

PREMIO MANUEL BELGRANO

2014

**Tema: LA GESTION GUBERNAMENTAL Y LA CONTABILIDAD PÚBLICA. -
TRANSPARENCIA.**

**Título del Trabajo: UNA PROPUESTA CONTABLE PARA CONTAR CON MÁS Y
MEJOR INFORMACIÓN SOBRE LOS RECURSOS PÚBLICOS ARGENTINOS**

SEUDONIMO

SANTIAGO FEDERICO

UNA PROPUESTA CONTABLE PARA CONTAR CON MÁS Y MEJOR

INFORMACIÓN SOBRE LOS RECURSOS PÚBLICOS ARGENTINOS

“We might hope to see the finances of the Union as clear and intelligible as a merchant’s book, so that every member of Congress and every man of any mind in the Union should be able to comprehend them, to investigate abuses, and consequently to control them” (Podemos esperar ver las finanzas de la Unión tan claras e inteligibles como los libros de un comerciante, para que cada congresal y cada ciudadano de cualquier capacidad puedan comprenderlas, investigar abusos y controlarlas) (Thomas Jefferson 1802)¹

1.- INTRODUCCION

En el marco del nuevo Código Civil y Comercial Argentino (Ley 26.994), todo aquel que suscriba como agente cualquier contrato de agencia en el ámbito privado, sea persona jurídica o humana, sin distinciones por cuantía u otros elementos, se encuentra obligado a “asentar en su contabilidad en forma independiente los actos u operaciones relativos a cada empresario por cuya cuenta actúen” (Ley 26.994 Artículo 1.483 inciso f). Sin embargo, las principales agencias públicas de recaudación de tributos en la Argentina², que gestionan recursos que representan bastante más de un tercio del PBI nacional, no mantienen sistemas de contabilidad que integren el conjunto de recursos que recaudan para los Tesoros Nacionales, Provinciales y Municipales.

En 2014, los montos recaudados en Argentina a través de estas agencias superaron holgadamente el billón de pesos, pero sus sistemas contables no incluyeron los aspectos patrimoniales y económicos que dicha labor determinó. Recordemos que la información que brindan estas agencias, solo describe los flujos financieros recaudados, sin que se mantengan sistemas contables que reflejen los aspectos económicos y patrimoniales que esta actividad genera.

¹ En carta del 1 de abril de 1802, enviada al Secretario del Tesoro Albert Gallatin disponible entre otros sitios en <http://www.vttransparency.org>. La traducción es propia

² Para la Nación y algunas provincias y municipios argentinos existen agencias encargadas de la recaudación de la mayoría de los tributos (AFIP para la Nación, ARBA para la Provincia de Buenos Aires, API para la Provincia de Santa Fe, AGIP para la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, AFIM para la Municipalidad de Paraná, Provincia de Entre Ríos, etc). En otros casos se mantienen las tradicionales estructuras de las Direcciones Provinciales o Municipales de Rentas (Córdoba, Chubut, Tucumán, etc.). Más allá de que el presente trabajo se concentra en los casos en los que existen estas agencias “semi-autónomas” (Cfr. Terkper, 2008), las conclusiones del presente pueden extenderse “mutatis mutandis”, en muchos aspectos, a los casos tradicionales.

El artículo 85 de la ley de Administración Financiera Nacional señala que “el sistema de contabilidad gubernamental está integrado por el conjunto de principios, órganos, normas y procedimientos técnicos utilizados para recopilar, valorar, procesar y exponer los hechos económicos que afecten o puedan llegar a afectar el patrimonio de las entidades públicas”. A pesar de ello, el sistema contable de la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) y el de otros organismos similares a nivel provincial y municipal, no permiten conocer los elementos patrimoniales y económicos ligados con la gestión de recursos públicos, como son los resultados económicos, los derechos creditorios y los pasivos que la Administración Central y la Agencia generaron o poseen directa o indirectamente respecto de los obligados tributarios.

En su informe sobre la gestión de créditos fiscales por parte de la AFIP, la Auditoría General de la Nación ha señalado:

“No fue posible establecer el universo de créditos identificados por la entidad, sujeto a una posible gestión de cobro o con acciones en ejecución a tal fin, debido a la ausencia de una contabilidad patrimonial de la actividad recaudatoria del ente.” (Auditoría General de la Nación, 2009)

Como muchos otros sistemas contables públicos del mundo, tampoco la Administración Central Argentina ha acometido la tarea de identificar y registrar este universo de créditos provenientes de la gestión del principal recurso del Estado en su sistema contable. Con una redacción elegante que viene repitiendo año a año en una nota a sus estados contables, el Estado asimila totalmente “devengado” con “percibido” para el caso de los recursos tributarios, “borrando” así de su patrimonio todos los créditos que los mismos generan (cfr. entre otros Versino y Torga, 2013).

“Registro del Devengado de Recursos

El registro correspondiente a los recursos ha sido realizado sobre la base del devengado, conforme los Principios de Contabilidad Generalmente Aceptados y Normas Generales de Contabilidad para el Sector Público Nacional.

Las transacciones se registran en el momento en que se considera afectado el patrimonio y los resultados del Ente, teniendo en cuenta que para la asignación de aquéllas a un ejercicio, no sólo es necesario que el hecho sustancial se hubiera producido en un período determinado, sino también que el mismo pudiera ser objetivamente medido.

En ese contexto, existen recursos, como es el caso de los ingresos tributarios, cuya medición objetiva sólo resulta factible cuando se verifica la acreditación en las cuentas bancarias correspondientes, hecho que a ese momento permite medir con certeza la variación del patrimonio.

En la actualidad y conforme a los sistemas vigentes en el Sector Público, los recursos se devengan y registran en el momento en que éstos

pueden ser medidos en forma objetiva y, para los casos en que ello sucede cuando se recauda, el momento del devengado es concomitante con el del percibido.”(disponible en <http://www.mecon.gov.ar/hacienda/cgn/cuenta/2013/tomoi/16notas.htm>)

No es ésta una deficiencia atribuible a un gobierno o a un Estado en particular. La concentración en los aspectos financieros caracterizó durante mucho tiempo a la Contabilidad Gubernamental en todo el orbe. Sin embargo, especialmente a partir de la última década del siglo pasado este paradigma únicamente “financiero” (cash basis), está siendo completado por el paradigma de base “devengado” (accrual basis).

En realidad, más allá de que el criterio de lo devengado ha sido utilizado desde hace varios siglos en la microcontabilidad privada, es necesario destacar que la irrupción de dicho criterio en las cuentas públicas resulta muy actual a nivel internacional, especialmente por la necesidad de compatibilizar los distintos sistemas contables y de estadísticas sectoriales en el mundo, y por las innegables ventajas que implica mantener sistemas que completen su información financiera básica con los necesarios aspectos económicos y patrimoniales.

Las dificultades y costos de esta transición son importantes, especialmente respecto de los recursos públicos, pero las mejoras que se obtienen en la información disponible por parte del ciudadano y los organismos de control las compensan con creces especialmente en referencia a los recursos públicos. (cfr. entre muchos otros Cardoso y otros, 2014; Pereira Montero y otro, 2013; European Comission, 2011; Harrison, 2007; IPSASB, 2006 y 2005; TFHPSA, 2005; IFAC, 2002; Bloem, 2000; Efford, 1996; contra Wynne, 2008)³

Es necesario destacar que reflejar dentro del sistema contable público los aspectos patrimoniales del devengamiento de los recursos **no busca en modo alguno** “ejecutar gastos en función de los recursos a cobrar...que aún no se han hecho efectivos” (Las Heras, 2010: 436), ni despreciar los registros financieros. Su objetivo es completar la información disponible para los usuarios, buscando transparencia y una correcta evaluación de una gestión que puede contar con más información útil para la toma de decisiones.

En ese camino, la versión 2001 del Manual de Estadísticas para las Finanzas Públicas del Fondo Monetario Internacional ya adoptaba una regla contable de “full accrual basis”, por oposición a la versión 1986 que hacía profesión de fe del sistema base caja. En

³ Un interesante resumen sobre los diversos artículos referidos a la discusión internacional respecto del “accrual accounting” en la Contabilidad Gubernamental puede verse en Hassan, 2013.

un avance de integración, el mismo Government Financial Statistics Manual 2014⁴ recomienda la utilización del devengado, al mismo tiempo de que requiere se mantengan los registros de flujos sobre base caja para conocer las limitaciones financieras del sector.

“The GFSM 2014 recommends disseminating fully integrated flows and stock positions, recorded on an accrual basis, while maintaining cash-flow data to allow an assessment of the liquidity constraints of government. It is recognized that the implementation of the fully integrated system described in the Manual will take some time and will need to progress at a pace determined by the differing needs and circumstances of the country involved. In particular, many countries will need to revise their underlying accounting systems to reflect the accrual basis of recording” (El Manual de Estadísticas para las Finanzas Públicas 2014 recomienda difundir información de flujos y stocks totalmente integrados, al mismo tiempo de mantener la información financiera para permitir conocer las limitaciones de liquidez del gobierno. Se acepta que la implementación de un sistema totalmente integrado como el que se describe en este Manual tomará un tiempo, avanzando en cada país involucrado según sus diferentes necesidades y circunstancias. En especial, muchos países necesitarán revisar sus sistemas contables para reflejar la base devengado de registro) (Fondo Monetario Internacional, 2014. La traducción es propia)

Dentro del sistema de las Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público es posible observar que, desde la emisión de la primera norma internacional de contabilidad para el Sector Público en 2001, el International Public Sector Accounting Standard Board (IPSASB) se mostró siempre a favor de la utilización del sistema de lo devengado, traducido al castellano como “método de acumulación”. La transición práctica no traumática de los sistemas de contabilidad gubernamental desde los registros sobre base caja hacia la base devengado, resultó uno de los objetivos de la labor del IPSASB, lo que originó la producción del Estudio Nro 14 para guía de los organismos gubernamentales que decidieran poner manos a la obra en la tarea (cfr. International Federation of Accountants, 2002). Para el caso de los recursos públicos, el International Public Sector Accounting Standard⁵ Nro. 23 de 2006 fijó reglas concretas para la utilización de este criterio en el caso de tributos y transferencias, las que fueron seguidas en sus líneas generales por la European Union Accounting Rule Nro. 17 de 2011.

En nuestro país, tanto la norma legal como la contable profesional, con distintos matices, receptan la necesidad de establecer un momento de devengamiento de los recursos, más allá del tradicional momento financiero de su cobranza efectiva.

⁴ El Manual en su versión 2001 señalaba también expresamente la importancia de mantener disponible la información en base caja. En su punto 3.50 decía: “La gestión de la liquidez es crucial para el funcionamiento de cualquier unidad. Sin embargo, no exige el uso de la base caja, ya que la información sobre los flujos de efectivo no se pierde al utilizar la base devengado. Normalmente, se prepara por separado un estado de flujo de efectivo”

⁵ En castellano: Norma Internacional de Contabilidad para el Sector Público (NICSP).

“Las jurisdicciones y entidades comprendidas en esta ley están obligadas a llevar los registros de ejecución presupuestaria en las condiciones que fije la reglamentación. **Como mínimo deberán registrarse la liquidación o el momento en que se devenguen los recursos** y su recaudación efectiva y, en materia de presupuesto de gastos, además del momento del devengado, según lo establece el artículo precedente, las etapas del compromiso y del pago (Artículo 32 Ley 24.156 El destacado es nuestro).

“El devengado de los recursos es el momento en el que se produce una modificación cualitativa y/o cuantitativa en el patrimonio de la Administración Pública, originada en el ejercicio de su poder de imposición o en transacciones con incidencia económica y financiera, **independientemente del momento en que se produzca el ingreso de los fondos**, dando origen a un crédito (FACPCE. Recomendación Técnica del Sector Público Nro.1 Segunda Parte Punto 7.5.5. a). El destacado es nuestro)

Resulta un hecho generalmente aceptado que cualquier proceso de transformación del sistema de información del Sector Público resulta lento y difícil por los costos que implica cualquier cambio significativo. Entendemos las dificultades de este proceso, pero intentaremos mostrar en este trabajo que no resulta imposible avanzar en este camino, primero seguramente con pequeños pasos que aseguren resultados, para luego progresar con mayor osadía.

Creemos que los organismos de administración tributaria tienen que brindar especialmente un ejemplo cabal a todos los contribuyentes, entre otras formas llevando una contabilidad transparente de sus activos, pasivos, ingresos, gastos, recursos y costos, tal como exigen a quienes deben determinar sus tributos. ¿Cómo justificar la imposición de cada vez mayores deberes formales a los obligados tributarios relacionados con sus sistemas contables para la determinación de la base imponible, si la propia agencia tributaria no mantiene una contabilidad completa de su accionar?

Dijimos ya que este no es un problema de un gobierno, un partido, un organismo internacional o aún de un Estado particular. La necesidad de la transparencia en el registro y gestión de los ingentes recursos tributarios que se generan en un estado moderno, obliga a que se mantengan sistemas de contabilidad gubernamental completos y abiertos a todos los ciudadanos. Cuanto antes avancemos en este camino, más pronto podremos obtener los resultados buscados.

2.- LINEAMIENTOS DE LAS ETAPAS DEL PROCESO PROPUESTO

La implementación efectiva del “full accrual basis” con registraci3n contable en el momento de la configuraci3n del hecho imponible de los recursos p3blicos (Cfr. puntos 59 y ssig. Norma Internacional de Contabilidad para el Sector P3blico Nro. 23), aparece como un objetivo de largo plazo dif3cil de alcanzar inmediatamente. Sin embargo, la mejora en la informaci3n que se obtendr3a con la implementaci3n efectiva del devengamiento en el momento de la determinaci3n o liquidaci3n del tributo (Cfr. Recomendaci3n T3cnica para el Sector P3blico Nro. 1 Punto 7.5.5.a)), ser3a muy significativa respecto de nuestro actual y muy limitado sistema de registro “base caja”, m3s compatible con estad3sticas de datos en partida simple, que con las ya conocidas ventajas contables de la partida doble.

En ese camino formularemos una propuesta, mostrando las etapas iniciales necesarias para una agencia de recaudaci3n descentralizada encargada de la recaudaci3n de tributos. Utilizaremos como ejemplo el caso de la Administraci3n Federal de Ingresos P3blicos (AFIP) y de sus tributos, lo que no implica que la propuesta no pueda ser llevada a cabo “mutatis mutandis” para otras agencias nacionales o subnacionales.

A) LA SITUACION ACTUAL

A partir de la vigencia del Decreto 618/97, la Administraci3n Federal de Ingresos P3blicos es una entidad aut3rquica bajo la superintendencia y control del Ministerio de Econom3a de la Naci3n. Posee patrimonio propio, siendo el ente de ejecuci3n de la pol3tica tributaria y aduanera de la Naci3n, teniendo dentro de sus facultades la percepci3n y devoluci3n de los tributos nacionales y sus accesorios. El ente puede actuar tambi3n como agente de percepci3n de tributos provinciales⁶.

El Decreto 1399/01, al mismo tiempo de asignarle como recurso exclusivo un porcentaje de los montos recaudados, ampli3 sus facultades y sometió al organismo “al r3gimen establecido para los entes enumerados en el inciso b) del art3culo 8º de la Ley Nº 24.156”, asimil3ndolo a las empresas y sociedades del Estado en cuanto a su administraci3n financiera. Recordemos lo que se3ala la ley 24.156 para los casos de empresas p3blicas:

⁶ En realidad una gran porci3n de los tributos nacionales recaudados por la AFIP, corresponde indirectamente a las provincias y la Ciudad Aut3noma de Buenos Aires a trav3s de distintos e intrincados mecanismos de coparticipaci3n.

“ARTICULO 47.-Los proyectos de presupuesto de financiamiento y de gastos deben estar formulados **utilizando el momento del devengado de las transacciones como base contable**” (el destacado es nuestro)

Así las cosas, AFIP en la actualidad emite Estados Contables auditados por la Auditoría General de la Nación⁷, en los que intenta separar los recursos presupuestarios específicos que le asegura el Decreto 1399/01, del conjunto de recursos que obtiene de la recaudación general, con muchas dificultades. En todos los informes de la Auditoría General de la Nación que analizan el sistema de control interno del organismo⁸, se señala que a partir de 2007, con un nuevo sistema informático, iba a lograrse “la registración de la actividad financiera y patrimonial vinculada a las funciones asignadas al ente respecto de recaudación, fiscalización y ejecución de tributos”, lo que iba a permitir “contar con información a ser expuesta en forma complementaria con los Estados Contables de la Administración”. A pesar de ello, según el contenido de los informes realizados desde aquel año, no se observan progresos respecto de su puesta en marcha hasta la última revisión del ejercicio 2013.⁹

Más allá de la necesidad de avanzar en un sistema contable sobre base devengado, nuestra propuesta busca lograr que la información patrimonial, económica y financiera que brinde el organismo **integre completamente** la función principal recaudatoria con la de su gestión de los recursos presupuestarios asignados por el Decreto 1399/01. Consideramos que si es posible informar “complementariamente” sobre esta función, es igualmente posible, y mucho más útil, integrar totalmente esta información en el sistema contable del ente. **De esta manera, la Administración Central contará además con una valoración objetiva de los activos y pasivos generados por el sistema recaudatorio, lo que le permitirá incluirlos en sus informes contables.**

Imaginemos un posible escenario. Un contribuyente disconforme con un juicio de ejecución fiscal en su contra en el que fue condenado a abonar un determinado tributo, inicia una demanda de repetición en la que solicita se produzca prueba pericial sobre los registros contables de AFIP para confirmar si el crédito ejecutado, estaba incluido dentro de

⁷ El informe de auditoría de los últimos Estados Contables disponible a la fecha de redacción del presente (cerrados al 31 de diciembre de 2013) se encuentra en http://www.agn.gov.ar/files/informes/2014_168info.pdf

⁸ Informes emitidos a partir de 2006 inclusive disponibles en <http://www.agn.gov.ar/informes/listado-de-informes>.

⁹ En este último informe por el ejercicio 2013 en página 3, se señala que se informó a la Auditoría que se habían puesto en producción funcionalidades a efectos de emitir los Partes Diarios de Recaudación, sin que ese organismo haya podido acceder a la registración contable que emitiría el sistema (Cfr. http://www.agn.gov.ar/files/informes/2014_200info.pdf)

los activos del ente recaudador informados oportunamente en sus Estados Contables. **No creemos que el perito contador designado hoy lo pueda encontrar.**

Es importante tener en cuenta que AFIP mantiene un sistema de cuentas tributarias que “permite brindar y registrar información relativa a los créditos a favor de los contribuyentes y/o responsables y a los débitos a favor del Fisco, emergentes de las obligaciones aduaneras, impositivas y previsionales”¹⁰ desde el año 2008. Es decir que el organismo mantiene a disposición de los obligados tributarios, información que luce muy cercana a un “submayor” de la cuenta contable patrimonial que cada contribuyente o responsable debería poseer en un sistema contable integrado del organismo. **No parece demasiado difícil organizar registros de diario, contando ya con los datos de los submayores.**

En resumen, conforme el sistema actual:

- Se informan a la Administración Central las estadísticas de recaudación con base caja pura, sin integración con el sistema contable.
- Se mantiene disponible un sistema de cuentas tributarias por contribuyente para los tributos más significativos.
- Se informan, dentro de las cobranzas, montos sin asignar a tributos específicos pendientes de imputación, surgidos de planes de facilidades de pagos, con valores muy volátiles de signo negativo y positivo en diferentes meses. No se informan stocks de saldos pendientes de cobro de estos planes. En el año 2014, estos flujos totalizaron la nada despreciable suma de \$ 1.339.766.944,04¹¹.
- No se observa información sobre compensaciones.
- No se observa información sobre créditos tributarios a cobrar, ni siquiera sobre aquellos que se encuentran en juicio de ejecución fiscal, con sentencia firme y montos líquidos embargados a favor de AFIP.
- Se informan reintegros fiscales además de las devoluciones de IVA, sin imputación a tributo alguno. No se informan stocks de saldos pendientes de pago de estos reintegros,

¹⁰ Según <http://www.afip.gob.ar/genericos/cuentasTributarias/#objetivo>. Cfr. Resoluciones Generales 2381 y 2406 de AFIP.

¹¹ Los valores que se mencionan en este punto fueron obtenidos de la página web oficial: www.afip.gob.ar

ni de las devoluciones. Esos reintegros fiscales informados ascendieron durante 2014 a \$ 11.215.300.000.-.

El proceso que proponemos en este trabajo, implicará primero incorporar al sistema contable del organismo los saldos activos y pasivos a una determinada fecha, sobre la base de la información ya existente en el sistema de cuentas corrientes tributarias, previamente validados y depurados razonablemente. Este proceso puede realizarse gradualmente, por tributo, iniciándose con impuestos de liquidación administrativa y cerrando con los de autodeterminación.

Dichos saldos deberán diferenciarse si se encuentran en ejecución fiscal, reclamados en procesos universales, en planes de pago caducos o vigentes, etcétera; y ser razonablemente previsionados sobre la base de la experiencia que posee el organismo. No deben ser neteados de los pasivos que mantiene el organismo por causa de cada tributo, sino expuestos separadamente¹².

Utilizaremos un único ejemplo para todas las etapas del proceso de mejora que proponemos. Supongamos que se hubiera decidido implementar esta propuesta de registro para un tributo de liquidación administrativa, en este caso el Monotributo en su componente impositivo puro. Este tributo es muy sencillo en su análisis de devengamiento. Su exigibilidad se produce en el mismo mes en el que se produce el hecho imponible, por lo que no genera diferencias entre los períodos de devengamiento, determinación y de exigibilidad. Utilizaremos aquí como período base el mes.

Para incluir en el ejemplo los efectos de los pasivos que muchas veces gestiona el organismo tributario, vamos a suponer que la normativa vigente permite a los monotributistas compensar su pago mensual con las percepciones que hayan sufrido en virtud de sus requerimientos de moneda extranjera conforme la Resolución AFIP 3450 y sus modificatorias. Es decir, supondremos que, tal como existe respecto de los contribuyentes del sistema general, los contribuyentes monotributistas acumulan estos

¹² Cfr. NICSP Nro. 1 puntos 54 y 56.

montos a su favor en sus cuentas individuales, hasta que los descargan al pagar sus obligaciones mensuales¹³.

Según la información que brinda actualmente AFIP, sin articulación con su sistema contable, solo sabremos que en Noviembre de 2014 se recaudaron por este concepto 378.176 miles de pesos y en Diciembre de 2014 396.975 miles de pesos¹⁴. Podremos solo compararlo con el dato de recaudación presupuestado o estimado para esos períodos y obtener el desvío correspondiente. Así en el informe emitido en Enero de 2015, la AFIP señala que respecto de los recursos tributarios en general ha logrado un 6,7%¹⁵ de recaudación mayor a la planeada, siempre sobre base caja. **Pero nada más que esta información, limitada y desarticulada totalmente del sistema contable.**

B) LOS SALDOS DE LA CUENTA CORRIENTE EN LA CONTABILIDAD DEL ORGANISMO. SU IMPUTACIÓN INICIAL

Como dijimos más arriba los saldos positivos de cuentas corrientes de cada uno de los contribuyentes, debidamente validadas y depuradas, sumadas entre sí, conformarían el saldo de una cuenta de activo créditos o cuentas por cobrar que podríamos llamar “Contribuyentes”¹⁶.

Estos saldos constituyen activos del organismo y como tales deben ser reconocidos, ya que se encuentran devengados tanto para la NICSP Nro. 23 como para la Recomendación Técnica para el Sector Público Nro. 1. Sin embargo, no constituyen recursos para el ente, sino pasivos con el gobierno para el cuál el organismo actúa como agente, que se cancelarán al remitirle los montos recaudados, tal como lo aclara la norma internacional en su punto 61:

“Un ingreso por impuestos sólo surge para el gobierno que establece el impuesto, y no para otras entidades. Por ejemplo, cuando el gobierno nacional establece un impuesto que es recaudado por su agencia tributaria, **los activos y los ingresos se acumulan (o devengan) por el gobierno, no por la agencia tributaria**”. (NICSP Nro. 23. Punto 61 El destacado es nuestro).

¹³ Este supuesto agregado en nada obsta a que la propuesta pueda llevarse a cabo sin que exista esta posibilidad. Se incluye solamente a los efectos didácticos para mostrar la integración de activos y pasivos tributarios de AFIP en el sistema propuesto.

¹⁴ Todos los datos sobre recaudación y sus estimaciones fueron obtenidos de la página web oficial de AFIP www.afip.gov.ar.

¹⁵ <http://www.afip.gov.ar/institucional/estudios/documentos/recaudacion.Mensual.pdf>

¹⁶ Los saldos a favor de los contribuyentes deberán exponerse separadamente como pasivos.

Al mismo tiempo de reflejar los saldos de créditos tributarios¹⁷ devengados hasta el momento elegido, con contrapartida en un pasivo respecto de la Administración Central; se integrarán los montos recaudados durante ese período a su sistema contable, también con contrapartida en un incremento de ese pasivo. Estos montos recaudados se “giran” al Tesoro, lo que se refleja en un asiento específico por el que se reduce el pasivo con la Administración Central.

La incorporación de estos asientos contables al sistema del organismo no afectará sus recursos y gastos, ya que los recursos no “son” de la agencia, sino de la Administración Central y aprovechan para ésta¹⁸. AFIP solo deberá considerar como recurso el porcentaje de la recaudación definido por el Decreto 1399/01 y sus modificatorias, tal como venía haciendo hasta ahora¹⁹.

Si solamente agregamos estos asientos en esta primera etapa, estaremos sin duda sobrevalorando los activos del organismo e indirectamente los recursos devengados para la Administración Central. En efecto, la experiencia demuestra que no se logra cobrar nunca la totalidad de los recursos devengados: será necesario realizar una estimación razonable sobre la porción de estos créditos que se deberá provisionar.

Dado que hasta ahora los quebrantos por incobrabilidad son implícitamente soportados por la Administración Nacional y no por la agencia de recaudación, se deberá utilizar como contrapartida, reduciéndolo, el pasivo que el organismo mantiene con la Administración Central. Así, estos asientos no alteran ni los flujos financieros ni los económicos de la agencia de recaudación y por ende no modifican su neto patrimonial.

Más allá de que obviamente se puede mantener la información estadística financiera actual sin esfuerzo, la información con base caja pura se logra integrar así totalmente al sistema contable, permitiendo usufructuar las ventajas que brinda la partida doble. Recordemos que los estados contables de AFIP incluyen un Estado de Flujo de Efectivo que, de presentarse a través del método directo, garantizará la correcta exposición de todos los flujos de caja ligados a la recaudación y a los fondos presupuestarios del organismo en

¹⁷ Y también de las deudas tributarias del organismo por saldos a favor de los contribuyentes y responsables.

¹⁸ En caso que AFIP actúe como agente de otra administración subnacional, deberá mantener cuentas separadas para los pasivos con cada uno de los agentes; del mismo modo que debe mantener siempre cuentas separadas para cada uno de los tributos que recauda.

¹⁹ En un paso posterior se podrá ligar el devengamiento de dicho porcentaje, con los montos que correspondan por cada tributo, integrando los recursos presupuestarios del organismo con la información sobre el devengamiento.

forma integrada. Los intentos actuales de mostrar solamente los componentes del flujo presupuestario en los estados de AFIP no son demasiado útiles y están condenados a enfrentar errores y problemas permanentes²⁰.

Además, esta registración periódica de la AFIP, permitirá a la Administración Central obtener la cuantificación “objetiva” de la que carece en la actualidad para reconocer en sus Estados Contables un activo y un recurso por los créditos tributarios, que hasta ahora se mantenían sin ser informados.

Dadas las importantes dificultades que se observan en la aplicación retroactiva de este cambio en la política contable, que podría obligar a recalcular todos los períodos anteriores no informados bajo este esquema, se considera necesario encuadrar su aplicación en el punto 29 de la NICSP 3: “Cuando sea impracticable determinar los efectos que se derivan, en cada periodo específico, del cambio de una política contable sobre la información comparativa en uno o más periodos anteriores para los que se presente información, la entidad **aplicará la nueva política contable a los saldos iniciales de los activos y pasivos al principio del periodo más antiguo para el que la aplicación retroactiva sea practicable, que podría ser el propio periodo corriente**, y efectuará el correspondiente ajuste a los saldos iniciales de cada componente de los activos netos/patrimonio que se vean afectado para ese periodo” (el destacado es nuestro).

No son demasiados los elementos que se requieren para dar este paso. Muchos existen ya en la actualidad. Son, además de los datos financieros de cobranzas ya informados a través de las estadísticas de recaudación, los siguientes:

- Un correcto funcionamiento de la cuenta corriente tributaria con periódico análisis y depuración de créditos y deudas.
- Una correcta separación entre las categorías de los distintos créditos tributarios.
- Políticas definidas e implementadas para provisiones para créditos incobrables²¹.

²⁰ Cfr. por ejemplo las observaciones realizadas por la Auditoría en los puntos 2.2. b) y c) del Informe sobre control interno para el periodo 2013 en http://www.agn.gov.ar/files/informes/2014_200info.pdf. Evidentemente los mayores problemas se generan con las devoluciones o pagos ligados a la función tributaria que resultan “extraños” a los mecanismos normales y determinan siempre la dificultad de determinar si son a cargo del presupuesto del organismo o de las cuentas recaudadoras.

En el ejemplo transversal a todas las etapas que introdujimos en el punto anterior, AFIP, a partir de su cuenta corriente de Monotributistas, obtiene el saldo total pendiente de pago de este tributo de cada uno de ellos y obviamente del conjunto, al 30 de noviembre de 2014. También determina el total de intereses devengados por dicha deuda, a la misma fecha. Estos son los datos centrales para el cambio de sistema.

Dado que hemos supuesto que se pueden compensar las percepciones de la Res. 3450 y modificatorias con los montos del Monotributo Impositivo, suponemos también que AFIP mantiene el dato de los valores de percepciones pagadas por estos contribuyentes pendientes de compensación a dicha fecha.

El desarrollo del ejemplo para el período Noviembre de 2014 se puede observar detalladamente en el Anexo I del presente trabajo. Es posible observar que la inclusión de estos asientos no altera los recursos, ni los gastos de la agencia; pero que determina la registración de un activo y un ajuste de resultados de ejercicios anteriores para la Administración Central por los montos a cobrar, netos de provisiones, que reconoce y cuantifica el sistema contable de la agencia.

En efecto, la Administración Central deberá reflejar en Noviembre de 2014 en sus registros contables, además de los recursos generados por las cobranzas; un activo por el neto de provisiones de los montos a cobrar por Monotributo y sus accesorios, y un ajuste de resultados de ejercicios anteriores como contrapartida, ya que consideramos al propio período corriente como el más antiguo de aplicación retroactiva (cfr. Punto 29 NICSP Nro. 3). Ese activo de la Administración Central respecto de AFIP, debe correlacionarse siempre con el pasivo de la AFIP respecto de la Administración Central, que a la vez “resume” los movimientos de las demás cuentas involucradas en la contabilidad de la agencia de recaudación.

Creemos que el principal requisito para dar este paso es efectivamente estar decidido a dar el siguiente. Es importante entender que de nada servirá avanzar en este primer paso, si

²¹ En el ejemplo desarrollado se supone un porcentaje único de provisión para simplificarlo. En la realidad, como ya señalamos, los créditos deberían dividirse en clases según su riesgo de incobrabilidad. En consecuencia, no se debería provisionar con el mismo criterio, una deuda en juicio de ejecución fiscal en el que se logró un embargo sobre fondos líquidos suficientes, que una deuda aún no verificada en un concurso de un contribuyente claramente insolvente.

luego no continuamos efectivamente con los siguientes que resultan consecuencia de éste en los siguientes períodos.

C) LA IMPUTACION DE LOS RECURSOS TRIBUTARIOS SOBRE LA BASE DEL DEVENGADO²²

El paso siguiente debe darse en el período inmediato siguiente al cierre en el que determinaron los stocks definidos en el punto anterior, y mantenerse en los siguientes períodos. Consiste esencialmente en “dividir” el asiento de “cobranzas de tributos del mes” incorporado en el punto anterior, en dos asientos por período:

- El asiento por el devengamiento de tributos y accesorios correspondientes al período en cuestión.
- El asiento por las cobranzas de tributos y accesorios obtenidas en el período.

Se mantiene obviamente el asiento de “giro al tesoro” de los montos efectivamente recaudados, con la contrapartida ya utilizada. También corresponderá el ajuste correspondiente a las previsiones realizadas sobre la base de los niveles de stocks de créditos tributarios vigentes. Cada cierre de período anual corresponderá previamente la depuración efectiva de los créditos incobrables utilizando la previsión. Para registrar la baja de estos créditos conforme a derecho, deberá respetarse el procedimiento en cada jurisdicción conforme la normativa vigente²³.

Los requerimientos para dar este paso tampoco resultan exagerados en nuestra opinión, dado que muchos de ellos ya se encuentran en el esquema existente de cuentas tributarias de AFIP, por lo que solo se requiere un adecuado control y seguimiento de movimientos y saldos. Son, además de los ya enunciados en el punto anterior, los siguientes:

- Montos exigibles (“due for payment”) de tributos en concepto de capital e intereses correspondientes a cada período.
- Conciliación y depuración periódica de los saldos de las cuentas tributarias.

²² Según la definición brindada por la Recomendación Técnica para el Sector Público Nro. 2 de la FACPCE.

²³ En el ámbito nacional la Resolución 976/97 del Ministerio de Economía de la Nación.

Seguramente la determinación de los montos exigibles por cada período, resultará mucho más sencilla para los casos de los tributos “facturables” o de liquidación administrativa. En el caso de los tributos de autodeterminación, la utilización sistemática y completa de un procedimiento de determinación supletoria de los montos del tributo en los casos de falta de presentación de declaraciones juradas, permitirá determinar, al menos en forma provisoria, montos devengados²⁴.

El ejemplo antes planteado continúa para mostrar en el período Diciembre de 2014 un sistema de información sobre base devengado mucho más completo que el tradicional de partida simple. Los datos supuestos y las registraciones contables propuestas se incluyen en el Anexo II del presente trabajo.

Otra vez no hay efectos sobre los recursos y gastos de la agencia de recaudación. En cambio, sí se determina la registración de un activo y un recurso para la Administración Central por los montos a cobrar, netos de provisiones, que reconoce y cuantifica el sistema contable de la agencia. Los valores totales de esta variación patrimonial, surgen del monto recaudado más el aumento del saldo acreedor de la cuenta de pasivo de la agencia que denominamos “Tesoro a rendir – Monotributo y sus accesorios”; “espejada” en el crédito que posee la Administración Central contra la agencia en la cuenta “AFIP a rendir – Monotributo y sus accesorios”. Como ya dijimos ese saldo es “resumidor” de los demás saldos netos de créditos respecto del tributo en la contabilidad de AFIP.

Este proceso se debería repetir período a período, provisionando y depurando conforme un plan razonable las cuentas por cobrar. Avanzar en los demás tributos, especialmente con los de autodeterminación, planteará seguramente algunas otras dificultades y desafíos, que también serán superables. Estamos seguros que los costos a enfrentar son muy inferiores a los beneficios que este nuevo sistema contable genera.

3) LAS CONSECUENCIAS SOBRE LA INFORMACIÓN DISPONIBLE EN LA CONTABILIDAD DEL SECTOR PÚBLICO

²⁴ Para el ámbito nacional el llamado “pago provisorio de impuestos vencidos” legislado en el artículo 31 de la ley 11.683.

Nos adentraremos aquí en las ventajas que genera esta propuesta contable sobre base devengado, tanto para aumentar la información útil disponible para la toma de decisiones, como para el proceso de control de la administración tributaria, que deben realizar los órganos estatales y la sociedad civil.

Recordemos siempre que con el sistema actual solo conocemos por el sistema contable de la Administración Central, los montos recaudados que le informa y gira la agencia tributaria. Dichas cifras no se encuentran integradas dentro del sistema contable de AFIP, por lo que solo podemos comparar flujos financieros de partida simple, con las estimaciones realizadas a priori en el presupuesto.

Veamos algunas de las ventajas adicionales que obtenemos de los sistemas contables del Sector Público, luego de implementar estos pasos propuestos, sin que se pierda nada de la información con la que ya contábamos:

- a) De la contabilidad de la agencia recaudadora.
 - Integración total de los flujos de la recaudación general con los de los recursos presupuestarios del organismo en un sistema contable de partida doble.
 - Saldos de créditos tributarios al inicio y al cierre de cada período por cada tributo y sus accesorios. Los totales se mantienen conciliados con los saldos particulares de cada submayor. Dado que la información contable se brinda por totales no se observa posibilidad de afectar en modo alguno el secreto fiscal.
 - Saldos de posibles pasivos tributarios al inicio y al cierre de cada período por cada tributo.²⁵ Los totales se mantienen conciliados con los saldos particulares de cada submayor. No será lo mismo para este futuro sistema contable, exigir dinero como pago a cuenta de impuestos futuros, demorar reintegros o aumentar anticipos que obtenerlo cobrando por impuestos y accesorios exigibles.
 - Conocimiento de los saldos pendientes de reintegros fiscales y de devoluciones del Impuesto al Valor Agregado a cada cierre de período y su evolución a lo largo de los períodos.

²⁵ Por ejemplo percepciones, anticipos, pagos a cuenta, etc.

- Separación en cuentas contables específicas de los montos devengados y cobrados por el capital y los distintos accesorios de cada tributo.
- Montos tornados devengados exigibles, por cada período por cada tributo y por sus accesorios.
- Montos provisionados por período y acumulados para hacer frente a incobrabilidades por cada tributo y sus accesorios.
- Conocimiento de información específica sobre las compensaciones realizadas en cada período, entre los distintos tributos y de las cesiones de créditos tributarios efectuadas entre los contribuyentes.
- Conciliación de los montos informados de recaudación y de cuentas corrientes tributarias por cada período en un entorno de partida doble.
- Posibilidad de determinación de un nivel estándar de incobrabilidades a cargo de la Administración Central, dejando que los excesos sobre ese nivel perjudiquen al presupuesto de la agencia o que las disminuciones sobre dicho nivel le aprovechen.
- Determinación clara sobre cuáles costos de recaudación son soportados por el organismo y cuáles por la administración central, según si afectan o no el estado de resultados de la agencia recaudatoria (casos de devoluciones, costas causídicas, etc.)
- Conocimiento de los créditos prescriptos y de los que se tornaron incobrables por otras razones en cada período.

b) De la contabilidad de la Administración Central.

- Reflejo en el sistema contable del neto de los créditos tributarios de probable realización a cada cierre de período.
- Conocimiento de la cuantía de los recursos devengados exigibles de cada período. A partir de la implementación de esta propuesta el sistema contable no podrá limitarse a asimilar simplemente los montos recaudados con un resultado económico positivo.
- Posibilidad de aplicación de procedimientos de ajuste por los cambios en el poder adquisitivo de la moneda, tomando en cuenta los activos y pasivos tributarios, acercándonos a la cuantificación del llamado efecto Olivera-Tanzi. Es necesario tener en cuenta, que en un contexto en el que se reflejen los saldos patrimoniales de tributos a cobrar en cada inicio de período, dichos créditos generarán resultados negativos por

efectos de la inflación en los casos en los que los accesorios previstos no alcancen a “cubrir” el deterioro inflacionario. Recordemos que los cambios en el nivel general de precios absolutos del sistema económico tornan ilusoria la hipótesis de la “moneda de cuenta” invariable y determinan verdaderos resultados económicos que no pueden explicitarse en los sistemas de información que sólo tienen en cuenta los flujos financieros (Cfr. entre otros Fowler Newton, 2002).

- Conocimiento de la pérdida económica que implican los créditos incobrables en cada depuración a través de un sistema contable de partida doble que nos permite registrar cada uno de los casos en cuestión.
- Conocimiento de la pérdida económica que implican las amnistías fiscales (moratorias y/o blanqueos). Hasta ahora, sobre base de la información de caja, las amnistías fiscales eran una “bendición” financiera, solo criticable desde sus efectos erosionantes sobre la conciencia fiscal. Este sistema nos permitirá poner en blanco sobre negro la cuantía de la pérdida económica que cada una de estas normas determina para la Administración Central.

Es muy importante destacar que esta propuesta no limita sino que enriquece las posibilidades de un sistema presupuestario armonizado con el sistema de información contable público. En efecto, más allá de las previsiones legales, resultaría muy conveniente que tanto la agencia tributaria como la Administración Central presupuesten información sobre recursos públicos, no sólo en los aspectos financieros, sino también en los aspectos económicos y patrimoniales. Sólo así podremos comparar plenamente los distintos aspectos de la gestión que se proyectaron, con los que efectivamente ocurrieron, para determinar la existencia y cuantía de los posibles desvíos.

4) ANALISIS DE POSIBLES AVANCES POSTERIORES

Consideramos que las propuestas aquí realizadas son posibles de implementar en el mediano plazo, pero eso no quiere decir que sean las únicas innovaciones posibles en el proceso de registración contable de los recursos públicos. Las propuestas que realizamos más abajo son seguramente de más difícil implementación y acarrear mayores costos, pero

todas tienen como denominador común la obtención de una clara mejora en la información disponible para el control y la toma de decisiones.

Algunas de ellas son ya requeridas por la norma internacional vigente de contabilidad pública, mientras que otras aún no son aceptadas. En nuestra opinión, esto no nos impide proponerlas como posibles innovaciones futuras.

A) EL TRASLADO DE LA INFORMACIÓN A LA BASE DEVENGADO SEGÚN LA NICSP 23.

Tanto para la contabilidad de la agencia como en la de la Administración Central, los pasos propuestos más arriba implican acercarse a la noción de recurso devengado para la recomendación contable profesional argentina, pero no totalmente a la de la NICSP 23.

En efecto, la norma internacional señala que el tributo se devenga en el período en el que se produce el hecho imponible, el que no necesariamente coincide con el momento de la determinación del tributo. En general, en los tributos de autodeterminación como el Impuesto a las Ganancias, sobre la Ganancia Mínima Presunta, sobre los Bienes Personales o al Valor Agregado; la determinación, sea del contribuyente o de oficio, se efectiviza en un período posterior al momento en que se produjo el hecho imponible²⁶.

Parece evidente que el derecho al tributo nace económicamente en el período en el que se configura el hecho imponible (cfr entre otros Efford, 1996; Bloem, 2000; NICSP Nro. 23, 2006; European Union Accounting Rule Nro. 17, 2011), y que el único obstáculo para que los tributos se registren como devengados en dichos períodos para el Sector Público, resulta la imposibilidad de lograr una cuantificación objetiva de sus montos en tiempo hábil.

La contabilidad privada ha reconocido desde hace mucho tiempo al hecho imponible como el elemento generador para el devengamiento de la pérdida por tributos, sean de liquidación administrativa o de autodeterminación, insertando en su sistema contable provisiones por dichos montos²⁷. Si tenemos como objetivo la búsqueda de la coherencia de los registros de los distintos sectores en el afán de mejorar nuestra

²⁶ En el sencillo ejemplo utilizado en este trabajo para el Monotributo, tributo “facturable” o de liquidación administrativa, el período de configuración del hecho imponible, de la determinación y del pago son coincidentes, lo que lo torna ideal para iniciar con menores obstáculos el proceso de registración contable sobre base devengado.

²⁷ Más aún, se ha generalizado en la contabilidad privada la aplicación del llamado “método del impuesto diferido” que torna mucho más sutil la definición concreta de los montos devengados para cada período.

información macrocontable (cfr. Punto 3.17 Sistema de Cuentas Nacionales), parece inevitable que las registraciones contables del Sector Público deberán adecuarse, más temprano que tarde, a este criterio.

Llevar el sistema público a una compatibilidad “full accrual basis” con todos los demás sistemas contables privados y de macrocontabilidad obligará a estimar estos tributos en los períodos en los que se producen los hechos imponibles para su devengamiento normalmente sobre bases estadísticas²⁸. En la actualidad, utilizar estos datos para el registro contable público puede considerarse utópico, pero no imposible en el mediano y largo plazo.

B) LA INCORPORACIÓN DE LA MEDICIÓN DE LA EVASIÓN

Si el lector analiza las consecuencias de la definición del “hecho imponible” como el hecho generador del devengamiento del tributo, comprenderá que también deberían devengarse los tributos que escapan del escrutinio de las agencias recaudadoras. Deberían entonces devengarse también, los tributos que puede que no se determinen nunca o que quizás se detectarán por el accionar del Fisco en el futuro, en otras palabras: la evasión del período.

Los puntos 23 y 24 de los Fundamentos de las Conclusiones de la NICSP 23 rechazan en la actualidad la posibilidad de registrar estos tributos en el sistema contable público:

“Para algunos impuestos, las entidades que informan serán conscientes de que el importe que el gobierno tiene derecho a recaudar según la normativa fiscal es mayor que el importe que será recaudado, pero no será capaz para medir con fiabilidad el importe de esta diferencia. El importe recaudado es menor debido a la economía sumergida (o mercado negro), fraude, evasión, no cumplimiento de la normativa fiscal, y errores. La diferencia entre lo que es legalmente debido según la normativa y lo que el gobierno será capaz de recaudar se denomina brecha fiscal. Los importes previamente incluidos en los ingresos por impuestos que se determinan como no recaudables no constituyen parte de la brecha fiscal”

El IPSASB es de la opinión de que la brecha fiscal no cumple la definición de un activo, por cuanto no se espera que los recursos fluyan al gobierno con respecto a esos importes. En consecuencia, no se reconocerán activos, pasivos, ingresos o gastos con respecto a la brecha fiscal.” (Fundamentos de Conclusiones Puntos 23 y 24 NICSP Nro.23)

²⁸ Cfr. punto 68 NICSP Nro. 23.

Más allá de lo que señala la norma en la actualidad, no tenemos dudas que, en caso que pudiéramos lograr una cuantificación razonable de estos montos²⁹, mejoraría en mucho la utilidad de la información contable si incluyéramos a los tributos evadidos de cada período dentro de los recursos devengados, pero también como costo de la administración tributaria, no afectando los netos patrimoniales, económicos o financieros; pero mejorando la información a través de la exposición más detallada de las causas de los resultados que afectaron el patrimonio público.

Entiéndase bien, no proponemos aquí que se registren como aumentos de patrimonio neto público los tributos que probablemente se evadan. Sí proponemos que los recursos totales incluyan a todos los tributos que deberían determinarse, neteados por una partida de costos que cuantifique la evasión probable, permitiéndonos así observar los avances y retrocesos en la lucha contra la evasión a través del sistema contable.

Según la basta estimación que incorporamos en el Anexo III³⁰ de este trabajo en 2014 los niveles de evasión y mora³¹ superaron el 25% de lo recaudado: ¿no son lo suficientemente significativos estos montos para merecer una exposición diferenciada?

C) LA INCORPORACIÓN DE LOS GASTOS TRIBUTARIOS EN LA CONTABILIDAD DE LA ADMINISTRACION CENTRAL

Similar análisis al realizado en el punto anterior, podría efectuarse respecto de los llamados “gastos tributarios”, traducidos en la versión en castellano de la NICSP Nro. 23 como “desembolsos por impuestos”. La única diferencia respecto de este costo es que no podría ser soportado por la agencia recaudatoria, sino que debería considerarse para la Administración Central, por ser atribuible únicamente a las decisiones de política tributaria y no a las acciones de administración tributaria.

Del mismo modo que en el caso anterior, la NICSP Nro. 23 no acepta actualmente su registro. También creemos que de ser posible cuantificarlos objetivamente, la

²⁹ Existen trabajos que a través de métodos econométricos permiten estimar estos valores, por lo que podría pensarse en utilizar similares métodos de cálculo a los que la NICSP Nro. 23 habilita en su punto 68 (cfr. entre muchos otros FIEL, 2000; Trigueros y otros, 2012; Gomez Sabaini y otros, 2014, etc.). Paradójicamente se encuentran disponibles mayor cantidad de trabajos de estimación de cuantía sobre evasión, que sobre el “desfase” de períodos en los impuestos de autodeterminación al que nos referimos en el punto anterior.

³⁰ Allí incluimos un intento de estimación del total de recursos potenciales del sistema, extrapolarlo datos de distintos trabajos para períodos de la primera década del Siglo XXI en Argentina, al solo efecto de contar con una rápida cuantificación. Una estimación más rigurosa y detallada excedería evidentemente el objetivo de este trabajo.

³¹ Incluida la mora en el pago de tributos que ya se informaría a través del procedimiento propuesto en el punto 2 de este trabajo

información provista por el sistema mejoraría si los valores de “gastos tributarios” se incluyen como recursos devengados y como costos de la política tributaria, sin alterar el resultado económico ni financiero, ni los netos patrimoniales. Es necesario tener en cuenta sobre este punto que en Argentina existen estimaciones oficiales de la cuantía de los “gastos tributarios”, que resultarían una verdadera base objetiva para su consideración en el sistema contable³².

“Los ingresos por impuestos no se incrementarán por el importe de los desembolsos por impuestos.

En la mayoría de las jurisdicciones, los gobiernos utilizan el sistema impositivo para fomentar ciertos comportamientos financieros y desincentivar otros. Por ejemplo, en algunas jurisdicciones, se permite que los propietarios de viviendas deduzcan los intereses de la hipoteca e impuestos a la propiedad de su renta bruta al calcular el ingreso fiscal tributable. Estos tipos de concesiones están disponibles sólo para los contribuyentes. Si una entidad (incluyendo una persona física) no paga impuestos, entonces no puede acceder a la concesión. Estos tipos de concesiones se denominan desembolsos por impuestos (desgravación). Los desembolsos por impuestos son ingresos a los cuales se ha renunciado, no gastos, y no dan lugar a entradas o salidas de recursos – es decir, no dan lugar a activos, pasivos, ingresos o gastos para el gobierno que grava”. (Puntos 73 y 74 de la NICSP Nro. 23)

Como dijimos en el punto anterior, según la rápida estimación que incorporamos en el Anexo III de este trabajo en 2014 los niveles de gasto tributario casi llegaron al 10% de lo recaudado: ¿no son lo suficientemente significativos estos montos para merecer una exposición diferenciada?

D) LA INCORPORACIÓN DEL LLAMADO IMPUESTO INFLACIONARIO EN EL BALANCE DEL BANCO CENTRAL

En los últimos años cuando las consultoras privadas calculan la presión fiscal en nuestro país, intentan incluir en su cálculo el llamado “impuesto inflacionario”, obviamente no legislado, pero con evidentes efectos económicos (Cfr. entre otros Capello, 2012). A pesar de no relacionarse ni con la agencia de recaudación, ni con la Administración Central, este “recurso público” podría intentar cuantificarse a través del sistema contable del Banco Central.

En efecto, los Estados modernos, a través de sus Bancos Centrales, mantienen el monopolio sobre la emisión de billetes y monedas de curso legal, obteniendo así la

³² Cfr. Ministerio de Economía, 2013. Mutatis mutandis es aplicable a este punto lo señalado en la nota anterior.

posibilidad de “emitir pasivos” con un valor fijo que no devenga intereses. Este mecanismo de financiamiento significa un claro beneficio por la posibilidad de financiarse dentro de ciertos límites sin costos financieros asociados. A esta facultad se la denomina en la literatura económica “señoreaje”.

Ahora bien, en contextos en los que existen aumentos permanentes en el nivel general de precios de un sistema económico, la base monetaria del Banco Central no sólo determina el tradicional “señoreaje”, sino también el llamado “impuesto inflacionario”. En pocas palabras, “la pérdida del poder de compra del dinero a causa de la inflación representa lo que se denomina impuesto inflacionario” por lo que “la inflación constituye un impuesto que no ha sido aprobado en votación” (Argañaraz et al, 2005: 19).

Es así que la ganancia por exposición a los cambios en el poder adquisitivo de la moneda de sus pasivos monetarios que obtiene el Banco Central en contextos de inflación, resulta un verdadero “tributo no legislado” que soportan los tenedores de dinero primario en beneficio del Sector Público, que debería ser informado por el sistema de contabilidad pública, a la vez de considerarse en el sistema presupuestario.

E) EL BALANCE SOCIAL DE LA AGENCIA DE RECAUDACIÓN Y DE LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL EN LA OBTENCIÓN DE RECURSOS.

En tiempos en que se impone el enfoque de “balance social” en la información contable parece importante analizar los posibles efectos externos que determina el proceso de obtención de recursos por parte del Sector Público y que no se reflejan en el sistema actual.

En el estudio de las externalidades generadas por las agencias recaudadoras, merecerán una sección especial los “costos externos” de cumplimiento exigidos por la Administración Tributaria (“tax compliance costs”). En efecto, en un sistema en el que prevalecen los tributos de autodeterminación, proliferan los mecanismos “paratributarios” de anticipos, retenciones y percepciones y se multiplican día a día las exigencias formales para todos los obligados tributarios; los costos de cumplimiento³³ que ha externalizado la

³³ Los “tax compliance costs are those costs incurred by taxpayers, or third parties such as businesses, in meeting the requirements laid upon them in complying with a given structure and level of tax” (los costos de cumplimiento tributario son aquellos en los que incurren los contribuyentes y otros terceros como los responsables de tributos, para cumplir los requerimientos que se les impusieron para lograr cumplir con una determinada estructura y nivel de un tributo” (Evans, 2001: 5. La traducción es propia)

Administración Tributaria tienden a ser cada vez más significativos. Sobre el tema se ha dicho para el caso argentino:

“¿Qué hay respecto a los costos de cumplir con el Fisco? ¿y qué se entiende por costo de cumplir con el Fisco? Son todos aquellos costos directos e indirectos que las empresas tienen que erogar, pago a contadores y abogados por ejemplo, para poder cumplir con el pago de los impuestos ...La razón se debe, no a las empresas grandes, sino que a las empresas chicas les cuesta mucho cumplir con el Fisco... El 1,8 versus el 1,6 es lo que observamos hoy tal como está dado el sistema tributario” (Auguste en Autores Varios, 2006: 125)

Es normalmente dificultoso para cualquier ente realizar estimaciones intersubjetivamente comprobables respecto de costos externos en general. Este caso específico no es una excepción, pero existen muchos trabajos en la búsqueda de su cuantificación razonable³⁴.

Mucho más allá de que todos los posibles avances mencionados en este punto son de difícil y costosa implementación en el mediano plazo; todos ellos nos brindarían una mayor y mejor información sobre los recursos del Sector Público.

5) ¿CUALES SERÍAN LAS POSIBLES RAZONES PARA NO AVANZAR EN ESTE CAMINO?

Creemos que es necesario analizar los argumentos que muchas veces se escuchan para rechazar este tipo de propuestas respecto de la Contabilidad Pública sobre base devengado. Intentaremos sistematizar aquí nuestra opinión sobre estas visiones. Los argumentos más observados son³⁵:

³⁴ Entre otros Alm (1996) citado por Argañaraz et al, 2005: 17.

³⁵ Sobre el tema cfr. entre muchos otros Wynne, 2008 y Hassan, 2013

- a) Esta información confunde al usuario y determina el riesgo de que se proyecten los gastos sobre ingresos que nunca se obtendrán. Se requeriría previamente un cambio cultural.

Sostener este argumento implica ofender la capacidad de los usuarios de la información de la contabilidad pública y de las instituciones formadoras de profesionales en Ciencias Económicas. Más allá de que seguramente sea necesaria una campaña de difusión para aclarar los alcances de este tipo de reformas, los contenidos mínimos de la formación de los profesionales argentinos incluyen las diferencias entre el enfoque financiero y el económico, sus posibilidades y límites.

- b) El Sector Público no tiene como objetivo el lucro, por lo que el enfoque de devengado de la contabilidad privada no es aplicable.

Este argumento deriva de la errónea idea de que el Sector Público es un ente solo de consumo y no de producción. Desde el punto de vista económico, el Sector Público es un ente de producción de bienes y servicios, más allá de que los provea gratuitamente en su gran mayoría y obviamente no tenga como fin el lucro. Con esta prevención, es muy válido analizar el resultado económico de ese proceso, sin que se pretenda como objetivo la rentabilidad. No conocer dicho resultado solo logra oscurecer una parte importante de los efectos de la actividad pública.

Esto no quiere decir que los costos deban correlacionarse con los ingresos en la misma forma en que se realiza en la contabilidad de una empresa privada, ni que la rentabilidad económica sea el único indicador a tener en cuenta para la evaluación de la actividad pública. Sin embargo, es muy difícil justificar el hecho de que la Contabilidad Pública ignore olímpicamente, entre otros elementos, el conjunto de tributos que tiene a cobrar y que está ejecutando en Tribunales³⁶, con el solo expediente de señalar que el Estado no busca el lucro.

³⁶ Solo respecto de juicios de ejecución fiscal iniciados en el primer semestre de 2014, AFIP informó sobre un total de 7.604,5 millones de pesos, existiendo un stock de 4.453 millones de pesos de saldos de cuentas bancarias de contribuyentes embargados garantizando su cobro. Ni siquiera esto es informado por el sistema contable público (datos disponibles en <http://www.dialogofiscal.gob.ar/judiciales/cobranzaJudicial.aspx>)

c) “Accrual basis” para la Contabilidad Pública es una imposición de los organismos financieros internacionales conforme la moda neoliberal del New Public Management.

En realidad la base devengado, especialmente para los ingresos, no se encuentra aún demasiado difundida en el orbe (cfr. Wynne, 2008), por lo que no parece que resulte una obligación impuesta por la práctica extranjera. Se encuentre o no dentro de las ideas de un grupo de autores y organismos internacionales sobre Administración Pública, deberíamos decidir su aplicación exclusivamente desde el punto de vista del estudio puro y simple de sus ventajas y desventajas para nuestro Sector Público y nuestra Sociedad Civil. Este trabajo intenta convencer respecto de su utilización resaltando esas ventajas, sin invocar exigencias de entes extranjeros o internacionales.

d) No se puede hacer. En caso que se pueda hacer, será muy costoso en relación a los beneficios que acarrea.

Los primeros intentos de avanzar en este camino tropezaron con las limitaciones de los sistemas informáticos y la falta de separación entre la determinación y el pago de los tributos. Eso ya es historia antigua. AFIP hoy en Argentina mantiene sistema informáticos georeferenciales que le permiten conocer en tiempo real donde se encuentra toda la producción granaria del país. ¿No alcanzan sus sistemas informáticos entonces para registrar los tributos que gestiona sobre base devengado?

Una nueva versión de esta vieja objeción dice: ¿vale su costo el proceso de mejora en la información contable propuesto en este trabajo? ¿No existen en realidad mejores usos alternativos para los recursos que se vuelquen en este nuevo sistema contable?

Una forma inteligente de responder estas preguntas es cambiarla por la siguiente ¿son suficientemente importantes los recursos tributarios para invertir en los cambios propuestos? Esta respuesta es más sencilla. Los recursos públicos gestionados por cualquier estado moderno desde el Siglo XX en adelante son ingentes, y la información que poseemos sobre ellos, en nuestro país y en la mayor

parte del mundo, solo versa sobre sus flujos financieros, sin integración con stock alguno. Veamos abajo algunos números para nuestro país.

El total de recursos informados como recaudados por AFIP en el año 2014 ascendió aproximadamente a 1,28 billones de pesos. Este monto parece ya muy importante. Sin embargo, si hacemos un ejercicio rápido de estimación de la cuantía que representa la recaudación potencial gestionada por el Sector Público en Argentina, dentro de la que consideremos la mora, la evasión y aún los gastos tributarios, su total puede fácilmente superar los 2 billones de pesos, agregando el peso que poseen el resto de los tributos recaudados por provincia y municipios en nuestro país. (Cfr. Anexo III del presente trabajo).

Sin duda esta rápida estimación de los recursos públicos que se gestionan en Argentina puede ser ajustada y mejorada en muchos puntos. Sin embargo, puede brindarnos una idea inicial de los montos involucrados: **estamos observando la gestión de más del 45% del PBI argentino aproximadamente.**

¿No merecen esos montos de propiedad pública una contabilidad completa de su gestión, especialmente en un país que la exige para cualquier agente privado? Piénsese que si la mejora en la información que se propone logra que se “rescate” de la evasión solo un 0,1% del total de lo gestionado, los nuevos recursos obtenidos ascenderán a más de 2 mil millones de pesos por año. Esa cifra supera con creces cualquier inversión necesaria para poner en práctica la mejora del sistema aquí propuesta. Nuestro sistema actual, parafraseando a Einstein, parece considerar “cara” una mejor información contable y sigue probando con la ignorancia.

En resumen, no consideramos ninguno de estos argumentos válidos para rechazar la propuesta presentada en el punto 2 de este trabajo.

6) CONCLUSIONES

Nos parece pertinente para iniciar el camino de la conclusión de este trabajo, reanalizar los efectos de mantener registros contables de los recursos tributarios basados

únicamente en el criterio de lo efectivamente recaudado, especialmente desde el punto de vista de su influencia en la toma de decisiones del Sector Público y la Sociedad Civil, por oposición a la propuesta que realizamos en el punto 2 del presente trabajo.

Si sólo se tiene información exclusivamente sobre los montos efectivamente recaudados por cualquier causa ¿cómo podrá el Poder Legislativo controlar integralmente el desempeño de la función ejecutiva en cuanto a la administración tributaria, respecto del total de recursos que le mandó recaudar? Si el Presupuesto y la Contabilidad Pública sólo informan sobre montos recaudados ¿cómo podrá la opinión pública evaluar correctamente el desempeño de los funcionarios encargados de recaudar las rentas públicas?

El Poder Legislativo mandó a la función ejecutiva cumplir un programa de recaudación de tributos determinado por el conjunto de leyes impositivas, que al no encontrarse cuantificado en los registros presupuestarios y contables, no permite conocer el peso relativo de las rentas efectivamente recaudadas sobre aquel programa. Mucho más aún, si aceptamos que en algunos países “la política tributaria es su administración tributaria” (cfr. Bird y Casanegra de Jantscher, 1992), sin esta información ni siquiera conoceremos los lineamientos generales de la verdadera “política tributaria” de ese país. ¿No será en este contexto un comportamiento racional de un funcionario privilegiar exageradamente los aspectos financieros por encima de los económicos y los patrimoniales? ¿No será éste un incentivo claro para otorgar periódicamente amnistías tributarias que respecto de los aspectos financieros solo tienen efectos positivos, pero que perjudican notablemente la situación patrimonial y económica del Sector Público? ¿No es más racional para obtener mejores evaluaciones que los administradores tributarios se llamen directamente José Moratoria en vez de Juan Eficiente?

Si el lector se convenció de estos argumentos, nos gustaría también intentar persuadirlo de que debemos avanzar en el mediano y el largo plazo en el resto de los aspectos planteados en el punto 4 de este trabajo.

Si las mejoras en la lucha contra la evasión y la mora no se reflejan en modo alguno en el sistema de información contable de las agencias recaudatorias, ¿vale la pena luchar denodadamente contra la evasión? Si el sistema genera verdaderos costos tributarios al mantener ciertos hechos imposables no gravados o exentos, que no son registrados en el

sistema contable, ¿cómo podremos evaluar correctamente la política tributaria de transferencias y gastos de un gobierno, si algunos de ellos están encubiertos bajo la forma de exenciones impositivas, y otros se muestran claramente como pagos explícitos entre los subsidios hacia el sector privado?

Con estimar y registrar sólo la recaudación, menos aún tendremos información sobre los “costos externos” que determina el sistema tributario y lo “recaudado” por el “impuesto inflacionario”. ¿No sería entonces un comportamiento racional de los funcionarios intentar transferir los costos que actualmente están a su cargo “externalizándolos” hacia los obligados tributarios y maximizar los recursos a obtener por la ganancia por exposición a la inflación de la Base Monetaria?

En caso de responder afirmativamente las anteriores preguntas ¿deseamos realmente que el sistema de información contable involucre incentivos para que los funcionarios se comporten de esta manera?

Creemos que la propuesta esbozada en el punto 2 de este trabajo, es factible de ser puesta en práctica en el corto y mediano plazo. Varios argumentos nos señalan un horizonte de esperanza en este sentido, a saber:

- La permanente revolución informática que permite obtener cada vez más rápido, más información útil a menor costo. La inversión ya realizada por Administración Federal de Ingresos Públicos permitió la difusión del sistema de cuentas tributarias y de un sistema contable interno que puede integrarse con el sistema de administración financiero del Sector Público.
- La necesidad de tornar lo más transparente posible la gestión y administración de la recaudación de las rentas públicas, para un cabal ejercicio del control ciudadano.
- Las adecuaciones de las normas legales y profesionales internacionales y nacionales.
- La posibilidad de avanzar gradualmente en su implementación.

La implementación efectiva del devengamiento en el momento de la configuración del hecho imponible aparece como un objetivo de mediano y largo plazo, difícil de alcanzar en los próximos años, pero que debería resultar el “norte” hacia el cual dirijamos nuestros esfuerzos en la mejora del sistema. Precisamente es el nivel de dificultad del trabajo a realizar, lo que lo torna incitante y desafiante. **No encontramos justificativo suficiente para resignarnos eternamente a tomar decisiones sobre la base de información incompleta.** Estos cambios no deben ser considerados una “imposición” derivada de la “orden” de un organismo internacional o de la adopción de normas internacionales “no compartidas”. Debe ser simplemente una decisión propia, de todos los argentinos, para dotar de mayor transparencia a nuestra información sobre recursos públicos.

No debería asustarnos que el sistema contable público informe periódicamente sobre los montos de tributos que resultan impagos o los quebrantos a asumir por las previsiones a realizar. Parece obvio transparentar que hoy existen montos de tributos determinados que se tornan incobrables y que no se declaran efectivamente respetando las normas vigentes. Como aprendimos apenas salimos de la infancia, cerrar los ojos no es un método eficaz para solucionar problemas que efectivamente existen y que deberíamos enfrentar con decisión.

BIBLIOGRAFIA

1. Argañaraz, Capello, Garzón y Grion. (2005) “¿Cuál es el verdadero costo de los impuestos? Una revisión de aspectos conceptuales y metodológicos”. *Documento de discusión Nro. 1 de la Serie Competitividad Fiscal*. IERAL de la Fundación Mediterránea, Córdoba Marzo de 2005
2. Atchabahian Adolfo. (2008) *Régimen jurídico de la gestión y del control en la hacienda pública*. Tercera Edición. Buenos Aires: Depalma.
3. Auditoría General de la Nación (2009) “Informe de Auditoría Administración Federal de Ingresos Públicos” disponible en http://www.agn.gov.ar/files/informes/2009_017info.pdf
4. Autores Varios. (2006) Trabajos del seminario “Hacia un nuevo sistema tributario”. ACARA y Facultad de Ciencias Económicas Universidad Nacional de Buenos Aires. Buenos Aires.
5. Barberis Julian (2009) “Presión tributaria nacional y provincial. La evolución desigual” en *Entrelíneas de Política Económica*. Nro 21. Año 3. Agosto de 2009 disponible en http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/15376/Documento_completo.pdf?sequence=1
6. Bird y Casanegra de Jantscher M. (1992): “La Administración Tributaria en los países del CIAT”, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.
7. Bloem A. (2000) *Recording of taxes in national accounts and government finance statistics*. Statistics Department IMF. STD/NA (2000)17. OCDE.
8. Capello Marcelo (2012) “Con impuesto inflacionario, la presión tributaria superará 40% del PIB en 2013” en *Revista Novedades Económicas IERAL* Año 34 - Edición N° 704 - 27 de Diciembre de 2012.
9. Cardoso, Aquino y Pigatto (2014) “Brazilian Governmental Accounting Reforms: IPSAS and accrual accounting adoption – 11 de julio de 2014 disponible en <http://ssrn.com/abstract=2466484>.
10. Castillo Caicedo Ivan. (2013) “Reconocimiento de los ingresos tributarios del Sector Público”. *Contrapartidas Nros. 660 y 662*. Marzo de 2013 disponible en http://www.comunidadcontable.com/BancoConocimiento/C/contrapartida_662/contrapartida_662.asp?CodSeccion=107

11. Efford D. (1996) *The case for accrual recording in the IMF's GFS system*. IMF Working Paper. Julio de 1996.
12. European Commission (Budget) (2011). European Union Accounting Rule Nro. 17 "Revenue from non exchange transactions (taxes and transfers)". Octubre 2011.
13. Evans Chris (2001) "The operating costs of taxation: a review of the research" en Institute of Economic Affairs. Blackwell Publishers, Junio.
14. Filc Gabriel (comp.) (2008) "Las políticas fiscales en Argentina: un complejo camino hacia la equidad y la eficiencia". Buenos Aires. Fundación CIPPEC.
15. Fondo Monetario Internacional. (2014) Government Financial Statistical Manual. Pre-publication draft. March 2014.
16. Fondo Monetario Internacional. (2001) Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas.
17. Fondo Monetario Internacional. (2006) Task force on harmonization of Public Sector accounting. Final Report. Marzo de 2006.
18. Fowler Newton Enrique. (2002) *Contabilidad con inflación*. La Ley. Cuarta Edición. Buenos Aires.
19. Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas. (2000) La economía oculta en la Argentina. FIEL, Buenos Aires.
20. Gomez Sabaini, Cetrángolo y Moran. (2014) *La evasión contributiva en la protección social de salud y pensiones Un análisis para la Argentina, Colombia y el Perú*. Santiago de Chile. Naciones Unidas. Agosto de 2014.
21. Harrison A. (2007) The background to the 1993 revision of the System of National Accounts. en unstats.un.org/unsd/sna1993/History/backgrd.pdf en Septiembre de 2007.
22. Hauque S. (2014) *Nuevas perspectivas para la medición de los recursos tributarios*. Ediciones de la Universidad Nacional del Litoral. Santa Fe.
23. Hassan M. (2013) "Debates on accrual accounting in the Public Sector: a discrepancy between practitioners and academicians" disponible en <http://www.apira2013.org/proceedings/pdfs/K102.pdf>
24. International Federation of Accountants. (2002) Transition to the Accrual Basis of Accounting: Guidance for Governments and Government Entities. Study 14. Abril de 2002
25. International Public Sector Accounting Standard Board. (2006) IPSAS Nro. 23. Revenue from non exchange transactions (taxes and transfers). Diciembre de 2006

26. International Public Sector Accounting Standards Board (2005) International Public Sector Accounting Standards and Statistical Bases of Financial Reporting: An analysis of differences and recommendations for convergence Research Report. January 2005.
27. Las Heras José María. (2003) *Estado Eficaz*. Buenos Aires. Segunda Edición. Buyatti.
28. Las Heras José María. (2010) *Estado Eficiente. Administración financiera gubernamental Un enfoque sistémico*. Buenos Aires. 3ra. Edición, Buyatti, 2010.
29. Ministerio de Economía de la República Argentina (2013) “Estimación de los Gastos tributarios en la República Argentina para los años 2013 a 2015” disponible en http://www.mecon.gov.ar/sip/dniaf/gastos_tributarios_2013-15.pdf
30. Naciones Unidas. (2009). “Sistema de Cuentas Nacionales 2008”. Disponible en <http://unstats.un.org/unsd/nationalaccount/docs/SNA2008Spanish.pdf>
31. Pereira Montero y Correa Gomes. (2013) “Experiências Internacionais com o Orçamento Público por Regime de Competência” en *Revista Cont. Fin.* – USP, São Paulo, v. 24, n. 62, p.103-112, maio/jun./jul./ago. 2013
32. Task Force on Harmonization of Public Sector Accounting (TFHPSA). (2005) *Tax revenues and tax credits*. Of the 1993 SNA – Issue No. 35. Issue Paper for the meeting of the AEG. Julio.
33. Terkper Seth. (2008) Accounting Challenges for Semi-Autonomous Revenue Agencies in Developing Countries. IMF Working Paper 08/116. Fiscal Affairs Department. May 2008
34. Trigueros, Longinotti y Vecorena (2012) “Estimación del incumplimiento tributario en América Latina 2000-2010”. Centro Interamericano de Administraciones Tributarias. Dirección de Estudios e Investigaciones Tributarias Documento de Trabajo 3/2012. Septiembre de 2012
35. Versino E. y Torga P. (2013) “Reflexiones sobre la enseñanza de la contabilidad gubernamental” en Anales del XXX Simposio de Profesores Universitarios de Contabilidad Pública. Tucumán. 2013
36. Villela Lemgruber y Jorrat (2009) “Los presupuestos de gastos tributarios. Conceptos y desafíos de implementación”. Banco Interamericano de Desarrollo. Sector de Capacidad Institucional y Finanzas. Documento de Trabajo BID IDB-WP 131. Diciembre.
37. Wynne A. (2008) Accrual Accounting For the Public Sector - A Fad That Has Had Its Day? *International Journal on Governmental Financial Management* – 2008 p.117