

LOS FACTORES DETERMINANTES DE LA RECAUDACION TRIBUTARIA ⁽¹⁾

LIC. FERNANDO R. MARTIN ⁽²⁾

Septiembre de 2002

La elaboración de proyecciones de recursos tributarios, así como el análisis de las variaciones que éstos presentan en el corto y el largo plazo, tienen como insumo imprescindible el conocimiento de todos los factores que, en forma directa e indirecta, intervienen en su determinación.

La considerable cantidad de variables en función de las cuales se conforma la recaudación tributaria puede ordenarse según si son observables o no en el proceso de liquidación e ingreso de los impuestos.

A aquellos factores que son observables en dicho proceso los denominaremos determinantes directos, mientras que a las variables que, a su vez, afectan a éstos las llamaremos de segundo grado. Aunque los efectos de estos últimos no pueden, en general, ser cuantificados, su consideración aporta valiosos elementos cuando se tratan de establecer las causas de las variaciones o de los niveles que presentan los recursos tributarios.

¹ Trabajo publicado en la Revista del XVI Seminario Nacional de la ASAP. San Luis, Argentina. Octubre de 2002.

² Subdirector Nacional de Investigaciones y Análisis Fiscal del Ministerio de Economía de la República Argentina. El autor agradece los aportes conceptuales efectuados por la Cdora. Cristina Alvarez. Las opiniones vertidas son, sin embargo, de exclusiva responsabilidad del autor.

LOS DETERMINANTES DIRECTOS

Los factores que, en forma directa, participan en la determinación de la recaudación tributaria son los siguientes:

I - La legislación tributaria.

II - El valor de la materia gravada.

III - Las normas de liquidación e ingreso de los tributos.

IV - El incumplimiento en el pago de las obligaciones fiscales.

V - Los factores diversos.

I - La legislación tributaria.

La estructura de los impuestos es fijada por leyes, que especifican el objeto del gravamen, el nacimiento del hecho imponible, la base imponible y las demás características de sistema de determinación del tributo, así como también establecen las alícuotas a aplicar y las exenciones que se otorgan.

II - El valor de la materia gravada.

Es la magnitud, medida en valores monetarios, de los conceptos económicos gravados por la legislación tributaria. Conceptos tales como las ventas minoristas, las importaciones, los ingresos y bienes personales y las ganancias y activos societarios son habitualmente una buena aproximación del objeto de los impuestos.

Se hace referencia aquí a la totalidad de la materia gravada; por ello se trata de valores brutos de las pérdidas ocasionadas por el incumplimiento de las obligaciones tributarias, que se tratan en el punto IV.

III - Las normas de liquidación e ingreso de los tributos.

Son las normas dictadas, en general, por el organismo recaudador, que establecen los mecanismos o sistemas a través de los cuales se ingresan los impuestos y los plazos para su pago.

Son las que fijan, entre otros, los regímenes de anticipos, retenciones y percepciones, y sus métodos de cálculo, alícuotas y fechas de ingreso. Especifican, también, los restantes créditos computables en la declaración jurada de un concepto tributario (regímenes de pagos a cuenta entre impuestos, de promoción económica de actividades o regiones y créditos a favor de los contribuyentes).

Por último, estas normas establecen los medios de pago de los tributos, que pueden agruparse en bancarios y no bancarios. La importancia de esta apertura radica en que el organismo recaudador considera como recaudación sólo a algunos medios de pago.

El pago bancario es aquél efectuado en efectivo o con cheque, mientras que entre los no bancarios se destacan los créditos (saldos) disponibles en el mismo o en otros impuestos y los pagos con bonos de crédito fiscal de diverso origen.

En general, puede decirse que los pagos no bancarios no están incluidos en la recaudación, aunque los pagos con ciertos bonos de crédito fiscal de reciente creación (los certificados de crédito fiscal y de opción impositiva) han sido incorporados a ella.

El registro como recaudación de los pagos con algunos bonos de crédito fiscal depende de que el ente recaudador canjee dichos bonos en el organismo emisor, obteniendo a cambio los fondos equivalentes que acreditará en la cuenta bancaria del impuesto.

La no inclusión de los pagos no bancarios en el monto de recaudación introduce una distorsión en la relación entre la legislación tributaria y el valor de la materia gravada, por un lado, y los datos de recaudación, por otro, ya que aquéllos explican el total de los ingresos tributarios y no sólo los ingresados a través de ciertos medios de pago. Cambios en la proporción de los impuestos pagados en forma no bancaria o a través de los medios de pago incluidos en la recaudación provocarán, entonces, modificaciones en la recaudación efectiva.

Una distorsión de signo contrario entre esos determinantes y la recaudación es, a su vez, producida por el pago en exceso de tributos en un período. Estos pagos, originados en el propio mecanismo de liquidación e ingreso de los tributos, son los que generan los saldos a favor que podrán ser utilizados en el mismo o en otros impuestos, en el presente o en futuros períodos de tiempo.

IV - El incumplimiento en el pago de las obligaciones fiscales.

Está definido como el no ingreso en el período corriente de las obligaciones tributarias con vencimiento en el mismo. El incumplimiento puede tomar dos formas:

- **La mora**, que involucra a aquellas obligaciones tributarias que son reconocidas por los contribuyentes a través, por ejemplo, de la presentación ante el organismo recaudador de las declaraciones juradas pertinentes, pero no son abonadas en los plazos establecidos por la legislación. El concepto que, en términos prácticos, participa en la determinación de la recaudación es el de **mora neta**, que es la diferencia entre la mora en la que se incurre por obligaciones que vencen en el

período (altas) y la mora de períodos anteriores que es cancelada en el presente (bajas)³.

- **La evasión.** A diferencia de la mora, el rasgo distintivo de la evasión es el ocultamiento total o parcial del valor de los conceptos económicos gravados. El contribuyente evasor puede estar inscripto en el organismo recaudador, presentar su declaración formal y abonar el impuesto que engañosamente ha sido determinado en ella o puede ni siquiera estar registrado en ese ente. Al igual que en la mora, el concepto relevante para la determinación de la recaudación es el de la **evasión neta**, o sea la diferencia entre la evasión en la que se incurre por obligaciones que vencen en el período y los montos evadidos en períodos anteriores que son pagados en el presente.

V – Los Factores Diversos.

Finalmente, para disponer de la totalidad de los elementos que participan en la formación de los valores de recaudación tributaria debe agregarse un conjunto de variables, en general de índole administrativa, entre los que se destacan las transferencias que el organismo recaudador efectúa entre las cuentas bancarias de los impuestos - relativas a cuestiones como compensaciones de pagos, transferencias a terceros, correcciones en la imputación en las cuentas bancarias, etc. – los ingresos por planes de facilidades de pago y las demoras en la acreditación de pagos, que pueden provocar que su registro se efectúe en el mes o año posterior al de su efectivo pago.

³ Por cuestiones prácticas se contabilizan los pagos de deudas no incluidas en planes de facilidades de pago. El monto de deuda cancelado a través de dichos planes está considerado en el punto V.

LOS DETERMINANTES DE SEGUNDO GRADO

Los factores que hasta ahora hemos comentado, a los que denominamos directos, están, a su vez, determinados por otros, a los que llamamos de segundo grado.

A pesar de que, como ya se dijo, los efectos de estos últimos no pueden, en general, ser cuantificados, su consideración es imprescindible cuando se tratan de establecer las causas de las variaciones o de los niveles que presentan los recursos tributarios. Entre estos determinantes se destacan los siguientes:

- **Las necesidades de la política fiscal**, en cuanto a la obtención de un cierto monto de recursos tributarios en determinados períodos de tiempo. Esta variable está presente en la definición de la legislación tributaria y de las normas de liquidación e ingreso de los impuestos y también en el monto de los Factores Diversos (a través de, por ejemplo, la apertura de regímenes de facilidades de pago).
- **Las preferencias de los realizadores de la política tributaria**, sean éstos los legisladores o las autoridades que participan en el proceso de creación o modificación de las leyes tributarias. Estas preferencias pueden ser de carácter ideológico, político, personal, etc., y se relacionan con cuestiones de la legislación tributaria, tales como la elección del tipo de imposición, la determinación de las alícuotas de los tributos y las exenciones a otorgar.
- **Las variables de índole económica**, tales como el ciclo, la política y el contexto internacional, y las expectativas acerca de su evolución. Estos factores actúan sobre el monto de la materia gravada (el consumo, las importaciones, los ingresos personales y societarios), sobre la mora en

el pago de tributos y, en algunos casos, sobre el nivel de la evasión tributaria.

- **Las variables del mercado de crédito**, tales como la tasa de interés activa y la oferta de crédito al sector privado, **y la situación financiera de los contribuyentes** son decisivas para las decisiones de éstos acerca de los incrementos o reducciones en el nivel de la mora de sus pagos impositivos.

- **La evaluación de los costos y beneficios de las prácticas de evasión tributaria.** En términos generales, el nivel de la evasión tributaria está relacionado con la evaluación que efectúen los contribuyentes sobre los costos y los beneficios, económicos y de cualquier otra índole, asociados a ese comportamiento. Entre los costos se distinguen la probabilidad de ser detectado y la penalidad efectiva que pueden recibir por el delito cometido, tanto de tipo económico como personal y social. Del lado de los beneficios se destacan, en particular los de la obtención de mayor rentabilidad, directa o a través del desplazamiento de competidores, y los de mantenimiento de la actividad cuando la misma tiene rendimientos bajos o nulos antes de impuestos.

CONSIDERACIONES FINALES

El conjunto de factores presentado reúne los más importantes elementos que participan en la determinación de la recaudación tributaria. Cada uno de ellos debe ser específicamente contemplado en los modelos de proyecciones de recursos tributarios y en los análisis que se efectúen sobre la evolución de los ingresos fiscales. Esta consideración debe ser realizada aún en los casos en que no se disponga de la información cuantitativa necesaria para una evaluación concreta de sus efectos.

Si así no se procediera se estará dejando de lado variables que son parte de la explicación de las diferencias entre proyecciones y valores observados y entre recaudaciones de diferentes períodos, lo que llevará obtener conclusiones erróneas sobre los orígenes de tales diferencias.