
manuales

La economía de los ingresos
tributarios. Un manual de
estimaciones tributarias

Fernando R. Martín



NACIONES UNIDAS



Instituto Latinoamericano y del Caribe
de Planificación Económica y Social (ILPES)

Santiago de Chile, agosto de 2009



Este documento ha sido preparado por Fernando R. Martín, Subdirector Nacional de Investigaciones y Análisis Fiscal, del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la República Argentina y profesor del Curso Internacional Sobre Estimaciones Tributarias que dictan el ILPES y la Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública (ASAP). Se agradece, especialmente, el apoyo brindado por Ricardo Martner y la ASAP al desarrollo de los temas tratados, la colaboración del Michael Jorratt, sin cuyo capítulo sobre evasión tributaria este manual habría quedado incompleto y los comentarios a documentos previos efectuados por Guillermo Barris, Cristina Alvarez y Daniel Hoyos.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

Publicación de las Naciones Unidas

ISSN versión impresa 1680-886X ISSN versión electrónica 1680-8878

ISBN: 978-92-1-323303-0

LC/L.3047-P

N° de venta: S.09.II.G.49

Copyright © Naciones Unidas, mes de 200x. Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse al Secretario de la Junta de Publicaciones, Sede de las Naciones Unidas, Nueva York, N. Y. 10017, Estados Unidos. Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

Índice

Resumen	7
I. Introducción	9
1. El por qué de este manual.....	9
2. Una economía de los ingresos tributarios	10
3. Los conceptos básicos de la EIT.....	10
4. Los productos de la EIT. Las tareas de una Oficina de Estimaciones Tributarias.....	11
II. Los factores determinantes de la recaudación tributaria	13
1. Los determinantes directos	13
2. Los determinantes de segundo grado.....	16
3. En síntesis	17
III. El sistema de recaudación de los impuestos	19
1. El diagrama del sistema de recaudación de los impuestos.....	20
2. Presentación algebraica del sistema de recaudación.....	23
3. Un ejemplo del sistema de recaudación de los impuestos	25
4. Donde incide cada uno de los factores determinantes de la recaudación tributaria.....	27
5. Comentarios finales	28
IV. La proyección de los ingresos tributarios	29
1. Introducción.....	29
2. Los métodos de extrapolación mecánica	34
3. Un ejemplo del método directo de proyección de los ingresos tributarios.....	38
4. La compatibilización de las proyecciones del período completo y de sus desagregaciones	51

5.	Recomendaciones para la elaboración de proyecciones tributarias	58
6.	Para terminar con las proyecciones	59
V.	Métodos de análisis de las variaciones de los ingresos tributarios	61
1.	¿Para qué sirven los análisis de las variaciones?	61
2.	Un método de análisis de las variaciones a partir del modelo de proyecciones (método del residuo)	62
3.	Método del Diagrama del Sistema de Recaudación de los Impuestos.....	65
4.	Método reducido para el análisis de las variaciones de la recaudación tributaria	67
5.	El método de análisis de las variaciones usado en la Argentina.....	70
6.	La comparación entre las recomendaciones proyectada y efectiva.....	74
7.	Las dificultades más habituales que enfrentamos cuando hacemos análisis de las variaciones de la recaudación	78
VI.	La economía de los ingresos tributarios	79
VII.	Gastos tributarios.....	85
1.	Principales aspectos conceptuales	85
2.	El informe sobre gastos tributarios elaborado en la República Argentina.....	94
VIII.	Evasión tributaria	101
	<i>Michael Jorratt De Luis</i>	
1.	Introducción.....	101
2.	El método del potencial teórico usando cuentas nacionales	103
3.	Método de encuestas de presupuesto.....	106
4.	Método muestral de auditorías.....	107
5.	Método de conciliación de la información tributaria.....	110
6.	La evasión según la percepción de los contribuyentes	111
IX.	Recomendaciones para la organización de una Oficina de Estimaciones Tributarias	115
	Bibliografía	119
	Anexos	123
	Serie manuales: números publicados	143

Índice de cuadros

CUADRO 1	LOS FACTORES DETERMINANTES DE LOS INGRESOS TRIBUTARIOS	17
CUADRO 2	SISTEMA DE RECAUDACIÓN DE LOS IMPUESTOS. DECLARACIÓN JURADA DEL IVA EN LA REPÚBLICA ARGENTINA. AÑO 2004	27
CUADRO 3	EJEMPLO DE UNA LISTA DE ÍTEMS DE CADA FACTOR DETERMINANTE A INCLUIR EN EL ESCENARIO DE PROYECCIÓN	40
CUADRO 4	PARTICIPANTES EN LA ELABORACIÓN DEL ESCENARIO DE PROYECCIÓN	43
CUADRO 5	CUADRO DE PROYECCIÓN DE LOS INGRESOS TRIBUTARIOS	46
CUADRO 6	EJERCICIO DE PROYECCIÓN DE LOS INGRESOS TRIBUTARIOS. PERÍODO A PROYECTAR: 2010	48
CUADRO 7	RESUMEN DE LOS EFECTOS DE LOS FACTORES DETERMINANTES.....	50
CUADRO 8	PROYECCIÓN DEL IVA 2009-2010. MENSUALIZACIÓN	54
CUADRO 9	PROYECCIÓN DEL IMPUESTO A LA RENTA 2009-2010. MENSUALIZACIÓN	57
CUADRO 10	EJEMPLO DE APLICACIÓN DEL MÉTODO DEL RESIDUO. ARGENTINA. IMPUESTO AL VALOR AGREGADO, AÑO 2007	64
CUADRO 11	SISTEMA DE RECAUDACIÓN DE LOS IMPUESTOS. ARGENTINA. IMPUESTO SOBRE LAS GASOLINAS	66
CUADRO 12	APROXIMACIÓN A LAS CAUSAS DE LA VARIACIÓN DE LA RECAUDACIÓN AÑO 2008 / AÑO 2007	71

CUADRO 13	COMPARACIÓN DE LAS RECAUDACIONES EFECTIVA Y PROYECTADA	75
CUADRO 14	COMPARACIÓN DE LA PROYECCIÓN CON LA RECAUDACIÓN EFECTIVA ARGENTINA. IMPUESTO AL VALOR AGREGADO. AÑO 2007	76
CUADRO 15	EXPLICACIÓN DE LA DIFERENCIA ENTRE LAS RECAUDACIONES PROYECTADA Y EFECTIVA. ARGENTINA. IMPUESTO AL VALOR AGREGADO. AÑO 2007	77
CUADRO 16	MATRIZ DE LA ECONOMÍA DE LOS INGRESOS TRIBUTARIOS	81
CUADRO 17	RELACIONES ENTRE LAS CONCESIONES TRIBUTARIAS Y LAS POLÍTICAS PÚBLICAS.....	87
CUADRO 18	TOTAL GASTOS TRIBUTARIOS. ESTIMACIONES PARA LOS AÑOS 2007-2009	97
CUADRO 19	GASTOS TRIBUTARIOS INCLUIDOS EN LAS NORMAS DE LOS IMPUESTOS ESTIMACIONES PARA LOS AÑOS 2007-2009.....	98
CUADRO 20	GASTOS TRIBUTARIOS ORIGINADOS EN REGIMENES DE PROMOCIÓN ECONÓMICA. ESTIMACIONES PARA LOS AÑOS 2007-2009.....	100
CUADRO 21	CUMPLIMIENTO TRIBUTARIO EN EL IVA NETO EN CHILE EN COMPARACIÓN CON OTROS PAÍSES-1992.....	104
CUADRO 22	CHILE: TASA DE EVASIÓN EN EL IMPUESTO A LAS EMPRESAS Y EN EL IVA MÉTODO DEL POTENCIAL TEÓRICO BASADO EN CUENTAS NACIONALES.....	105
CUADRO 23	EVASIÓN POR FACTURAS FALSAS VS EVASIÓN TOTAL DE IVA MÉTODO DE CN.....	111
CUADRO 24	NIVEL DE CUMPLIMIENTO TRIBUTARIO EN RELACIÓN A OTROS PAÍSES RANKING DE COMPETITIVIDAD - 1998	112

Índice de diagramas

DIAGRAMA 1	SISTEMA DE RECAUDACIÓN DE LOS IMPUESTOS	20
DIAGRAMA 2	SISTEMA DE RECAUDACIÓN DE LOS IMPUESTOS. DECLARACIÓN JURADA DEL IVA EN LA REPÚBLICA ARGENTINA. AÑO 2004	26

Índice de gráficos

GRÁFICO 1	IVA. PROYECCIÓN MENSUAL 2009-2010	55
GRÁFICO 2	EVASIÓN PERCIBIDA POR LOS CONTRIBUYENTES SEGÚN ENCUESTA ADIMARK	113

Resumen

Este manual tiene la intención de aportar a las Oficinas de Estimaciones Tributarias de América Latina, una organización conceptual acorde a la importancia de los temas que tiene a su cargo y un conjunto de técnicas y métodos de trabajo que estén en consonancia con esa estructura nocional. Quiere, para ello, constituirse en un manual que pueda ser consultado por los miembros de esas oficinas cuando deseen mejorar o reformular los procedimientos de trabajo actuales, utilizar nuevos enfoques en viejas tareas o, mejor aún, modificar la organización de la oficina a partir de una visión de conjunto de las cuestiones inherentes a ella.

El objetivo buscado se consigue, en primer lugar, con la presentación de la Economía de los Ingresos Tributarios, es decir, la organización conceptual imprescindible para el adecuado funcionamiento de las Oficinas de Estimaciones Tributarias. Y, luego, con el desarrollo de metodologías que les permitan obtener sus principales productos, es decir, la proyección y el análisis de los ingresos tributarios y las estimaciones de la tasa de evasión y los gastos tributarios.

I. Introducción

1. El por qué de este manual

Quienes nos desempeñamos en las Oficinas de Estimaciones Tributarias (OET) y conocemos cómo se trabaja en ellas a lo largo de América Latina, podemos afirmar, sin lugar a dudas, que el de los ingresos tributarios es el área de las finanzas públicas que ha alcanzado un menor nivel de desarrollo.

Esta apreciación se verifica, fácilmente, cuando se observan los desarrollos conceptuales y y prácticos que tienen los temas relacionados con el gasto público (tales como su nivel, calidad y eficiencia), la deuda pública (en especial, sus niveles críticos y consecuencias), la solvencia de las cuentas del Estado, como así también con las cuestiones referentes a la política y la administración tributarias. Con sólo revisar la multitud de documentos técnicos existentes sobre esos temas queda en evidencia que ese mismo esfuerzo intelectual no está presente en las cuestiones relacionadas con los ingresos tributarios (IT).

También, es manifiesta la escasa importancia que en los presupuestos se le otorga al cálculo de los recursos tributarios. Muchas veces es, prácticamente, un dato más, que no tiene una explicación a la altura de la importancia que le otorga ser el sostén esencial y la contracara de los gastos públicos. En general, nos contentamos con incluir algunas hipótesis sobre las principales variables macroeconómicas y las modificaciones que se espera introducir a la política tributaria, como si estos elementos fueran suficientes para explicar el valor estimado de los recursos tributarios.

Las razones del escaso desarrollo de la cuestión de los IT son múltiples. Para mencionar algunas, señalemos que la índole diversa y compleja de las materias involucradas, la necesidad de trabajar con un futuro en cuya diagramación y verificación se tiene muy poca injerencia pero, inapropiadamente, mucha responsabilidad y el predominio en los ambientes profesional e institucional de los representantes del “gasto” - asunto, obviamente, mucho más interesante- son algunos de los elementos que ayudan a explicar este fenómeno de subdesarrollo relativo del capítulo de los IT dentro de la gran tienda de las finanzas públicas.

El escaso nivel de sistematización que, en general, puede verificarse en las tareas que llevan a cabo las OET de América Latina, va de la mano de la inexistencia de una visión de conjunto de los cometidos asignados a esas oficinas y de la falta de un completo conocimiento de las variables involucradas en ellos.

Este manual tiene la intención de realizar un aporte para que las tareas que llevan a cabo las OET tengan como base una organización conceptual acorde a la importancia de los temas que tiene a su cargo y para que esas oficinas dispongan de métodos de trabajo que estén en consonancia con esa estructura nocional.

Quiere, por ello, constituirse en un manual que pueda ser consultado por los miembros de las OET cuando deseen mejorar o reformular los procedimientos de trabajo actuales, utilizar nuevos enfoques en viejas tareas o, mejor aún, modificar la organización de la oficina a partir de una visión de conjunto de las cuestiones inherentes a ella.

Esta publicación servirá, también, como material de estudio para los Cursos Internacionales sobre Estimaciones Tributarias, que dictan el ILPES y la Asociación Argentina de Presupuesto y Administración financiera Pública (ASAP). Esperamos, por último, que este manual se constituya en el punto de partida para nuevos desarrollos conceptuales y metodológicos sobre la cuestión de los ingresos tributarios.

2. Una economía de los ingresos tributarios

A la organización conceptual que propondremos como punto de partida para el funcionamiento de una OET la denominaremos la Economía de los Ingresos Tributarios (EIT). Bajo este nombre, agruparemos los elementos de la teoría y la política económicas, y de la política y la administración tributarias que participan en la conformación de los ingresos tributarios. Esta estructura nacional constituirá la base a partir de la cual se diseñarán los métodos de trabajo que permitirán obtener los productos que se les requieran a una OET.

La Economía de los Ingresos Tributarios apunta definitivamente a la acción. Su objetivo último es el de proveer un marco orientador para el trabajo diario con los datos de recaudación tributaria. Uno de sus rasgos distintivos es el haber sido construida desde la práctica. Por ello, todos los métodos de trabajo que se desarrollen superarán las dos restricciones que, comúnmente, son pasadas por alto cuando se proponen instrumentos de trabajo para las OET:

- 1- Que sean de fácil aplicación, es decir que no requieran de conocimientos excesivamente refinados de métodos y técnicas, muchas veces no disponibles para los miembros de las OET.
- 2- Que tengan en cuenta las limitaciones existentes en cuanto a la disponibilidad y calidad de la información con la que se trabaja en ellas.

Los diversos temas que abarca la Economía de los Ingresos Tributarios pueden separarse, por un lado, en aquéllos a los que podemos considerar los **conceptos básicos** y, por otro, los que constituyen sus **productos finales**, es decir, las tareas que habitualmente lleva a cabo una OET.

3. Los conceptos básicos de la EIT

La EIT tiene su punto de partida en dos temas, que constituyen sus conceptos básicos:

- **Los factores determinantes de los ingresos tributarios**, es decir, el conjunto de variables en función de las cuales se conforman los datos de la recaudación tributaria y que, por lo tanto, constituyen el componente esencial de cualquier labor relacionada con ellos.

- **El sistema de recaudación de los impuestos**, que es el proceso en el cual se obtienen los datos de recaudación, a través de la acción de sus factores determinantes.

El conocimiento de estos dos temas es la llave imprescindible para acceder a elevados niveles de calidad en el trabajo con los ingresos tributarios. A ellos les dedicaremos los primeros capítulos de este libro.

4. Los productos de la EIT. Las tareas de una Oficina de Estimaciones Tributarias

Una Oficina de Estimaciones Tributarias es aquella área de la administración pública que tiene como misión llevar a cabo las tareas relacionadas con los ingresos tributarios.

En los estados latinoamericanos -y también en los países desarrollados- suelen coexistir más de una OET. Es habitual que una se sitúe en la administración tributaria y otra, en el nivel central de la administración pública. Es común, también, que una de ellas tenga un mayor grado de desarrollo, que algunas tareas sean realizadas por ambas OET y que otras sólo las realice una de ellas.

También suele verificarse que en diversas instituciones públicas existan oficinas en las que se siga la evolución y se proyecten los recursos de las mismas. Es el caso de las instituciones de la seguridad social y de empresas públicas. También los bancos centrales tienen una oficina de estudios fiscales, que se ocupa de los recursos tributarios.

Los productos que elabora una OET son varios. En este libro nos ocuparemos de los cuatro más destacados. Probablemente, el que mayores implicancias y divulgación tenga sea el de las **proyecciones de los ingresos**, es decir, la obtención de los valores de la recaudación tributaria en períodos futuros de tiempo. Entraremos aquí a “trabajar con el futuro”, una tarea cuya gran complejidad -es una ciencia en sí misma- acotará nuestra aproximación a la necesaria para otorgarle un orden y un marco conceptual al trabajo que corresponda realizar a la OET.

Otro de los productos clave en el trabajo con los IT es el del **análisis de sus variaciones** entre períodos de tiempo. Este análisis, además de permitir la comprensión de los cambios que presenta la recaudación, brinda información esencial para efectuar las proyecciones, pues éstas requieren de un amplio conocimiento acerca del efecto que tienen los factores determinantes en el período usado como base para el pronóstico.

Las otras producciones más habituales de las OET están relacionadas con dos de los factores determinantes de los ingresos tributarios. En el caso de la **estimación de los Gastos Tributarios**, se estudia la cuestión de los tratamientos impositivos especiales (exenciones, deducciones, etc.) que se establecen en uno de esos factores: la legislación tributaria.

Cuando se efectúan **estimaciones de las tasas de evasión tributaria** se analiza otro de los factores determinantes de los ingresos tributarios. Dada la trascendencia que tiene para el nivel de los ingresos públicos y para el desenvolvimiento de la economía, se requiere la realización de cálculos que informen acerca de su nivel y su evolución a lo largo del tiempo.

Las tareas que llevan a cabo las OET no se agotan con las hasta ahora enunciadas. También son demandadas, por ejemplo, para efectuar la evaluación del impacto que provocarán modificaciones de la legislación tributaria en la recaudación de impuestos y en el sistema económico y para elaborar cálculos sobre los costos fiscales que puede generar la creación de regímenes de promoción económica, que incluyan incentivos de tipo tributario.

Esos trabajos, y el resto de los que son responsabilidad de esas oficinas, no serán tema de estudio en este manual aunque, indirectamente, las OET estarán en mejores condiciones para llevarlos a cabo, debido a la proximidad con las cuestiones que se tratarán aquí y a la mejoría general que se observará en su calificación técnica.

II. Los factores determinantes de la recaudación tributaria

Como mencionamos en la Introducción, existen dos cuestiones que constituyen los insumos básicos de la Economía de los Ingresos Tributarios. El primero de ellos es el conocimiento de todos los factores que, en forma directa e indirecta, intervienen en la conformación de los datos de la recaudación tributaria.

Iniciaremos la presentación de los Factores Determinantes de la Recaudación tributaria con aquéllos que pueden ser observados en el sistema de recaudación 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.

1. Los determinantes directos

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

1. La legislación tributaria.
2. El valor de la materia gravada.
3. Las normas de liquidación e ingreso de los tributos.
4. El incumplimiento en el pago de las obligaciones fiscales.
5. Los factores diversos.

a) 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.

b) 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 que cuando nos referimos a él estamos considerando la materia gravada potencial. En consecuencia, no descontamos el efecto que sobre ella produce el incumplimiento de las obligaciones tributarias, cuestión que será tratada en el punto IV.

c) Las normas de liquidación e ingreso de los tributos

Son las normas contenidas tanto en las leyes de procedimiento tributario, que se aplican a la generalidad de los impuestos, como en disposiciones reglamentarias dictadas por las administraciones tributarias, que establecen en forma pormenorizada las prácticas que deben seguirse para el ingreso de los gravámenes.

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 medios 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, que son los que se contabilizan como recaudación, 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 fiscales de diverso origen, entre los que 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 gravamen en el que son aplicados como medio de pago provocaría una doble contabilización de esos montos abonados en exceso.

El eventual 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 cuando los recibe 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 empleados 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 usados para la cancelación de la obligación tributaria.

d) El incumplimiento en el pago de las obligaciones fiscales

A este factor lo definimos 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 generada en períodos anteriores, que es cancelada en el presente (bajas)¹.
- **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 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.

e) 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 impuestos², los ingresos por planes de facilidades de pago³ 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 estime vayan a ocurrir en estas variables, en períodos futuros, permitirá obtener el monto de recaudación proyectado para ellos.

Tengamos presente, también, que el efecto estos factores se da tanto cuando se producen cambios en su definición (modificaciones en la legislación, en los regímenes de pago, etc.), como cuando sólo se modifica su nivel (pagos no bancarios, saldos a favor de los contribuyentes, etc.).

¹ Se contabilizan aquí los pagos de deudas no incluidas en planes de facilidades de pago (amnistías tributarias). Las deudas canceladas a través de dichos planes están consideradas en el punto 5.

² Estas transferencias tienen su origen en compensaciones de pagos, transferencias a terceros, correcciones de errores de imputación, etc.

³ Utilizaremos esta denominación para definir a todo plan establecido por la autoridad competente, que permita la cancelación de una obligación tributaria vencida y no pagada, a través de un plan de pagos. Estos regímenes también son conocidos con los nombres de amnistía o moratoria tributarias.

La importancia de estos factores determinantes de la recaudación tributaria es diferente según sea el plazo que se proyecta o se analiza. 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.

2. 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:

- **Los objetivos de las políticas económica y fiscal** están presentes en la conformación de la mayoría de los determinantes directos, como puede apreciarse en el cuadro 1.

La política fiscal, por ejemplo, contiene metas en cuanto a la obtención de un resultado fiscal, al que los recursos tributarios deben contribuir alcanzando ciertos niveles. La política económica acostumbra, también, utilizar los tributos como herramienta para la obtención de objetivos no fiscales, en temas como el estímulo a la inversión privada, la distribución del ingreso y el desarrollo de regiones o de actividades específicas.

Estos objetivos de política suelen afectar la *legislación tributaria*, a través de la creación/eliminación de tributos y de exenciones, la modificación de las tasas impositivas y el otorgamiento de regímenes tributarios especiales a ciertas actividades, regiones o contribuyentes (gastos tributarios). En las *normas de liquidación e ingreso* de los impuestos, es habitual que generen modificaciones en los regímenes de anticipos y en las fechas de vencimiento, con el objeto de cambiar el momento en el que se perciben 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 estos objetivos de política 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, de 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**

- El ciclo económico, el contexto internacional y las expectativas acerca de su evolución producen efectos en la mayoría de los determinantes directos.

En el caso de la *legislación tributaria*, 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 por el ciclo económico y el contexto internacional, destacándose en este último

el impacto que suelen tener las variaciones de las tasas de interés local y externa, del precio de los bienes transables y de las direcciones que siguen los movimientos de capitales.

La *mora* y la *evasión* también están relacionadas con la fase del ciclo económico por la que atraviesa la economía. Existe una relación directa 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, la 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 que éstos adopten acerca de los incrementos o reducciones en el nivel de la *mora* y *evasión* existente 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.

CUADRO 1
LOS FACTORES DETERMINANTES DE LOS INGRESOS TRIBUTARIOS

Factores determinantes	Directos					
	LT	VG	LI	MO	EV	FD
De segundo grado						
Necesidades política económica / fiscal	X	X	X		X	X
Preferenc. realizadores política tributaria	X				X	
Variables económicas	X	X	X	X	X	
Evaluación costos y beneficios de evadir					X	

Fuente: Elaboración propia.

El cuadro 1, se puede observar que las necesidades de las políticas fiscal y económica y las variables de índole económica tienen una influencia decisiva en la conformación de los datos de recaudación. También, puede concluirse de ese cuadro que la tasa de evasión y la legislación tributaria son los factores determinantes directos que son afectados por la mayor cantidad de determinantes de segundo grado.

3. En síntesis

A lo largo de este capítulo se ha presentado el conjunto de factores que participan en la determinación de la recaudación tributaria. El conocimiento de todas las variables involucradas es, indudablemente, el punto de partida para llevar a cabo las tareas relacionadas con los ingresos tributarios.

Cada uno de los factores determinantes 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 alguno/s de los demás factores.

La cuantía y la propia índole de las variables involucradas en la determinación de la recaudación tributaria plantean dificultades, muchas 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, como el realizado en este capítulo, 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.

III. El sistema de recaudación de los impuestos

Luego de ver el conjunto de factores que conforman los datos de recaudación, nos dedicaremos al segundo concepto básico de la Economía de los Ingresos Tributarios. Analizaremos, ahora, el procedimiento a través del cual se construyen los datos de recaudación de los tributos, al que denominaremos Sistema de Recaudación de los Impuestos.

El conocimiento de este sistema es imprescindible para una completa comprensión de los valores de recaudación impositiva, pues es a lo largo de él donde se conforman esos valores, como consecuencia de la acción de los factores determinantes especificados en el capítulo anterior.

El sistema de recaudación de los impuestos tiene dos partes. La primera -la más importante- es el **formulario de pago** que las administraciones tributarias elaboran para el pago de impuestos. La segunda, reúne un **conjunto de variables de diversa naturaleza** que no está incluido en el formulario, pero que también participa en la conformación de los datos de recaudación.

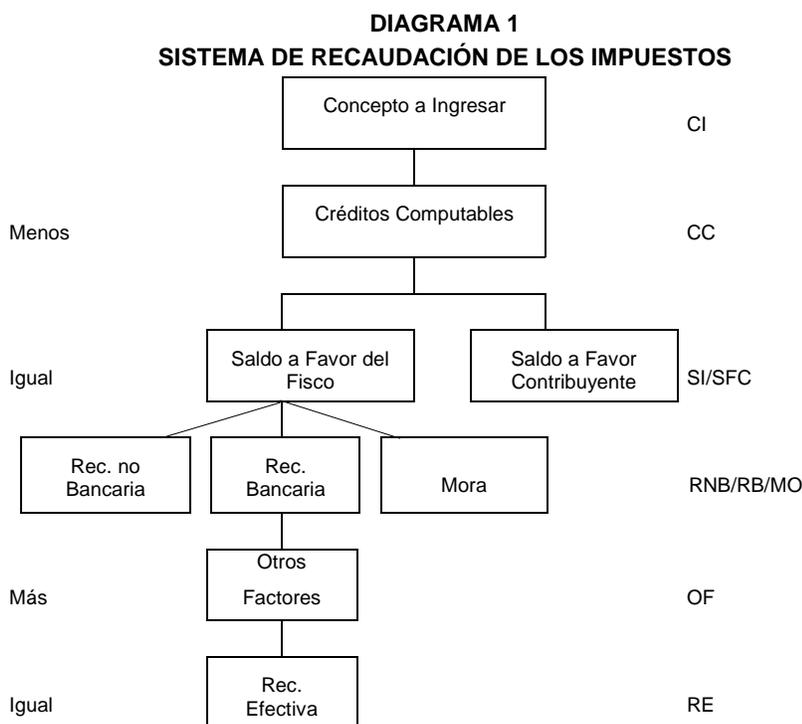
La presentación que sigue tiene, necesariamente, un carácter general, pues cada administración tributaria diseña los formularios de pago en función de las características específicas de los tributos que maneja y de las normas de liquidación e ingreso establecidas en las leyes de procedimiento tributario y en las disposiciones que fija la propia administración.

No obstante esas diferencias, la revisión de los formularios de pago de muchos países revela que tienen en común los elementos que se consideran aquí, pudiendo ocurrir que algunos ellos estén ubicados en distintas posiciones del sistema de recaudación.

Es conveniente tener en claro, desde un principio, que los datos de recaudación impositiva que informan las administraciones tributarias se conforman a partir de decisiones tomadas por cada una de ellas. Es decir, que son esas instituciones las que establecen las normas -o las que toman decisiones discretionales- respecto de los pagos que se incluirán en el valor de recaudación. Por ello, no hay una definición única acerca de cómo se conforma tal valor. Esta consideración remarca la importancia de conocer cómo es el proceso en el que se construye el número que se informa.

1. El diagrama del sistema de recaudación de los impuestos

El sistema de recaudación de los impuestos puede resumirse, en el siguiente diagrama:



Los impuestos se ingresan a través del pago de diversos conceptos. Los principales son las declaraciones juradas periódicas⁴, los anticipos, las retenciones, las percepciones y los pagos a cuenta. El primero de los conceptos mencionados tiene denominaciones diferentes en casi todos los países. A modo de ejemplo citemos algunas:

- Impuesto determinado, en Chile.
- Impuesto causado, en Ecuador.
- Saldo técnico a favor del fisco, en Argentina (IVA).
- Impuesto determinado, en Argentina (Renta).
- Impuesto liquidado, en República Dominicana (Renta).
- Impuesto a pagar, en Rep. Dominicana (ITBIS-IVA).

⁴ En las que se determina la obligación tributaria correspondiente a un período fiscal. Tienen, por lo general, una periodicidad mensual (en IVA e impuestos específicos) o anual (en el impuesto sobre la renta).

- Saldo definitivo a favor del fisco, en Paraguay.
- Resultado, en España.
- Impuesto estimado para el año gravable, en Venezuela (Renta).
- Cuota tributaria, en Venezuela (IVA).

Como señalamos más arriba, el sistema de recaudación de los impuestos tiene dos partes. La primera, y más importante, es el **formulario de pago** que las administraciones tributarias elaboran para el pago de impuestos. Existe un formulario diferente para cada uno de los conceptos a través de los cuales se pagan los impuestos.

Estos formularios contienen, en general, un primer capítulo en el que se obtiene el **Concepto a Ingresar (CI)**, es decir, el monto de la obligación tributaria que los contribuyentes determinan que deben ingresar en un período de tiempo⁵. Su valor nominal depende de la legislación impositiva, de las normas de liquidación e ingreso, del monto del concepto económico gravado y de la tasa de evasión.

Una vez conocido el monto del CI se inicia el proceso de cancelación o pago. Los instrumentos utilizados para tal fin son numerosos y sólo algunos forman parte, por diversas razones, del dato que finalmente se presenta como la recaudación de un determinado tributo en un cierto período de tiempo.

La primera etapa de ese proceso consiste, habitualmente, en el cómputo contra el CI de créditos originados en el propio impuesto, a los que denominamos **Créditos Computables (CC)**. Estos créditos se descargan, más frecuentemente, de las declaraciones juradas periódicas, siendo los principales los anticipos⁶, los pagos a cuenta y las retenciones y percepciones pagadas, además de los saldos a favor generados en períodos anteriores y los créditos que otorgan los regímenes de promoción económica.

Es menos habitual que los demás CI tengan créditos computables, aunque se dan casos como el cómputo de pagos a cuenta en los regímenes de retención y percepción y la aplicación de ciertos pagos a cuenta de los anticipos.

La diferencia entre el CI y los CC puede tener signo positivo o negativo. Cuando el CI es mayor que los CC se origina un **Saldo a Ingresar (SI)** al fisco. En cambio, si los CC son mayores que el CI surge un **Saldo a Favor del Contribuyente (SFC)**, que se podrá aplicar al pago de obligaciones futuras del mismo o de otros impuestos.

Los SFC se generan cuando las normas de liquidación e ingreso establecen que se deben realizar pagos por una obligación tributaria antes de conocerse el verdadero monto de ésta⁷. Cuando así ocurre, los pagos por retenciones, percepciones, pagos a cuenta o anticipos pueden superar a la obligación tributaria calculada a posteriori, lo que provoca la generación de estos saldos a favor.

En verdad, como veremos más adelante, lo que es importante para la Economía de los Ingresos Tributarios, es la variación que ocurra en estos saldos. Ello porque un incremento de los mismos afectará positivamente la recaudación -vía pagos en exceso de las obligaciones tributarias-, mientras que una disminución de los SFC la reducirá, pues habrán sido empleados para cancelar total o parcialmente la obligación.

Los contribuyentes que tengan saldo a su favor (SFC) culminan aquí su presentación ante el fisco. En cambio, aquéllos que tienen que cancelar aún el total o parte de la obligación tendrán tres alternativas no excluyentes para pagar el SI. En primer lugar, harán uso de aquellos medios de pago que, por supuesto, no requieren de transferencias de fondos al fisco. Estos medios de pago están constituidos por un conjunto de créditos tributarios, entre los que sobresalen los saldos a favor que el contribuyente tiene en otros

⁵ En el caso de algunos impuestos sobre la propiedad la determinación está a cargo del fisco.

⁶ Denominamos anticipos a los pagos que deben efectuarse, por ejemplo en el impuesto a la Renta, a lo largo del período fiscal, a cuenta del impuesto que se determinará una vez finalizado el mismo.

⁷ En la mayoría de los casos, como ya se mencionó, esta obligación es el impuesto determinado en una D.D.J.J. periódica.

impuestos⁸ y bonos de crédito fiscal de diversos orígenes no contabilizados como créditos computables. A los pagos efectuados con estos instrumentos los denominamos **recaudación no bancaria (RNB)**.

Una vez agotada la posibilidad de utilizar medios de pago que no provoquen transferencias de fondos al fisco, el contribuyente debe decidir qué parte de la obligación restante abonará a través de desembolsos efectivos, es decir realizando pagos que conformarán la **recaudación bancaria (RB)**.

Decimos que debe tomar esa decisión, pues las normas de liquidación e ingreso le permiten, en general, no abonar total o parcialmente la obligación restante. En el caso en que opte por no cancelar a través de pagos bancarios la totalidad del saldo a ingresar remanente, incurrirá en **mora (MO)** por un monto equivalente a la diferencia entre el Saldo a Ingresar y la suma de las recaudaciones bancaria y no bancaria. Dicho monto corresponderá a altas de la mora en el período⁹.

En este punto es necesario aclarar que los formularios de pago suelen incluir ítems para informar los pagos bancarios y no bancarios que el contribuyente espera realizar, y no los que efectivamente hará, pues la presentación de los formularios no se realiza en el momento de realizar los pagos. Además, ya que los formularios no contienen un ítem para la mora, su monto se obtendrá, la mayoría de las veces, por diferencia entre el saldo a favor del fisco y los pagos efectivamente realizados.

Aquí finaliza para los contribuyentes, el sistema de recaudación de los tributos que tienen fecha de vencimiento en un determinado período de tiempo. En ausencia de otros elementos la recaudación bancaria originada en el CI debería coincidir con la **recaudación efectiva (RE)** del mismo que informa el organismo recaudador¹⁰.

Nos referíamos, más arriba, a que la segunda parte del sistema de recaudación reúne un conjunto de variables, que tiene su origen en diversas circunstancias o situaciones, y cuyo efecto debe ser adicionado a la RB para obtener el valor de la recaudación que informa la administración tributaria. A este conjunto de variables la denominaremos **Otros Factores (OF)**.

Los más habituales de estos factores son:

- Los pagos bancarios realizados por conceptos con vencimiento en períodos anteriores (pagos atrasados)¹¹. Estos constituyen las bajas en el stock de mora existente al inicio del período corriente.
- Las transferencias entre cuentas bancarias de recaudación que efectúa el organismo recaudador, por razones tales como errores de imputación, requerimientos contables, etc. Se incluyen aquí las transferencias compensatorias de pagos no bancarios, que es necesario realizar con el fin de que la recaudación no se vea afectada por estos pagos¹².
- Los ingresos por los regímenes de facilidades de pago, es decir, los mecanismos que suelen poner en práctica las administraciones tributarias para que los contribuyentes abonen en cuotas ciertas obligaciones, y que pueden incluir o no beneficios especiales, tales como reducción de intereses, exención de multas, etc.
- Los pagos efectuados en períodos anteriores, pero registrados en el presente, debido -por ejemplo- a dificultades en la identificación del impuesto/concepto pagado o del contribuyente

⁸ Estas operaciones se denominan habitualmente **compensaciones** (de saldos entre tributos). En algunos países, los contribuyentes también pueden comprar y vender entre sí sus saldos a favor.

⁹ Esta definición de mora no incluye, por no disponerse de información, la de aquellos contribuyentes que no presentaron la correspondiente declaración tributaria, excepto en los casos de los impuestos en los que es el organismo recaudador el que establece el monto de la obligación.

¹⁰ Como mencionamos en el capítulo anterior, La recaudación no bancaria no debe ser contabilizada como recaudación pues se origina, en su mayor parte, en pagos bancarios efectuados en exceso en períodos anteriores, que fueron contabilizados como ingreso en esas ocasiones.

¹¹ Téngase presente que hasta aquí sólo han sido considerados los pagos de Conceptos a Ingresar con vencimiento durante el período contemplado. Ahora, se agregan los pagos bancarios efectuados por obligaciones vencidas en períodos previos. Los pagos no bancarios no se incorporan, pues no están incluidos en el dato de recaudación.

¹² Si así no se hiciera, la recaudación del tributo que se abona con la compensación (RNB) se vería reducida -pues éstas no están incluidas en la RE- y la del impuesto que cede los SFC sería más elevada de lo que corresponde en función de la legislación y el monto de la materia gravada, ya que en ningún momento se deduciría el pago en exceso que dio lugar al SFC.

pagador o a la imposibilidad práctica de efectuar su registro bancario y/o contable, por cuestiones de tipo administrativo o general (jornadas no laborables, huelgas, etc.).

- En el caso del IVA también debe incluirse la variación del monto de la deuda que el fisco mantiene con los contribuyentes por devolución de créditos originados en operaciones de exportación.

La suma de la recaudación bancaria (RB) y de los Otros Factores (OF) es, habitualmente, el dato de recaudación efectiva de un Concepto a Ingresar (RE) que es informado por los organismos recaudadores. La suma de las RE de los Conceptos a Ingresar pagados por un impuesto¹³, constituye la recaudación del mismo en un período de tiempo.

En síntesis, el sistema de recaudación tiene como punto de partida la definición del monto de la obligación tributaria. Continúa, luego, con la sucesiva utilización de diversos instrumentos cancelatorios de la misma y culmina con la incorporación de variables no consideradas en los formularios de pago, que también participan en la conformación del dato de recaudación tributaria.

2. Presentación algebraica del sistema de recaudación

El diagrama del sistema de recaudación de los impuestos presentado en el punto anterior puede presentarse de la siguiente forma:

$$\boxed{CI = CC - SFC + RNB + MO - OF + RE} \quad (1)$$

Donde:

CI es el Concepto a Ingresar.

CC son los Créditos Computables contra el Concepto a Ingresar.

SFC es el saldo a favor del contribuyente que resulta de la declaración jurada del período¹⁴.

RNB es la recaudación no bancaria del período.

MO es la mora incurrida en el período (son las altas en el stock de mora).

OF son los demás factores que forman parte del sistema de recaudación.

RE es la recaudación efectiva.

De la expresión (1) se puede extraer la recaudación efectiva:

$$\boxed{RE = CI - CC + SFC - RNB - MO + OF} \quad (1')$$

Esa expresión también puede modificarse de manera que incluya, explícitamente, a la recaudación bancaria. Para ello, debe partirse de que $RE = RB + OF$ ¹⁵, donde: **RB es la recaudación bancaria**. Entonces, (1) puede presentarse como:

$$\boxed{CI = CC - SFC + RNB + MO + RB} \quad (1'')$$

Nótese que esta definición es para cada uno de los CI de un impuesto. La agregación de éstos presenta algunas particularidades, que se analizan en el anexo II de este capítulo.

¹³ Recordemos que los CI son la declaración jurada periódica, los anticipos, las retenciones, las percepciones y los pagos a cuenta.

¹⁴ En el anexo I de este capítulo se analiza este término.

¹⁵ Lo que estamos diciendo es que $RB = CI - CC + SFC - RNB - MO$.

La expresión (1'') nos muestra los diversos medios a través de los cuales el contribuyente va cancelando el CI. Primero, a través de los créditos computables del propio impuesto; luego, por medio de los pagos no bancarios y bancarios y, finalmente, incurriendo en mora. La inclusión de ésta última tiene por objetivo llegar a la igualdad de la fórmula ya que, obviamente, no tiene efectos cancelatorios del CI.

Dos variables adicionales

Como señalamos cuando nos referimos a los saldos a favor del contribuyente (SFC), la variable que reviste importancia para las tareas de una oficina de estimaciones tributarias es la variación que registren estos saldos, más que el nivel que alcancen. Ello, debido a que el impacto en la recaudación será igual a esa variación.

Existe, además, otra circunstancia respecto de los SFC que debe ser analizada, pues afecta la recaudación. Si el contribuyente dispone de un saldo a su favor en el impuesto *i*, puede aplicarlo entre el momento en que se genera y el próximo vencimiento, al pago de otros impuestos. Dada esta característica que habitualmente tienen los sistemas de pago, el SFC del período anterior puede haberse reducido al momento de liquidar la siguiente obligación fiscal en el impuesto *i*.

Esa eventual reducción intervendrá en la definición de los montos del SI y de la recaudación efectiva, pues disminuirá el SFC que pueda emplearse para el pago de la obligación tributaria. Por ello, es necesario que ambas variables se encuentren expuestas en la fórmula del sistema de recaudación de los impuestos.

Para hacerlo reemplazamos en (1) $CC - SFC$ por $CD - (VSFC + MU)$ ¹⁶

Donde:

CD son los créditos computables, excluido el SFC del período anterior ya neto del monto utilizado para el pago de otros impuestos.

VSFC es la variación de los saldos a favor del contribuyente, definida como la diferencia entre el SFC que surge de la declaración jurada presente y el del período anterior, antes de cualquier aplicación al pago de otra obligación fiscal.

MU es la parte del saldo a favor del contribuyente del período anterior usado para pagar otros impuestos entre la anterior y la actual declaración.

Entonces, la expresión (1) se transforma en la siguiente:

$$\boxed{CI = CD - VSFC - MU + RNB + MO - OF + RE} \quad (2)$$

Y (1') puede presentarse como:

$$\boxed{RE = CI - CD + VSFC + MU - RNB - MO + OF} \quad (2')$$

Si la suma $VSFC + MU$ es mayor que cero, el resultado constituye el monto que los contribuyentes pagaron en exceso, en términos agregados, por las obligaciones devengadas. En cambio, si esa suma arroja un valor negativo, entonces es el monto que los contribuyentes aplicaron de su saldo a favor a la cancelación de la obligación.

Esta es la presentación más detallada del sistema de recaudación de los tributos. Su empleo en la tarea cotidiana dependerá de la información que esté disponible en los formularios de pago de los impuestos. No suele ser común, por ejemplo, que se incluya un ítem con el monto utilizado, sino que

¹⁶ En el Anexo III se demuestra que ambas expresiones son iguales.

directamente aparezca uno con el SFC que puede ser empleado en la declaración que se está presentando. Es decir que dicho SFC ya estará neto de MU.

En ese caso la variación del saldo (VSFC) estará definida como el SFC que surja de la declaración corriente menos el SFC del período anterior neto del MU. La única diferencia con la expresión (2') será que tendremos unificado en un solo valor los efectos de VSFC y MU y no contaremos con la información respecto de qué monto alcanzó cada uno.

Al igual que en el caso de los pagos con compensaciones, mencionados cuando hablamos de la recaudación no bancaria (RNB), para que estos MU se reflejen apropiadamente en la recaudación efectiva es necesario que se efectúe una transferencia de fondos desde la cuenta del tributo originario del MU a la del tributo en el que dicho monto es usado como RNB. Si así no se hiciera, el pago en exceso que dio lugar al SFC y a su posterior uso en otro tributo, jamás será deducido en el impuesto de origen, lo que implicaría que su recaudación sería más elevada de lo que corresponde, en función de lo establecido en la legislación y por el monto de su materia gravada.

Las dificultades a enfrentar

El itinerario entre el Concepto a Ingresar y la Recaudación Efectiva no es, habitualmente, sencillo de realizar. La magnitud de la información requerida es tal que en el trayecto, probablemente, quedarán términos sin cuantificar o con valores poco confiables.

Estos inconvenientes no invalidan en absoluto la utilización de la información que esté disponible para establecer el impacto de algunas de las variables involucradas y, por el contrario, permiten ordenar la búsqueda de la información faltante y la mejora de aquélla que no presenta un grado de confiabilidad aceptable.

Los principales inconvenientes con lo que nos enfrentaremos serán:

- La calidad de la información disponible. En los casos en que la misma sea producida por otras oficinas, no se tendrá la certeza de que se están efectuando la totalidad de las correcciones necesarias (esto ocurre, por ejemplo, con las transferencias entre las cuentas bancarias en las que se depositan la recaudación de los tributos).
- El grado de cobertura de la información. En muchos casos no se dispone de datos sobre el universo de contribuyentes, aunque sí se cuenta con muestras con grados variables de representatividad.
- La carencia de información sobre algunos factores. Es el caso de la desagregación entre pagos por vencimientos del período corriente y de períodos anteriores de las recaudaciones bancaria y no bancaria.

3. Un ejemplo del sistema de recaudación de los impuestos

Más abajo presentamos tanto el diagrama como la fórmula del sistema de recaudación de los impuestos, donde el CI es la “declaración jurada del IVA”, en la República Argentina, en el año 2004.

Recordemos que en el IVA existen, en general, cuatro conceptos a ingresar:

- 1) Las retenciones y percepciones efectuadas a lo largo de las diversas etapas del proceso productivo.
- 2) Los pagos a cuenta que deben abonar algunos contribuyentes al realizar determinadas operaciones.
- 3) Los pagos en la aduana con motivo de la importación de bienes.
- 4) La declaración jurada determinativa del tributo.

El impuesto al Valor Agregado determinado por los contribuyentes durante el año 2004 alcanzó a \$ 22.545 millones. El diagrama nos permite conocer cómo fue pagado ese monto. Lo que nos informa la administración tributaria es que los contribuyentes computaron a cuenta de ese impuesto determinado la suma de \$ 13.861 millones, que correspondieron en su mayor parte a créditos diversos, en este caso retenciones y percepciones sufridas a lo largo del proceso productivo, además de ciertos bonos de promoción económica y otros créditos de menor significación.

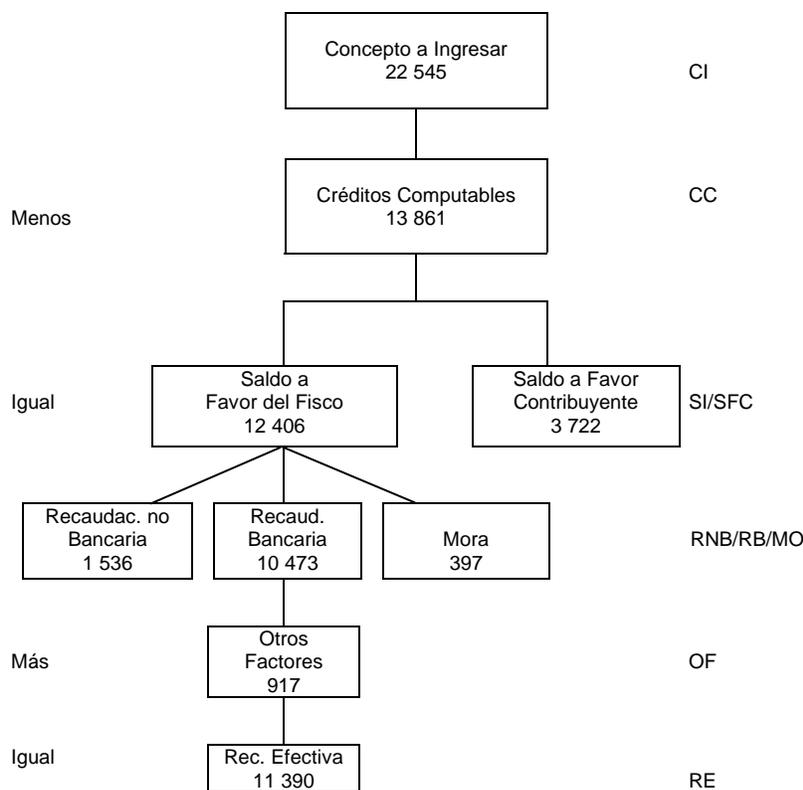
La variación de los saldos a favor del contribuyente (VSFC) fue de \$ 790 millones, en tanto que, a lo largo del año, utilizaron del SFC existente al final del año 2003 y del que se fue generando durante 2004, la suma de \$ 2.829 millones para cancelar obligaciones en otros impuestos (MU). El saldo a favor del fisco (SI) que surge luego de deducir los créditos computables fue de \$ 12.406, en tanto que el saldo a favor del contribuyente fue de \$ 3.722 millones. Los contribuyentes con SI abonaron, primero, \$ 1.536 millones en forma no bancaria –básicamente, a través de la aplicación de saldos a favor que disponían en otros impuestos- y pagaron, luego, a través de pagos bancarios \$ 10.473 millones. Como resultado de estos pagos, la mora en la que incurrieron alcanzó a \$ 397 millones.

Finalmente, para llegar al dato de recaudación informado por la autoridad tributaria, se sumaron \$ 917 millones por Otros Factores, que se conformaron con \$ 814 millones, en concepto de ingresos por regímenes de facilidades de pago, \$ 264 millones por pagos atrasados (bajas en la mora) y un efecto negativo de las transferencias entre impuestos de \$ 161 millones.

Se obtuvo así una recaudación de \$ 11.390 millones de pesos en concepto de saldo de declaración jurada del IVA.

DIAGRAMA 2
SISTEMA DE RECAUDACIÓN DE LOS IMPUESTOS
DECLARACIÓN JURADA DEL IVA EN LA REPÚBLICA ARGENTINA. AÑO 2004

(En millones de pesos)



Fuente: Elaboración propia, con base en datos de la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) de Argentina y de la Dirección Nacional de Investigaciones y Análisis Fiscal del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de Argentina.

CUADRO 2
SISTEMA DE RECAUDACION DE
LOS IMPUESTOS. DECLARACION JURADA DEL IVA
EN LA REPUBLICA ARGENTINA. AÑO 2004

Concepto	Millones de pesos
CI (+)	22 545
CC=CD+SFCt-1-MU (-)	13 861
CD (-)	13 758
MU (+)	2 829
SFCt (+)	3 722
VSFC (+)	790
SI = CI - CC + SFCt	12 406
RB	10 473
RNB (-)	1 536
MO = SI - RB - RNB (-)	397
OF (+)	917
RE (=)	11 390
RE = CI - CD + VSFC + MU - RNB - MO + OF (2')	
CI = CD - VSFC - MU + RNB + MO - OF + RE (2)	

Fuente: Elaboración propia, con base en datos de la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) de Argentina y de la Dirección Nacional de Investigaciones y Análisis Fiscal del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de Argentina.

4. Dónde incide cada uno de los factores determinantes de la recaudación tributaria

Como decíamos al principio de este capítulo, el sistema de recaudación de los impuestos permite observar el impacto que cada uno de los factores determinantes tiene en la conformación de las cifras de la recaudación efectiva. Veamos en qué componentes del sistema actúan estos factores determinantes.

La legislación tributaria (LT) está incluida en el Concepto a Ingresar, pues en función de lo que en ella se establezca (respecto de alícuotas, hechos imponible, exenciones, métodos de cálculo, etc.) se determinará de la obligación fiscal, en particular el impuesto determinado.

El valor de la materia gravada (VG) también se encuentra presente en CI, ya que es la expresión monetaria de la base imponible establecida en LT.

Las normas para la liquidación e ingreso de los impuestos (LI), están contenidas en varios de los elementos del diagrama del sistema de recaudación de los tributos. En primer lugar, el CI se origina en ellas cuando es un anticipo, una retención, percepción o un pago a cuenta, ya que estos CI son establecidos, en general, por las normas administrativas que establecen cómo se pagan los tributos. Estas normas son las que, además, reglamentan los pagos no bancarios (RNB), el uso de créditos diversos (CD), de los saldos a favor de los contribuyentes (VSFC) y los montos de éstos que pueden ser aplicados entre períodos fiscales a la cancelación de otros tributos (MU).

Para la mora (MO) existen dos componentes en el diagrama de recaudación. En la celda MO se incluyen las altas en la morosidad, es decir, la mora incurrida por obligaciones con vencimiento en el período corriente; en tanto que en los Otros Factores (OF) se encuentran las bajas en la mora, o sea, la mora incurrida en períodos anteriores que es pagada en el período corriente.

La evasión (EV) aparece principalmente en CI, pues lo que se evade es materia gravada. También pueden haber casos de evasión en los créditos diversos (CD) y en la recaudación no bancaria (RNB), pues pueden allí declararse montos más elevados que los reales.

Por último, los Factores Diversos (FD) están incluidos en el término Otros Factores, el penúltimo del diagrama del sistema de recaudación de los tributos. Aquí se incluye el conjunto de cuestiones de tipo administrativo o general que se suman a los pagos bancarios para llegar a la recaudación efectiva.

5. Comentarios finales

Del recorrido que hemos efectuado del sistema de recaudación de los impuestos surge con claridad que el dato de recaudación tributaria está conformado por el efecto de una gran cantidad de variables. Esta composición es la que justifica que, habitualmente, existan diferencias más o menos significativas entre los dos extremos del diagrama del sistema, es decir, el valor de los Conceptos a Ingresar y la Recaudación Efectiva.

La existencia de estas diferencias, originadas en el efecto que tienen los factores determinantes de los ingresos tributarios, implica que para una mejor comprensión de la evolución de la recaudación se requiere, necesariamente, conocer, con el mayor nivel de detalle posible, el sistema de recaudación de los impuestos.

El conocimiento de los formularios de pago de los tributos y de los valores que alcanzan cada uno de los ítems que lo conforman se convierte, entonces, en imprescindible para quienes deben explicar la evolución en el tiempo de los ingresos tributarios y estudiar los niveles que puedan alcanzar en el futuro.

En consecuencia, es de suma utilidad obtener de las oficinas que procesan dichos formularios la suma de los montos informados por los contribuyentes en cada uno de los campos (celdas) de esos formularios. Esta suele ser una tarea que requiere cierto tiempo para su organización inicial, pero una vez que está diseñado el proceso de consolidación de todos los formularios -y de sus métodos de control- el trabajo se reduce a ponerlo en marcha regularmente.

Si no se dispone de estos consolidados o, al menos, los de los principales campos, no se podrá explicar plenamente el dato de recaudación y, por lo tanto, tampoco se conocerán exactamente las razones que explican las diferencias entre los ingresos de un período y alguno anterior. También se carecerá de información de suma importancia para realizar proyecciones de los ingresos en períodos futuros, pues éstas tienen como base los datos del período presente.

La carencia de esta información limita, entonces, los elementos con los que se toman decisiones no sólo en el terreno tributario, sino también de la política fiscal. Si no sabemos por qué se produjeron cambios en la recaudación, no podremos tomar decisiones respecto de las medidas que se puedan adoptar para solucionar eventuales falencias y tampoco sabremos si ciertos excesos/defectos de ingresos tienen un carácter permanente o sólo son momentáneos.

IV. La proyección de los ingresos tributarios

1. Introducción

La proyección de los ingresos tributarios es una de las tareas más importantes que lleva a cabo una oficina de estimaciones tributarias. Esa importancia deviene del carácter esencial que tienen esas estimaciones para la programación de la política fiscal, ya que la obtención de los más habituales objetivos de la gestión fiscal -los resultados primario y financiero y el nivel de endeudamiento- están inevitablemente ligados a las previsiones que se efectúen para los diversos rubros de los ingresos y, en particular, debido a su magnitud, para los de carácter tributario.

a) Una aclaración sobre los términos utilizados

En la inagotable literatura sobre la cuestión de las proyecciones de variables económicas, existe una considerable cantidad de términos, que se aplican para hacer referencia a la cuestión. La definición de un mismo término, además, es muchas veces diferente, según el autor que la realice.

Con el fin de evitar disquisiciones poco relevantes para nuestros fines, denominaremos *proyección* a toda declaración/definición que se realice sobre el futuro. Y usaremos en forma indistinta los siguientes términos y sus derivados: *estimación*, *previsión* y *pronóstico*.

El vocablo *predicción*, en cambio, lo reservaremos para un caso especial cuando veamos los tipos de proyecciones.

b) De qué hablamos cuando hablamos de proyecciones

Antes de ver los métodos que se suelen emplear para la realización de proyecciones tributarias, es necesario que hagamos algunos comentarios sobre las implicancias la tarea de elaborar estimaciones de valores futuros de variables económicas, entre las cuales la recaudación de impuestos es sólo una de entre tantas.

El conocimiento del futuro es, por diversas razones, una preocupación habitual de los seres humanos desde el inicio de los tiempos. Esta preocupación ha dado lugar al desarrollo de innumerables técnicas que, con muy diverso grado de sustento científico, intentan descifrar el porvenir.

En el campo económico, al menos, una revisión de la amplísima literatura existente sobre este tema deja claramente sentado que nuestra capacidad para conocer el futuro es ciertamente limitada. A modo ilustrativo, señalemos que Clements y Hendry aseguran que el “futuro es incierto”¹⁷, que Alan Greenspan remarcó que las proyecciones económicas son necesarias, pero no son confiables¹⁸ y que W. Poole destacó que esas estimaciones deben ser tratadas con extrema precaución¹⁹.

¿Cuál es la razón de nuestra acotada capacidad de prever el futuro? Los especialistas coinciden en que la complejidad propia de las cuestiones económicas, observable en la enorme cantidad de variables involucradas, en su inestabilidad y en las infinitas interrelaciones que existen entre ellas, torna sumamente complicado tratar de anticipar el futuro. Greenspan menciona al respecto que todo modelo (macroeconómico) es una inmensa simplificación del mundo sumamente intrincado con el que lidiamos todos los días²⁰. Clements y Hendry señalan que uno de los principales problemas con que nos enfrentamos al realizar proyecciones es que la economía cambia todo el tiempo y está sujeta a shocks inesperados²¹.

Estas afirmaciones nos conducen a preguntarnos acerca de quién define el valor de las variables económicas. José Miguel Echarri²² responde el interrogante de la siguiente manera:

“¿Quién maneja las variables? **los actores**. Se entiende por actores todas aquellas personas y organizaciones o instituciones que tienen algún tipo de relación con la problemática objeto de análisis. En asuntos públicos son actores los gobernantes (en sus diferentes niveles y competencias), los ciudadanos, las asociaciones de todo tipo (políticas, económicas, sociales, profesionales, culturales, etc.), los colectivos directamente afectados, las instancias del conocimiento (universidades, institutos de investigación...), los medios de comunicación, etc. En los ámbitos específicamente económicos y empresariales son actores: las empresas, el sector en cuestión, los clientes, los proveedores, los distintos organismos reguladores (supraestatales, estatales, regionales, locales) y todos aquéllos que pertenezcan o puedan influir en el entorno dónde se opera.”

La tarea de quién desea conocer el futuro es, en consecuencia, anticipar qué decisiones tomará la infinidad de agentes/actores involucrados directa o indirectamente en la cuestión que nos ocupa. Quienes nos dedicamos a realizar proyecciones de la recaudación de impuestos deberemos estimar, entre tantas otras cuestiones, qué evaluación harán los agentes económicos nacionales e internacionales de la evolución futura del nivel de la actividad económica, las políticas económicas y de los mercados internacionales de activos financieros y de materias primas. Qué acciones concretas tomarán en consecuencia y de qué manera se conjugarán en los mercados para establecer los precios relevantes. También se requerirá saber cuáles serán las tasas de evasión y mora que se autodeterminarán los

¹⁷ Clements, M.P and Hendry, D.F. Companion to economic forecasting. Chapter 1. Oxford University. Basil Blackwell. 2005.

¹⁸ Greenspan, Alan. Reflections on central banking. At a symposium sponsored by the Federal Reserve Bank of Kansas City, Jackson Hole, Wyoming. August 26, 2005. Disponible en <http://www.federalreserve.gov/Boarddocs/Speeches/2005/20050826/default.htm>.

¹⁹ Poole, William. Economic forecasts and monetary policy. Disponible en http://www.stlouisfed.org/news/speeches/speeches_poole.html#2001.

²⁰ Op. Cit.

²¹ Op cit. Pág 8.

²² Echarri, José Miguel. Primera Conferencia Española de Prospectiva, Universidad de Alicante, 19 de diciembre de 2002. La versión completa de la ponencia puede ser consultada en: www.dste.ua.es/prospectiva/Ponencias/ponencia%20jmEcharri.doc.

contribuyentes, qué medidas pondrá en práctica la autoridad tributaria para disminuir esas tasas y qué efecto tendrán en las decisiones de los contribuyentes,

El listado podría continuar indefinidamente, pero los ejemplos mencionados son suficientes para permitirnos concluir que la tarea de estimar la recaudación de impuestos está limitada, *en primer lugar, por el enorme número de variables involucradas* -como ya quedó de manifiesto cuando analizamos los factores determinantes de la recaudación- y, *en segundo, por la inmensa cantidad de actores* que participan en la definición del impacto efectivo que cada una de esas variables o factores tendrá en los valores de recaudación.

c) Tipos de proyecciones

Según el objetivo que tengan, o el sentido que se les otorgue, los ejercicios de proyección pueden ser clasificados de la siguiente manera:

Simulación: Denominamos así a las proyecciones que tienen por objeto encontrar el valor que tendrá una variable, en el caso que se verifique un conjunto de supuestos o hipótesis efectuadas respecto del valor futuro de sus factores determinantes.

En las simulaciones no se efectúa ningún juicio de valor acerca de la probabilidad de cumplimiento de las hipótesis empleadas. Es decir, no otorgamos una determinada probabilidad de ocurrencia al valor que surge del ejercicio. Sólo estamos estimando cuál sería, por ejemplo, el Producto Interno Bruto, la tasa de inflación o la recaudación tributaria, si se verificara el conjunto de hipótesis utilizadas para sus factores determinantes.

Cuando trabajamos con los ingresos tributarios, las simulaciones más comunes apuntan a evaluar los resultados que se obtendrían empleando diversas hipótesis respecto de las variables macroeconómicas, de la legislación tributaria y del incumplimiento. Es habitual que se elaboren escenarios más o menos optimistas, realistas o pesimistas para estas variables y que se le otorguen probabilidades de ocurrencia, aunque es necesario no olvidar el carácter marcadamente subjetivo que tienen esas calificaciones y probabilidades.

Predicción: Para Medina Vázquez y Ortegón²³ la predicción “significa una declaración no probabilística, con un nivel de confianza absoluto acerca del futuro. Por no probabilística se entiende que es un enunciado que tiene la pretensión de ser único, exacto y no sujeto a controversia...”. Es decir que, cuando hacemos una predicción afirmamos que la probabilidad de que el valor pronosticado se verifique es 100%. Lo distintivo de una predicción es la total certeza que le otorgamos al cálculo del valor de una variable en el futuro. Decimos, en nuestro caso: “Esta será la recaudación”.

Meta: Por diversas razones, suele ocurrir que una oficina de estimaciones tributarias reciba el requerimiento de elaborar una proyección que arroje un determinado monto de recursos tributarios. Es decir que el resultado del ejercicio se conoce a priori; por lo tanto, la tarea de la OET consiste en formular las hipótesis sobre la evolución de las variables explicativas que nos permitan llegar al valor fijado como meta.

En definitiva, todo ejercicio de proyección constituye, inicialmente, una simulación. Sólo se transforma en una predicción o en una meta cuando los resultados que arroja son incorporados en la programación financiera, con la definición de que serán los ingresos tributarios que se obtendrán.

Lo que, en general, no es claro es cuál es el tipo de proyección que se usa en esas programaciones. ¿Es el valor utilizado aquél que las autoridades consideran más probable que se verifique (predicción)? ¿Es el requerido para obtener determinado resultado fiscal (meta)? ¿Es el más pertinente según algún criterio de tipo político o de otra índole, como el cuidado de las cuentas públicas o la generación de expectativas positivas?

²³ Medina Vázquez, Javier y Ortegón, Edgar. Manual de prospectiva y decisión estratégica: bases teóricas e instrumentos para América Latina y el Caribe. Serie Manuales No. 51, CEPAL. Santiago de Chile, septiembre de 2006.

Aparece, en este punto, la cuestión del sesgo -sub o sobreestimación- de las proyecciones de ingresos, cuestión que, por supuesto, genera la pregunta: ¿sub/sobreestimación respecto de qué? Que tiene como respuesta: respecto de los ingresos tributarios esperados por quien efectuó el juicio de valor.

Las proyecciones pueden estar sobreestimadas cuando el objetivo es obtener (o mostrar) un cierto resultado -déficit/superávit- en las cuentas públicas, que hace necesario agregar recursos que no surgen del modelo y las hipótesis empleadas. Y pueden estar subestimadas para disponer luego de recursos que, por ejemplo, puedan ser usados con discrecionalidad por las autoridades.

d) Otros aspectos a tener en cuenta

Planteada la concepción general con la que abordamos la cuestión de las proyecciones de variables económicas, en general, y de la recaudación tributaria, de manera específica, quienes nos cruzamos con esta cuestión en el ámbito laboral podemos agregar algunas reflexiones sobre el tema, que están estrechamente ligadas al conocimiento y a la práctica cotidiana de nuestra materia. Ese trabajo diario nos permite observar algunos otros aspectos -relacionados con los ya mencionados- que condicionan los resultados que podemos obtener en nuestra tarea de pronóstico de ingresos. Veamos aquí sólo tres de ellos.

En primer lugar, nuestra aptitud para anticipar el futuro se ve afectada por el **margen de error o precisión** que nos exigimos o se nos exige tener. La capacidad de previsión es inversamente proporcional a la precisión requerida. Aumenta/disminuye a medida que disminuye/aumenta la exactitud requerida.

Un segundo aspecto es el **contexto** en el que se realiza la proyección. Nuestro talento para anticipar el futuro está muy afectado por la estabilidad del contexto político-económico en el que llevamos a cabo la tarea de estimación. Nuestras posibilidades mejoran mucho cuando estamos en un contexto de estabilidad de las variables políticas y macroeconómicas, tanto nacionales como internacionales. Cuando la probabilidad de un cambio contextual es considerable, o cuando éste acaba de producirse, nuestra capacidad de previsión se reduce significativamente y los márgenes de error se agrandan.

En tercer lugar, debemos considerar la **extensión del período a proyectar**. En una estimación de corto plazo (la recaudación del mes próximo), el grado de error es menor que en una que involucra un período más prolongado. Es decir que, a medida que el período pronosticado es más amplio disminuye la probabilidad de acierto.

Las diversas alternativas de combinación de estos tres elementos afectarán, en forma significativa, los resultados de nuestra proyección. Si tenemos la posibilidad de incurrir en un margen de error amplio, en un contexto de estabilidad económico-política y estimamos un corto período de tiempo, es mucho más probable que podamos “anticipar el futuro” (y hasta llamarnos futurólogos) que en situaciones en las que alguno/s de estos tres elementos no nos sean tan favorables.

e) Las etapas de la proyección. El modelo y el escenario

En vista de lo hasta aquí mencionado, si consideramos que la tarea de los pronosticadores económicos es determinar, sin más aclaraciones, el valor que tendrá la variable objeto de la proyección en un período futuro de tiempo, es probable que quien tenga la responsabilidad de llevar a cabo esa tarea se enfrente a más dudas que certezas en relación con el resultado de sus esfuerzos.

Antes de renunciar a un objetivo que, en términos tan generales, está fuera del alcance de cualquiera que se ocupe de estos temas, es necesario plantear la tarea de proyección temporal de las variables económicas dentro de los límites de nuestro conocimiento.

Para ello, es necesario precisar el concepto básico que subyace en todos los modelos de proyección. Este es que el valor de una variable depende de una o más variables o factores explicativos y que, por lo tanto, su valor futuro dependerá del que tengan estos últimos.

Una vez establecido este concepto, la tarea de estimación queda dividida en dos etapas:

- la definición de cuáles son las variables explicativas o factores determinantes de nuestro objeto de proyección y
- la confección de hipótesis acerca del valor que tomarán en el período proyectado.

La primera de las etapas será la de construcción del *modelo de proyección*. En éste, vamos a incluir todas las variables que consideremos que influyen en la determinación del valor de nuestra variable objetivo. En el caso que vayamos a emplear métodos econométricos de estimación, también formarán parte del modelo de proyección los parámetros que surjan de la aplicación de los mismos.

El segundo paso de la tarea de proyección es el de elaboración de las hipótesis sobre los valores futuros de las variables explicativas. A cada conjunto de hipótesis que construyamos para ellas lo denominaremos *escenario de proyección*.

El objeto de toda proyección es, en consecuencia, obtener el valor que alcanzará la variable dependiente, en el caso que sus variables explicativas tomen en el período pronosticado los valores que se utilizan como hipótesis. Es decir que, el valor observado de la variable objetivo coincidirá con el que surge de la previsión sólo si las hipótesis realizadas para esos factores se verifican en el período estimado. Por tal razón, este tipo de proyección recibe la denominación de *condicional*²⁴.

En la medida en que el modelo esté correctamente formulado -es decir, que contenga todas las variables explicativas y que las relaciones de éstas con la que es objeto de la proyección sean correctas- la diferencia entre los valores observado y estimado será consecuencia, necesariamente, de la discrepancia entre los valores reales de las variables explicativas y aquéllos que fueron usados como supuestos en el modelo de proyección²⁵. En el caso en que el modelo contenga errores -es decir, que le falten variables explicativas- el efecto de los mismos formará parte de esa diferencia.

Ambos elementos, el modelo y el escenario, son igualmente importantes para determinar la calidad de la proyección. Sin embargo, su origen y la responsabilidad acerca de su construcción son diferentes. El modelo es construido por el estimador, por lo que es éste el responsable de que esté correctamente formulado. El escenario, en cambio, va a incluir hipótesis y supuestos que tendrán, por un lado, orígenes muy diversos, tales como la oficina de estimaciones macroeconómicas, las autoridades políticas, la administración tributaria y la propia OET²⁶. Y, por otro, tendrá un determinado objetivo o sentido y seguirá ciertos criterios que influirán en el resultado al que se llegue.

Es, por ello, de gran importancia distinguir el modelo y el escenario, tanto al momento de presentar los resultados del ejercicio de estimación, como cuando se evalúe su calidad, en especial a través de los desvíos de los valores estimados respecto de los valores reales.

f) Los tipos de modelos

Dado que el concepto básico de todos los modelos de proyección es que el valor de una variable depende de otras, a las que se denomina explicativas o independientes, el punto de partida de cualquiera de ellos es la definición de esos factores determinantes.

Una forma general de presentar esos modelos es la siguiente:

$$X_t = f(a, b, c, \dots, z)_{t, t-n}$$

Donde el valor de la variable X en el período t está determinado por los valores de los factores a, b, c, z, en el mismo o en anteriores períodos de tiempo, en el caso de las variables desfasadas.

²⁴ Así la definen, entre otros, Armstrong en <http://www.forecastingprinciples.com> (ver ítem: Answers to frequently-asked questions) y Medina Vásquez y Ortegón (pág. 217).

²⁵ Por supuesto, puede darse el caso que las diferencias que se produzcan en algunas o todas las variables se compensen entre sí.

²⁶ En el ítem "Quién provee las hipótesis" analizaremos más en detalle el origen de las mismas.

Estos modelos se caracterizan por trabajar con los niveles de las variables, para lo cual es necesario establecer relaciones cuantitativas entre los valores de los factores explicativos y el de la variable dependiente. Se requiere, entonces, obtener el nivel de los primeros y definir las relaciones estadísticas entre ellos y la variable objetivo. Por ejemplo, puede establecerse una relación cuantitativa entre los niveles de la recaudación tributaria y los del PIB. Las dificultades con las que nos enfrentamos al aplicar modelos de este tipo están en que en muchas ocasiones desconocemos el valor de todas las variables explicativas y en que las relaciones cuantitativas entre las variables son inestables.

Una forma alternativa de enfrentar la tarea de proyección es empleando las variaciones de los factores determinantes, en lugar de sus niveles. En este caso el modelo de proyección puede definirse como:

$$X_{t+1} = X_t + \text{var} (a,b,c,\dots z)$$

Donde el valor de la variable dependiente X en el período t+1 será función del valor de la misma en t y del efecto de los cambios que experimenten sus variables explicativas entre ambos períodos. Esta opción tiene una importante ventaja: no es necesario disponer de los valores de todos los factores determinantes y el de sus relaciones con la variable objetivo, ya que, al trabajar con sus variaciones, nos será suficiente con conocer algunos de ellos.

2. Los métodos de proyección de los ingresos tributarios

Una vez definido el camino metodológico descrito, para llevar a cabo un ejercicio de estimación debemos comenzar por elaborar nuestro modelo de proyección. Su construcción puede ser realizada a través de diferentes métodos. En los ingresos tributarios se emplean, habitualmente, tres métodos, en algunos casos en sus formas puras y, en otros, a través de combinaciones.

Aquí vamos a desarrollar en detalle el denominado *método directo*, en primer lugar, por considerarlo el más práctico y eficaz en los casos en que quien debe realizar la proyección se ocupa en forma habitual de esa tarea y está en contacto permanente con la información necesaria para la comprensión de los cambios que presentan los ingresos. Y, en segundo, porque no se ha realizado hasta ahora una presentación conceptual del mismo.

Respecto del *método econométrico*, lo describiremos en términos generales y haremos algunos comentarios sobre su aplicación. No es la intención de esta publicación profundizar en las técnicas econométricas requeridas, pues las mismas son similares a las aplicadas a cualquier otra variable económica.

Lo que debe quedar claro es que los dos métodos mencionados son los que permiten armar modelos de proyección, en tanto que el tercero *-de extrapolación mecánica-* es mucho más rudimentario y no requiere la elaboración de un modelo, aunque en algunas de sus variantes puede considerarse que existe uno en forma implícita y que se efectúan hipótesis de ese mismo tipo para los factores determinantes.

Con independencia del método usado, un elemento imprescindible para la realización de proyecciones tributarias es la disponibilidad de series de tiempo de la recaudación, en la que se hayan identificado y cuantificado los efectos responsables de cambios en las variables explicativas. La calidad de las proyecciones tributarias, sean éstas de corto o de largo plazo, dependerá, en buena medida, del tratamiento previo que haya recibido esa información.

a) Los métodos de extrapolación mecánica

Como dijimos más arriba, estos métodos son los más rudimentarios, pues se basan en la simple extrapolación de tendencias del pasado al futuro. Se utilizan en los casos en que:

- No se tiene información histórica respecto de los valores de los factores determinantes y del sistema de recaudación del tributo.

- Los tributos estimados son poco importantes en el total de los ingresos.
- No se realizan hipótesis que incluyan cambios significativos en los factores determinantes.

Obviamente, cuando se emplean estos métodos no se construye un modelo explícito, sino que podemos decir que supone que las variables que tuvieron influencia en el pasado la tendrán también en el futuro.

En la revisión que efectuó Gómez Sabaini²⁷, se presentan tres técnicas con base en este tipo de método, que aquí se presentan en forma resumida:

“El sistema automático. Consiste en estimar como recaudación del ejercicio futuro, la correspondiente a la del último año disponible. Esta técnica es también conocida como el sistema del penúltimo año, ya que es habitual que la estimación se realice en el año previo al período proyectado, careciéndose por lo tanto del monto recaudado en el mismo.

El sistema del promedio. Esta técnica es una variante del anterior, ya que en lugar de tomar la recaudación de los últimos doce meses, el cálculo se hace considerando el promedio de varios años. Con este sistema se atenúa en alguna medida la influencia de variables que pueden haber afectado en forma particular la recaudación del año inmediato anterior.

En una formulación alternativa de este sistema se otorga distinta ponderación a las cifras de cada año, dando un peso menor a las recaudaciones obtenidas en años anteriores, para reflejar de ese modo la mayor relevancia de la historia más reciente.

Una técnica más depurada, que escapa al método estricto de extrapolación, consiste en obtener la presión tributaria correspondiente a una serie de años y luego calcular los ingresos futuros extrapolando la tasa de crecimiento de la presión tributaria. Otra forma alternativa es la de utilizar la presión tributaria histórica y relacionar la misma con el cálculo futuro del PIB, para lo cual debe tenerse especialmente en cuenta la brecha de tiempo existente entre el momento en que los impuestos se devengan o nace la obligación tributaria y el momento en que ésta se hace exigible. Así, por ejemplo, si el impuesto a la renta devengado en un año se paga en el año siguiente, debe tomarse como base para la estimación de la recaudación el PIB del año en que el impuesto se ha devengado y no el estimado para el año siguiente. Por el contrario, otros impuestos, especialmente los de carácter indirecto, como los impuestos a las ventas, se devengan y recaudan prácticamente en el mismo año, por lo cual para estimar la recaudación debe computarse como base la estimación del producto para ese mismo período.

El sistema de los aumentos. Una variante adicional, que continúa la misma línea de los métodos anteriores, consiste en modificar la recaudación del último año en función de la tasa de variación observada en los últimos años. Esta corrección puede hacerse tomando una medida de los cambios absolutos experimentados o promediando la tasa de variación de varios años, por ejemplo, los tres o cinco últimos años. Este método, que también ha sido llamado sistema de acrecimiento, se aplicó originariamente en Francia, con el fin de incorporar el efecto en los cálculos de recaudación, que resultaban permanentemente subestimados como consecuencia de un período de prosperidad económica que no se reflejaba en las estimaciones de los ingresos fiscales.

Este sistema de aumentos es, en alguna medida, un poco más dinámico que los anteriores, pero al igual que los otros, adolece del defecto de que sus estimaciones se basan sobre la experiencia pasada, que muchas veces poco tiene que ver con las fluctuaciones económicas del futuro, que serán las que determinarán en última instancia que se cumplan o no las estimaciones realizadas.

Estos métodos, que han sido usados fundamentalmente para efectuar estimaciones a corto plazo, pueden ser más aceptablemente empleados para cálculos a mediano plazo, ya que, ante la ausencia de transformaciones profundas en las variables económicas, mantienen cierto automatismo

²⁷ 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. Disponible en www.estimacionestributarias.com.

al atribuir a los aumentos una tendencia secular constante e independiente de las fluctuaciones estacionales en la economía.

A pesar de las deficiencias técnicas de estos métodos, su difusión y empleo en la época actual es muy amplia, primero, por su sencillez y carácter esencialmente práctico y, segundo, porque sólo requieren una información estadística limitada, todo lo cual hace que con su empleo los países puedan superar los escollos más importantes que actualmente tienen en la materia.”

Como bien aclara Gómez Sabaini, estos métodos pueden ser útiles para estimaciones de corto plazo (los próximos meses) y aún en el mediano plazo (no más que un año), con la condición que no se produzcan cambios significativos en ninguno de los factores determinantes de la recaudación. Es decir, debe existir estabilidad macroeconómica, en particular en cuanto a precios y actividad económica, la legislación tributaria no debe ser modificada, como así tampoco el sistema de recaudación del tributo y los factores diversos.

En las estimaciones de mediano y largo plazo de los impuestos para los que no se dispone de información apropiada o son poco importantes en el total de los ingresos, un buen método es el de proyectar la recaudación del tributo como porcentaje del PIB. Conociendo ese dato para los años recientes, puede optarse por emplear el promedio de ellos, la tendencia u otro valor que se considere apropiado en función de la evolución de los últimos períodos.

b) El método econométrico

Es, sin dudas el método, que tiene un mayor contenido de técnicas cuantitativas. Y es también el que requiere de más información, no sólo en cantidad, sino también en calidad.

Se basa en encontrar relaciones cuantitativas entre una variable dependiente (en este caso, la recaudación tributaria) y aquella o aquellas que explican su comportamiento (las variables independientes). Ello se realiza a través de la comparación de la evolución, a lo largo de un período de tiempo lo suficientemente prolongado, de estas variables.

El modelo más simple que se suele encontrar en la literatura tiene la siguiente forma:

$$\text{Ln R} = \alpha + \beta * \text{Ln PIB}$$

Donde:

Ln R es el logaritmo de la recaudación de un impuesto.

α es la ordenada al origen.

β es la elasticidad de la recaudación tributaria respecto de su variable explicativa.

Ln PIB es el logaritmo de la variable que hayamos definido como explicativa (independiente) de la recaudación, en este caso, el Producto Interno Bruto.

Desde el modelo básico expuesto, los modelos econométricos pueden desarrollarse hasta volverse enormemente complejos. Estos últimos, sin embargo, tienen la misma idea implícita que el modelo básico: que toda variable depende de otra u otras y que puede establecerse una relación cuantitativa entre ellas, a partir de regularidades observadas en el pasado.

Con lo que nos encontramos habitualmente es con modelos que nos explican la recaudación de un tributo, o la total de un sistema tributario, a través de alguna elasticidad²⁸ de ésta respecto una variable macroeconómica y de algunas variables más, tales como la legislación tributaria y alguna de tipo residual.

Una de las cuestiones que surge al utilizar métodos econométricos es si se pueden encontrar, o si existen, relaciones lo suficientemente estables entre las variables a lo largo del tiempo, que permitan

²⁸ En el Anexo IV se analiza en detalle este concepto.

construir un modelo de proyección. En otras palabras, la cuestión radica en si el pasado nos puede proveer vínculos entre variables que sean aplicables al futuro²⁹.

Otro punto que se plantea con el uso de técnicas econométricas a la recaudación tributaria, es que ésta no depende sólo de variables macroeconómicas y de alguna otra de tipo legal sino que, como hemos visto en el capítulo II, está influenciada por seis grandes variables que, a su vez, presentan una gran cantidad de cuestiones específicas, vistas en ese capítulo y cuando recorrimos el sistema de recaudación de los impuestos (capítulo III). Por ello, cualquier dato de recaudación está conformado por ese número de variables.

Es decir que, cuando se establece una relación econométrica entre la recaudación tributaria y las variables independientes, se está encontrando la relación de éstas con esos seis factores determinantes de la variable dependiente. Por ello, los parámetros del modelo incluyen, necesariamente, los efectos que las demás variables explicativas han tenido a lo largo del tiempo; lo que los vuelve potencialmente más inestables, dada la cantidad de variables que los pueden afectar.

El empleo de modelos econométricos será más complicado en la medida que el sistema de recaudación de los tributos contenga muchos vericuetos y que los mismos presenten variaciones a lo largo del tiempo.

Por último, debemos reconocer que la calidad de las estimaciones macroeconómicas -en particular de las cuentas nacionales- no suele ser la adecuada para la aplicación de estas técnicas en muchos países de Latinoamérica. Es decir, no es suficiente tener series de las variables económicas claves con una extensión apropiada. También es imprescindible que esas series sean de buena calidad, es decir que reflejen la verdadera variación a lo largo del tiempo de los conceptos que intentan medir.

Por supuesto que, mientras más alejados estemos de la tarea cotidiana más tenderemos a utilizar métodos econométricos, ya que con la información disponible en cualquier publicación económica podremos generar un modelo basado en lo que el pasado nos dice acerca de la relación entre la recaudación tributaria y las variables económicas.

Los comentarios efectuados respecto de los métodos econométricos no tienen la intención de invalidarlos para las estimaciones tributarias. Es más, es siempre recomendable intentar construir modelos de este tipo, pues nos van a proveer de información adicional que, entre otras cosas, nos permitirán cotejar resultados con los que surjan del método directo y harán que nos preguntemos acerca de las razones de las diferencias. Apuntan, más bien, a que se haga un uso apropiado de los mismos, para lo cual es necesario conocer ampliamente sus características y limitaciones, como así también la de las variables y la información con las que vayamos a trabajar.

c) El método directo

El tercer y último de los métodos que se aplica para la estimación de los ingresos tributarios, es el que la literatura sobre el tema denomina *directo*. Este método de proyección tiene como característica distintiva el estar basado en el conocimiento pormenorizado de cada tributo, de sus factores determinantes y de las particularidades de su sistema de recaudación.

Requiere, necesariamente, un contacto permanente con los datos de recaudación y el uso de criterios subjetivos surgidos de la experiencia en la tarea. Aporta un grado flexibilidad y precisión no obtenible a través de otros métodos, pudiendo ser aplicado en proyecciones tanto de corto, como de largo plazo, con cualquier unidad de tiempo.

Este es el método que más emplean quienes trabajan cotidianamente en las estimaciones de ingresos tributarios, aunque el grado de sistematización desarrollado en las oficinas responsables de la cuestión no

²⁹ Esta cuestión, aplicada a las proyecciones económicas, está ampliamente tratada en Clements y Hendry. El capítulo I de Companion to Economic Forecasting puede ser consultado en: <http://www.blackwellpublishing.com>. También se encuentra disponible en www.estimacionestributarias.com.

suele ser muy elevado. Es común observar que no hay una visión de conjunto de los factores determinantes ni un conocimiento completo del sistema de recaudación de los tributos y que, por ello, el método se usa en forma poco sistemática en la estimación de algunos impuestos o conceptos dentro de éstos.

Si bien, como se dijo, puede ser usado cualquiera sea el período que se estime, es el que mayores ventajas ofrece cuando se realizan proyecciones de carácter mensual, del resto del año corriente y de los meses del próximo año. Ello, porque permite ir construyendo los valores proyectados de cada período a partir la suma de los efectos que tendrán las hipótesis que se efectúen para cada uno de los factores determinantes.

Permite incorporar, fácilmente, las estacionalidades que tienen las bases imponibles de los tributos e incluir con exactitud las modificaciones previstas en la legislación tributaria y en las normas de liquidación e ingreso. También permite compatibilizar las proyecciones mensuales con las que se realicen para el mismo período con base anual.

Evidentemente el método directo tiene un importante componente artesanal. El pronosticador va construyendo el valor proyectado a través de la agregación de los valores que le otorga a cada hipótesis y puede ir jugando con diversas alternativas para una misma hipótesis. Esto le permite conocer detalladamente las razones que conducen al resultado final.

La mayor riqueza del método directo reside en que ofrece la posibilidad de combinar los conocimientos que el estimador tiene de los tributos y de la ciencia económica con su experiencia práctica y el sentido común.

3. Un ejemplo del método directo de proyección de los ingresos tributarios

Como ya dijimos, la tarea de proyección se divide en dos etapas. La primera es la construcción del *modelo de proyección*. En éste, vamos a incluir todas las variables que consideremos que influyen en la determinación del valor de nuestra variable objetivo. El segundo paso consiste en la elaboración de las hipótesis sobre los valores futuros de las variables explicativas. A cada conjunto de hipótesis que construyamos para ellas lo denominaremos *escenario de proyección*.

a) El modelo de proyección

El modelo de proyección de la recaudación tributaria que se desarrollará calcula los ingresos de un impuesto en un período futuro como la suma de la recaudación del período base y del efecto de los cambios que se espera tengan lugar en las variables que la determinan entre ambos momentos. El período base es, en general, el previo al que se proyecta.

El modelo de proyección puede presentarse de la siguiente manera:

$$R_{j, t+1} = R_{j,t} + \text{VAR} (LT, VG, LI, MO, EV, FD)_j$$

Donde:

$R_{j, t+1}$ es la recaudación estimada del impuesto j en el período $t+1$.

$R_{j, t}$ es la recaudación del impuesto j en el período previo al proyectado.

VAR son las variaciones absolutas entre t y $t+1$ de los factores determinantes de la recaudación tributaria que vimos en el capítulo correspondiente:

LT es la legislación tributaria.

VG es el valor de la materia gravada.

LI son las normas de liquidación e ingreso de los tributos.

MO es la mora.

EV es la evasión.

FD son los Factores Diversos.

Si bien a lo largo de este capítulo la definición del modelo de proyección tributaria ha sido efectuada -a los efectos de una mayor simplicidad expositiva- para el total de un impuesto, es conveniente aclarar que el modelo debe ser aplicado a cada uno de los conceptos a ingresar en los que se origine la recaudación del tributo.

Los conceptos a ingresar, tal como los definimos en el capítulo del sistema de recaudación de los tributos, son las diversas obligaciones de pago establecidas por la legislación tributaria y las normas de liquidación e ingreso. Los principales conceptos a ingresar son la declaración jurada periódica, los anticipos, las retenciones, las percepciones y los pagos a cuenta.

b) El escenario de proyección

Cada escenario de proyección contiene una hipótesis acerca del comportamiento que tendrá cada uno de los factores determinantes de la recaudación. Esta hipótesis, a su vez, está conformada por los supuestos que se efectúan para cada ítem de dichos factores.

Un mejor ordenamiento del trabajo requiere que la formulación del escenario de proyección conste de dos partes. Una primera, de tipo cualitativo, en la que se confecciona una lista de los factores e ítems para los cuales es necesario efectuar esas hipótesis y supuestos, tanto para el período base como para el proyectado. En la segunda etapa se lleva a cabo la cuantificación o definición de los mismos.

Es recomendable que la lista también incluya aquéllos ítems o factores para los que no se harán hipótesis y supuestos, de modo que el estimador tenga en claro los casos que no serán tenidos en cuenta en forma explícita en el ejercicio de proyección. Un ejemplo de dicha lista se presenta en el cuadro 3.

La etapa cualitativa. La lista de factores e ítems

En la hipótesis de *legislación tributaria* se define la política tributaria que regirá en el período a proyectar. El listado incluirá las alícuotas, las bases imposables y las exenciones. También se debe incluir entre las definiciones a efectuar, la fecha en que comenzarán a regir esas modificaciones y cuándo tendrán un impacto efectivo en los ingresos.

La hipótesis sobre el *valor de la materia gravada* contiene también, una gran variedad de supuestos, que pueden separarse entre aquéllos de carácter general o macroeconómico, por un lado, y los de tipo particular o microeconómico, por otro.

Los primeros pueden ser usados directamente como supuestos en algunos tributos -como los generales sobre las ventas o el IVA- o proveernos de un punto de referencia para realizar los supuestos de los demás impuestos o de sus conceptos a ingresar (específicos, a la Renta, etc.). La lista debe incluir variables tales como el PIB, el consumo a precios corrientes y en términos reales, las ventas, las importaciones, los índices de precios al consumidor y al por mayor y el tipo de cambio nominal.

Los supuestos microeconómicos, por otra parte, son necesarios para la estimación de la mayoría de los impuestos. La lista contendrá, entre otros, la producción y el precio de los bienes gravados con impuestos específicos (tabacos, bebidas alcohólicas, combustibles, etc.) y las rentas imposables de cada uno de los sujetos del impuesto a la renta (asalariados, empresas y autoempleados).

En la hipótesis sobre las *normas de liquidación e ingreso* de los tributos el listado deberá contemplar, por ejemplo, los regímenes de anticipos, retenciones y percepciones, tanto en lo que se refiere a sus métodos de cálculo, como a sus alícuotas y fechas de ingreso. También deberá figurar la variación de los saldos a favor de los contribuyentes y la proporción de pagos bancarios y no bancarios.

En las hipótesis sobre la *mora y la evasión* (netas), la lista incluirá las variaciones de sus niveles entre el inicio y el final del período a estimar y, si las hubiera, las medidas a adoptarse contra la evasión o para disminuir la morosidad. Aquí puede incluirse, en lugar de hacerlo en la hipótesis sobre la materia gravada, un ítem acerca del comportamiento esperado de los contribuyentes, en respuesta a modificaciones en las normas tributarias, tales como elevaciones de las tasas impositivas o cambios en la base imponible.

En las hipótesis sobre los *factores diversos* (FD), el listado especificará ítems tales como los planes de facilidades de pago, vigentes y a crearse en el período a estimar, los movimientos de fondos en las cuentas bancarias del tributo ligados a cuestiones administrativas y las demoras en las acreditaciones de los pagos (corrimientos).

CUADRO 3
EJEMPLO DE UNA LISTA DE ÍTEMS DE CADA FACTOR DETERMINANTE
A INCLUIR EN EL ESCENARIO DE PROYECCIÓN

Legislación tributaria
Alícuotas
Exenciones
Deducciones
Otros normas de determinación de las obligaciones tributarias.
Fechas de vigencia y de impacto en la recaudación de los cambios.
Valor de la materia gravada
Oferta y demanda global (PIB, consumo, importaciones, inversión, exportaciones)
Índices de precios (al consumidor, al por mayor, implícitos, etc.)
Tipo de cambio
Base imponible específica de ciertos impuestos o conceptos.
Venta o producción de combustibles, tabacos, bebidas alcohólicas, etc.
Variación de precios internos de determinados productos.
Precios internacionales.
Volúmenes de exportación.
Valor de activos gravados (edificaciones, automotores, propiedades rurales, etc.)
Remuneraciones gravadas de los asalariados y los trabajadores independientes.
Cantidad de asalariados y trabajadores independientes gravados.
Renta a los fines impositivos de las personas jurídicas.
Normas de liquidación e ingreso
Proporción de pagos bancarios y no bancarios.
Variación de los saldos a favor de los contribuyentes.
Regímenes de anticipos.
Regímenes de retenciones, percepciones y pagos a cuenta.
Régimen de compensaciones entre saldos de impuestos.
Fechas de vencimiento de las obligaciones tributarias.
Regímenes de promoción económica (bonos de crédito fiscal, etc.).
Evasión y mora
Variación de la evasión y mora netas.
Efecto de medidas antievasión
Efecto de medidas de disminución de la morosidad.
Factores diversos
Transferencias entre cuentas de recaudación.
Corrimientos de recaudación.
Registro en el período corriente de pagos efectuados en anteriores.
Regímenes de facilidades de pago.
Devoluciones de impuestos a exportadores y otros contribuyentes.

Fuente: Elaboración propia.

La cuantificación de los cambios

Una vez confeccionado el listado de los factores e ítems para los que vayamos a elaborar hipótesis y supuestos correspondientes, pasamos a la etapa de cuantificación o definición de cada uno de los renglones del mismo.

En esta etapa de la proyección es cuando se aprecian las ventajas que genera la utilización del método directo, en especial en lo referido a la precisión y la flexibilidad que provee para la inclusión de los efectos de las variables involucradas. En este momento de la tarea, la experiencia previa, los criterios subjetivos y los conocimientos teóricos y prácticos del pronosticador se vuelven esenciales para la obtención de una proyección de alta confiabilidad.

Para una mejor especificación de su importancia, es siempre preferible realizar la cuantificación de cada una de las hipótesis y supuestos en forma separada. Sin embargo, en muchas oportunidades, consideraciones de orden práctico justifican la elaboración de hipótesis agregadas para más de una variable. En esos casos, será importante tener presente durante la estimación y en el momento de evaluar ex post la calidad de la misma, cuáles son los factores para los que se han efectuado hipótesis en conjunto.

La cuantificación de los cambios en la *legislación tributaria* puede partir, según sea su naturaleza, de la recaudación histórica o de cálculos ad-hoc sobre la base de informaciones de fuentes diversas. Cambios en las alícuotas de los impuestos pueden ser estimados a través de un ajuste proporcional en la recaudación actual. A los fines de separar los efectos, si se considerara que, por ejemplo, esa modificación pudiera aumentar o disminuir la tasa de evasión, es conveniente incorporar este efecto cuando se cuantifique dicho factor.

En la hipótesis sobre la *materia gravada*, como señalamos más arriba, existen los supuestos generales o macroeconómicos, que son provistos por la oficina pública encargada de las proyecciones macroeconómicas, ubicada en los ministerios de Finanzas o similares o en el Banco Central. El listado de esos supuestos corresponde al nivel y variación a precios corrientes y reales del Producto Interno Bruto, el consumo, las importaciones y demás componentes de la oferta y demanda global, el tipo de cambio nominal, el comercio exterior en moneda extranjera, y los índices de precios al consumidor, al por mayor y los implícitos en la agregados macroeconómicos.

Si bien estos supuestos pueden ser utilizados directamente como tales en la proyección de impuestos tales como el IVA o a las ventas (el consumo total o privado) o los derechos de importación (las importaciones en dólares y el tipo de cambio), no es éste el caso más habitual³⁰.

En general, las variaciones que usaremos como supuestos del cambio en la materia gravada deben ser definidas por la propia OET. Esto se debe a que las variaciones de mayoría de los conceptos económicos que son gravados por los impuestos no son informados por las oficinas de estimaciones macroeconómicas.

En el propio IVA, la base imponible del tributo (es decir, la combinación de legislación tributaria y valor de la materia gravada) es una proporción -significativamente inferior al 100%, en cualquier país- del consumo total de la economía. Por ello, la variación del indicador del consumo agregado no necesariamente es un apropiado indicador del cambio esperado en la base del IVA, aunque se emplea por similitud.

En la mayoría de los impuestos, como decíamos, el supuesto particular (“micro”) sobre VG debe ser elaborado por el estimador. Entre los tributos habitualmente importantes se destaca el impuesto sobre la renta. En éste, quien lleva a cabo el ejercicio de proyección debe definir el supuesto que aplicará para los ingresos imposables de cada uno de los grupos de contribuyentes del tributo (asalariados, empresas, autoempleados, etc.).

³⁰ En los impuestos de escasa importancia recaudatoria para los que no se dispone de un buen indicador de su base, es usual utilizar la variación del PIB como proxy del cambio de su VG.

En los impuestos específicos sobre el consumo (que gravan generalmente los tabacos, las bebidas alcohólicas y los combustibles), quien estima debe establecer la variación nominal de la base imponible de los mismos, lo que implica determinar -al menos implícitamente- cuánto crecerán las ventas físicas y los precios de dichos bienes y/o servicios.

En los aportes y contribuciones para la seguridad social, la OET debe definir los supuestos que usará para las variaciones de la cantidad de aportantes (los empleados formales) y la remuneración imponible promedio.

En los casos en que se considere que existen diferencias entre las variaciones del concepto económico para el que se dispone de una proyección (el PIB o el consumo) y el que verdaderamente afecta la materia gravada (las ventas de un determinado bien o servicio), deben introducirse coeficientes que las representen.

En toda hipótesis sobre VG, puede incluirse el valor de la elasticidad del VG del tributo (o de un CI) respecto de un indicador agregado, tal como el PIB, el consumo, las importaciones, etc. Tengamos presente cuando usemos un coeficiente de elasticidad que, como se explica en el Anexo IV, en el mismo estará involucrado, por construcción, el incumplimiento tributario.

Los cambios en las *normas de liquidación e ingreso* de los tributos pueden ser cuantificados a partir de información disponible sobre los conceptos que se modifican. El efecto de alteraciones en los regímenes de anticipos de impuestos directos puede ser estimado a partir de la variación de los porcentajes del impuesto determinado del período anterior que deben ser abonados en dicho concepto en el presente. El impacto de las modificaciones de las fechas de vencimiento de las obligaciones tributarias también pueden ser estimadas con esta base. Finalmente, corresponde hacer un supuesto acerca de la variación que tendrán los saldos a favor de los contribuyentes, ya que el cambio en los mismos se reflejará, necesariamente, en la recaudación efectiva. Si no se hace se estará suponiendo, de manera tácita, que variará porcentualmente como la materia gravada.

En las variaciones de *la mora y la evasión* debe tenerse presente que lo que se proyecta son las variaciones de esos factores en términos netos, es decir, que se estiman los cambios en la diferencia entre altas y bajas. Se los suele definir como un porcentaje de la recaudación de un período de tiempo o un monto fijo. En el caso de la mora, puede existir información sobre su nivel actual o reciente, lo que aportaría una mayor certeza al cálculo.

Es habitual que para estas variables no se hagan hipótesis en forma expresa. Cuando ello ocurra el supuesto que, implícitamente, se habrá formulado acerca de la variación del monto del impuesto no ingresado, es que será similar al valor de la materia gravada (VG), ajustado por los cambios en la legislación tributaria (LT).

En el caso que se efectúen hipótesis explícitas para estos factores, es conveniente que las mismas sean realizadas en forma separada, debido a que cada uno de ellos depende de distintas variables y, por lo tanto, para la verificación de las hipótesis efectuadas se requiere la adopción de diferentes medidas de política y administración tributarias.

En los *factores diversos*, para estimar los cambios en los ingresos por regímenes de facilidades de pago vigentes, es conveniente analizar la recaudación de los períodos previos para detectar su tendencia de largo plazo, ya que suele ocurrir que los mismos van caducando en forma progresiva. Los regímenes que se espera se creen en el período de proyección pueden ser estimados a partir de las características que puedan presentar y del rendimiento que tuvieron sistemas similares.

En cuanto a las transferencias a/desde las cuentas bancarias de otros impuestos, dada la aleatoriedad de las caracteriza, puede hacerse la hipótesis de que esos movimientos tendrán un saldo nulo en el período a estimar o puede analizarse la información disponible para establecer el signo de esas transferencias en los últimos tiempos. En todo caso, deben tenerse en cuenta aquéllas que tuvieron lugar en el período base ya que provocarán cambios en la recaudación del período proyectado en el sentido opuesto al ocurrido en el período base.

Las mismas consideraciones pueden efectuarse para las demoras en la acreditación de los pagos (corrimientos), aunque en este caso algunos de ellos pueden ser anticipados a partir del conocimiento de las fechas de pago de los tributos y de los días necesarios para su acreditación.

Quiénes proveen las hipótesis

Como ya se dijo, la calidad o pertinencia de las hipótesis utilizadas es una cuestión de máxima importancia para el resultado de la proyección. Pese a ello, el responsable de la proyección sólo elabora unas pocas de ellas y debe asumir como datos las hipótesis que son realizadas por otras oficinas o funcionarios. Un resumen de todos los agentes e instituciones que, generalmente, participan en la construcción de los escenarios de proyección se presenta en el siguiente cuadro.

CUADRO 4
PARTICIPANTES EN LA ELABORACIÓN
DEL ESCENARIO DE PROYECCIÓN

Factor determinante	Oficina Estimaciones Tributarias	Autoridades políticas	Otros participantes
LT	No	Sí	No
VG	Algunas	Sí	Of. Proy. Macroecon.
LI	Algunas	Algunas	Adm. Tributaria
MO, EV	Sí	Sí	Adm. Tributaria
FD	Sí	Sí	Adm. Tributaria

Fuente: Elaboración propia.

La hipótesis sobre *legislación tributaria* (es decir, qué va a cambiar) debe ser elaborada por las autoridades políticas encargadas de la política tributaria. La cuantificación de los cambios esperados es realizada por la OET.

La hipótesis sobre el *valor de la materia gravada* incluye las proyecciones realizadas por la oficina de estimaciones macroeconómicas, a partir de criterios propios o establecidos por las autoridades políticas. La OET realiza los supuestos sobre las variaciones en los impuestos a la renta, en los específicos sobre el consumo (alcoholes, tabacos, combustibles, etc.) y, en muchos casos, en el IVA.

La hipótesis sobre las *normas de liquidación e ingreso* pueden ser elaboradas tanto por la OET como por las autoridades de la política tributaria o por la administración tributaria. La OET suele definir, por sí misma, los supuestos que se harán para las variaciones de los saldos a favor que tienen los contribuyentes, así como de las proporciones de pagos bancarios y no bancarios.

Las definiciones acerca de modificaciones en la forma de cálculo y fechas de ingreso de los anticipos, retenciones, percepciones y pagos a cuenta son tomadas por las autoridades políticas o la administración tributaria. La creación de regímenes de promoción económica, que incluyan el otorgamiento de bonos aplicables al pago de impuestos (pagos no bancarios), también es facultad de las autoridades políticas.

La construcción de las hipótesis sobre el *incumplimiento tributario* depende, en buena medida, de las necesidades de las políticas fiscal y económica. Las OET tienden a hacer el supuesto, tácito o no, que las tasas de evasión y morosidad no sufrirán cambios. En cambio, las autoridades políticas suelen solicitar que se incluya una disminución del incumplimiento, de modo que el ejercicio de proyección arroje como resultado un valor más elevado o un cierto y necesario monto de recaudación (la estimación será en ese caso una meta). La administración tributaria provee, a veces, una estimación acerca del monto en que pueden incrementar la recaudación las medidas que tomará para disminuir el incumplimiento, aunque no suele ser muy clara la forma en que obtiene ese valor.

En cuanto a la hipótesis sobre los *factores diversos*, la OET es la encargada de elaborar la mayor parte de los supuestos, como los referidos a la recaudación de los regímenes de facilidades de pago vigentes, las transferencias entre cuentas de recaudación y cuestiones de registro que pudieran producirse como consecuencia de las fechas previstas para el pago de los impuestos. Las autoridades políticas deben definir si se creará algún nuevo régimen de facilidades de pago o se modificarán los vigentes y, si así se decidiera, la administración tributaria es el área que se encuentra en mejores condiciones para calcular su rendimiento.

c) Una fórmula para la proyección de los ingresos tributarios

Habiendo ya definido nuestro modelo de proyección, necesitamos darle ahora una forma concreta, que nos permita aplicar las hipótesis que incluimos en el escenario. En el punto IV.3.1. se definió ese modelo de la siguiente manera:

$$R_{j,t+1} = R_{j,t} + \text{VAR} (LT, VG, LI, MO, EV, FD)_j \quad (1)$$

Donde:

$R_{j,t+1}$ es la recaudación proyectada del impuesto j en el período $t+1$.

$R_{j,t}$ es la recaudación del impuesto j en el período previo al proyectado.

VAR son las variaciones absolutas entre t y $t+1$ de los factores determinantes de la recaudación tributaria. Estos factores son los siguientes:

LT es la legislación tributaria.

VG es el valor de la materia gravada.

LI son las normas del sistema de liquidación e ingreso.

MO es la mora.

EV es la evasión.

FD son los factores diversos.

El empleo de esta fórmula nos genera una dificultad con la hipótesis de VG, ya que ésta es, normalmente, una variación porcentual, a diferencia del resto de las hipótesis, que contienen valores nominales. Esta hipótesis de VG será, por ejemplo, la tasa de crecimiento porcentual de los agregados macroeconómicos o de las ventas de ciertos productos.

Debido a esta característica de la hipótesis de VG, necesitamos obtener el nivel, o una aproximación, de este factor en el período base, para aplicarle el supuesto correspondiente. Lo que la información disponible nos permite hacer, en el mejor de los casos, es eliminar de $R_{j,t}$ el efecto de LI y FD³¹. Esto nos da como resultado un valor de recaudación ajustado, que depende del LT, VG, MO y EV.

$$(R - LI - FD)_{j,t} = (LT + VG - MO - EV)_{j,t} \quad (2)$$

Dado que para MO y EV no disponemos de información y que LT y VG constituyen un único valor (la base imponible del tributo), es ésta la mejor aproximación a VG que tendremos y será a ese valor al que le aplicaremos la hipótesis de la variación de VG ($1 + vg$). La fórmula, entonces, se transformará en:

$$R_{j,t+1} = ((R - LI - FD)_{j,t} * (1 + vg)) + \text{VAR} LT + \text{VAR} MO + \text{VAR} EV + (LI + FD)_{j,t+1} \quad (3)$$

³¹ Para simplificar, sólo es necesario restar los ítems de LI y FD para los que se efectúen supuestos de variación porcentual diferente a vg .

Una vez aplicado el supuesto para VG, se agregan los cambios que se originan en las hipótesis efectuadas para la legislación tributaria, la mora y la evasión y los niveles proyectados para t+1 de los componentes de LI y FD que se restaron en el término anterior, en función de las hipótesis sobre las normas de liquidación e ingreso y los factores diversos utilizadas. Todos estos términos están calculados a precios del período proyectado (t+1).

La expresión (3) puede ser presentada de diversas formas, en función de las opciones que se hagan en cuanto al período (base o proyectado) al que correspondan los niveles de precios empleados para el cálculo de los efectos de cada variable, a la inclusión de los valores absolutos de éstos o sus variaciones nominales y a la ubicación de los efectos conjuntos de las variaciones de las variables explicativas.

Una de las presentaciones posibles incluye, en el caso en que durante el período base (t) se haya producido algún cambio en la legislación tributaria, un término que la unifique a la vigente al final de ese período, de modo que VAR LT sólo refleje las modificaciones que se vayan a ocurrir en t+1. Tal corrección, que agrega el término +UL³² a $(R-LI-FD)_{j,t}$, evita que en VAR LT se mezclen, por un lado, el efecto de arrastre de cambios legales ocurridos en t³³ y, por otro, el impacto de las variaciones que tendrán lugar en el período proyectado, con la consecuente pérdida de información sobre los montos estimados para cada uno de ellos.

Con esta desagregación de las variaciones de la legislación tributaria, la ecuación (3) adopta la siguiente forma:

$$R_{j,t+1} = ((R+UL-LI-FD)_{j,t}*(1+vg))+VAR LT+VAR MO+VAR EV+(LI + FD)_{j,t+1} \quad (4)$$

Esta es una presentación completa de nuestro modelo de proyección. Las hipótesis y los supuestos están expresados a precios del período proyectado y los efectos conjuntos de los cambios de los factores están incluidos, en forma indirecta, en los términos VAR.

Por supuesto que la información disponible limitará los ajustes que se harán para llegar a la recaudación del período base a la que se aplicará el cambio porcentual en VG, es decir, $(R+UL-LI-FD)_{j,t}$. En el caso extremo, en el que no podamos efectuar ningún ajuste a $R_{j,t}$, estaremos usando, tácitamente, el supuesto que LI y FD variarán como VG. Si consideráramos que ello no será así, podremos usar los términos $LI_{j,t+1}$ y $FD_{j,t+1}$ para introducir las modificaciones pertinentes.

Cuando se dé esta situación, deberemos tener presente que estaremos combinando, sin claridad, hipótesis que incluyen precios de los dos períodos y los efectos conjuntos de los cambios en las variables. Ello afectará la calidad de la estimación e impedirá efectuar una completa comparación ex post entre la recaudación efectiva y la proyección, impidiéndonos conocer el efecto de todos los factores determinantes en la eventual diferencia entre ambos valores.

d) Un ejercicio de proyección con el método directo de proyección

Lo que veremos, ahora, es un ejemplo de la aplicación de la fórmula presentada en el punto anterior. La misma puede traducirse en el siguiente cuadro:

³² Unificación de la legislación tributaria.

³³ Que, además, deben ser reexpresados a precios de t+1.

CUADRO 5
CUADRO DE PROYECCIÓN DE LOS INGRESOS TRIBUTARIOS

Impuesto	Recaudac (t)	Ajustes rec t			Rec base p/aplicac var vg	Efectos en t+1						Proyecc recaudac en t+1
		Unificac legis tribut	Liquidac e ingreso	Factores diversos		Var nom materia gravada	Legis tribut	Liquidac e ingreso	Mora neta	Evasión neta	Factores diversos	
	(+)	(-)	(-)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)	(12) = (5)+...+ (11)		
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5) = (1)+(2)- (3)-(4)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)	(12) = (5)+...+ (11)

Fuente: Elaboración propia.

Cada término de la fórmula de proyección se corresponde a una columna del cuadro de proyección, con excepción de $(1+vg)$, que es reemplazada por dos columnas: la primera, “Recaudación base para aplicación de VarVG” (col. 5), que es igual a $(R+UL-LI-FD)_{j,t}$ y la segunda, la columna “Var. Nom. Materia gravada” (col. 6), que se obtiene de la multiplicación de la columna mencionada por vg , es decir el coeficiente que estamos usando como hipótesis de variación de VG.

Esta modificación tiene por finalidad obtener el monto en el que variará la recaudación como consecuencia de la hipótesis utilizada para VG. En la fórmula de proyección este monto no está especificado, ya que con fines simplificadores se emplea el término $(1+vg)$ multiplicado por la Recaudación base para aplicación de VarVG, lo que provee del valor de esta última variable ajustado por dicho término.

Veamos ahora un ejemplo de la aplicación del conjunto de hipótesis formuladas en el escenario de proyección que se presenta a continuación en el cuadro de proyección.

El escenario para la proyección de la recaudación del Impuesto al Valor Agregado en el año 2010

I. Hipótesis para año 2009

- Recaudación año base (2009) (col. 1): \$ 5.000 millones.

Hipótesis para unificación legislación tributaria (col. 2):

- aumento de la alícuota desde mayo de 2009. Ganancia de recaudación mayo-diciembre 2009 acumulada: \$ 160 millones.

Hipótesis para las normas de liquidación e ingreso (col. 3):

- reducción saldos a favor del contribuyente: \$ 300 millones.

Hipótesis para factores diversos (col. 4).

1 - se recaudaron en enero de 2009 \$ 100 millones correspondientes a diciembre 2008.

2 - recaudación por régimen de facilidades de pago: \$ 200 millones.

3 - resultado transferencias netas de IVA a/desde otros impuestos: - \$ 70 millones.

II. Hipótesis para año 2010

Hipótesis la materia gravada (col. 6):

- variación del consumo nominal: 5%.

Hipótesis sobre la legislación tributaria (col.7).

1 - se disminuye la alícuota desde mayo de 2010; pérdida mayo-diciembre: \$ 160 millones.

2 - se eliminan exenciones desde agosto de 2010. Ganancia agosto-diciembre de 2010: \$ 150 millones.

Hipótesis normas de liquidación e ingreso (col. 8).

1- se establece un régimen de pago a cuenta de contribuciones patronales previsionales en IVA: monto del pago a cuenta: \$ 50 millones.

2- finaliza un régimen de subsidio fiscal a una actividad económica, a la que se le permitía pagar con bonos de cancelación impositiva. Ganancia de recaudación anual: \$ 100 millones.

Hipótesis sobre la mora (col. 9):

- no se efectúa ninguna hipótesis acerca de cambios en la mora. Ello implica que se define que variará como la materia gravada (VG).

Hipótesis sobre la evasión neta (col. 10):

- medidas antievasión aportan \$ 200 millones.

Hipótesis sobre factores diversos (col. 11)

- la recaudación por regímenes de facilidades de pago será de \$ 100 millones.

La carga del escenario en el cuadro de proyección arroja los siguientes resultados:

CUADRO 6
EJERCICIO DE PROYECCIÓN DE LOS INGRESOS TRIBUTARIOS
PERÍODO A PROYECTAR: 2010
(En millones de pesos)

Impuesto	Recaudac (t) 2009	Ajustes rec t			Rec base p/aplicac var vg	Efectos en t+1						Proyecc Recaudac en t+1 2010
		Unificac legis tribut	Liquidac e ingreso	Factores diversos		Var nom materia gravada	Legis tribut	Liquidac e ingreso	Mora neta	Evasión neta	Factores diversos	
	(+)	(-)	(-)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)	(12) = (5)+...+ (11)		
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5) = (1)+(2)- (3)-(4)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)	(12) = (5)+...+ (11)
IVA	5000	80	-300	230	5150	258	-10	50	0	200	100	5748

Fuente: Elaboración propia.

Cómo llenar el cuadro de proyecciones

Una primera aclaración. El monto usado como hipótesis en cada celda del cuadro de proyección tendrá signo + o - según sea su efecto en la recaudación: si la aumenta, es positivo y si la disminuye, es negativo.

Ese signo es independiente del que tiene cada término en la fórmula -que se encuentra por debajo del nombre de la columna-. Por ello, ambos deben ser combinados para obtener el que, en definitiva, tendrá cada término. Veremos ejemplos en los párrafos siguientes.

El valor de \$ 80 millones en la hipótesis de UL se debe a que el aumento de la alícuota afecta la recaudación desde el mes de mayo, por lo que es necesario incorporar el efecto que dicha suba habría provocado en el período enero-abril. Bajo el supuesto que la recaudación es igual en todos los meses del año³⁴, si la ganancia de recaudación de \$ 160 millones estimada para los últimos ocho meses del año, entonces en los primeros cuatro meses habría aportado una recaudación de \$ 80 millones, que es la que debe contabilizarse para que la recaudación del año base refleje una única tasa (legislación) impositiva, que es la vigente a finales del año.

La columna (3) muestra un valor de - \$ 300 millones. El signo negativo surge del efecto que tiene en la recaudación una reducción de los saldos a favor del contribuyente. Recordemos que variaciones positivas/negativas de los saldos a favor de los contribuyentes aumentan/disminuyen la recaudación. En este caso, la recaudación es menor a la que existiría de no haberse utilizado estos saldos para el pago del tributo. Ello sucede porque estos pagos reducen el monto a pagar en forma bancaria, es decir el que se contabiliza como recaudación efectiva, debido a que se deducen automáticamente en la declaración jurada del contribuyente. En el diagrama del sistema de recaudación de los impuestos (cap. III) aparecen, en general, como un crédito computable (CC).

El valor de \$ 230 millones de la columna (4) es el resultado de la agregación de los supuestos hechos para los niveles de los factores diversos. Incluimos aquí:

- 1- Recaudación en enero de 2009 de \$ 100 millones correspondientes a diciembre 2008.
- 2- Recaudación por régimen de facilidades de pago: \$ 200 millones.
- 3- Efecto transferencias netas de IVA a/desde otros impuestos: - \$ 70 millones.

Los supuestos 1 y 2 tienen efecto positivo en la recaudación de 2009, mientras que 3- tiene efecto negativo, ya que las transferencias efectuadas por la administración tributaria desde el IVA al resto de los tributos superaron a las que las cuentas del impuesto recibieron de ellos.

Con estas hipótesis llegamos, entonces, a una recaudación base para la aplicación de la materia gravada de \$ 5.150 millones (columna 5). Como ya hemos explicado más atrás, dicho valor está definido por la materia gravada (VG), la legislación tributaria (LT) y el incumplimiento tributario (MO y EV).

La columna (6) muestra el efecto que tendrá en la recaudación del año proyectado la variación del valor de la materia gravada. El valor de \$ 258 millones surge de aplicar el supuesto de crecimiento de 5% de VG a los \$ 5.200 millones obtenidos en la columna anterior.

Los \$ -10 millones de la columna (7) son el resultado de los dos supuestos incluidos en la hipótesis efectuada para la legislación tributaria. El primero de ellos reduce la recaudación en \$ 160 millones, debido a una disminución de la alícuota desde el mes de mayo. El segundo, en cambio, tiene un efecto positivo en los ingresos pues elimina exenciones desde el mes de agosto, medida cuyo efecto ha sido cuantificado en \$ 150 millones.

La columna (8) muestra el efecto neto de los dos supuestos realizados para las normas de liquidación e ingreso. El primero de ellos, disminuye la recaudación en \$ 50 millones, pues se permitirá deducir en la liquidación del tributo una proporción del pago que el contribuyente ha realizado en

³⁴ Supuesto que puede ser reemplazado por los datos reales de los primeros cuatro meses del año.

concepto de contribuciones a la seguridad social por sus empleados. El segundo, eleva los recursos en \$ 100 millones debido a que se dejará de utilizar un bono que se aplicaba al pago del impuesto. El pago con bonos se contabiliza, en general, como crédito computable o como recaudación no bancaria, por lo que no se refleja en el dato de recaudación, que está constituido por pagos bancarios.

Al respecto, recordemos que la definición de los medios de pago que se incluyen en el monto de recaudación es arbitraria, pues no existen, en general, normas que establezcan lo que debe tomarse como tal. Ello implica que otros medios de pago de obligaciones tributarias, como los bonos fiscales, pueden ser incluidos en el monto de recaudación en forma discrecional por la administración tributaria.

La columna (9) está en cero pues no se ha efectuado una hipótesis sobre la variación de la mora neta. Ello quiere decir que este factor variará porcentualmente como lo hará la materia gravada, manteniéndose, por lo tanto, la tasa de morosidad constante entre ambos años.

En cambio, sí se ha realizado el supuesto que la evasión (columna 10) se reducirá y aportará \$ 200 millones a la recaudación del año proyectado. Lo que se está suponiendo, de manera implícita, es que la tasa de evasión se reducirá en dicho año.

En cuanto a los factores diversos (columna 11), la hipótesis realizada incluye un único supuesto, en el que se establece que los planes de facilidades de pago aportarán ingresos por \$ 100 millones.

Finalmente llegamos a la columna (12), en la que se muestra el valor obtenido para el período estimado, empleando la fórmula de proyección desarrollada más arriba.

Una presentación resumida del ejercicio de proyección

Una vez que hemos realizado el ejercicio de proyección, nos queda la tarea de presentarlo de manera que sea fácilmente comprensible para quienes lo usarán. Una forma de presentar los resultados es la que se presenta en el siguiente cuadro:

CUADRO 7
RESUMEN DE LOS EFECTOS DE LOS FACTORES DETERMINANTES

	Total	UL + LT	LI	FD	MO	EV	VG
IVA							
Var. Nominal mill \$	748	70	350	-130	0	200	258
Participación en total	100	9	47	-17	0	27	34
Var. Porcentual	15	1	7	-3	0	4	5

Fuente: Elaboración propia.

¿Qué es lo que nos permite ver el cuadro 7? Del total de la variación nominal y porcentual de la recaudación entre los períodos base y proyectado, cuánto es explicada por cada uno de los factores determinantes.

Se observa, por ejemplo, que el 47% del total del cambio se debe al efecto de las normas e liquidación e ingreso, en tanto que la variación de la materia gravada aporta el 34 % y la disminución supuesta de la evasión explica el 27% del total y que los factores diversos tienen un efecto negativo en la variación entre períodos.

En consonancia con esos valores, de los 15 puntos porcentuales que crece la recaudación entre ambos períodos, 7 puntos son atribuibles a LI, 5 a VG, 4 a EV, mientras que FD resta 3 puntos³⁵.

³⁵ La suma de los efectos de los factores determinantes no suma 15 por el redondeo de los valores.

Algunas aclaraciones adicionales

Si bien en el ejercicio no hemos efectuado supuestos para todos los ítems de las normas de liquidación e ingreso y de los factores diversos -a los fines de no complicar en exceso la tarea- cuando se efectúa una proyección es conveniente hacer esos supuestos para los elementos de esos dos factores determinantes que cumplan con una de estas condiciones:

- a) Sean importantes en términos cuantitativos.
- b) Se disponga de información sobre los mismos, al momento de efectuar la estimación y/o en el momento de compararla con la recaudación efectiva.

Entre los ítems que cumplan estos requisitos deberían figurar -en las normas de liquidación e ingreso- la recaudación no bancaria (RNB) y la variación de los saldos a favor de los contribuyentes (VSFC) y, dentro de los factores diversos, los regímenes de facilidades de pago, las devoluciones de tributos a los contribuyentes y las transferencias de fondos entre cuentas de recaudación de distintos impuestos.

La necesidad de confeccionar esos supuestos tiene dos orígenes. Por un lado, dado que estamos construyendo la mejor aproximación posible al VG, o sea, al concepto a ingresar, se requiere corregir la recaudación efectiva de todos los ítems de LI y FD para los que se disponga de información o se pueda elaborar un supuesto.

Por otro lado, esos supuestos serán de gran utilidad cuando comparemos la recaudación efectiva con la proyección que hayamos efectuado. Como veremos en el capítulo siguiente, cuando hagamos análisis de las variaciones aprovecharemos toda la información disponible sobre los factores determinantes para explicar el cambio en la recaudación entre dos períodos de tiempo. La misma información será usada para explicar las diferencias entre la proyección y la recaudación efectiva.

Por las razones mencionadas es importante que le otorguemos valores a esos ítems. Si no lo hacemos, estaremos restando calidad a la estimación y no podremos realizar una completa comparación entre las recaudaciones proyectada y efectiva, ya que muchos de los ítems deberán ser comparados en forma agregada, es decir, no podremos precisar el efecto de cada uno de ellos, aun disponiendo de la información necesaria, por carecer de los supuestos usados en la proyección.

Dado que es común que exista poca o ninguna información de los ítems mencionados para el período base -en el cual estamos trabajando las más de las veces- suele ser una buena alternativa suponer que los mismos tendrán una variación porcentual respecto del período anterior (para el que deberíamos tener información) igual a la que tendrá la recaudación efectiva.

En general, deberemos enfrentarnos a la tentación de hacer el supuesto implícito que esos ítems de las normas de LI y de los FD variarán entre el período base y el proyectado como lo hará la materia gravada. Si trabajamos de esa manera, haremos la proyección sumando a la recaudación del período base sólo los cambios en vg y en la legislación. Tengamos en claro que, en esos casos, poco será lo que podamos averiguar acerca de las razones de las diferencias entre la proyección y la recaudación efectiva.

4. La compatibilización de las proyecciones del período completo y de sus desagregaciones

Los presupuestos del gobierno y otros ejercicios programación financiera de las cuentas públicas requieren, a menudo, la realización de proyecciones para un período de tiempo y, al mismo tiempo, incluyen la demanda de una desagregación de dicho período en unidades de tiempo más pequeñas.

El ejemplo típico de esta situación es el de la proyección de un año calendario, que debe estar dividida en los cuatro trimestres o en los doce meses que lo conforman. También es habitual que se requiera la estimación de un trimestre y de cada uno de los meses que lo componen.

Cuando nos enfrentamos a demandas de este tipo, la pregunta que nos solemos hacer es por cuál unidad de tiempo empezamos ¿Por el período completo (el de mayor extensión) o por sus componentes?

El criterio general

El método que se recomienda, como criterio general, es realizar, en primer término, la proyección de la recaudación para el período completo y, luego, proceder a su desagregación en las unidades de tiempo más pequeñas. La razón de esta secuencia es que el objetivo del ejercicio es proyectar la unidad de tiempo más amplia y, por lo tanto, es para ella que se formularán las hipótesis correspondientes.

Si esa unidad de tiempo fuera un año, lo que debe verificarse es que el resultado de la estimación sea la suma del valor del período base más el efecto de las hipótesis que hagamos respecto de los factores determinantes (el escenario de proyección) para el período proyectado (año $t+1$), tal como vimos en el punto anterior.

La apertura de esa estimación (anual) en otra para unidades de tiempo más pequeñas (meses, trimestres) constituirá sólo un subproducto de la proyección de un período de tiempo más amplio.

La aplicación del criterio general no presenta mayores inconvenientes, en la medida en que las normas de determinación, liquidación e ingreso:

- sean las mismas para todos los contribuyentes de un tributo,
- dispongan el pago de los mismos conceptos todos los meses y
- establezcan que el valor de la materia gravada empleado para el cálculo de los conceptos a ingresar, se determine de igual manera en todos los meses del período proyectado o fiscal.

En el caso de los impuestos indirectos (IVA, específicos sobre el consumo, sobre las ventas, etc.), la aplicación del criterio general no presenta dificultades, pues todos los contribuyentes abonan los mismos conceptos todos los meses y utilizan en cada período el mismo método de determinación del valor de la materia gravada. Así es que en estos impuestos, en general, todos los meses debe pagarse el tributo generado en los hechos imposables generados en el mes anterior.

¿Cómo se realiza, concretamente, la desagregación de la proyección anual? Vamos a tomar como ejemplo una mensualización, es decir, vamos a dividir la proyección para un año completo en una en la que estén estimados los doce meses que lo conforman.

Esta tarea es básicamente artesanal y está restringida por algunos requisitos:

- El primero y esencial, es que la suma de los meses sea igual a los valores anuales obtenidos en la proyección efectuada con esa periodicidad.
- Utilizar la recaudación efectiva disponible al momento de efectuarse la estimación.
- Respetar la estacionalidad propia de la recaudación de los tributos.
- Llegar a valores razonables en todos los meses. Este criterio de razonabilidad se refiere a que no deben producirse saltos de significación entre meses consecutivos sin un fundamento aportado por las hipótesis usadas o por las características propias de la recaudación del tributo en cuestión.
- Aplicar las hipótesis o supuestos que tengan un efecto mensual en o desde los meses pertinentes.

El número de mensualizaciones posibles de una estimación anual es prácticamente infinito. La definición acerca de por cuál se optará depende de la preferencia o el criterio del estimador. Las diferencias entre cualquiera de ellas está en los valores que tendrá cada uno de los meses y, por lo tanto, en las tasas de variación de la recaudación de cada mes respecto del mes anterior y del mismo mes del año anterior.

Para llevar a cabo la mensualización, **en primer lugar**, debemos separar las hipótesis y supuestos entre aquéllos de carácter anual y los que deben ser aplicadas desde algún mes en particular. Las anuales estarán integradas en lo que denominaremos el “valor básico de la recaudación”, en tanto que las mensuales se irán agregando en los meses en los que corresponda.

El segundo paso es construir el valor proyectado para cada mes de cada año, a partir de los datos de recaudación efectiva disponibles para el año base y de las hipótesis y supuestos realizados. Para cumplir el conjunto de requisitos enumerado más arriba, el método más práctico que puede usarse es el las aproximaciones sucesivas, que, en este caso, consiste en ir modificando los valores mensuales en forma manual hasta llegar al valor anual ya estimado.

Un ejemplo de la mensualización de una proyección anual en los impuestos indirectos

Veamos un ejemplo de mensualización, con el ejercicio de proyección anual del IVA realizado en el punto anterior. Como recién dijimos, la tarea se inicia con la desagregación de las hipótesis y supuestos entre aquéllos de carácter anual y los de tipo mensual. Esa separación del escenario de proyección empleado en el punto anterior se presenta a continuación:

Hipótesis y supuestos anuales:

2009:

- Recaudación año base (2009) (col. 1): \$ 5.000 millones.

Hipótesis para las normas de liquidación e ingreso (col. 3):

- Reducción saldos a favor del contribuyente: \$ 300 millones.

Hipótesis sobre factores diversos (col 4):

- Recaudación por régimen de facilidades de pago: \$ 200 millones.

- Resultado transferencias netas de IVA a/desde otros impuestos: - \$ 70 millones.

2010:

Hipótesis valor de la materia gravada (col. 6):

- Variación del consumo nominal: 5 %.

Hipótesis normas de liquidación e ingreso (col. 8):

1- Se establece un régimen de pago a cuenta de contribuciones patronales previsionales en IVA: monto del pago a cuenta: \$ 50 millones.

2- Finaliza un régimen de subsidio fiscal a una actividad económica, a la que se le permitía pagar con bonos de cancelación impositiva. Ganancia de recaudación anual: \$ 100 millones.

Hipótesis sobre la mora (col. 9):

- No se efectúa ninguna hipótesis acerca de cambios en la mora. Ello implica que se define que variará como la materia gravada (VG).

Hipótesis sobre la evasión neta (col. 10):

- Medidas antievasión aportan \$ 200 millones.

Hipótesis sobre factores diversos (col. 11)

- La recaudación por regímenes de facilidades de pago será de \$ 100 millones.

Hipótesis mensuales

2009:

Hipótesis para unificación legislación tributaria (col. 2):

- Aumento de la alícuota desde mayo de 2009. Ganancia de recaudación mayo-diciembre 2009 acumulada: \$ 160 millones.

Hipótesis para factores diversos (col. 4)

- se recaudaron en enero de 2009 \$ 100 millones correspondientes a diciembre 2008.

2010:

Hipótesis sobre la legislación tributaria (col.7)

1- se disminuye la alícuota desde mayo de 2010: pérdida mayo-diciembre: \$ 160 millones.

2- se eliminan exenciones desde agosto de 2010. Ganancia agosto-diciembre de 2010: \$ 150 millones.

En el cuadro 8 se presentan dos de las mensualizaciones que pueden efectuarse cumpliendo las hipótesis utilizadas y llegando al valor anual obtenido en la estimación realizada con esa periodicidad.

CUADRO 8
PROYECCIÓN DEL IVA 2009-2010
MENSUALIZACIÓN

(En millones de pesos)

Periodo	Alternativa a					Alternativa b				
	Total	Valor Básico (v.b.)	Hipótesis Mensuales	Variaciones Interanuales		Total	Valor Básico (v.b.)	Hipótesis Mensuales	Variaciones Interanuales	
				Total	(v.b.)				Total	(v.b.)
				Porcentajes					Porcentajes	
E 09	480	380	100			480	380	100		
F	380	380	0			380	380	0		
M	380	380	0			380	380	0		
A	385	385	0			385	385	0		
M	405	385	20			405	385	20		
J	405	385	20			405	385	20		
J	420	400	20			420	400	20		
A	420	400	20			425	405	20		
S	420	400	20			425	405	20		
O	420	400	20			425	405	20		
N	440	420	20			430	410	20		
D	445	425	20			440	420	20		
Año 2009	5000	4740	260			5000	4740	260		
E 10	440	440		-8,3	15,8	440	440		-8,3	15,8
F	440	440		15,8	15,8	440	440		15,8	15,8
M	450	450		18,4	18,4	458	458		20,5	20,5
A	450	450		16,9	16,9	460	460		19,5	19,5
M	440	460	-20	8,6	19,5	450	470	-20	11,1	22,1
J	450	470	-20	11,1	22,1	450	470	-20	11,1	22,1
J	450	470	-20	7,1	17,5	470	490	-20	11,9	22,5
A	500	490	10	19,0	22,5	510	500	10	20,0	23,5
S	518	508	10	23,3	27,0	515	505	10	21,2	24,7
O	536	526	10	27,6	31,5	515	505	10	21,2	24,7
N	536	526	10	21,8	25,2	520	510	10	20,9	24,4
D	538	528	10	20,9	24,2	520	510	10	18,2	21,4
Año 2010	5748	5758	-10	15,0	21,5	5748	5758	-10	15,0	21,5

Fuente: Elaboración propia.

Algunos comentarios

- Los primeros valores que se incorporan son los de las hipótesis y supuestos mensuales, debido a que no hay muchas alternativas para ellos.

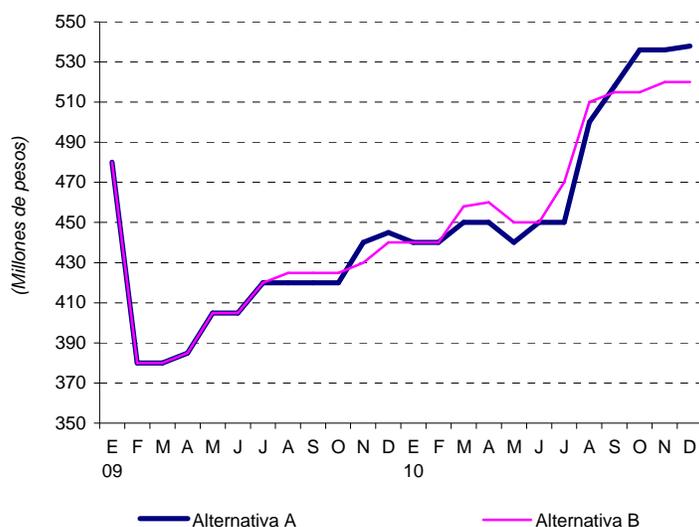
- Los valores básicos, entonces, se van modificando de modo tal que, sumados a las hipótesis mensuales, permitan obtener proyecciones mensuales que respeten los requisitos fijados más arriba.

- Los datos de recaudación son iguales en ambas alternativas hasta el mes de julio de 2009, debido a que se dispone de la recaudación efectiva hasta ese período.

- En algunos meses, la estimación total es la misma en ambas alternativas, de forma casual.

- La diferencia entre ambas alternativas está en el sendero mensual y en las tasas de variación interanuales. Esta diferencia se aprecia claramente en el siguiente gráfico:

GRÁFICO 1
IVA. PROYECCIÓN MENSUAL 2009-2010



Fuente: Elaboración propia.

En la alternativa B las tasas de variación son más suaves, presentando porcentajes de crecimiento interanuales iguales o mayores que en la alternativa A hasta el mes de agosto y menores desde setiembre hasta fin del año 2010. El monto proyectado de recaudación para los últimos meses del año es inferior, también, al de la alternativa A.

El criterio para los impuestos directos

Los problemas surgen cuando las normas de determinación, liquidación e ingreso de un tributo dividen a los contribuyentes en grupos que no abonan los mismos conceptos todos los meses y en donde el valor de la materia gravada aplicable para el cálculo de los conceptos que deben ingresarse, no se determina de igual manera en todos los meses. En la práctica, estas características de las normas implican que cada concepto a ingresar (CI) de cada impuesto funciona como un tributo diferente.

Esta situación se presenta, generalmente, en los impuestos directos, es decir los que gravan los ingresos y los patrimonios³⁶. El caso típico es el del impuesto a la renta, en el que las normas señaladas separan a los contribuyentes entre personas naturales y jurídicas y los conceptos a través de los cuales se ingresa el tributo pueden ser retenciones, percepciones y pagos a cuenta, anticipos y saldo de la declaración anual.

En el caso de las personas jurídicas, los contribuyentes abonan sus obligaciones de acuerdo al mes de cierre de su ejercicio fiscal, por lo que existen doce grupos de contribuyentes que todos los meses abonan diferentes obligaciones. Los anticipos que estos contribuyentes abonan suelen estar determinados con base en el período fiscal anterior³⁷, lo que ocasiona que cada mes del año un grupo de contribuyentes modifique el monto de sus anticipos.

Una situación similar se presenta con el pago del saldo de la declaración anual de estos contribuyentes. Todos los meses, un distinto grupo de ellos presenta su declaración anual, lo que puede generar el pago de un saldo, según haya sido la variación del impuesto determinado.

Dadas estas particularidades de las normas de liquidación e ingreso de los impuestos directos, el método más apropiado para su proyección es inverso al aplicado en el resto de los impuestos. Aquí se recomienda realizar una estimación de carácter mensual, en tanto que la proyección anual será la suma de esos pronósticos mensuales.

Los anticipos mensuales restantes del período fiscal corriente -a pagarse en el año base y, eventualmente, en el proyectado- se calcularán a partir de los ya abonados. Para los anticipos que deberán ingresarse por el nuevo período fiscal, se puede aplicar al viejo anticipo la variación del impuesto determinado que surgirá de la declaración anual que presenten los contribuyentes (se hará un supuesto al respecto) y los ajustes que se considere apropiado introducirle.

Para la estimación de los saldos que surgen como diferencia entre el impuesto determinado para el período fiscal y los pagos ya efectuados por anticipos y retenciones, se deberá usar el recién mencionado supuesto acerca de la variación que dicho impuesto determinado sufrirá respecto del período fiscal anterior.

En resumen, la proyección anual de los pagos por anticipos y saldos de declaraciones anuales en los impuestos directos se construirá como la suma de las estimaciones mensuales que se realicen en función de las particularidades de sus normas de determinación, liquidación e ingreso y de los supuestos realizados en el escenario de proyección.

Ejemplo de una proyección mensual en el impuesto a la Renta

Veamos un ejemplo de estimación del impuesto a la renta. Al igual que en el IVA, vamos a estimar el período agosto-diciembre del año 2009 (el año base) y la totalidad del año 2010. En el cuadro 9 se presenta una estimación de los conceptos a ingresar del impuesto a la renta, excepto las retenciones.

En el caso de las personas jurídicas, vamos a suponer, a los fines de simplificar el ejemplo, que todas finalizan su ejercicio fiscal en el mes de diciembre y, por lo tanto, abonan los anticipos y las declaraciones juradas en los mismos meses, percibiéndose en el resto de los meses sólo pagos con atraso (cancelación de mora)³⁸.

En el caso de los anticipos que pagan las personas jurídicas, el régimen vigente establece deben abonar tres anticipos del 25% del impuesto determinado en el período fiscal previo, en los meses de junio, septiembre y diciembre. En tanto que las declaraciones juradas las deben presentar -y abonar los saldos no cancelados con anticipos y retenciones- en los meses de abril y mayo.

³⁶ Se excluyen los impuestos que son determinados por las administraciones tributarias, como los patrimoniales que gravan las propiedades y los automotores.

³⁷ Por ejemplo, los anticipos por el período fiscal 2009 se determinan como una proporción del impuesto declarado en el período fiscal 2008.

³⁸ También, puede suponerse que los cierres de ejercicio que se producen en los once meses restantes son cuantitativamente irrelevantes.

Las personas naturales deben abonar cuatro anticipos en los meses de junio, agosto, octubre y diciembre, en tanto que los saldos de las declaraciones juradas anuales los deben abonar, si correspondiera, en el mes de mayo.

Como puede comprobarse a poco de intentarlo, cualquier tentativa de obtener la recaudación del total de los años base y proyectado requiere la estimación por separado de cada uno de los conceptos a ingresar. Esto se debe a que, como ya se mencionó, a los fines del cálculo funcionan como impuestos distintos y tienen, por lo tanto, normas de determinación, liquidación e ingreso y supuestos diferentes.

CUADRO 9
PROYECCIÓN DEL IMPUESTO A LA RENTA 2009-2010
MENSUALIZACIÓN
(En millones de pesos)

	Anticipos pers. jur.	D.D.J.J pers. jur.	Anticipos pers. nat.	D.D.J.J pers. nat.	Total
E 2009	10	1	2	0	13
F	9	2	3	0	14
M	7	1	2	0	10
A	11	100	2	0	113
M	10	120	5	50	185
J	150	15	55	10	230
J	10	8	10	5	33
A	10	7	55	1	73
S	150	5	10	1	166
O	10	4	55	0	69
N	10	2	5	0	17
D	150	1	55	0	206
Año 2009	537	266	259	67	1 129
E 2010	10	1	5	0	16
F	10	2	5	0	17
M	10	2	5	0	17
A	10	80	5	0	95
M	10	100	5	50	165
J	162	12	63	8	245
J	12	9	11	6	38
A	12	7	63	2	84
S	162	6	6	0	174
O	10	4	63	0	77
N	10	4	6	0	20
D	162	3	63	0	228
Año 2010	580	230	301	66	1 177

Fuente: Elaboración propia.

La proyección del período septiembre-diciembre de 2009 se efectuó utilizando las normas de liquidación e ingreso del tributo recién especificadas. Se supuso que los anticipos, tanto de las personas jurídicas como de las naturales, que se abonan en ese período son iguales a los pagados en los meses previos y que hay anticipos y saldos de declaraciones juradas que se pagan (fuera de término) en meses en los que no se producen vencimientos.

Los primeros meses del año 2010 se construyeron manteniendo los criterios señalados, hasta las fechas en que se producen los vencimientos de las declaraciones juradas anuales del período fiscal 2009.

Cuando se llega al mes de abril, quien lleva a cabo la tarea de proyección debe realizar la estimación de los ingresos por los saldos de declaraciones juradas de las personas jurídicas. Dada la forma en que se determina ese saldo³⁹, debe estimarse, en primer lugar, el impuesto determinado (ID) en el período fiscal 2009. Para ello, es necesario conocer el valor de esa variable en el período fiscal anterior y hacer un supuesto sobre la variación porcentual que registrará entre ambos.

³⁹ Impuesto determinado menos anticipos pagados, retenciones sufridas y cualquier otro crédito computable.

En nuestro ejemplo, la administración tributaria nos informa que el ID de las personas jurídicas en el período fiscal 2008 fue de \$ 693 millones de pesos e hicimos el supuesto que crecerá 7,9 % en el 2009. Entonces, si a los \$ 748 millones resultantes les restamos los anticipos que se pagaron entre junio de 2009 y mayo de 2010 (\$ 540 M.), nos queda un saldo de declaración jurada de \$ 208 millones, que se abonará entre los meses de abril y mayo (en término) y hasta agosto (con atraso), de acuerdo a lo que fue habitual en los últimos años.

La misma situación se presenta en mayo para las personas naturales. La información disponible indica que el ID alcanzó los \$ 292 millones en el período fiscal 2008 y realizamos el supuesto que crecerá 15,1% en el período fiscal 2009. Si a los \$ 336 millones que se obtienen le deducimos los anticipos pagados entre junio de 2009 y mayo de 2010 (\$ 270 millones) resulta un saldo a pagar de \$ 66 millones, que se abonará entre mayo y agosto con la distribución mensual típica de otros años.

A partir de junio de 2010, para ambos tipos de contribuyentes deben estimarse los nuevos anticipos que deberán pagar por el período fiscal 2010. El supuesto que realizamos, en este caso, es que esos anticipos aumentarán en igual porcentaje que lo hicieron los respectivos ID⁴⁰. Para los meses en los que no se producen vencimientos, se incluyen los montos residuales (atrasos) recaudados en años anteriores.

Las inconsistencias entre las proyecciones del período completo y sus desagregaciones

Si bien en los ejercicios presentados no hubo inconvenientes, es común que cuando se realizan tareas de proyección de los impuestos indirectos -tales como el impuesto al valor agregado, los derechos de importación y los selectivos sobre el consumo- aparezcan inconsistencias entre las proyecciones de un período completo (Vg. anual) y de los subperíodos que lo componen (trimestres, meses), si se desea respetar las hipótesis contenidas en el escenario de proyección.

La razón del problema es la diferencia que se registra entre la variación que se usa como hipótesis para alguna variable explicativa con efectos cuantitativos importantes -en general, el valor de la materia gravada- y la variación que la misma viene registrando, de manera implícita, en la recaudación efectiva.

Por ejemplo, la recaudación del IVA está creciendo (decreciendo) en el primer semestre del año a una tasa interanual superior (inferior) a la del consumo nominal, que estima la oficina de cuentas nacionales. Si se desea que las variaciones de ese agregado y de la recaudación estimada sean similares *para el total del año*, la OET deberá disminuir (aumentar) las variaciones esperadas del IVA para el segundo semestre, aún cuando esa medida implique un cambio significativo en las tasas de variación que venían registrándose en los meses previos y no haya ningún fundamento para que ello ocurra.

Cuando nos enfrentamos a situaciones como las planteadas, la disyuntiva que se presenta es si se respetará, o hasta qué punto se lo hará, las hipótesis recibidas. Por supuesto que, si los impuestos proyectados no tienen un concepto económico asociado de manera indubitable, es posible realizar la estimación alejándose todo lo necesario de esas hipótesis⁴¹. En cambio, en casos como los derechos de importación y, en menor medida, en el IVA o en los tributos sobre las ventas, la hipótesis de la materia gravada debe ser más tenida en cuenta.

Sin embargo, si la limitación la aporta la tasa de inflación empleada como supuesto, los márgenes de maniobra se reducen, pues debe estar reflejada en los valores previstos de recaudación.

No es posible brindar una regla fija en este tema, aunque sí se puede sugerir que, con la salvedad de los niveles que indique la tasa de inflación, la variación del componente real de la materia gravada sea manejada con discrecionalidad. Ello implica, por ejemplo, mantener o modificar las tendencias que se vienen registrando o evitar cambios de signo en las variaciones, en el caso que la aplicación de las hipótesis provocara tales situaciones.

⁴⁰ Ello implica que se mantendrán las proporciones de los mismos que se abonan con retenciones, otros créditos computables y pagos no bancarios.

⁴¹ Por ejemplo, en los impuestos selectivos sobre el consumo y en las retenciones del impuesto a la renta.

5. Recomendaciones para la elaboración de proyecciones tributarias

El estimador debe tener en claro, y transmitirlo a los usuarios de las proyecciones, si se ha realizado una simulación, una predicción o si se ha construido una meta.

Es de gran utilidad estimar por separado todos aquellos efectos que sean susceptibles de ser aislados. Por ejemplo: cada uno de los cambios legales que se estén incluyendo en la hipótesis sobre la legislación tributaria, las cuestiones de índole administrativa incluidas en los factores diversos.

Es conveniente hacer una lista de las variables y los efectos que no se estiman o que son inestimables. Ejemplo: No se estimó el efecto de ciertos cambios en la legislación tributaria, por no ser significativos o por no disponerse de información o elementos que permitieran realizar una proyección de aceptable calidad.

Es preferible ser cauteloso en la proyección de disminuciones de la tasa de evasión. La política más adecuada suele ser suponer que esa tasa no se reducirá en el corto plazo. En la gran mayoría de los ejercicios de proyección en los que se efectúa una hipótesis de reducción de la tasa de evasión, la misma no se cumple. Esto le resulta claro al estimador experimentado, más allá de las obvias dificultades que existen para calcular cambios en esa variable. En general, esta hipótesis se incluye para obtener de la estimación un cierto resultado (meta), que no es alcanzable con las hipótesis usadas para los demás factores determinantes.

En cuanto dependa del estimador, la proyección debe tener más bien un carácter conservador, a los fines de:

- Aportar certidumbre y credibilidad a la política fiscal.
- No presupuestar y/o incurrir en gastos que luego no tengan el financiamiento esperado.
- Evitar recortes apresurados y poco eficientes del gasto.

Cuando se evalúa la calidad de la proyección, es decisivo tener presente el grado de cumplimiento de las hipótesis utilizadas. En ese momento, también debe cuantificarse el efecto de variables que no fueron consideradas o que no eran estimables al efectuarse la proyección.

Aplique todos los métodos que pueda poner en práctica. La ventaja de la diversidad metodológica es que permite cotejar alternativas y preguntarse acerca de las razones de eventuales discrepancias.

La elección de los métodos de proyección a emplear está directamente asociada al conocimiento que se tenga de ellos y a la cantidad y calidad de la información disponible. Es altamente recomendable usar más de uno, cotejar los resultados a los que llegan y buscar las causas de las eventuales diferencias. También, puede combinarlos a gusto. En cuanto a la información que emplee, sea muy cuidadoso. Chequéela. Hable con quienes la elaboran, para conocerla en detalle.

La recomendación es trabajar a nivel desagregado, tanto en cuanto a unidades de tiempo como impuestos y conceptos de pago, pues de esa manera se pueden comprender mejor las razones que llevan a la obtención de los resultados. Pero nunca pierda de vista el conjunto, los grandes números, las tendencias. ¿Hemos obtenido valores que son compatibles con los datos históricos? Si no es así, pregúntese acerca de las razones de las diferencias.

6. Para terminar con las proyecciones

La primera tarea de quienes llevan a cabo proyecciones de ingresos tributarios es señalar que su trabajo no tiene la ambición de predecir el futuro, sino tan sólo la de realizar ejercicios de estimación a partir de la formulación de un conjunto de condiciones.

¿Cuáles son estas condiciones? Que la variable proyectada depende decisivamente de los factores determinantes incluidos en el modelo utilizado y que éstos alcanzarán en el período a proyectar los valores a los que denominamos hipótesis.

La limitación en cuanto a nuestra capacidad de anticipar el futuro y las características de la tarea realizada a partir de ella deben ser explicitadas desde un principio y recordadas a la hora de evaluar la calidad de la proyección.

Esa calidad estará directamente relacionada, primero, con la validez del modelo empleado -que depende de si se consideraron todas las variables explicativas- y, segundo, con la cantidad y calidad de la información disponible respecto de cada uno de los factores determinantes.

En consecuencia, la calidad de una proyección no puede medirse por la discrepancia entre los valores proyectados y los observados. Lo mejor que puede hacer el estimador es formular correctamente el modelo de proyección y usar, apropiadamente, toda la información disponible.

Lo que, finalmente, resulta indudable para quienes se encargan de la proyección de recursos tributarios es que no es un proceso automático ni mecánico y que requiere una gran dosis de discrecionalidad y trabajo artesanal. Como se la suele definir en la literatura, es una combinación de ciencia y arte.

Por ello, los conocimientos teóricos y empíricos y los criterios subjetivos de quienes tienen a su cargo la estimación son esenciales en igual medida. Estos, junto con la experiencia previa y el sentido común, son los materiales imprescindibles para realizar proyecciones tributarias de buena calidad.

V. Métodos de análisis de las variaciones de los ingresos tributarios

1. ¿Para qué sirven los análisis de las variaciones?

La realización de estudios acerca de las variaciones que presentan en el tiempo los ingresos tributarios aporta información de gran utilidad para la toma de decisiones en el campo de la política y la administración, tanto tributarias como fiscales.

Por un lado, esos estudios permiten conocer las tendencias prevaecientes en la recaudación de impuestos y en el grado de cumplimiento de las proyecciones realizadas. Por otro, contribuyen a evaluar el impacto que tiene cada una de las variables que determinan los ingresos tributarios en los cambios que éstos presentan a lo largo del tiempo.

Estos análisis proveen de datos que permiten:

- Calcular la eficacia de las medidas adoptadas, por ejemplo, en el campo de la legislación tributaria, de las normas de liquidación e ingreso de los impuestos y del combate contra la evasión.

- Cuantificar el impacto que tienen sobre los ingresos tributarios los cambios ocurridos en las variables macroeconómicas, tanto en el plano nacional como internacional.

- Establecer los puntos en los cuales es posible realizar alguna acción con el fin de mejorar los ingresos.

- Generar información de gran importancia para la elaboración de proyecciones tributarias de buena calidad.

Los análisis de las variaciones que presentan los IT, en particular en el corto plazo, también permiten percibir con mayor rapidez el primero de los tres tipos de retardos descritos por Gómez Sabaini⁴², que se producen entre la detección y la solución de una situación en la que la recaudación tributaria es menor a la esperada. Ese primer retardo es el de reconocimiento, en tanto que los otros dos son los de decisión y de efecto.

“....El *retardo de reconocimiento* se refiere al tiempo que pasa antes que la información estadística proporcione los elementos suficientes para juzgar acerca de la gravedad o la urgencia de la situación y la necesidad de tomar medidas...

...Una vez superado este primer retardo, se da otra demora antes de tomar medidas, lo cual da lugar a un *retardo de decisión*. Esto depende, especialmente en el campo tributario, de la situación legal o institucional que rige en cada país. En general, se requiere aprobación legislativa para efectuar modificaciones legales una vez que el Ejecutivo ha estudiado la causa de los problemas existentes y las medidas correctivas necesarias...

....Una vez adoptadas las medidas, pasa algún tiempo antes de que sus efectos se produzcan. Este *retardo del efecto* de los cambios introducidos es, por supuesto, de enorme interés y es conveniente determinar en todos los casos las demoras que producen ciertos tipos de medidas a fin de optar, ante determinadas circunstancias, por aquéllas que se consideren más convenientes.”

A lo largo de este capítulo se desarrollarán tres métodos para el análisis de los cambios que acontecen en la recaudación de impuestos entre períodos de tiempo. El primer método que veremos es una adaptación del empleado para realizar las proyecciones tributarias, en tanto que el segundo, se basa en el diagrama del sistema de recaudación de los impuestos que fue presentado en el capítulo III. Finalmente, estudiaremos un método que es aplicable sólo en determinados tributos y que permite desagregar los efectos de los cambios que se producen en la materia gravada y en las tasas impositivas.

2. Un método de análisis de las variaciones a partir del modelo de proyecciones (método del residuo)

El modelo y la fórmula que empleamos para efectuar proyecciones son también de utilidad para realizar el análisis de la variación de los ingresos tributarios. La fórmula que presentamos en el capítulo de proyecciones tributarias es la siguiente:

$$R_{j,t+1} = ((R+UL-LI-FD)_{j,t} * (1+vg)) + VAR (LT+MO+EV) + (LI+FD)_{j,t+1} \quad (1)$$

En la que:

$R_{j,t+1}$ es la recaudación proyectada del impuesto j en el período $t+1$.

$R_{j,t}$ es la recaudación del impuesto j en el período previo al proyectado.

UL es el término que unifica la legislación a la vigente al final del período t .

vg es la variación del valor de la materia gravada entre t y $t+1$.

VAR son las variaciones absolutas entre t y $t+1$ de los factores incluidos en el paréntesis, es decir:

LT es la legislación tributaria (sólo los cambios que tendrán impacto en $t+1$)

MO es la mora y

EV es la evasión.

LI refleja el nivel absoluto del efecto en la recaudación de las normas de liquidación e ingreso.

FD es el nivel absoluto del efecto en la recaudación de los factores diversos.

⁴² Gómez Sabaini, J.C. Op. cit.

Por ejemplo, si se va a proyectar el año 2010, R_{t+1} será la recaudación de ese año y R_t será la recaudación de 2009, mientras que las variaciones de LT, MO y EV corresponderán a las hipótesis que se hayan efectuado respecto de los cambios que ocurrirán entre ambos años. LI y FD serán los valores de esas variables en t y $t+1$.

Ahora, si en lugar de proyectar un período futuro necesitamos analizar la variación que registró la recaudación entre dos períodos ya concluidos⁴³, podemos considerar que R_t es el período más alejado en el tiempo y R_{t+1} , el más reciente. Si, por ejemplo, necesitamos estudiar los cambios de los ingresos tributarios entre 2008 y 2009, R_t sería la recaudación tributaria de 2008 y R_{t+1} , la del año 2009.

En esta transformación del modelo de proyección en el de análisis, a la recaudación observada en el año t la desagregaremos en sus componentes y le adicionaremos los valores registrados en $t+1$ de los factores explicativos y, para aquéllos en los que los mismos no estén disponibles, usaremos las hipótesis de elaboración más reciente al momento de efectuar el análisis. Obviamente, en la medida que más tiempo haya transcurrido de la finalización de $t+1$ mayor y mejor será la información disponible sobre los cambios de cada uno de los factores explicativos entre los períodos comparados.

La diferencia que encontraremos con el ejercicio de proyección es que, inevitablemente, la suma de la recaudación del período base (t) y de los efectos de cambios en los factores determinantes no será igual a la recaudación observada en el período siguiente ($t+1$). Ello será así porque en muy pocos casos es posible conocer el verdadero efecto de esos cambios, por lo cual casi siempre estaremos usando estimaciones, aun en los casos de las variables macroeconómicas y de las normas de liquidación e ingreso. Esta afirmación es especialmente cierta para la evasión -materia por naturaleza muy difícil de estimar- y para algunos cambios en la legislación tributaria y en las normas de liquidación e ingreso.

Entonces, nos quedará un residuo, al que llamaremos Resto No Explicado (RNE), que estará formado por los errores contenidos en los datos e hipótesis que habremos empleado y por el impacto de variables para las que no hayamos usado estimación alguna en $t+1$.

En definitiva, para efectuar análisis de las variaciones de los ingresos tributarios entre períodos de tiempo, la fórmula usada para las proyecciones se habrá transformado en la siguiente:

$$R_{j,t+1} = ((R + UL - LI - FD)_{j,t} * (1 + vg)) + VAR (LT + MO + EV) + (LI + FD)_{j,t+1} + RNE \quad (2)$$

El método permite reunir en una sola expresión toda la información disponible respecto del efecto de cada uno de los factores explicativos y obtener un residuo cuyo signo y magnitud nos aportará una orientación acerca de la o las variables en la que puede haber una diferencia importante entre el dato utilizado y el real y, por lo tanto, en la que deben realizarse los ajustes que se consideren pertinentes. Una vez efectuados estos ajustes se obtendrá la mejor estimación, con base en la información disponible, de los factores no estimados, la que estará contenida en el término RNE.

Si el signo del residuo RNE es positivo, nos estará faltando una parte de la explicación del cambio en los ingresos, mientras que, si es negativo, el conjunto de los datos e hipótesis que estemos empleando estará sobrestimando el real efecto de alguna de las variables explicativas.

Si RNE es poco significativo en la variación total, ello no implica que podamos concluir que cada uno de los datos o hipótesis usados sean correctos, ya que puede estar ocurriendo que los errores de cada uno de ellos se estén compensando mutuamente.

Un ejemplo del método del Residuo

Veamos qué resultó de aplicar el método del residuo en el caso de la variación del impuesto al Valor Agregado entre los años 2006 y 2007 en la República Argentina.

⁴³ También podemos aplicar este método para comparar las recaudaciones de un período finalizado y otro que aún no concluyó, para el cual hemos realizado una proyección de los meses restantes.

CUADRO 10
EJEMPLO DE APLICACIÓN DEL MÉTODO DEL RESIDUO.
ARGENTINA. IMPUESTO AL VALOR AGREGADO, AÑO 2007
(En millones de pesos)

Impuesto	Recaudación 2006 (t)	Ajustes rec 2006 (t)			Recaud. Base para aplicac Var Vg (5) = (1) +(2)-(3)- (4)	Efectos en 2007 (t+1)						Recaud. en 2007 (t+1) (12) = (5)+...+ (11)
		Ajuste legis. Tribut (+)	Liquidac e ingreso (-)	Factores Diversos (-)		Var nom mat. Grav. (+)	Legislación tribut (+)	Liquidac e ingreso (+)	Mora y evasión netas (+)	Factores diversos (+)	Resto no explicado (+)	
	(1)	(2)	(3)	(4)		(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)	(12)
Rec. Efectiva	47 104	0	-255	1 039	46 320	11 209 24,2	0	-2 558	0	2 025	5 672 12,2	62 669 33,0

Fuente: Elaboración propia, con base en datos de la Dirección Nacional de Investigaciones y Análisis Fiscal del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas y de la Administración Federal de Ingresos Públicos de Argentina.

En algún momento del año 2008 se dispuso de la información incluida en cada uno de las celdas del cuadro. La recaudación del año 2006 era ya un dato, como también lo eran a esa altura los -255 millones y los 1.039 millones de pesos incluidos en las columnas (3) y (4). En el primer caso, el monto se conforma con los pagos no bancarios (RNB en el sistema de recaudación de los impuestos) y la variación del saldo a favor del contribuyente (VSFC), en tanto que el valor de los factores diversos está constituido, principalmente, por los ingresos por los regímenes de facilidades de pago, a los que se deduce el saldo negativo de las transferencias entre las cuentas bancarias del IVA y los demás tributos.

Se llega así a una recaudación base para la aplicación de la variación de la materia gravada de \$ 46.320 millones de pesos. El valor utilizado para la variación nominal de la materia gravada fue el aumento del consumo nominal de la economía (24,2 %), medido en las cuentas nacionales, lo que sumó \$ 11.209 millones de pesos a la recaudación del año 2006⁴⁴. La legislación tributaria no sufrió modificaciones durante 2008, en tanto que las normas de liquidación e ingreso tuvieron un impacto negativo de \$ 2.558 millones, como consecuencia de un considerable incremento de los pagos no bancarios, de una disminución en el ritmo de acumulación de los saldos a favor del contribuyente y del crecimiento de otros créditos fiscales.

En la columna de mora y evasión se supuso, adrede, que esas variables no registraron cambios entre 2006 y 2007. Se hizo tal supuesto con la idea de ver cuál es el valor que arrojaba, en ese caso, la columna del resto no explicado (11). La información disponible para los factores diversos arrojó un valor positivo de \$ 2.025 millones, debido al considerable incremento que se verificó en los ingresos por regímenes de facilidades de pago.

Por diferencia entre la recaudación efectiva del año 2007 y los valores usados para las columnas (5) a (10), se obtuvo un resto no explicado de \$ 5.672 millones. Dicho monto es muy significativo (equivale al 36 % de la variación de la recaudación), lo que nos lleva a concluir que existe, al menos, un error importante en las cifras empleadas en las columnas señaladas.

En este caso, la revisión de la información y los supuestos utilizados nos induce a pensar que la materia gravada del IVA aumentó más que el consumo⁴⁵ y que, probablemente, la mora y la evasión hayan disminuido, debido a que la economía se encontraba en la fase ascendente del ciclo económico, con muy elevadas tasas de crecimiento, hecho que desalienta las prácticas evasivas, y a que, probablemente, haya mejorado la eficacia de la administración tributaria.

⁴⁴ 24,2 % de \$ 46.320 millones.

⁴⁵ Indicadores de ventas y precios de diversos artículos de consumo apuntalan esa conclusión.

Las explicaciones mencionadas nos remiten al concepto de elasticidad de la recaudación tributaria que vimos en el capítulo anterior. Evidentemente, en 2007 la elasticidad de la recaudación del IVA respecto del consumo fue muy alta⁴⁶.

Un ejercicio alternativo, que es común efectuar cuando se aplica este método, es el de otorgar valor cero a RNE y cargar todo el monto que queda como diferencia en la variación de VG. Esto se realiza con el objeto de evaluar si existen elementos que justifiquen una variación de VG como la que surge de esa diferencia. También, es común llevar a cabo esa simulación cuando no se dispone del cambio en VG, como suele ser el caso del impuesto a la Renta.

En definitiva, como decíamos más arriba, la principal virtud de este método es reunir en un cuadro toda la información disponible sobre la variación de los factores determinantes entre dos períodos, lo que permite analizar su razonabilidad, como así también las alternativas disponibles y las hipótesis usadas.

3. Método del Diagrama del Sistema de Recaudación de los impuestos

Como ya hemos visto, el conocimiento del sistema por el cual se recaudan los impuestos provee información de suma utilidad para la comprensión de las variaciones que presentan los ingresos tributarios a lo largo del tiempo.

Así como en el método desarrollado en el punto anterior se presentaban las variaciones o niveles de cada uno de los factores determinantes de la recaudación tributaria, en este método esos mismos factores están considerados, aunque de manera conjunta en algunos casos y de forma más desagregada, en otros.

La ventaja de este método radica en que emplea un esquema que una Oficina de Estimaciones Tributarias debe, necesariamente, construir para tener un conocimiento pormenorizado de cada una de las variables que afectan los datos de recaudación.

Recordemos la forma básica en la que puede traducirse el sistema de recaudación de los impuestos, que ya desarrollamos en el capítulo III.

$$RE = CI - CD + VSFC + MU - RNB - MO + OF \quad (3)$$

En donde:

RE es la recaudación efectiva.

CI es el Concepto a Ingresar.

CD son los créditos computables, excluido el SFC del período anterior neto del monto utilizado para el pago de otros impuestos.

VSFC es la variación de los saldos a favor del contribuyente definida como la diferencia entre el SFC que surge de la declaración jurada presente y el del período anterior, antes de cualquier aplicación al pago de otra obligación fiscal.

MU es la parte del saldo a favor del contribuyente del período anterior utilizado para pagar otros impuestos entre la anterior y la actual declaración.

RNB es la recaudación no bancaria del período.

MO es la mora incurrida en el período.

OF son factores de diverso origen, entre los que se destacan las cancelaciones de mora y cuestiones de carácter administrativo.

⁴⁶ Estudios recientes le otorgan un valor cercano a 2.

La comparación, en términos absolutos, de los valores de cada una de esas variables entre dos períodos de tiempo, permite disponer de una medida de la participación de cada componente del sistema de recaudación en la variación de la recaudación efectiva.

La variación del CI nos indica el efecto que los cambios en la legislación tributaria, el valor de la materia gravada y la tasa de evasión tienen en la alteración de la recaudación.

Los cambios en $-CD + VSFC + MU - RNB$ señalan el impacto que las variaciones de los componentes de las normas de liquidación e ingreso aportan a la modificación de la recaudación.

La variación en MO medirá el impacto de las altas en la morosidad y la de FD, indicará la incidencia de los factores diversos en la modificación de la recaudación total.

Un ejemplo del método del diagrama del sistema de recaudación

Los datos del cuadro 11 nos permiten brindar un ejemplo de este método. El cuadro contiene los principales componentes del sistema de recaudación de los impuestos.

CUADRO 11
SISTEMA DE RECAUDACIÓN DE LOS IMPUESTOS
ARGENTINA. IMPUESTO SOBRE LAS GASOLINAS

(En millones de pesos)

Concepto	Año		2004-2003	
	2003	2004	Var abs	Var %
CI (+)	1 729	1 895	166	9,6
CD (-)	17	99	82	482,4
VSFC (+)	71	118	47	
SI	1 783	1 914	131	7,3
RB	1 562	1 609	47	3,0
RNB (-)	205	293	88	42,9
MO (-)	16	12	-4	-25,0
OF (+)	47	44	-3	-6,4
RE (=)	1 609	1 653	44	2,7
RE = CI - CD + VSFC + MU - RNB - MO + OF			(2')	
CI = CD - VSFC - MU + RNB + MO - OF + RE			(2)	

Fuente: Elaboración propia, con base en datos de la Dirección Nacional de Investigaciones y Análisis Fiscal del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas y de la Administración Federal de Ingresos Públicos de Argentina.

En el cuadro se observa que la recaudación efectiva del impuesto sobre las gasolinas (naftas) creció 2,7 %, entre los años 2003 y 2004. En el otro extremo del cuadro se observa que el concepto a ingresar, es decir, el impuesto determinado según lo que establece la legislación y el valor de la materia gravada (las ventas de naftas), se elevó 9,6 %.

La amplia diferencia entre los dos valores está explicada por los cambios producidos en las variables que se encuentran entre los dos extremos.

Las variables que, en este caso, establecen la diferencia señalada son los pagos no bancarios, que se elevaron 42,9 %, debido a la mayor utilización de saldos a favor de los contribuyentes en otros impuestos, y los créditos diversos que los contribuyentes pueden aplicar al pago del impuesto.

Los restantes componentes tuvieron un efecto positivo, suavizando el impacto negativo de los recién mencionados. Los saldos a favor de los contribuyentes en el propio impuesto se elevaron, lo que implica que algunos de ellos abonaron por anticipos más de lo que en definitiva resultó el impuesto determinado del período. La recaudación bancaria, es decir, la incluida en el dato de recaudación, creció 10 %.

En resumen, el análisis del diagrama del sistema de recaudación del tributo nos permite concluir que, a pesar de que el impuesto determinado se elevó 9,6 % la recaudación efectiva sólo mostró un aumento de 2,7 %, debido a que diversos elementos que participan en la conformación del dato de recaudación evitaron que ese incremento de la base imponible se transformara en mayores ingresos efectivos.

4. Método reducido para el análisis de las variaciones de la recaudación tributaria

El último de los métodos de análisis de las variaciones de los ingresos tributarios del que nos ocuparemos es uno que puede aplicarse en aquellos tributos en los que la concentración de la producción o venta del bien gravado o del registro de las operaciones permite disponer de datos detallados de los componentes del valor de la materia gravada y de la alícuota del impuesto.

Nos referimos a impuestos tales como los específicos, que gravan las bebidas alcohólicas, el tabaco y los combustibles, los gravámenes sobre el comercio exterior, tanto de los que alcanzan exclusivamente a esa actividad (derechos de importación) como los demás tributos que la alcanza (IVA y específicos). También, se puede aplicar a casos especiales de ciertos impuestos indirectos de carácter general o directos, tales como regímenes de retención sobre determinadas actividades.

En este método, el énfasis está puesto en determinar el impacto en la recaudación de cambios en los componentes de la materia gravada, es decir, precios o valores y cantidades gravadas y en la tasa de los tributos. Es, por ello, una aplicación reducida a algunas variables de los métodos presentados hasta ahora. Dado este objetivo, los cambios en los demás factores determinantes deben ser separados antes de proceder a calcular el de las variables mencionadas.

El caso básico: desagregación de dos variables

En el caso básico de este método, el objetivo es desagregar el efecto de dos variables, tales como el valor de la materia gravada y la alícuota del tributo. La recaudación de un impuesto en los períodos t y $t+1$ puede presentarse, en su forma algebraica, de la siguiente manera:

$$R_t = (VG * T)_t + (LT - MO - EV + LI + FD)_t \quad (4)$$

$$R_{t+1} = (VG * T)_{t+1} + (LT - MO - EV + LI + FD)_{t+1} \quad (5)$$

Donde:

VG es el valor de la materia gravada.

T es la alícuota del impuesto.

LT es la legislación tributaria, excluida la tasa del tributo.

MO es la mora.

EV es el monto evadido.

LI es el efecto de las normas de liquidación e ingreso.

FD es el efecto de los factores diversos.

La variación entre la recaudación de ambos períodos será igual a:

$$R_{t+1} - R_t = (VG * T)_{t+1} + (LT - MO - EV + LI + FD)_{t+1} - (VG * T)_t + (LT - MO - EV + LI + FD)_t \quad (6)$$

Reemplazando LT, MO, EV, LI y FD por sus variaciones nos queda:

$$R_{t+1} - R_t = (VG * T)_{t+1} - (VG * T)_t + VAR (LT + MO + EV + LI + FD) \quad (7)$$

A los fines de desagregar los efectos de VG y T, puede descomponerse el valor de las variables en t+1 en dos partes: 1) el valor de las mismas en t y 2) la variación que tiene lugar en ellas entre los dos períodos.

Por ello:

$$VG_{t+1} = VG_t + VAR VG$$

$$T_{t+1} = T_t + VAR T$$

La ecuación (7) toma, entonces, la siguiente forma:

$$R_{t+1} - R_t = (VG_t + VAR VG) * (T_t + VAR T) - (VG_t * T_t) + VAR(LT + LI + FD + MO + EV) \quad (8)$$

De la multiplicación de los dos primeros paréntesis se obtienen los siguientes términos:

$$(VG_t * T_t) + (VG_t * VAR T) + (T_t * VAR VG) + (VAR VG * VAR T) \quad (9)$$

Luego de efectuar la simplificación pertinente y agregar el resto de los términos, la variación de la recaudación resulta igual a:

$$R_{t+1} - R_t = (VG_t * VAR T) + (T_t * VAR VG) + (VAR VG * VAR T) + VAR(LT + LI + FD + MO + EV) \quad (10)$$

Donde:

$(VG_t * VAR T)$ es el efecto del cambio en la tasa del impuesto (T).

$(T_t * VAR VG)$ es el efecto de cambio en la materia gravada (VG).

$(VAR VG * VAR T)$ es el efecto conjunto de los cambios en T y en VG.

Presentación logarítmica

La desagregación de los efectos de VG y T también puede hacerse utilizando logaritmos:

$$R_{t+1} - R_t = \left(\frac{\ln(VG_{t+1}/VG_t)}{\ln(R_{t+1}/R_t)} * (R_{t+1} - R_t) \right) + \left(\frac{\ln(T_{t+1}/T_t)}{\ln(R_{t+1}/R_t)} * (R_{t+1} - R_t) \right) + VAR (...) \quad (11)$$

Donde:

$\left(\frac{\ln(VG_{t+1}/VG_t)}{\ln(R_{t+1}/R_t)} * (R_{t+1} - R_t) \right)$ es el efecto del cambio en la materia gravada y

$\left(\frac{\ln(T_{t+1}/T_t)}{\ln(R_{t+1}/R_t)} * (R_{t+1} - R_t) \right)$ es el efecto del cambio en la tasa.

$VAR (...)$ es el efecto de la variación de los demás factores determinantes.

Los efectos de los cambios en VG y T son similares en ambos métodos. La diferencia más significativa está en que en el método logarítmico no existirán los efectos conjuntos de los cambios en las variables⁴⁷, lo que facilita en la práctica la presentación de los resultados obtenidos.

El caso de tres o más variables

En algunos casos, se dispone de la información necesaria para descomponer el efecto en la recaudación de las variables componentes del valor de la materia la materia gravada en precio y cantidad del bien gravado. Ello ocurre, generalmente, en los impuestos que gravan los combustibles, el tabaco, las cervezas y otras bebidas alcohólicas, en los derechos de importación (importaciones en dólares, tipo de cambio y arancel) y en las contribuciones para la seguridad social (número de cotizantes, salario promedio y porcentaje de la contribución).

⁴⁷ En la fórmula utilizada: $VAR VG * VAR T$.

En esos casos, es decididamente conveniente la aplicación de logaritmos pues en la presentación algebraica aparecerá una gran cantidad de efectos conjuntos, que dificultarán la elaboración de análisis sobre las variaciones de la recaudación.

Si estuviéramos trabajando con los precios (P), las cantidades (Q) y las alícuotas (T) la expresión (11) se transformaría en la siguiente:

$$R_{t+1} - R_t = \left(\frac{\ln(P_{t+1}/P_t)}{\ln(R_{t+1}/R_t)} * \Delta R \right) + \left(\frac{\ln(Q_{t+1}/Q_t)}{\ln(R_{t+1}/R_t)} * \Delta R \right) + \left(\frac{\ln(T_{t+1}/T_t)}{\ln(R_{t+1}/R_t)} * \Delta R \right) + VAR (...) \quad (12)$$

Donde ΔR es igual a $(R_{t+1} - R_t)$

Un ejemplo del método reducido

Veamos un ejemplo de este método, en el que por simplicidad consideraremos que las variaciones de LT, LI, FD, MO Y EV son iguales a cero. Si en la realidad esto no fuera cierto, se debe proceder primero a separar los efectos de esas variables en el cambio de la recaudación.

Impuesto específico sobre los combustibles

Datos básicos:

$$R_t = 150$$

$$VG_t = 1500$$

$$T_t = 10\%$$

$$R_{t+1} = 204$$

$$VG_{t+1} = 1700$$

$$T_{t+1} = 12\%$$

La aplicación de la expresión (8):

$$R_{t+1} - R_t = (VG_t * VAR T) + (T_t * VAR VG) + (VAR VG * VAR T)$$

Arroja el siguiente resultado:

$$204 - 150 = (1500 * 0.02) + (0.1 * 200) + (200 * 0.02)$$

$$54 = 30 + 20 + 4$$

Donde

54 es la variación de la recaudación.

30 es el efecto del cambio en la tasa (T), de 10% a 12%.

20 es el efecto de cambio en la materia gravada (VG), de \$1.500 a \$1.700.

4 es el efecto conjunto de los cambios en T y en VG.

Si aplicamos logaritmos, usando la fórmula (11):

$$R_{t+1} - R_t = \left(\frac{\ln(VG_{t+1}/VG_t)}{\ln(R_{t+1}/R_t)} * (R_{t+1} - R_t) \right) + \left(\frac{\ln(T_{t+1}/T_t)}{\ln(R_{t+1}/R_t)} * (R_{t+1} - R_t) \right) + VAR (...)$$

Se obtiene el siguiente resultado:

$$R_{t+1} - R_t = \left(\frac{\ln(1700/1500)}{\ln(204/150)} * (204 - 150) \right) + \left(\frac{\ln(0,12/0,10)}{\ln(204/150)} * (204 - 150) \right)$$

$$54 = \left(\frac{0,125}{0,307} * 54 \right) + \left(\frac{0,182}{0,307} * 54 \right)$$

$$54 = 22 + 32$$

Donde:

22 es el efecto del cambio en la materia gravada (VG).

32 es el efecto del cambio en la tasa del tributo (T).

5. El método de análisis de las variaciones usado en la Argentina

Veamos ahora un ejemplo de un análisis de variación de la recaudación, transformado en un informe periódico de carácter público.

Describiremos el Informe sobre la Recaudación Tributaria que prepara la Dirección Nacional de Investigaciones y Análisis Fiscal (DNIAF) del Ministerio de Economía y Producción de la República Argentina⁴⁸.

Las principales características de ese informe son las siguientes:

- Tiene periodicidad trimestral. La razón de esta periodicidad está en que requiere tiempos de elaboración y obtención de información de por lo menos 30 días. Informes de periodicidad inferior carecerían de interés al hacerse públicos con la demora señalada. Esto no invalida la posibilidad de que puedan hacerse informes mensuales que sean útiles, pero deben ser publicados al poco tiempo de finalizado el período cuya recaudación se analiza. La profundidad del análisis y la información empleada en los mismos serán, necesariamente, menores.

- Compara la recaudación de un trimestre con las registradas en el mismo período del año anterior y en el período anterior. También compara la recaudación acumulada en el año (seis, nueve y doce meses) con la del mismo período del año anterior.

- El núcleo del análisis se presenta un cuadro titulado "aproximación a las causas de la variación de la recaudación". En dicho cuadro se presentan las variaciones provocadas por un conjunto de factores (causas), para los que se cuenta con información, o se realizan estimaciones, al momento de producirse el informe.

El cuadro puede formalizarse en la expresión:

$$\text{Var RE} = \text{VCE} + \text{VV} + \text{SP} + \text{VBC} + \text{DVEN} + \text{CL} + \text{FP} + \text{OC} \quad (13)$$

Donde Var RE es la variación nominal de la recaudación efectiva. Los factores explicativos utilizados pueden ser definidos, en forma resumida⁴⁹, como sigue:

⁴⁸ Está disponible en <http://www.mecon.gov.ar/sip/basehome/dir1.htm>.

⁴⁹ En el punto siguiente, se incluye el Anexo Metodológico del informe, en el que se describe detalladamente cada una de las causas en que se desagrega la variación de la recaudación.

VCE es la variación del comercio exterior (variación en moneda local de las exportaciones e importaciones)

VV es la variación de las ventas o, en términos más generales, de la materia gravada de los impuestos indirectos.

SP es el efecto del sistema de pago, básicamente recaudación no bancaria y variación de los saldos a favor de los contribuyentes.

VBC es la variación de la base de cálculo o, en otras palabras, de la materia gravada por los impuestos directos y las contribuciones a la seguridad social.

DVEN es la variación de la recaudación efectiva atribuible a la diferencia en los vencimientos que ocurren en cada período.

CL mide el efecto de cambios en la legislación tributaria.

FP es la variación en la recaudación de los regímenes de facilidades de pago.

OC es el efecto de otras causas, tales como devoluciones de IVA a los exportadores, transferencias entre cuentas de recaudación, pagos atrasados, etc.

Como veremos en el capítulo siguiente, las “causas” definidas en el informe son asimilables a los factores determinantes de la recaudación. ¿Por qué se usan estos conceptos y no directamente esos factores? Porque la información disponible al momento de confeccionarse el informe permite exponer por separado algunos ítems relevantes en cuanto a su monto.

El cuadro siguiente corresponde a la variación de la recaudación en el año 2008.

CUADRO 12
APROXIMACION A LAS CAUSAS DE LA VARIACION DE LA RECAUDACION (a)
AÑO 2008 / AÑO 2007
(En millones de pesos)

Impuesto	Variac. comercio exterior	Variac. Ventas	Sistema de pago	Diferencia vencimientos	Cambios legislativos	Variac. Base de cálculo	Facil de pago	Otras causas	Total
Ganancias	706		119		(1 498)	10 175	636	653	10 791
IVA		13 462	3 445				1 096	(443)	17 560
Reintegros a exportac (b)	(577)							(404)	(981)
Internos coparticipados		872	16		17		(0)	(5)	900
Ganancia minima presunta					(299)	(34)	25	(3)	(311)
Bienes personales					238	564	61	20	883
Creditos y debitos		4 238						192	4 430
Combustibles		2 014	44		91		(1)	80	2 228
- Naftas. Ley 23966		1 083	118				(1)	(128)	1 072
- Gasoil. Ley 23966		434	(139)				1	45	341
- Otros sobre combustibles		497	65		91		(1)	163	815
Otros		442	32	(14)			33	215	708
Aportes y contribuc. a Seg. Soc.			(510)		4 605	10 099	1 661	(41)	15 813
Derechos de exportacion	6 655				8 218			733	15 606
Derechos de importacion (c)	2 084							(116)	1 968
Total	8 868	21 028	3 146	(14)	11 372	20 803	3 510	881	69 594

Fuente: Informe sobre la Recaudación Tributaria. IV trimestre de 2008. Dirección Nacional de Investigaciones y Análisis Fiscal. Ministerio de Economía y finanzas Públicas de Argentina.

(a): Las definiciones utilizadas pueden consultarse en el Anexo Metodológico.

(b): Los reintegros de impuestos indirectos, excluido el IVA, se restan de la recaudación. Por ello el signo (-) significa que aumentaron y el signo (+), que disminuyeron.

(c): Incluye Tasa de Estadística y Factor de Convergencia.

Anexo Metodológico del Informe Trimestral de la Dirección Nacional de Investigaciones y Análisis Fiscal del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de Argentina

Conceptos utilizados en los cuadros “Aproximación a las causas de la variación de la recaudación”

Para el análisis de las variaciones de la recaudación se han considerado las siguientes causas:

- Variación del comercio exterior.
- Variación de ventas.
- Sistema de pago.
- Diferencia de vencimientos.
- Cambios en la legislación tributaria.
- Variación de la base de cálculo.
- Facilidades de Pago.
- Otras Causas.

En todos los casos se presentan las variaciones nominales de cada factor. El efecto sobre los ingresos de cada impuesto producido por modificaciones en los precios y el tipo de cambio se encuentra, en general, incluido en los factores que miden las variaciones de las bases imponibles, esto es, Variación del Comercio Exterior, Variación de Ventas y Tendencia.

Los valores presentados tienen el carácter de provisorios, ya que pueden sufrir modificaciones con posterioridad a la publicación del Informe.

- Variación del Comercio Exterior

Se calcula el efecto de cambios en las importaciones y exportaciones en pesos en los Derechos de Importación y Exportación, la Tasa de Estadística y la percepción del impuesto a las Ganancias que se cobra sobre las importaciones. Se utiliza el método de variaciones logarítmicas, por lo que los efectos conjuntos están distribuidos entre las variables correspondientes.

- Variación de Ventas

A partir del Informe del Primer Trimestre de 2004 se presenta en forma separada del Sistema de Pago, ya que desde este período se cuenta con la información necesaria para realizar su apertura al momento de elaborarse el Informe. En ciertos impuestos, sin embargo, no se dispone de la información que permita separar estos efectos en forma completa. En esos casos, este factor incluye el efecto no cuantificado del Sistema de Pago.

La “Variación de Ventas” estima el efecto en la recaudación de los impuestos indirectos de los cambios nominales en el valor de los respectivos conceptos económicos gravados, tales como ventas, valor agregado, débitos y créditos en cuentas bancarias, etc.

Se calcula en los impuestos al Valor Agregado, Internos, sobre los Combustibles, sobre los Créditos y Débitos en Cuenta Corriente, otros menores y en las retenciones del impuesto a las Ganancias, por lo que incluye la variación de parte de los ingresos de las personas físicas.

- Sistema de Pago

Se consideran en este punto los efectos que los sistemas de liquidación e ingreso producen sobre la recaudación de los impuestos. Estos sistemas son establecidos en las normas dictadas, en general, por el organismo recaudador, que determinan los procedimientos que deben seguir los contribuyentes para el pago de los tributos.

Se incluyen aquí, por ejemplo, el efecto de variaciones de los saldos a favor de los contribuyentes, de los regímenes de promoción económica, los sistemas de pagos a cuenta entre impuestos, de la composición

de los medios de pago de los impuestos, en particular de los no bancarios, y las modificaciones en las fechas de vencimiento o pago en los impuestos indirectos y sobre el comercio exterior.

Los pagos no bancarios requieren una aclaración. Los impuestos pueden ser abonados a través de pagos bancarios y no bancarios. Los primeros son los efectuados utilizando el sistema bancario (por medio de cheques o en efectivo) y los segundos son los realizados a través de diversas modalidades, entre los que se destacan la aplicación de los saldos a favor que los contribuyentes tienen en otros impuestos y bonos de crédito fiscal de diverso origen. Los datos de recaudación incluyen sólo los pagos bancarios debido a que los no bancarios se originan, en gran parte, en pagos de aquel tipo efectuados con anterioridad, por lo que su contabilización originaría el doble cómputo de los mismos.

A los fines de una mejor comprensión de las variaciones que presenta la recaudación de cada uno de los vencimientos (anticipos, declaraciones juradas, etc.), es necesario usar el total de ingresos por cada uno de ellos, para lo que se requiere la inclusión de los pagos no bancarios. Luego, para que la suma de las causas coincida con la variación de la recaudación efectiva, esos pagos deben ser deducidos en algún otro rubro. Esta compensación se efectúa en este ítem.

El cambio en la proporción de estas dos formas de pago en la recaudación total es una de las causas que explica las variaciones de la recaudación efectiva pues, como se dijo, ésta incluye sólo a la bancaria. Debe tenerse presente, también, que toda variación nominal de los pagos no bancarios se refleja en montos de signo inverso en la columna "Sistema de Pago".

Como se señaló en "Variación de Ventas", en ciertos casos no se dispone de la información necesaria para una completa separación de estos factores. En esos tributos el efecto no cuantificado del Sistema de Pago se encuentra incluido en el otro factor.

- Diferencia de los Vencimientos

Mide el efecto de los cambios ocurridos en:

1. los saldos de las declaraciones juradas de los impuestos directos, atribuibles a la diferente importancia cuantitativa de los contribuyentes que los abonan en cada trimestre. El ejemplo más habitual es el aumento de la recaudación en el impuesto a las Ganancias que se produce en el segundo trimestre del año, a causa de los pagos de los saldos de las declaraciones juradas anuales de las sociedades con cierre de ejercicio en el mes de diciembre y de las personas físicas,
2. los anticipos, ocasionados por los diferentes porcentajes abonados por los mismos contribuyentes y
3. los saldos de las declaraciones juradas de los impuestos debidos a cambios en los porcentajes de anticipos ingresados a cuenta del impuesto determinado.

Se aplica a los impuestos a las Ganancias, a la Ganancia Mínima Presunta y sobre los Bienes Personales y en el gravamen sobre los Combustibles en los meses de diciembre y enero.

- Cambios en la legislación tributaria

Se incluyen aquí los efectos en la recaudación de cambios en leyes y decretos que modifican la estructura de los impuestos. Se estiman los efectos de modificaciones de las bases imponibles, las alícuotas, las exenciones y de cualquier otro aspecto del sistema de determinación del tributo.

No se incluyen los efectos de reformas de carácter administrativo que alteran los mecanismos de liquidación e ingreso, tales como modificaciones, creaciones o eliminaciones de regímenes de retención y cambios en las fechas de vencimiento y porcentajes de anticipos. En cambio, sí se consideran las variaciones en las alícuotas de los regímenes de retención y percepción cuando se originan en modificaciones en las alícuotas de los impuestos.

- Variación de la base de cálculo

Mide el impacto en la recaudación de las variaciones en la base imponible que son atribuibles a cambios en el valor de los conceptos económicos gravados por los impuestos directos - tales como ganancias, activos, etc. -. Dado que en estos impuestos el período fiscal suele ser anual, las estimaciones trimestrales de este factor deben ser consideradas como componentes de la variación total de dicho período.

Se estima a partir de las variaciones que se registran en los anticipos y las declaraciones juradas⁵⁰ de los impuestos a las Ganancias, a la Ganancia Mínima Presunta y sobre los Bienes Personales. En los Aportes y Contribuciones para la Seguridad Social mide el efecto de la variación de la remuneración imponible.

- Facilidades de Pago

Mide la variación en la recaudación de los impuestos que se origina en los ingresos provenientes de los regímenes de facilidades de pago.

- Otras Causas

Mide el efecto sobre la recaudación de cambios en un conjunto de factores de diverso origen. En función de la información disponible, puede surgir total o parcialmente de cálculos específicos para factores identificables o ser igual a la diferencia entre la variación total y las causas calculadas de manera explícita.

Se incluyen aquí las variaciones en:

- Las transferencias netas entre cuentas bancarias de recaudación.
- Los corrimientos de recaudación entre trimestres.
- Los pagos imputados en períodos posteriores al de su realización.
- Los pagos fuera de término.
- Las devoluciones a los exportadores en el IVA.
- Las tasas efectivas de los impuestos sobre las importaciones, originadas en cambios en la composición y origen de las mismas.

6. La comparación entre las recaudaciones proyectada y efectiva

Una tarea de suma importancia para las oficinas de estimaciones tributarias es la comparación entre los valores que fueron oportunamente proyectados para cada uno de los impuestos y aquéllos que efectivamente fueron recaudados en el período pronosticado. El conocimiento de las razones de la discrepancia entre ambos valores es útil por diversas razones:

En primer lugar, porque satisface la obvia necesidad de conocer las causas que explican los eventuales desvíos y, en particular, qué hipótesis de las efectuadas para las variables explicativas no se verificaron y en qué medida influyeron en el desvío observado.

También permite establecer los factores que no fueron estimados y que tuvieron impacto en el período proyectado. Es, por ejemplo, el caso de reformas tributarias que no habían sido previstas y que se elaboraron y pusieron en práctica con posterioridad a la confección de la estimación de recaudación.

En segundo lugar, la tarea de comparar ambas recaudaciones genera la necesidad de obtener la información para llevar a cabo el cotejo. Éste requiere contar con datos tanto del período base de la proyección -pues en muchas ocasiones efectuamos la estimación antes de que el mismo finalice- como del período proyectado. Esta recopilación nos servirá para crear canales de información y ampliar

⁵⁰ En este concepto sólo se aplica entre mismos trimestres de diferentes años.

nuestro conocimiento acerca de las particularidades de cada tributo, lo que nos resultará de utilidad en futuras estimaciones.

Por supuesto que un análisis de las hipótesis que no se verificaron nos permitirá también atribuir responsabilidades, ya que como hemos señalado en el capítulo de proyecciones, la formulación de las hipótesis es efectuada, en general, por varias oficinas y/o funcionarios.

La reiteración en el tiempo de estas comparaciones nos aportará también conocimientos sobre las situaciones que más habitualmente se presentan, lo que nos permitirá ir evaluando durante el período proyectado las razones de los desvíos que se vayan observando antes de que éste finalice.

Cómo hacer la comparación

La comparación entre la recaudación proyectada y la que efectivamente se obtuvo en un período de tiempo puede realizarse con facilidad, si hemos empleado los métodos de proyección y de análisis presentados en los capítulos anteriores.

Lo que, en particular, nos será de utilidad para hacer esa comparación será superponer dos cuadros ya elaborados:

- 1) El cuadro de proyección de los ingresos tributarios (cuadro 5, capítulo IV, punto 3.4.).
- 2) el cuadro del “método del residuo” (cuadro 10, capítulo V, punto 2).

¿Por qué es esta comparación la que usaremos? Porque los columnas de ambas planillas son prácticamente las mismas. La única excepción es la última columna de la planilla de análisis (RNE, resto no explicado).

CUADRO 13
COMPARACION DE LAS RECAUDACIONES EFECTIVA Y PROYECTADA

Impuesto	Recaudación (t)	Ajustes rec (t)			Recaud. base para aplicac Var Vg (5) = (1) + (2)-(3)-(4)	Efectos en (t+1)						Recaudación en 2007 (t+1) (12) = (5)+...+(11)
		Ajuste legis. Tribut (+)	Liquidac e ingreso (-)	Factores Diversos (-)		Var nom mat. Grav. (+)	Legislación tribut (+)	Liquidac e ingreso (-)	Mora y evasión netas (+)	Factores diversos (+)	Resto no explicado (+)	
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)	(12)
Recaudación proyectada												
Recaudación efectiva												
Dif. efectiva-proyectada												

Fuente: Elaboración propia.

Una condición necesaria para la comparación

Una adecuada comparación es aquella en la que podemos contrastar las hipótesis y supuestos efectuados con los valores efectivos, para la mayor cantidad de elementos componentes de cada uno de los factores determinantes de la recaudación.

Para llevar a cabo ese cotejo, es necesario contar tanto con los valores efectivos de los ítems, como con las hipótesis efectuadas para ellos al momento de efectuarse la proyección. Esta condición, pese a ser una obviedad, no siempre se cumple. Si no tomamos los recaudos del caso, en muchas ocasiones nos encontraremos con que tendremos la información sobre los valores efectivos de esos ítems, pero no contaremos con las hipótesis respectivas, por la sencilla razón que no las elaboramos.

Por ello es que insistimos en el capítulo de proyecciones (en el punto “algunas consideraciones adicionales”) en la necesidad de construir supuestos para los principales ítems de los factores determinantes, más precisamente para aquéllos para los que contaremos con información sobre sus valores efectivos en los períodos base y proyectado.

Veamos los casos más habituales de esta situación.

En UL y LT se debe haber estimado el impacto de los cambios legislativos que considerábamos iban a afectar significativamente la recaudación. Si disponemos de esos valores, podremos compararlos con el efecto que, estimamos, tuvieron en la realidad y con las modificaciones que no estaban previstas que ocurrieran.

En LI, si contamos regularmente con información -por ejemplo- sobre la variación de los saldos a favor de los contribuyentes (VSFC, en el Sistema de Recaudación) y la recaudación no bancaria (RNB), es indispensable que hagamos hipótesis sobre tales variables al momento de efectuar la estimación.

En FD, es frecuente disponer de información sobre la recaudación por los regímenes de facilidades de pago. Si es un ítem con cierta relevancia desde el punto de vista cuantitativo, es necesario hacer un supuesto sobre el mismo.

Para los ítems en los que no se hayan realizado supuestos, no podremos incluir en el cuadro de comparación la información que disponemos sobre los mismos, pues ello distorsionará la diferencia a la que arribaremos en la tercera fila del cuadro. Por ejemplo, si al momento de efectuar la proyección no realizamos un supuesto para el valor de la recaudación no bancaria y, en cambio, sí contamos con el monto efectivo de la misma para los períodos base y proyectado, la tercera fila (diferencias) de las columnas (3) y (8) presentará valores distorsionados por esta razón.

Veamos un ejemplo de la comparación. En el cuadro siguiente se comparan una estimación y la recaudación del impuesto al Valor Agregado, en la República Argentina, en el año 2007.

CUADRO 14
COMPARACION DE LA PROYECCION CON LA RECAUDACION EFECTIVA
ARGENTINA. IMPUESTO AL VALOR AGREGADO. AÑO 2007

(En millones de pesos)

Impuesto	Recaudación 2006 (t)	Ajustes rec 2006 (t)			Recaudación base para aplicac Var Vg (5) = (1)+ (2)- (3)-(4)	Efectos en 2007 (t+1)						Recaudación en 2007 (t+1) (12) = (5)+...+ (11)
		Ajuste legis. Tribut (+)	Liquidac e ingreso (-)	Factores Diversos (-)		Var nom mat. Grav. (+)	Legislación tribut (+)	Liquidac e ingreso (-)	Mora y evasión netas (+)	Factores diversos (+)	Resto no explicado (+)	
	(1)	(2)	(3)	(4)		(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)	
Rec. proyectada	45 944	0	-320	758	45 506	4 418	0	-333	0	1 141		50 732
Rec. efectiva	47 104	0	-255	1 039	46 320	11 209	0	-2 558	0	2 025	5 672	62 669
Dif. efectiva-proyect.	1 160	0	65	281	814	6 792	0	-2 225	0	884	5 672	11 937

Fuente: Elaboración propia, con base en datos de la Dirección Nacional de Investigaciones y Análisis Fiscal del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas y de la Administración Federal de Ingresos Públicos de Argentina.

La confrontación del ejercicio de estimación realizado con la recaudación efectiva del año 2007 muestra una importante diferencia. La proyección arrojó un valor para el año 2007 de \$ 50.732 millones (10,4 % de incremento respecto de 2006), en tanto que el valor observado fue de \$ 62.669 millones (+ 33%). Veamos dónde estuvieron las diferencias, es decir qué hipótesis no se verificaron.

Para empezar, la recaudación del año base (2006) fue superior a la proyectada en \$ 1.160 millones, casi un 10 % del total de la diferencia. Se observan diferencias de escasa magnitud en las normas de liquidación e ingreso, en tanto que el efecto de los factores diversos fue más alto que el previsto en \$ 281 millones (se recaudaron más facilidades de pago que las estimadas). Las diferencias en estas variables provocó que la recaudación base para la aplicación de la variación de VG fuera \$ 814 millones mayor que la prevista. Es decir que, si las hipótesis realizadas para el año 2007 se hubieran cumplido, la recaudación de ese año habría sido igualmente superior a la prevista debido a que la del año base resultó superior a la proyectada. Veamos ahora qué ocurrió con esas hipótesis.

La diferencia en el efecto de la variación de la materia gravada fue de \$ 6.792 millones, algo más del 50 % de la diferencia total. La hipótesis utilizada en la proyección fue de un crecimiento de 9,7 %, similar al estimado por la oficina de proyecciones macroeconómicas para el consumo nominal. A la fecha de efectuarse la comparación, esa variación llegaba al 24,2 %, según la oficina de cuentas nacionales.

La hipótesis sobre la legislación tributaria se verificó plenamente: no hubo cambios en la ley del IVA, tal como se había supuesto al momento de hacerse la proyección. Por lo tanto este factor no explica ni un solo peso de la diferencia.

El efecto de las normas de liquidación e ingreso fue mucho más negativo que el considerado al momento de la proyección. En lugar de -\$ 333 millones, el impacto de este factor fue de- \$ 2.558 millones. Los mayores pagos no bancarios y un incremento menor al previsto de los saldos a favor del contribuyente -los dos ítems para los que se efectuaron supuestos- explican la diferencia.

Las hipótesis efectuadas sobre el incumplimiento son las de más difícil verificación, debido a que no se dispone de información sobre la evolución de la tasa de evasión y sólo en muy contadas oportunidades se sabe algo sobre la tasa de morosidad. La única certeza que tenemos, en este caso, es que la hipótesis efectuada era que la tasa de evasión no se iba a modificar.

Los cambios en los factores diversos fueron de mayor importancia que los previstos. En particular, la recaudación de regímenes de facilidades de pago fue superior a la estimada, en tanto la devolución de IVA a los exportadores fue algo menor a la que se supuso.

Finalmente, nos queda la columna del resto no explicado (RNE en el método del residuo). El valor allí consignado, cuando efectuamos el análisis de la variación de la recaudación efectiva, fue de \$ 5.672 millones. Las posibles causas de ese RNE ya fueron analizadas, cuando desarrollamos el método del residuo (punto 2 de este capítulo).

Otra forma de presentar la comparación

Con lo ya analizado tenemos un panorama completo de las razones que explican la diferencia entre las recaudaciones proyectada y efectiva. Sin embargo, si se nos pregunta cuánto influyó cada factor, nos tendremos que poner a hacer algunas cuentas más, pues en el cuadro de comparación algunos de éstos se encuentran desagregados.

El siguiente cuadro agrupa el efecto de cada factor y provee, además, de información adicional que nos será de gran utilidad para explicar la diferencia registrada.

CUADRO 15
EXPLICACION DE LA DIFERENCIA ENTRE LAS RECAUDACIONES PROYECTADA Y EFECTIVA
ARGENTINA. IMPUESTO AL VALOR AGREGADO. AÑO 2007

	Total	Rec. base	UL + LT	LI	FD	VG	RNE
IVA							
Diferencia nominal (Mill \$)	11 937	1 160	0	-2 290	603	6 792	5 672
Particip. en total	100	10	0	-19	5	57	48
Diferencia puntos porcentuales	23	2	0	-4	1	13	11

Fuente: Elaboración propia, con base en datos de la Dirección Nacional de Investigaciones y Análisis Fiscal del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas y de la Administración Federal de Ingresos Públicos de Argentina.

Los principales datos que surgen del cuadro son:

- Del total de la diferencia, el 57 % es explicado por la diferencia en VG y el 48 % se debe al resto no explicado. Si consideramos que éste último es, seguramente, en su mayor parte VG -como especulamos cuando vimos el ejemplo del método del residuo- la conclusión es que la diferencia entre estimación y realidad es explicada por un crecimiento de la materia gravada del tributo muy superior al que se usó como hipótesis.

- Además, la mayor recaudación registrada en el período base (2006) contribuyó con el 10 % de la diferencia total y los factores diversos lo hicieron con el 5 %.

- En cambio, la brecha entre hipótesis y realidad en las normas de liquidación tuvo un efecto negativo equivalente al 19 % de la variación total.

Finalmente, la última fila presenta estos mismos datos, tomando como total la diferencia en puntos porcentuales (p.p.) que se registró en la tasa de variación de la recaudación respecto del año base. En forma equivalente a lo recién descrito, de los 22,6 p.p. de diferencia que existieron entre el 10,4 % de variación entre 2007 y 2006 que surgía de la proyección y el 33 % que se verificó en la realidad, 13 son aportados por VG y 11, por RNE.

7. Las dificultades más habituales que enfrentamos cuando hacemos análisis de las variaciones de la recaudación

Quien realiza la tarea de análisis de los ingresos tributarios se enfrenta a dificultades del mismo tipo con las que debemos luchar en la tarea de proyección. La gran cantidad de variables involucradas y la insuficiente información disponible sobre las mismas suelen introducir significativas limitaciones a la tarea.

La variación de la materia gravada (vg) que utilizaremos -tomada, en muchos casos, de las cuentas nacionales o de agregados muy amplios- no será igual al cambio en el vg del tributo, pues no es habitual que éste se encuentre disponible, salvo en casos como los de impuestos específicos al consumo (tabacos, combustibles, bebidas alcohólicas) o sobre las importaciones.

Las modificaciones que se efectúen en la legislación tributaria (UL y LT) suelen ser de difícil cuantificación. Alteraciones del sistema de determinación de los impuestos sobre la renta o del listado de exenciones en dicho gravamen y en el IVA, en muchos casos sólo pueden ser calculadas de manera considerablemente imperfecta. Los cambios en las tasas impositivas en tributos con alícuota uniforme son de más sencilla estimación, aunque las cuentas se complican cuando existe una multiplicidad de tasas.

La cuantificación de los casos más frecuentes de modificaciones en las normas de liquidación e ingreso, tienen diverso grado de complejidad, aunque en todos los casos el mayor problema suele ser el acceso a la información pertinente. Esto ocurre, a menudo, con las modificaciones en las proporciones de los medios de pago utilizados para la cancelación de las obligaciones tributarias⁵¹ y en los saldos a favor de los contribuyentes.

La medición de cambios en la mora también depende de la disponibilidad de información sobre el tema, mientras que la variación de la tasa de evasión requiere de complejos cálculos, como veremos en el capítulo VIII.

Pese a todas las dificultades que presenta la realización de los análisis de variación de los ingresos, es siempre útil llevar a cabo el trabajo de sistematización de los datos con los que se cuenta para, primero, orientar la búsqueda de la información faltante, segundo, llegar a conclusiones por lo menos parciales sobre las razones que originaron los cambios y, tercero, para perfeccionar paulatinamente el método de análisis a través de una profundización del conocimiento de los factores determinantes del tributo y su sistema de recaudación.

⁵¹ Recordemos que sólo algunos medios de pago son incluidos en los datos de recaudación.

VI. La economía de los ingresos tributarios

Una vez vistos los cuatro primeros temas, estamos en condiciones de presentarlos de manera conjunta, de modo de observar sus interrelaciones y visualizar lo que al principio denominamos la Economía de los Ingresos Tributarios.

Hasta ahora hemos estudiado, en primer lugar, los dos elementos a los que consideramos insumos básicos para nuestro trabajo: los factores determinantes de los ingresos tributarios (cap. I) y el sistema de recaudación de los impuestos (cap. II). Hemos trabajado, luego, con los dos productos más habituales de la EIT: las proyecciones de ingresos (cap. III) y el análisis de las variaciones que presentan a lo largo del tiempo los recursos tributarios (cap. IV).

Lo que hemos señalado cuando analizamos los factores determinantes de los ingresos tributarios, es que estos factores conforman cualquier valor de recaudación y, por lo tanto, están presentes en el diagrama del sistema de recaudación de los impuestos -en el que vimos cómo se forman los datos de recaudación-, en la recaudación proyectada y en los análisis de las variaciones de los ingresos tributarios que se producen a lo largo del tiempo.

Lo que veremos ahora, a modo de síntesis de los primeros capítulos de este manual, es la matriz de la Economía de los Ingresos Tributarios (cuadro 16). A través de ella, conoceremos de qué manera los factores determinantes están presentes en los otros tres temas. Para cada uno de éstos emplearemos las fórmulas que se encuentran debajo de la matriz, que hemos desarrollado en los correspondientes capítulos.

Para el sistema de recaudación de los impuestos, emplearemos la fórmula (2') del capítulo "Sistema de recaudación de los impuestos" (ítem III.2).

$$RE = CI - CD + VSFC + MU - RNB - MO + OF$$

Que nos dice que la recaudación efectiva de un impuesto es igual al concepto a ingresar (CI), neto de los créditos diversos (CD) que pueden ser utilizados para su cancelación, de los pagos no bancarios (RNB) y los montos del CI que permanecerán en mora (MO), más la variación que tuvieran los saldos a favor del contribuyente (VSFC) -que puede ser positiva o negativa-, más la parte de dichos saldos aplicados entre dos declaraciones juradas a la cancelación de obligaciones en otros impuestos (MU) y más los otros factores (OF).

Para la proyección de los ingresos tributarios, tomaremos la expresión (4) del capítulo "Métodos de proyección de los ingresos tributarios" (ítem IV.3.3.).

$$R_{j,t+1} = ((R+UL-LI-FD)_{j,t} * (1+vg)) + VAR LT + VAR MO + VAR EV + (LI + FD)_{j,t+1}$$

Donde:

$R_{j,t+1}$ es la recaudación proyectada del impuesto j en el período t+1.

$R_{j,t}$ es la recaudación del impuesto j en el período previo al proyectado.

UL es el término con el que se unifica la legislación del período base (t) a la vigente al final del mismo.

vg es el coeficiente que expresa (en tanto por uno) la variación en el valor de la materia gravada.

VAR son las variaciones absolutas entre t y t+1 de:

- **LT es la legislación tributaria.**

- MO es la mora y

- EV es la evasión.

LI son los valores de las normas de liquidación e ingreso y

FD son montos de los factores diversos.

Y, para los métodos de análisis de las variaciones de los ingresos tributarios, recurriremos a las variables ("causas") que se desagregan en el Informe sobre la Recaudación Tributaria en la República Argentina y que resumimos en la expresión (13) del capítulo anterior (ítem V.5):

$$Var RE = VCE + VV + SP + VBC + DVEN + CL + FP + OC$$

Donde:

VCE es la variación de la recaudación originada en el comercio exterior, en moneda nacional.

VV es la variación producida en los impuestos indirectos por las ventas o transacciones gravadas.

SP es el efecto del sistema de liquidación e ingreso (pagos no bancarios, saldos a favor, etc.).

VBC es el efecto de la variación de la base sobre la cual se liquidan los impuestos directos.

DVEN es el impacto que tienen los diferentes vencimientos en los impuestos directos.

CL mide el efecto de cambios en la legislación tributaria.

FP mide el cambio originado en los regímenes de amnistía o facilidades de pago y,

OC agrupa los efectos de las otras causas, en general de tipo administrativo.

También podríamos usar el cuadro del “método del residuo”, pero sólo conseguiríamos repetir las denominaciones que ya empleamos en la fila del método de proyección, pues aquél es una adaptación de este último.

La matriz de la Economía de los Ingresos Tributarios, completada con las definiciones citadas, queda como sigue:

CUADRO 16
MATRIZ DE LA ECONOMÍA DE LOS INGRESOS TRIBUTARIOS

Capítulo	Legislación tributaria LT	Materia gravada VG	Liquidación e ingreso LI	Mora MO	Evasión EV	Factores diversos FD
- Sistema de Recaudación de los Impuestos	CI	CI	CI, RNB, CD, VSFC, MU	MO, OF	CI	OF
- Proyección de los Ingresos Tributarios	UL, VAR LT	vg	LI _{t, t+1}	VAR MO	VAR EV	FD _{t, t+1}
- Análisis de la Variación de los Ingresos Tributarios	CL	VV, VCE, VBC	SP, DVEN, OC	SP, VBC, VV	VV, VCE, VBC	FP, OC

Fuente: Elaboración propia.

Factores Determinantes de los Ingresos Tributarios $R_{j,t} = f(LT, VG, LI, MO, EV, FD)_{j,t..t-n}$

Sistema de Recaudación de los Impuestos $RE = CI - CD + VSFC + MU - RNB - MO + OF$ (2')

Proyección de los Ingresos Tributarios $R_{j,t+1} = ((R+UL-LI-FD)_{j,t} * (1+vg)) + VAR(LT, MO, EV) + (LI + FD)_{j,t+1}$ (4)

Análisis de la Variación de los Ingresos Tributarios $Var RE = VCE + VV + SP + VBC + DVEN + CL + FP + OC$ (12)

Veamos en cada celda el nombre que le hemos dado a los factores determinantes de los ingresos tributarios.

En la fila “Sistema de Recaudación de los Impuestos”

La *legislación tributaria* (LT) está incluida en el Concepto a Ingresar, pues en función de lo que en ella se establezca (respecto de alícuotas, exenciones, base imponible, métodos de cálculo, etc.) se determinará de la obligación fiscal.

El *valor de la materia gravada* (VG) también se encuentra presente en CI, ya que es la expresión monetaria de la base imponible establecida en LT, es decir, cuánto es el monto de la obligación establecida por la legislación.

Las *normas para la liquidación e ingreso* de los impuestos (LI) están contenidas en varios de los elementos del diagrama del sistema de recaudación de los tributos. En primer lugar, el CI las incluye cuando éste es un anticipo, una retención, percepción o un pago a cuenta, ya que estos CI son establecidos por normas administrativas que establecen cómo se pagan los tributos. La recaudación no bancaria (RNB), los créditos diversos (CD), la variación de los saldos a favor de los contribuyentes (VSFC) y los montos de éstos utilizados entre períodos fiscales sucesivos (MU), son una consecuencia, también, de las normas relativas a cómo se pagan los impuestos.

Para la *mora* (MO) existen dos componentes en el diagrama del sistema de recaudación. El primero es la celda MO, en la que se incluyen las altas en la morosidad, es decir la mora incurrida por obligaciones (CI) con vencimiento en el período corriente. El otro eslabón del diagrama en que se incluye esta variable es Otros Factores (OF), pues entre éstos se encuentran las bajas en la mora, es decir, las obligaciones con vencimiento en períodos anteriores que son pagadas en el corriente.

La *evasión* (EV) aparece principalmente en CI, pues lo que se evade es materia gravada. También puede haber casos de evasión en los créditos diversos y en la recaudación no bancaria, pues pueden allí declararse montos más elevados que los reales de, por ejemplo, retenciones sufridas y pagos realizados con saldos a favor del contribuyente.

Finalmente, los *Factores Diversos* (FD) están incluidos en el término Otros Factores, el penúltimo del diagrama del sistema de recaudación de los tributos. Aquí se incluyen los ingresos por regímenes de facilidades de pago, las transferencias entre cuentas bancarias, el registro en el período corriente de pagos efectuados en anteriores, debido -por ejemplo- a dificultades en la identificación del impuesto/concepto pagado o del contribuyente pagador o a la imposibilidad práctica de efectuar su registro bancario y/o contable debido a cuestiones de tipo administrativo o general (jornadas no laborables, huelgas, entre otros), etc.

En la fila “Proyección de los Ingresos Tributarios”

Veamos, en el método de proyección de la recaudación que hemos desarrollado con el método directo, qué denominación le hemos dado a los factores determinantes.

La *legislación tributaria* se descompone en dos términos. En primer lugar, UL, que es el término con el que unificamos la legislación tributaria que rigió en el período base de la proyección, a la vigente al final del mismo. Luego, usamos Var LT para cuantificar el efecto de los cambios que se supone se producirán durante el período proyectado.

El *valor de la materia gravada* está presente en el coeficiente “vg”, que nos dice cuál es la hipótesis que estamos efectuando para el cambio en esta variable.

Los efectos de las *normas de liquidación e ingreso* están en los términos LI_t y LI_{t+1} .

En el término Var MO, estamos incluyendo el eventual efecto de variaciones en la *mora* o, más precisamente, en la tasa de morosidad, es decir, en el cociente entre las obligaciones en mora y el total de las obligaciones. Recordemos que si el valor de este término es cero, los cambios nominales en la morosidad serán iguales a los de la materia gravada (es decir, del coeficiente vg).

Con los cambios en la tasa de *evasión* ocurre lo mismo. El efecto de eventuales cambios en la tasa de evasión es considerado en Var EV.

Los efectos de los *Factores Diversos* están en los términos FD_t y FD_{t+1} .

En la fila “Análisis de las variaciones”

En el “Informe sobre la Recaudación Tributaria” que elabora la Dirección Nacional de Investigaciones y Análisis Fiscal del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de Argentina, las variables (“causas”) que explican los cambios en la recaudación también incluyen, explícita o tácitamente, todos los factores determinantes.

Para la *legislación tributaria* se emplea la denominación de *cambios en la legislación*.

Los cambios en el *valor de la materia gravada* son presentados en tres columnas:

1. En *VCE*, se consideran los efectos de cambios en la materia gravada cuando esta es el comercio exterior, es decir las exportaciones e importaciones en moneda nacional.
2. En *VV*, (variación de ventas) se presentan los efectos de cambios en *VG* en los impuestos indirectos.
3. En *VBC*, se estiman los cambios en el *VG* de los impuestos directos.

Para las *normas de liquidación e ingreso*, el informe de la DNIAF incluye también tres columnas:

1. en *SP*, se incluyen los cambios en la recaudación no bancaria y en los saldos a favor del contribuyente.
2. En *DVEN*, se estiman los efectos de la diferencia en los vencimientos en los períodos comparados.
3. En *OC*, aparecen los cambios en las devoluciones del IVA a los exportadores y, por diferencia, los efectos de los ítems de este factor determinante para los que no se dispone de información.

Los dos factores determinantes que componen el incumplimiento tributario no están incluidos en el informe de la DNIAF. La obvia razón para que ello ocurra, es que no se dispone de información sobre los mismos. Sin embargo, como ya lo hemos dicho, los efectos de estas variables afectan la variación de la recaudación, por lo que están necesariamente sumados a los de otros factores. En cuál o cuáles estarán contenidos, dependerá de cómo se construya el cuadro y de la información disponible sobre los demás factores en cada impuesto.

En el caso de la *mora*, sus efectos están implícitos en:

- *SP*, cuando la mora surge como residuo entre el cambio total en la recaudación y los efectos de los cambios en los demás factores determinantes.
- *VBC* y *VV*, cuando para el cálculo de estos efectos se utilizan las declaraciones presentadas por los contribuyentes, ya que los montos declarados no necesariamente son pagados.

El efecto de la *evasión* está también incluido en *VBC* y *VV*, cuando se calculan en base a las declaraciones de los contribuyentes, pues éstas son autodeclaraciones en la que ellos “establecen” la tasa de evasión en la que incurrirán.

Finalmente, en el informe de la DNIAF, los *factores diversos* están cuantificados en las columnas *FP* (facilidades de pago) y *OC* (transferencias entre cuentas bancarias, corrimientos de recaudación, etc.).

En conclusión

En este capítulo hemos comprobado las interrelaciones que existen entre los conceptos básicos y los dos productos que, a esta altura, hemos tratado de la Economía de los Ingresos Tributarios. Sabemos, ahora, cuáles son las variables que están detrás de los datos de recaudación y cómo participan en la conformación de ellos.

Hemos visto, también, que en toda tarea relacionada con los ingresos tributarios deben tenerse presentes esos factores determinantes, pues permiten llevarla a cabo con un ordenamiento conceptual que, sin dudas, eleva la calidad del trabajo realizado.

La Economía de los Ingresos Tributarios presenta, indudablemente, una visión completa de la cuestión. Conocemos ahora todas las variables e ítems de los cuales es necesario tener información. Las carencias informativas con las que lidiamos cotidianamente, no inhiben el uso de las herramientas presentadas en los capítulos precedentes. Sólo lo limitan. Pero la gran diferencia está en que ahora que sabemos lo que no tenemos.

Como afirmamos en la Introducción, todo lo visto hasta aquí supera las dos restricciones que, comúnmente, son pasadas por alto cuando se proponen métodos de trabajo para las OET:

- 1- Que sean de fácil aplicación, es decir que no requieran de conocimientos excesivamente refinados de métodos y técnicas, muchas veces no disponibles para los miembros de las OET.
- 2- Que tengan en cuenta las limitaciones existentes en cuanto a la disponibilidad y calidad de la información con la que se trabaja en ellas.

Es decir que, con sus más y sus menos, la organización conceptual y los métodos de trabajo presentados se pueden aplicar perfectamente en la labor cotidiana de una OET. De hecho, de allí provienen en buena medida. Se requiere, eso sí, perseverancia y voluntad, pues su puesta en práctica está asociada, esencialmente, con la mejora continua de los procesos de trabajo.

Lo que nos queda por delante, en los próximos capítulos, también está enmarcado dentro de la organización conceptual que provee la Economía de los Ingresos Tributarios y son también producciones habituales de las Oficinas de Estimaciones Tributarias.

Lo que vamos a tratar, en primer lugar, son los tratamientos especiales que las leyes de los tributos (la legislación tributaria) establecen para ciertas actividades, contribuyentes o regiones, cuestión que recibe la denominación de GastoTributario.

El otro tema del que nos ocuparemos será otro de los factores determinantes de la recaudación: la evasión tributaria, en particular, el de las estimaciones acerca de su nivel y evolución a lo largo del tiempo.

VII. Gastos tributarios

1. Principales aspectos conceptuales

a) Gastos directos y tributarios

Tradicionalmente, la actividad financiera del Estado está conformada por la percepción de impuestos y otros ingresos y por la realización de gastos, con el fin de cumplir los objetivos que las autoridades se han establecido, a través de las correspondientes políticas públicas. Estas actividades financieras están registradas en los presupuestos del sector público, instrumentos a través de los cuales también es posible observar, en buena medida, cuáles son los objetivos que los Estados se proponen alcanzar.

En las últimas décadas, sin embargo, se ha tomado conciencia de la creciente importancia que han adquirido diversas formas no tradicionales de financiar algunas políticas públicas, que no tienen un reflejo concreto en las cuentas públicas, debido a que no requieren la realización de gastos directos⁵².

En una de esas vías alternativas de financiamiento, el costo de ciertas políticas es solventado a través del otorgamiento de tratamientos impositivos preferenciales a aquellos contribuyentes que se desea sean beneficiarios de esas políticas. Es decir que, en este método de financiamiento no se verifica la tradicional secuencia de percepción de los tributos y realización de los gastos públicos directos, sino que los

⁵² Existen diversos instrumentos para la financiación no presupuestaria de las políticas públicas. Además del que trataremos en este documento, se distinguen los préstamos con garantía pública, los subsidios otorgados a través de los bancos y empresas públicas y la aplicación de regulaciones obligatorias al sector privado.

beneficiarios de algunas políticas, en lugar de recibir fondos del Estado, no pagan los impuestos que abonan el resto de los contribuyentes. A esta vía alternativa de financiar políticas públicas se la conoce como Gasto tributario.

b) Concesiones y gastos tributarios

Antes de llegar al concepto de Gasto Tributario (GT), es conveniente desarrollar la idea más amplia de **concesión tributaria (CT)**. Para precisar este concepto se requiere realizar, en primer lugar, una definición nocional del tributo, es decir, de cuáles son las características que se considera debe tener cada impuesto. Esa definición se refiere a aspectos de la estructura del gravamen, tales como la materia gravada, la alícuota, las convenciones contables y demás ítems esenciales de cada impuesto.

Una vez efectuada esa determinación, se considera **concesión tributaria** a toda excepción que establezca la legislación respecto de esa definición nocional previamente adoptada, y que se trasunta, por ejemplo, en la no-imposición de parte de la materia gravada o en la aplicación de una alícuota inferior a la establecida en aquélla.

Dado que las concesiones tributarias constituyen la brecha entre esa visión apriorística del impuesto, o “benchmark”, y la definición que del mismo se efectúa concretamente en la legislación tributaria, su número e importancia dependerá de la extensión que se le otorgue a la primera, ya que las leyes tributarias no dan lugar a lecturas alternativas. Si el “benchmark” adoptado es amplio, las CT serán considerables en número, mientras que si ese punto de referencia es la propia legislación impositiva, entonces tendrán menor importancia, limitándose a las exenciones establecidas en la ley. Más adelante volveremos a tratar esta cuestión.

En el impuesto sobre la renta, por ejemplo, muchas de las deducciones permitidas y los ingresos no gravados por la legislación sólo serán consideradas concesiones tributarias si la definición del “benchmark” es amplia. Es el caso de las deducciones por gastos obligatorios (para la seguridad social o los sistemas de salud) y por cargas de familia y de los mínimos exentos o no imponibles. En el impuesto al valor agregado, esta cuestión se presenta cuando existe más de una alícuota y respecto de la imposición de bienes esenciales, como los alimentos.

Para aproximarnos al concepto de gasto tributario veamos algunas características de las concesiones tributarias. Una de ellas es el número de sus potenciales usuarios, propiedad por la que se las divide entre las que tienen un carácter general, es decir pueden ser usufructuadas por todos o la mayoría de los contribuyentes, y las que son de tipo particular o especial, cuando sólo algunos de ellos pueden beneficiarse de las mismas. El otro aspecto de las CT que tiene implicancias para la definición de los gastos tributarios es el relativo al objetivo o función al que están orientadas.

La intención subyacente en el concepto de gasto tributario, es la identificación de aquellas concesiones tributarias que el Estado utiliza para financiar de manera indirecta sus políticas y que, por definición, son usufructuadas por un reducido número de beneficiarios. Así se desprende de las definiciones más comúnmente presentes en la literatura⁵³.

Es decir que, se define como **Gastos Tributarios** al conjunto de concesiones tributarias que benefician de manera particular a algunos contribuyentes, actividades, regiones, etc. y tienen por objetivo financiar políticas llevadas a cabo por el Estado. Por extensión, se aplica también ese título al monto de ingresos que el fisco deja de percibir al otorgar las concesiones aludidas.

En la definición realizada se incluyen los dos requisitos que deben verificarse para poder reconocer los casos de Gastos Tributarios. Por un lado, es necesaria la existencia de concesiones tributarias especiales, es decir, las que sólo puedan ser aprovechadas por un reducido número de

⁵³ “Generically, tax expenditures can be seen as one form of nontransparent preferential regime, whereby government objectives for a particular sector are pursued through differential tax incentives/disincentives rather than by expenditures” (Craig and Allan op. cit.).
“A tax expenditure can be defined as a transfer of public resources that is achieved by reducing tax obligations with respect to a benchmark tax, rather than by a direct expenditure” (OECD 2003).

beneficiarios. Por otro, esas concesiones deben servir al Estado para financiar de modo indirecto determinadas políticas públicas.

Resulta clave, en la definición adoptada, el nexo que se establece entre concesiones tributarias y políticas públicas. En relación con éstas últimas, existe una gran diversidad de definiciones que pueden ser aplicadas, siendo posible definir las tanto en forma muy genérica, como de manera detallada, al punto de considerar a todo acto de gobierno como la exteriorización de una cierta política pública. Por supuesto que la identificación de los gastos tributarios dependerá de la interpretación que se adopte respecto del alcance del término.

Para apreciar las posibles relaciones entre las concesiones tributarias y las políticas públicas analicemos el siguiente cuadro:

CUADRO 17
RELACIONES ENTRE LAS
CONCESIONES TRIBUTARIAS Y LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Concesión Tributaria	¿Financia políticas públicas?	
	SI	NO
General	NO GT	NO GT
Especial	GT	NO GT

Fuente: Elaboración propia.

Las concesiones tributarias que pueden ser usufructuadas por la generalidad de los contribuyentes no son consideradas Gastos Tributarios, con independencia de si financian o no políticas públicas, debido a que no cumplen el requisito de ser usufructuadas sólo por un grupo de ellos.

Existen *concesiones tributarias generales que financian políticas públicas*, pero que no caen dentro de la definición de GT debido a que pueden ser usadas por todos los contribuyentes. Es el caso de los regímenes generales de amortización acelerada en el impuesto a la Renta, que constituyen uno de los instrumentos de las políticas públicas de incentivo a la inversión. También, la deducción de los intereses de préstamos hipotecarios puede entenderse como una medida que forma parte de una política de estímulo a la construcción de viviendas.

También hay casos de *concesiones tributarias de carácter general que no tienen por finalidad financiar una política pública*, tales como los ingresos exentos y las deducciones familiares y de gastos obligatorios en el impuesto a la renta - que son componentes necesarios de la estructura del gravamen - y aquéllas que se emplean para evitar sobreposiciones en la tributación.

Es recomendable, y así lo hacen varios países, informar sobre el efecto de estas concesiones tributarias que se aplican a la generalidad de los contribuyentes⁵⁴, con independencia de si financian o no políticas públicas, pues con ello se aportan los datos necesarios para que cualquier interesado en el tema haga su propia lista de GT, usando criterios diferentes a los fijados en los informes oficiales.

Finalmente, pueden encontrarse ejemplos de *concesiones tributarias especiales que no constituyen gastos tributarios pues no financian políticas públicas*. Uno, muy habitual, es el de la exención en los impuestos a la renta y al valor agregado de los pequeños contribuyentes que se acogen a regímenes especiales de tributación para el sector, que tienen por finalidad facilitar la administración tributaria y el cumplimiento de las obligaciones fiscales. También existen casos en los que el objetivo de la CT es hacer cumplir el principio de neutralidad tributaria y evitar costos innecesarios a los

⁵⁴ En el Reino Unido se las denomina "structural reliefs" (ayudas o alivios estructurales). En Alemania se las define como "provisiones estructurales" y se incluye su cuantificación con propósitos informativos.

contribuyentes, como es el caso de la aplicación de una tasa reducida a los bienes de capital en el IVA y la devolución anticipada de los créditos fiscales generados en las compras de esos bienes.

En cualquier caso, debe tenerse presente que a pesar de las definiciones realizadas, cuando se revisan los casos concretos de concesiones tributarias, es habitual encontrar situaciones en las que existen dudas sobre su ubicación en uno u otro lado de la línea que las separa de los gastos tributarios. Ello provoca la existencia de zonas grises o intermedias, en las que la distinción depende de los criterios subjetivos de quienes efectúan la clasificación.

Muchas veces, se dice que, dado que la actividad beneficiada con un GT no se llevaría a cabo sin la concesión tributaria, entonces no existe un Gasto Tributario, pues el Estado no incurre en pérdida de recursos alguna. Es decir que, el otorgamiento de un GT genera ingresos y bases tributarias, que de otro modo no existirían. Lo que se supone, cuando se calculan los GT, es que siempre existe un costo de oportunidad de los recursos económicos empleados en la actividad beneficiada. Es decir que, si no se emplearan en ella, se aplicarían a una actividad gravada.

- La cuestión de la sustituibilidad de un gasto tributario por un gasto directo

En algunas definiciones, suele ponerse como condición para que una concesión tributaria sea considerada GT, que pueda ser sustituida por un gasto directo.

En términos abstractos, todo GT es sustituible por un gasto directo. En la realidad, la posibilidad de esa sustitución depende, en primer lugar, del tipo de gasto del que se trate y, en segundo, de la capacidad de la administración gubernamental encargada de llevar a cabo tal sustitución. Dado que este reemplazo puede no ser posible por cuestiones de carácter práctico⁵⁵, no parece razonable definir los casos de GT a partir de la factibilidad de esta sustitución, en lugar de hacerlo por medio de un concepto de mayor interés desde el punto de vista de la economía política.

c) Implicancias de los gastos tributarios

La gran trascendencia que tienen los GT queda a la vista cuando se analizan las cuestiones con las que están relacionados. Entre éstas se destacan:

- La transparencia fiscal y las políticas públicas

La más importante función que cumplen los estudios sobre los GT es incrementar la transparencia de las cuentas públicas. Estos gastos no tienen el control que tienen los gastos directos, no sufren ningún tipo de auditoría -al no estar incluidos en el presupuesto- y se renuevan automáticamente todos los años. Estas “ventajas” constituyen un gran estímulo para las injerencias de carácter político y la discrecionalidad en su otorgamiento y continuidad. Por otra parte, la exteriorización de los GT permite conocer cuáles son las políticas públicas que están financiando con ellos y quiénes son sus beneficiarios.

Dada la interpretación que se le suele dar a una lista de Gastos Tributarios, es necesario aclarar que su elaboración no implica juicios de valor acerca de la justificación de los casos incluidos en ella, sino que la misma es producto de una definición conceptual y una metodología de trabajo, que tiene por objetivo exteriorizar los casos existentes, con el ánimo que sean conocidos para, entonces sí, efectuar una evaluación de su pertinencia, tanto por los poderes del Estado como por la opinión pública.

- El rendimiento del sistema tributario.

Para conocer la recaudación que potencialmente puede aportar la estructura tributaria es necesario realizar una medición de los Gastos Tributarios. Esta permitirá disponer de una estimación del monto de la base imponible de un tributo que se beneficia con algún tratamiento especial. Por supuesto, no puede dejar de considerarse que la a menudo frágil situación financiera de los Estados requiere de recursos

⁵⁵ A causa, por ejemplo, de la imposibilidad de determinar con exactitud la nómina los beneficiarios, de su elevado número y del inaceptable costo en que se incurriría para el otorgamiento y control de los subsidios.

tributarios adicionales, por lo que una estimación de los GT provee una medida del aporte a la recaudación tributaria que se originaría en su eventual eliminación.

- La calidad de la estructura tributaria.

Una completa lista de los tratamientos tributarios especiales provee de un muy buen indicador de la calidad del sistema tributario, ya que ésta depende, entre otros factores, de la cantidad de concesiones o excepciones que se otorguen. Es recomendable la existencia de tributos con pocas excepciones, ya que ello permite que éstos cumplan con los principios básicos de neutralidad y equidad.

- El desempeño de la Administración Tributaria.

Una evaluación del desempeño de la administración tributaria requiere, entre otros elementos, alguna estimación de la tasa de evasión, cálculo que necesariamente debe utilizar valores estimados de estas concesiones tributarias. Es aceptado también que sistemas tributarios con abundancia de tratamientos especiales dificultan la administración, facilitando la evasión y la elusión.

d) Los efectos de los gastos tributarios en las cuentas públicas

El resultado de las cuentas públicas está afectado por la existencia de los GT. Para observar el efecto que éstos tienen en ese resultado veamos, primero, el caso en que un gasto presupuestario es reemplazado por uno de tipo tributario.

Consideremos que en un determinado país, en el año 1 los ingresos y los gastos públicos alcanzan \$ 1.000 millones y que no existen gastos tributarios. Por ello, el total del costo de las políticas públicas⁵⁶ es igual a los \$ 1.000 millones incluidos en el presupuesto.

	Año 1	Año 2
Ingresos	1 000	800
Gastos	1 000	800
Saldo	0	0
Gasto tributario	0	200
Costo políticas públicas	1 000	1 000

En el año 2, un gasto que estaba incluido en el presupuesto hasta el año anterior (por ejemplo, un subsidio a cierta región del país) es reemplazado por un beneficio impositivo (los habitantes de la región quedan exentos del impuesto a la Renta). Asumiendo que el gasto eliminado y el beneficio tributario otorgado tienen el mismo valor, se observa en la contabilidad pública que tanto los ingresos como los gastos han disminuido y que el resultado fiscal no se ha modificado. Sin embargo, se ha generado un gasto tributario de \$ 200 millones, por lo que el costo total de las políticas públicas no se ha modificado, siendo dicho monto igual a la suma de los gastos directos (\$ 800 millones) y los tributarios (\$ 200 millones).

Otro caso que ilustra sobre los efectos de los GT en las cuentas públicas es aquél en el que en el año 2 se establece una nueva política pública, que se financia a través del otorgamiento de un tratamiento tributario especial (Vg. un subsidio a los productores de bienes esenciales). En esta hipótesis, en el año 2 (col. A) los ingresos se reducen en \$ 100 millones (el costo de la concesión tributaria), el gasto no se modifica, el resultado fiscal se deteriora en \$ 100 millones y se genera un GT por ese mismo monto. El monto total del financiamiento de las políticas públicas se incrementa en \$ 100 millones, pero no puede ser observado en los gastos presupuestarios debido a que es financiado a través de la creación de un gasto tributario.

⁵⁶ Suponiendo que no existen actividades otras fuentes de financiamiento, como las señaladas en la nota No. 2 de este capítulo.

	Año 1	Año 2	
		A	B
Ingresos	1 000	900	1 000
Gastos	1 000	1 000	1 100
Saldo	0	100	100
Gasto tributario	0	100	0
Costo total políticas públicas	1 000	1 100	1 100

Veamos qué ocurre si la financiación de la nueva política pública es realizada de manera tradicional (col. B), es decir, a través de un gasto incluido en el presupuesto nacional. Los ingresos no se modifican, los gastos se elevan en \$ 100 millones (el monto del nuevo subsidio) y el resultado fiscal también registra una disminución de esa magnitud. En esta hipótesis no se habrá generado ningún gasto tributario, en tanto que el costo total de las políticas públicas se habrá elevado en \$ 100 millones, pudiendo este incremento ser observado en las cuentas públicas, dado su carácter presupuestario.

En síntesis, la forma en que se financian las políticas públicas y los cambios que ocurren en ellas afectan el nivel de los ingresos, los gastos y los resultados fiscales. Por ello, el conocimiento de los casos y de las magnitudes involucradas en los GT no puede ser soslayado si se desea contar con una completa visión de la actividad financiera del Estado.

e) Formas de gasto tributario

Los tratamientos impositivos que habitualmente son clasificados como gastos tributarios son los siguientes:

- Exención tributaria. Es la que reciben en el impuesto a la renta, las entidades sin fines de lucro y, en el IVA, ciertos productos de consumo masivo.

- Alícuota reducida. Es habitual que en el IVA existan productos que tributan una tasa inferior a la general. Es el caso, por ejemplo, de algunos alimentos.

- Diferimiento. En este tratamiento se le permite al contribuyente postergar el pago de tributos durante un cierto tiempo, sin abonar intereses de ningún tipo o pagando una tasa reducida, con la condición que efectúe inversiones en alguna actividad o región en particular. Este beneficio es de carácter financiero, es decir, el estado tiene un costo derivado del diferimiento en el tiempo de la percepción de impuestos pero, en un cierto plazo, percibirá el tributo.

- Deducciones. Se suelen permitir en el impuesto sobre la renta, deducciones que sólo pueden ser usadas por un grupo de contribuyentes. Se presentan dudas en los casos en que una deducción puede ser usada por cualquier contribuyente, aunque en la práctica sólo beneficia a un grupo de ellos, como es el caso de los intereses de los préstamos hipotecarios.

- Amortización acelerada. Este beneficio suele ser otorgado en regímenes de promoción de actividades económicas. Aquí también el costo para el Estado es de carácter financiero, ya que el contribuyente abonará un impuesto menor en los primeros años de vigencia del régimen -como consecuencia de las mayores amortizaciones que puede imputar en la determinación del impuesto a la renta- pero, luego, pagará uno mayor al que le correspondería en el régimen general, debido a que ya no tiene amortizaciones que imputar.

- Crédito Fiscal. En ocasiones, el subsidio a una actividad toma la forma de bonos, que el Estado entrega a los sectores beneficiados y que éstos pueden aplicar el pago de tributos. El beneficio otorgado es equivalente a una exención tributaria o a una alícuota reducida, según el porcentaje de la obligación tributaria que pueda cancelar con el crédito fiscal.

- Cláusula de estabilidad fiscal. Este beneficio consiste en la no aplicación a las empresas beneficiadas, de modificaciones en la legislación tributaria que produzcan incrementos en los tributos a pagar, respecto de la vigente en determinado momento.

f) El punto de referencia para definir los gastos tributarios

Cuando tratamos en el punto 2 la definición de GT, introdujimos el concepto más amplio de concesión tributaria, que hace referencia a las excepciones que establece la legislación respecto de la definición nomenclatorial del impuesto previamente adoptada⁵⁷. La relevancia de esta definición deviene de que la cantidad e importancia de las CT y, por lo tanto, de los GT, dependerá del “benchmark” adoptado.

El enfoque más amplio sobre este punto de referencia, y el primero en ser empleado, es el denominado **conceptual**. En éste, se toma como “benchmark” la versión más amplia de la base del tributo. El más claro ejemplo de este enfoque es la aplicación de la tradicional definición de Haig-Simons al impuesto a la renta. Estos autores definieron al ingreso personal como la suma del consumo del individuo más la variación de su patrimonio neto. Es decir que, si se parte de esta definición, la no imposición de cualquier componente del ingreso, debe ser considerada una concesión tributaria.

Este mismo enfoque puede ser usado en los demás impuestos. En el IVA, por ejemplo, puede considerarse que es un impuesto general sobre los consumos, por lo que cualquier exclusión o exención daría lugar a la existencia de una concesión tributaria y, si se verifican los requisitos establecidos, a un gasto tributario.

En el otro extremo, la definición más acotada de la estructura de un impuesto es la que provee la legislación tributaria. En este enfoque, al que se le da el nombre de **legal**, sólo se consideran concesiones a los tratamientos impositivos que se apartan del establecido con carácter general en la propia ley del tributo.

El ejemplo que sigue permite una mejor comprensión de las diferencias entre ambos enfoques:

	Ingreso	Impuesto	Gasto Tributario
Ingreso total (Haig-Simons)	10 000	1 000	Enfoque conceptual
Concesiones tributarias generales	<u>3 000</u>		1 000 - 600 = 400
Total sin CT generales	7 000	700	
Concesiones tributarias especiales	<u>1 000</u>		Enfoque legal
Total sin CT especiales (rec. efectiva)	6 000	600	700 - 600 = 100

En el ejemplo, el ingreso total de los contribuyentes, definido según la fórmula de Haig-Simons es de \$ 10.000 y la tasa del tributo es 10%. Existen concesiones tributarias generales establecidas en la ley, por un monto de \$ 3.000 (mínimos no imposables, deducciones familiares, etc.) y concesiones tributarias particulares, es decir, que pueden ser utilizadas sólo por algunos contribuyentes⁵⁸, que también están fijadas legalmente y que reducen la base tributaria en \$ 1.000. La recaudación que se obtiene es de \$ 600 (6 000 x 0,10).

Si se emplea el enfoque conceptual, el impuesto determinado es de \$ 1.000 (10.000 x 0,10) y los GT llegarán a \$ 400, equivalentes a la diferencia entre ese valor y la recaudación que se obtiene según lo establecido en la ley. En cambio, si se emplea el enfoque legal, los GT se estimarán como la diferencia entre los \$ 700 que se recaudarían sin tener en cuenta las CT generales y los \$ 600 que en definitiva se obtienen, por lo que serán iguales a \$ 100 (1 000 x 0,10), que es el costo de las CT que sólo pueden ser usadas por algunos contribuyentes. Y tienen por objeto financiar una política pública.

⁵⁷ En la literatura sobre el tema, esa definición recibe los nombres de benchmark” del tributo (OECD, 1997 y 2003) y “normal tax structure” (Craig and Allan).

⁵⁸ Y que tienen por objetivo financiar alguna política pública.

g) Métodos de medición de los gastos tributarios

Para la medición de los GT, las dos principales opciones que se presentan se diferencian en si estiman o no la reacción del beneficiario a la eventual pérdida de la concesión tributaria de la que goza. Obviamente, esta no es una cuestión menor, pues la existencia de ese tratamiento impositivo preferencial puede determinar la viabilidad económica de la actividad beneficiada. Por ejemplo, las actividades económicas que se desarrollan en las zonas francas no se llevarían a cabo en las mismas si no estuvieran liberadas del pago de tributos.

El método habitualmente usado es el denominado **ex post** o de **pérdida de recaudación**, en el que se estima la recaudación que se deja de percibir, debido a la existencia del tratamiento impositivo preferencial. Se supone que el comportamiento de los beneficiarios no se alterará por la derogación de la concesión, es decir, que la actividad beneficiada continuará llevándose a cabo sin modificaciones de ningún tipo. Como es posible que ello no ocurra, la supresión de la concesión no necesariamente generará recursos adicionales por el monto estimado de gasto tributario.

El otro método que suele aplicarse es el denominado **ex ante** y se diferencia del anterior en que le agrega a la estimación de la pérdida de recaudación ocasionada por la existencia del GT, un supuesto acerca del efecto que tendrá en los beneficiarios la eliminación de tratamiento especial. Es por ello que también se lo denomina “Ganancia de recaudación”, pues pretende medir el aumento que efectivamente se producirá en los ingresos fiscales por la eliminación del beneficio. La estimación de la respuesta de los beneficiarios a la eliminación de la concesión es sumamente compleja, por lo que todos los países adoptan el método ex post.

En Estados Unidos también se emplea un tercer método, al que se denomina **outlay equivalent** (gasto equivalente), que mide el costo de proveer el mismo beneficio monetario que otorga el Gasto Tributario a través de un gasto directo. Se diferencia del método ex post en que adiciona el efecto que en el pago de tributos (sobre la renta) del beneficiario, provocará el otorgamiento de un subsidio compensador del Gasto Tributario eliminado.

h) Otras definiciones a efectuar cuando se realiza el cálculo

Antes de ponernos a identificar y cuantificar los casos de GT, se requiere agregar dos definiciones más a las ya realizadas.

1. Debe definirse si la pérdida de recaudación provocada por los gastos tributarios se calculará para el devengado o para la recaudación efectiva (caja) de los tributos en un año. En la práctica suelen combinarse ambas alternativas, como consecuencia de las limitaciones de la información disponible para efectuar el cálculo.

2. También, es necesario decidir si nos ocuparemos de la pérdida de recaudación en el corto o en el largo plazo. La diferencia radica en que si nos interesa el largo plazo las pérdidas ocasionadas por regímenes que provocan postergaciones de los pagos tributarios -diferimientos, amortizaciones aceleradas, etc.- no deberían considerarse GT, ya que en definitiva se pagarán en algún período futuro de tiempo. En cambio, si optamos por una perspectiva de corto plazo, incluiremos las pérdidas producidas por todos los regímenes y las ganancias de recaudación que se producirán en los períodos en los que se abonarán más impuestos debido a la postergación brindada para su pago. Por ello, en algunos años las estimaciones de los GT tendrán valores negativos, es decir, que aumentarán la recaudación en lugar de disminuirla.

La opción por el enfoque de largo plazo nos conducirá a decidir si consideraremos como GT al costo de oportunidad que soportará el Estado por la postergación del ingreso y, en el caso afirmativo, cuál será la tasa de descuento a aplicar.

i) La cuantificación de los Gastos Tributarios

La elaboración de estimaciones acerca de la pérdida de recaudación o costo fiscal producido por los GT se enfrenta en la mayoría de los casos con considerables dificultades. Éstas provienen de las limitaciones con que nos encontramos respecto de la información necesaria, tanto en cantidad como en calidad, para realizar los cálculos.

En primer lugar, no existen habitualmente declaraciones de los contribuyentes acerca de las bases imponibles o de los impuestos eximidos por tratamientos especiales. Esto ocurre porque las administraciones tributarias no solicitan información a los contribuyentes exentos acerca de esos conceptos.

De todas maneras, las administraciones tributarias suelen ser una importante fuente de información, a través del aporte de datos desagregados de recaudación y de información detallada sobre el universo o muestras de contribuyentes en el caso, por ejemplo, de los impuestos sobre la renta o sobre el patrimonio.

Otra fuente clave de información es la contabilidad nacional. Tanto los datos utilizados para la producción de las series de la oferta y demanda agregadas, como los de la matriz insumo-producto, suelen ser muy importantes fuentes de información, en especial para los impuestos sobre el consumo. También suelen proveer información los censos económicos y las encuestas que lleva a cabo el sector público sobre el consumo y la situación laboral de la población.

Finalmente, se obtiene información de un gran número de fuentes públicas y privadas, entre las que pueden citarse los bancos centrales, las cámaras empresarias, estudios de mercado, publicaciones sobre los mercados financieros, etc.

Las innumerables dificultades con las que deben enfrentarse quienes se encargan de la tarea de estimar el costo en términos de recaudación tributaria de los GT, le otorgan a las estimaciones que se efectúen el carácter de aproximaciones al orden de magnitud de esas pérdidas de recaudación. Por ello, el primer objetivo de una estimación de los GT es proveer indicios acerca de la importancia de cada uno de ellos. Luego, queda por delante la tarea permanente de mejorar el cálculo.

j) ¿Se pueden sumar los gastos tributarios?

Otra cuestión relacionada con las mediciones de los GT es si se pueden sumar los costos de cada uno de ellos para presentar un total de gastos. En principio, no puede decirse que la eliminación de todos los GT producirá un aumento de ingresos fiscales igual a la suma de las estimaciones de los costos efectuada para cada uno de ellos. Ello debido a que, como se mencionó, no está contemplada la eventual respuesta de los beneficiarios a la pérdida de los beneficios y a que se desconocen los efectos que producirá la eliminación conjunta de todos los GT, ya que la estimación de cada uno de los casos fue realizada asumiendo que los demás GT permanecen inalterados.

Entonces, ¿qué está indicando la suma de todos los casos de GT? Esta suma refleja, de manera aproximada, el gasto presupuestario que debería realizarse, en el caso que se eliminaran estas concesiones tributarias y se otorgaran subsidios directos para que los beneficiarios de las mismas mantengan su nivel de ingresos⁵⁹. El gasto directo se incrementaría, además, por el costo administrativo que implicaría la implementación de los programas para el pago de los subsidios sustitutivos de los Gastos Tributarios⁶⁰. Esta conclusión supone que las estimaciones realizadas de los GT no tienen errores, por lo que los subsidios que solicitarían los beneficiarios de los GT serían iguales al monto estimado de los mismos.

⁵⁹ No se considera el mayor pago de tributos que deberían efectuar los beneficiarios en los impuestos con tasa progresiva – básicamente sobre la renta – al eliminarse alguna deducción o exención.

⁶⁰ A este costo debería deducírsele el ahorro en los gastos administrativos que se originaban el control de los GT.

k) Comparaciones internacionales de los Gastos Tributarios

La experiencia internacional es sumamente variada en cuanto a los diversos tópicos tratados a lo largo de este documento⁶¹. No hay normas internacionales para la elaboración de informes sobre los Gastos Tributarios, lo que imposibilita la comparación de los resultados obtenidos en cada país.

En la misma definición de los GT se presentan diferencias, aunque el concepto es similar a lo largo de los países. Las diferencias son más marcadas cuando debe establecerse qué es lo que forma parte de la estructura del tributo (el benchmark) y, en consecuencia, qué es una concesión tributaria.

En muchos casos se presentan cálculos tanto para los casos que se consideran GT como para aquéllos que no lo son, por tratarse de concesiones tributarias de carácter general.

En cuanto al punto de referencia para la medición de los GT, es más común aplicar el enfoque legal, aunque hay países que utilizan el enfoque conceptual. Sólo en Estados Unidos se usan ambos métodos.

En el método de cálculo, hay unanimidad en el uso del método *expost*, debido a la dificultad que existe en calcular la respuesta de los beneficiarios a la eliminación del tratamiento especial.

l) Consideraciones finales

La importancia de la medición de los GT está relacionada, primordialmente, con la transparencia fiscal.

La complejidad del tema requiere de un avance continuo en la identificación y estimación de los casos concretos de GT. Por ello, es aceptable que en una primera etapa sólo se elabore un listado de aquellas concesiones tributarias que consideremos GT. Este es un paso crucial, aunque se desconozca las magnitudes monetarias involucradas, pues pone en evidencia todos los casos de otorgamiento de beneficios tributarios.

Luego, en la medida en que la información disponible lo permita, debe llevarse a cabo la estimación de los ingresos fiscales perdidos. Siempre, el primer intento debería apuntar a establecer el orden de magnitud del costo fiscal de los beneficios. Más tarde se podrá intentar un cálculo más preciso de los costos de estos incentivos.

En ningún caso, el tamaño de la tarea debe disuadir a los responsables de llevarla a cabo de avanzar en la medida que lo permitan los recursos disponibles, pues la importancia del tema justifica todo esclarecimiento que del mismo se haga.

2. El informe sobre gastos tributarios elaborado en la República Argentina

A modo de ejemplo de todo lo tratado en este capítulo, se incluye a continuación el informe sobre Gastos Tributarios de la Argentina, para los años 2007 a 2009. Este informe comenzó a elaborarse en el año 1999 y se incluye en el proyecto de ley de presupuesto de la Administración Nacional, que se presenta anualmente al Congreso de la Nación.

En él se presentan las estimaciones de los GT de tres años, en este caso, el del año para el que se confecciona el presupuesto (2009) y los dos períodos previos. La ventaja de la inclusión de tres años es que permite observar la evolución en el tiempo de los GT, tanto en su monto como en su composición. Por ejemplo, se pueden apreciar los nuevos casos de GT, como así también los que desaparecen y los cambios en los montos estimados para cada uno de los ítems.

El informe consta de dos partes. En la primera, se efectúan definiciones y aclaraciones de tipo conceptual y metodológico respecto de los Gastos Tributarios y, en la segunda, se describen los resultados de la estimación efectuada para el año 2009. Finalmente, se incluyen tres cuadros, en los que se detallan, para cada caso de GT, los valores estimados para los años 2007 a 2009.

⁶¹ Un detalle puede encontrarse en: OECD. Tax Expenditures. Recent experiences. 1996.

a) Definiciones y cuestiones metodológicas generales

Se denomina Gasto Tributario al monto de ingresos que el fisco deja de percibir al otorgar un tratamiento impositivo que se aparta del establecido con carácter general en la legislación tributaria, con el objetivo beneficiar a determinadas actividades, zonas o contribuyentes. Los casos más habituales son los de otorgamientos de exenciones, deducciones de la base imponible y alícuotas reducidas.

La estimación de los Gastos Tributarios tiene por objeto primordial aportar una mayor transparencia a la política fiscal. Ello se consigue al realizar una compilación de las políticas públicas que se financian a través del otorgamiento de preferencias de carácter tributario, en lugar de hacerse a través de gastos directos, y al estimar los montos que el Estado deja de percibir en concepto de ingresos tributarios como consecuencia de la aplicación de esas políticas. Provee, al mismo tiempo, información necesaria para medir el rendimiento potencial del sistema tributario y el desempeño de su administración.

Sobre el alcance del concepto de Gasto Tributario es necesario aclarar que la confección de una lista de los mismos no implica efectuar juicios de valor acerca de su justificación y que dicha lista tampoco debe tomarse como una recomendación de medidas de política económica orientadas a aumentar la recaudación tributaria.

Desde el informe presentado en 2006 se introduce un enfoque de largo plazo para la definición de los Gastos Tributarios. En esta perspectiva, se consideran como tales exclusivamente los casos que provocan pérdidas definitivas en la recaudación. Ello implica que no se consideran Gastos Tributarios aquellos regímenes que conceden el diferimiento del pago de impuestos, la amortización acelerada en el impuesto a las Ganancias y la devolución anticipada de créditos fiscales en el impuesto al Valor Agregado, debido a que la pérdida de recaudación a que dan lugar en los años en que estos beneficios se usufructúan será compensada con mayores pagos de impuestos en años posteriores.

Si bien los mencionados regímenes generan al Estado un costo de carácter financiero, habitualmente éste no es contabilizado como Gasto Tributario en los informes que se elaboran sobre el tema.

Para la identificación de los casos de Gasto Tributario se toma como referencia la estructura de cada impuesto establecida en la respectiva legislación - su objeto, alícuotas, deducciones generales, método de determinación, etc. -, señalándose luego los casos que, estando incluidos en aquella, son beneficiados por un tratamiento especial. En los párrafos siguientes se mencionan algunas de las características relevantes, a los fines de este estudio, de los principales impuestos.

El impuesto a las Ganancias grava, en el caso de las personas físicas, los rendimientos, rentas o enriquecimientos susceptibles de una periodicidad y que impliquen la permanencia de la fuente que los produce. Para las sociedades, en cambio, no se aplican los requisitos de periodicidad y permanencia de la fuente. Los ingresos se consideran netos de los gastos que se efectúen con el objeto de obtenerlos, mantenerlos y conservarlos.

Las deducciones más importantes vigentes en ese impuesto no fueron consideradas Gastos Tributarios ya que tienen carácter general. Es el caso del mínimo no imponible y de las deducciones especial por trabajo personal, por cargas de familia, por aportes a obras sociales, a planes privados de salud y a sistemas de jubilación.

El impuesto al Valor Agregado grava las ventas e importaciones de cosas muebles y las obras, locaciones y prestaciones de servicios. Los servicios que se exceptúan o se excluyen en la enumeración de los servicios alcanzados (art. 3° de la ley) no fueron tomados como Gastos Tributarios pues no se consideraron parte del objeto del tributo. Se destacan en este punto los seguros de retiro y de vida y los contratos de afiliación a aseguradoras de riesgos del trabajo. En cambio, las exenciones incluidas en el artículo 7° de la ley forman parte, en general, de dichos Gastos.

La exención o la imposición a tasa reducida de los bienes y servicios que son utilizados como insumos no son consideradas Gastos Tributarios, pues el sistema de determinación del impuesto provoca que queden gravados en la etapa siguiente, a la tasa que rige en esta última.

En los impuestos específicos sobre el consumo se considera dentro del objeto del impuesto exclusivamente a los bienes alcanzados. Por ello, los Gastos Tributarios se definen como la diferencia de tratamiento impositivo existente para bienes o servicios sustitutos. Este es el criterio adoptado con las bebidas analcohólicas (con y sin jugo de frutas) y en los combustibles (naftas, gasoil y gas natural comprimido).

Las estimaciones no contemplan el efecto que sobre la economía de las actividades involucradas y, por ende, sobre su continuidad o nivel futuro, tendría la eliminación o reducción del beneficio tributario. Ello implica que su supresión no necesariamente generará recursos adicionales por el monto estimado de Gasto Tributario. De todas maneras, se puede presumir que existirá una ganancia fiscal por el uso alternativo gravado de los recursos dedicados a la actividad beneficiada.

En un significativo número de ítems existe una marcada carencia de la información necesaria para efectuar cálculos de aceptable nivel de confiabilidad. A estas falencias informativas habituales se les suman, a partir del año 2002, los efectos de la fuerte modificación de los precios relativos que acompañó a la finalización del régimen de convertibilidad monetaria. Este cambio dificultó significativamente la elaboración de los cálculos de muchos ítems – que se efectuaban con base en la estructura de precios previa a la devaluación de la moneda - y elevó el margen de error contenido en ellos.

En función de las mencionadas limitaciones, las cifras que se presentan deben ser consideradas como estimaciones de aceptable confiabilidad del orden de magnitud de la pérdida de recaudación producida por el otorgamiento de los beneficios tributarios.

Se adoptó como criterio general que las estimaciones estuvieran dirigidas a obtener valores de mínimo Gasto Tributario, a los efectos de no sobrestimar la ganancia de recaudación que se obtendría de la eventual eliminación o reducción del tratamiento especial. Con el mismo objetivo, en el cálculo se tuvo en cuenta la tasa de evasión que se presume existe en cada tributo.

En la mayoría de los ítems de los cuadros anexos en los que figura la leyenda “sin datos”, se estima que el Gasto Tributario no alcanza montos considerables.

Los beneficios se exponen según los impuestos cuya recaudación afectan y, dentro de cada uno de ellos, en función de si son establecidos en la ley de cada tributo o si se originan en la legislación de los diversos regímenes de promoción económica.

Las estimaciones fueron efectuadas con información proporcionada por las siguientes dependencias:

- Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos.
- Secretaría de Energía.
- Secretaría de Finanzas.
- Secretaría de Hacienda.
- Secretaría de Industria, Comercio y de la Pequeña y Mediana Empresa.
- Secretaría de Minería.
- Secretaría de Política Económica.
- Administración Federal de Ingresos Públicos.
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos.
- Banco Central de la República Argentina.

b) - Los gastos tributarios en el año 2009

El monto de Gastos Tributarios estimado para el año 2009 alcanza a \$ 23.813 millones, que equivale a 2,14% del PIB y al 7,3% de la recaudación de impuestos nacionales y contribuciones de la seguridad social proyectada para ese año. De ellos, \$ 19.059 millones corresponden a tratamientos especiales establecidos en las leyes de los respectivos impuestos y \$ 4.753 millones a beneficios otorgados en los diversos regímenes de promoción económica.

En términos del PIB, el total de los Gastos Tributarios se reducirá levemente desde el año 2008, como consecuencia de la finalización del régimen de devolución parcial del IVA a las compras efectuadas con tarjetas de crédito y de la imposición de derechos a las exportaciones del sector minero.

El impuesto al Valor Agregado soportará el 48% de los Gastos Tributarios, con un monto de \$ 11.555 millones, equivalentes a 1,04% del PIB y al 12,4% de la recaudación proyectada para el tributo, antes de la deducción de los reintegros a la exportación⁶². De ese monto, el 77% se origina en las exenciones y alícuotas reducidas establecidas en la ley del tributo y el resto, \$ 2.704 millones, es consecuencia de los beneficios otorgados por diversos regímenes de promoción económica.

Los Gastos Tributarios que afectan al impuesto a las Ganancias -28% del total- alcanzarán a \$ 6.664 millones (0,60% del PIB). Los más importantes beneficios en este tributo corresponden a las exenciones de los intereses de activos financieros (títulos públicos, depósitos bancarios y obligaciones negociables) y de las entidades sin fines de lucro.

En las contribuciones de la seguridad social, el Gasto Tributario más importante corresponde a la reducción de las Contribuciones Patronales por zona geográfica, beneficio que al tener la forma de un crédito fiscal en el IVA afecta la recaudación de este impuesto.

En el impuesto sobre los Combustibles estos Gastos se estiman en \$ 1.159 millones, originándose, principalmente, en las diferencias entre los impuestos que gravan a las naftas, el gasoil (sólo se considera el consumo de automóviles) y el gas natural comprimido.

CUADRO 18
TOTAL GASTOS TRIBUTARIOS
ESTIMACIONES PARA LOS AÑOS 2007-2009

Impuesto	2007		2008		2009	
	Millones de pesos	% del PIB	Millones de pesos	% del PIB	Millones de pesos	% del PIB
TOTAL	17 866,7	2,20	20 788,7	2,08	23 812,8	2,14
- En normas de los impuestos	13 473,5	1,66	16 553,9	1,65	19 059,4	1,71
- En regímenes de promoción económica	4 393,2	0,54	4 234,8	0,42	4 753,4	0,43
VALOR AGREGADO	9 199,7	1,13	10 469,8	1,05	11 555,0	1,04
- En normas del impuesto	7 028,0	0,87	8 042,9	0,80	8 850,6	0,80
- En regímenes de promoción económica (a)	2 171,6	0,27	2 426,9	0,24	2 704,4	0,24
GANANCIAS	4 067,5	0,50	5 451,4	0,54	6 664,0	0,60
- En normas del impuesto	3 321,4	0,41	4 603,4	0,46	5 655,6	0,51
- En regímenes de promoción económica	746,1	0,09	848,0	0,08	1 008,4	0,09
CONTRIBUCIONES DE LA SEGURIDAD SOCIAL	1 906,0	0,23	2 560,2	0,26	3 118,7	0,28
- En normas del impuesto	1 906,0	0,23	2 560,2	0,26	3 118,7	0,28
COMBUSTIBLES	1 019,6	0,13	1 109,8	0,11	1 159,1	0,10
- En normas del impuesto	1 019,6	0,13	1 109,8	0,11	1 159,1	0,10
COMERCIO EXTERIOR	1 344,8	0,17	794,4	0,08	837,7	0,08
- En regímenes de promoción económica	1 344,8	0,17	794,4	0,08	837,7	0,08
BIENES PERSONALES	136,7	0,02	161,5	0,02	190,9	0,02
- En normas del impuesto	136,7	0,02	161,5	0,02	190,9	0,02
INTERNOS	100,0	0,01	115,7	0,01	129,7	0,01
- En normas del impuesto	61,8	0,01	76,0	0,01	84,5	0,01
- En regímenes de promoción económica	38,3	0,00	39,7	0,00	45,1	0,00
GANANCIA MINIMA PRESUNTA	10,7	0,00	11,3	0,00	12,6	0,00
- En regímenes de promoción económica	10,7	0,00	11,3	0,00	12,6	0,00
IMPUESTOS DIVERSOS	81,8	0,01	114,6	0,01	145,1	0,01
- En regímenes de promoción económica	81,8	0,01	114,6	0,01	145,1	0,01

Fuente: Dirección Nacional de Investigaciones y Análisis Fiscal del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

(a) Incluye los reembolsos a la exportación por puertos patagónicos, debido a que son pagados con la recaudación de este impuesto.

⁶² En los valores mencionados no se contabiliza el crédito fiscal otorgado por el pago de Contribuciones Patronales, que se incluye en el rubro Contribuciones de la Seguridad Social.

CUADRO 19
GASTOS TRIBUTARIOS INCLUIDOS EN LAS NORMAS DE LOS IMPUESTOS
ESTIMACIONES PARA LOS AÑOS 2007 - 2009

Gasto tributario	2007		2008		2009	
	Millones de pesos	% PIB	Millones de pesos	% PIB	Millones de pesos	% PIB
TOTAL (excluidos regímenes de promoción)	13 473,5	1,66	16 553,9	1,65	19 059,4	1,71
IMPUESTO A LAS GANANCIAS	3 321,4	0,41	4 603,4	0,46	5 655,6	0,51
EXENCIONES	<u>3 321,4</u>	<u>0,41</u>	<u>4 603,4</u>	<u>0,46</u>	<u>5 655,6</u>	<u>0,51</u>
1. Intereses de títulos públicos	1 499,1	0,18	2 215,2	0,22	2 932,5	0,26
2. Intereses de depósitos en entidades financieras y de Obligaciones Negociables percibidos por personas físicas	519,5	0,06	786,0	0,08	943,2	0,08
3. Ganancias de asociaciones civiles, fundaciones, mutuales y cooperativas	1 163,7	0,14	1 432,5	0,14	1 592,9	0,14
4. Ingresos por Factor de Convergencia	3,3	0,00	0,0	0,00	0,3	0,00
5. Ganancias provenientes de la explotación de derechos de autor y las restantes ganancias derivadas de derechos amparados por la ley 11.723	Sin dato		Sin dato		Sin dato	
6. Ganancias obtenidas por personas físicas residentes en el país y beneficiarios del exterior, provenientes de la compraventa de acciones y demás títulos valores	Sin dato		Sin dato		Sin dato	
7. Exención de los ingresos de magistrados y funcionarios de los Poderes Judiciales nacional y provinciales	135,8	0,02	169,7	0,02	186,7	0,02
DEDUCCIONES	<u>Sin dato</u>	<u>-</u>	<u>Sin dato</u>	<u>-</u>	<u>Sin dato</u>	<u>-</u>
1. Dedución de intereses de préstamos hipotecarios pagados por personas físicas (hasta \$ 20.000 por año)	Sin dato		Sin dato		Sin dato	
IMPUESTO AL VALOR AGREGADO	7 028,0	0,87	8 042,9	0,80	8 850,6	0,80
EXENCIONES	<u>2 866,3</u>	<u>0,35</u>	<u>3 464,0</u>	<u>0,35</u>	<u>3 840,7</u>	<u>0,35</u>
1. Prestaciones médicas a obras sociales y al INSSJYP	769,7	0,09	936,6	0,09	1 034,1	0,09
2. Servicios educativos	507,2	0,06	616,7	0,06	680,6	0,06
3. Intereses por préstamos de bancos a gobiernos nacionales, provinciales y municipales	Sin dato		Sin dato		Sin dato	
4. Intereses de préstamos para vivienda	268,1	0,03	307,3	0,03	354,9	0,03
5. Medicamentos de uso humano	569,3	0,07	677,5	0,07	744,1	0,07
- Importación (sólo productos seleccionados)	198,5	0,02	225,0	0,02	243,6	0,02
- Venta mayorista y minorista	370,8	0,05	452,5	0,05	500,5	0,04
6. Ventas a consumidores finales, Estado y asociaciones sin fines de lucro de:	107,0	0,01	131,7	0,01	146,4	0,01
- Leche fluida o en polvo, entera o descremada sin aditivos	107,0	0,01	131,7	0,01	146,4	0,01
7. Asociaciones deportivas y espectáculos deportivos amateurs	261,7	0,03	319,4	0,03	353,2	0,03
8. Libros, folletos e impresos	368,8	0,05	459,1	0,05	510,3	0,05
9. Servicios de sepelio pagados por obras sociales y el INSSJYP	14,6	0,00	15,9	0,00	17,2	0,00
10. Entradas a espectáculos teatrales, conciertos y recitales musicales y prestaciones personales de los trabajadores del teatro	Sin dato		Sin dato		Sin dato	
11. Servicios de agencias de lotería y otros explotados por el Estado	Sin dato		Sin dato		Sin dato	

(Continúa)

CUADRO 19 (conclusión)

Gasto tributario	2007		2008		2009	
	Millones de pesos	% PIB	Millones de pesos	% PIB	Millones de pesos	% PIB
- Alicuotas reducidas	3 156.9	0,39	3 899.5	0,39	4 344.3	0,39
1. Construcción de viviendas	401.5	0,05	521.3	0,05	619.0	0,06
2. Carnes vacunas, frutas, legumbres y hortalizas frescas	1 220.9	0,15	1 492.8	0,15	1 657.6	0,15
3. Transporte de pasajeros	567.9	0,07	704.4	0,07	760.7	0,07
4. Medicina prepaga y sus prestadores	223.5	0,03	265.8	0,03	289.3	0,03
5. Productos de panadería	518.4	0,06	638.1	0,06	709.6	0,06
6. Edición y venta mayorista de diarios, revistas y publicaciones periódicas	224,7	0,03	277,1	0,03	308,1	0,03
7. Espacios publicitarios en diarios Pymes vendidos a consumidores finales	Sin dato		Sin dato		Sin dato	
8. Obras de arte	Sin dato		Sin dato		Sin dato	
- Devolución parcial IVA incluido en compras con tarjetas de débito y crédito	1 004.9	0,12	679.4	0,07	665.5	0,06
	-		-		-	
IMPUESTOS SOBRE LOS COMBUSTIBLES	1 019.6	0,13	1 109.8	0,11	1 159.1	0,10
1. Diferencia entre impuestos a las naftas y al GNC	458,3	0,06	427,7	0,04	406,4	0,04
2. Diferencia entre impuestos a las naftas y al gasoil aplicada al consumo de automóviles gasoleros	285,1	0,04	359,3	0,04	393,8	0,04
3. Exención del impuesto para los combustibles líquidos a ser utilizados en la zona sur del país	276,2	0,03	322,8	0,03	358,9	0,03
CONTRIBUCIONES DE LA SEGURIDAD SOCIAL	1 906,0	0,23	2 560,2	0,26	3 118,7	0,28
1. Reducción Contribuciones Patronales por zona geográfica (diferencia respecto de la vigente en Capital Federal)	1 453.9	0,18	2 092.1	0,21	2 672.1	0,24
2. Reducción Contribuciones Patronales de 33% y 50% para trabajadores adicionales a los existentes en abril de 2000 y en marzo de 2004	452,1	0,06	468,1	0,05	446,6	0,04
IMPUESTOS INTERNOS	61,8	0,01	76,0	0,01	84,5	0,01
1. Diferencia de la alícuota sobre las bebidas analcohólicas y jarabes, según incluyan o no un contenido mínimo de jugo de frutas	61,8	0,01	76,0	0,01	84,5	0,01
IMPUESTO SOBRE LOS BIENES PERSONALES	136,7	0,02	161,5	0,02	190,9	0,02
1. Exención de los depósitos en entidades financieras	110,8	0,01	133,0	0,01	159,5	0,01
2. Exención de los títulos públicos y certificados de depósitos reprogramados	25,9	0,00	28,5	0,00	31,4	0,00
3. Exención de las cuotas sociales de cooperativas	Sin dato		Sin dato		Sin dato	

Fuente: Dirección Nacional de Investigaciones y Análisis Fiscal del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

CUADRO 20
GASTOS TRIBUTARIOS ORIGINADOS EN REGIMENES DE PROMOCION ECONOMICA
ESTIMACIONES PARA LOS AÑOS 2007 - 2009

Gasto tributario	2007		2008		2009	
	Mill. de pesos	% PIB	Mill. de pesos	% PIB	Mill. de pesos	% PIB
TOTAL	4 393,3	0,54	4 234,9	0,42	4 753,5	0,43
I - Promoción industrial. Decretos 2054/92, 804/96, 1553/98 y 2009/04.	569,1	0,07	576,5	0,06	639,1	0,06
- Exención IVA compras y saldo	551,2	0,07	561,4	0,06	624,3	0,06
- Exención impuesto a las Ganancias	17,9	0,00	15,1	0,00	14,8	0,00
II - Promoción no industrial. Ley 22.021 y modif..	13,7	0,00	14,0	0,00	13,2	0,00
- Exención impuesto a las Ganancias	13,7	0,00	14,0	0,00	13,2	0,00
III - Promoción de la actividad minera.	913,6	0,11	397,1	0,04	430,6	0,04
<u>III.1. Ley 24.196.</u>	<u>913,0</u>	<u>0,11</u>	<u>396,6</u>	<u>0,04</u>	<u>430,6</u>	<u>0,04</u>
- Impuesto a las Ganancias. Beneficios diversos	27,5	0,00	33,9	0,00	37,7	0,00
- Estabilidad fiscal: impuestos diversos	196,4	0,02	241,8	0,02	268,8	0,02
- Exención Derechos de Importación	121,3	0,01	120,9	0,01	124,0	0,01
- Estabilidad fiscal: exención Derechos de Exportación	567,8	0,07	0,0	0,00	0,0	0,00
<u>III.2. Ley 22.095.</u>	<u>0,5</u>	<u>0,00</u>	<u>0,5</u>	<u>0,00</u>	<u>0,0</u>	<u>0,00</u>
- Exención del IVA	0,5	0,00	0,5	0,00	0,0	0,00
IV - Promoción económica de Tierra del Fuego. Ley 19.640.	1 638,7	0,20	1 884,7	0,19	2 062,9	0,19
- Liberación IVA compras y ventas	1 090,7	0,13	1 342,6	0,13	1 493,0	0,13
- Exención impuesto a las Ganancias	90,3	0,01	112,9	0,01	129,7	0,01
- Exención Derechos de importación sobre insumos	457,7	0,06	429,2	0,04	440,2	0,04
V - Reembolsos por exportaciones por puertos patagónicos. Ley 24.490.	42,1	0,01	16,5	0,00	12,0	0,00
VI - Reintegro a las ventas de bienes de capital de fabricación nacional. Decreto 379/01.	927,2	0,11	962,4	0,10	1 094,2	0,10
- Pago de impuestos nacionales con bonos de crédito fiscal	927,2	0,11	962,4	0,10	1 094,2	0,10
VII - Promoción de las pequeñas y medianas empresas. Ley 24.467.	128,0	0,02	178,5	0,02	232,0	0,02
- Deducción en el impuesto a las Ganancias de los aportes de capital y los destinados al fondo de riesgo, de los socios protectores y partícipes en las sociedades de garantía recíproca.	125,0	0,02	175,0	0,02	228,0	0,02
- Exención en el impuesto a las Ganancias de las sociedades de garantía recíproca	0,5	0,00	0,6	0,00	0,7	0,00
- Exención en el impuesto al Valor Agregado de los ingresos de las sociedades de garantía recíproca	2,5	0,00	2,9	0,00	3,3	0,00
VIII - Régimen para la promoción y el fomento de la investigación y el desarrollo científico y tecnológico. Ley 23.877.	40,0	0,00	40,0	0,00	40,0	0,00
- Pago del imp. a las Ganancias con certificados de crédito fiscal	40,0	0,00	40,0	0,00	40,0	0,00
IX - Régimen de fomento de la educación técnica. Ley 22.317.	28,0	0,00	48,0	0,00	55,5	0,00
- Pago de cualquier impuesto nacional con certificados de crédito fiscal	28,0	0,00	48,0	0,00	55,5	0,00
X - Régimen de inversiones para bosques cultivados. Ley 25.080.	7,2	0,00	8,5	0,00	10,5	0,00
- Exclusión en el impuesto a la Ganancia Mínima Presunta	1,3	0,00	1,5	0,00	1,5	0,00
- Estabilidad fiscal. Exención Derechos de Exportación.	1,2	0,00	2,0	0,00	4,0	0,00
- Estabilidad fiscal. Exención imp. sobre Créditos y Débitos en Cta. Corr.	4,7	0,00	5,0	0,00	5,0	0,00
XI - Régimen de promoción de la industria del software. Ley 25.922.	77,5	0,01	101,2	0,01	155,8	0,01
- Estabilidad fiscal	0,0	0,00	0,0	0,00	0,0	0,00
- Bono de crédito fiscal equivalente el 70% de las Contribuc. Patronales a la seg. social para el pago de impuestos nacionales.	41,1	0,01	54,6	0,01	77,6	0,01
- Reducción del 60% del impuesto a las Ganancias.	36,3	0,00	46,6	0,00	78,2	0,01
XII - Régimen de importación de insumos, partes y piezas para la construcción y/o reparación de buques y artefactos navales. Decreto 1010/2004.	0,4	0,00	0,5	0,00	0,7	0,00
- Exención de Derechos de Importación.	0,4	0,00	0,5	0,00	0,7	0,00
XIII - Programa nacional de apoyo al empresariado joven. Ley 25.872.	7,0	0,00	7,0	0,00	7,0	0,00
- Exención de tributos nacionales	7,0	0,00	7,0	0,00	7,0	0,00

Fuente: Dirección Nacional de Investigaciones y Análisis Fiscal del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

VIII. Evasión tributaria

*Michael Jorratt De Luis*⁶³

Los instrumentos para la medición de la evasión tributaria

1. Introducción

Disponer de información respecto a la cuantía de la evasión tributaria es importante por diversas razones. Primero, permite a la administración tributaria (en adelante, AT) orientar mejor su fiscalización. Si la AT tuviese estimaciones de evasión por impuestos, mecanismos de evasión, zona geográfica o sector económico, podría asignar mejor los recursos para la fiscalización, mejorando así su efectividad. En segundo lugar, permite medir los resultados de los planes de fiscalización y realizar modificaciones cuando sea necesario.

Finalmente, la evasión tributaria puede ser usada, con ciertas limitaciones, como una medida de la eficacia de la AT. El gobierno debe considerar la evasión tanto al momento de decidir el presupuesto de la AT como al analizar eventuales modificaciones a la legislación tributaria. Normalmente el gobierno y el parlamento determinan la estructura

⁶³ Reconocido experto internacional en evasión tributaria y profesor del Curso Internacional sobre Estimaciones Tributarias, que dictan, en conjunto, el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES) de la CEPAL y la Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública (ASAP). Se le agradece, especialmente, la colaboración brindada.

tributaria y el presupuesto de la AT, pero delegan en esta última la responsabilidad de recaudar los impuestos. De ahí la importancia del uso de indicadores que permitan medir el desempeño de la AT. Si el objetivo asignado a ésta es mejorar el cumplimiento tributario, entonces el indicador de desempeño apropiado es la tasa de cumplimiento: a igualdad de otros factores, mejor es el rendimiento de la AT cuanto mayor es la tasa de cumplimiento.

En el contexto de lo señalado resulta indispensable contar con cifras acerca del nivel de evasión tributaria que exhiben las economías. El objetivo de este capítulo es precisamente ofrecer una síntesis de las metodologías desarrolladas en los últimos años para medir la evasión, poniendo énfasis particularmente en los trabajos que han sido realizados en Chile en diferentes impuestos y bajo distintas metodologías de medición, presentando sus resultados a fin de contribuir a la discusión actual y futura del tema.

Medir la evasión no es una tarea fácil. Por razones obvias, preguntar directamente es la forma menos confiable para observar esta variable: los agentes involucrados difícilmente revelarán cuánto impuesto han dejado de pagar en un período dado, aun cuando se les garantice total anonimato. Por lo demás, es posible que muchos contribuyentes ni siquiera tengan una cuantificación precisa de lo que evaden. En este sentido, los métodos de medición deben seguir vías indirectas para obtener resultados más confiables.

La literatura económica sobre el tema es exigua. Existe un mayor desarrollo en cuanto a metodologías para estimar el tamaño de la economía informal o subterránea. Evidentemente evasión tributaria y economía informal no son sinónimos⁶⁴, no obstante, el desarrollo más formal de estas metodologías y su relativa facilidad para aplicarlas ha llevado a que algunos países utilicen dichas estimaciones como una aproximación a la evasión tributaria. La metodología más utilizada para estos efectos es la de la 'demanda por dinero', la cual asume que las transacciones informales toman la forma de pagos en efectivo, por lo tanto, un aumento de las transacciones informales debieran reflejarse en un incremento de la demanda por dinero⁶⁵.

Tanzi (2000) señala que uno de los inconvenientes de las metodologías para estimar la economía subterránea es que, aplicadas a un mismo país, arrojan resultados divergentes. Por ejemplo, Schneider y Enste (2000) comparan resultados de nueve métodos distintos para estimar el tamaño de la economía informal, que expresados como porcentaje del PIB, entregan resultados que varían entre 1,4% y 21,2% para Canadá; 8,2% y 34,0% para Alemania; 9,3% y 21,3% para Italia; y entre 6,2% y 19,4% para Estados Unidos.

En cuanto a las metodologías cuyo propósito inmediato es la medición de la evasión tributaria, son dos los enfoques más difundidos. Un primer enfoque basado en el 'potencial teórico' recurre a variables relacionadas para aproximar la recaudación que se obtendría si todos los contribuyentes pagasen sus impuestos, la que luego puede ser comparada con la recaudación efectiva para determinar evasión. Un segundo enfoque de carácter 'muestral' utiliza las capacidades de la administración tributaria para detectar incumplimiento, fiscalizando una muestra representativa de contribuyentes y extendiendo luego sus resultados al universo de ellos.

El resto del capítulo se ha organizado como sigue. La sección 2 revisa el método del Potencial Teórico usando Cuentas Nacionales, específicamente su aplicación al IVA y al impuesto a la renta, y analiza sus principales ventajas y limitaciones. La sección 3 ilustra el uso de las encuestas presupuestarias para medir evasión, a través de dos aplicaciones, una para estimar el incumplimiento en el impuesto personal a la renta y otra para medir la evasión en el IVA. En la sección 4 se analizan los métodos muestrales para medir evasión, a la luz de la experiencia del IRS de los Estados Unidos y de

⁶⁴ La economía informal o subterránea comprende todas las actividades que no quedan registradas en las cifras oficiales, las cuales pueden ser legales o ilegales, y pueden corresponder a transacciones de mercado o bien a actividades que ocurren fuera del mercado (Vg. el trabajo doméstico). Sin embargo, no todas estas actividades involucran evasión tributaria. Por ejemplo, el trabajo doméstico es una actividad informal pero no afecta a impuestos. Así también, las remuneraciones percibidas por trabajadores del sector informal pueden no involucrar evasión tributaria si las rentas están en el tramo exento.

⁶⁵ Un resumen de las metodologías para medir la economía informal puede encontrarse en Schneider y Enste (2000).

una aplicación específica efectuada en Chile. La sección 5 muestra un método de conciliación de información tributaria, aplicado a la estimación de evasión de IVA por facturas falsas. Finalmente, la sección 6 ilustra el uso de las encuestas de opinión, en las cuales se les pregunta a los contribuyentes respecto de su percepción de los niveles de evasión.

2. El método del potencial teórico usando cuentas nacionales

Muchas administraciones tributarias han recurrido al método del potencial teórico para obtener estimaciones principalmente de evasión en el IVA y, en menor medida, en el impuesto a la renta. En términos generales, este método consiste en estimar la recaudación potencial de un impuesto --es decir, aquélla que se obtendría si la evasión fuese nula-- a partir de una fuente de información independiente, usualmente tomada de Cuentas Nacionales (en adelante, CN). Posteriormente, se compara esta recaudación potencial con la recaudación real o efectiva, obteniendo una brecha que se atribuye a evasión tributaria.

Aplicación al IVA

El IVA es un impuesto que grava la mayor parte de las transacciones de bienes y servicios de la economía. Sin embargo, por su forma de operación basada en el sistema de débitos y créditos, estas transacciones no generan un ingreso fiscal neto excepto cuando ocurren a nivel de consumidor final. De aquí, que la base teórica del IVA pueda ser relacionada con agregados macroeconómicos como el gasto en consumo final.

Bajo este método, conocido como el del 'IVA no deducible', se estima la base imponible a partir del consumo final de hogares, sobre el que se descuenta la fracción de consumo que está exento y se agrega la componente de consumo intermedio gravado de los sectores exentos, dado que estas últimas pasan a ser transacciones con IVA que no puede ser deducido. Aplicando la tasa de impuesto a esta base teórica, se obtiene la recaudación teórica de IVA, la que se compara con la recaudación efectiva de IVA, esto es, con la recaudación que proviene de las declaraciones de los contribuyentes. La brecha entre ambos valores, teórico y efectivo, se considera evasión.

En Chile se ha aplicado este método para obtener estimaciones de la evasión en el IVA en el período 1989-1999. La serie muestra un descenso fuerte de la tasa de evasión⁶⁶ desde un 29% en 1990 a un 18,3% en 1993. En los años siguientes ésta ha oscilado en torno al 20%.

Cabe señalar que muchas AT de países latinoamericanos han aplicado este método, no obstante, muy pocos trabajos se han publicado, siendo más bien tratados con carácter confidencial.

Dependiendo del nivel de desagregación con que se publican las CN, es posible obtener estimaciones de evasión por sectores económicos. En este caso, la base imponible debe ser estimada como la diferencia entre las ventas afectas, estimadas a partir del 'Valor Bruto de Producción', y las compras que dan derecho a crédito, calculadas a partir de las 'Compras Intermedias' y la 'Inversión'. En muchos países se cuenta con información suficientemente desagregada sólo con ocasión de la publicación de la Matriz Insumo-Producto, lo cual ocurre con una periodicidad de más o menos diez años. Silvani y Brondolo (1993) usan este enfoque de valor agregado para medir la evasión de IVA de 20 países en el año 1992. Los resultados se muestran en el cuadro siguiente.

⁶⁶ Normalmente la tasa de evasión o de incumplimiento se define como el cociente entre el monto evadido y la recaudación potencial.

CUADRO 21
CUMPLIMIENTO TRIBUTARIO EN EL IVA NETO EN CHILE
EN COMPARACIÓN CON OTROS PAÍSES – 1992

País	Tasa de Cumplimiento
Nueva Zelanda	5,1
Suecia	5,4
Israel	7,8
Portugal	14,0
Sudáfrica	14,6
Chile	18,2
Canadá	23,0
España	26,0
Uruguay	29,7
Argentina	31,5
Honduras	35,4
Colombia	35,8
Hungría	36,3
México	37,1
Ecuador	38,2
Filipinas	40,8
Bolivia	43,9
Guatemala	52,5
Perú	68,2

Fuente: Silvani y Brondolo [1993].

Es interesante observar en el cuadro anterior que en general las menores tasas de evasión coinciden con economías más desarrolladas, lo cual era un resultado esperado, toda vez que esos países suelen tener administraciones tributarias más fuertes y economías subterráneas más pequeñas.

Aplicación al Impuesto a la Renta de las Empresas

Se han desarrollado también algunas metodologías para estimar el incumplimiento en el Impuesto a la Renta de las empresas. En este caso, la base imponible potencial se estima a partir del Excedente de Explotación de CN, el cual debe ser apropiadamente corregido para reflejar las diferencias entre este concepto macroeconómico y la renta líquida imponible del impuesto. Jorratt y Serra (2000) proponen un método para el Impuesto a las Renta de las empresas en Chile.

A grandes rasgos, el método consiste en determinar, en primer lugar, el Resultado Tributario Teórico de las empresas, restando del Excedente de Explotación una estimación del excedente de las actividades no afectas y exentas del impuesto, el excedente de las empresas sujetas a renta presunta y las pérdidas de ejercicios anteriores -deducibles para fines tributarios- y sumando los ajustes por corrección monetaria.

Posteriormente, se determina la Base Imponible Teórica excluyendo del Resultado Tributario Teórico las pérdidas tributarias del ejercicio, siendo este ajuste necesario para una comparación adecuada con el Resultado Tributario Efectivo que se desprende de las declaraciones. Finalmente, la Recaudación Teórica se estima como la Base Imponible Teórica multiplicada por la tasa del impuesto, descontados los créditos efectivos contra el impuesto.

Esta breve descripción refleja que la estimación de la evasión en el impuesto a la renta requiere de más ajustes que los métodos del IVA, debido a que el primero suele tener mayores excepciones a la norma general, tales como exenciones, regímenes especiales, diferimientos, etc. Por lo mismo, las metodologías son menos estándares y deben ser desarrolladas en función de las particularidades de las legislaciones tributarias de cada país.

Es interesante ver, para el caso chileno, la evolución de la tasa evasión del impuesto a las empresas, comparada con la serie de evasión en el IVA. Hay dos aspectos que llaman la atención de las

cifras mostradas en el cuadro 22. El primero, es que la tasa de incumplimiento del impuesto a la renta es prácticamente el doble que la de IVA. El segundo es que ambas series muestran una tendencia decreciente, con una pendiente similar, cuestión que queda de manifiesto al observar que el cociente entre ambas tasas oscila en torno a dos, a lo largo de toda la serie.

Ambos elementos dan cuenta de una consistencia mínima deseable entre ambas metodologías, y otorgan un cierto grado de validez al método del potencial teórico como indicador de la evolución del cumplimiento tributario. En efecto, la evasión de IVA se transforma casi íntegramente en evasión de impuesto a la renta. Un dólar subdeclarado en los débitos de IVA es también un dólar menos en la utilidad de la empresa⁶⁷. Si a esto se agrega que la AT fiscaliza con igual diligencia ambos impuestos, entonces es de esperar que ambas tasas evolucionen en forma parecida.

Por otro lado, la base imponible del IVA es siempre mayor que la base imponible de los impuestos a la renta. Grosso modo, la base de IVA corresponde al valor agregado, mientras que la base del impuesto a la renta es el valor agregado menos las remuneraciones. Así, un mismo dólar subdeclarado en ventas representará porcentualmente una cantidad mayor respecto de la base de impuesto a la renta que respecto de la base de IVA, lo cual explica que la tasa de evasión del primer impuesto sea mayor que la del segundo.

CUADRO 22
CHILE: TASA DE EVASIÓN EN EL IMPUESTO A LAS EMPRESAS Y EN EL IVA
MÉTODO DEL POTENCIAL TEÓRICO BASADO EN CUENTAS NACIONALES

Conceptos	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
(a) Impuesto a las Empresas (%)	58,0	49,6	50,0	48,5	44,1	41,1	39,1	41,1	41,7
(b) IVA (%)	29,0	29,6	26,8	22,9	18,3	19,6	20,3	20,0	19,7
(a) / (b)	2,0	1,7	1,9	2,1	2,4	2,1	1,9	2,1	2,1

Fuente: Barra y Jorratt (1999).

Aplicación al Impuesto Personal a la Renta

Dada las características de la información de CN, un requisito del método del potencial teórico es que el impuesto bajo análisis tenga una alícuota plana, pues de otra manera se dificulta el paso desde la base imponible a la recaudación potencial. Por ello, existen pocos trabajos referidos a los impuestos personales a la renta, pues estos suelen tener tasas progresivas. Algunos trabajos se han limitado a valorar brechas entre las bases imponibles potencial y efectiva en los impuestos personales, estimando la primera a partir de los datos del excedente de explotación y de las remuneraciones de CN (para el caso de Colombia, véase Steiner y Soto (1998)).

Limitaciones del Método del Potencial Teórico Basado en CN

En términos generales, las limitaciones del método de medición del potencial teórico se relacionan con la confiabilidad de la fuente usada para cuantificar la recaudación potencial. Durante 1996 el Servicio de Impuestos Internos de Chile encargó a un grupo de académicos de la Universidad de Chile estudiar la confiabilidad de las estimaciones de evasión a partir del método del potencial teórico basado en CN, tanto desde el punto de vista de las metodologías como de la calidad de las fuentes de información utilizadas. La conclusión de este estudio es que la principal limitación de estos métodos es consecuencia de las limitaciones de la información que se usa para construir las Cuentas Nacionales, destacando las siguientes:

⁶⁷ Jorratt y Serra (2000) estiman que en Chile cerca del 75% de la evasión del impuesto a la renta de las empresas se explica por la evasión de IVA.

- El uso de información contable de las empresas en algunos sectores económicos, o bien de encuestas de producción, lo cual podría contener parte de la evasión causando que los cálculos de incumplimiento sean subestimados.
- El uso de información tributaria para estimar el producto para aquellos sectores que se miden por actividad y no por corriente de bienes, tales como el sector servicios y el sector industrial.
- La variación de existencias es una variable de ajuste, de tal forma que si el consumo está subestimado, se subestimaría la evasión y se adjudicaría el consumo no declarado a variación de existencias.
- En la estimación anual de las Cuentas Nacionales se asume para algunos sectores que la productividad permanece constante, es decir, igual a la estimada para el año base. Si hay aumentos de productividad, esto llevaría a subestimar el valor agregado teórico, y por ende la evasión.

Por otra parte, el estudio también destaca que en la construcción de las Cuentas Nacionales se concilian datos provenientes de diversas fuentes de información. Si con fuentes independientes de información (Vg. encuestas de precios o de consumo) se logra captar las cantidades efectivamente transadas y sus precios, es posible que las subestimaciones o sobreestimaciones no sean tales. Lamentablemente, la falta de criterios claramente establecidos en el trabajo de los sectorialistas, impide evaluar esta conjetura.

Otra limitación de este método es que las estimaciones suelen estar disponibles con un desfase de más o menos un año y, en general, permite mediciones en forma agregada. Por lo tanto, no es una herramienta muy útil para tomar decisiones respecto a la asignación de recursos de la AT o para evaluar la marcha de programas de fiscalización.

A lo anterior se agrega que las cifras más recientes de CN suelen tener el carácter de provisionales y son ajustadas cada cierto tiempo. Este aspecto cobra relevancia porque la tasa de evasión estimada resulta bastante sensible a las revisiones de cifras que lleva a cabo el Banco Central.

Con todo, se considera que los estudios de evasión que usan el método del Potencial Teórico son útiles para determinar órdenes de magnitud de la evasión y su evolución, aún cuando no es posible evaluar cuan confiables son.

3. Método de encuestas de presupuesto

Es probable que muchas administraciones tributarias utilicen el método del potencial teórico de una manera más informal, usando otras fuentes de información distintas a las cuentas nacionales. Por ejemplo, se puede recurrir a estadísticas de producción agrícola y de precios de productos agrícolas para intentar una medición de la evasión en dicho sector; también suele haber disponibilidad de información sobre producción y consumo de combustibles, lo que permite estimar incumplimiento en los impuestos que afectan a estos productos; etc.

Otra forma de estimar la recaudación potencial de los impuestos es por medio de encuestas de presupuestos familiares u otras similares. Por ejemplo, Engel, Galetovic y Raddatz [1998a] desarrollan una estimación del incumplimiento en los impuestos personales a la renta en Chile, considerando como base teórica del impuesto, los ingresos declarados en la Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN) del año 1996.

La estimación se realiza primero calculando el impuesto que debería haber pagado cada individuo encuestado con la escala de tasas correspondientes según sus rentas anualizadas. En seguida, se agrupa la recaudación calculada en percentiles de ingreso y se la compara con la recaudación efectiva declarada ante el Servicio de Impuestos Internos a nivel de esos mismos percentiles de ingreso. La comparación se

realiza 'pareando' grupos de individuos y no a nivel de cada uno de ellos, porque no se dispone de la información suficiente para hacerlo⁶⁸.

El método entrega como resultado una tasa de evasión agregada en los impuestos personales a la renta de 57%. El resultado por deciles de ingresos, da cuenta de una tasa de evasión creciente con el nivel de renta, es decir, aquellos contribuyentes que enfrentan tasas marginales mayores subdeclaran un mayor porcentaje de sus ingresos.

La principal limitación de este método se refiere a la confiabilidad de las respuestas de los encuestados. En el caso de los empresarios, frente a la pregunta de cuál es su ingreso mensual, no es claro si la respuesta se refiere al ingreso antes o después de impuesto, o si se trata de las utilidades devengadas o sólo de los retiros⁶⁹. Por lo demás, a diferencia de los trabajadores dependientes, muchos empresarios pueden no tener una idea exacta de cuál es su renta mensual.

Otra experiencia de aplicación de este método ha sido llevada a cabo recientemente por el Servicio de Impuestos Internos de Chile, esta vez, utilizando la última Encuesta de Presupuestos Familiares (EPF), realizada por el Instituto Nacional de Estadísticas entre julio de 1997 y junio de 1998. El objetivo es medir la evasión de IVA por subdeclaración de las ventas al consumidor final. Las ventas al consumidor final es uno de los puntos vulnerables del IVA, puesto que en esta última etapa de la cadena de comercialización no existe contraposición de intereses entre comprador y vendedor. Por ello, es de interés para la AT conocer cuánto se deja de recaudar a causa de esta figura de evasión.

La EPF encuestó a cerca de ocho mil hogares del Gran Santiago, durante un período de doce meses, solicitando el registro de todo el consumo de bienes y servicios durante dicho período. En primer lugar, se estimó el consumo anual afecto a IVA para esta muestra de hogares. En segundo lugar, se expandió este resultado al universo nacional de hogares. Dado que la encuesta se realizó en una zona geográfica determinada, se supuso que los patrones de consumo de las familias son similares en el resto del país, debiendo recurrir eso sí a datos de la encuesta CASEN referidos a los ingresos de los hogares por región, con el objeto de ponderar estas diferencias al momento de la expansión. Posteriormente, se estimó el IVA teórico asociado al consumo afecto, el cual se comparó con los débitos efectivos declarados por los contribuyentes. El resultado es una subdeclaración del 25% de las ventas al consumidor final.

4. Método muestral de auditorías

La forma más directa de obtener estimaciones del incumplimiento de un determinado impuesto es a través de auditorías a una muestra de contribuyentes. La calidad de los resultados de este método depende de la profundidad y conocimiento con que se practiquen las auditorías, ya que ellas sólo permiten descubrir una parte de la evasión total. El porcentaje de incumplimiento detectado en las auditorías dependerá, entre otros factores, de la experiencia de los fiscalizadores que las lleven a cabo. También es importante la representatividad de la muestra. La principal ventaja de este enfoque es que realizado apropiadamente permite aplicar todo el arsenal de técnicas estadísticas para definir niveles de confianza y precisión para los resultados, clasificar los mismos por categorías, validar hipótesis, etc. Desafortunadamente, las estadísticas de resultados de auditorías disponibles en los departamentos de fiscalización por lo general no son útiles para estimar la evasión, pues tienen un sesgo de selección difícil de corregir (se auditan aquellos contribuyentes que se estima tienen una mayor posibilidad de evasión). En consecuencia, estimar anualmente la evasión a través de este método sería costoso, pues implicaría realizar auditorías a una muestra de contribuyentes especialmente diseñada.

⁶⁸ La identidad de las personas encuestadas por la CASEN que permitiría comparar impuesto por individuo, no está disponible.

⁶⁹ En Chile, el impuesto personal a la renta se aplica sobre los retiros de utilidades.

El TCMP de Estados Unidos

El ejemplo más difundido de aplicación de este método es el Taxpayer Compliance Measurement Program (TCMP), del Internal Revenue Service (IRS) de los Estados Unidos. Este programa contempla la realización de auditorías exhaustivas a una muestra aleatoria de aproximadamente 50.000 contribuyentes, y ha sido desarrollado periódicamente para medir la evasión tanto en grupos familiares como en pequeñas empresas. El muestreo además es estratificado, con el objeto de obtener resultados más confiables en aquellos grupos que a priori se sabe que son más evasores. Las últimas estimaciones disponibles señalan que la tasa de incumplimiento del impuesto a la renta bordea el 17%.

El TCMP ha sido utilizado no sólo para medir evasión, sino también para desarrollar métodos de selección de contribuyentes a auditar. En los años 60, a partir de los datos del TCMP, el IRS comenzó a desarrollar funciones discriminantes para seleccionar a aquellos individuos con una mayor probabilidad de incumplimiento, logrando resultados espectaculares en la efectividad del proceso de fiscalización. El porcentaje de auditorías que no produjeron cambios disminuyó de 43% en 1968 a 11% en 1990 y el rendimiento de cada auditoría aumentó de 700 dólares en 1963, expresados en moneda de 1982, a 4.400 dólares de igual valor en 1990 (véase Nelson y Hunter, 1996).

Por cierto, el método de muestreo tiene algunas desventajas. Feinstein (1999) menciona las siguientes:

- La más importante, es el costo que involucra llevar a cabo un programa de este tipo. En general, estas auditorías son más costosas que las fiscalizaciones ordinarias. La razón es que las fiscalizaciones ordinarias suelen concentrarse en aspectos específicos de la legislación, mientras que las destinadas a medir incumplimiento deben ser exhaustivas y aleatorias, y por tanto más largas y con menor rendimiento. Según datos de mediados de los 90, el rendimiento de una auditoría ordinaria fue de 5.500 dólares, mientras que el de una auditoría del TCMP fue de sólo 300 dólares.
- Las auditorías aleatorias no son bien vistas por los contribuyentes, quienes sienten que deben perder demasiado tiempo en estas actividades que ni siquiera están motivadas por sospecha de fraude. De hecho, el disgusto de los contribuyentes, junto con el alto costo del TCMP, ha llevado al Congreso estadounidense a rechazar en los últimos años la asignación de fondos para este programa.
- Por último, este tipo de auditorías tampoco son muy populares entre los directivos e inspectores de la AT, quienes sienten que su labor es medida en función del rendimiento directo de la fiscalización, y por lo tanto no desean gastar los recursos escasos en auditorías aleatorias.

El Método del Punto Fijo

El método de Punto Fijo empleado comúnmente para fiscalizar o presumir obligaciones de pago para el contribuyente⁷⁰, consiste en la visita de un fiscalizador a una empresa, el que permaneciendo durante toda la jornada comercial asegura que se observe perfecto cumplimiento tributario. Este método también puede ser usado para medir subdeclaración de ventas, en base al siguiente principio: una empresa contribuyente sometida al control de un fiscalizador en terreno, se verá en la obligación de emitir boletas por la totalidad de sus ventas, llevándolas además al registro contable que corresponda y declarándolas más tarde en el formulario de IVA. Luego, para obtener una medida de evasión, lo que se hace es comparar las ventas registradas durante el período de control con las ventas registradas en períodos anteriores en condiciones similares.

En la práctica, el método supone la visita de un fiscalizador a una empresa -sin aviso previo- dando a conocer la realización de un control tributario 'normal' y permaneciendo durante toda la jornada comercial diaria. No obstante, el verdadero objetivo que se persigue con este método es que la presencia del fiscalizador obligue a emitir todas las boletas por las ventas finales y que se traspase fidedignamente

⁷⁰ En Chile, a diferencia de lo que acontece en otros países, el método de punto fijo no constituye un mecanismo respaldado por la legislación para presumir obligación de pago y por tanto es usado sólo como informe preliminar para decidir una fiscalización en mayor profundidad.

la información de ventas desde el talonario de boletas hacia el libro de ventas. Este método fue aplicado en Chile a finales de 1996 y mediados de 1997, considerando una muestra de alrededor de 300 empresas extraídas del universo de contribuyentes de IVA que emiten boletas de venta. Fiscalizadores del SII aplicaron un día de ‘punto fijo’ en cada empresa, extrayendo además la información de ventas diarias para semanas y meses anteriores al día de aplicación.

La comparación entre el día de control y días anteriores ‘similares’ en la práctica impuso algunas dificultades, al observarse una fuerte variabilidad en los datos de ventas. Este problema fue abordado en el procesamiento estadístico de los datos desarrollado por Engel, Galetovic y Raddatz [1998b] para tratar de subsanar estas dificultades y obtener medidas adecuadas de evasión.

Los resultados indican que los contribuyentes omiten de sus registros tributarios el 24,6% de las ventas al consumidor final, con una desviación estándar de 4,8%. Bajo el supuesto de que estas cifras son consistentes con las estimaciones del potencial teórico, se concluye que un 60% de la evasión de IVA se lleva a cabo por la subdeclaración de ventas finales.

¿Cómo Usar los Resultados de las Auditorías Ordinarias para Medir Evasión?

La aplicación de un programa como el TCMF es poco factible para las AT de países en desarrollo, debido a los altos costos que involucra una actividad como ésta, comparado con los escasos recursos de que se dispone. Un método como el de Punto Fijo es más factible de realizar desde este punto de vista. Ahora bien, si se desea obtener estimaciones de evasión confiables por sector económico, ubicación geográfica u otra variable de segmentación relevante, el tamaño de la muestra será considerablemente mayor, y por ende, también lo será el costo del programa.

El problema de usar estadísticas de las auditorías ordinarias para inferir la evasión del universo de contribuyentes se puede ilustrar con el siguiente ejemplo: De las auditorías efectuadas por el departamento de fiscalización se detecta que los contribuyentes subdeclararon en promedio el 40% de sus ingresos, y por lo tanto, debieron haber declarado ingresos por 1000 en vez de 600. No es posible inferir de estos resultados que el resto de los contribuyentes, no auditados, evada también el 40% de sus ingresos, pues si la planificación de las auditorías fue la adecuada, se debió elegir a los contribuyentes con una mayor probabilidad de ser evasores. En ese caso, la tasa de evasión de los restantes contribuyentes es desconocida e inferior al 40%. Sin embargo, lo que sí se puede afirmar con un mayor grado de certeza es que si del universo de contribuyentes tomamos a un grupo de similares características al grupo auditado -en términos de actividad económica, tamaño, ubicación geográfica, etc.- entonces ese grupo debiera declarar ingresos en torno a 1000. Si por el contrario, los ingresos declarados fueron 800, podemos estimar la evasión en una cifra cercana al 20%.

En este último procedimiento, lo que hacemos es utilizar los resultados de la auditoría para predecir el comportamiento tributario de un contribuyente que no evade, para posteriormente aplicar dicho patrón de comportamiento al universo de contribuyentes de similares características. De esta forma, el problema del sesgo de selección se minimiza.

Otro inconveniente de usar la información de las auditorías ordinarias es que éstas no son exhaustivas. En el ejemplo anterior, es muy probable que la verdadera evasión del grupo auditado sea mayor que 40%. Aún cuando la auditoría fuese exhaustiva, el inspector no logrará detectar el 100% de la evasión. Esto es particularmente importante en el caso del IVA: Si un contribuyente vende su mercadería sin comprobante, es muy difícil detectarlo en una auditoría. El control de inventarios no siempre da buenos resultados, menos aún cuando el comerciante vende muchos productos.

Una forma de independizar la estimación del nivel de intensidad de las distintas auditorías es midiendo el incumplimiento de los contribuyentes fiscalizados como la diferencia en los montos declarados antes y después de la auditoría, en vez de medirlo por los montos detectados en ella. En efecto, existe evidencia empírica de que el comportamiento tributario de los contribuyentes mejora después de las acciones de fiscalización, tal vez por un aumento de la probabilidad de detección del fraude percibida por los individuos.

Por ejemplo, Blumenthal, Christian y Slemrod (1998) realizaron un experimento controlado, que consistió en el envío de una carta a un grupo aleatorio en el cual se advertía que sus próximas declaraciones de impuesto a la renta podrían ser examinadas en detalle. Luego, compararon las variaciones en las rentas declaradas de un año respecto al anterior de este grupo en relación con las variaciones de las rentas declaradas por una muestra de control que no recibieron esa carta.

Los resultados muestran que el efecto de la carta fue un incremento en los ingresos declarados por los contribuyentes de ingresos bajos y medios, sobre todo en aquéllos con mayores oportunidades para evadir. Ciertamente, las respuestas individuales a una acción de fiscalización pueden ser variadas, incluso algunos contribuyentes reaccionan declarando menos que lo que declaraban antes de la fiscalización. Por lo tanto, estos incrementos agregados dan cuenta de sólo una parte de la evasión.

La construcción de indicadores de evasión a partir de la aplicación de los conceptos antes expuestos es un campo interesante de explorar. La principal ventaja de tales indicadores es que al utilizar información que es recopilada a diario por la AT se obtendrían resultados en forma rápida y oportuna, transformándose en herramientas útiles para la planificación y evaluación de las actividades de fiscalización.

5. Método de conciliación de la información tributaria

En ocasiones, la propia información recibida por la AT, de diferentes fuentes, permite estimar algunas formas de incumplimiento tributario, a través de una conciliación de estos datos. El uso de información exclusivamente tributaria tiene además la ventaja de permitir estimaciones oportunas, sin los desfases de uno o dos años típicos de los métodos del potencial teórico, lo que lo convierte en un indicador útil para definir estrategias de fiscalización tal como se señaló en la sección anterior.

El Servicio de Impuestos Internos de Chile desarrolló un método de este tipo para medir la evasión del IVA por medio de facturas falsas, el cual se describe brevemente a continuación.

En toda transacción intermedia, entendiendo por tal aquella que ocurre entre dos contribuyentes de IVA, el vendedor retiene el impuesto al comprador, el cual se determina como la tasa del impuesto aplicada sobre el valor de la transacción. Esta cantidad constituye al mismo tiempo un débito fiscal para el vendedor y un crédito fiscal para el comprador. Una situación equivalente ocurre en el caso de las importaciones, en donde el IVA recaudado por la Aduana es al mismo tiempo un crédito fiscal para el comprador. Llamando CR a los créditos de IVA, II al IVA importaciones y DTI a los débitos de IVA por transacciones intermedias, entonces en términos agregados se debiera verificar la siguiente igualdad:

$$CR = II + DTI \quad (1)$$

Si los créditos de IVA son superiores al término de la derecha, estaríamos en presencia de evasión por facturas falsas. Cabe señalar que en este contexto el término 'factura falsa' hace referencia a cualquier abultamiento de los créditos de IVA sin la correspondiente contraparte en los débitos. El monto de la evasión correspondería simplemente a la diferencia entre ambos términos de la ecuación. Un indicador útil para evaluar la evolución de la evasión estaría dado por la razón entre ambos términos de la ecuación, es decir:

$$\text{Indicador} = CR / (DTI + II) \quad (2)$$

Al igual que en otros países que aplican el IVA, la normativa chilena admite dos tipos de comprobantes de ventas: la factura y la boleta de venta. El primero se usa en las transacciones intermedias y es el que permite respaldar el crédito de IVA. El segundo, es el que se utiliza en las ventas

a un consumidor final o a entidades que no son contribuyentes de IVA. La declaración por separado de los débitos de IVA provenientes de cada uno de estos dos documentos permite aproximar el valor de DTI por los montos declarados de IVA con factura, sujetos a una serie de ajustes orientados principalmente a excluir las ventas a contribuyentes exentos, quienes normalmente solicitan factura a pesar de no tener derecho a crédito. Por su parte, los créditos de IVA se declaran separadamente en el formulario mensual, mientras que el IVA importaciones se puede obtener de la contabilidad nacional. De esta forma se han estimado las ecuaciones (1) y (2) para el período 1990-98, llegando a los resultados que se muestran en las tablas siguientes.

En el Cuadro 23 se presentan los resultados de las estimaciones realizadas para la serie 1990-1998. Los resultados indican que en el año 1998 la evasión por facturas falsas alcanzó a \$ 318 mil millones (aproximadamente US\$ 560 millones). Al analizar el indicador, se observa que este tipo de evasión se redujo de manera importante respecto de principios de los noventa, al igual que ha ocurrido con la evasión global de IVA, según muestran las estimaciones disponibles.

Asimismo, suponiendo que estos resultados son consistentes con los obtenidos por el método de CN, se tiene que la evasión por facturas falsas alcanza en casi todos los períodos más del 20% de la evasión total, llegando a su mayor expresión en 1998, con un 38,3%. En el mismo cuadro se muestra el indicador propuesto junto a la tasa de evasión global del IVA, observándose bastante consistencia en las variaciones de ambos datos.

CUADRO 23
EVASIÓN POR FACTURAS FALSAS VS EVASIÓN TOTAL DE IVA MÉTODO DE CN

(Miles de millones de pesos de enero de 2000)

Años	Ev. Fact. Falsas (a)	Ev. Total IVA Método CN (b)	(a)/(b)	Indicador Fact. Falsas	Tasa evasión IVA Método CN
1990	294,8	1 579,0	18,7%	1 052	29,6%
1991	238,3	1 276,7	18,7%	1 038	26,8%
1992	168,4	1 061,8	15,9%	1 026	22,9%
1993	241,0	794,9	30,3%	1 034	18,3%
1994	223,2	798,9	27,9%	1 030	19,6%
1995	172,0	827,3	20,8%	1 021	20,3%
1996	132,4	802,1	16,5%	1 015	20,0%
1997	245,6	722,0	34,0%	1 027	19,7%
1998	317,5	828,6	38,3%	1 034	22,0%

Fuente: Subdirección de Estudios del SII.

6. La evasión según la percepción de los contribuyentes

Cuando se quiere conocer con algún grado de certeza el nivel de evasión tributaria de un país es útil aproximarse al tema por diversos caminos, de tal forma de complementar y corroborar los resultados obtenidos con las metodologías estándares. Un camino alternativo sencillo es preguntar a los propios contribuyentes cuál creen ellos que es la magnitud de la evasión tributaria. En la medida en que se pregunta por la evasión de los demás y no por la propia, los encuestados no ocultarán sus percepciones. Por cierto, la opinión de los contribuyentes puede estar contaminada por las estimaciones de evasión que realiza la AT, si es que éstas tienen amplia difusión.

A continuación en el Cuadro 24 se muestra el grado de percepción del cumplimiento tributario en cada país por parte del empresariado. Este índice forma parte de una serie de indicadores empleados internacionalmente para medir la competitividad de las economías del mundo. Los encuestados debían responder la pregunta, ¿Es usual en su país la evasión?, según los resultados publicados en el World Competitive Yearbook para el año 1998 Singapur encabezaría el país con la menor percepción. Asimismo, los países latinoamericanos, salvo Chile, se encuentran en la mitad inferior del cuadro.

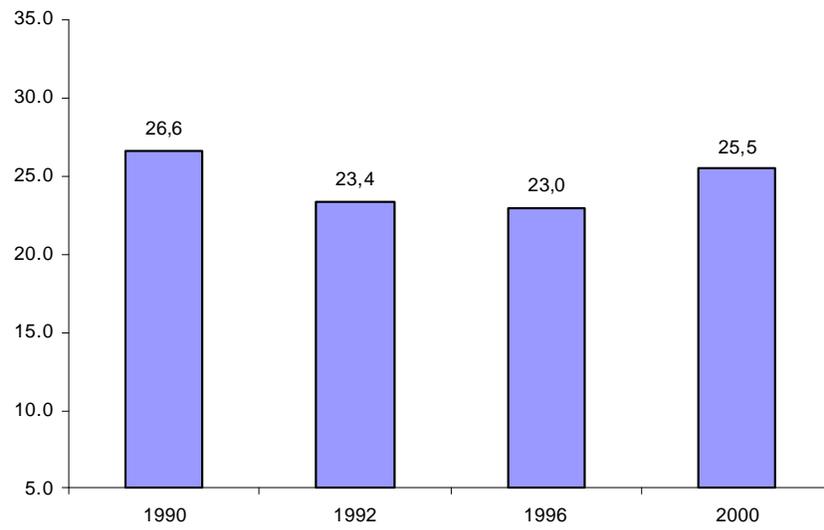
CUADRO 24
NIVEL DE CUMPLIMIENTO TRIBUTARIO EN RELACIÓN A OTROS PAÍSES
RANKING DE COMPETITIVIDAD – 1998

País	Lugar	Indice (0 - 10)	País	Lugar	Indice (0 - 10)
Singapur	1	8,18	Islandia	25	4,19
Hong Kong	2	7,68	Tailandia	26	3,77
Nueva Zelanda	3	7,18	China	27	3,56
Finlandia	4	7,02	Polonia	28	3,23
Chile	5	7,00	Corea	29	3,06
Suiza	6	6,00	Hungría	30	3,06
Canadá	7	6,64	Eslovenia	31	2,94
Luxemburgo	8	6,57	Portugal	32	2,92
Estados Unidos	9	6,22	Indonesia	33	2,70
Japón	10	6,15	Italia	34	2,67
Reino Unido	11	6,03	Rep. Checa	35	2,54
Malasia	12	5,94	Sudáfrica	36	2,53
Noruega	13	5,67	Brasil	37	2,52
Holanda	14	5,67	México	38	2,50
Austria	15	5,47	India	39	2,50
Francia	16	5,44	Bélgica	40	2,45
Dinamarca	17	5,43	Turquía	41	2,44
España	18	5,09	Filipinas	42	2,39
Israel	19	4,96	Grecia	43	2,09
Irlanda	20	4,84	Rep. Bol. de Venezuela	44	2,04
Australia	21	4,76	Argentina	45	2,02
Alemania	22	4,66	Colombia	46	1,85
Taiwán	23	4,56	Rusia	47	0,66
Suecia	24	4,40			

Fuente: World Competitive Yearbook [1999].

El Servicio de Impuestos Internos de Chile por su parte ha llevado a cabo, por intermedio de la empresa Adimark, una serie de estudios de imagen corporativa. Estos se han realizado en los años 1990, 1992, 1996 y 2000 a través de una encuesta aplicada sobre muestras de 300 contribuyentes, en cada oportunidad. Entre otros resultados, uno de los principales dice relación con la opinión de los entrevistados con respecto al nivel de evasión tributaria en Chile. Como se muestra en el Gráfico 2 en 1990 la creencia de los entrevistados sobre el porcentaje total de impuestos evadidos era en promedio de un 26,6%, en 1992 este porcentaje se redujo a 23,4%. En 1996 la creencia de evasión de los contribuyentes se mantuvo relativamente alineada con la de 1992 alcanzando un 23,0%, mientras que el último estudio realizado el año 2000 asciende a 25,5%. Cabe destacar en este punto, que los estudios de evasión basados en las Cuentas Nacionales fueron divulgados por el SII recién a partir de 1993, por lo que al menos las creencias de contribuyentes en 1990 y en 1992 no deberían estar influenciadas por éstos. Llama la atención que el orden de magnitud de la tasa de evasión percibida por los contribuyentes es muy similar al de la tasa estimada por el método del potencial teórico.

GRÁFICO 2
EVASIÓN PERCIBIDA POR LOS CONTRIBUYENTES
SEGÚN ENCUESTA ADIMARK



Fuente: Elaboración propia.

IX. Recomendaciones para la organización de una Oficina de Estimaciones Tributarias

Las recomendaciones que se listan en este capítulo, no pretenden abarcar las cuestiones que son comunes a la organización de cualquier oficina de una entidad pública o empresa privada, sino que se centran en los asuntos que incumben, exclusivamente, a una oficina cuya responsabilidad son los ingresos tributarios.

Esas recomendaciones, orientadas a la mejora de la organización y el desempeño de una OET, pueden agruparse en los cuatro siguientes puntos:

1. Recursos humanos

El recurso por excelencia. Mucho puede hacerse si hay personal capacitado y, más importante aún, con actitud proactiva. Se destacan, en este punto, tres sugerencias:

i) Capacitar al personal sobre los aspectos conceptuales relativos a los Ingresos Tributarios.

ii) El personal debe conocer la legislación tributaria y las normas de liquidación e ingreso. Es muy recomendable que, además, la oficina cuente con un experto en legislación.

iii) Es imprescindible que el personal del área permanezca un tiempo prolongado cumpliendo estas tareas, debido al conocimiento sumamente específico que se requiere para llevar a cabo las mismas, conocimiento que, en buena medida, se origina en el manejo de la información sobre los factores determinantes y el sistema de recaudación de los tributos.

2. Recursos técnicos

No es necesario abundar aquí en recomendaciones sobre este punto, pues están hoy en día muy divulgados y a costos sumamente accesibles, los instrumentos necesarios para mejorar el desempeño de una OET.

A modo de síntesis, digamos que todo el personal debe contar con el equipamiento informático - hardware y software - que le permita desarrollar convenientemente sus tareas y que tiene que estar conectado con las bases de datos de la oficina y poder acceder a la mayor cantidad posible de fuentes de información.

3. Información

i) Tarea fundamental: obtener información de manera habitual sobre los componentes del sistema de recaudación de los tributos. Es imprescindible establecer rutinas de provisión de información por parte de las oficinas pertinentes sobre variables como:

- Los pagos no bancarios,
- Las imputaciones en las cuentas de recaudación originadas en razones administrativas, tales como correcciones de errores, transferencias entre cuentas, devoluciones a contribuyentes, etc.
- Los saldos a favor de los contribuyentes.
- Los ingresos por regímenes de facilidades de pago.

ii) Construir las bases de datos en las que se reúna toda la información pertinente sobre:

- la recaudación por impuesto y dentro de cada uno de éstos,
- la recaudación por cada concepto: saldos de declaraciones juradas, anticipos, pagos en aduana, retenciones, etc.
- los factores determinantes de los tributos, en particular de las normas de liquidación e ingreso y de los factores diversos.
- las variables económicas relacionadas, en particular, con el valor de la materia gravada.

iii) A partir de las bases de datos y de información no incluida en ellas, construir planillas que desarrollen en su totalidad el sistema de recaudación de cada tributo, mostrando los valores de cada uno de sus componentes.

iv) Elaborar una base de datos de la legislación tributaria, en la que se incluyan las modificaciones a las normas tributarias que afecten a la recaudación de impuestos.

v) Elaborar y mantener actualizados los diagramas de flujo, que muestran las interconexiones entre las planillas de cálculo de cada impuesto.

vi) Realizar un seguimiento permanente y detallado de los datos de recaudación, con el objeto de detectar cualquier tipo de anomalía, que genere diferencias con los valores esperados en los recursos, y averiguar su origen.

4. Desarrollo de métodos de análisis y proyección

i) El primer paso es la definición de los métodos a utilizar en cada impuesto y en sus respectivos conceptos de pago. Esta definición se hará en función de las características de cada tributo o concepto y de la información disponible.

ii) Luego, se deben confeccionar las planillas de cálculo, en las que se trasuntan las definiciones realizadas en el punto anterior.

iii) El diseño de informes regulares, en particular, sobre la evolución de la recaudación (mensuales, trimestrales, etc.), es altamente recomendable, pues genera la necesidad de desarrollar métodos de análisis que, a su vez, permiten conocer más a fondo los componentes de la recaudación, inducen la búsqueda de la información necesaria y aportan información para realizar proyecciones.

Comentario final

Para terminar, debemos remarcar que todas las recomendaciones efectuadas son consecuentes con los conceptos y métodos que se han desarrollado a lo largo de este manual. También, se debe resaltar que todo lo expuesto es perfectamente factible de ser puesto en práctica en una OET y que, de hecho, se origina en una experiencia de trabajo real. Sólo se requiere constancia, pues es, necesariamente, una tarea de largo plazo, en la que todos los días se obtiene información adicional o se aprende algo sobre la recaudación de impuestos.

Los métodos de trabajo contenidos en los sucesivos capítulos de esta publicación fueron desarrollados en su forma más amplia. Puede decirse, por ello, que son una versión de máxima, aunque pueden ser utilizados en versiones más reducidas, cuando no se disponga de toda la información pertinente. Lo importante es que ahora conocemos la totalidad de la materia y, por lo tanto, sabemos lo que podemos hacer con lo que tenemos y estamos en condiciones de ir en busca de lo que nos falta.

Lo que, en cualquier caso, se puede asegurar es que estos conceptos y métodos sirven para organizar y mejorar las tareas de una OET. Lo que resta, entonces, es empezar, sin temor por la magnitud de la tarea. Quien quiera mejorar su trabajo con las estimaciones tributarias tiene, ahora, los elementos para hacerlo.

Bibliografía

- ADIMARC (2000) "Imagen del Servicio de Impuestos Internos". Estudio de opinión, Servicio de Impuestos Internos.
- Armstrong, J. Scott (ed.) (2001) Principles of forecasting. A handbook for researchers and practitioners. Norwell, MA. Kluwer Academic Publishers.
- Artana, Daniel. Gasto Tributario. Concepto y aspectos metodológicos para su estimación. Documento de trabajo Nro. 87. FIEL. Buenos Aires. Diciembre de 2005.
- Auerbach, Alan (1999) On the performance and use of government revenue forecasts. Berkeley Program in Law & Economics, Working Paper Series. Paper 2. University of California. Julio.
- ____(1995) Tax projections and the budget: lessons from de 1980s. National Bureau of Economic Research, Working Paper N° 5009. February.
- Barra, P. y Jorrat, M. (2002) Medición del Gasto Tributario en Chile. Noviembre.
- ____(1999)] "Estimación de la Evasión Tributaria en Chile". Mimeo, Subdirección de Estudios, Servicio de Impuestos Internos.
- 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.
- Berger, Gastón. La actitud prospectiva. Revista de la Universidad de Guadalajara Nro. 26. México. Originalmente publicado en francés en Revue Prospective, núm. 1, 1958.
- Blake, Daniel R. Forecasting: limits and assumptions. California State University. Northridge.
- Blumenthal, M.; Christian, C. y Slemrod, J. (1998) "The Determinants of Income Tax Compliance: Evidence from a Controlled Experiment in Minnesota". *NBER Working Paper Series*, working paper 6.575.

- Cárdenas Rodríguez, Oscar Javier; Ventosa-Santaulària, Daniel; Gómez, Manuel (2008) Elasticidad ingreso de los impuestos federales en México. Efectos en la recaudación federal participable. El trimestre económico N°. 298, pág. 519.
- CEPAL (1998) El Pacto Fiscal. Fortalezas, debilidades y desafíos. Santiago de Chile.
- Clements, M.P and Hendry, D.F. (2005) Companion to economic forecasting. Oxford University. Basil Blackwell.
- Conde Bonfil, Carola. La educación de adultos vista como una política pública. Documentos de Investigación. El Colegio Mexiquense. México.
- Craig, Jon and Allan, William. IMF. Fiscal transparency, tax expenditures and budget processes: an international perspective. Presentado en el XIV Seminario Regional de Política Fiscal de la CEPAL, Santiago de Chile, enero de 2002.
- Danninger, Stephan (2005) Revenue forecasts as performance targets. IMF Working Paper WP/05/14. January. Available at SSRN: <http://ssrn.com/abstract=874235>.
- Danninger, Stephan; Cangiano, Marco y Kyobe, Annete (2005) The political economy of revenue-forecasting experience from low- income countries. IMF Working Paper WP/05/2. January.
- Davis, Ged. Creando escenarios para el futuro. Revista de la Universidad de Guadalajara Nro. 26. México.
- De Masi, Paula R.. The difficult art of economic forecasting. Research Department of IMF.
- Dirección Nacional de Investigaciones y Análisis Fiscal. Ministerio de Economía y Producción de la República Argentina. Estimación de los Gastos Tributarios en la República Argentina. Años 2007 - 2009.
- Dirección Nacional de Investigaciones y Análisis, Ministerio de Economía y Producción de la República Argentina. Informe sobre la Recaudación Tributaria, números diversos. Disponible en <http://www.mecon.gov.ar/sip/basehome/dir1.htm>.
- Echarri, José Miguel. Ponencia presentada en la Primera Conferencia Española de Prospectiva, llevada a cabo en la Universidad de Alicante, el 19 de diciembre de 2002. La versión completa puede ser consultada en: www.dste.ua.es/prospectiva/Ponencias/ponencia%20jmEcharri.doc.
- Engel, E.; Galetovic, A. Y Raddatz (1998a) "Reforma Tributaria y Distribución del Ingreso en Chile". Mimeo, Servicio de Impuestos Internos.
- _____(1998b) "Estimación de la Evasión del IVA Mediante el Método del Punto Fijo". Mimeo, Servicio de Impuestos Internos.
- Executive Office of the President of the United States. Budget of the United States Government. Fiscal year 2006.
- Feinstein, J. (1999) "Approaches for Estimating Noncompliance: Examples from Federal Taxation in the United States". *The Economic Journal* 109, pp. 360-369. Malden-USA.
- Fondo Monetario Internacional. Manual de Transparencia Fiscal. Washington D. C., EE.UU.
- García Ferrer, Antonio (2003), Una visión general de la predicción económica. Universidad Autónoma de Madrid. Febrero. Disponible en <http://www.ugr.es/~focana/peef.htm>.
- Golosov, Mikhail and King, John (2002). Tax revenue forecasts in IMF- supported programs. IMF Working Paper WP/02/236. December.
- Gómez Sabaini, Juan Carlos (1998) 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. Disponible en www.estimacionestributarias.com.
- González Cano, H y Simonit, S. (1999) Estimación de los Gastos Tributarios en los sectores sociales. Secretaría de Programación Económica y Regional. Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos. Rep. Argentina, octubre.
- Greenspan, Alan (2005) Reflections on central banking. At a symposium sponsored by the Federal Reserve Bank of Kansas City, Jackson Hole, Wyoming. August 26. Disponible en <http://www.federalreserve.gov/Boarddocs/Speeches/2005/20050826/default.htm>.
- Hendry, David and Ericsson, Neil (2003) Understanding economic forecasts. The MIT press.
- Instituto de Prospectiva Estratégica. <http://www.prospecti.es/ipeframe.htm>.
- Jenkins, G; Chun-Yan Kuo y Shukla G. (2000) Tax analysis and revenue forecasting. Issues and Techniques. Harvard Institute for International Development. Harvard University. June.
- Joint Committee on Taxation (2005) Estimates of Federal Tax Expenditures for Fiscal Years 2005-2009. (JCS-1-05) January 12, Washington D. C. USA.

- Jorratt, M. y Serra, P. (2000) "Estimación de la Evasión en el Impuesto a las Empresas en Chile". Documentos de Trabajo N° 72, Centro de Economía Aplicada, Departamento de Ingeniería Industrial, Universidad de Chile.
- Kyobe, Annete and Danninger, Stephan (2005) Revenue forecasting - How is it done? Results from a survey of low income countries. IMF Working Paper WP/05/24. February.
- Lakshman Achuthan, Anirvan Banerji (2004) Beating the business cycle.
- Martín, Fernando (2005) El método directo de proyección de los ingresos tributarios. Un modelo para su aplicación. Revista de la Asociación Internacional de Presupuesto Público (ASIP) Nro 57. Marzo-abril. Buenos Aires, Argentina. Disponible en español y en inglés en www.asip.org.ar y en español en www.estimacionestributarias.com.
- _____(2002) Los factores determinantes de la recaudación tributaria. Revista del XVI Seminario Nacional de la ASAP. San Luis. Octubre. Disponible en www.estimacionestributarias.com.
- _____(2001), Elementos para un mejor análisis de la recaudación tributaria. Revista de la ASAP Nro. 37, noviembre. Buenos Aires, Argentina. Disponible en www.estimacionestributarias.com.
- Medina Vásquez, Javier y Ortegón, Edgar (2006) Manual de prospectiva y decisión estratégica: bases teóricas e instrumentos para América Latina y el Caribe. Serie Manuales Nro. 51, CEPAL. Santiago de Chile, septiembre.
- Namvar, Bob (2000) Economic Forecasting. How pros predict the future. The Graziadio Business report. Winter. The Graziadio School of Business and Management.
- Nelson, M. y Hunter, W. (1996) "An IRS Production Function". *National Tax Journal* vol 49, pp 105-115
- OECD (2004) Best practice guidelines – off budget and tax expenditures. 25th annual meeting of Senior Budget Official. Madrid. España. 9-10 junio.
- ____Special Feature for the 2003 Edition of Revenue Statistics. Note by the Secretariat, Paris.
- ____(1996) Tax Expenditures. Recent experiences.
- Poole, William. Economic forecasts and monetary policy. Disponible en http://www.stlouisfed.org/news/speeches/speeches_poole.html#2001.
- Ramírez Plascencia, Jorge. Futuros diversos: corazón de la prospectiva. Revista de la Universidad de Guadalajara nro. 26. México.
- Rosen, Harvey. Public Finance. McGraw-Hill / Irwin.
- Schneider, F. Y Enste, D. (2000) "Shadow economies around the world: Size, causes and consequences". IMF Working Paper, WP/00/26.
- Schoemaker, Paul (1995) Scenario planning: a tool for strategic thinking. Sloan Management Review, winter.
- SII (2000) "Evasión por Facturas Falsas". Mimeo, Subdirección de Estudios, Servicio de Impuestos Internos.
- Silvani, C. y Brondolo, J. (1993) "Medición del Cumplimiento Tributario en el IVA y Análisis de sus Determinantes". Conferencia Técnica del CIAT.
- Steiner, R. Y Soto, C. (1998) "Evasión del Impuesto a la Renta en Colombia 1988-1995". Fedesarrollo.
- Surrey, Stanley (1973). Pathways to tax reform. (The concept of Tax Expenditure). Cambridge, USA.
- Tanzi, V. (2000) "Uses and Abuses of Estimates of the Underground Economy". *The Economic Journal* 109, pp. 338-347. Malden-USA.
- Tapia, Heriberto. Balance estructural del gobierno central de Chile. Serie Macroeconomía del Desarrollo, Nro. 25. División de Desarrollo Económico, CEPAL.

Anexos

Anexo I

El Saldo a Favor del Contribuyente (SFC)

La necesidad de introducir en el sistema de recaudación el saldo a favor del contribuyente que surge de la declaración jurada del período se aprecia cuando se comprueba que, a nivel agregado, $CI - CC$ no es igual a SI . Un ejemplo numérico ayuda a clarificar el punto.

	Total contribuyentes	Contrib. con SI	Contrib. con SFC
Concepto a Ingresar	100	75	25
Créditos Computables	40	10	30
	SI 65	SFC 5	

El origen de la cuestión es que los contribuyentes se dividen en dos grupos: los que tienen Saldo a Ingresar (SI) y los que tienen saldo a su favor (SFC). En el primer caso los Créditos Computables (CC) son menores al CI. En el segundo, son mayores. O sea que:

$$CI - CC = SI - SFC$$

El signo menos de SFC se emplea para respetar el resultado de la operación, ya que SFC tiene siempre valores positivos (5 en el ejemplo numérico, a pesar de que el resultado de la resta es -5). Si la información de la que se dispone corresponde sólo a CI y SI, se tendrá que la diferencia entre ambos será CC neto de los saldos a favor de los contribuyentes.

$$CI - SI = CC - SFC$$

Debe tenerse presente que SFC es el stock de saldos a favor del contribuyente que surge de la declaración jurada del período, no su variación, y que en CC se incluye el stock de SFC del período anterior, neto de los montos utilizados entre la anterior y la presente declaración.

Anexo II

La agregación de Conceptos a Ingresar de un mismo impuesto

Una cuestión que requiere una aclaración es la definición del Concepto a Ingresar total de un impuesto. El inconveniente que se presenta cuando se suman los CI de un mismo impuesto es el de las duplicaciones de Conceptos. Un ejemplo que habitualmente se verifica es aquél en el que en un mismo período de tiempo se deben abonar, por un lado, un impuesto determinado y, por otro, anticipos o retenciones a cuenta de otro impuesto determinado. La duplicación se produce porque el impuesto determinado está bruto de los anticipos o retenciones ya abonados, no siendo estrictamente necesario para que se produzca la duplicación que los montos de éstos últimos coincidan con los que serán ingresados en el período.

Ocurre, entonces, que cuando se suman los dos CI se agregan anticipos, retenciones y pagos a cuenta en exceso, lo que da lugar a que el CI agregado sea considerablemente superior al impuesto determinado en un período y que su monto no sea de utilidad para el análisis de la recaudación.

En términos algebraicos la cuestión se puede plantear de la siguiente manera:

$$CI_i = CC_i - SFC_i + SI_i$$

$$CI_j = CC_j - SFC_j + SI_j$$

Donde:

CC son los Créditos Computables contra el Concepto a Ingresar.

SFC es el saldo a favor del contribuyente que resulta de la declaración jurada del período y

SI es el saldo a ingresar.

El subíndice i representa los anticipos, retenciones y pagos a cuenta abonados en un impuesto y el subíndice j, el impuesto determinado de ese mismo tributo.

De la suma de ambos se obtiene:

$$CI_i + CI_j = \Sigma CI = CC_i - SFC_i + SI_i + CC_j - SFC_j + SI_j$$

Ahora bien, ocurre que:

$$CC_i = PC_i^{t-1} + OCC_i + SFC_i^{t-1}$$

Y

$$CC_j = SI_i^{t-1} + OCC_j + SFC_j^{t-1} - MU_j$$

Donde:

PC_i^{t-1} son los pagos a cuenta por los anticipos y retenciones, efectuados en el período anterior.

OCC_i son los (otros) créditos computables contra los anticipos y retenciones, excluido PC_i^{t-1} .

SI_i^{t-1} son los anticipos, retenciones y pagos a cuenta abonados en el período anterior.

OCC_j son los (otros) créditos computables contra el impuesto determinado, excluidos SI_i^{t-1} y $SFC_j^{t-1} - MU_j$; tales como los créditos por los regímenes de promoción económica.

$SFC_{i,j}^{t-1}$ son los saldos a favor del contribuyente del período anterior y

MU_j es la parte del saldo a favor del contribuyente del período anterior utilizado para pagar otros impuestos entre las declaraciones juradas de $t-1$ y t (en general, MU_i no existe).

Nos queda entonces:

$$\Sigma CI = PC_i^{t-1} + OCC_i + SFC_i^{t-1} - SFC_i^t + SI_i + SI_i^{t-1} + OCC_j + SFC_j^{t-1} - MU_j - SFC_j^t + SI_j$$

Reemplazando:

$$\begin{aligned} SFC_i^{t-1} - SFC_i^t &\text{ por } -VSFC_i \text{ y} \\ SFC_j^{t-1} - MU_j - SFC_j^t &\text{ por } -VSFC_j - MU_j \end{aligned}$$

Donde:

$VSFC$ es la variación de los saldos a favor del contribuyente definida como la diferencia entre el SFC que surge de la declaración jurada presente y el del período anterior, antes de cualquier utilización para el pago de otros impuestos.

Nos queda:

$$\Sigma CI = PC_i^{t-1} + OCC_i - VSFC_i + SI_i + SI_i^{t-1} + OCC_j - VSFC_j - MU_j + SI_j$$

En conclusión, a los fines de obtener un CI agregado sin duplicaciones se deben eliminar los pagos efectuados el período anterior. Nos queda una definición de CI del impuesto que suma los saldos a ingresar y los restantes créditos computables de todos los CI del impuesto y resta la variación neta de los saldos a favor del contribuyente:

$$\boxed{\Sigma CI = SI_i + OCC_i - VSFC_i + SI_i + OCC_j - VSFC_j - MU_j}$$

Anexo III

La equivalencia entre CC - SFC y CD - (VSFC + MU)

Con la finalidad de mostrar algunas variables que se encuentran implícitas en el esquema presentado reemplazaremos los conceptos CC y SFC por los de CD, VSFC y MU.

Partimos definiendo que:

$$\boxed{CC = CD + (SFC_{t-1} - MU)}$$

Donde:

CC son los créditos computables contra el concepto a ingresar.

CD son los créditos computables, excluido el SFC del período anterior ya neto del monto utilizado para el pago de otros impuestos.

SFC_{t-1} es el saldo a favor del contribuyente del período anterior, antes de cualquier utilización.

MU es la parte del saldo a favor del contribuyente del período anterior aplicado al pagode otros impuestos entre las declaraciones juradas de t-1 y t.

Por lo tanto, $(SFC_{t-1} - MU)$ es el saldo utilizable para el pago del saldo de la declaración jurada del período corriente.

Nos queda entonces que $CC - SFC$ es igual a:

$$CC - SFC = CD + SFC_{t-1} - MU - SFC$$

Y definiendo que $SFC_{t-1} - SFC = -VSFC$

Donde:

VSFC es la variación de los saldos a favor del contribuyente definida como la diferencia entre el SFC que surge de la declaración jurada presente y el del período anterior, antes de cualquier utilización.

Se concluye que:

$$\boxed{CC - SFC = CD - (VSFC + MU)}$$

Expresión que también puede presentarse como:

$$\boxed{CC - SFC = CD - VSFC - MU}$$

Anexo IV

La elasticidad de los ingresos tributarios

Los valores de la elasticidad de los ingresos tributarios son, a menudo, utilizados en las proyecciones de ingresos tributarios, tanto si son elaboradas con métodos econométricos, como si se realizan usando el método directo o empleando combinaciones de ambos.

En términos generales, la noción de elasticidad apunta a cuantificar la relación que existe entre los cambios que tienen lugar en dos variables. Se busca, en particular, establecer cuánto se modificará el valor de una variable cuando se altere el de la otra.

$$E = \frac{\text{variación porcentual de a}}{\text{variación porcentual de b}} \quad (1)$$

El concepto tiene implícita la idea que **a** depende **exclusivamente** de **b**. Por ejemplo, cuando se estima la elasticidad precio de las cantidades vendidas de un cierto producto, se busca establecer el cambio que se producirá en el volumen de ventas (**b**) ante un cambio en el precio del bien (**a**). Se asume, implícitamente, que las ventas sólo dependen del precio del producto. Si así no fuera, para obtenerse el coeficiente *E* debe eliminarse el efecto de cualquier otra variable explicativa de los cambios en esa variable. De otro modo, se estaría estimando la capacidad de reacción o *buoyancy*⁷¹ de **a**, medida que relaciona el cambio total que tiene lugar en una variable con el que se produce en otra.

En las mediciones de la elasticidad de la recaudación tributaria, el objetivo es establecer una relación entre el cambio que se produce en esa variable y el que ocurre en otra, a la que denominaremos **variable de comparación (VC)**. Ésta puede ser alguna específicamente relacionada con el impuesto con el que se trabaje -como el consumo, en el caso del IVA o los ingresos, en el impuesto a la Renta- o una de tipo general, como el Producto Interno Bruto (PIB).

Puestos a medir la elasticidad de la recaudación, nos encontramos con que, como ya vimos en el capítulo II, en la conformación de los ingresos de cualquier impuesto participa un conjunto de factores, a los que hemos denominado determinantes. Por ello, la simple relación entre las variaciones de la recaudación total y de la variable de comparación VC se corresponderá con el concepto recién expuesto de “capacidad de reacción” o *buoyancy* (B). Es decir:

$$B = \frac{\text{variación porcentual recaudación tributaria}}{\text{variación porcentual de VC}} = \frac{\Delta RT}{\Delta VC} \quad (2)$$

Si la recaudación depende de diversos factores, la cuestión es para cuál de ellos es útil calcular su elasticidad. Repasemos, en primer lugar, cuáles son las variables que participan en su conformación. Los factores determinantes de la recaudación tributaria presentados en el capítulo II son los siguientes:

- La legislación tributaria (LT).
- El valor de la materia gravada (VG).
- El incumplimiento (I), donde agrupamos la mora (MO) y la evasión (EV).
- Las normas de liquidación e ingreso de los tributos (LI).
- Factores diversos (FD).

⁷¹ Ver Gómez Sabaini y Jenkins y otros.

Es decir:

$$RT = LT + VG - I + LI + FD \quad (3)$$

Si bien, a los fines de la presentación, sumamos individualmente todos los factores determinantes, LT y VG son un único término, pues VG es la magnitud, medida en valores monetarios, de los conceptos económicos gravados por LT ; es decir, conforman la base imponible del tributo. Ello no obsta, sin embargo, para que sus cambios puedan ser estimados por separado.

De este conjunto de factores, el que se puede ser asociado con otra variable es, usualmente, el valor de la materia gravada (VG), es decir, el valor de conceptos económicos tales como las ventas, los ingresos, el consumo, etc., que constituyen, en mayor o menor medida, la base económica de los tributos.

Para realizar el cálculo de la elasticidad se requiere, entonces, aislar el efecto de VG en los valores de la recaudación. Esta tarea no sería necesaria si conociéramos el monto en el que VG participa en la conformación de RT . Lamentablemente, ese valor no está disponible en forma habitual⁷², por lo que se debe obtener de manera indirecta, deduciendo del total de la recaudación los valores disponibles para los demás factores determinantes.

Los factores para los que, en general, existe información son LI y FD . Por ello, conviene transformar la expresión (3) en:

$$RT - LI - FD = LT + VG - I \quad (4)$$

Es decir, que eliminaremos de la recaudación efectiva los efectos de, por ejemplo, la variación de los saldos a favor de los contribuyentes, los pagos no bancarios (LI), los regímenes de facilidades de pago y los problemas de registro de la recaudación (FD).

Un último ajuste que corresponde realizar para un correcto cálculo de la elasticidad, es el de unificar la legislación tributaria a la vigente en un período, de modo que la variación de la recaudación que usemos no contenga el efecto de cambios en LT . Esta unificación, para ser llevada a cabo, requiere una cuantificación de los cambios ocurridos en ella a lo largo del período considerado; tarea que no es nada sencilla, dada la cantidad e índole de las modificaciones que se le introducen a la legislación tributaria.

Por suerte, hay expertos que ya se han ocupado de esta cuestión y Gómez Sabaini⁷³ ha resumido, adecuadamente, los tres métodos que se emplean para depurar la recaudación de esos cambios y permiten obtener una serie con legislación tributaria homogénea.

Una forma más sencilla de realizar la depuración, consiste en eliminar de la recaudación de un año el efecto de los cambios legislativos, por lo que los ingresos responderán a las normas vigentes en el año previo. Con este método de ajuste anual de LT no es posible construir una serie de tiempo homogénea para todo el período considerado, pero se pueden calcular los valores de la elasticidad en los años para los que se disponga de los datos pertinentes.

Con el ajuste propuesto, la expresión (4) se transforma en

$$RT_t - LI_t - FD_t - \Delta LT_t = LT_{t-1} + VG_t - I_t \quad (5)$$

Es decir que, dada la información con la que solemos contar, el término que en el mejor de los casos podremos usar para calcular la elasticidad es uno que incluye, además de la variable objeto de la

⁷² Téngase presente, además, que VG es el valor de la materia gravada potencial, es decir, que no tiene descontado el incumplimiento tributario (I).

⁷³ 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. Disponible en www.estimacionestributarias.com.

medición (VG), el incumplimiento tributario⁷⁴. Si, además, se dispusiera de poca o ninguna información sobre LI y FD, el resultado que se obtendrá será algún punto intermedio entre la elasticidad y el buoyancy y estará más próximo a uno u a otro según la importancia que tengan esas variables.

Definiremos como RE_t al valor de la recaudación del período t que emplearemos para medir la elasticidad.

$$RE_t = LT_{t-1} + VG_t - I_t \quad (6)$$

Y la variación nominal de RE_t en cada período será igual a:

$$\Delta RE_t = ((LT_{t-1} + VG_t - I_t) / (LT_{t-1} + VG_{t-1} - I_{t-1})) \quad (7)$$

Finalmente, se debe eliminar de ΔRE_t la variación en el nivel de precios (IP) registrada entre t y t-1, ya que es necesario comparar variables en términos reales. En general, VC es una variable que está expresada en esos términos. Por ello la elasticidad de la recaudación tributaria de un período será igual a

$$E_t = \frac{(\Delta RE_t / \Delta IP_t) - 1}{\Delta VC_t - 1} \quad (8)$$

El coeficiente E nos dirá cuál es la relación que existe entre los cambios que ocurran en la materia gravada y en el nivel de cumplimiento de un tributo -en forma conjunta- y la variación que se produzca en VC, en cada punto de la serie. Esta información nos permite, entre otras cosas, analizar la evolución de los valores de elasticidad a lo largo del ciclo económico y para distintos niveles del ingreso nacional.

El cálculo de E también puede ser efectuado a través de métodos econométricos, para lo que podemos utilizar la ecuación presentada en el punto IV.2.2 u otras más sofisticadas⁷⁵, que se encuentran disponibles en los programas informáticos de uso corriente. A diferencia del método puntual, con estas técnicas obtendremos un único valor (de largo plazo) de E para toda la serie.

Al igual que en el caso de las proyecciones, la elección del método a aplicar depende de la información disponible y es recomendable, si fuera posible, realizar el cálculo a través de todos los métodos aplicables.

Una medición de la elasticidad de la recaudación tributaria de la Argentina

Como se dijo más arriba, el cálculo de la elasticidad de la recaudación tributaria requiere, en primer lugar, estimar la parte de ésta que puede relacionarse con alguna variable de comparación, es decir, obtener el valor de la materia gravada (VG) por el impuesto.

Esta tarea requiere disponer de abundante y precisa información acerca de los valores que tienen los demás factores determinantes de la recaudación. Afortunadamente, en Argentina se disponen de datos ciertamente confiables acerca de los efectos en la recaudación de cada uno de ellos.

Esos datos son recopilados por la Dirección Nacional de Investigaciones y Análisis fiscal (DNIAF) del Ministerio de Economía y Producción, que los publica regularmente en el sitio Web de esa institución⁷⁶, en los informes trimestrales sobre la recaudación tributaria. Si bien en esta publicación se

⁷⁴ Ese valor también incluirá los errores cometidos en la estimación de los demás factores.

⁷⁵ Como las incluidas en Cárdenas Rodríguez, O. y otros, Gómez Sabaini, J.C. y Tapia, H.

⁷⁶ <http://www.mecon.gov.ar/sip/basehome/dir1.htm>.

presentan las variaciones de cada factor, la información disponible permite obtener el nivel que alcanzan en cada período.

La medición de la elasticidad de la recaudación de un año calendario no puede ser realizada para todos los impuestos, pues es necesario que coincidan, significativamente, el período en el cual se genera la base imponible de los tributos (VG + LT) y el medido para la variable de comparación (PIB, consumo, ventas, salarios, etc.).

Dada esta restricción, no es posible efectuar el cálculo para los impuestos directos (a las Ganancias, Ganancia Mínima Presunta y Bienes Personales), pues en ellos las normas de liquidación e ingreso provocan que la recaudación de un año calendario esté compuesta, en proporciones cambiantes, por impuestos determinados en dos períodos fiscales anuales, mientras que el denominador mide la variable para un año calendario.

En los casos mencionados el cálculo de la elasticidad debe realizarse utilizando los impuestos devengados en los respectivos períodos fiscales.

En consecuencia, se efectuaron estimaciones para los impuestos al Valor Agregado y sobre los Débitos y Créditos en Cuenta Corriente, para los derechos de importación y para las Contribuciones a la Seguridad Social, empleando el método del ajuste anual de la legislación recién descrito, que se trasunta en la expresión (8).

El período para el cual se realizó el estudio (1999-2007) puede desagregarse en dos partes. La primera, 1999-2002, se caracteriza por una fuerte recesión, que se tradujo en una reducción del PIB de 18,4 % (5 % anual). La segunda etapa, por el contrario, tiene el signo de la recuperación de la actividad económica, que llevó a un crecimiento de 52,7% del PIB (8,8% anual) entre 2002 y 2007.

Dada esta extraordinaria diferencia en el comportamiento macroeconómico de esos subperíodos, se presentan los resultados para el total del período y para los dos subperíodos mencionados, con la intención de observar las diferencias que hubieran podido registrarse en dos fases tan marcadamente diferentes del ciclo económico.

Los resultados se presentan en el cuadro 10. Además de los datos anuales se incluyen el promedio de los dos períodos mencionados, el desvío estándar (DV) y el coeficiente de variación (CV)⁷⁷.

Los valores de elasticidad obtenidos para el año 2000 merecen un comentario, pues son, por mucho, los más altos de toda la serie en casi todos los impuestos⁷⁸. Si se descarta que haya errores tanto en la elaboración de la serie RE_t como en la de las cuentas nacionales -lo que es posible no hacer- la explicación más plausible que parece existir para valores tan elevados es el incremento del incumplimiento tributario. Este aumento puede haber sido producido por la reforma impositiva implementada a principios de ese año⁷⁹, en conjunto con el muy desfavorable contexto, tanto nacional como internacional, en el que se desarrolló la economía argentina por aquel entonces.

Para que esos valores no afectaran los promedios y la dispersión de E, se excluyó el dato de ese año en la elaboración de esos indicadores, para los períodos 1999-2002 y 1999-2007.

Para el **impuesto al Valor Agregado**, en el cuadro 10 se presentan dos cálculos. En el primero, se efectúa una cuenta que tiene un carácter general, en la que se usan como deflactor el Índice de precios implícitos en el PIB y la variación de éste como denominador (VC). El otro ejercicio incluido en ese cuadro apunta a medir de manera más específica la elasticidad del IVA, relacionando la RE_t del tributo con el consumo privado, es decir, el concepto económico más aproximado a la materia gravada por el tributo. Para ello, se utiliza como deflactor el Índice de precios implícitos de esa variable y VC es la variación de ese agregado macroeconómico.

⁷⁷ $CV = DV / \text{promedio}$.

⁷⁸ También lo son en otros impuestos no incluidos en esta medición.

⁷⁹ Que tuvo como objetivo aumentar la recaudación de varios impuestos.

En el período 1999-2002 (recesión), *E* registra valores promedio de 1,28, en el primer cálculo (PIB) y de 1,01, en el segundo (consumo privado). El CV de ambas mediciones es similar. En la recuperación económica (2003-07), la *E* promedio es más alta y similar en ambas mediciones. Resalta, también, la mucho más baja dispersión que se registra en este período.

Se destacan, también, las bajas elasticidades registradas en 1999, momento en el que se inició la recesión y en 2002, el año de mayor caída del PIB.

Para el período 1997-2007, la elasticidad y la dispersión son iguales en ambas mediciones (1,59 y 0,40, respectivamente).

CUADRO A.1
ELASTICIDAD DE LA RECAUDACION TRIBUTARIA EN ARGENTINA

IMPUESTO	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
- IVA									
DEFL. IPI PIB / PIB	0,33	8,42	2,17	1,34	2,32	1,35	1,70	1,49	2,02
DEFL. IPI CP / CONS PRIV	0,63	8,24	1,79	0,60	2,11	1,40	2,03	2,09	2,09
- CONTRIBUC A SEG SOCIAL (*)	1,01	5,25	0,92	2,65	0,40	1,57	1,34	1,53	1,80
- DER. DE IMPORTACION (*)	5,03	3,56	4,25	0,23	3,25	4,48	1,42	1,06	1,85
- DEBITOS Y CREDITOS (*)					0,91	2,22	1,40	1,09	1,48

IMPUESTO	Prom.	DV	CV	Prom.	DV	CV	Prom.	DV	CV
	99-01-02			2003-2007			1999-07 sin 00		
- IVA									
DEFL. IPI PIB / PIB	1,28	0,92	0,72	1,77	0,39	0,22	1,59	0,63	0,40
DEFL. IPI CP / CONS PRIV	1,01	0,68	0,68	1,94	0,30	0,16	1,59	0,65	0,41
- CONTRIBUC A SEG SOCIAL (*)	1,53	0,97	0,64	1,33	0,55	0,41	1,40	0,67	0,48
- DER. DE IMPORTACION (*)	3,17	2,57	0,81	2,41	1,42	0,59	2,70	1,79	0,66
- DEBITOS Y CREDITOS (*)				1,42	0,50	0,35	1,42	0,50	0,35

Fuente: elaboración propia, con base en datos de la Dirección Nacional de Investigaciones y Análisis Fiscal y el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC).

(*): Deflactor: IPI PIB. Variable de comparación (VC): PIB.

Abreviaturas

DEFL.: Deflactado por.

IPI PIB: Índice de precios implícitos en el Producto Interno Bruto.

IPI CP: Índice de precios implícitos en el Consumo Privado.

En los tres otros tributos que se presentan en el cuadro 10, se utilizaron como deflactor el Índice de precios implícitos en el PIB y como VC, sus variaciones.

En las **Contribuciones a la Seguridad Social**, los resultados obtenidos señalan un valor de *E* de 1,53, en el primer subperíodo y 1,33 en el segundo, con un valor máximo en el peor año de la crisis (2002). A partir de 2004, *E* oscila entre 1,3 y 1,8, impulsada por la recuperación del empleo y los salarios reales. El promedio 1999-2007 es de 1,40 y el CV, 0,48.

Los **derechos de importación** presentan la más alta elasticidad y variabilidad en los impuestos considerados, tanto en la recesión (3,17 y 0,81, respectivamente) como en la recuperación (2,41 y 0,59).

Finalmente, el **impuesto sobre los Débitos y Créditos en Cuenta Corriente**, vigente desde 2001, registra coeficientes de elasticidad que oscilaron entre 0,91 y 2,22, con un promedio de 1,42 y un CV de 0,35.

Una primera conclusión que se obtiene de los resultados es el nivel de la elasticidad de los impuestos en Argentina. El promedio de E oscila entre 1,4 y 1,6 para todo el período considerado, con la señalada excepción de los derechos de importación.

El principal impuesto de la estructura tributaria argentina, el IVA, tiene una elasticidad promedio de 1,59, aunque registró valores muy diferentes en las dos etapas del último ciclo económico.

La variabilidad de E , medida a través del coeficiente de variación, es diferente en cada impuesto y es siempre considerablemente mayor en la fase recesiva del ciclo económico. Los niveles de CV deben, en consecuencia, ser tenidos en cuenta al emplearse la elasticidad en los análisis y proyecciones de los ingresos tributarios.

En síntesis:

La elasticidad de la recaudación de los tributos está determinada por las siguientes variables:

1. La variación de la tasa de incumplimiento (I) que, como ya fue señalado, está incluida en el cálculo de la recaudación base para la estimación de la elasticidad, debido a la inexistencia de datos sobre su nivel.
2. La diferencia entre las variaciones de la materia gravada (VG) de los tributos y de la variable de comparación (VC). En el caso en que ésta última fuera el PIB u otro agregado de las cuentas nacionales, pueden señalarse las siguientes razones como explicaciones de esa diferencia:
 - El cambio en el precio relativo de los conceptos económicos gravados (VG) respecto del deflactor (IP) usado; por ejemplo, el de los salarios o el tipo de cambio en relación con el deflactor del PIB.
 - El cambio de las cantidades relativas de VG y de la variable de comparación. Ejemplos de ello son las variaciones del empleo o de las importaciones respecto del PIB.
 - La metodología que se emplea para realizar las estimaciones de las cuentas nacionales. Es posible que algunos de sus componentes suavicen, en alguna medida, la medición del ciclo económico y, por lo tanto, se eleve el nivel de E , al alejar el valor de comparación (VC) de VG , valor que no es una estimación, sino que surge de una depuración del dato de la recaudación y que refleja la verdadera evolución de los conceptos económicos gravados por los tributos.
 - Finalmente, la calidad de las estimaciones de las cuentas nacionales también participa en la determinación de los niveles y cambios de la elasticidad tributaria, ya que tiene el mismo efecto que el señalado en el párrafo anterior.

CUADRO A.2
PRINCIPALES VARIABLES USADAS EN LA ESTIMACION DE LA ELASTICIDAD TRIBUTARIA. TASAS
DE VARIACION

(En porcentajes)

Concepto	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
- Recaudac. para elast. (re) a pr. corrientes									
IVA	-2,9	-5,7	-10,6	11,5	33,1	22,5	25,8	27,7	34,2
Contribuc. a seg. social	-5,2	-3,1	-5,1	-7,1	14,4	24,7	22,2	28,1	32,1
Der. de importación	-18,6	-1,8	-19,6	27,2	42,3	53,4	23,0	23,6	32,6
Débitos y créditos					19,4	31,1	22,8	23,9	28,9
- I. P. I. PIB	-1,8	1,0	-1,1	30,6	10,5	9,2	8,8	13,4	14,3
- I. P. I. consumo privado.	-1,7	-0,3	-0,3	22,0	13,5	8,1	6,5	9,9	13,0
- PIB real	-3,4	-0,8	-4,4	-10,9	8,8	9,0	9,2	8,5	8,7
- Consumo privado real	-2,0	-0,7	-5,7	-14,4	8,2	9,5	8,9	7,8	9,0

Fuente: elaboración propia, con base en datos de la Dirección Nacional de Investigaciones y Análisis Fiscal y el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC).

Anexo V

Metodología del potencial teórico usada en Chile para medir evasión en el IVA⁸⁰

1. Conceptos previos

El IVA es un impuesto que grava la mayor parte de las transacciones de bienes y servicios en la economía. Este impuesto opera sobre la base del sistema de débitos y créditos. En una transacción intermedia, el agente que actúa como vendedor tiene la obligación de recargar el impuesto y pagarlo al Fisco (Débito de IVA), mientras que el que actúa como comprador tiene derecho a rebajar de su obligación fiscal el impuesto pagado (Crédito de IVA). Bajo este mecanismo, para cada agente que actúa en una etapa intermedia de comercialización, la obligación de pago corresponde a la diferencia entre su Débito de IVA o impuesto recargado en sus ventas, y su Crédito de IVA o impuesto pagado en sus compras. Esta diferencia se denomina Débito Neto de IVA.

En la última etapa de comercialización, quien actúa como comprador es un consumidor final, para quien no está disponible el crédito de IVA, por lo cual el impuesto recargado en esta transacción resulta ser un impuesto 'terminal' para el consumidor.

2. Estimación vía potencial tributario

De lo descrito en el punto anterior, se desprende que el consumidor final es quien soporta el pago total del impuesto, no obstante éste sea recaudado fraccionadamente por el Fisco a través de los débitos netos de los distintos agentes intermedios participantes en la cadena productiva. En consecuencia, surgen dos formas a través de las cuales se podría medir el potencial de recaudación. La primera forma es medirlo por el lado de la producción, agregando el Débito Neto Potencial de los distintos sectores de la economía y la segunda forma, por el lado del consumo, agregando las compras finales de la economía para construir la base del impuesto. El estudio de Serra [1991] realiza una estimación por ambas vías para el año 1986, calculando el débito neto potencial de los 75 sectores económicos definidos por la Matriz de Insumo-Producto de ese año y estimando también la base de gasto gravado con IVA. El estudio de Toro y Trujillo [1993], extiende las estimaciones basadas en el gasto del Sistema de Cuentas Nacionales para obtener una serie anual del potencial de recaudación.

Las cifras de evasión presentadas en este informe, están basadas en este último estudio que se basa en la agregación de las compras que involucran un pago de IVA. Ello por cuanto, construir una serie temporal del Débito Neto potencial para cada sector económico demandaría una MIP para cada año, lo que hace infactible aplicar este método para tales fines.

3. Aplicación del método

3.1 Estimación de la base teórica

El método del potencial teórico construye la base agregada del impuesto a partir del gasto en bienes y servicios con IVA no deducible. La principal componente de este gasto es el consumo final de hogares, información que es publicada anualmente por el Banco Central en las cifras de cuentas nacionales. Sin embargo, no todo el consumo forma parte de la base del IVA, dado que existe un conjunto de transacciones finales que están favorecidas por exenciones, según lo establece la ley. Estas exenciones denominadas 'exenciones parciales' operan sólo sobre el valor agregado en la última etapa de la cadena productiva, lo cual determina que las empresas que efectúan estas transacciones no tengan ni débitos ni créditos de IVA. Así, la adquisición de bienes y servicios que éstas realicen constituye también un gasto con IVA no deducible y por ende, forma parte de la base potencial del impuesto.

⁸⁰ Tomada de Barra y Jorratt (1999), "Estimación de la Evasión Tributaria en Chile", Mimeo, Servicio de Impuestos Internos, Chile. Disponible en www.sii.cl.

De acuerdo a lo anterior, esta aproximación de la base corresponderá a:

$$\text{Gasto IVA ND} = \text{Consumo Final Afecto} + \text{Gasto Afecto de Empresas Exentas} \quad (1)$$

El Consumo Final Afecto se estima, como ya se señaló, utilizando las cifras del SCN de Consumo Final de Hogares e Instituciones sin Fines de Lucro (CF). Sobre esta cifra se descuenta el consumo final exento compuesto principalmente por el consumo final de los sectores favorecidos con la exención (CSE) más otras componentes menores, que corresponden a Donaciones (D), Importaciones de Zona Franca (IZF), consumo realizado por chilenos en el exterior (CEXT), autoconsumo agrícola (AA) y propinas (P). Al mismo tiempo, se adiciona a esta cifra el consumo gravado realizado por extranjeros no residentes (CNR) que también involucra un gasto con IVA no deducible.

La expresión de cálculo para el Consumo Final Afecto es entonces:

$$\text{Consumo Final Afecto} = \text{CF} - \text{CSE} - \text{D} - \text{IZF} - \text{CEXT} - \text{AA} - \text{P} + \text{CNR} \quad (2)$$

El consumo final de los sectores exentos se estima a partir de cifras de consumo y PIB sectorial del SCN, utilizando la proporción de exención por sector económico calculada en Serra [1991]. De ese mismo estudio, se extrae la proporción de consumo que corresponde al resto de componentes, salvo las importaciones de Zona Franca que se estiman a partir de las solicitudes de registro de facturas de Aduanas, y el consumo de chilenos en el exterior y de extranjeros en Chile, los cuales se estiman a partir de cifras de gasto y permanencia promedio del turismo publicados por el INE.

Por otra parte, el Gasto Afecto de Empresas Exentas se compone del Consumo Intermedio gravado que se destina a la producción exenta (CIGDEX) y de la Inversión Gravada con ese mismo destino (IGDEX). Es decir,

$$\text{Gasto Afecto de Empresas Exentas} = \text{CIGDEX} + \text{IGDEX} \quad (3)$$

Tanto el consumo intermedio gravado como la inversión gravada con destino exento se estiman en base a consumo intermedio y PIB sectorial del SCN, utilizando la proporción de exención calculada por sector económico en Serra [1991].

Para estimar la base teórica del impuesto se debe efectuar un ajuste de consistencia que radica en descontar del agregado denominado Gasto con IVA No Deducible, la recaudación efectiva de IVA.

$$\text{Base Teórica} = \text{Gasto IVA ND} - \text{Recaudación Efectiva} \quad (4)$$

Este ajuste se aplica porque todas las cifras de gasto del SCN incluyen IVA, sin embargo la base sobre la cual se aplica la tasa del impuesto no la incluye. La cifra de recaudación efectiva se obtiene de los informes anuales de Ingresos Tributarios de Tesorerías y corresponde al IVA Neto, es decir, aquél que deduce las devoluciones del impuesto.

3.2 Estimación de la Recaudación Teórica

Para estimar la recaudación teórica simplemente se aplica la tasa legal vigente del impuesto sobre la base teórica estimada. Es decir,

$$\text{Recaudación Teórica} = \text{Base Teórica} * \text{Tasa} \quad (5)$$

La tasa legal o alícuota del IVA ha experimentado cambios a lo largo del período en el cual se obtienen las cifras. Hasta 1987 correspondía a un 20%, luego a mediados de 1988 se rebajó a 16% y posteriormente a mediados de 1990 se volvió a subir, esta vez a 18%, nivel que se ha mantenido vigente hasta ahora. Para hacer comparables las cifras, se ha utilizado una tasa homogénea para todo el período de 18%, denominando este concepto como recaudación teórica normalizada (Recaudación Teórica').

$$\text{Recaudación Teórica}' = \text{Base Teórica} * 18\% \quad (6)$$

3.3 *Estimación de la Evasión*

La recaudación efectiva normalizada a 18% (Recaudación Efectiva'), se obtiene aplicando una proporción lineal sobre la cifra original, considerando la tasa legal vigente en cada período, es decir:

$$\text{Recaudación Efectiva}' = \text{Recaudación Efectiva} * (18\%/\text{Tasa Vigente}) \quad (7)$$

El monto de evasión se define como la diferencia entre la recaudación efectiva y la recaudación teórica, ambas cifras normalizadas a 18%.

$$\text{Monto Evasión} = \text{Recaudación Teórica}' - \text{Recaudación Efectiva}' \quad (8)$$

Finalmente, la tasa de evasión expresa el monto de evasión como porcentaje de la recaudación teórica.

$$\text{Tasa de Evasión} = (\text{Monto Evasión} / \text{Recaudación Teórica}') * 100 \quad (9)$$

Anexo VI

Metodología del potencial teórico usada en Chile para medir evasión en el impuesto a la renta de primera categoría⁸¹

1. Conceptos previos

El Impuesto a la Renta de Primera Categoría opera sobre la Renta Líquida Imponible de la empresa, la cual se determina a partir del resultado tributario que ésta obtenga (utilidad del período determinada de acuerdo a las normas de la legislación tributaria). Cuando el resultado tributario del período es negativo, es decir, se produce una pérdida tributaria entonces la base imponible y el impuesto son cero, pudiendo estas pérdidas ser deducidas de las utilidades tributarias de períodos posteriores, o bien rebajadas en el mismo ejercicio de las utilidades acumuladas.

$$RT = IB - CD - GNPR - RE + GR + CM \quad (1)$$

Como se indica en (1), el Resultado Tributario (RT) del período se obtiene restando de los ingresos brutos (IB) el costo directo de los bienes y/o servicios (CD), los gastos necesarios para producir la renta (GNPR) y las rentas exentas (RE); y adicionando los gastos rechazados (GR) y la corrección monetaria (CM).

2. Estimación vía potencial tributario

En el Sistema de Cuentas Nacionales (SCN), la variable a través de la cual se intenta aproximar la base del impuesto es el Excedente de Explotación (EE), el cual se obtiene restando del valor bruto de producción (VBP), a precios de productor, el consumo intermedio (CI), las remuneraciones de los trabajadores (R), el consumo de capital fijo (D), los intereses netos pagados (NI) y los impuestos indirectos distintos al IVA (II).

$$EE = VBP - CI - R - D - NI - II_0 \quad (2)$$

Por cierto para un contribuyente particular la depreciación legal puede diferir de la económica, pero en régimen estable no debiera esperarse ningún sesgo por este concepto. A continuación se relacionan los conceptos tributarios que componen la Renta Líquida Imponible de los contribuyentes sujetos a renta efectiva con la definición de excedente de explotación en el SCN.

$$RT = EE - PEA - DON - RE + CM \quad (3)$$

Donde PEA corresponde a las pérdidas de ejercicios anteriores, DON corresponde a las donaciones, RE a rentas exentas y CM a corrección monetaria.

Por su parte, la Renta Líquida o Base Imponible del impuesto agregada para el universo de empresas considera sólo la sumatoria de los resultados tributarios positivos, es decir, de las utilidades tributarias; por lo tanto, a nivel agregado, para obtener esta magnitud debemos sumar al resultado tributario las pérdidas tributarias del ejercicio, que llamaremos PT. De esta forma, llegamos a la siguiente expresión para aproximar la base agregada de este impuesto:

$$BI \text{ Agregada } 1^a \text{ Categoría} = EE - PEA - DON - RE + CM + PT \quad (4)$$

⁸¹ Tomada de Jorratt y Serra (2000), "Estimación de la Evasión en el Impuesto a las Empresas en Chile". Documentos de Trabajo N° 72, Centro de Economía Aplicada, Departamento de Ingeniería Industrial, Universidad de Chile.

3 Aplicación del método

3.1 Estimación de la base teórica

Tal como se vio en el capítulo anterior, la base imponible del impuesto de Primera Categoría se puede aproximar por el Excedente de Explotación de Cuentas Nacionales. Las diferencias ya comentadas darán origen a una serie de correcciones, las cuales se resumen en el siguiente esquema:

Excedente de Explotación

- Excedente de Explotación de Actividades no Afectas y Exentas
 - Propiedad y Arriendo de Viviendas
 - Arriendos comerciales
 - Profesionales Independientes
 - Bosques acogidos al DL 4.363
 - Empresas instaladas en Zonas Francas
 - Pescadores Artesanales y Comerciantes Ambulantes
- Excedente de Explotación Contribuyentes afectos a Renta Presunta
- Pérdidas Ejercicios Anteriores Efectivas
- + Ajuste por Corrección Monetaria
- = Resultado Tributario Teórico
- + Pérdidas Tributaria del Ejercicio Efectivas
- = Base Imponible de Primera Categoría Teórica

3.2 Estimación de la Recaudación Teórica

Para estimar cada una de las componentes y variables de ajuste que establece el método se recurrió a las cuentas anuales del excedente de explotación, publicadas por el Banco Central y a información sectorial contenida en la MIP de 1986. A continuación se describen las principales áreas de estimación.

En el caso del excedente de explotación de actividades exentas y no afectas, se emplearon las proporciones medidas en la MIP de 1986 de esta componente sobre el PIB de cada sector. Las cifras disponibles en moneda de ese año fueron llevadas a moneda de cada año, usando factores sectoriales de ajuste, por ejemplo en el caso de Propiedad y Arriendo de Viviendas se usó el índice de variación de precios de arriendos, o en el caso de empresas de renta presunta se aplicó variación de IPC sectorial, usando los ponderadores de la Encuesta de Presupuestos Familiares de 1988, publicadas por el INE.

Para ajustar por corrección monetaria se recurrió a los estados financieros de las sociedades anónimas abiertas, desde donde se obtuvo la fracción que representa la corrección monetaria de las utilidades, aplicándose posteriormente esta fracción al excedente de explotación corregido.

Para corregir por las pérdidas tributarias de cada período, se usó información efectiva, dado que no era posible estimar este ajuste a partir de cuentas nacionales.

La renta presunta afecta a Primera Categoría en el período 1985-89, se calculó usando la fracción entre la renta presunta de Primera Categoría y la renta presunta del Global Complementario para el período 1990-95, aplicando luego esta fracción sobre la base imponible de Primera Categoría de cada año del primer período mencionado.

El ajuste por artículo 14 bis se ha realizado a nivel de información efectiva. Para estimar esta componente se dividió la base imponible de los contribuyentes acogidos al artículo 14 bis por el

porcentaje promedio de distribución de utilidades de los contribuyentes de tamaño similar que tributan en el régimen general.

Finalmente, se calculó la recaudación teórica aplicando la tasa del impuesto sobre la base imponible agregada, descontando los créditos aplicados efectivamente por los contribuyentes, como sigue:

$$\text{Recaudación Teórica} = \text{Base Imponible Teórica} * \text{Tasa} - \text{Créditos Efectivos} \quad (5)$$

Al restar los créditos efectivos, ante la imposibilidad de estimarlos teóricamente, se está excluyendo la posibilidad de evasión por el abultamiento de éstos, lo cual puede generar un subestimación de la evasión.

3.3 *Estimación de la Evasión*

La recaudación efectiva normalizada a 15% (Recaudación Efectiva'), se obtiene aplicando una proporción lineal sobre la cifra original, considerando la tasa legal vigente en cada período, es decir:

$$\text{Recaudación Efectiva}' = \text{Recaudación Efectiva} * (15\% / \text{Tasa Vigente}) \quad (6)$$

El monto de evasión se define como la diferencia entre la recaudación efectiva y la recaudación teórica, ambas cifras normalizadas a 15%.

$$\text{Monto Evasión} = \text{Recaudación Teórica}' - \text{Recaudación Efectiva}' \quad (7)$$

Finalmente, la tasa de evasión expresa el monto de evasión como porcentaje de la recaudación teórica.

$$\text{Tasa de Evasión} = (\text{Monto Evasión} / \text{Recaudación Teórica}') * 100 \quad (8)$$

Abreviaturas utilizadas

AT: Administración Tributaria

CC: Créditos Computables contra el Concepto a Ingresar

CD: Créditos diversos.

CI: Concepto a Ingresar

CN: Cuentas nacionales

CT: Concesión Tributaria

D.D.J.J.: Declaración jurada

DNIAF: Dirección Nacional de Investigaciones y Análisis Fiscal

EIT: Economía de los Ingresos Tributarios

EV: Evasión

FD: Factores Diversos

GT: Gasto tributario

INE: Instituto Nacional de Estadísticas de Chile

IP: Índice de precios

IPC: Índice de Precios al Consumidor

IRS: Internal Revenue Service

IT: Ingresos tributarios

IVA: Impuesto al Valor Agregado

LI: Normas de liquidación e ingreso de los tributos

Ln: Logaritmo natural

LT: Legislación tributaria

MIP: Matriz Insumo-Producto

MO: Mora

MU: Monto Utilizado

MU: Saldo a favor del contribuyente del período anterior usado para pagar otros impuestos entre la anterior y la actual declaración impositiva

OET: Oficina de Estimaciones Tributarias

OF: Otros factores

PIB: Producto Interno Bruto

RB: Recaudación bancaria

RE: Recaudación efectiva

RNB: Recaudación no bancaria

RNE: Resto no explicado

Rt: Recaudación del período t

Rt+1: Recaudación del período t+1

SCN: Sistema de Cuentas Nacionales

SFC: Saldo a favor del contribuyente

SI: saldo a ingresar.

T: alícuota del impuesto

UL: Unificación de la legislación

VAR: variación

VC: valor de comparación

VG: Valor de la materia gravada

VSFC: Variación de los saldos a favor del contribuyente, definida como la diferencia entre el SFC que surge de la declaración jurada presente y el del período anterior, antes de cualquier aplicación al pago de otra obligación fiscal



NACIONES UNIDAS

Serie

CEPAL manuales

Números publicados

El listado completo de esta colección, así como las versiones electrónicas en pdf están disponibles en nuestro sitio web: www.cepal.org/publicaciones

62. La economía de los ingresos tributarios. Un manual de estimaciones tributarias, Fernando R. Martín (LC/L.3047-P), N° de venta: S.09.II.G.49 (US\$ 15.00), 2009.
61. Guía metodológica para desarrollar indicadores ambientales y de desarrollo sostenible en países de América Latina y el Caribe, Rayén Quiroga Martínez (LC/L.3021-P), N° de venta: S.09.II.G.45 (US\$ 15.00), 2009.
60. Directrices para la elaboración de módulos sobre envejecimiento en las encuestas de hogares, CELADE (LC/L.2969-P), N° de venta: S.08.II.G.81 (US\$ 15.00), 2008.
59. Técnicas de análisis regional, Luis Lira, Bolívar Quiroga (LC/L.2884-P), N° de venta: S.08.II.G.21 (US\$ 15.00), 2009.
58. Manual metodológico de evaluación multicriterio para programas y proyectos, Juan Francisco Pacheco, Eduardo Contreras (LC/L.2957-P), N° de venta: S.08.II.G.71 (US\$ 15.00), 2008.
57. Manual de presupuesto plurianual, Roberto Martirene (LC/L.2829-P), N° de venta: S.07.II.G.153 (US\$ 15.00), 2007.
56. Indicadores ambientales y de desarrollo sostenible: avances para América Latina y el Caribe, Rayén Quiroga Martínez (LC/L.2771-P), N° de venta: S.07.II.G.108 (US\$ 20.00), 2007.
55. Potencialidades y aplicaciones de los datos censales: una contribución a la explotación del Censo de Población y Vivienda de Nicaragua 2005, CELADE (LC/L.2786-P), N° de venta: S.07.II.G.119, (US\$ 15.00), 2007.
54. Las cuentas nacionales: lineamientos conceptuales, metodológicos y prácticos, Michael Sérurier (LC/L.2765-P), N° de venta: S.07.II.G.101, (US\$ 15.00), 2007.
53. El modelo GTAP y las preferencias arancelarias en América Latina y el Caribe: reconciliando su año base con la evolución reciente de la agenda de liberación regional, Andrés R. Schuschny, José E. Durán y Carlos J. de Miguel (LC/L.2679-P), N° de venta: S.07.II.G.29, (US\$ 15.00), 2007.
52. Modelo de análisis del impacto social y económico de la desnutrición infantil en América Latina (LC/L.2650-P), N° de venta: S.06.II.G.175, (US\$ 15.00), 2006.
51. Manual de prospectiva y decisión estratégica: bases teóricas e instrumentos para América Latina y el Caribe, Javier Medina Vásquez y Edgar Ortigón, (LC/L.2503-P), N° de venta: S.06.II.G.37 (US\$ 20.00), 2006.
50. Regularizando la informalidad del suelo en América Latina y el Caribe. Una evaluación sobre la base de 13 países y 71 programas, Nora Clichevsky, (LC/L.2474-P), N° de venta: S.06.II.G.3, (US\$ 15.00), 2006
49. Opciones y propuestas estratégicas para la superación de la pobreza y precariedad urbana en América Latina y El Caribe–, Ricardo Jordán (LC/L.2473-P), N° de venta: S.05.II.G.219, (US\$ 15.00), 2006.
48. Pauta metodológica de evaluación de impacto ex ante y ex post de programas sociales de lucha contra la pobreza –Aplicación metodológica – Hugo Navarro, Kaiuska King, Edgar Ortigón y Juan Francisco Pacheco (LC/L.2449-P), N° de venta: S.06.II.G.18, (US\$ 15.00), 2006.

Algunos títulos de años anteriores se encuentran disponibles

- El lector interesado en adquirir números anteriores de esta serie puede solicitarlos dirigiendo su correspondencia a la Unidad de Distribución, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago, Chile, Fax (562) 210 2069, correo electrónico: publications@eclac.cl.

Nombre:..... Actividad:..... Dirección:..... Código postal, ciudad, país:..... Tel.: Fax: E.mail:
