

LOS FACTORES DETERMINANTES DE LA RECAUDACION TRIBUTARIA ⁽¹⁾

LIC. FERNANDO R. MARTIN ⁽²⁾

El trabajo cotidiano en la gestión de la política fiscal revela la fundamental importancia que para ella tienen las cuestiones relacionadas con los ingresos tributarios. Temas como el análisis de las variaciones que éstos presentan en el tiempo y la proyección de períodos futuros reciben, habitualmente, una alta consideración por quienes tienen a su cargo el manejo de las cuentas públicas.

Una mejor comprensión de las cuestiones relacionadas con los ingresos tributarios tiene como componente imprescindible el conocimiento de todos los factores que, en forma directa e indirecta, intervienen en su determinación.

El presente documento tiene por objetivo exponer el conjunto de variables en función de las cuales se conforma la recaudación tributaria y que, por lo tanto, constituyen el componente básico de cualquier labor relacionada con su análisis y proyección.

En primer lugar se describirán aquellos factores que pueden ser observados en el proceso de determinación, liquidación e ingreso de los impuestos, a los que denominaremos determinantes directos y, luego, nos ocuparemos de los que a su vez afectan a éstos, a los que llamaremos determinantes de segundo grado.

LOS DETERMINANTES DIRECTOS

Los factores que, en forma directa, participan en la conformación de los datos 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.

¹ Versión corregida del 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. E-mail: fmarti@mecon.gov.ar

I - La legislación tributaria

La estructura de los impuestos es fijada por leyes, que especifican el objeto del gravamen, su base imponible, las alícuotas, el momento de perfeccionamiento del hecho imponible, las deducciones admitidas y las exenciones, tanto de carácter objetivo como subjetivo.

Estas normas también se ocupan de un sinnúmero de cuestiones relativas al sistema de determinación del tributo, tales como criterios de valuación de activos y pasivos, métodos de contabilización, regímenes de amortización y tratamientos a otorgar a los diversos tipos de contribuyentes y operaciones.

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, el consumo, las importaciones, los ingresos y bienes de las personas y las utilidades y activos societarios constituyen habitualmente la materia gravada por los impuestos.

Este factor abarca la totalidad de la materia gravada definida por la legislación, es decir la materia gravada potencial. En consecuencia, no incorpora el efecto que sobre ella produce el incumplimiento de las obligaciones tributarias, factor que será tratado en el punto IV.

III - Las normas de liquidación e ingreso de los tributos

Son las normas dictadas, en general, por las administraciones tributarias, que establecen en forma pormenorizada los procedimientos para el ingreso de los impuestos.

Estas normas fijan los conceptos que deben abonarse en cada tributo, es decir declaraciones juradas, anticipos, retenciones, percepciones y pagos a cuenta, así como los métodos para determinar el monto de cada pago – base de cálculo y alícuotas – y las fechas en que deben ingresarse.

Especifican, también, los créditos que pueden computarse contra cada una de las obligaciones tributarias, tales como saldos a favor de los contribuyentes, beneficios derivados de regímenes de promoción económica, pagos efectuados en otros impuestos, etc.

Además, precisan los medios de pago con los que pueden cancelarse las obligaciones tributarias. Estos pueden agruparse en bancarios y no bancarios. La importancia de esta distinción radica en que sólo algunos medios de pago forman parte de los datos de recaudación.

Los pagos bancarios son los que requieren transferencias de dinero de los contribuyentes al fisco, por lo que habitualmente son realizados a través del sistema financiero, ya sea en efectivo, con cheque o cualquier otro tipo de transferencia. Por el contrario, en los pagos no bancarios no se produce esa transferencia de fondos, sino que la obligación tributaria es cancelada con créditos de diverso origen. Entre éstos se destacan los saldos a favor que los contribuyentes tienen en otros impuestos y los bonos de crédito fiscal otorgados por regímenes de promoción económica.

Los pagos con saldos a favor que los contribuyentes poseen en otros tributos no están incluidos en los datos de recaudación debido a que estos saldos se originan en pagos bancarios realizados para cancelar obligaciones en aquellos impuestos, que excedieron el monto de las mismas y que fueron contabilizados en la respectiva recaudación. Por lo tanto, su inclusión en los datos de recaudación del gravámen en el que son utilizados como medio de pago provocaría una doble contabilización de esos montos abonados en exceso.

El registro como recaudación de los pagos con bonos de crédito fiscal depende de las normas por las que se rige cada oficina recaudadora. Puede ocurrir, por ejemplo, que realice la imputación en forma directa o que, previamente, deba obtener los fondos correspondientes mediante su canje en la entidad pública que los emitió.

La no inclusión en los datos de recaudación de algunos de los medios utilizados para el pago de los tributos es relevante para el análisis de las variaciones que los ingresos presenten a lo largo del tiempo, pues un cambio en la proporción utilizada de cada uno de ellos en el total de los ingresos dará lugar a variaciones en la recaudación efectiva, que será atribuible a la diferente composición de los instrumentos utilizados para la cancelación de la obligación tributaria.

IV - El incumplimiento en el pago de las obligaciones fiscales

Está definido como la omisión del ingreso de las obligaciones tributarias que corresponden ser abonadas en un período de tiempo. 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 generada en 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 la administración tributaria, presentar su declaración formal y

³ Se contabilizan aquí los pagos de deudas no incluidas en planes de facilidades de pago. Las deudas canceladas a través de dichos planes están consideradas en el punto V.

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**, es decir 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 ⁴, 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 un período posterior al de su efectiva realización.

Cada uno de estos factores determinantes está siempre presente en la conformación de los datos de recaudación tributaria. Por lo tanto, cualquier modificación que se produzca en ellos afectará el nivel de los ingresos impositivos. La suma de los cambios que en estos factores se produzca entre dos períodos de tiempo proporcionará la explicación de la variación que registre la recaudación entre los mismos. En igual forma, la agregación de las modificaciones que se considere vayan a ocurrir en períodos futuros en estas variables permitirá obtener el monto de recaudación proyectado para esos períodos.

La importancia de estos factores determinantes de la recaudación tributaria es diferente según sea el plazo que se proyecta o se analiza. Es evidente que en proyecciones de largo plazo la recaudación de un tributo dependerá del valor de la materia gravada, de la legislación tributaria y del nivel de cumplimiento. En cambio, en cualquier análisis de las variaciones de los ingresos y en proyecciones de corto y mediano plazo (de hasta dos años) las normas de liquidación e ingreso y los factores diversos también suelen tener un impacto considerable en los datos de recaudación.

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. Entre éstos se destacan los siguientes:

- **Las necesidades de la política fiscal**, en cuanto a la obtención de un cierto monto de recursos tributarios o de un resultado fiscal en algún período de tiempo. Esta variable está presente en la conformación de la mayoría de los determinantes directos, como puede verse en el cuadro que se presenta más adelante.

⁴ Estas transferencias tienen su origen en compensaciones de pagos, transferencias a terceros, correcciones de errores de imputación, etc.

Estas necesidades suelen afectar la *legislación tributaria*, a través de la creación de tributos, elevación de alícuotas y la eliminación de exenciones. En las *normas de liquidación e ingreso* de los impuestos es habitual que este factor genere modificaciones en los regímenes de anticipos y en las fechas de vencimiento, con el objeto de adelantar la percepción de los tributos. En los *factores diversos*, se manifiesta en la apertura de regímenes de facilidades de pago que, a la vez que les permiten a los contribuyentes regularizar su situación con el fisco, le aporta a éste recursos adicionales. Si estas necesidades generan una excesiva carga tributaria también pueden provocar que la *materia gravada* se vea reducida - por una disminución de la actividad económica - y que la tasa de *evasión* se eleve como consecuencia de haberse incrementado el beneficio que producen las prácticas evasivas.

- **Las preferencias de los realizadores de la política tributaria**, sean éstos los legisladores o los funcionarios del poder ejecutivo que participan en el proceso de creación o modificación de las leyes tributarias. Estas preferencias pueden ser de carácter ideológico, político, personal, etc., y afectan aspectos de la *legislación tributaria*, tales como las elecciones del tipo de imposición, las alícuotas de los tributos y de las exenciones a otorgar. También puede ocurrir que estas preferencias generen en los contribuyentes la percepción de una excesiva presión tributaria, cuya existencia puede justificar un incremento de la tasa de *evasión*.
- **Las variables de índole económica**, tales como el ciclo, la política y el contexto internacional, y las expectativas acerca de su evolución producen efectos en la mayoría de los determinantes directos. Con exclusión de los generados por la política fiscal mencionados más arriba y los que se especifican en el punto siguiente, deben mencionarse los siguientes:

La *legislación tributaria* suele ser modificada con la intención de alcanzar objetivos de política económica, en asuntos como la distribución del ingreso y el estímulo a la inversión. Las fases ascendentes de los ciclos económicos suelen ser aprovechadas para mejorar la calidad de la estructura tributaria, a través de la eliminación de impuestos que se consideran distorsivos y la reducción de alícuotas. En las etapas de recesión, en cambio, es común observar la creación de tributos y la eliminación de exenciones.

El monto de la *materia gravada* (el consumo, las importaciones, los ingresos personales y societarios) es afectado claramente por el ciclo económico y el contexto internacional – en este último se destacan las variaciones de la tasa de interés y del precio de los commodities.

Si bien las *normas de liquidación e ingreso* de los impuestos no se modifican por cambios en estas variables, el nivel de los saldos a favor de los contribuyentes suele verse afectado por las fases del ciclo económico.

La *mora* y la *evasión* también están relacionadas con la fase del ciclo económico por la que atraviesa la economía. Existe una clara relación entre las etapas de recesión/auge y el incremento/disminución de la evasión y la morosidad. El incumplimiento tributario también puede ser asociado con las expectativas que se formen los contribuyentes respecto de la evolución de la actividad económica a nivel agregado y, en particular, de sus propios ingresos.

- **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** tienen una gran significación para las decisiones de éstos acerca de los incrementos o reducciones en el nivel de la *mora* y *evasión* 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 - en forma directa o a través del desplazamiento de competidores - y los de mantenimiento de la actividad cuando la misma tiene rendimientos bajos o negativos después del pago de impuestos.

FACTORES DETERMINANTES
DE LOS INGRESOS TRIBUTARIOS

FACTORES DETERMINANTES	DIRECTOS					
	LT	VG	LI	MO	EV	FD
DE SEGUNDO GRADO						
NECESIDADES POLITICA FISCAL	X	X	X		X	X
PREFERENC REALIZADORES POLITICA TRIBUTARIA	X				X	
VARIABLES ECONOMICAS	X	X	X	X	X	
MERCADO CREDITO Y SITUAC FINANCIERA CONTRIBUYENT				X	X	
EVALUACION COSTOS Y BENEFICIOS DE EVADIR					X	

CONSIDERACIONES FINALES

A lo largo de este trabajo se ha presentado el conjunto de factores 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 de su evolución en el tiempo.

Esta ponderación debe ser realizada aún en los casos en los que no se disponga de la información necesaria para establecer el efecto de alguna de estas variables, pues el mismo estará incorporado, necesariamente, en la estimación del efecto de los demás factores.

La cuantía y la propia índole de las variables involucradas en la determinación de la recaudación tributaria plantea dificultades a veces insalvables a quienes deben llevar a cabo el análisis y la proyección de la misma. En todos los casos, sin embargo, disponer de un ordenamiento conceptual de la cuestión facilita notablemente el desempeño de quienes tienen como misión realizar esas tareas y mejora la comprensión de la cuestión para aquéllos que son sus usuarios.

BIBLIOGRAFIA

Armstrong, J. Scott (ed.). Principles of Forecasting. A Handbook for Researchers and Practitioners. Norwell, MA. Kluwer Academic Publishers. 2001.

Auerbach, Alan. On the Performance and Use of Government Revenue Forecasts. Berkeley Program in Law & Economics, Working Paper Series. Paper 2. University of California. Julio 1999.

Auerbach, Alan. Tax Projections and the Budget: Lessons from the 1980s. National Bureau of Economic Research, Working Paper N° 5009. February 1995.

Barris, Guillermo y Martín, Fernando R.. Método de estimación de los recursos tributarios para el presupuesto de la Administración Nacional de la República Argentina. En Lecturas sobre Administración Financiera del Sector Público, vol. II. Compilador: Ginestar, Angel. UBA, CITAF-OEA. Buenos Aires, junio de 1998.

Gómez Sabaini, Juan Carlos. Consideraciones sobre la proyección de ingresos tributarios. En Lecturas sobre Administración Financiera del Sector Público, vol. II. Compilador: Ginestar, Angel. UBA, CITAF-OEA. Buenos Aires, junio de 1998.

Hendry, David and Ericsson, Neil. Understanding Economic Forecasts. The MIT press. 2003.

Jenkins, G; Chun-Yan Kuo y Shukla G. Tax analysis and revenue forecasting. Issues and Techniques. Harvard Institute for International Development. Harvard University. June 2000.

Martín, Fernando R., Elementos para un Mejor Análisis de la Recaudación Tributaria. Revista de la ASAP nro. 37, noviembre de 2001. Buenos Aires, Argentina.

Namvar, Bob. Economic Forecasting. How Pros Predict The Future. The Graziadio Business report. Winter 2000. The Graziadio School of Business and Management.