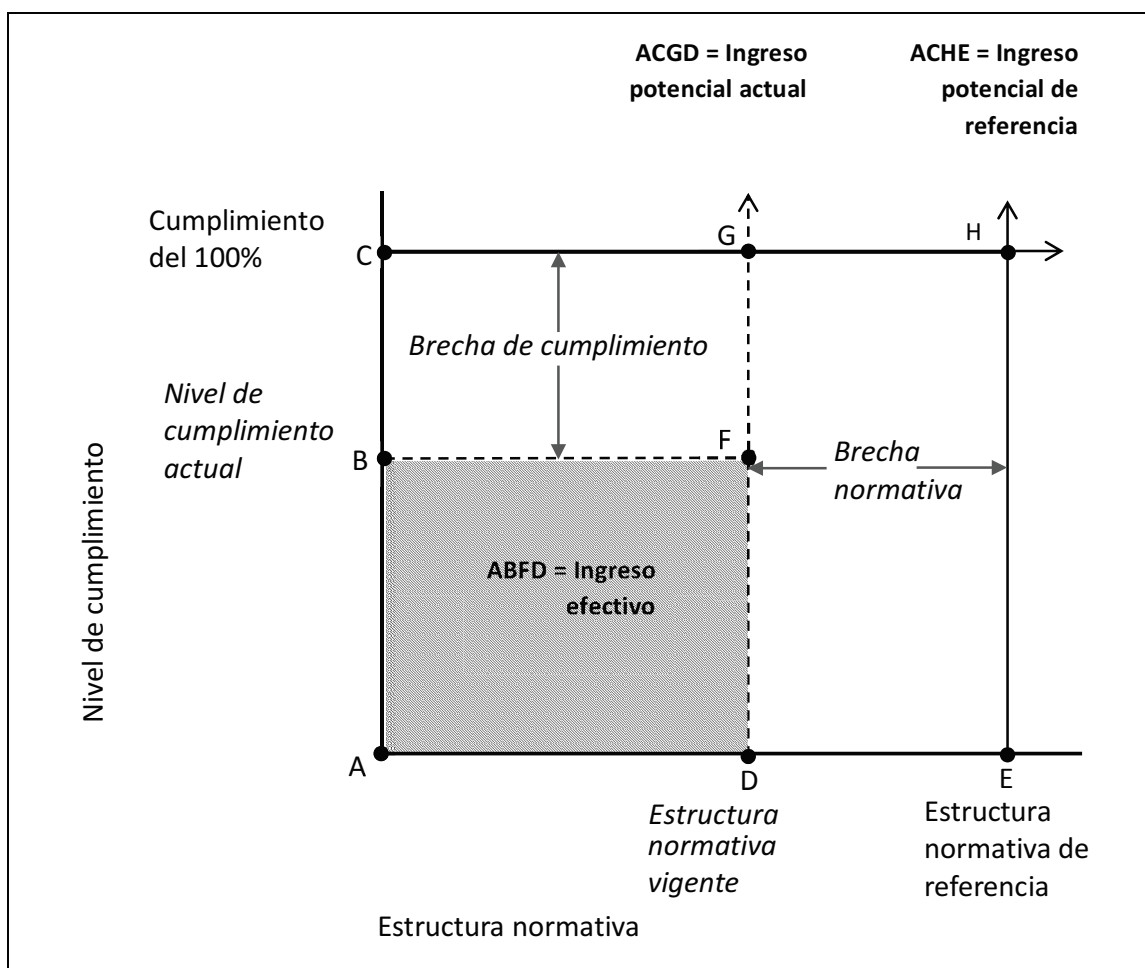
---

<sup>5</sup> Véase Dirección General de Fiscalidad y Unión Aduanera de la Comisión Europea, 2016, donde se presenta otra perspectiva sobre la definición de la brecha tributaria y de la forma de medirla.



Como se mencionó anteriormente, el método general de la metodología del RA-GAP implica estimar el tamaño de la brecha de cumplimiento de manera descendente comparando la recaudación potencial por IVA con la efectiva. La primera se estima a partir de estadísticas económicas que cubren la totalidad de la base imponible del IVA, y la segunda se estima a partir de las declaraciones del IVA y registros relacionados. Las ventajas principales de este método son que a) cubriría todas las pérdidas por incumplimiento, aunque no se hayan identificado por separado; y que b) los resultados pueden compararse con los costos fiscales de los gastos tributarios y otros alivios como barreras a la movilización de ingresos.

Gráfico 1. Ilustración de los componentes de la brecha tributaria



La metodología del RA-GAP utiliza datos estadísticos para estimar el valor del ingreso potencial de referencia y datos de la administración tributaria para determinar el valor del ingreso efectivo, y luego analiza la diferencia entre ambos. El proceso puede resumirse de la siguiente manera:

Paso 1: Estimar el ingreso potencial de referencia, RPR (recuadro ACHE en el gráfico 1).

Paso 2: Determinar el ingreso efectivo, AR (recuadro ABFD).

Paso 3: La brecha tributaria = RPR-AR.

**Un componente clave de la estimación del ingreso potencial es la definición de un marco normativo de referencia.** En el caso de un IVA, la estructura normativa de referencia utilizada en el RA-GAP es la tasa única vigente aplicada a todo el consumo final<sup>6</sup>.

**La brecha de cumplimiento se estima con el mismo procedimiento general, con la excepción de que el ingreso potencial con el que se compara el ingreso efectivo se construye utilizando el marco normativo vigente, en lugar de un marco de referencia.** El proceso es similar al de la brecha tributaria general.

Paso 1: Estimar el ingreso potencial en el contexto de la configuración normativa vigente, CPR (recuadro *ACGD*).

Paso 2: Determinar el ingreso efectivo, AR (recuadro *ABFD*).

Paso 3: La brecha de cumplimiento =  $CPR - AR$ <sup>7</sup>.

**Una vez definida la brecha de cumplimiento, la brecha normativa es la diferencia entre el ingreso potencial de referencia (RPR) estimado y el ingreso potencial actual (CPR).**

Alternativamente, puede expresarse como la diferencia entre la brecha tributaria y la brecha de cumplimiento<sup>8</sup>. Cabe señalar que, como en el caso del ingreso actual, hay una diferencia entre el ingreso potencial que existe dentro de la brecha normativa y el rendimiento del ingreso que se conseguiría contra ese potencial; es decir, el cierre de la brecha normativa concretaría pérdidas de cumplimiento. Si bien sería posible indicar esa situación extendiendo la línea *BF* hasta la línea *EH*, esto podría ser engañoso, ya que la tasa de cumplimiento vinculada con la eliminación de toda partida de gasto tributario podría no ser igual a la tasa de cumplimiento promedio actual.

### **III. ¿CÓMO SE MIDE LA BRECHA TRIBUTARIA POR IMPUESTO AL VALOR AGREGADO EN EL PROGRAMA DE ANÁLISIS DE BRECHAS TRIBUTARIAS EN LA ADMINISTRACIÓN DE INGRESOS PÚBLICOS DEL FMI?**

En la siguiente sección se desglosa el análisis de los detalles de la metodología de estimación de la brecha tributaria por IVA del RA-GAP en tres componentes:

1. El método utilizado para estimar el ingreso potencial.
2. El método utilizado para medir el ingreso efectivo.
3. Los métodos utilizados para presentar las cifras de la brecha tributaria derivadas.

---

<sup>6</sup> La brecha tributaria por IVA que se obtiene con este cálculo es, entonces, análoga al índice de eficiencia *C* del IVA. Es el cociente entre el IVA efectivo y la tasa única del IVA aplicada al consumo final, que es básicamente el cociente  $AR/RPR$ , y no la diferencia. Véase Keen (2013), donde se presenta un análisis más detallado de la relación entre la brecha tributaria, su desglose en brechas de cumplimiento y normativa, y su relación con la eficiencia *C*.

<sup>7</sup> Entonces, el valor nominal de la brecha de cumplimiento,  $CPR - AR$ , suele convertirse y presentarse en términos relativos, como porcentaje del ingreso potencial, es decir,  $(CPR - AR)/CPR$ , o como porcentaje del PIB. En la sección III-3 se analizan distintos métodos para presentar el valor de la brecha tributaria y sus componentes.

<sup>8</sup> Los distintos valores del ingreso potencial que se obtienen a partir de estos dos indicadores, RPR y CPR, son únicamente una función de la estructura normativa utilizada en la estimación; básicamente, la RPR se calcula aplicando la tasa única a todos los bienes y servicios, mientras que la CPR utiliza la escala de tasas tributarias actual.

## A. Ingreso potencial por IVA

La metodología preferida en el RA-GAP para estimar el ingreso potencial por un IVA comprende aplicar el marco normativo del IVA a un modelo del valor agregado de cada sector de la economía. El proceso para estimar el impuesto es igual al que usan los contribuyentes individuales para determinar sus pasivos individuales. La deuda tributaria por IVA de un contribuyente individual se determina a partir del monto que pagan en la aduana por sus importaciones, más el IVA que deben cobrar sobre el producto que venden a nivel interno (las exportaciones tienen tasa cero), menos el IVA que pagaron por sus insumos. Ese modelo de ingreso potencial por IVA funciona con datos estadísticos de las cuentas nacionales, principalmente cuadros de oferta y utilización, o tablas de insumo-producto, a fin de estimar el monto de impuestos aplicable a las importaciones de un sector, más el impuesto aplicable al producto interno de un sector, menos cualquier crédito para el impuesto aplicable a la demanda intermedia y a la formación de capital fijo bruto (insumos) del sector.

### 1. El modelo del ingreso potencial

El modelo del ingreso potencial descrito aquí se aplica a ambas estimaciones del ingreso potencial: RPR y CPR. El mismo modelo se utilizaría también para la estimación del ingreso potencial vinculada con cualquier otra estructura normativa hipotética<sup>9</sup>. La diferencia en el carácter de los valores del ingreso potencial depende exclusivamente de la estructura normativa utilizada como insumo en el modelo.

El modelo de valor agregado del ingreso potencial, como se indicó anteriormente, puede expresarse como:

$$PV = \sum_s (PVM^s + PVO^s - PVI^s) \quad (1)$$

donde  $s$  representa un sector específico y

$PV$  = ingreso potencial por IVA total;

$PVM^s$  = IVA potencial sobre las importaciones del sector  $s$ ;

$PVO^s$  = IVA potencial sobre el producto del sector  $s$ ; y

$PVI^s$  = IVA potencial acreditable sobre los insumos del sector  $s$ .

De acuerdo con la ecuación anterior, sin sumar los sectores  $s$ , el modelo puede ofrecer un desglose del IVA potencial por sector.

<sup>9</sup> Esto permite utilizar el modelo para determinar el impacto del ingreso potencial al utilizar distintas estructuras normativas, o para estimar el costo de gastos tributarios o conjuntos de gastos tributarios específicos.

En relación con los diversos componentes del ingreso potencial en la ecuación (1), el IVA potencial sobre las importaciones de un sector,  $PVm^s$ , queda determinado por:

$$P V m^s = \sum_c (M_c^s \times \tau_c) \quad (2)$$

donde,

$M_c^s$  = importaciones del sector  $s$  del producto  $c$ , basadas en estadísticas de las cuentas nacionales y

$\tau_c$  = tasa del IVA aplicada al producto  $c$  (cero, si tiene tasa cero o si está exento).

El vector de las tasas del IVA,  $\tau_c$ , es la primera de las tres “variables normativas” del modelo. Para estimar el ingreso potencial actual, los valores de  $\tau_c$  se obtienen a partir de la escala de tasas tributarias actual<sup>10</sup>. En relación con la estimación del ingreso potencial de referencia, la tasa única vigente del período se asigna al vector  $\tau_c$  completo.

El IVA potencial sobre el producto de un sector,  $PVo^s$ , queda determinado por:

$$P V o^s = \sum_c (O_c^s - X_c^s) \times \tau_c \times r^s \quad (3)$$

donde,

$O_c^s$  = producto del sector  $s$  del producto  $c$ , a partir de estadísticas de las cuentas nacionales;

$X_c^s$  = exportaciones del sector  $s$  del producto  $c$ , a partir de estadísticas de las cuentas nacionales; y

$r^s$  = proporción del valor agregado en el sector  $s$  producido por entidades registradas por IVA.

Las exportaciones se restan del producto total a fin de determinar el producto interno imponible, lo que sigue el método de cálculo de la deuda por IVA interna utilizado para contribuyentes individuales en casi todas las jurisdicciones con IVA<sup>11</sup>. Ese monto registra luego una reducción por  $r^s$ , la segunda variable normativa del modelo, que refleja el impacto de la presencia de los umbrales del IVA. El IVA potencial sobre el producto corresponde únicamente al producto de las entidades que pueden registrarse por IVA o están obligadas a hacerlo. Si bien el  $\tau$  de la recaudación potencial actual de un producto determinado puede extraerse directamente a partir de una escala de tasas tributarias legales, el valor de  $r$  de un sector determinado debe ser, en general, estimado. Las estimaciones de los valores de  $r^s$  pueden construirse utilizando otras fuentes, como los datos de las encuestas de empresas u otros datos de las declaraciones impositivas (por ejemplo: impuesto sobre la renta de las sociedades).

<sup>10</sup> Con la excepción de la tasa aplicada a los sectores de comercio minorista y mayorista. La explicación de la necesidad de una tasa especial para esos sectores y el método para determinar esa tasa se presentan a continuación.

<sup>11</sup> Esto es lo que ocurre generalmente en las jurisdicciones que utilizan un IVA estándar con base en el destino y, por extensión, exportaciones de tasa cero. La UE, hasta hace poco tiempo, usaba un sistema de IVA basado en el origen para los servicios. En esas circunstancias, las exportaciones de esos servicios no se restarían de la producción interna, y las importaciones correspondientes no se gravarían. Metodológicamente, esto puede lograrse sencillamente multiplicando las importaciones y las exportaciones por un vector binario (un vector de unos o ceros) para indicar qué bienes tendrían que tratarse con el principio de destino (con un valor de uno) o con el principio de origen (con un valor asignado de cero).

Por último, los créditos potenciales por IVA para los insumos del sector  $s$ , están dados por:

$$PVI^s = \sum_c (N_c^s + I_c^s) \times \tau_c \times r^s \times (1 - e^s) \times \eta_c^s \quad (4)$$

donde,

$N_c^s$  = consumo intermedio del sector  $s$  del producto  $c$ , a partir de las estadísticas de las cuentas nacionales;

$I_c^s$  = formación de capital fijo bruta del sector  $s$  del producto  $c$ , a partir de las estadísticas de las cuentas nacionales;

$e^s$  = proporción del producto de un sector que está exento; y

$\eta_c^s$  = proporción de créditos tributarios para los insumos del producto  $c$  que puede reclamar el sector  $s$ .

**En las estadísticas de las cuentas nacionales, las compras suelen separarse en dos categorías amplias: consumo y formación de capital.** Así, al calcular el IVA que un sector paga por sus insumos, deben utilizarse dos fuentes de datos: los datos sobre el consumo de las industrias (consumo intermedio) y la formación de capital fijo bruta de las industrias (inversión).

La variable normativa  $r^s$  también se aplica a este término. Los créditos por insumos solo se devengan para las entidades registradas de un sector, por lo que aplicar  $r^s$  al IVA total pagado sobre insumos implica que solo la proporción pagada por entidades registradas se trata como acreditable<sup>12</sup>.

---

<sup>12</sup> Aquí se da por sentado que el mismo valor de  $r^s$  se aplica a las cuatro variables  $O$ ,  $X$ ,  $I$  y  $N$ . Es posible demostrar matemáticamente que ese supuesto es importante únicamente si hay diferencias significativas entre el nivel de  $r^s$  de  $O$  y de  $X$ . Si el nivel de  $r^s$  es cercano a uno (lo que en general es esperable), los resultados no son muy sensibles al supuesto. Por lo tanto, si bien sería más correcto en términos técnicos obtener valores separados de  $O$  y  $X$ , es probable que esa decisión aumente notablemente el tiempo y el esfuerzo necesarios para construir el modelo, sin diferencias tangibles en los resultados finales.

## Recuadro 1. Un método alternativo para estimar el impuesto al valor agregado potencial

Otra estructura de modelo para estimar la recaudación potencial de un IVA (y la metodología más habitual) implica basar el modelo en el consumo final y otros datos del lado de la demanda<sup>13</sup>. El principio de diseño detrás del modelo dispone construir un modelo del ingreso que capture de la mejor manera posible la base imponible meta. Este método utiliza los datos del lado de la demanda para determinar el IVA que pagan los consumidores y luego suma una estimación del monto del IVA final que soportan las empresas exentas, utilizando estadísticas sobre la demanda intermedia. En teoría, ambos métodos tendrían que arrojar los mismos resultados, ya que son definiciones teóricamente idénticas de la base imponible potencial. Esa equivalencia proviene de la identidad básica de las cuentas nacionales:

$$Y = C + I + X - M$$

donde  $C$  es el consumo final de los hogares,  $Y$  es el valor agregado y es la diferencia entre  $O$  y  $N$ , definidas antes, e  $I$ ,  $X$  y  $M$  se definen arriba. Esto puede transformarse a fin de aislar el consumo final:

$$C = M + O - X - N - I$$

Aquí se observa que un método basado en la demanda, concentrado en el consumo final para estimar la base, que quedaría representado por el lado izquierdo de la ecuación, es equivalente al método basado en el valor agregado, representado por el lado derecho. En efecto, este principio es seguido por el IVA basado en el crédito por facturas empleado por la mayoría de los países que gravan el IVA.

Si bien la metodología antes descrita ofrecería, en teoría, el mismo valor general de la brecha tributaria que se obtendría utilizando el método basado en el valor agregado del RA-GAP, el RA-GAP permite desglosar la estimación por sector. Utilizando la metodología basada en el valor agregado, la recaudación potencial estimada se determina en relación con el sector de la recaudación. A su vez, es posible utilizar datos del registro de contribuyentes para determinar el sector de actividad y así desglosar la recaudación efectiva en términos sectoriales. Así, es posible producir estimaciones de la brecha tributaria sector por sector. Esta característica clave del método basado en el valor agregado hace que sea el método de preferencia del RA-GAP.

<sup>13</sup> Véanse Reckon LLP (2009), CASE (2013) y CASE (2014), donde se presentan ejemplos de estos modelos y se analizan sus diseños y especificaciones.

Los créditos del IVA por insumos también se aceptan únicamente en la producción del producto imponible, por lo que el monto de los créditos también está limitado por  $e^s$ , la proporción del producto de un sector que es exento. El valor de  $e^s$  queda determinado endógenamente en el modelo comparando el valor del producto exento de un sector con el producto total del sector:

$$e^s = \frac{\sum_c (o_c^s \times \omega_c)}{\sum_c (o_c^s)} \quad (5)$$

donde  $\omega_c$  distingue si el producto  $c$  está exento ( $\omega_c = 1$ ) o es gravable ( $\omega_c = 0$ )<sup>14</sup>.

Por último, algunas estructuras del IVA restringen los créditos tributarios por insumos de algunos bienes, como los gastos en entretenimiento. La variable  $\eta_c^s$  es la proporción de una compra para la que se niegan los créditos por insumos, y es la tercera variable normativa del modelo utilizado para cubrir estas circunstancias. Los valores de esa variable de la estimación de la recaudación potencial actual se determinan a partir de la legislación. Por ejemplo, si se degeneran de forma general los créditos tributarios por insumos para las comidas en restaurantes, el valor de  $\eta_c^s$  de todos los sectores sería cero (0). Para el total de la recaudación potencial, todos los valores de  $\eta_c^s$  son iguales a uno (1).

El ingreso potencial se calcula incorporando las ecuaciones (2)-(4) en la ecuación (1) por reemplazo. Como cada una de estas ecuaciones componentes arroja valores separados para cada sector  $s$ , también es posible desglosar por sector de actividad el IVA potencial total derivado. Esto es lo que permite que la metodología del RA-GAP desglose la brecha tributaria por IVA por sector.

## 2. Consideración de las diferencias entre los tratamientos estadísticos y los tratamientos tributarios

En el modelo especificado antes se presupone que las definiciones de los datos sobre la actividad económica, según se desprenden de los datos estadísticos, coinciden con las definiciones utilizadas con fines tributarios. Existen, sin embargo, algunas áreas clave en las que las definiciones difieren, que deben tenerse en cuenta para configurar los insumos del modelo.

Correcciones de las variables X y M

Las correcciones de los datos estadísticos sobre exportaciones e importaciones que se toman de los cuadros de oferta y utilización (o insumo-producto) son necesarios, ya que la definición de importaciones y exportaciones empleada en la metodología de las cuentas nacionales estándar difiere de la definición de un IVA típico. Específicamente, en los datos de las cuentas nacionales, las exportaciones incluyen el consumo interno de no residentes, y las importaciones incluyen el valor

<sup>14</sup> Esto supone que la proporción de insumos/producto utilizada para producir los bienes imposables es idéntica a la utilizada para producir los bienes no imposables. Si bien es probable que esto no se cumpla en el caso de ningún contribuyente individual, en muchas jurisdicciones se usa esta regla de asignación para determinar el monto admisible de créditos tributarios por insumos para las empresas que producen dos tipos de bienes (imposables y exentos). En esos casos, el tratamiento de este modelo se aproximaría al requisito reglamentario.

del consumo de residentes en el extranjero<sup>15</sup>. En el contexto de un sistema típico de IVA basado en el destino, sin embargo, el consumo interno de no residentes es imponible (aunque algunos países ofrecen devoluciones de parte o la totalidad de ese IVA), y el consumo de residentes en el extranjero no es imponible<sup>16</sup>. Al calcular el ingreso potencial de referencia, es necesario ajustar el consumo final a fin de incluir el consumo interno de no residentes y de excluir el consumo de residentes en el extranjero. Los cuadros de oferta y utilización deben incluir específicamente datos sobre el valor de esas categorías especiales de importaciones y exportaciones, que luego pueden usarse para ajustar los cuadros<sup>17</sup>.

**Otra corrección necesaria para las exportaciones y las importaciones corresponde al hecho de que, en las cuentas nacionales, los datos sobre exportaciones e importaciones están vinculados con el sector de producción y consumo, respectivamente, mientras que el tratamiento impositivo depende de quién es el agente de la transacción.** Así, por ejemplo, en los datos de las cuentas nacionales, todas las exportaciones de bicicletas estarían vinculadas con el sector de fabricación de bicicletas, aunque en realidad es posible que todas las exportaciones de bicicletas correspondan a una empresa que compra y exporta bicicletas. De manera similar, las importaciones de la maquinaria y los equipos utilizados por los fabricantes de bicicletas aparecen como importaciones de maquinarias y equipos del sector de fabricación de bicicletas, aunque en realidad esas importaciones podrían estar pasando, también, por una empresa de venta mayorista de maquinaria. En general es posible utilizar los datos aduaneros para reasignar las importaciones al agente de importación y no al destino final. Los datos de encuestas de empresas sobre el volumen de exportaciones, de estar disponibles, pueden emplearse para reasignar las exportaciones. Esas reasignaciones son necesarias para obtener la distribución correcta de la brecha tributaria entre los sectores, pero no afectan el nivel general de la brecha tributaria (es decir, el volumen general del producto sujeto a una tasa cero no cambia: todo lo que cambia es la distribución de ese producto a tasa cero).

Determinación del promedio ponderado de la tasa legal para los márgenes comerciales

**En el caso de los sectores de servicios minoristas y mayoristas, es preciso calcular un promedio ponderado de la tasa legal del IVA.** En las estadísticas de las cuentas nacionales, el producto de los sectores de servicios minoristas y mayoristas se registra como márgenes comerciales, mientras que las ventas brutas y los insumos relacionados con las transacciones no se registran. La tasa aplicada a esos márgenes debe tener en cuenta el hecho de que es posible que se apliquen distintas tasas de IVA a todo el espectro de productos vendidos por los sectores minorista y mayorista (por ejemplo, tasa única en automotores, pero tasa cero en productos farmacéuticos). Utilizando

---

<sup>15</sup> Las cuentas nacionales se recopilan en función de la residencia, y las transacciones entre residentes y no residentes se registran como importaciones y exportaciones, independientemente de que esas transacciones crucen o no las fronteras nacionales.

<sup>16</sup> En el caso de las jurisdicciones con programas de devolución para los gastos en IVA incurridos por no residentes, la estimación del IVA potencial debe ajustarse en función del gasto conocido para el programa de devolución, y no ajustando la estimación para dar por sentado que todo el consumo está exento del IVA.

<sup>17</sup> En los casos en los que los datos específicos no están disponibles, los datos sobre débitos y créditos de los servicios de viajes en la balanza de pagos pueden ser otra fuente de información. De lo contrario, es posible hacer una aproximación eliminando los valores para la importación o la exportación de servicios que suelen consumirse en el lugar de oferta, como los servicios de hoteles y restaurantes y los servicios de transporte local.



un desglose de los márgenes por tipo de producto en un cuadro de oferta de las cuentas nacionales, podemos calcular un promedio ponderado de la tasa:

$$\tau_T = \sum_{c'} (\tau_{c'} \times K_{c'}) / \sum_{c'} (K_{c'})$$

donde,

$\tau_T$  = promedio ponderado de la tasa del IVA para los márgenes de los sectores minoristas y mayoristas;

$\tau_{c'}$  = tasa del IVA del producto  $c'$ , donde  $c'$  incluye todos los productos, con la excepción de los servicios de los sectores minorista y mayorista; y

$K_{c'}$  = valor de los márgenes minoristas y mayoristas vinculados con el producto  $c'$ .

### 3. Complejidades de la estructura normativa

Si bien las tres variables normativas,  $r^s$ ,  $\tau_c$  y  $\eta_c^s$  pueden usarse para representar la mayoría de las estructuras normativas, algunas políticas específicas exigen correcciones adicionales. Esas políticas suelen corresponder a una de las siguientes categorías:

- a. **Tratamientos de empresa a empresa:** Esto incluiría las políticas que ofrecen exenciones entre algunos contribuyentes o tipos de contribuyentes, por ejemplo, una exención para los bienes o servicios proveídos por microempresas a inscriptos en el IVA (por ejemplo, empresas ubicadas debajo del umbral), o una exención para una empresa basada en su tipo de actividad (por ejemplo, los proveedores de servicios financieros quedan exentos como clase, en lugar de eximir servicios financieros específicos). Esto también incluiría las políticas que disponen distintas tasas para un suministro en función de quién lo compre: por ejemplo, combustibles entregados con tasa cero a las aerolíneas internacionales, que de lo contrario serían imponibles.
- b. **Tasas específicas según el comprador (empresa a consumidor):** Una política tributaria que dispone tasas distintas para un bien o servicio en función de quién lo compre: por ejemplo, tasas reducidas en alimentos para compradores como los adultos mayores o diplomáticos.

#### Tratamientos de empresa a empresa

Estos tipos de tratamientos que implican exenciones afectan el nivel general de la brecha tributaria, mientras que los tratamientos que aplican tasas especiales en gran medida afectan únicamente la distribución de la brecha entre sectores, y no el nivel general, ya que todo cambio en el impuesto sobre el producto de la empresa que suministra se vería compensado por un cambio equivalente en los créditos tributarios por insumos de la empresa que adquiere<sup>18</sup>. Por ejemplo, si el suministro de combustible de un mayorista a una aerolínea tiene tasa cero, pero todas las demás ventas de combustible son imponibles, y si el modelo no capta ese matiz, el monto de IVA esperable del mayorista se sobreestimaría (ya que el modelo espera que recaude IVA por las ventas a la aerolínea), y habría una subestimación equivalente del IVA en el IVA esperable del sector de transporte

<sup>18</sup> El caso específico de las exenciones para bienes que en circunstancias normales serían imponibles, que son el resultado de un umbral de registro, o cualquier otra exención generalizada para los bienes fabricados para un subsector de un sector, ya está cubierto por la inclusión del parámetro normativo  $r^s$ .

aéreo (ya que el modelo esperaría que las aerolíneas tuvieran IVA acreditable atribuible a todos los consumos de combustible). En general estos casos pueden manejarse modificando cómo se incorporan las tasas tributarias al modelo, extendiendo la especificación para que, en lugar de variar estrictamente en función del producto,  $\tau_c$ , la tasa pueda variar en función del sector de actividad del proveedor,  $\tau_c$ , o por producto, sector del proveedor y sector del comprador,  $\tau_{c,ss,sp}$ <sup>19</sup>.

## Tratamientos de empresas a consumidor

Existen dos métodos para reflejar el impacto de los tratamientos especiales aplicables a las transacciones entre la empresa y el consumidor: uno consiste en expandir el modelo, creando una categoría de bienes y servicios especiales (por ejemplo, alimentos para adultos mayores) que refleje las tasas tributarias específicas y los flujos de transacciones efectivos, y el otro implica estimar por separado los impactos en términos del ingreso de los tratamientos especiales y ajustar los resultados del modelo. En ambos métodos, la estimación del impacto de todo tratamiento específico relacionado con el carácter del consumidor (es decir, el grupo de ingreso, la edad, etc.) exige contar con datos de encuestas sobre el consumo de los hogares, o las estimaciones de gastos tributarios correspondientes a esas transacciones.

## B. Ingreso efectivo por impuesto al valor agregado

Al igual que el ingreso potencial, es posible expresar el ingreso efectivo como la suma de tres componentes: el IVA sobre importaciones, el IVA de los productos y el IVA acreditable por insumos en el período:

$$AV^s = \sum_{t \in s} (Vm^t + Vo^t - Vi^t)$$

donde,

$AV^s$  = IVA efectivo del sector  $s$ ;

$Vm^t$  = IVA sobre importaciones del contribuyente  $t$  activo en el sector  $s$ ;

$Vo^t$  = IVA sobre el producto del contribuyente  $t$ ; y

$Vi^t$  = IVA acreditable por insumos del contribuyente  $t$ .

En general, es posible obtener información sectorial sobre un contribuyente en el registro de contribuyentes, por lo que el desglose del IVA efectivo por sector suele ser bastante sencillo.

---

<sup>19</sup> En la práctica, como esos tratamientos especiales no son muy habituales, es más fácil especificar una estructura de tasa tributaria general en el modelo de estimación, que varíe únicamente en función del producto, y luego usar un conjunto separado de tasas únicamente para los tipos de transacciones específicos.

Alternativamente, el IVA efectivo puede re-expresarse como el IVA sobre las importaciones más el IVA neto declarado internamente para contribuyentes en una posición de débito,  $Vd^t$ , más el IVA neto declarado internamente para contribuyentes en una posición de crédito,  $Vc^t$ :

$$AV^s = \sum_{t \in s} (Vm^t + Vd^t - Vc^t)$$

donde,

$$Vd^t = (Vo^t - Vi^t) = \text{donde } Vo^t > Vi^t; \text{ y}$$

$$Vc^t = (Vi^t - Vo^t) = \text{donde } Vi^t > Vo^t.$$

La ventaja de esta reorganización sencilla de los componentes del IVA efectivo radica en que es posible crear distintos indicadores del IVA efectivo variando las fuentes de datos de los últimos dos términos<sup>20</sup>. En el siguiente cuadro se resumen cuatro indicadores del IVA efectivo derivados a través de cambios en el método de medición y las fuentes de datos de los distintos componentes de la ecuación.

CUADRO 1. DISTINTOS INDICADORES DEL IMPUESTO AL VALOR AGREGADO EFECTIVO				
Período de referencia	Fuente de datos de $Vd^t$	Fuente de datos de $Vc^t$	Indicador del IVA efectivo resultante	Uso del indicador
Fecha de transacción	Transacciones	Transacciones	<i>Ingreso neto</i>	Indicador de desempeño de operaciones general
Período tributario	Transacciones	Transacciones	<i>Ingreso neto devengado</i>	Indicador de desempeño de operaciones general
	Declaración y ajustes	Declaración y ajustes	<i>Declaración y ajustes</i>	Indicador de desempeño de operaciones general, e indicador de la brecha tributaria
	Transacciones	Transacciones	<i>Recaudación devengada</i>	Indicador de la brecha tributaria

### 1. Impuesto al valor agregado efectivo: Ingreso neto

Este indicador utiliza la fecha de la transacción de pagos y devoluciones, independientemente del período tributario (es decir, se compilan todas las transacciones realizadas en junio, independientemente del período tributario al que corresponde el pago). Ofrece información acerca de la recaudación en efectivo neta o el dinero que pasa a estar disponible para el gobierno en un período. Desde la perspectiva de las operaciones, es, naturalmente, un indicador importante para el gobierno en general.

#### Problemas

- Este indicador presenta un rezago respecto del ingreso potencial por IVA en la medida en que haya rezagos normales en la recaudación del ingreso, lo que genera fluctuaciones entre el ingreso potencial por IVA y la recaudación efectiva, relacionadas con las operaciones de cobranza y no con el cumplimiento.

<sup>20</sup> En el caso de  $Vm^t$ , el IVA sobre importaciones, en general hay poca diferencia entre el IVA estimado y el IVA pagado; las operaciones aduaneras suelen exigir el pago de todos los saldos adeudados antes de su autorización. Esto no ocurre de manera universal, y en algunos países existen programas que permiten que algunos contribuyentes “declaren ahora y paguen después”, aunque esos programas se limitan (o deberían limitarse) a los contribuyentes con buena reputación. A los fines de simplificar el análisis, podemos obviar estas excepciones.

- Surgen diferencias respecto del IVA potencial por demoras en el pago de devoluciones.
- También pueden aparecer diferencias importantes en el caso de las administraciones que emplean una única cuenta de contribuyente para todas las transacciones de contribuyentes. Con un sistema de cuenta de contribuyente única, un contribuyente puede usar el crédito devengado en el contexto de un IVA para compensar débitos devengados a través del impuesto sobre la renta (u otros impuestos). Si esas transacciones entre tributos no se registran de manera adecuada, se podría generar una sobreestimación del IVA neto (ya que no se tienen en cuenta todos los créditos) o una subestimación de otros impuestos (ya que los créditos del IVA no dejan espacio para otros pagos)<sup>21</sup>.

**Estos problemas implican que estimar las brechas de cumplimiento utilizando el ingreso neto no representará necesariamente cambios en el cumplimiento de los contribuyentes, ya que también reflejará rezagos en la recaudación y el momento de los pagos de devoluciones.** Además, en muchas jurisdicciones, las devoluciones se limitan a algunos grupos de contribuyentes, como aquellos que se dedican principalmente a las exportaciones, y todos los demás contribuyentes con exceso de crédito están obligados a prorrogar ese exceso y a aplicarlo contra débitos en períodos tributarios posteriores. En ese sistema, entonces, aunque hubiera un cumplimiento del 100%, el valor del IVA efectivo y el IVA potencial diferirían: el IVA efectivo sería alternativamente mayor o menor que el IVA potencial, en función del nivel de ese exceso de crédito no devuelto. Por ende, el ingreso neto no es un indicador del IVA efectivo adecuado para la medición de las iniciativas de una administración para cerrar la brecha de cumplimiento.

## *2. Impuesto al valor agregado efectivo: Ingreso neto devengado*

**Este indicador usa los mismos datos que el ingreso neto, pero los montos de las transacciones se reasignan a los períodos tributarios en los que se generaron los créditos o los pasivos tributarios.** A largo plazo, este indicador genera el mismo valor promedio que el ingreso neto.

### Problemas

- Como en el caso del indicador de ingreso neto, es posible que surjan diferencias respecto del IVA potencial si los países utilizan mecanismos de prórroga del exceso de crédito o cuentas de contribuyentes únicas.

**El ingreso neto devengado tiene una mejor correlación con las actividades económicas de cada período tributario, y es más significativo para las comparaciones con el ingreso potencial por IVA.** Sin embargo, en el caso de los países que utilizan mecanismos de prórroga del exceso de crédito, como ocurre con el indicador de ingreso neto, los cambios en el nivel de exceso de crédito no devuelto afectan la diferencia respecto del IVA potencial, por lo que generan una medición distorsionada de la brecha de cumplimiento.

---

<sup>21</sup> Algunos países permiten que los saldos de exceso de crédito del IVA se usen para compensar otras deudas tributarias, sin utilizar cuentas de contribuyentes únicas. Con esos mecanismos, el uso del crédito del IVA se registra como un débito en la cuenta del IVA del contribuyente y un crédito equivalente contra las deudas pendientes en la otra cuenta tributaria, por lo que el problema no se presenta. Este procedimiento garantiza que los totales del ingreso neto de ambos impuestos se declaren correctamente. Es posible usar un mecanismo similar en el sistema de cuenta de contribuyente única, pero no es algo inherentemente necesario, como en el caso en el que se mantienen cuentas separadas por tipo de impuesto.

### 3. Impuesto al valor agregado efectivo: Declaración y ajustes

También es posible medir el IVA efectivo utilizando los datos de Declaración y ajustes realizados a partir de los datos autodeterminados por el contribuyente suministrados en sus declaraciones de impuestos de cada período tributario, y todo ajuste adicional levantado por la autoridad de ingresos públicos. Esto sería un indicador del monto de IVA efectivo por pagar.

#### Problemas

- No todas las deudas por IVA ajustadas son efectivamente pagadas por los contribuyentes. Por ende, el monto ajustado general sería menor que el dinero disponible para el gobierno en el largo plazo, por lo que la brecha de cumplimiento estimada con este indicador subestimaría la brecha de cumplimiento general<sup>22</sup>.
- Como este indicador depende en parte de los ajustes de la autoridad de ingresos públicos, el uso de este indicador para evaluar el cumplimiento generaría un incentivo para que la autoridad genere ajustes exagerados.

**Si bien este indicador presenta problemas en relación con la medición de la brecha de cumplimiento, no deja de ser útil para las comparaciones respecto del IVA potencial.** Como se indica más adelante, el IVA potencial menos los ajustes del IVA efectivo se denomina “brecha de ajuste”, y se toma como uno de los dos componentes que forman la brecha de cumplimiento.

### 4. Impuesto al valor agregado efectivo: Recaudación devengada

**Este último indicador del IVA efectivo es un híbrido del ingreso neto devengado y los ajustes: básicamente, se usan los datos de pago para los débitos ( $V d'$ ) y los ajustes para los créditos ( $V c'$ ).** Si bien el marco del RA-GAP aplica el rótulo “devengado” a este indicador, no implica que se siga estrictamente la base devengada para la contabilización de débitos y créditos. El indicador está diseñado para ofrecer la mejor medición del cumplimiento subyacente de los contribuyentes. A largo plazo, como en el caso del ingreso neto devengado, si la creación de excesos de crédito por prorrogar se equilibra con el uso de esos excesos de crédito, el promedio del indicador se acerca al valor del ingreso neto.

---

<sup>22</sup> Si el crédito por IVA se sobredeclara y la devolución reembolsada efectiva es menor que el crédito declarado, parte de la subestimación de las brechas de cumplimiento quedaría compensada.

Como este indicador es un híbrido del ingreso neto devengado y los ajustes, es necesario contemplar una corrección por el monto de compensación entre exceso de crédito y pasivos tributarios de distintos períodos de tiempo en países que permiten o exigen que algunos o todos los contribuyentes prorroguen el exceso. Ese monto de compensación se toma como pago del IVA adicional, ya que el uso del exceso de crédito para compensar una deuda tributaria es esencialmente equivalente a un pago en efectivo del contribuyente. Esto no implica sino una modificación menor de la ecuación del IVA efectivo:

$$AVac^s = \sum_{t \in s} (Vm^t + Vdp^t + Vdc^t + Vc^t)$$

donde,

$AVac^s$  = recaudación neta devengada por IVA del sector  $s$ ;

$Vm^t$  = IVA sobre importaciones del contribuyente  $t$ ;

$Vdp^t$  = pagos del IVA efectivos recibidos del contribuyente  $t$  en el período;

$Vdc^t$  = exceso de crédito del contribuyente  $t$  utilizado para reducir una deuda por IVA positiva en el período; y

$Vc$  = créditos por IVA interno netos (excesos de crédito) de contribuyentes en una posición de crédito.

A menudo, las administraciones tributarias no hacen un seguimiento explícito de los valores de  $Vdc^t$ , por lo que deben derivarse a partir de los datos de registros de ajustes. El dato que suele registrarse y someterse a seguimiento es el monto total de exceso de crédito que un contribuyente prorrogó de un período anterior. Ese valor,  $ECF^t$  (exceso de crédito prorrogado del contribuyente  $t$ ), puede usarse para determinar el  $Vdc^t$  usando el siguiente algoritmo:

Si  $ECF^t > Vd^t$ , entonces  $Vdc^t = Vd^t$ , de lo contrario,  $Vdc^t = ECF^t$ .

En otras palabras, si el exceso de crédito prorrogado supera el monto de IVA positivo por pagar, el monto de exceso de crédito utilizado es igual al monto de IVA positivo por pagar: de lo contrario, si el exceso de crédito disponible es menor que el monto de impuesto por pagar, el monto de exceso de crédito utilizado es la totalidad del monto disponible.

## 5. ¿Qué versión utilizar?

Con cuatro maneras distintas de determinar el IVA efectivo, es natural preguntarse cuál es la correcta. La respuesta depende del propósito para el que se use el indicador. En general, el uso puede desglosarse como se indica en el cuadro 1: los dos primeros indicadores se usan con fines operativos, y los otros dos para la estimación de la brecha. A continuación se presentan detalles acerca de cómo se usan los indicadores para medir la brecha.

## C. Medición de la brecha tributaria y reporte

### 1. La brecha tributaria en términos nominales y relativos

Como se indicó antes, la brecha general del IVA se determina restando el IVA efectivo del IVA potencial. Ahora podemos ser más específicos y decir que la determinación implica restar el IVA efectivo, *determinado según la recaudación devengada*, del IVA potencial, *estimado a partir del marco normativo de referencia*. La brecha de cumplimiento sería la diferencia entre el IVA efectivo, *determinado según la recaudación devengada* y el IVA potencial, *estimado a partir del marco normativo vigente*. La brecha normativa es la diferencia entre el IVA potencial, *estimado a partir del marco normativo de referencia*, y el IVA potencial, *estimado a partir del marco normativo vigente*.

Los valores de la brecha que arrojan estas diferencias simples son valores nominales, pero las brechas tributarias suelen expresarse en términos relativos. Si bien los valores nominales son útiles para evaluar el impacto fiscal vigente de cualquiera de las brechas, no son útiles para analizar la tendencia de las brechas; el crecimiento en valores nominales siempre puede ser producto de la inflación. Por esa razón, en el RA-GAP no suelen declararse los valores nominales, sino los relativos.

La práctica convencional es presentar los indicadores de la brecha tributaria en relación con el ingreso potencial pertinente; esto se logra dividiendo el valor de la brecha respecto del indicador de la base pertinente. Es decir, la brecha tributaria por IVA y sus dos componentes se expresarían de la siguiente manera:

$$\text{Brecha tributaria por IVA} = \frac{\text{IVA potencial, marco normativo de referencia} - \text{IVA efectivo, recaudación devengada}}{\text{IVA potencial, marco normativo de referencia}}$$

$$\text{Brecha de cumplimiento} = \frac{\text{IVA potencial, marco normativo vigente} - \text{IVA efectivo, recaudación devengada}}{\text{IVA potencial, marco normativo vigente}}$$

$$\text{Brecha normativa} = \frac{\text{IVA potencial, marco normativo de referencia} - \text{IVA potencial, marco normativo vigente}}{\text{IVA potencial, marco normativo de referencia}}$$

Otra manera de presentar los valores consiste en expresarlos como proporción del producto bruto interno (PIB). Eso permite realizar ambos análisis tendenciales sin dejar de evidenciar el impacto fiscal. Además, facilita la comparación del tamaño relativo de las diversas brechas al compararlas entre sí: una brecha normativa del 30%, medida de acuerdo con el método explicado, y una brecha de cumplimiento del 30% no tendrían el mismo valor nominal<sup>23</sup>. No obstante, el análisis tendencial puede verse afectado por cambios en el tamaño relativo de la base imponible correspondiente sobre el PIB. Por ejemplo, si hay un incremento en el tamaño relativo del consumo final sobre el PIB, aunque la brecha normativa se mantuviera constante, expresada como porcentaje del PIB, tendría un aumento aparente.

<sup>23</sup> El denominador de esas dos medidas es diferente. Como denominador de la brecha normativa, el IVA potencial estimado a partir del marco normativo de referencia es, por naturaleza, mayor que el denominador de la brecha de cumplimiento, el IVA potencial estimado a partir del marco normativo actual; de modo que una brecha normativa del 30% será nominalmente mayor que una brecha de cumplimiento del 30%.

El RA-GAP presenta los valores de las brechas tributarias como expresiones relativas tanto a su base tributaria como al PIB, lo que permite efectuar una evaluación minuciosa de las tendencias y, al mismo tiempo, realizar comparaciones entre las diversas medidas.

## 2. *¿Cuán precisa es esta medida de la brecha?*

Puesto que estas medidas de la brecha tributaria están muy vinculadas con las estadísticas de las cuentas nacionales, su precisión dependerá en gran medida de la precisión de las estadísticas de las cuentas nacionales utilizadas, así como de los supuestos de modelado que deban hacerse. Por lo general, las estadísticas de las cuentas nacionales no se publican con márgenes de error y, si bien todo supuesto utilizado también está sujeto a márgenes de error, no suele ser posible cuantificarlos. Por estos motivos, rara vez corresponde publicar márgenes de error para las estimaciones de la brecha tributaria. Además, los indicadores de precisión de las estadísticas de las cuentas nacionales suelen elaborarse sobre la base de un análisis del grado de revisión que existe entre los valores preliminares y los valores finales publicados<sup>24</sup>. Este método sugeriría que el margen de error puede ser bastante considerable, dado que las estimaciones del PIB pueden cambiar por varios puntos porcentuales entre revisiones y variar sustancialmente de país a país.

**A causa de esa incertidumbre acerca de la amplitud exacta del margen de error, y del hecho de que es plausible que el margen de error represente una porción considerable de la brecha tributaria estimada, el análisis de la brecha tributaria debe centrarse más en las tendencias que en los niveles.** Si bien no puede suponerse que el margen de error de las estadísticas de las cuentas nacionales sea pequeño, en comparación con ningún valor estimado para la brecha tributaria, sí puede suponerse que los sesgos que crean los errores en las cuentas nacionales son de carácter sistémico; es decir, que hay una tendencia uniforme a sobrestimar o a subestimar. Si los sesgos de las estadísticas son sistémicos por naturaleza, los cambios y las tendencias de la brecha tributaria estimada serán más precisos o indicativos que su nivel. La regla general que aplica el RA-GAP al analizar los cambios año a año en las medidas de la brecha es que los cambios son significativos cuando superan medio punto porcentual del PIB<sup>25</sup>.

---

<sup>24</sup> Por ejemplo, acerca de la precisión de sus estimaciones, Statistics Canada dice en su sitio web: “No es posible calcular ninguna medida directa del margen de error de las estimaciones. La calidad de las estimaciones puede inferirse a partir del análisis de las revisiones y de una evaluación subjetiva de las fuentes de datos y de la metodología utilizada para elaborar las estimaciones (...)”. <http://www23.statcan.gc.ca/imdb/p2SV.pl?Function=getSurvey&SDDS=1901>.

<sup>25</sup> Véase un análisis más detallado de los errores a los que están sujetas las estimaciones de la brecha tributaria en Her Majesty's Revenue and Customs (2015).



## IV. ¿CÓMO PUEDE UTILIZARSE LA BRECHA TRIBUTARIA EN RELACIÓN CON EL IMPUESTO AL VALOR AGREGADO PARA MEJORAR EL CUMPLIMIENTO?

Como se destacó previamente, la brecha tributaria por IVA puede desglosarse en una brecha de cumplimiento y una brecha normativa. Si bien estas medidas son útiles para evaluar el desempeño del ingreso, puede obtenerse más información sobre problemas de cumplimiento y sobre desempeño del ingreso si las medidas de esas brechas se descomponen a su vez y los cambios se siguen a lo largo del tiempo.

### A. Desglose de la brecha tributaria para una mejor gestión del cumplimiento entre los contribuyentes

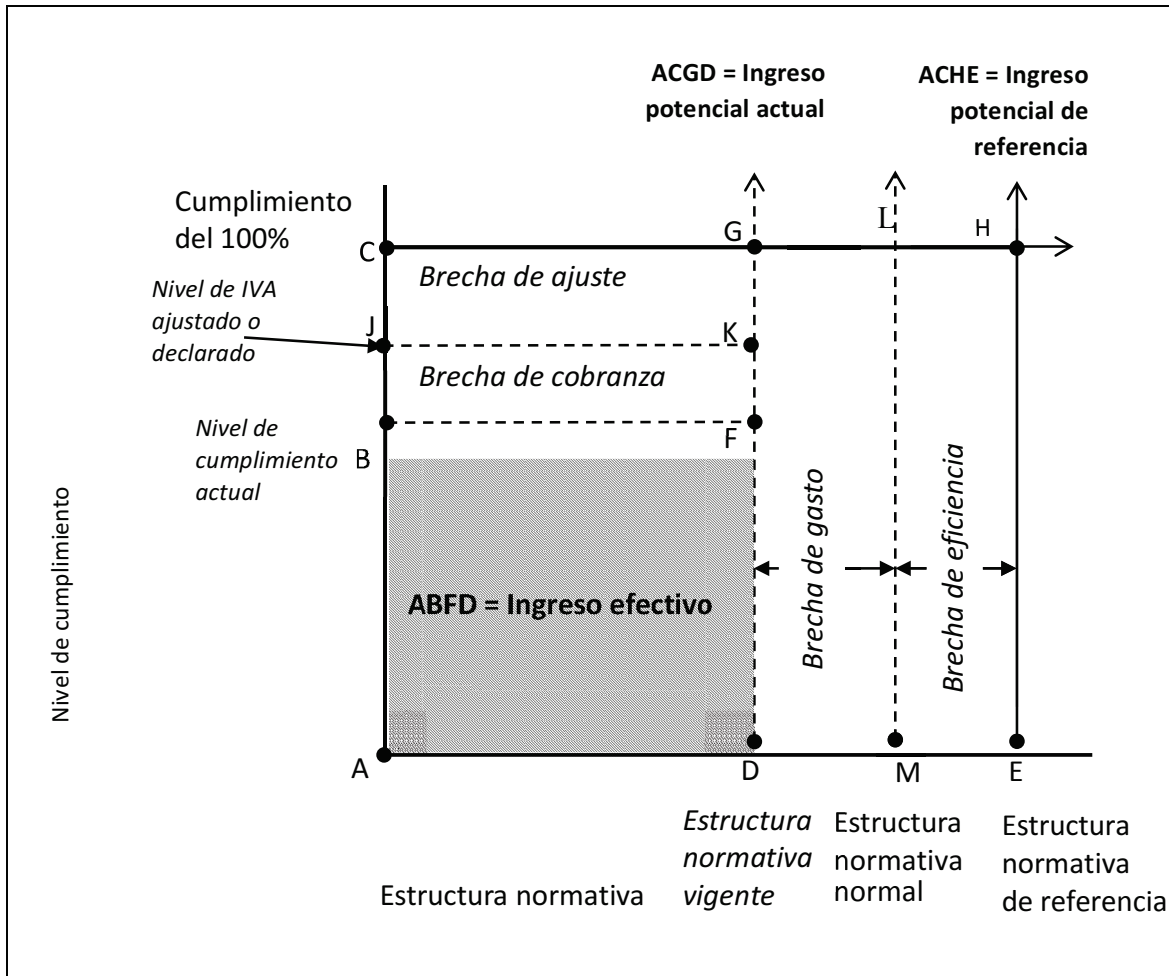
#### 1. Desglose operativo de la brecha de cumplimiento

En el RA-GAP, es posible desglosar la brecha de cumplimiento en dos partes: la *brecha de cobranza* y la *brecha de ajuste*.

- La *brecha de cobranza* es la diferencia entre el monto total de IVA declarado o ajustado como adeudado por los contribuyentes y la recaudación efectiva por IVA.
- La *brecha de ajuste* es la diferencia entre el monto total de IVA declarado o ajustado como adeudado y el monto potencial total del IVA que debió declararse o ajustarse (CPR).

En el gráfico 2 se ilustran estas brechas. La brecha de ajuste, como dijimos, se estima utilizando el IVA efectivo determinado sobre la base del ajuste (recuadro *AJKD* del gráfico 2), que se resta del IVA potencial utilizando el marco normativo vigente (dejando el recuadro *JCGK*). Luego, la brecha de cobranza puede determinarse restando el IVA efectivo determinado sobre la base de la recaudación devengada del IVA efectivo determinado sobre la base del ajuste, o restando la brecha de ajuste de la brecha de cumplimiento (dejando el recuadro *BJKF*). Estas dos medidas son útiles para determinar qué funciones operativas, operaciones de cobranza y aplicación de la ley, u operaciones de auditoría y ajuste deberían fortalecerse para cerrar la brecha de cumplimiento.

Gráfico 2. Desglose de los componentes de la brecha tributaria



## 2. Desglose de la brecha de cumplimiento por sector

Al utilizar la metodología del RA-GAP, la brecha de cumplimiento puede desglosarse por sector. Ese paso puede ser muy útil para determinar dónde conviene concentrar los recursos a fin de investigar los riesgos de cumplimiento y cerrar la brecha de cumplimiento. Sin embargo, cabe notar que el valor sectorial de la brecha no basta por sí solo para ese fin, sino que debe emplearse en conjunto con otra información sobre la composición y demografía del sector. Por un lado, el valor del incumplimiento en el sector X puede abarcar una gran porción de la brecha de cumplimiento, pero que puede diluirse entre una vasta cantidad de contribuyentes. Por el otro, el sector Y puede tener una brecha de cumplimiento relativamente pequeña pero concentrada entre unos pocos contribuyentes, de modo que el retorno sobre la inversión en recursos para cerrar la brecha de cumplimiento puede ser mayor en el sector Y que en el sector X. Por otra parte, la inteligencia operativa puede indicar que la brecha de cumplimiento en un sector determinado se debe al fraude organizado, lo cual debería ser prioritario

para las acciones de cumplimiento. Otros indicadores que pueden tomarse en cuenta son la brecha de cumplimiento por contribuyente en el sector y los cambios en los coeficientes producto/insumos entre los distintos segmentos de contribuyentes de un sector (agrupados por tamaño del producto total; la reducción de ese coeficiente es señal de posibles problemas generales de cumplimiento, y los valores atípicos en el segmento pueden indicar problemas de cumplimiento de contribuyentes específicos). Otros enfoques, más analíticos, como un análisis de series temporales del ingreso por sector, pueden detectar cambios imprevistos u otras anomalías que deban investigarse más a fondo para determinar si existen posibles riesgos de cumplimiento.

### **3. Desglose de la brecha normativa...**

**Si bien no tiene una relación directa con el desempeño administrativo, el desglose de la brecha normativa en decisiones normativas y consumo “no imponible” puede ayudar a simplificar el marco normativo del IVA y, en consecuencia, facilitar la gestión de cumplimiento entre los contribuyentes (ya sea facilitando el cumplimiento o reduciendo las oportunidades de incumplimiento).** La brecha normativa general se estima utilizando dos valores diferenciados del IVA potencial estimado con dos marcos normativos distintos. La brecha normativa puede subdividirse en una cantidad indefinida de subcomponentes añadiendo elementos a la base imponible potencial. Esos elementos se incluyen en el marco normativo de referencia, pero están exentos (o gravados a una tasa reducida) en el marco normativo vigente. Si bien todos esos marcos normativos alternativos pueden ser de interés (sobre todo a efectos de elaborar las estimaciones del gasto tributario), la metodología del RA-GAP se centra en un marco normativo alternativo específico: el “marco normativo normal” (línea LM del gráfico 2). Ese marco excluye las siguientes partidas de la base imponible, partidas que se incluyen en el marco normativo de referencia:

- i.** Bienes públicos no de mercado. Por ejemplo, educación pública y servicios de salud pública. El valor de esos bienes se incluye en el consumo final en las estadísticas de las cuentas nacionales, pero no suelen estar sujetos a IVA.
- ii.** Renta imputada por inventarios de vivienda residencial. Una vez más, esta es una partida incluida en el consumo final en las cuentas nacionales pero que no es fácil de gravar con IVA.
- iii.** Servicios financieros basados en el margen. Si bien existen métodos para evaluar el IVA sobre esos servicios, casi todos los IVA incluyen una exención para esta partida por la complejidad de gravarla.

**Utilizando este marco normativo normal, la brecha normativa se divide en dos componentes; el RA-GAP los denomina la “brecha de gasto” y la “brecha de eficiencia”.** La brecha de gasto se mide restando el IVA potencial estimado a partir del marco normativo vigente del IVA potencial estimado a partir del marco normativo normal. Luego, la brecha de eficiencia puede medirse restando el IVA potencial estimado a partir del marco normativo normal del IVA potencial estimado a partir del marco normativo de referencia, o restando la brecha de gasto de la brecha normativa.

Uno de los objetivos principales de medir la brecha normativa es determinar en qué medida se está resignando ingreso por decisiones normativas. Sin embargo, el método estándar para medir la brecha normativa, que utiliza las estadísticas del consumo final como variable representativa de la base imponible potencial, incluye componentes de la base imponible, que o bien difícilmente sean gravables con IVA o bien no producirían ganancias fiscales netas. Por lo tanto, ese desglose de la brecha normativa apunta a proporcionar un indicio más claro del impacto fiscal de las decisiones normativas tomadas en el diseño del marco normativo vigente, aislando los componentes de la brecha que se incluyen para alcanzar objetivos normativos específicos (brecha de gasto) frente a los que se incluyen por motivos pragmáticos (brecha de eficiencia)<sup>26</sup>.

## **B. Seguimiento de los cambios en la brecha tributaria para mejorar el cumplimiento entre los contribuyentes**

Puesto que la medida del IVA efectivo se basa en lo devengado, cambia con el correr del tiempo: es la naturaleza de lo devengado. Eso significa que el valor de la brecha variará según el momento en que se la mida. Esto es correcto; las administraciones del ingreso siguen esforzándose por resolver sus problemas de cumplimiento, y la brecha de cumplimiento se irá cerrando a medida que se llevan a cabo esos esfuerzos.

Hay dos medidas generales que utiliza el RA-GAP para brindar medidas estáticas estandarizadas de la brecha tributaria, que pueden emplearse para realizar comparaciones a lo largo del tiempo y entre jurisdicciones:

1. la brecha inicial y
2. la brecha en (una fecha de medición determinada).

A continuación se explican los métodos para medir ambos indicadores y, específicamente, ciertas consideraciones acerca de los datos.

### ***1. La brecha tributaria inicial***

La brecha tributaria inicial se mide como el plazo original de presentación o pago. Al medir el IVA efectivo, tanto sobre la base de lo ajustado como sobre la base de la recaudación corregida, los datos de transacciones y ajustes se filtran para seleccionar solo los pagos y declaraciones recibidos dentro de los plazos establecidos. Esa medida de la brecha tributaria no cambia con el correr del tiempo y proporciona un indicador del cumplimiento voluntario: una base para considerar la evolución de la brecha tributaria a medida que la administración recauda con retrasos, recibe declaraciones tardías y realiza ajustes adicionales.

---

<sup>26</sup> Hay otras maneras de desglosar la brecha normativa: por ejemplo, por diferenciación de tasas (desvíos con respecto a la tasa única, que pueden dar como resultado contribuciones positivas o negativas a la brecha normativa) y exenciones. Véase un análisis de ese tema en Keen (2013). La brecha normativa también puede desglosarse por líneas temáticas, como medidas agrícolas, industriales, etc., o por partidas individuales de gasto tributario. El desglose de la brecha normativa por líneas temáticas o por medidas individuales es ligeramente más complejo, dado que algunos gastos tributarios tendrán efectos superpuestos (por ejemplo, el umbral del IVA se superpondrá con medidas agrícolas e industriales).

## 2. La brecha tributaria al...

Toda estimación de la brecha tributaria subsiguiente a la brecha tributaria inicial debe indicar el momento de su medición; por ejemplo, “la brecha tributaria al 1 de mayo de 2015 era del 30%”.

El momento indicado será el período del que se extrajeron los datos de transacciones y ajustes. En teoría, las mediciones de la brecha tributaria deberían efectuarse con periodicidad, como en el aniversario del plazo de declaración o pago. La comparación de los cambios en la brecha tributaria a lo largo del tiempo, sobre todo si la medición se realiza periódicamente, permitirá conocer mejor el éxito de la administración de ingresos en el cierre de la brecha de cumplimiento a lo largo del tiempo.

## V. COMENTARIOS FINALES

**Esta nota ha proporcionado una descripción detallada del modelo y la metodología que emplea el RA-GAP del FMI para elaborar estimaciones de las brechas tributarias por IVA y de las diferencias y ventajas de esta metodología frente a la utilizada tradicionalmente en los países.**

Gracias al uso de un modelo del IVA potencial diseñado para utilizar estadísticas sobre el valor agregado por sector (en lugar del método más tradicional, que utiliza estadísticas sobre el consumo final), el método del RA-GAP replica mejor la estructura normativa de un IVA (puesto que el método del valor agregado refleja el método de crédito facturado de un IVA típico) y permite desglosar la brecha tributaria por sector. Desde la perspectiva de la medición y de la evaluación de riesgos, este desglose sectorial permite conocer mejor y con mayor detalle la brecha de cumplimiento general<sup>27</sup>.

**Además, al utilizar una medición de la recaudación efectiva por IVA sobre la base de lo devengado, el método del RA-GAP también da lugar a mayor precisión en la adjudicación de la actividad económica plasmada por los datos estadísticos a la actividad de los contribuyentes identificada por la administración tributaria.** Más aún, el método de lo devengado permite una medición más dinámica de los cambios que se producen en la brecha con el correr del tiempo y una mejor comprensión de la distinción entre la brecha de cobranza y la brecha de ajuste.

---

<sup>27</sup> Aunque hay que recordar que el método del valor agregado del RA-GAP debería dar como resultado la misma estimación global de la brecha de cumplimiento que el método basado en la demanda, lo cual, en efecto, se confirmó en los países en los que se utilizaron ambos métodos.

## REFERENCIAS

- Center for Social and Economic Research (“CASE”), CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis, in consortium with CAPP, CEPII, ETLA, IFO, IFS and HIS (‘CASE’), 2013, “Study to Quantify and Analyze the VAT Gap in the EU-27 Member States Final Report” (Varsovia, Polonia). [http://ec.europa.eu/taxation\\_customs/common/publications/studies/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/taxation_customs/common/publications/studies/index_en.htm).
- European Commission Directorate General Taxation and Customs Union, 2016, “The Concept of Tax Gaps, Report on VAT Gap Estimations”, Brussels [https://ec.europa.eu/taxation\\_customs/sites/taxation/files/docs/body/tgpg\\_report\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/docs/body/tgpg_report_en.pdf)
- HM Revenue & Customs, 2015, “*Measuring tax gaps, 2015 edition - Methodological annex.*” <http://www.gov.uk/government/statistics/measuring-tax-gaps>.
- Keen, Michael, 2013, “Anatomy of a VAT”, *National Tax Journal*, 66, pp.423–446. <https://www.ntanet.org/NTJ/66/2/ntj-v66n02p423-446-anatomy-vat.html>
- Reckon LLP, 2009, “*Study to Quantify and Analyse the VAT Gap in the EU-25 Member States,*” [http://ec.europa.eu/taxation\\_customs/resources/documents/taxation/tax\\_cooperation/combating\\_tax\\_fraud/reckon\\_report\\_sep2009.pdf](http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/taxation/tax_cooperation/combating_tax_fraud/reckon_report_sep2009.pdf).
- Villela, Luiz, et al., 2010, “Tax Expenditure Budgets Concepts and Challenges for Implementation”, Inter-American Development Bank, <http://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/4302/Tax%20Expenditure%20Budgets.pdf?sequence=2>
- “2012 Update Report to the Study to Quantify and Analyze the VAT Gap in the EU-27 Member States,” 2014, (Varsovia, Polonia). [http://ec.europa.eu/taxation\\_customs/common/publications/studies/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/taxation_customs/common/publications/studies/index_en.htm).



**TNM/17/04**

**Fondo Monetario Internacional**  
**Departamento de Finanzas Públicas**

700 19th Street NW  
Washington, DC 20431  
EE.UU.

Teléfono: 1-202-623-8554

Fax: 1-202-623-6073

ISBN-13: 978-1-48431-783-9

