

Tema I

**"LA MOROSIDAD TRIBUTARIA:
CAUSAS Y EFECTOS ACTUALES"**

El primer tema de la Conferencia se consideró muy apropiado para presentar la problemática general de la misma. Quedó en evidencia a través de los documentos presentados y la consiguiente discusión, que la morosidad constituye uno de los aspectos vitales de la administración tributaria. Si bien pueden hasta cierto punto explicarse las deficiencias de la administración de impuestos en la búsqueda de contribuyentes defraudadores, no resulta concebible que las oficinas fiscales no puedan obtener el cobro de las deudas declaradas por el contribuyente y de aquéllas que conoce o está en aptitud de conocer. Si una empresa privada no pudiera administrar con eficiencia a los deudores y a las deudas por cobrar, seguramente que la misma marcharía a la quiebra. Sin embargo es obvio que la morosidad tributaria es un problema cierto y de grandes proporciones en buena parte de los países americanos.

Con respecto al tema se oyó en primer lugar la presentación del trabajo preparado por el Dr. **Luis Illanes** a nombre del Programa Conjunto de Tributación OEA/BID. El mismo comienza por establecer una necesaria definición del concepto "morosidad tributaria" diferenciándolo de otros conceptos similares. Luego el trabajo desarrolla con amplitud un análisis de las causas de la morosidad y de sus efectos, en particular con respecto a la moral de la población. Finalmente, se enfocan las medidas para combatir la morosidad tributaria, encarándolas tanto desde un punto de vista global como específico, lo que hace al trabajo esencialmente útil para todos los países.

En segundo lugar, la **Secretaría Ejecutiva del CIAT** presentó un trabajo práctico que comienza por describir la función de recaudación en general y expone luego fórmulas alternativas para estructurar y poner en ejecución un programa permanente de identificación y cobro de deudas morosas, incluyendo aspectos tales como, control de la deuda, aplicación de sanciones, expedición de certificados, régimen de facilidades de pago, procedimientos de cobro compulsivo y medidas cautelares.

Dado el interés que tales trabajos pueden ofrecer a los países miembros, publicamos seguidamente el texto íntegro de los mismos, considerando que la aportación de ellos al esclarecimiento del tema es suficiente y obvia comentarios adicionales al respecto.

**"LA MOROSIDAD TRIBUTARIA:
CAUSAS Y EFECTOS"**

Preparado por:

Dr. Luis Illanes
Supervisor Misiones
División Finanzas Públicas
Programa Tributación OEA/BID

LA MOROSIDAD TRIBUTARIA: CAUSAS Y EFECTOS

INTRODUCCION

I. CONSIDERACIONES PREVIAS

1. Incumplimiento Tributario y Morosidad Tributaria
2. Deuda Tributaria y Morosidad Tributaria
3. Concepto de Morosidad Tributaria
4. Metodología del presente trabajo

II. CAUSAS DE LA MOROSIDAD TRIBUTARIA

1. Análisis Global
2. La Imposibilidad de Pagar
3. La Magnitud de la Presión Tributaria
4. Acumulación de la Deuda
5. Período de Pago del Impuesto
6. La falta de Liquidez
7. Mora por Conveniencia
8. Insuficiencia Punitiva de Sanciones o de las medidas Resarcitorias Vigentes
9. La Inflación
10. Las Moratorias y Condonaciones
11. Falta de medidas administrativas que faciliten el pago de la deuda
12. Falta de Eficacia de la Administración para Cobrar
 - a) Procedimiento de Cobro Coactivo
 - b) La Política de Cobro
 - (1) La Antigüedad de la Deuda Tributaria
 - (2) La Magnitud de la Deuda Tributaria
 - c) La eficacia operativa: el sistema de apoyo

III. EFECTOS DE LA MOROSIDAD TRIBUTARIA

1. Análisis Global
2. Efecto en el Ingreso Fiscal
3. Las Moratorias y Condonaciones
4. Medidas de Control Indirecto
5. Efecto en la Administración
6. Desmoralización del Contribuyente que Cumple

IV. MEDIDAS PARA COMBATIR LA MOROSIDAD TRIBUTARIA

1. Análisis Global
2. Medidas Esenciales
 - 2.1 Establecer y Preservar un Sistema Suficiente de Sanciones y Normas Resarcitorias
 - a) Establecer el Sistema
 - b) Preservar el Sistema
 - 2.2 Elevar el grado de eficacia de la Administración para cobrar la deuda
 - a) Establecer un Procedimiento de Cobro Rápido y Expedito
 - b) Establecer una Política de Cobro
 - c) Elevar la Eficiencia Operativa
3. Otras Medidas
 - 3.1 Medidas en relación con la estructura del Sistema Tributario
 - a) Determinación de la Carga Tributaria
 - b) Determinación de la Base de Imposición
 - c) Período de Pago
 - 3.2 Medidas Administrativas

**LA MOROSIDAD TRIBUTARIA:
CAUSAS Y EFECTOS
PROGRAMA DE TRIBUTACION DE LA OEA**

INTRODUCCION

El Centro Interamericano de Administradores Tributarios ha invitado al Programa de Tributación de la Organización de los Estados Americanos para dar comienzo a esta reunión de carácter técnico destinada a tratar específicamente el tema de la morosidad tributaria con una exposición sobre las causas y efectos de la morosidad tributaria.

El Programa ha participado en anteriores reuniones del CIAT, presentando diferentes trabajos inherentes a la materia tributaria. En la II Asamblea General celebrada en Buenos Aires, en el año de 1968, concurrió con un estudio de contenido similar al presente, dentro del Tema 4 de esa reunión: "El Cobro de la Deuda Tributaria: Políticas y Problemas Administrativos".

En aquella ocasión el problema de la deuda tributaria fue tratado asimilándolo al de la morosidad tributaria. De ahí que aquel trabajo mantenga plena validez para el tema que ahora nos ocupa.

Por razones en cada caso diversas, la morosidad tributaria asume real gravedad para la mayor parte de las administraciones tributarias de Latinoamérica. Ello justifica la preocupación que provoca y la significación que se asigna en esta oportunidad a la investigación de sus causas, de sus efectos y, principalmente, de las formas con que se puede encarar con éxito la solución del problema que la morosidad comporta.

I. CONSIDERACIONES PREVIAS

1. Incumplimiento Tributario y Morosidad Tributaria

Para analizar las causas y los efectos de la morosidad tributaria es necesario situarse en el ámbito de su realidad y diferenciarla debidamente de otros fenómenos, que por su importancia y estrecha vinculación a veces aparecen confundidos.

Desde el momento en que nace la obligación tributaria, todo el quehacer administrativo e institucional se pone en movimiento para lograr su objetivo natural, la extinción de la obligación, lo que general y normalmente ocurre con el pago.

Existe general aceptación para considerar que la finalidad de una eficiente administración tributaria consiste en lograr el cumplimiento de dicha obligación en forma voluntaria por parte del contribuyente. En términos ideales este cumplimiento consistiría en que todos los contribuyentes determinarían espontáneamente el monto correcto de su obligación, la pusieran en conocimiento de la administración y la pagaran íntegramente dentro del plazo previsto para hacerlo.

También es conocido que este ideal no es realidad en ninguna administración y que, particularmente las latinoamericanas, deben afrontar el problema del incumplimiento, en términos muy agudos, por la gran magnitud que suele adquirir en sus diferentes expresiones. De ahí que, ante todo, deban adoptar medidas para conocer e individualizar a todos los contribuyentes, forzar el cumplimiento de quienes no formulan su determinación tributaria mediante la declaración correspondiente —que establece, por lo común, el monto de su obligación—, revisar la integridad de las declaraciones presentadas y actuar coactivamente respecto de quienes no pagan su obligación dentro del plazo legal fijado para hacerlo.

Desde un punto de vista de derecho estricto, se encuentra en mora todo contribuyente que no ha extinguido la obligación tributaria que le corresponda, dentro del plazo legal para hacerlo, sea que ella resulte de determinación tributaria previamente efectuada, mediante declaración, o no exista determinación alguna. (1)

(1) Por el momento no analizaremos los efectos ni las características de la mora consistente en la falta de presentación de dicha declaración.

En cambio, desde un punto de vista administrativo, podría decirse que existe consenso generalizado para considerar moroso al contribuyente que no paga dentro del plazo legal la obligación que le es exigible.

Sin embargo, no debieran quedar confundidas dos circunstancias que difieren entre sí por varios aspectos, como son las de la mora en el cumplimiento de la obligación tributaria, y la de que ésta sea exigible por parte de la administración.

La mora, a su vez, puede producirse de pleno derecho, cuando surge por imperio de la ley que ella se constituya con carácter automático al vencimiento de los plazos legales o reglamentarios; o bien puede quedar configurada previa acción administrativa o judicial, que debe interponerse para lograr ese particular efecto.

Mientras tanto, la exigibilidad de la obligación tributaria se relaciona, lógica y principalmente, con el caso en el cual dicha obligación ha quedado determinada, previo agotamiento de las instancias para discutirla, y el Estado se halla en condiciones de reclamar su pago sin posibilidad de que se pueda plantear ya la substancia del litigio tributario.

En toda esta materia la noción más general es la del incumplimiento tributario, respecto del cual pueden darse diversos supuestos que no son más que sus formas peculiares. Precisamente una de esas formas está dada por la mora, que puede presentarse simultáneamente con otras maneras de incumplimiento tributario, o no.

Por lo demás este incumplimiento puede estar referido, por un lado, a la obligación de presentar las declaraciones mediante las cuales se practiquen las determinaciones tributarias; y, por otro, a la propia obligación de pagar el tributo resultante de tales determinaciones. Como es sabido, se denomina específicamente obligación tributaria a la cuantía que el contribuyente debe pagar al Estado para extinguirla.

Sobre las bases arriba expuestas, puede ocurrir y ocurre que algunas causas que afectan al incumplimiento tributario en general, tengan influencia en la morosidad en particular, pero tales causas no serán consideradas aquí en detalle, a fin de tratar el tema en su contenido específico, o sea en lo atinente a la falta de pago de la obligación tributaria dentro de los plazos establecidos para ello. De suyo éste es un aspecto importante, que justifica su análisis pormenorizado.

2. Deuda Tributaria y Morosidad Tributaria

En términos un tanto paralelos y consecuentes a lo ya expuesto sobre los diferentes criterios con los cuales es dable caracterizar la mora tributaria, podría afirmarse que existen dos conceptos sobre qué es deuda tributaria: uno amplio y otro restringido.

En estricto derecho, hay una deuda tributaria desde que existe configurada la respectiva obligación. Ello así habida cuenta de que la obligación tributaria nace de pleno derecho por la sola ocurrencia

del hecho generador que la ley ha previsto como idóneo para producirla. De tal suerte, la obligación existe sin que importe que haya sido conocida o determinada por la administración. Al existir la obligación, existe el crédito para el sujeto activo, acreedor, y correlativamente la deuda para el sujeto pasivo, deudor.

Entre tanto, con carácter más restringido, y según un criterio de naturaleza administrativa, es deuda tributaria aquella emergente de previa determinación tributaria —hecha por el contribuyente o por la propia administración— y que no ha sido cumplida dentro del plazo fijado al efecto, por lo cual se encuentra en mora.

Así, en el ámbito administrativo el concepto de deuda tributaria lleva implícita el estado incurso en mora, sin interesar por otro lado que tal deuda tributaria sea en realidad exigible.

3. Concepto de Morosidad Tributaria

Sin embargo, ha de entenderse que el concepto riguroso y cabal de deuda tributaria queda configurado cuando la obligación que ella comporta tiene carácter **firme**, es **líquida** y **exigible**, en los mismos términos y con los mismos elementos que se requieren respecto de una obligación civil o comercial.

La obligación tributaria es **firme** cuando está probada su existencia, ya sea porque no ha sido discutida, o porque habiéndolo sido fue resuelta definitivamente, de acuerdo con las normas legales respectivas. Son situaciones en que podemos considerar que la obligación tributaria es firme, cuando espontáneamente ha sido puesta en conocimiento de la administración por el contribuyente, o cuando habiendo sido determinada por la administración, en defecto del obligado, se ha puesto término a toda la tramitación prevista para establecerla en su cuantía.

De acuerdo con lo expresado, no se diría que existe deuda tributaria, en los casos en que no se ha liquidado la obligación tributaria, por falta de presentación de la declaración por el contribuyente obligado a hacerlo; ni tampoco cuando la obligación tributaria determinada por la administración —sustituyendo la omisión del contribuyente o como resultado de una revisión— se encuentre en período de discusión, aunque en uno y en otro caso el contribuyente involucrado pudiera admitir la calificación de moroso, en su acepción legal, como es muy fácil de imaginar.

La obligación tributaria es **líquida** cuando ha sido determinada o existen los elementos para hacerlo, de tal forma que puede ser expresada en cantidad de dinero. Por este motivo no se consideran como deuda tributaria aquellas obligaciones que aun cuando su existencia no sea discutida, por cualquier causa no haya sido determinada y expresada en cantidad líquida en dinero.

Para consttuir deuda tributaria no basta que la obligación sea

firme y líquida; sino que además debe ser exigible; éste es el requisito que puede introducir mayores dificultades para delimitar el concepto.

Se entiende que la obligación es exigible cuando es posible forzar al deudor a su cumplimiento, en virtud de título que a ese efecto habilite al acreedor. Esto normalmente ocurre cuando ha vencido el plazo para el cumplimiento de la obligación y éste no se ha producido. No obstante, lo que caracteriza la exigibilidad de la obligación es la posibilidad de forzar su cumplimiento.

Por todas estas razones no consideramos como deuda tributaria la obligación que no sea de plazo vencido, aunque —como ya explicamos— en sentido estricto sea deuda tributaria. Tampoco deben incluirse las deudas, aun cuando sean de plazo vencido, respecto de las cuales se haya concedido prórroga para su pago o facilidades para su cumplimiento, porque no es posible exigir el pago forzado de la deuda total, y sí tan sólo el de las cuotas que se hubieran fijado y a medida que vayan venciendo los plazos concedidos para pagarlas.

En resumen, para los efectos de este trabajo es deuda tributaria aquélla que puede ser exigida coactivamente por el Estado, porque concurren los requisitos antes señalados para caracterizarla.

4. Metodología del presente trabajo

Delimitado el concepto de morosidad tributaria, podemos entrar en materia: cuáles son las causas que inducen a tal morosidad y cuáles los efectos que ella produce. Dividiremos la exposición que sigue en tres partes: la primera destinada a identificar las causas que provocan la morosidad; la segunda para determinar sus efectos; y la tercera para proponer algunas medidas destinadas a remover las causas y corregir los efectos.

II. CAUSAS DE LA MOROSIDAD TRIBUTARIA

1. Análisis Global

La morosidad tributaria es una forma de incumplimiento, de manera que todas las causas de éste se pueden reflejar de una u otra forma en aquélla.

La estructura del sistema tributario y de cada impuesto en particular puede inclinar en alguna medida hacia la morosidad tributaria.

Existen casos en que el tributo se estructura de tal forma que su pago es previo al hecho que lo genera. Así ocurre con frecuencia en los impuestos de timbres; en los impuestos que afectan la comercialización de determinados bienes, en que la adquisición y colocación de precintos es condición para permitir su expendio; en impuestos sobre la exportación, cuando se exige el pago como condición para autorizarla. Obviamente en estos casos no existe el problema de la

morosidad en los términos que nos preocupa, salvo la que pueda producirse como consecuencia de la determinación de impuestos evadidos.

Es preciso tener presente que tales métodos para determinar y recaudar los tributos sólo pueden ser utilizables en casos muy especiales, y que no existe conveniencia en generalizarlos, por motivos de diversa naturaleza que involucra su aplicación.

La forma de determinación de la obligación tributaria también puede influir en acrecentar la morosidad, pero sólo en cuanto las causas que inducen al incumplimiento en general se reflejen en mayor grado respecto de impuestos cuya determinación se efectúa directamente por la administración. Cabe destacar que la forma de determinación predominante, con justificada razón, es la que atribuye al propio contribuyente el deber de practicar su propia determinación tributaria y liquidar la obligación consiguiente. Ello facilita la tarea de la administración en cuanto ésta adopta la posición de revisar selectivamente las determinaciones que los contribuyentes han efectuado. Parece lícito pensar que en tal supuesto las causas del incumplimiento influyen en la integridad de la determinación tributaria que hace el contribuyente. En otras palabras, el contribuyente declara lo que está dispuesto a pagar y la morosidad en que pudiera incurrir estará influida por sus propias causas.

Al establecer la amplitud de la base de imposición en los tributos corrientemente denominados indirectos, con frecuencia aparece la disyuntiva de fijarla de modo que abarque un mayor número de contribuyentes o uno reducido con vistas a concentrar la percepción del tributo. Esta concentración puede constituir un estímulo a la evasión y podrá devenir en una causa de morosidad, como se verá más adelante.

El origen de la deuda, en cuanto a diferenciar si ella proviene de impuestos declarados voluntariamente o de impuestos determinados por la administración, puede tener incidencia en la morosidad, pero no parecen ser sino muy superficial y relativa.

Enfrentado el contribuyente a la deuda tributaria firme, líquida y exigible su alternativa será pagar o no pagar. Si paga será la terminación normal de todo el proceso tributario, que surge con el nacimiento de la obligación y termina cuando ésta se extingue.

En cambio cuando el contribuyente opta por no pagar podemos preguntarnos cuál es la causa de su conducta, y excluyendo las motivaciones psicológicas de cada persona podemos llegar a concluir que razonablemente existen dos grandes causas genéricas de la mora: a) el contribuyente moroso no paga porque no puede, o b) no lo hace porque no le conviene pagar.

- a) El contribuyente no paga porque no puede hacerlo cuando la magnitud de la deuda tributaria excede su capacidad de pago. Esta situación puede estar determinada por las siguientes causas: presión tributaria, acumulación de la deuda, período de pago del impuesto y falta de liquidez.

- b) El contribuyente no paga porque no le conviene hacerlo, cuando para él es razonable esperar de su incumplimiento un rendimiento directo superior al que representa el riesgo que deriva de ese mismo incumplimiento. Las principales causas que determinan esta conducta son: la insuficiencia de sanciones o de las medidas resarcitorias correspondientes, las moratorias o condonaciones, la inflación y las dificultades de las tramitaciones administrativas para efectuar el pago.

Asume los caracteres de una condición para la existencia de este deudor moroso por conveniencia, la posibilidad de dejar de cumplir, porque la ineficiencia operativa de la administración se lo permite.

2. La Imposibilidad de Pagar

Hemos expresado que el contribuyente no paga porque no puede hacerlo, cuando la magnitud de la obligación excede su capacidad de pago. Entendemos que esto ocurre no tan sólo debido a insolvencia del contribuyente, sino también en los casos en que el cumplimiento de la obligación le impediría continuar desarrollando la correspondiente actividad que la genera.

También puede presentarse el caso que la incapacidad de pago derive de factores que podemos considerar más o menos transitorios, como es el caso de la falta de liquidez.

Importa señalar que respecto de estas causas la actividad a seguir por la administración resulta fundamentalmente diferente de la que pueden adoptar cuando el incumplimiento se debe a conveniencia del deudor, en que sus causas son contingentes.

En el caso de imposibilidad de pago la actuación de la administración no influirá en forma importante en la corrección de la morosidad, ya que su actividad terminará simplemente comprobando un hecho: la incapacidad de pago o la insolvencia. Por consiguiente toda solución dependerá esencialmente, de la posibilidad de remover las causas que la producen.

3. La Magnitud de la Presión Tributaria

Aunque existen variaciones de cierta importancia entre unos y otros países de Latinoamérica, no podría afirmarse respecto de cualquiera de ellos que la presión tributaria excede de límites tolerables. Sin embargo, sea uno u otro el porcentaje indicativo de presión tributaria, no puede considerárselo reflejado en la situación individual de las empresas o de las personas, porque constituye un promedio que por su naturaleza admite divergencias considerables si nos referimos a contribuyentes en particular.

Queremos aquí aludir precisamente a una práctica que aunque no se haya generalizado, tiene suficiente extensión como para justi-

ficar su mención, y que llega a hacer excesiva la presión tributaria: las llamadas "tasas de evasión".

Con cierta frecuencia, sobre la base de indicadores globales reales, los países elevan las alícuotas de un determinado impuesto, pretendiendo con ello neutralizar un presunto volumen de evasión, a veces importante. Si se parte de una base de imposición global calculada en 100 para recaudar 20, bastará aplicar una tasa de 20%; pero si se presume que sólo se declarará 50, para mantener esa misma recaudación, se concluye que la tasa debe ser 40%. A pesar de esta decisión, la presión tributaria sólo reflejará el 20%, porque ésta se determinará en relación con la base real y no con la declarada.

La pretensión de neutralizar los efectos de la evasión a través del nivel de las alícuotas, indudablemente inconveniente, aparte de producir una aceptación tácita del incumplimiento, produce el efecto más doloroso en relación con la morosidad: al contribuyente honesto, que no desea evadir su impuesto, le resulta materialmente imposible afrontar la carga tributaria.

4. Acumulación de la Deuda

En este rubro se consideran comprendidos dos problemas que, aunque no son idénticos, tienen características similares: la concentración de la percepción tributaria y la acumulación propiamente de la obligación tributaria.

Principalmente en el caso de impuestos de los llamados indirectos, puede plantearse la opción de distribuir la percepción tributaria entre mayor número de contribuyentes y disminuir su importancia individual, o concentrarla en un número menor de contribuyentes que serán responsables de una mayor obligación tributaria individual. Se ha evitado mencionar la incidencia del impuesto, porque cualquiera que sea la situación jurídica del contribuyente respecto del impuesto, desde el punto de vista económico no soporta directamente el peso del tributo, que normalmente trasladará a otras economías.

Anteriormente hemos señalado que la concentración de la obligación tributaria constituye un incentivo a la evasión, que puede devenir en una causa de morosidad. Esto ocurrirá generalmente en los casos en que el contribuyente utiliza una parte importante del tributo, con el fin de mejorar sus condiciones competitivas en el mercado o con otros objetivos. Esto significa que cuando la administración logra determinar el impuesto adeudado, éste puede exceder largamente, en términos absolutos, la capacidad de pago del contribuyente.

Por su parte, la acumulación de la deuda tributaria, ya sea porque ella se produzca en razón de que la estructura jurídica del impuesto lo permita o porque la falta de un procedimiento adecuado de cobro genera su acumulación, el resultado es que puede llegar un momento en que el monto de la obligación excede la capacidad de pago del contribuyente. Esta situación se puede producir cualquiera

que sea la magnitud o importancia del contribuyente, porque la acumulación es de impuestos relacionados precisamente con la importancia relativa del contribuyente; pero la experiencia señala que con mayor frecuencia se produce respecto de pequeños contribuyentes, cuya obligación muchas veces no justifica la movilización de los mecanismos de cobro y cuando ha llegado a un nivel de relativa consideración ya no es posible cobrar.

5. Período de Pago del Impuesto

El plazo que media entre la generación de la obligación y la fecha de pago del impuesto puede constituirse en un estímulo a la morosidad, en el caso en que el plazo exceda de un límite prudente.

En los casos en que el contribuyente recibe del comprador el monto del impuesto por haberlo incluido en el precio de las mercancías que vende, si el plazo de pago es prolongado, existe la tendencia para utilizarlo como capital de trabajo. Consecuentemente puede resultar que su pago llegue a afectar realmente el desarrollo de su actividad económica.

En otros impuestos, en el que grava la renta por ejemplo, este mismo problema puede tener otra expresión, cuando la forma de pago del impuesto determina que éste debe hacerse en el año siguiente al que se obtuvo la renta y puede ocurrir que corresponda pagar el impuesto sobre utilidades de un año de alza económica, en otro en que la actividad está de baja, lo cual puede influir, y a veces ocurre, su capacidad de pago efectiva. (1)

6. La Falta de Liquidez

La falta de liquidez la entendemos como posible causa de morosidad tributaria cuando obedece, entre otras, a razones vinculadas con una determinada política monetaria o crediticia.

Si como consecuencia de las políticas indicadas el contribuyente debe afrontar una situación de falta de liquidez, seguramente atenderá con preferencia al desarrollo de su actividad y ello puede ser causa de incurrir en mora en el cumplimiento de su obligación tributaria.

Destacamos esta causa con las características indicadas, porque la falta de liquidez en un caso particular, será normalmente una situación de carácter transitorio u ocasional. En cambio, sólo si se remueven las causas mencionadas es posible esperar una solución normal para la morosidad tributaria, toda vez que no se puede esperar que el contribuyente liquide bienes a cualquier precio para afrontar la situación.

(1) Ver "El cobro de la deuda tributaria: políticas y problemas administrativos", por el doctor Manuel Rapoport en "Documentos y Actas de la Segunda Asamblea General" del CIAT, 1968, Buenos Aires, pág. 123.

7. Mora por Conveniencia

El caso más frecuente de mora tributaria y el que mayor atención debe merecer a la administración, es el del contribuyente que no paga su deuda porque no le conviene hacerlo.

El contribuyente, en su carácter de tal, no obra por impulsos ni por pasiones; razona, calcula, compara y decide. Lo normal será que decida lo que más conviene a sus intereses.

En estas condiciones, en primer término se analizará el costo relativo de la mora: si éste es inferior al beneficio posible de obtener con no pagar, difícilmente se logrará el pago como no sea en forma coactiva. Aun en el caso que el costo de la mora sea superior al beneficio, podrá evaluarse la virtualidad del riesgo, lo cual también influirá para decidir la actuación del contribuyente.

Entre las principales causas que determinan la mora por conveniencia se pueden contar: la insuficiencia punitiva de las sanciones y medidas resarcitorias vigentes, la inflación, la concesión de moratorias y condonaciones, la falta de medidas administrativas que faciliten el pago.

El contribuyente no paga su obligación tributaria si le conviene no hacerlo y actuará en tal forma siempre que le sea posible dejar de cumplir; ello dependerá de la eficacia con que el Fisco esté en condiciones de actuar para cobrar la obligación tributaria.

Por consiguiente, en este caso asignamos a la capacidad del Fisco para cobrar, más que la simple calidad de causa que pueda influir en la mora, la de una condición que se superpone a todas las demás causas. Lo dicho es válido cuando el contribuyente actúa por conveniencia, ya que si la mora se debe a imposibilidad para pagar, la acción para cobrar terminará verificando simplemente un hecho: esa imposibilidad.

8. Insuficiencia Punitiva de Sanciones o de las medidas resarcitorias vigentes

Si bien —como ya fue dicho— el contribuyente, enfrentado al cumplimiento de su obligación, tiene la opción de pagar o no pagar, en la mayoría de los casos, principalmente en las obligaciones de mayor monto, su opción va más allá que la de una simple alternativa de pagar o no hacerlo: se convierte en la de usar el dinero para pagar o darle otro destino.

En este caso, el contribuyente decidirá evaluando y comparando el costo de la mora y el beneficio que puede reportarle un uso diferente del dinero. Si el beneficio esperado de este uso alternativo es superior, quiere decir que aún llegado el momento de cumplir forzosamente, le quedará en su favor una diferencia.

Sin embargo, las opciones para el contribuyente no se detienen en esta alternativa, porque sus posibilidades no se agotan en tal opción: aunque el uso del dinero le signifique un rendimiento su-

perior al costo de la mora, tiene aún la posibilidad de pedir dinero al Banco, con un costo determinado, y la alternativa final se definirá entre el costo de la mora y el costo del dinero bancario.

Obviamente, si el costo del dinero bancario es superior optará por no pagar el impuesto y aún subsistirá esa decisión en el caso en que sea igual o levemente inferior, porque es mucho más cómodo usar el dinero que no se paga al fisco, que recurrir a poner en movimiento el mecanismo bancario que le permita lograr el crédito. Más aún, se debe tener presente que el costo del dinero en América Latina es alto y además es escaso y difícil de obtener.

Estas consideraciones nos llevan a la conclusión de que en tanto el costo de la mora no sea sustancialmente más elevado que el costo del dinero bancario, existirá un estímulo permanente y atractivo para la morosidad tributaria.

El costo de la mora estará determinado por los intereses, sanciones y recargos que se apliquen por el solo hecho de no extinguir la obligación tributaria en el plano previsto por la ley.

Generalmente, los intereses que se cobran por la mora no constituyen una sanción penal sino que tienen carácter civil, resarcitorio del perjuicio directo que la mora ocasiona al fisco. Son muy variados el nivel de la tasa de esos intereses y la forma de calcularlos. En algunos países existen normas que limitan esa tasa de interés.

La sanción por la mora tiene por objeto inducir al cumplimiento de la ley; de tal modo, el incumplimiento que la mora implica se sanciona porque se ha violado una norma que obligaba a la prestación en su aspecto formal. La fundamentación de la sanción es precisa, pero la forma de establecerla puede o no inducir al cumplimiento. Si tal sanción es una suma fija, por ejemplo, su efecto compulsivo será muy relativo y dependerá del monto de la obligación, pues en tanto ésta aumenta dicho efecto disminuye.

Los recargos, por su parte, tienen distintos fundamentos y alcances, desde el de sanción hasta el de simple recuperación de gastos incurridos en el proceso de cobro.

En síntesis, lo que importa es el costo de la mora, resultante de los diferentes elementos que en conjunto lo constituyen. Si este costo es inferior al del dinero bancario, se puede afirmar que las sanciones y medidas resarcitorias son insuficientes y que tal insuficiencia se erige en una causa muy importante de la inclinación hacia el incumplimiento tributario.

9. La Inflación

Cuando la economía de un país padece un fenómeno inflacionario, la causa anotada en el punto anterior, como inductora de la morosidad, adquiere dimensión mucho más grave, porque en tanto se mantenga el proceso de pérdida en el valor adquisitivo de la moneda, ya no está tan sólo en juego la comparación entre el beneficio que pueda proporcionar el uso alternativo del dinero en relación con

el costo de la mora, sino que la propia obligación tributaria —con el mero transcurso del tiempo— se reduce en términos relativos. En estas circunstancias el contribuyente obtiene un beneficio por el solo hecho de postergar el pago de la obligación: ese beneficio será tanto mayor cuanto más acelerado sea el proceso inflacionario.

10. Las Moratorias y Condonaciones

Las moratorias y condonaciones que se suelen conceder en materia tributaria, ya sea en forma de “blanqueo de capitales” u otras, se tratan, y con razón, como efectos de la morosidad, pero también son causa de ella, y como tal genera su propia dinámica, lo que la convierte en causa de mayor gravedad. Lo mismo ocurre, como veremos más adelante, con la eficacia de la administración.

Tales moratorias y condonaciones tributarias, aunque por lo general tienen el carácter de parciales, y más comúnmente se limitan a la remisión total o parcial de los intereses, sanciones y recargos, siempre que se pague el impuesto en un plazo determinado, producen a veces los efectos perseguidos en cuanto a recuperar hasta una parte importante de los tributos adeudados. No obstante, por otro lado crea tácita y automáticamente la expectativa de posteriores medidas de igual naturaleza; es en este sentido que las moratorias y condonaciones se constituyen en causa de morosidad tributaria futura.

Por consiguiente, el contribuyente ya no paga en la casi certeza de que podrá hacerlo en el futuro en mejores condiciones; así se acumulan las obligaciones tributarias morosas y una nueva moratoria o condonación se torna poco menos que imperativa.

Este tipo de medidas —que debieran consentirse sólo en circunstancias extraordinarias—, alteran las condiciones y las reglas vigentes en cuanto al costo de la mora, y lo hacen en perjuicio de los contribuyentes que han cumplido, ya sea por convicción o porque el costo de la mora los ha inducido a cumplir. La desmoralización de los contribuyentes honestos, y sobre todo el efecto emulación, constituye indiscutiblemente una causa de la morosidad.

También es necesario advertir que cuando rige la facultad administrativa para condonar intereses y recargos, según como se use de ella, influirá en la morosidad tributaria. Tal facultad se justifica sólo para ser usada con suma prudencia y en casos verdaderamente excepcionales y objetivamente comprobados. El uso extensivo y demasiado liberal de ella se constituirá también en causa de morosidad, en la convicción de que los efectos de la incursión en mora pueden ser removidos; en este caso, se da el agravante, de que a todas las consecuencias normales de la mora, se agrega el trámite administrativo necesario para resolver la petición.

11. Falta de medidas administrativas que faciliten el pago de la deuda

Aunque de menor entidad, la falta de medidas administrativas que faciliten el pago de la obligación tributaria puede constituir una

causa que induzca a la morosidad. Estas facilidades para el pago no han de confundirse con la forma de realizarlo en cuanto a la posibilidad de fraccionarlo.

Aquí nos referimos a la falta de locales adecuados, en número, capacidad y ubicación; a la necesidad de presentar primero la declaración de un impuesto y luego tener que repetir un trámite similar para pagarlo; al exceso de formularios que llenar, a la dificultad de los mismos y a muchas tramitaciones y exigencias administrativas que pueden constituirse, en conjunto, causas coadyuvantes de la morosidad.

En cuanto mayor sea la comodidad para pagar, mayor será la posibilidad de que se pague la obligación tributaria. Lo más grave puede ser que la falta de comodidades para el pago aleje a quien está dispuesto a hacerlo y que prefiera esperar, en definitiva, que el impuesto se le cobre.

12. Falta de Eficacia de la Administración para Cobrar

La capacidad de la administración para cobrar la obligación tributaria es otro de los factores determinantes de la morosidad que se examina. No es posible afirmar que ésta tenga por "causa" la ineficacia de la administración para dicho cobro; pero obviamente la mora respecto de cada obligación tributaria en particular no existiría, cualquiera fuera la causa efectiva de la morosidad, si la administración pudiera forzar el cumplimiento de aquella obligación, excepto que mediara imposibilidad de pago por el contribuyente.

Hemos afirmado que el contribuyente no paga cuando así le conviene, pero que ello ocurre siempre que la inactividad de la administración dé lugar a su incumplimiento. De tal modo asignamos a la eficacia administrativa en el cobro de la obligación tributaria el carácter de una verdadera condición para que ésta se convierta en morosa.

Sin embargo, tampoco puede descartarse totalmente el atribuir papel de causa de la morosidad a la acción deficiente de la administración en este campo. El contribuyente que incurre en mora por conveniencia, junto con comparar el beneficio que le puede reportar el incumplimiento, necesariamente habrá de plantearse el grado de virtualidad o de verosimilitud del cumplimiento forzado. Si éste no existe se verá facilitada su decisión de no pagar; en cambio, si existe un eficiente y oportuno sistema de percepción y de reclamo del pago de la obligación, la tendencia al cumplimiento será obviamente mucho mayor.

Es útil recordar que así como en el caso de las moratorias la ineficacia administrativa genera un impulso dinámico propio para volver a concederlas, así también dicha ineficacia produce la acumulación de las obligaciones tributarias morosas, con lo que se provoca a su vez el recargo de tareas en la administración y consecuentemente su mayor ineficacia.

Todas las consideraciones que se han formulado tienen plena validez respecto de todas y cada una de las obligaciones tributarias individualmente analizadas, pero lo que tiene real importancia es afrontar el problema en relación al conjunto de ellas. No podría pensarse en organizar una administración con aptitud para cobrar cada una de las obligaciones. Es necesario que exista un sistema que induzca al cumplimiento voluntario, en lo cual tiene significativa responsabilidad la propia administración.

Por consiguiente, parece útil señalar los principales elementos que definen la eficacia de la administración para lograr el cobro de las obligaciones tributarias, sobre todo cuando ellas han pasado a constituir deudas tributarias en el sentido definido en el acápite 3 del Capítulo I. A los fines perseguidos consideramos a la administración, a su vez, como integrante de un sistema que induce al cumplimiento voluntario de la obligación. Dichos elementos son: los procedimientos de cobro coactivo, la política de cobro y la eficacia operativa.

a) Procedimiento de cobro coactivo

Normalmente se exponen dos procedimientos de cobro coactivo de la deuda tributaria: el judicial y el administrativo, admitiendo que existen numerosas variantes entre los extremos mencionados. En realidad no se trata de dos procedimientos diferentes en esencia; la distinción es solamente atribuible a la titularidad en el ejercicio de la facultad de aplicarlo, y así el procedimiento es judicial o administrativo, sólo porque lo aplican órganos del Poder Judicial u órganos del Poder Ejecutivo.

En materia procesal las diferencias entre un procedimiento y otro pueden ser muchas, sin que lleguen a ser esenciales y los institutos procesales los mismos.

Aludimos a variantes entre los dos procedimientos mencionados en cuanto a que el ejercicio de algunas facultades puedan radicarse en órganos de un poder y otras en otro; por ejemplo, hay casos en que aplicando el procedimiento judicial, la facultad de dictar medidas precautorias o cautelares se ha radicado en la administración.

La mayor parte de los países de Latinoamérica aplica el procedimiento judicial de cobro coactivo de la deuda tributaria, principalmente por razones de tradición jurídica, que aunque han ido perdiendo validez a través del análisis doctrinario, esto no ha sido suficiente para inducir a cambios de sistema. El procedimiento prevaliente es principalmente el judicial, por señalar esa tradición que es de las funciones específicas del Poder Judicial, la de hacer cumplir forzosamente toda obligación de naturaleza jurídica, respaldada en la Ley.

Conviene recordar que la teoría de la división de los Poderes

del Estado ha sufrido notorios cambios y si bien en esencia sigue plenamente válida, en la práctica se ha podido concluir que esa división que parecía meridiana no puede asumir carácter absoluto. Los diferentes poderes, junto con ejercer funciones que son de la esencia de cada uno, deben ejercer algunas que son de la esfera propia de un poder diferente y que podría corresponder a uno o a otro. Así, el Poder Legislativo ejerce funciones jurisdiccionales y administrativas, el Ejecutivo ejerce algunas jurisdiccionales y legislativas y el judicial atiende también funciones administrativas.

El caso que nos ocupa es precisamente uno de aquellos en que la función no es de la esencia del poder que la ejercita. No pocos procesalistas, al referirse a ella, lo hacen aludiendo a las funciones administrativas del Poder Judicial. Por consiguiente, pensar en un procedimiento de cobro ejecutivo de la obligación tributaria, puesto a cargo de la administración, como ya ocurre en varios países, no es un concepto que en el fondo atente contra la división de los poderes del Estado.

Se dan otras razones, principalmente las que conciernen a las garantías, sean ellas estrictamente procesales o en favor del propio contribuyente, que se las cree ver amenazadas en su integridad al entregar al Poder Ejecutivo el cobro coactivo de la deuda tributaria. Tampoco se excluyen otras fundamentaciones de menor jerarquía conceptual, aunque de innegable influencia, como, por ejemplo, la respetabilidad, independencia de criterio y ecuanimidad que corrientemente se atribuyen al Poder Judicial.

Una decisión en torno a esta cuestión tiene que ajustarse a las características de cada país. No obstante, entendemos que agotadas todas las instancias de carácter jurisdiccional propiamente tal, como ocurre cuando se ha llegado a fijar el monto de la deuda tributaria, que queda así determinada, es líquida y exigible, el mero trámite que significa forzar su pago, puede ejercerse a través del Poder Ejecutivo y pueden preservarse en el trámite del proceso todas las garantías instituídas para su propia integridad y las consagradas para proteger al contribuyente en su carácter de ejecutado.

Bastaría crear un tribunal administrativo, como existen muchos otros, y en este caso probablemente con mayor justificación, encargado de la aplicación del procedimiento de cobro de la deuda tributaria. Al mismo tiempo se podría establecer un recurso rápido para reclamar de cualquier decisión arbitraria o injusta. Este recurso puede ser para ante alguna autoridad administrativa o judicial, con las características procesales del recurso de queja.

La razón esencial que sugiere la conveniencia de analizar la alternativa administrativa, para el procedimiento ejecutivo de cobro de la deuda tributaria, es que la vía judicial resulta exageradamente lenta, porque no se la puede despojar del formalismo y solemnidad que son sus atributos; por consiguiente, su falta de agilidad lo hace inadecuado a las necesidades. En cambio, el procedimiento aplicado

por la administración resulta más rápido y consiguientemente mucho más eficaz, sin desmedro de las garantías necesarias para las partes litigantes.

Interesa revisar a grandes rasgos, en forma comparativa, las características más relevantes del procedimiento de cobro de la deuda tributaria aplicado por el Poder Judicial y del que está a cargo del Poder Ejecutivo.

TRAMITE	PROCEDIMIENTO JUDICIAL	PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO
Medidas Prejudiciales: Precautorias o Cautelares	Deben ser solicitadas por la administración al tribunal judicial. En algunos casos el tribunal debe ordenarlas sin otro trámite que la petición administrativa. Posteriormente se efectúan las inscripciones procedentes.	La administración las dicta directamente y se cumplen como en el procedimiento judicial. Igualmente se efectúan las inscripciones.
Iniciación del Proceso:		
Título	La certificación administrativa de la deuda constituye suficiente título ejecutivo.	A la administración le basta con la certificación de la deuda.
Demanda	El fisco, como cualquier otro acreedor, debe presentar una demanda ejecutiva ante el tribunal que corresponda. Hay sistemas en que la demanda no la puede formular el órgano administrativo tributario sino que debe hacerlo a través del respectivo órgano de representación judicial del Estado.	No se requiere de una demanda, porque la administración, sobre la base del título ejecutivo, requiere de pago al deudor.
Emplazamiento Notificación	Admitida la demanda a trámite, el tribunal ordena el emplazamiento del deudor, para lo cual se le notifica personalmente, o con las formalidades correspondientes, se le entrega copia íntegra de la demanda y se le indica el plazo para oponer excepciones.	El requerimiento de pago cumple la función de la notificación para el emplazamiento y se hace con las mismas formalidades judiciales, personalmente o en la forma equivalente, se le entrega copia íntegra del requerimiento y se le indica el plazo para oponer excepciones.
Plazo	El plazo para oponer excepciones forma parte del emplazamiento y normalmente no es muy prolongado en el juicio ejecutivo y en algunos casos se reduce tratándose del cobro de la deuda tributaria.	Se mantiene igual y con las mismas características que en el proceso judicial, en el entendido que el plazo es breve. No se requiere de un plazo más prolongado por la naturaleza de las excepciones.

TRAMITE	PROCEDIMIENTO JUDICIAL	PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO
Excepciones	Son limitadas las excepciones que es posible formular. Generalmente sólo son aceptables: pago, prescripción y concesión de plazo. Se requiere dar traslado de las excepciones al demandante y con su respuesta el tribunal resuelve.	Las mismas excepciones tienen que ser admisibles en el procedimiento administrativo, aunque sus efectos procesales son más simples y expeditos. No se requiere el traslado al demandante porque es la misma administración. El tribunal conoce de las excepciones y puede resolver sobre ellas sin más trámites que su verificación, en los casos en que sea necesario hacerlos.
Ejecución	Conocidas las excepciones y resuelto sobre ellas el tribunal pondrá término al proceso si las acoge u ordenará la ejecución de la deuda si las rechaza.	Si acoge las excepciones el tribunal da por extinguida la obligación y si las rechaza continúa el proceso de ejecución de la deuda.
Embargo o Secuestro	Si no se hubiera decretado el embargo o secuestro de bienes como medida prejudicial o en el curso del proceso, el tribunal lo ordenará en este caso. El embargo o cualquier otra medida de igual naturaleza, el tribunal la decreta a petición de parte.	El embargo o secuestro de bienes es ordenado de oficio por el tribunal, en cualquier etapa del proceso que se juzgue prudente.
Remate	El remate se hace con todas las formalidades que la ley prevé.	Se deben cumplir todas las formalidades inherentes al remate, igual que en el proceso judicial. No existe ningún impedimento de hecho ni de derecho para aplicar el procedimiento de remate por un tribunal administrativo.
Liquidación del crédito	El tribunal aplica el producto del remate a la cancelación del crédito, hasta su concurrencia, y reintegra al deudor el excedente en caso de haberlo.	El tribunal administrativo puede disponer la liquidación del crédito en igual forma que el tribunal judicial.

Como surge del precedente esbozo, la celeridad del proceso administrativo se logra por la supresión de trámites de traslado al demandante y otros que hacen a ese procedimiento más expedito que el judicial.

Aun cuando es cierto que en algunos procedimientos judiciales se consultan plazos más reducidos para la ejecución de la deuda tributaria, y que a tales procesos se les concede preferencia en su tramitación, el cúmulo de tareas judiciales no permite lograr la rapidez que imperiosamente se necesita para ellos.

Hay otras razones que también influyen en la efectividad del proceso administrativo. El contribuyente a quien la administración requiere de pago bajo apercibimiento de iniciar acción judicial en su contra, sabe que desde que se le notifica hasta tener que enfrentar el riesgo de una ejecución transcurrirá un plazo suficientemente largo como para no preocuparle de inmediato. Esto obliga a poner en movimiento todo el pesado engranaje judicial para lograr el pago.

En cambio, el contribuyente que es requerido dentro del proceso administrativo, sabe que en el plazo perentorio concedido debe inhibir la acción, lo que normalmente ocurre con el pago, antes de enfrentar un riesgo inminente de ejecución. En estas condiciones es muy posible que el solo requerimiento opere los efectos deseados sin necesidad de mayores trámites.

Por todo ello, parece lícito pensar que al existir un costo elevado para la mora tributaria, en términos relativos, y un procedimiento rápido de cobro coactivo, gran parte de la actual morosidad no existiría.

b) La Política de Cobro

Otro de los factores que tiene importancia en la eficacia de la administración es la política que se adopte frente al fenómeno de la deuda tributaria, sobre todo cuando asume caracteres voluminosos.

Muchos son los índices que pueden y deben ser considerados para definir una política de cobro: la magnitud de la deuda, la ubicación geográfica y la importancia del contribuyente, el tipo de impuesto, la antigüedad de la deuda, y otros. Probablemente en algunos casos sea necesario atender a todos los factores mencionados y otros omitidos. En nuestra opinión existen dos elementos que son de mayor importancia relativa y respecto de los cuales debe definirse una política de cobro: la antigüedad de la deuda y la magnitud de ésta.

(1) La antigüedad de la Deuda Tributaria

Generalmente existe preocupación por la antigüedad de la deuda tributaria, pero principalmente por aquella que entra en el período crítico de aproximación a la prescripción de las acciones y poderes del fisco para ejecutarla.

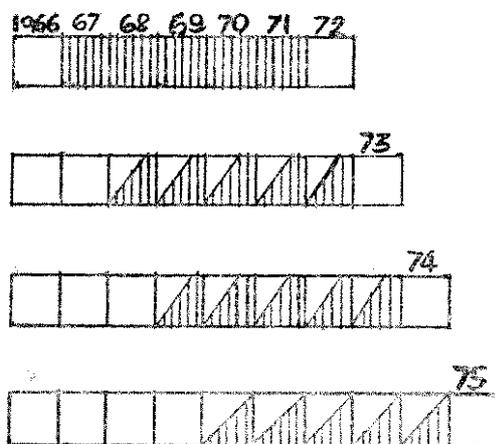
Existe fundada preocupación en que la prescripción extinga la deuda y ésta se pierda para el fisco. Cabe llamar la atención en cuanto a que la solución de este problema no está en declarar la imprescriptibilidad de los créditos del fisco por concepto de impuestos, como

suele pretenderse. En realidad, con una medida de tal naturaleza puede decirse que el problema en términos generales se agrava, lejos de solucionarse. La prescripción es una institución necesaria para la propia eficacia de la administración; el periodo para que opere puede ser mayor o menor, dentro de límites razonables, pero en ningún caso debiera proceder el mantener indefinidamente el derecho al cobro de deudas que de tal modo nunca se extinguiesen.

Volviendo al tema de la política de cobro en relación con la antigüedad de la deuda debiera variar fundamentalmente el criterio predominante y volcar el esfuerzo de la administración para cobrar la deuda más reciente, olvidando un tanto el fantasma de la prescripción de la deuda más antigua, lo que puede llevar a resultados mucho más positivos en plazo no muy prolongado.

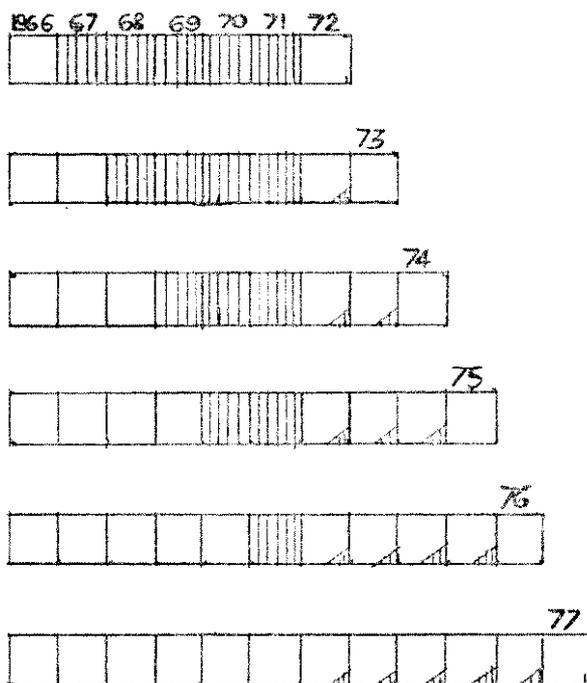
Es posible representar gráficamente lo que ocurre al seguir una u otra de ambos criterios.

Supongamos que se opta por cobrar empezando por la deuda más antigua y que el plazo de prescripción es de cinco años. Los resultados de ese proceder, a partir de 1972, podrían representarse así:



Cada año la prescripción "limpia" el último período, pero en tanto el esfuerzo esté encaminado al cobro de la deuda antigua, puede existir algún progreso en la medida que se hagan esfuerzos adicionales a los normales. En todo caso, dichos progresos no son de gran consideración, aunque el cuadro los representa como si existieran. Cada año la prescripción extingue una considerable parte de la deuda

y la administración trabaja presionada por la acumulación de tareas. Si, en cambio, se opta por concentrar el esfuerzo en la deuda más reciente, puede y debe ocurrir lo siguiente:



De aplicarse este criterio puede esperarse fundamentalmente que llegue el momento en que la deuda tributaria deje de constituir un problema y esté bajo completo control de la administración, sin que le apremie sino en mínima medida el temor de la prescripción, pues habrá quedado prácticamente neutralizado el anterior fenómeno de acumulación cuantiosa de dicha deuda.

De seguirse esta política de cobro, subsistirá una parte totalmente irrecuperable de la deuda y que en definitiva quedará extinguida por la prescripción. Si la administración inicia las ejecuciones a partir de la deuda nueva, y la prescripción limpia desde atrás la antigua, se llegará a los resultados señalados.

Lo expresado significa adoptar la decisión de sacrificar a la prescripción la deuda antigua en la forma prevista. Es ésta una manera de solucionar radicalmente el problema, con la advertencia de que, según el otro criterio, de todas maneras se sacrifica una parte importante de la deuda por incapacidad para recuperarla, y se repite y subsiste el problema.

Al concentrar el esfuerzo en el cobro de la deuda nueva el rendimiento es mucho más efectivo. Con frecuencia, de diez gestiones para cobrar deuda antigua prosperan dos; en cambio si esas mismas gestiones se hacen respecto de deuda nueva es probable que prosperen ocho.

Al hacer referencia a estos criterios para encauzar una política sobre cobro de la deuda tributaria lo hacemos como norma general; pueden ser necesarias las excepciones, si existen, por ejemplo, deudas muy importantes que sea posible recuperar o también si se inicia el cobro de la deuda a un contribuyente respecto de la del año más reciente y tiene otras deudas anteriores, la gestión debe cubrir el conjunto de ellas.

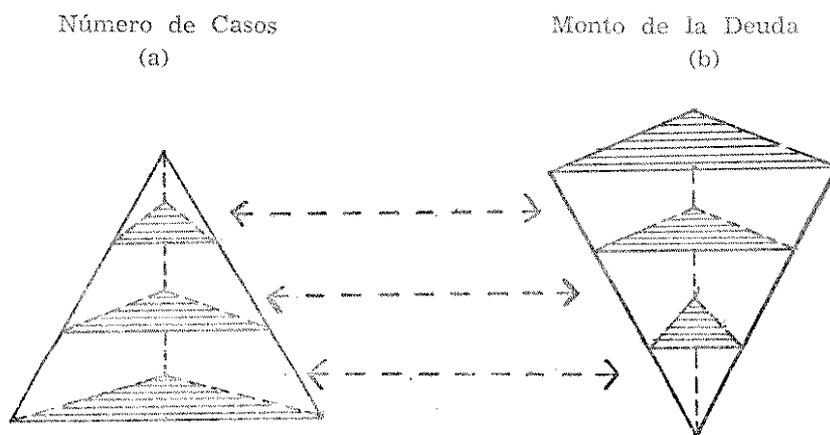
(2) La Magnitud de la Deuda Tributaria

Este otro elemento nos parece también muy importante para formular una política de cobro de la deuda cualquiera sea el criterio que se adopte en función de su antigüedad.

En definitiva lo que necesariamente va a preocupar a la administración es el monto recuperado de la deuda y no el número de casos que se hayan podido gestionar.

Esto sea dicho sin dejar de reconocer que no es posible crear la imagen de que existen deudas que no se cobran, ya sea por su escaso monto, por ubicación del deudor o por cualquier otra razón que pueda llevar al deudor la convicción de que puede continuar moroso impunemente.

Para determinar esta política también es útil tener presente que, con mucha generalidad, respecto del número de casos y del monto de la deuda se da el conocido ejemplo de las pirámides invertidas:



Con ello se aprecia gráficamente la concentración de la deuda de mayor volumen en pocos casos, lo que justifica la adopción de una política de emergencia respecto de quienes son pocos en número pero importantes en cuanto al monto de su deuda. Debe procurarse el cobro de todas estas deudas.

La política básica debe desarrollarse en relación a los que quedan en el medio de la pirámide, que comprende un número apreciable de casos, y a los que corresponde también un monto cuantioso de deuda.

Por una parte en la base de la pirámide (a), se representa el número de casos de escaso monto: hay gran número de ellos en conjunto, pero el monto global de la deuda es de poca importancia relativa. También se justifica una política excepcional respecto de ellos, pero a diferencia de lo sugerido antes para hacer una selección de cobro.

c) La eficacia operativa: el sistema de apoyo

Tanto para formular como para ejecutar una política de cobro de la deuda tributaria, se requiere otra vez de una administración que actúe eficazmente.

La eficacia operativa de la administración dependerá en grado importante de su organización, de la capacidad y adiestramiento de su personal, del nivel de remuneraciones y de otros factores.

Para elevar su nivel de eficacia en términos de consideración, es preciso disponer de estadísticas de la morosidad, totalmente y permanentemente actualizadas, que proporcionen elementos suficientes para adoptar decisiones, como, por ejemplo, el monto global de la deuda, con indicación sobre su composición en cuanto a niveles de magnitud, clarificación por monto individual de deuda y su antigüedad, ubicación geográfica de los deudores, agrupamientos por sectores económicos a que pertenecen, etc.

A fin de disponer de este apoyo, absolutamente necesario para operar, se requiere sistematizarlo a través de la coordinación debidamente planificada de los sectores dedicados a Registro de Contribuyentes, Estadística Tributaria y Procesamiento de Datos.

III. EFECTOS DE LA MOROSIDAD TRIBUTARIA

1. Análisis Global

Como se expresa en el trabajo al que hemos aludido reiteradamente, la deuda tributaria pasa a constituir un problema cuando su monto total excede un determinado nivel que puede ser calificado de normal.

La cuantía de tal nivel normal dependerá de diversos factores propios de cada país. Entretanto, cabe considerar que la existencia

de cierto monto de deuda morosa es algo así como inherente al proceso tributario.

Cuando el fenómeno adquiere caracteres de problema sus principales efectos son: el impacto negativo en el ingreso fiscal, las medidas de emergencia a que fuerza, las medidas de control para atenuarla, el recargo de tareas que provoca en la administración, y la desmoralización del contribuyente que cumple.

2. Efecto en el ingreso fiscal

La presencia de la deuda tributaria afecta directa y principalmente los niveles y la oportunidad del ingreso fiscal. Dada la formulación del presupuesto de gastos por el Estado, para un período determinado, y juntamente con éstos la estimación de los recursos —parte significativa de los cuales corresponden al ingreso tributario—, si el fisco no percibe en tiempo el ingreso previsto, o bien el Estado se abstiene de incurrir en algunos gastos lo que puede tener extrema gravedad para la marcha de la administración de un país, o bien tendrá que buscar formas para sustituir el ingreso no percibido. Obviamente esta última actitud es la más frecuente y trae involucrada para el Estado un costo adicional.

En el caso que la magnitud de la morosidad tributaria se mantenga o se acreciente, existirá la necesidad de buscar recursos sustitutos por la misma vía impositiva. Desde el punto de vista que nos preocupa, ésta es una solución transitoria, pues a muy breve plazo será una fuente para agravar el problema, por cuanto lo más probable es que respecto de las normas tributarias se repetirá la secuela de hechos conducentes a crear más deuda por parte de los contribuyentes.

3. Las Moratorias y Condonaciones

Cuando el monto de la deuda tributaria alcanza niveles críticos, que podrían afectar la efectiva capacidad de pago de gran número de contribuyentes, se hace necesario recurrir a soluciones de emergencia, que aún cuando sean completamente negativas, a veces resulta ineludible adoptar ante las circunstancias: nos referimos a las moratorias y condonaciones.

Como consecuencia de una y otra de estas medidas, por una parte el fisco recibe el pago de la deuda considerablemente disminuida y, por otra, como se ha señalado en el párrafo II-10, se genera el mayor problema cual es el de las expectativas que se abren hacia la repetición periódica de las medidas, con la consiguiente tendencia a incrementar el proceso de incumplimiento.

4. Medidas de control indirecto

Con el objeto de atenuar los efectos de la morosidad tributaria,

con frecuencia se recurre a generalizar medidas de control, que pueden ser eficaces en casos especiales, pero cuya aplicación masiva complica tramitaciones o gestiones, con un elevado costo social y económico, recarga a la administración y tiene resultados de escasa consideración.

Así, exigir que se acredite el pago del impuesto territorial para autorizar la escritura de venta de un inmueble, puede ser una medida eficaz y sin mayores complicaciones, para forzar el pago de dicho impuesto; pero exigir que se acredite estar al día en el pago de todos los impuestos, que le correspondieran a una persona, para tramitar una operación de crédito, obliga a comprobaciones que quien tiene que certificarlo no lo puede hacer; con frecuencia se dará la comprobación sobre la base de la información del propio interesado, sin que en el fondo tenga un objetivo realmente eficaz.

5. Efecto en la Administración

La morosidad tributaria en exceso provoca un considerable recargo en la actividad administrativa, que cabe presumir organizada para afrontar el cobro coactivo de un determinado volumen de deuda, el antes aludido como normal.

Ese recargo en la administración afecta la eficiencia operativa de ésta, que no puede cobrar oportunamente la deuda, con el importante agravante ya mencionado en el párrafo 12, en cuanto a que tal falta de eficacia genera y facilita mayor incumplimiento.

6. Desmoralización del contribuyente que cumple

Este es otro de los efectos en cadena que crea la morosidad tributaria: el contribuyente que se esfuerza por dar cumplimiento a su obligación tributaria y la paga oportunamente, terminará por llegar a la convicción de que su esfuerzo es, en el fondo, innecesario, y que puede dejar de cumplir, sin riesgo de verse forzado a hacerlo con costo mayor.

IV. MEDIDAS PARA COMBATIR LA MOROSIDAD TRIBUTARIA

1. Análisis Global

Las medidas para combatir la morosidad deberían, en teoría, estar dirigidas a remover sus causas y consecuentemente a atenuar sus efectos. Sin embargo, no puede perderse de vista que no todas las causas son susceptibles de remover; si se piensa, por ejemplo, en la falta de liquidez que derive de una determinada política monetaria o crediticia, o en la inflación y su influencia en la morosi-

dad, se advierte que son situaciones que afectan a toda la economía de un país y que en ese conjunto la morosidad tributaria, como problema, puede ser uno de los menores.

Por otra parte, no todas las causas tienen igual importancia; aunque todas influyen, no puede compararse la trascendencia de la falta de eficacia administrativa para cobrar, por ejemplo, con la falta de comodidad para pagar.

También nos parece de interés tener en consideración la eficacia en la posible acción de las medidas. Es obvio que se podrá actuar mucho más directamente respecto del contribuyente que no paga por conveniencia, que respecto del que no lo hace porque no puede.

Sobre la base de las consideraciones que anteceden dividiremos las medidas que se sugieren a continuación, en dos grupos: medidas esenciales y otras medidas.

2. Medidas Esenciales

Para actuar en la forma más eficaz en el control de la morosidad, es menester aplicar dos tipos de medidas esenciales: 1) establecer y preservar un sistema suficiente de sanciones normas resarcitorias y 2) elevar considerablemente el nivel de eficacia en el cobro de la deuda.

2.1 Establecer y Preservar un Sistema Suficiente de sanciones y normas resarcitorias

a) Establecer el sistema

Para satisfacer este propósito se ha de crear y combinar intereses, sanciones y recargos de forma que el uso del dinero que debe pagarse al Fisco, resulte sensiblemente más costoso que el dinero bancario, considerando la tasa de interés de este último y las dificultades para obtenerlo.

b) Preservar el sistema

No basta con crear el sistema sino que hay que preservarlo en su integridad, para que sea efectivo, por consiguiente:

I. Debe erradicarse absolutamente toda concesión de moratorias, condonaciones u otras normas de efectos similares;

II. Dado que en el caso de inflación cualquier sistema de sanciones puede ser insuficiente, según sea la velocidad del proceso de deterioro del poder adquisitivo de la moneda, se recomienda el reajuste periódico de la obligación, de acuerdo con el índice de depreciación de la moneda;

- III. Debe limitarse el uso de facultades de condonación, a fin de hacer una aplicación selectiva y calificada de aquellas.

2.2 Elevar el grado de eficacia de la Administración para cobrar la deuda

La administración, para poder elevar en grado considerable su eficacia en el cobro de la deuda tributaria, debe:

- a) **Establecer un procedimiento de cobro rápido y expedito**
Las condiciones de rapidez y expedición en un procedimiento de cobro, concurren en mejor forma en el procedimiento de cobro administrativo de la deuda tributaria.
- b) **Establecer una Política de cobro**
A este fin, la política más adecuada es la que opta por el cobro de la deuda más nueva, con las correcciones que señale la estadística correspondiente, en cuanto a deudas pendientes de gran consideración.
- c) **Elevar la eficiencia operativa**
La posibilidad de elevar la eficiencia operativa en grado apreciable, se fundará necesariamente en la organización de un sistema de apoyo, que le proporcione la información necesaria para adoptar decisiones.

3. Otras Medidas

Entre las demás medidas que pueden influir en el control de la morosidad tributaria se pueden distinguir: 1) medidas que se refieren a la estructura del sistema tributario y 2) medidas administrativas.

3.1 Medidas en relación con la estructura del sistema tributario

- a) **Determinación de la carga tributaria**
La carga tributaria ha de ser proporcionada a la actividad que la origina, en términos objetivos.
Debe eliminarse toda tasa elevada ficticiamente para compensar los efectos del incumplimiento tributario.
- b) **Determinación de la base de imposición**
Evitar la concentración exagerada de la carga tributaria, aunque ella se recupere a través de su traslación.
Evitar la acumulación de la deuda, estableciendo el sistema de retención en la fuente en los casos en que sea posible.

c) **Período de pago**

Procurar que el período de pago del impuesto corresponda a la época en que se genera el ingreso correspondiente.

3.2 Medidas Administrativas

Adoptar todas las medidas que faciliten y hagan cómodo el pago de la deuda.

Utilizar tanto cuanto sea posible la red de bancos comerciales para percibir los pagos por impuestos.