



Universidad de Buenos Aires
Facultad de Ciencias Económicas
Biblioteca "Alfredo L. Palacios"



Evación fiscal: aspectos sociológicos y cuantitativos

Schwartzman, Daniel Mario

1991

Cita APA: Schwartzman, D. (1991). Evación fiscal, aspectos sociológicos y cuantitativos. Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires. Facultad de Ciencias Económicas

Este documento forma parte de la colección de tesis doctorales de la Biblioteca Central "Alfredo L. Palacios". Su utilización debe ser acompañada por la cita bibliográfica con reconocimiento de la fuente.
Fuente: Biblioteca Digital de la Facultad de Ciencias Económicas - Universidad de Buenos Aires

UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES

Tesis doctoral

Tema: EVASION FISCAL

**Aspectos sociológicos y
cuantitativos**

**Jurado : DR. VICENTE OSCAR DIAZ
DR. LEONEL MASSAD
DR. ENRIQUE JORGE REIG**

Consejero : DR. ANGEL SCHINDEL

**Autor : Daniel Marlo SCHWARTZMAN
Registro N : 79.297**

Buenos Aires, 27 de diciembre de 1991

INTRODUCCION

El presente es un trabajo de tesis doctoral para la carrera de Doctor en Ciencias Económicas de la Facultad de Ciencias Económicas, de la Universidad de Buenos Aires.

El objeto de estudio es la evasión fiscal. Se compone de dos temas centrales. El primero referido a la conducta del sujeto frente a la tributación, en relación con su contexto. El segundo, relativo a la medición de la evasión fiscal en nuestro país.

Con éste trabajo nos proponemos demostrar :

1°) que el contribuyente actúa tributariamente como ser social, conforme con dos imperativos: uno es categórico, producto de la incorporación de sentimientos colectivos que lo motivan al cumplimiento y que opera en primera instancia. Se regula por las normas morales, éticas y sentimientos patrióticos. El otro es hipotético, relativo a los grados de eficiencia que el sujeto busca como resultados de su acción y dependen de sus valoraciones.

Para minimizar la evasión de tributos, la acción debe tender a reforzar los componentes del imperativo categórico y minimizar los posibles resultados de las acciones hipotéticas.

El primer refuerzo del imperativo categórico se instituye en una sociedad madura y libre, donde los estímulos que reconduzcan la ética y la moral hacia el segundo tipo de los imperativos hipotéticos, sea reconocido como antisocial y anormal.

La demostración de que el sentimiento patriótico mueve al

cumplimiento voluntario, podría observarse en algún hecho histórico que demostrase que, bajo una fuerte identificación del sujeto con la finalidad de la recaudación, una colecta voluntaria hubiera equiparado algún impuesto, en un mismo periodo de tiempo, para un mismo destino.

Para el desarrollo y control de ambos imperativos, es necesario desentrañar la modalidad y forma en que el sujeto se motiva.

Para ello, elegiremos un enfoque sociológico que explique la conducta social, en general, y lo aplicaremos al sujeto tributario.

El sujeto se rige por una escala de valores que depende del contexto en el cual actúa. Forma parte de nuestra hipótesis que pueden ser modificados -reforzados los que mejoran el cumplimiento, y debilitados los que lo desalientan- por dos canales fundamentales:

a) mediante la educación¹, consistente en la enseñanza y la acción cooperativa del Estado con los contribuyentes, para influir en el cumplimiento .

No es fácil el cambio de conducta cuando se ha vivido de cierta manera. Como dice el prestigioso biólogo Humberto Maturana, "es por la corporización del modo de vivir que no es fácil cambiar si ya ha *vivido de cierta manera*"...es eso a lo que hacemos referencia cuando decimos : '**lo tiene incorporado**'..."

1. "Educar" (del latín *ēducāre*), emparentado con *ducēre*, 'conducir', *educere* 'sacar afuera', 'criar'. "Dicc. Etimológico", J. Corominas, Ed. Gredos, Madrid 1976.

(1, 56). No se puede imponer el cambio y proceder al castigo de quien no lo ha hecho, sin brindarle la mínima oportunidad de hacerlo : tiempo suficiente para la adaptarse.

b) mediante el **control proporcional y armónico** a las circunstancias, de las conductas desviadas. Este control se efectiviza en una primera etapa de **correcta administración**, y en una segunda, de **castigo** para aquellos quienes a pesar de una correcta administración, han aprovechado para tomar beneficios y colocarse en una situación más ventajosa, engañando, dejando de cumplir sus obligaciones, y aún más allá de ello, utilizando los tributos para el fraude y la estafa.

La influencia en el sujeto para motivar el cumplimiento voluntario, plantea la necesidad de reconocer la forma en que piensa y toma sus decisiones.

Exploraremos el modelo que representa la forma de tomar decisiones del contribuyente. Para ello partiremos del modelo de Allingham y Sadmo -cuya ecuación comentaremos- el cual vincula la decisión con la esperanza de utilidad que producirá la evasión, en función de la graduación de la multa, el "ahorro" de impuesto y la probabilidad de que le sea impuesta la sanción.

Otros aspectos que son de interés -a pesar de ser periféricos- están vinculados con el concepto de utilidad y de probabilidad.

Consideramos que la utilidad que produce la evasión no es solamente una suma de dinero ni la probabilidad una simple frecuencia estadística. Se demostrará que son conceptos subjetivos, que dependen de la sensación y conocimiento del sujeto.

Desarrollaremos un modelo de decisión sobre condiciones de certeza, suponiendo que todas las alternativas sean conocidas y la probabilidad de que acontezcan sea igual a la unidad -certeza-. El interés de este modelo es ver que la decisión dependerá de la **información y conocimiento** que pueda tener el sujeto, y de que se comporte racionalmente. Aquí es donde se presenta claramente la problemática de la **comunicación de las normas al ciudadano**, de la forma y facilidad con que pueden enseñarse y comprenderse-que implicará capacidad del sistema, para determinar las conductas que deben seguirse-, y la oportunidad y tiempo para su incorporación por el individuo.

Otro modelo que mostraremos es el de decisión bajo riesgo, que se diferencia del anterior en que no existe certeza de que los acontecimientos se producirán y el sujeto evalúa, de acuerdo a los elementos de juicio que dispone y sus propias representaciones mentales de las alternativas.

Allí cobra importancia la **historia** de las variables a considerar como, por ejemplo, la frecuencia con que la DGI inspecciona, qué resultados se produjeron en los procedimientos, etc.

No son novedosos los planteos referidos a la conducta del decisor tributario. Nuestro aporte en éste punto consiste en la integración y aplicación de las herramientas de investigación - los modelos- y el desarrollo de los ejemplos, a la conducta de la evasión fiscal, para demostrar que no pueden adicionarse utilidades en forma grupal, y que -como ya dijimos- el beneficio de evadir y la probabilidad que asigna el contribuyente, al hecho de ser castigado, es subjetivo.

Las encuestas de opinión, muestran las características que

representan para la comunidad los tributos y su administración. Para ello compararemos las realizadas en nuestro medio y la clásica de SMÖLDERS ¹.

Para una visualización del contexto de la tributación proponemos una herramienta conceptual: el hipersistema tributario.

Este comprende todos los componentes del contexto que influyen en la tributación. Normalmente se considera al sistema tributario como un conjunto de normas que debe cumplir con una serie de requisitos para satisfacer los fines de la tributación -entre ellos los de justicia, equidad y legalidad-. La herramienta que proponemos permite integrar las interdependencias que existen entre el sistema tributario normativo y el resto de los sistemas directamente vinculados con la tributación -administración, política, justicia, infraestructura de servicios, etc-.² El grado con que el sistema tributario normativo satisfaga los principios de la tributación, dependerá necesariamente de la armonía que haya en el resto de los sistemas en los cuales se materializa. Muchas de las **decisiones de la política tributaria, conducen a acciones que contradicen los objetivos para los cuales se adoptaron**. Si en el momento de la discusión previa, se evaluara el alcance máximo de las estrategias y acciones que implica la decisión, podrían evitarse muchas de esas contradicciones entre

1.(Günter).Uno de los clásicos estudiosos de la psicología financiera y de los impuestos. En el libro publicado conjuntamente con Jean Dubergé ("Problemas de Psicología Financiera", Editorial EL Derecho Financiero-Madrid, 1965) se desarrollan muchos de los aspectos de éste tema.

2.Capítulo 7

objetivos -fines- y acciones.

2°) La afirmación permanentemente difundida de que en nuestro país la **evasión sea del orden del 50 al 80 %** carece de **fundamento**. No obedece a una **razón metodológica de cálculo**, sino a la simple tradición de transmitir una cifra sin justificación ni mención del origen de la misma.

Para demostrar esto estudiaremos las recientes estimaciones de la evasión en nuestro país y las conclusiones y resultados a que conducen.

Desarrollaremos el modelo para la medición de la evasión en el impuesto al valor agregado -uno de los de mayor recaudación-, utilizando la información de las cuentas nacionales¹.

Partimos del presupuesto de que las **cuentas nacionales no pueden actualmente servir para una buena aproximación** a la base imponible nacional, por razones propias de la forma, detalle y moneda de expresión de las mismas. Las frecuentes modificaciones en las tasas del impuesto y la falta de detalle de la información macroeconómica que no permite reconocer las tasas y tratamientos diferenciales a nivel de cada producto y servicio, son algunas de las explicaciones que orientarán nuestra investigación.

También existe una **sinérgica imprecisión en la medida de otros parámetros fiscales y de la economía**. Generalmente se mencionan los datos utilizados para las decisiones ministeriales y legislativas, como porcentaje del producto bruto interno, a pesar

1.A partir del estudio de Durán (42).

de que recientes estudios en curso -del Banco Mundial con la cooperación de CEPAL, y el Banco Central de la República Argentina-, mencionan cifras de entre 130.000 y 200.000 millones de dólares -en lugar de los tradicionales 70 a 80 mil millones de dólares-¹.

Otra implicación importante de la imposibilidad metodológica de conocer la recaudación potencial, es el hecho de que cuando se propone una medida de alteración de la política de recaudación, de las tasas impositivas y del diseño del sistema tributario normativo, se fundamentan con cálculos de variación de presión fiscal, recaudación efectiva futura, distribución de la carga tributaria y aumento de la equidad que -entre otros- se esperarían, si se aprobara la propuesta de cambio. Estas fundamentaciones también son teñidas de la misma inconsistencia que poseen los parámetros de referencia utilizados para estimar las variaciones.

La pobre organización de la información, también trae aparejada la imposibilidad de comparación entre las estimaciones previas a la sanción de las reformas y los resultados producidos luego de implementadas las mismas.

La otra vertiente de la información, la recaudación percibida, tiene como fuente principal a la DGI. Observaciones preliminares señalan que esa información no es suficientemente apropiada, para su utilización en una estimación de la evasión.

Propondremos un sistema de control de la cuenta corriente del contribuyente que permita organizar en tiempo y forma los

1. Comunicación al autor de funcionarios de esos organismos.

datos. El mismo debería -además- constituirse en una de los pilares del cambio en la administración tributaria -en el corto plazo-, ya que **dominar la información, permitirá controlar el cumplimiento.**

Los problemas de la administración tributaria, del sistema tributario normativo, y del castigo al evasor, fueron tratados en detalle en nuestro trabajo anterior¹, en el cual hemos expresado nuestra opinión y propuestas de solución.

1. "Recomendaciones para superar la evasión fiscal", editado por el Consejo Profesional de Ciencias Económicas de la Capital Federal, BS AS, 1990.

CAPITULO 1

1) CONCEPTO DE EVASION FISCAL

En general ya no son distantes los significados que se asignan al concepto de "evasión fiscal". Las distinciones entre los posibles atributos del mismo se refieren a las propiedades de lo que se considera legal -la elusión- y lo ilegal -la evasión-.

Es poco lo que se puede agregar al conocimiento actual sobre las definiciones. Es nuestro propósito introducir una diferenciación para la evasión *residual* y la evasión por fraude *progresivo*, según las características funcionales que asuma.

1.1) Conducta antijurídica

El significado más simple utilizado que ya adoptáramos en nuestro anterior trabajo (3, 19) como concepto de la evasión fiscal, es el de **no pago de impuestos en forma ilícita**. Siempre la falta de pago es consecuencia de la acción violatoria de una ley.

La existencia de culpa, en la conducta del evasor, es una condición implícita en la evasión, más allá de que haya fraude o no. Una conducta antijurídica, es requisito constitutivo del concepto de evasión fiscal. Autores como Giuliani Fonrouge (4); Giorgetti, Armando (5); Einaudi, Luigi (6); Glogaüer, Günter (7); Amoros Rica, Narciso (8) -entre otros- coinciden en que, para que haya evasión fiscal, debe conjugarse la acción de no pagar, en todo o en parte, un tributo que debería ser pagado, mediante la violación de alguna norma jurídica.

Comúnmente, se denomina elusión (TAX AVOIDANCE) a la acción que tiende al no pago de los tributos, pero sin violar ninguna norma jurídica.

1.2) El delito de evasión fiscal

La antijuridicidad del hecho evasivo implica la violación de las normas del derecho vigente. Su calificación como delito depende de su tipificación como tal por el derecho penal contenido en el Código Penal.

También existen normas penales en el derecho tributario para las conductas ilícitas -en el sentido de que son contrarias a las que dispone la norma- que imponen penas, tanto en forma de sanciones de contenido económico (clausuras de establecimientos, multas, intereses punitivos) como de contenido civil (publicidad del infractor, castigo para la obtención de créditos en bancos oficiales, etc.).

Con la sanción de la ley penal tributaria N° 23.771, se incorporan, entre los tipos penales, a los actos propios de la evasión fiscal.

La propiedad de ser delito de los actos de evasión están condicionados por el sentido y significado de otros conceptos tributarios. Ello mereció la siguiente reflexión del Dr. Vicente Oscar DIAZ, 562) quien expresa un concepto que nos inspiró esa idea:

"...la redacción de la ley tiene una evidente naturaleza normativa, empezando por el concepto mismo de "tributos", "exenciones", "beneficios fiscales", que **únicamente a través de normas del derecho tributario pueden delimitarse.**"[?

negrita es nuestra].

El tributo y sus características, dependen para el sujeto, de la norma que lo crea. Sólo le es dado por la cultura, saber que hay que pagar impuestos ¹.

Lo expresado por el Dr. DIAZ remite a la idea de que la **naturaleza del delito de evasión es de predominancia normativa**. Luego liga esta idea con la de que "ello convierte a la ley penal tributaria 23.771 en una norma abierta...", dado que los supuestos antes descriptos - "impuesto", "exención", etc - ... "sólo pueden conocerse por remisión a otras ramas del ordenamiento jurídico"... (7, 562).

Para NAWIASKY(10, 138), .."Se puede, por tanto, contraponer al principio de que la teoría se construye a partir de la realidad, el principio de sentido opuesto, es decir que la realidad, como algo que es posible captar intelectualmente, se fundamenta en la teoría".

La **"realidad" impositiva se construye a partir de teoría**, pero tan solo en la medida en que ésta última puede ser aprendida **intelectualmente**, y con el alcance, intensidad y oportunidad que a que la misma habilite.

En la calificación de la conducta de evasión, cabe formular la distinción entre un acto culposo por el cual el contribuyente tiene plena conciencia de que está pergeñando un delito, y aquél en el que a pesar de existir un delito objetivo, el sujeto no ha obrado por la decisión de cometerlo, sobre un conocimiento equivocado o por interpretación diferente de la norma tributaria.

1. En el enfoque sociológico, representado por el imperativo categórico. *Infra*, cap. 2.

Para pagar un impuesto, sí debemos conocer una serie de normas propias del arte y ciencias legislativos, y se requiere una **seguridad y confianza en el orden jurídico vigente**, una de las condiciones estrictamente necesarias, y muy descuidada, en la legislación: **la claridad, simpleza y estabilidad de la norma jurídico-tributaria** en todos los niveles de aplicación, incluido el administrativo.

Consideramos, finalmente, que no hay una delimitación epistemológica clara entre el concepto de evasión tributaria con el atributo de delito y sin el mismo.

El hecho de que se haya instituido por una ley nacional penal como delito a la evasión fiscal, no implica necesariamente la existencia de una conducta reprochable o delictiva siempre que esa ley lo señale, porque el acto de buen cumplimiento depende de complejos factores de oportunidad y conocimiento de las normas tributarias, que no siempre están al alcance del sujeto de la acción.

1.3) La "brecha de evasión"

Una metodología de clasificación de los atributos de la evasión fiscal la muestra como una **brecha (gap)** entre lo que efectivamente debería recaudarse, que es la *recaudación potencial* y lo que se recauda, que es la *recaudación efectiva*¹.

En el trabajo de DURAN (91, 5.18), se define la *recaudación*

1. Cabe hacer la salvedad de que el concepto de *potencial* debería descontar lo que no se recauda por los regímenes de promoción e incentivos. Es decir, que lo no recaudado por efecto de estos no integrará la brecha de evasión.

potencial como el total que se debería recaudar por aplicación a todo el objeto de cada gravamen, sin descontar las partes exentas del mismo ni las sujetas a los regímenes de incentivos y promoción.

Luego de restar esas partes, al remanente lo denomina *recaudación teórica*. Esta sería la recaudación que debería ingresar al fisco si se pagara lo que las leyes indican, con las deducciones previstas en ellas.

Para PAVESI (56, 155) la evasión se compone de cuatro brechas:

- 1) Contribuyentes potenciales menos los detectados (inscritos). Comprende los contribuyentes que están fuera del sistema formal o registrado de la administración fiscal.
- 2) Contribuyentes registrados menos los presentados. Comprende todos los que por alguna causa cometen omisión formal de presentar sus declaraciones juradas.
- 3) Impuesto potencial menos declarado. Comprende las sumas que deberían declararse por aplicación estricta de la normativa y lo declarado por el contribuyente.
- 4) Impuesto declarado menos impuesto cobrado.

Los operadores de la economía no registrada, también denominada "negra", subterránea o informal, integran la brecha 1).

1.4) Vacíos legales

La existencia del principio de la tributación "*nullum tributum sine lege*", asegura que no existirá ninguna carga impositiva

sin una ley previa. Cualquier objeto de la actividad económica, para ser gravado, debe ser expresamente señalado por la ley. No se permite la analogía.

La exclusión de la analogía conduce a las "lagunas fiscales". Su mayor implicación es que no se puede condenar a nadie por dejar de pagar un impuesto cuando la causa eficiente de esa acción sea el aprovechamiento de una laguna. También es lícito ir más lejos y decir que, quien así procede, no está dejando de pagar ningún impuesto, pues no existe para él, en esas circunstancias, la carga de pagarlo.

Si dos empresas -fábrica y mayorista- se integran para evitar el impuesto sobre los ingresos brutos, o si un consumidor se abstiene de comprar cigarrillos para evitar el pago de impuestos internos, se ve con claridad que no existe ningún tipo de acción antijurídica.

Uno de los factores que más motiva al elusor, es la rentabilidad que brindará la elusión, en los casos en que deba hacer algún movimiento estructural para realizarla. Son movimientos estructurales, por ejemplo, la integración vertical, la transformación del tipo societario, el traslado de domicilio fiscal de la fábrica, el cambio de producción de un producto gravado por un sucedáneo exento. El contribuyente aprovechará, es probable, ésta posibilidad de elusión, siempre que la conozca y le sea beneficiosa la adaptación ¹.

1.VILLEGAS (21) también se refiere a las lagunas de la ley: "Si el impuesto evadido aprovecha, realmente, las oscuridades o lagunas de la ley para dedicarse a empresas rentables, que le producen disminución en su carga fiscal,

Desde otro punto de vista, puede decirse que existe un costo "en expectativa", cuando se elige una forma o modo de actividad para adaptarse al aprovechamiento de las lagunas. Como las leyes tienden a llenar sus vacíos, quien se haya colocado en una situación formal o estructural determinada, ex profeso, para aprovecharlos, queda más expuesto frente a una reforma legal que remueva la posibilidad de elusión.

1.5) Evasión residual y fraude progresivo

Nos referimos aquí al aspecto *funcional* y no al status o jerarquía jurídica de los conceptos de evasión y fraude.

El límite cuantitativo de la recaudación, en términos globales, está dado por la totalidad de los impuestos que deben pagarse. Si bien toda la brecha entre lo que debería recaudarse y lo que se recauda es evasión, hay fraudes que se cometen utilizando los elementos de la tributación, que no son en sí mismos impuestos omitidos. Por ejemplo, las boletas falsas de depósito y la manipulación de créditos fiscales inexistentes, pero que devienen en evasión porque se restan de lo recaudado. El evasor "progresiva" más allá de lo que debería pagar al fisco.

Denominemos convencionalmente a la primera clase de evasión: *residual* y, a la segunda: *fraude progresivo*.

...Continúa.

sin que nada se le pueda objetar legalmente, es evidente que se ha colocado en una hipótesis de "economía de opción", perfectamente válida y hasta explicable, puesto que ninguna norma legal puede prohibir a un contribuyente arreglar lícitamente sus negocios, de manera tal de pagar menos tributos".

La diferenciación tiene importancia porque la evasión, como conducta "omisiva", se combate con **distintas herramientas** que el fraude y las estafas *progresivas*. También existen distintas motivaciones posibles para las conductas seguidas en uno y otro tipo.

La evasión puede ser la consecuencia de una insoportable presión fiscal o de una reacción contra la mala utilización que hace el gobierno de los fondos recaudados, unido a otras causas, tales como la excesiva corrupción de los funcionarios públicos, la impunidad que genera la lentitud de la Justicia y la falta de condena efectiva para los corruptos. En cambio, el fraude y la estafa "comisivos" se acercan al significado del contrabando y del delito económico común. La motivación puede modificar la naturaleza del acto.

La legislación que utiliza la tributación como instrumento de política tributaria, amplía el espectro de nuevas posibilidades de acción para obtener ventajas mediante estafas y actos de falsificación, tales como la creación de una factura de venta ficticia, que genera crédito por IVA.

La importancia de esta discriminación radica en que los cursos de acción para superar la evasión *residual* se orientará a un mejor control del cumplimiento, a una suficiente fiscalización, a una racionalización de las normas legales y reglamentarias, a la obtención de la colaboración del contribuyente para el pago y el control - por ejemplo, el nuevo sistema de sorteos de boletas de venta enviadas al fisco ("LOTER-IVA", Dto.2440/90)-.

La acción contra el fraude progresivo impone cierto grado de acción policial o represiva especial. También puede mitigarse o

controlarse eliminando los elementos que sirven de instrumento para cometerlo, o con severa auditoría sobre ellos.

La evasión "residual" es una patología natural del "sistema" tributario. Para eliminarla totalmente, deberían eliminarse los tributos.

1.6) Conclusiones del Capítulo 1

La evasión es la conducta perturbada del acto tributario. Por ella se dejan de pagar los tributos violándose las leyes.

Desde la sanción de la ley penal tributaria, la evasión fiscal se constituyó en un delito típico del Código Penal. No obstante, ello no permite decir que hay una relación biunívoca entre los actos calificados de evasión por él y los del delito de evasión.

La naturaleza de éste último tiene una relación de dependencia estrecha con conceptos como "impuesto", "exención", y en general con toda la normativa que indica la conducta no evasora. En la medida en que haya residuos de indeterminación en esos conceptos, la calidad de delito quedará condicionada por su significado, a pesar de que objetivamente la norma penal lo califique de tal.

Cabe diferenciar la *evasión residual* -omisión de pago ilícita- del *fraude progresivo*, en el cual se manipulan los impuestos como instrumentos para obtener beneficios, mediante el fraude y la estafa, que generalmente exceden a la obligación impositiva.

El fraude *progresivo* requerirá de acción policial, mientras que la *evasión residual* se combate con mayor control y otras medidas del orden normativo y administrativo.

CAPITULO 2

2) EL HOMBRE COMO CENTRO DE LA TRIBUTACION

Una de las propiedades naturales de la tributación es la de ser una conducta humana. Sus aspectos técnicos intrínsecos son la forma que debe adquirir esa conducta, para satisfacer las prescripciones normativas específicas. A su vez, estas se encuadran en el marco general del Derecho, los usos y las costumbres de la población.

En tanto los impuestos representan pagos sustraídos al goce personal, una evidente primera visión de la evasión fiscal muestra que el no pago de esas cargas, tiene una contrapartida en el placer del goce de los objetos adquiridos con el dinero sustraído a la tributación.

El individuo realiza intercambios con el medio social, en los que da y recibe. En su más íntima vivencia, es portador de pulsiones que lo inducen a satisfacer deseos que son "frustrados -por la cultura", - al decir de FREUD (12,105)-. Se encuentra frente a la alternativa de tener una obligación social que consiste en la entrega de placer instintual, a cambio de aceptación social.

A continuación desarrollaremos una explicación a partir de la teoría sociológica de Jean Piaget. Esta muestra como juegan las interacciones e intercambios, y como operan los reguladores de esos intercambios, incidiendo en las evaluaciones y sentimientos y en las decisiones de un individuo frente a las conductas de contenido social.

2.1) Noción y totalidad social

La explicación sociológica plantea el modo de concebir una totalidad a partir de los elementos que la forman, considerando nada más que los materiales tomados de esos elementos.

Los sociólogos comenzaron por preguntarse si hay un todo que afecta las partes o viceversa.

Un primer esquema, el **atomista**, sugiere que el todo es una composición aditiva de sus elementos, donde la explicación psicológica de sus individuos serviría para dar cuenta de la naturaleza social.

Esa concepción fue descartada ya por DURKHEIM, quien planteó un **segundo** esquema en el que el "constreñimiento" ejercido por el todo social, incide en la transformación de la conciencia individual, pero que ésta ya está estructurada, es pre-social.

En el esquema que considera DURKHEIM, toda causalidad social se reduce al "**constreñimiento**", que es la presión del grupo sobre los individuos que la componen. Para él, el dominio del campo de la sociología :

"Abarca sólo un grupo determinado de fenómenos. Se reconoce un hecho social en el **poder de coerción externa** que ejerce o puede ejercer sobre los individuos; y la presencia de éste poder se reconoce a su vez por la existencia de una **sanción determinada**, por la resistencia que el hecho opone a toda actividad individual que pretenda violentarlo. Sin embargo, es

posible definirlo también por la **difusión que exhibe en el interior del grupo**, siempre que se tenga el cuidado de agregar como segunda característica esencial, *que existe independientemente de las formas individuales que adopta al difundirse.*" [La **negrita, nuestra**](13, 42)

PIAGET plantea una **tercera posición**, relativista: "el **todo social** no es ni una reunión de elementos anteriores ni una entidad nueva, sino un **sistema de relaciones**, cada una de las cuales engendra, en cuanto a mera relación, una transformación de los términos que elija". [[La **negrita, nuestra**] (14, 33).

Los elementos sociales emergen espontáneamente de su reunión colectiva y son irreductibles a toda composición **aditiva**. Las propiedades de la **molécula social** serían distintas que las de los átomos que la componen y propias de las transformaciones cualitativas de los elementos que operan en comunidad.

Critica la posición de PARETO, - quien explica la vida social por la imitación, y atribuye al individuo una lógica completamente elaborada o una **colección de instintos permanentes**, olvidando que estas entidades consideradas como **dadas**, dependen a su vez de interacciones más profundas, que pueden modificar esa lógica.

PIAGET concibe que el pensamiento, en la vida social, o sea la conciencia social, procede fundamentalmente de la acción.

La sociedad puede ser vista esencialmente como un sistema de **actividades**, cuyas interacciones elementales consisten propiamente

te en acciones que se modifican las unas a las otras, de acuerdo con ciertas leyes de organización o de equilibrio:

- acciones técnicas de fabricación y utilización,
- acciones económicas de producción y distribución,
- acciones morales y jurídicas de colaboración o de constreñimiento y opresión,
- acciones intelectuales de comunicación, de construcciones colectivas y de puesta en correspondencia de las operaciones,

La explicación del todo social se hace a partir de la psicología de los individuos por la relación que éstos tienen con los objetos y con los otros sujetos desde un punto de vista individual. **Desde la sociología, se percibe el conjunto como resultado de la totalidad de las interacciones.**

La sociología explicará que la **mentalidad de un pueblo depende mucho menos de su raza que de su historia económica**, del desarrollo histórico de sus técnicas y de sus representaciones colectivas. La historia que interesa a la sociología es la de un **patrimonio cultural**, que se trasmite de generación en generación, con modificaciones que dependen del conjunto social.

Este conjunto, una totalidad en sí misma, produce nuevos caracteres y transforma al individuo en su estructura mental y sentimental.

PIAGET afirma que los hechos mentales en juego pueden repar- tirse de acuerdo con tres aspectos distintos pero indisociables de la conducta. Todos los fenómenos que tiene que estudiar una sociología concreta, ya se trate de estados de antagonismo o de equilibrio relativo, pueden reducirse a cuestiones de normas,

valores (cualitativos y cuantitativos), y signos: (14, 40)

- 1) La estructura de la conducta constituye el aspecto cognoscitivo de aquellos, con el agregado de las **reglas** que definen las operaciones entre los individuos.
- 2) La energética o economía, que constituye el **sistema de valores de intercambio** (afectos y deseos).
- 3) Los sistemas de **índices o símbolos** que sirven de significantes representativos para comunicar los valores y reglas.

2.2) Reglas, valores y significaciones

Todo hecho social pone en juego, y constituye a la vez, un conjunto de normas, valores y significantes convencionales.

2.2.1) Reglas

Hay un imperativo **hipotético** para la acción individual, (relativo al grado de aspiración y la eficiencia del sujeto). En cambio, hay un imperativo **categorico** para la acción colectiva, que proviene del respeto por las reglas morales y del reconocimiento de las reglas jurídicas positivas.

El individuo tiende naturalmente a introducir **cierta coherencia** en sus acciones si pretende hacerlas eficaces y está obligado a hacerlo cuando actúa en cooperación con otro.

Su acción se guía por un imperativo hipotético cuando no debe coordinar su acción con otro individuo. Este imperativo, que

es el mandato que lo orienta a hacer algo de cierto modo, es hipotético porque es relativo al objetivo de la acción, que es la eficiencia o no, y que será eficiente en el sentido de los valores del propio sujeto.

La acción social involucra otros individuos, y al imperativo hipotético le **precede el imperativo categórico, que es un mandato al individuo** que no se corresponde con objetivos de eficiencia arraigados en el sentido de los valores del propio individuo, sino con **reglas que se remontan gradualmente a las generaciones más lejanas**, cuya herencia social se ha recibido. Estas imponen modos de acción y sistemas de retribución y castigo para quienes las respeten o dejen de hacerlo.

Esas reglas constituyen los usos y costumbres, y se aplican al todo social. Estructuran los signos mismos (reglas gramaticales, palabras, etc.), los valores (reglas morales y jurídicas), y los conceptos y las representaciones colectivas en general, que PIAGET emparenta con la lógica social (14, 36).

2.2.2) Valores de intercambio

Los individuos reconocen ciertos valores determinados por sus deseos, sentimientos, conocimiento e intereses. Sus propias vivencias le orientan a construir escalas de esos valores o a ordenarlos por intensidad y/o cantidad. Sabe cuánto de un valor prefiere y cuánto está dispuesto a sustituir de uno por otro.

Los valores de intercambio comprenden a todo lo que pueda dar lugar a un intercambio, ya se trate de objetos, ideas, sentimientos, deseos, anhelos, placeres e intereses por los cuales reconocemos valores.

Su actividad le permite cuantificar los valores, los que orienta en el sentido del valor económico: la **ley del menor esfuerzo** expresa así la relación entre un trabajo *mínimum* y un resultado *máximum*. Consolida las relaciones interpersonales.

Se reconoce aquí la regla (individual) del *quid pro quo*, donde el individuo entrega algo y recibe por ello también algo.

El papel de la exclusividad de los deseos del individuo, introduce un factor de "rareza" en las elecciones suficiente como para que la cuantificación sea individual.

Los objetos susceptibles de cuantificación son de valoración métrica o extensiva. Son económicos, y se fundan en la medida de los objetos o servicios intercambiados.

Los valores no "económicos" son de cuantificación puramente intensivos y su intercambio responde a regulaciones de tipo afectivo, tales como el interés social, altruismo, egoísmo, patriotismo.

Los intercambios en una colectividad presuponen la existencia de **una escala común de valores**, sin la cual el cambio se efectúa al azar.

Existe un sinnúmero extenso de escalas de valor, en las sociedades contemporáneas. **Toda ideología puede ser considerada una escala de valores**. Un régimen democrático reconocerá ciertos valores tales como respeto del disenso, de la propiedad, de expresión, etc. Si los intercambios realizados por los miembros de la colectividad no responden a esos valores, las constituciones y declaraciones de principios serán letra muerta y el régimen no podrá ser asimilado como costumbre.

2.2.3) Relación entre reglas y valores

Hay una zona de relación entre los campos de valores y los de las reglas.

Los valores económicos tienen un horizonte marcado por las reglas morales y jurídicas, que prescriben lo que se puede y no se debe hacer. (El robo permite obtener una ganancia máxima con un mínimo de costo - en términos económicos-.)

Los valores intelectuales están enmarcados por reglas lógicas. Cuando se formaliza un sistema comunicacional, las reglas llegan a ser la única fuente para conocer el valor de verdad o falsedad de una sentencia del sistema.

Cuando un valor se perpetúa en el tiempo para una sociedad , llega a constituirse en un **valor normativo**. La primera fuente del Derecho, - el uso y las costumbres - son valores normativos que sirven de marco de referencia para valorar una acción determinada.

Los valores normativos no dependen de la "cotización económica" del bien valuado sino de la "cotización moral" del bien.

Cuando las normas se formalizan en el derecho positivo, su valor es de regulación normativo - jurídico. La "cotización" es obligatoria. No hay libertad de decidir si ese bien-el jurídico- vale o no, su valor es obligatorio, es un imperativo categórico para su acción.

Las normas del derecho positivo, son de regulación normativa jurídica. Deben ser aceptadas por el individuo, porque un poder de jerarquía mayor justifica su existencia : la constitución

nacional.

Los valores " económicos " nacen por la escasez de un determinado bien. La escasez es consecuencia de exceso de demanda sobre la oferta del bien.

Hay un factor artificial generador de escasez, que tiene estricta relación con las leyes del derecho positivo. La prohibición del intercambio de bienes y servicios produce su valorización económica.

Así, la regla que prohíbe el comercio de estupefacientes, aumenta el valor monetario del producto, más allá del valor de uso individual que le asigne el adicto, y el desvalor moral que represente para el no-adicto.

Las reglas que definen precios máximos para un producto o servicio, determinan el valor monetario, a pesar que el valor para un individuo pueda ser mayor o menor.

El valor económico de la evasión de impuestos es - desde un punto de vista " genético ", un derivado de las reglas que imponen tributos. Para quien no las cumple, el no pago le reporta una ganancia. Si no existiera la regla, no existiría la posibilidad de que un contribuyente mejorase su situación relativa respecto de la de otro contribuyente en igual situación, no pagando el tributo. Lo que equivale a decir, que suprimidos los tributos se suprimen las motivaciones económicas para la evasión.

Frente a la obligación tributaria el sujeto responsable del cumplimiento seguirá el curso de acción que su conciencia le indica. La reacción espontánea será gobernada por la acción del operativo categórico que lo movilizará al cumplimiento. Si el

poder de éste imperativo categórico (sentimiento moral cívico), no tuviera la energía suficiente, el sujeto pasará a una segunda etapa de elaboración de la decisión acerca de si cumplirá o no con la obligación.

En ésta segunda etapa las reglas actúan como imperativos hipotéticos ya que se ponen en juego elementos de valoración que constituyen **hipótesis de resultados a obtener**. Estos se expresarán en términos de beneficios monetarios cuantificables, con un riesgo asociado. En los capítulos 3, 5 y 6 se desarrollan los modelos que corresponden a ésta etapa de la acción del sujeto frente a un punto de decisión para elegir un curso de acción a seguir, por ejemplo : la evasión.

2.2.4) Signo

El signo es el método expresivo que sirve para la transmisión de reglas y valores a través de la comunicación social.

Los intercambios de valores requieren que los sujetos adquieran conocimientos sobre lo que les pasa a los otros y pueda transmitir su propio estado de conciencia a ellos. Para ello se requiere la comunicación.¹

El signo permite la comunicación de la experiencia y la fijación de la cultura mediante la escritura.

El lenguaje escrito es más estable que el hablado. Prueba de ello es la permanencia de determinados símbolos de la escritura,

1.Sobre la teoría de la comunicación, se recomienda "Teoría de la comunicación humana", de Paul Watzlavick, J. Beavin y D. Jackson.Ed. Herder, Barcelona, 1981.

tales como la letra "h", a pesar de que no se pronuncia desde hace mucho tiempo.

El lenguaje permite estructurar y fijar las reglas, para que el sujeto de la conducta pueda aprenderlas sin necesidad de la experiencia previa de la conducta.

La comunicación se realiza con signos de significados naturales o convencionales. La definición de éstos es importante para el intercambio de conocimientos, información y valores.

Una cuestión asociada con el de las significaciones cobra importancia cuando las significaciones de los signos determinan consecuencias en la prescripción de conductas. El Dr. DIAZ lo ha señalado certeramente respecto de la definición semántica de la ley penal tributaria, según comentamos en el capítulo 1. Evasión es no pagar impuestos. Luego el significado de "evasión" dependerá del de "impuesto".

Estos signos pueden a su vez adquirir significaciones simbólicas, como en los mitos religiosos y políticos.

La DGI ha creado el símbolo del "tanquecito" y del "sábueso". Son símbolos distintos en su formulación, aunque el primero da idea del poder "militar" de la DGI y el segundo, del poder detectivesco, (de detector del evasor), más que el de castigar o destruir del tanque.

Tanto los significados naturales como los simbólicos inciden en el grado de aceptación de los valores normativos, en relación a la **capacidad del individuo de entenderlos como disposición de conducta**, y como símbolo de moral que hay que respetar.

La fijación de reglas y valores depende del sistema de

signos. El derecho es un lenguaje y los signos del mismo aseguran la posibilidad de que los individuos accedan al conocimiento del derecho. Una de las principales paradojas del derecho es que se reputa conocido por todos. La "obligación" del signo es la de asegurar la correcta trasmisión del derecho al sujeto.

Por ello es fundamental la claridad y simplicidad del sistema tributario, -enunciado en los principios de la tributación-, porque la conducta de pagar impuestos es puramente directiva. El individuo es dirigido por la norma hacia la acción de cumplir, pero siempre condicionado por el significado de la norma.

2.4) La sociedad frente a los impuestos

El pago de los impuestos es un intercambio de regulación teóricamente normativa, entre el sujeto pasivo (contribuyente) y el sujeto activo (Estado).

El individuo debe acate la obligación de cumplir, por motivación del **imperativo categórico**.

Si el sujeto siente la vocación o sumisión espiritual, que lo mueve a pagar, comprenderá que el pago deviene para él un bien, cuyo fundamento es formalmente una razón de Estado, una relación de poder, pero psicológicamente, una razón verdadera para sí, que minimizará su sufrimiento y hasta podría transformarse en placer.

El significado de lo dicho nos aboca a pensar que hay un instante en la valoración del contribuyente, en el que el imperativo categórico pierde su firmeza, y cede su influencia. El sujeto se desplaza y comienza a moverse dentro de los valores económicos, los cuales compara con las contingencias punitivas

que ocasionará el incumplimiento, para una acción prohibida e hipotéticamente condenada por la sociedad.

La valoración se sigue en términos de **utilidad de evadir, miedo y riesgo de ser detectado**, acción del fisco, multas y recargos, prisión y clausura.

Los modelos que describen este comportamiento se incluyen en los capítulos 3,5 y 6.

2.4.1) Un ejemplo de cumplimiento voluntario

Históricamente hay un hecho que sirve como prueba, - quizá la única para nuestro país - que se haya documentado y cuantificado, sobre el efecto del imperativo categórico, por identificación del individuo con la causa de una acción social.

Proviene de DE VEDIA Y MITRE (13, 188):

El Cabildo, en 1806, .."decretó un nuevo impuesto sobre el azúcar del reino y del Brasil, aguardiente y vinos de la tierra y de España, o importados del Brasil o por neutrales..."

"El « nuevo impuesto », que como queda dicho estaba destinado a cubrir los gastos de la Reconquista realizados por el Cabildo, produjo el siguiente rendimiento :

1806	4113,40
1807	53412,12
1808	121490,10
1809	91006,10
	<hr/>
	270323,10 (sic)

"Casi tanto rendimiento como el impuesto obligatorio produjo la contribución espontánea de la población en **donativos**. He

aquí las sumas:

1806	113.957,30
1807	98.102,50
1808	22.437,10
1809	6.450,50
	<hr/>
	240.947,40 (sic)"(15, 188)

En 1801 un establecimiento de 10.000 cabezas de ganado vacuno ocupaba un capataz y 10 peones y obtenía 5.250 pesos anuales. Una estancia triguera con igual número de personas, obtenía 1.537 pesos anuales (16, 74).¹

En este ejemplo se percibe que hay una regulación normativa jurídica en el primer caso, y normativa no jurídica en el segundo, donde la coerción legal no existió. Por identificación con la causa, el sujeto aportó los fondos con una respuesta inmediata.

Nótese que en el caso del impuesto, la mayor recaudación corresponde a 1808, en tanto que en la contribución obligatoria, a 1806.

2.5) Racionalidad política

De la temática del cumplimiento voluntario parte como una saeta la idea de la racionalidad de la imposición de tributos. Su

1. Según estimaciones de Félix de Azara, quien también da cuenta de que en el Río de la Plata se vendían en el año 1801, 800.000 cueros por cuatro millones de pesos (16, 75). En 1817, los establecimientos de Rosas, Dorrego y Terrero produjeron en 20 meses, una ganancia de 14.408 pesos. Un novillo, a fines del siglo XVIII costaba de 1 a 2 pesos fuertes. En 1804, un vecino le pagaba 30 centavos por noche, a un "personero para que lo reemplace en las patrullas nocturnas(17, 21).

blanco será el poder político.

La identificación de los valores del individuo con los objetivos de la comunidad, es un requisito necesario para la cooperación y respeto de los valores y reglas sociales. Los objetivos de la comunidad son como un programa biológico en lo atingente a ciertos fines prácticos de "mínima" -aunque sobre éstos también puede haber discusión, y de hecho la hay- como la defensa, la justicia, la recaudación. En un momento dado de la vida de toda comunidad ya existe un orden establecido. La participación de los ciudadanos permite realizar ajustes de mayor o menor envergadura.

En la medida que la participación de todos sea posible y se pueda determinar una "función de utilidad o preferencias suficientemente representativas de la sociedad en su conjunto, estaríamos frente al denominado « *racionalismo político* ».

Dice RENSI (18, 76),... "la aseveración capital del racionalismo político es, como sabemos, que todo hecho de mera imposición sea eliminado de la política; que nadie se someta a la voluntad ajena sin reconocerla como razonable. Esto requiere que la ley y al Estado sean queridos unánimemente por todos, porque sólo entonces cada cual, sometiéndose a la ley y el Estado, obedece únicamente a su voluntad. Pero para eso sería necesaria la persuasión unitaria y colectiva que identificase los espíritus en una idea única de la ley y del Estado. Una vez demostrada la imposibilidad de tal persuasión, es evidente que nada se puede instituir, realizar, mantener, renovar en la esfera política, sino mediante la mera imposición ejercida sobre alguien que no está libremente convencido de tal disposición, que no la ha reconocido como razonable, que se doblega a ella como a un simple hecho de fuerza"

"Ley quiere decir vínculo, atadura; y libertad quiere decir posibilidad de obrar sin ataduras ni vínculos".

"Siempre, por lo tanto, serán menester actos de «energía», de violencia y autoridad, para detener y encarrilar de nuevo en una ley, dentro de instituciones, en un Estado, la libre voluntad desencadenada". (18, 78).

JOHN S. MILL, dice:

"La sociedad puede ejecutar y ejecuta sus propios decretos; y si dicta malos decretos, en vez de buenos, o si los dicta a propósito de cosas en las que no debería mezclarse, ejerce una tiranía social más formidable que muchas opresiones políticas, ya que si bien, de ordinario, no tiene a su servicio penas tan graves, deja menos medios de escapar a ella, pues penetra mucho más en los detalles de la vida y llega a encadenar al alma."(19)

La imposibilidad de racionalidad política en general y en especial en lo relativo a las normas que tienden a cubrir las necesidades de emergencia, tales como confiscación de depósitos en bancos, canje de inversiones líquidas por bonos del Estado, o la simple postergación del pago de sueldos y aguinaldos a los empleados públicos, imprimen mayor importancia a la publicidad de los actos positivos de gobierno, y a la correcta y clara administración de los fondos públicos.

Cuánto mayor sea la sensación del individuo de que se le cobra por servicios que para él no valen, mayor será la resistencia que opondrá al avance fiscal.

El punto de relativa, falsa o imposibilidad de racionalidad

política, trae aparejado que el establecimiento de conductas por leyes y decretos **requiera de la identificación con los fines**, y para aquellos que no la tienen, una correcta administración del castigo para minimizar la oposición, y fundamentalmente para quienes se opongan, el grado de coerción y efectividad sancionatoria.

2.6) El ciudadano frente al Estado

La conducta del ciudadano frente a los impuestos tiene una relación íntima con la actitud del sujeto frente al Estado.

Para recaudar los tributos, el Estado debe generar una gran confianza en el contribuyente, o, a falta de ella, una gran cuota de poder político, y a falta de éste, de poder represivo.

SCHMÖLDERS, (2) refiere que para él, toda investigación sobre la conducta fiscal de los ciudadanos debe ser presidida por el estudio de la conciencia de los mismos frente al Estado.

Cita a NAWIASKY (2, 43), que dice que "el individuo sólo percibe a los hombres o las actividades que se relacionan con el Estado". El individuo no tiene conciencia del Estado como institución global sino que desarrolla actitudes de respuesta a los actos que producen los "hombres" del Estado.

Las actitudes de respuesta siguen la línea de menor resistencia. Cuando se resiste a las cargas fiscales, esa línea quedará determinada por el juego de fuerzas de constreñimiento que el poder político y el que la ley otorgue a las fuerzas de vigilancia ejerce sobre el sujeto. Ese poder dependerá siempre del poder real y no del nominal. La sensación de la existencia del poder marca la reacción del individuo.

Esa sensación referida, puede ser verificada mediante los estudios de opinión. En el capítulo 4 desarrollamos los comentarios de los estudios realizados mediante encuestas de opinión.

2.6.1) La salida o la voz

La comprensión de las reglas de la imposición modela la respuesta del sujeto y del sentido vivencial que producen las referidas normas. No actúa el derecho abstracto sino el vigente.

HIRSCHMAN expresa que "...Toda sociedad aprende a vivir con cierta cantidad de... comportamiento antifuncional o malo, pero para evitar que el mal comportamiento se alimente a sí mismo y conduzca al decaimiento general, la sociedad debe convertir en su interior al mayor número posible de actores de mal comportamiento a la conducta requerida para el buen funcionamiento de la sociedad" (20, 11).

Dice que las fallas del "output" -salida- de una organización social - (ya sea de venta de bienes y servicios, de campañas políticas, u otras) - puede verse exteriorizada por dos vías:

A) **la salida**, donde el comprador, socio o afiliado abandona el organismo - (o el contribuyente) - y

B) **la voz**. En vez de retirarse se hace oír, reclamando por los cambios.

Con los organismos monopólicos las posibilidades se circunscriben más a la opción A, ya que una de las características del monopolio es la imposición de las condiciones.

"...el desarrollo de la voz dentro de un organismo corresponde a la historia del control democrático mediante la articula-

ción y agregación de opiniones e intereses"(20, 59).

Frente a los monopolios estatales y de gobiernos, el sujeto que no tiene la opción de la **voz**, optará por la **salida**. Generalmente la opción referida, en este tipo de circunstancias, ha de ejercerse únicamente, en forma de manifestación social, con la participación de buena parte de la comunidad.

Frente a los excesos de carga fiscal la falta de cumplimiento podría ser una velada forma de ejercer la voz.

Para SAINZ DE BUJANDA (21, XIX) ... "cuántas veces el fraude no es sino una torpe y amarga reacción frente a un Estado en el que se ha perdido fe".

En el caso específico de los tributos juegan casi todas las variables que determinan la motivación al cumplimiento de igual forma que para el consumo de bienes. Aquí hay otras circunstancias que se agregan, tales como la imposibilidad de recurrir a la "voz" en forma continua, la imposibilidad de pasarse a la competencia y consumir otros productos, y la imposibilidad de sustitución de un producto por otro.

Si la justicia funcionara con el dinamismo necesario, el ciudadano podría generar su reclamo a través de ella. Pero la justicia tiene restricciones de tiempo que la tornan inoportuna para el reclamo, además de estar en cierta forma inducida por el poder político contra el cual el contribuyente debe manifestarse.

Otro de los aspectos del desacuerdo del ciudadano es que no siempre se puede regular la reacción. A veces se puede subdeclarar la materia de imposición con el riesgo que trae asociado. Pero si existe aversión al riesgo solo podrá resolver su dilema

absteniéndose de producir el acto imponible.

Los gobiernos, al finalizar su período, dejan rezagos administrativos. Generalmente un gobierno que recién se hace cargo de la administración reclama por la ineficiencia y el "desastre" que heredó del gobierno anterior.

Los ciclos de recambio del gobierno no permiten que se identifique con claridad cuál es el verdadero resultado de una gestión gubernamental.

Lo que sucede con los gobiernos sucede con mayor rigor con los funcionarios de empresas públicas y reparticiones del Estado, generándose una falta de responsabilidad por los resultados, que en la mente del ciudadano se deriva hacia las instituciones, creándose una valoración negativa de las mismas, que anulan la lealtad, patriotismo o afinidad ideológica con ellas.

Este descreimiento en las instituciones alimenta el deseo natural de conservar, y de "salirse" de las obligaciones.

La tendencia será contra toda la cultura administrativa pública, las regulaciones y las normas en general. El ciudadano dejará de respetar todo tipo de reglas de conducta, ya se trate de normas de tránsito, de bancos, de obligaciones cívicas, etc. Al respecto, para no reiterarnos, nos remitimos a nuestro trabajo. (3, 55 y 85)

2.7) Conclusiones del Capítulo 2

La tributación como hecho social pone en juego todos los elementos que participan de la explicación sociológica de la conducta.

La explicación sociológica puede referenciarse en tres elementos: las reglas, los valores y los signos.

La acción comunitaria se rige por imperativos categóricos que constituyen reglas normativas obligatorias y por imperativos hipotéticos que son las reglas que el individuo se impone para dar coherencia y eficiencia a su acción. Las reglas normativas jurídicas son obligatorias, por imperio del poder de imposición del Estado.

Los imperativos categóricos no dependen de la valoración del sujeto, por ser obligatorios. En cambio los imperativos hipotéticos, como su origen lo indica, son relativos a las hipótesis de eficiencia buscados.

Cuando el imperativo categórico tiene suficiente poder, el sujeto los respeta por la simple acción de la voluntad. Cuando ésta se debilita, antes de actuar, se especulará en el espectro de los imperativos hipotéticos, según la especulación sobre la ganancia del resultado. Aquí juegan valores de regulación económica y la decisión dependerá de la economía de la acción.

Una demostración de que es factible el **cumplimiento voluntario**, lo representa el éxito de la colecta voluntaria que prácticamente igualó al pago del impuesto para la Reconquista -en época de las invasiones inglesas-.

CAPITULO 3

3) MODELOS TEORICOS DEL CONTRIBUYENTE = LA DECISION

En la investigación de la conducta de evasión, es posible formular un modelo teórico, que describa los comportamientos, partiendo de los elementos que juegan en la decisión del sujeto de evadir los tributos.

El contribuyente tiene "in mente" que debe destinar una parte de sus ingresos y de su ganancia neta al pago de los tributos, y que no hacerlo tendrá la consecuencia de una posible sanción. Debemos suponer, al realizar el desarrollo del enfoque del modelo del comportamiento, que el contribuyente actúa racionalmente, es decir, que siempre utilizará los medios necesarios para obtener sus fines, o que siempre será consecuente en su acción, con la decisión que adopte.

3.1) El acto de decisión

El modelo del cumplimiento de las obligaciones fiscales puede definirse como un conjunto de actos de decisión de los contribuyentes, que dependerán de las representaciones mentales que se hagan de todas las combinaciones de cursos de acción a seguir y de los resultados asociados a ellos.

Para SHACKLE,

"...debe concebirse no solamente como un movimiento específico de carácter intelectual, moral, o físico por parte de un individuo, sino como movimiento ejecutado en un contexto determinado, integrado por unas circunstancias y por actos concomitantes

con otros individuos" [sic].

"La elección entre resultados se efectúa en la imaginación del individuo".[sic](22, 25)

Los resultados a partir de cuya comparación se elige un acto entre actos opuestos han de ser resultados *imaginados*.

SHACKLE emplea la palabra "imaginación", en el sentido más general, como

.."la facultad de hacer construcciones mentales, sea dándoles forma visual, verbal o matemática, o cualquier otra forma que permita una estructura, una interconexión y un significado". (101, 26).

"Cuando decimos que para influir sobre la decisión, un resultado hipotético de un acto ha de considerarse como *posible* por consecuencia de ese acto, entendemos que debe ser considerado como tal por el sujeto de la decisión. La decisión es una operación de una mente individual y para tal decisión sólo cuentan aquellas cosas que pertenecen a esa mente, que son posibles para ella y están sancionadas por ella." (101, 27).

El sujeto **vive o anticipa** los resultados en forma imaginaria. El contexto dentro del cual se mueve el individuo modifica esas representaciones mentales, pero la decisión en última instancia es un acto solitario.

Conforme con ésta idea la racionalidad de la decisión se presenta con una cierta relatividad. Esa racionalidad estará referida a la necesidad de que el individuo siga el curso de acción elegido, aunque en la decisión hayan jugado elementos imaginarios. (ver 3.2)

ERNEST NAGEL, al referirse a las tesis sobre las generaliza-

ciones en las ciencias sociales, dice que

"..las acciones de los hombres están gobernadas por sus *interpretaciones* de los estímulos externos , más que por tales estímulos *directamente*" (102, 454).

El sistema tributario prescribe conductas o acciones a seguir. La comunicación de las ordenes, el régimen de conducta, las pautas, las normas de procedimiento, son todas formas de plantear a un sujeto contribuyente la necesidad de un determinado tipo de acción.

El individuo reaccionará frente a la demanda de la ley, conforme a la representación mental que se formule de las consecuencias o resultados que producirá seguir la conducta prescrita.

Las representaciones mentales del sujeto, dependerán de la forma de la comunicación mediante la cual conoce la "disposición de la ley" y los otros elementos que juegan en la misma. Los signos que constituyen la materia formal de las normas, las normas en sí y todo el sistema de valores, tanto los categóricos como los hipotéticos - tal como fueron descriptos en el capítulo 2 - , influirán en la decisión del sujeto.

Cómo construye el sujeto esas representaciones mentales para decidir, es el proceso que se describe como proceso de decisión.

3.2) Racionalidad de las decisiones

El proceso de decisión puede ser racional o no.

GODELIER, (23, 12), cita la definición de ALLAIS, para quien racionalidad es que:

- a) persigue finalidades coherentes entre sí,
- b) emplea los medios que considera apropiados a las finalidades perseguidas"

En el capítulo 6, punto 6.4 se define formalmente que la racionalidad existe cuando conociendo los posibles resultados, el sujeto elige aquella acción que para él representa el mayor beneficio.

En la conducta tributaria, la racionalidad primera estaría dada por el pago voluntario, cuando el sujeto acepta los tributos como un precio justo de lo que recibe de la comunidad. Hay aquí un condicionamiento moral, categórico, que motiva al cumplimiento. Bajo este poder moral, lo racional es pagar, porque es lo que produce el mayor beneficio. Cuando se superó el condicionamiento **absoluto** moral y ético, se entra en la zona de especulación y la racionalidad es actuar conforme al mayor rédito.

Desoír el mandato del deber de cumplimiento absoluto mencionado, puede justificarse con un pensamiento que reformule la moral y la ética, considerando, por ejemplo, que es lícito o moral evadir los impuestos, si esto constituye una defensa contra la competencia insana del que no paga, o una rebeldía "lícita" contra los malos usos del dinero público. Desde luego la justificación no será armónica con la legislación, pero juega un papel en los sentimientos del sujeto.

Existe también el evasor ingenuo, que no paga porque desconoce su obligación; o el evasor irreflexivo, que evade y no se beneficia.

En tiempos de estabilidad, la evasión fiscal es una de las alternativas en la decisión empresarial, que va directamente

relacionada con la ecuación costo-beneficio, en términos estrictamente monetarios, por razones de supervivencia.

Cuando la evasión es racional, el evasor la realiza luego de un intenso análisis sobre su conveniencia de hacerla.

Si todos los evasores fueran racionales, sería quizá bastante simple eliminarlos, si fuera posible implementar una buena combinación de justicia tributaria, castigos adecuados y administración fiscal eficiente.

La finalidad del contribuyente racional será optimizar su situación frente al impuesto. Su conocimiento será completo o se complementará consultando a un asesor, o definiendo si vale para sí la decisión de no aumentar su conocimiento.

La racionalidad existirá siempre que el sujeto sea capaz de decidir una elección que lo lleve a la finalidad que persigue.

Si es irracional, y no descartamos que un número importante de "decisores" lo sean, no le es aplicable el modelo.

Los elementos que participan de un proceso de decisión son:

- 1) conocimiento de los cursos de acción a seguir alternativos.
- 2) la asignación de resultados a esos cursos de acción.
- 3) valoración de los resultados.
- 4) asignación de probabilidades de que esos resultados ocurran. La probabilidad igual a la unidad implicará

que el individuo cree que la ocurrencia es segura.

3.3) EL MODELO DE ALLINGHAM Y SADMO

Uno de los primeros desarrollos de un modelo del contribuyente es el que muestra SCHULTHESS (24, 263) y corresponde a ALLINGHAM Y SADMO. Se refiere al impuesto sobre los ingresos.

Este modelo ha servido a los trabajos que posteriormente siguieron este enfoque del decisor racional.

El modelo contiene cuatro elementos explicativos de la evasión fiscal. En su versión más simple es estático. Estas cuatro variables son independientes entre sí.

1°) Diferencia entre los ingresos efectivamente obtenidos (Y) y los declarados al Fisco (X).

2°) La probabilidad de que el contribuyente sea inspeccionado "p" (suponiendo que la inspección será efectiva).

3°) La alícuota del gravamen "t", que se supone constante para cualquier nivel de ingresos.

4°) El nivel de las penalidades "m".

Luego, la evasión fiscal es una función que maximice la utilidad $E(U)$ del contribuyente.

Esta utilidad, no debe confundirse con la utilidad asociada al dinero que queda al evasor. La utilidad $E(U)$ es la ecuación del beneficio del dinero "ahorrado" por no pagar los impuestos, asociada con una ponderación que reduce el beneficio, representada por la sanción en el caso de inspección, y por el riesgo de que ella tenga lugar.

La ecuación presentada por SCHULTHESS del modelo de ALLINGHAM Y SADMÓ es la siguiente:

$$E(U) = (1 - p) U (Y - tX) + p U [(Y - tX) - m (Y - X)]$$

$E(U)$ = utilidad de la evasión.

p = probabilidad de ser inspeccionado con éxito.

Y = ingresos del periodo

X = ingresos declarados

m = multa

3.3.1) Reformulación de la ecuación

Nos parece conveniente modificar la fórmula en el siguiente sentido, porque lo que compara el contribuyente es la utilidad de la diferencia de impuestos. Además, en nuestra legislación las multas están asociadas con el impuesto evadido y no con la materia imponible no declarada ($Y - X$).

$$E(U) = (1 - p) U(tY - tX) + p U [(tY - tX) - m (tY - tX)]$$

$1 - p$: representa la probabilidad de no ser inspeccionado.

$U(tY - tX)$: representa la utilidad de la suma de impuesto evadida. Si la alícuota t fuera lineal, podría escribirse $t(Y - X)$.

En la expresión " $p U [(tY - tX) - m (Y - X)]$ ", donde " m " es la multa, se supone una multa graduable en función de la materia imponible no declarada.

Sería más adecuado a nuestro sistema sancionatorio, considerar en lugar de " $(Y - X)$ " a " $(tY - tX)$ "; es decir, la multa " m " en función del impuesto evadido y no de la diferencia en los ingresos declarados. Nos inclinamos por esta segunda forma. Entonces " $m (tY - tX)$ " será el valor de la multa.

La expresión " $[(tY - tX) - m (tY - tX)]$ ", representa el perjuicio o el beneficio neto, en valores económicos, de haber evadido y haber sido inspeccionado y sancionado con la multa. A este valor económico se lo pondera por la probabilidad de ser inspeccionado, y llegamos a la función de utilidad ante la perspectiva de la inspección.

Desarrollo de un ejemplo práctico.

Asignemos valores a "p" y a "m":

$p = 1$ o sea que hay certeza de ser inspeccionado.

$m = 300\% = 3$, "3" es el coeficiente a aplicar por multa

$$E(U) = (1 - 1) U (tY - tX) + U (tY - tX) - 3 (tY - tX)$$

$$= 0 + U (tY - tX) - 3 (tY - tX)$$

si $Y = 10.000$

$t = 10\%$

$X = 5.000$ (se declara la mitad del ingreso)

entonces:

$$E(U) = 0 + U (1.000 - 500) - 3.000 + 1.500$$

$$E(U) = U (-1.000)$$

La utilidad de haber evadido 500 de impuesto ($tX - tY$), es una desutilidad de $U (-1.000)$, es decir, de perder 1000.

El concepto de utilidad es el valor del resultado para un sujeto.

No se puede construir una escala de utilidades. Ni siquiera saber si para un sujeto la utilidad de x es el doble o triple, o n veces, la utilidad de x' . Únicamente es factible construir un orden de preferencias, que muestre que la utilidad de x es preferida a la de x' , y la de x' a la de x'' , y así sucesivamente.

Se supone que frente a dos resultados, el sujeto elegirá como mejor utilidad la de una suma mayor respecto de una suma

menor. Estas sumas son de dinero .

Otro supuesto del modelo, necesariamente debe ser que la utilidad del dinero, es ilimitadamente creciente, aunque la tasa de incremento marginal de la misma sea decreciente.

El concepto de "utilidad" debe entenderse tal como lo formulamos en el capítulo 7, o sea, como unidades de satisfacción para un sujeto. En el modelo, se supone que la utilidad del dinero expresa esas unidades de satisfacción. Esto es requisito para poder aplicar la matemática en las funciones.

Se supone también que frente a dos resultados, el sujeto elegirá, como mejor utilidad, la de una suma mayor .

Si se declara el 100 por ciento de los ingresos, entonces:

$$E(U) = 1 - p U(0) + U[(0) - 3(0)]$$

$E(U) = 0$, o sea que no hay utilidad de la evasión, lo cual es coherente.

3.4) Modelo para la economía informal

En GUIARRI (25, 34), encontramos un modelo alternativo para plantear las causas de la informalidad en la economía, que se puede aplicar analógicamente a la evasión. Dice que:

"la condición suficiente para que los agentes actúen ilícitamente es:

$$r_i - r_1 > p \cdot f$$

donde " r_i " es el retorno marginal de emprender una actividad informal y " r_1 " el retorno marginal de desarrollar una actividad formalmente. Por otra parte, " p " es la probabilidad de ser descubierto y penalizado, y " f " el valor de la pena.

El primer miembro de la desigualdad representa el beneficio de emprender una actividad informal y el segundo miembro representa el "costo" esperado de ser descubierto".

Cuando está en juego el concepto de economía informal, hay otras variables adicionales que afectan la utilidad de la informalidad-evasión. Puede ser que las regulaciones para determinada actividad impongan a los operadores la necesidad de actuar "en negro" frente a la alternativa de no poder hacerlo.

Ejemplos como el control de cambios de monedas, puestos callejeros, profesiones tales como la sicología, normas antiguas sobre sanidad, planes de enseñanza, etc. muestran que para poder trabajar debe hacerse en la clandestinidad. Esta "oscuridad" abarca también a las cargas fiscales tributarias, algunas o parte de las cuales no se evadirían en la misma magnitud si se careciera del impedimento de las excesivas regulaciones.

Al respecto ver a HERNANDO DE SOTO (26), en especial el capítulo V "Los costos y la Importancia del Derecho".

3.5) Aspectos del modelo del contribuyente

El contribuyente que paga todos sus impuestos, cambia la suma del impuesto por seguridad frente a una inspección, y transforma una situación de azar en una de certeza.

Esta afirmación contiene cierto grado de simplificación, ya que, la complejidad de las normas, su variabilidad y la falta de compromiso por parte del fisco frente a las consultas de los contribuyentes, -no son vinculantes-, hacen que la certeza sea

ilusoria.¹

Para GUIARRI (25, 28), lo interesante del modelo es que permite tratar el problema de la informalidad, como una respuesta a incentivos y restricciones. Traducido esto al esquema del modelo significaría que la utilidad $E(U)$, se vería afectada por esos estímulos. Formalmente se incorporaría este concepto en la ecuación, sustituyendo la multa "m", por una combinación de elementos de incentivo y de restricción, los primeros con signo negativo, porque aumentan la utilidad de evadir, y los segundos en el mismo sentido de la multa.

SCHULTHESS (24, 264), refiere los comentarios de Allingham y Sadmo, que sintéticamente podrían resumirse así:

1°) Que un aumento en el nivel de los ingresos Y , permite aumentar la brecha entre el "Y" y el "X", lo que pone al contribuyente frente a la decisión de aumentar la evasión. Esta se ve influida por el aumento o reducción de su aversión al riesgo.

2°) Un aumento en la probabilidad de ser inspeccionado (mejor administración del Fisco) reducirá la evasión.

3°) Un aumento en las penalidades "m", tendrá también como efecto, aumentar el cumplimiento.

1. Al respecto, LISDERO (96, 12), refiere el caso del art.12 del reglamento de la ley de procedimientos tributarios (11.683), que permite a la DGI cobrar recargos y actualización por diferencias cuando un contribuyente pagara su impuesto de acuerdo con el criterio recomendado por el Fisco, si posteriormente éste lo modificara.

4Q) El modelo no precisa qué podría suceder con los ingresos declarados "X", si las tasas "t" crecieran.

La única sustitución posible para el contribuyente es cambiar dinero por seguridad.¹

3.6) Conclusiones del capítulo 3

La elección del contribuyente, en tanto que racional, será determinada por el cálculo que haga de la utilidad de la evasión, comparando las utilidades de evadir frente a las de no evadir, según su criterio subjetivo individual.

El modelo del contribuyente propuesto muestra la ecuación que representa la decisión de evadir o no, dependiendo del cálculo de utilidad personal del sujeto, es aplicable también, para un entorno que comprenda la economía informal.

1. En el Capítulo 5, se analiza el significado de los conceptos de probabilidad y de beneficio utilizados en los modelos de comportamiento en la decisión tributaria, y en el Capítulo 6, se desarrollan los modelos de la decisión bajo certeza y bajo riesgo aplicables a la teoría del modelo del contribuyente.

CAPITULO 4

4) ENCUESTAS SOBRE ACTITUD DEL CONTRIBUYENTE

4.1) ¿Es factible la observación ?

La única posibilidad de observación directa del fenómeno, es del hecho detectado y consumado. De este tipo de observación, lo referido a los aspectos cuantitativos se refieren a la medición del fenómeno.

Es factible el estudio estadístico de la evasión, no en términos de frecuencias de ocurrencias empíricas, sino por encuestas de opinión.

En los puntos siguientes se comentarán dos encuestas realizadas en nuestro medio, que dan una idea de que el **evasor recibe un calificativo negativo moderado**. También surge de ellas que no se considera eficiente a la DGI en la fiscalización, que hay poco contacto directo en esa administración, y que existe plena conciencia de que es una falta grave falsear datos en las declaraciones y no inscribirse, entre otras conclusiones.

4.2) Las encuestas de opinión

Las encuestas de opinión pueden ser de gran utilidad para evaluar cómo forma el individuo su colección de expectativas respecto de la tributación.

Pero es fundamental subrayar que los resultados de las

encuestas de este tipo, son "observaciones" de la opinión de los encuestados y no del fenómeno de la evasión en sí mismo.

Representan lo que los entrevistados seleccionados como muestra dicen que harían y no realmente lo que harán.

Si bien podríamos desconfiar sobre el grado de representatividad que una encuesta sobre evasión brinda sobre la conducta "real" del sujeto de la tributación, estando correctamente realizada, podría representar el sentimiento, la sensación y otras parcialidades formadoras del "motus" del sujeto.

Otra razón importante para realizar encuestas es la de aumentar el conocimiento de los *comunicadores* sobre los símbolos y significados especiales que "maneja" el sujeto de la tributación.

Las encuestas generalizadas aportarían elementos de juicio para resolver o hacer más confiables los razonamientos y evaluaciones que se requieren posteriormente para diseñar el sistema tributario.

La metodología utilizada para determinar si es mejor la imagen de un sabueso que la de un tanque para representar al "poder fiscalizador" en las propagandas, es también parte de este orden de investigación, que en nuestro país no se han desarrollado suficientemente aún.

Los únicos antecedentes disponibles son:

a) el trabajo incluido en el **informe argentino para las "VIII Jornadas Hispano-Luso-Americanas de Estudios Tributarios"**. La encuesta y evaluación de los resultados forman parte del estudio de JORGE MACON(27). Se refiere a la actitud del contribuyente

frente a algunos aspectos de los impuestos. ¹

b) el estudio de la Lic. CALELLO, (29, 119) de la DGI.

1. Una síntesis del mismo fue realizada por el Dr. ANGEL SCHINDEL (28, 796), quien colaboró con MACON en la realización de las encuestas en la Universidad de Buenos Aires.

Esta encuesta se dirigió a instituciones tales como colegios y consejos profesionales, cámaras gremiales y empresarias, bolsas de comercio, federaciones profesionales, facultades de ciencias económicas y de derecho, etc.

4.2.1) Resultados de la encuesta a)

ACTITUD GENERAL FRENTE A LOS IMPUESTOS

4.2.1.1) Nivel de equidad de la carga tributaria

Los contribuyentes de altos ingresos opinaron en un 55 % que el nivel era equitativo. La relación se elevó cuando la opinión se circunscribió a las cámaras gremiales y asociaciones diversas. Los contribuyentes de ingresos medios, en un 78%, afirmaron que no era equitativo el nivel de la carga tributaria. Los consejos y entidades de profesionales en ciencias económicas afirmaron eso en un 80%.

En los sectores de bajos ingresos el 74 % afirmó que no era equitativo.

Parecería que sólo los niveles de altos ingresos sienten como más equitativo el nivel de la carga fiscal. Esto es razonable en un país que acentúa fuertemente la tributación en impuestos "indirectos" o "a los consumos", cuya incidencia esos sectores reciben con menor impacto relativo respecto de sus ingresos.

Podríamos aventurar que la coincidencia entre la clase de bajos y medianos ingresos podría ser que mientras los primeros responden así por sensación, los segundos lo hacen por esclarecimiento "académico o profesional".

4.2.1.2) Concepto de la sociedad sobre el evasor fiscal

La encuesta se asemeja a la comentada por SCHMÖLDERS (2, 106). Transcribiremos los resultados comparados con los del referido autor y también se comparó con los de CALELLO.(29, 119)

La respuesta refleja la opinión sobre el evasor impositivo.

F.C.E.U.B.A. SCHMÖLDERS CALELLO
1977 1958 1986

1 .Como persona hábil y astuto hombre de negocios.	13%	41%	10%
2 .Como un irresponsable que no colabora en el esfuerzo de crecimiento nacional a quien no obstante no se denuncia y tolera.	45%		
3 .Como ladrón elegante a quien se mira con reticencia.	11%	7%	
4 .Como un delincuente común que perjudica a la sociedad y debería ir a la cárcel.	18%		
5 .No responden	13%	8%	4%
Preguntas que no coinciden en su formulación			
6 .Como un estafador		26%	
7 .Como un ladrón (no menciona cárcel)		4%	
8 .Como un traidor a la patria		12%	6%
9 .Como un infractor leve			12%
10.Como una persona que sólo piensa en su interés			40%
11.Como un enemigo de la comunidad			28%
Totales	100%	100%	100%

Respecto de la encuesta a):

Entre las cámaras gremiales y asociaciones, la respuesta preferida fue la 4 (delincuente común), con el 37 %. Las Universidades y las entidades de profesionales, prefirieron marcadamente la Nº 2, (entre el 56 y 60 %).

En SCHMÖLDERS se aprecia que no se menciona la cárcel (en la pregunta N° 7) y en las respuestas se prefieren al estafador y el astuto hombre de negocios.

Las preguntas de la encuesta a) parecen ser más "barrocas", en el sentido de abarcar más calificativos para cada situación. Esto se ve en especial en la pregunta Nº 2.

En cuanto a la encuesta b), las preguntas parecen tratar de

evitar términos como cárcel, ladrón, estafador.

En general el evasor es caracterizado con una opinión negativa moderada.

4.2.1.3) Preferencia para evadir gravámenes.

Se preguntaba el tipo de gravámenes que se prefería evadir, y las respuestas prefirieron en un 45% los impuestos a la renta, en un 32% a los impuestos sobre los consumos.

Para las universidades, consejos y entidades de profesionales la preferencia por el impuesto sobre los ingresos se eleva al 60%.

4.2.1.4) Magnitud de la evasión

Se preguntaba cuales eran los límites que se les asignaba a los porcentajes de evasión respecto de lo que se debería recaudar, si se declararan correctamente las bases imponibles de todos los gravámenes.

Se admitieron tres niveles.

El 61% respondió el nivel de 25 a 50 %

ACTITUD SOBRE LAS ALICUOTAS

4.2.1.5) Equidad sobre la distribución

Las respuestas indicaron que no se consideran equitativas las tasas :

En los impuestos a las ganancias, en un 61 %

En los impuestos sobre capitales y patrimonios, en un 58 %

En los impuestos sobre los consumos, en un 84 %

Las respuestas sobre tasas indican que más del 60 % considera que las tasas no son equitativas.

4.2.2) Resultados de la encuesta b)

Es un estudio amplio sobre los contribuyentes del IVA, de 672 contribuyentes de la Capital Federal. Se extrajeron de un número de contribuyentes que representan el 20 % de los que presentaron declaraciones juradas ¹ para ese impuesto de todo el país y del 67 % de la recaudación de IVA del año 1983.

La muestra, según la autora, se calculó matemáticamente. Se diferenció a los contribuyentes en a) *grandes y medianos de mayor nivel*, 41 % de los casos y b) *medianos de menor nivel y chicos*, 59 %.

De ellos, el 59 % era industrial, el 23 % comerciante y el 17 % de servicios. La edad de la población se repartió entre los 31 y 60 años. El 35 % tenía nivel de instrucción terciario, el 41 % secundario, y el 24 % solo primario. El 84 % eran de sexo masculino y 16 % femenino. En igual proporción se repartían los casados (83 %) y solteros, viudos y separados, 17 %.

Los temas tratados por la encuesta fueron los siguientes:

4.2.2.1) Nivel de conocimiento tributario

El 60 % tienen un nivel elevado, porque respondieron a 8 de las 7 preguntas. Estas se referían a qué organismos recauda y qué tipo de impuestos nacionales, (nacionales, provinciales y municipi-

1.El hecho de que el universo considerado se integre con contribuyentes que ya han presentado su declaración jurada podría ser un factor de distorsión, o al menos deja fuera una parte los potenciales contribuyentes, que no han presentado la declaración jurada.

4.2.2.4) Expectativa de riesgo

La gran mayoría de los encuestados califica la eficiencia de la DGI para detectar evasores como REGULAR (38 %), o POCA (39 %). Sólo un 18 % la califica de MUY EFICAZ.

La justificación de sus respuestas se basa en :

De los que la calificaron de regular o poca, el 27 % hizo referencia a la alta evasión, el 25 % critica la falta de acción contra los evasores ("sólo se controla a los inscriptos", "faltan inspecciones integrales", "se aplican mal los métodos de control", "todos sabemos que se trabaja en negro", "la DGI tiene documentación pero no la usa", etc).

El 19 % hizo mención de su experiencia y de lo que se difunde ("por lo que dice la gente en la calle", "POR LO QUE DICE EL PROPIO GOBIERNO", "HAY PUBLICACIONES QUE DICEN QUE LA EVASION ES DEL 50 % ").

Sólo el 10 % atribuye la falta de eficiencia, a que la DGI no tiene personal idóneo ni medios.

La expectativa de riesgo es uno de los pilares del buen control tributario. Esta contribuye a formar la "p" (probabilidad de ser detectado) de los modelos de comportamiento que luego se comentan.

4.2.2.5) Severidad de las sanciones.

Sólo el 15 % afirma que la DGI aplica sanciones regulares o poco severas. El 33 % sí las considera severas.

La mitad de los encuestados afirmó no conocer la severidad de

pales. El 32 % sólo respondió a 4 preguntas.

4.2.2.2) Necesidad de contratar un asesor

El 93 % recurre a esos servicios para resolver su situación impositiva . Esta respuesta podría ser indicio de lo complejo del sistema tributario normativo, porque hay un 60 % de empresas que son medianos bajos y pequeños contribuyentes, que no pueden resolver su situación sin un asesor, con el sólo auxilio de la DGI.

4.2.2.3) Concurrencia a la DGI

Para Calello, la utilización del asesor condice con el escaso **contacto directo** de los contribuyentes con la DGI.

Sólo el 12 % concurre habitualmente a la DGI. El 16 % lo hace en forma periódica, el 51 % esporádicamente, el 20 % no lo hizo nunca. (1 % no contestó).

Este poco contacto podría ser signo de que el contribuyente prefiere hacer sus gestiones con intermediarios y empleados. Los problemas no rutinarios los resuelve con su asesor, que realiza también un grado elevado de gestiones. Podría analizarse la intensidad de poderes otorgados a profesionales por los contribuyentes.

Además puede pensarse que el bajo contacto es producto de que la DGI no presta buenos servicios de colaboración al contribuyente. También abona la idea de complejidad normativa y de procedimientos, por lo cual prefiere la delegación de la tarea.

las sanciones!!, lo cual constituye una señal de alarma.

Cuando se les preguntó si consideraban que la DGI aplicaba alguna sanción a los evasores, el 72% contestó que sí.

Estas respuestas podrían verse influenciadas por el hecho de que no se considere grave la sanción al no creer que se lo pueda detectar, a la luz del 77 % de descreídos en la eficiencia detectivesca de la DGI.

4.2.2.6) Medidas recomendadas por los encuestados

Se les preguntó por las medidas que se consideraban eficaces para controlar la evasión fiscal. Las respuestas fueron :

	%
1 .Campañas publicitarias contra la evasión...	49
2 .Uso de computadoras en inspecciones.....	40
3 .Intercambio de información con otros or- ganismos.....	32
4 .Aumento de dotación de inspectores.....	19
5 .Aplicación de pena de prisión.....	17
6 .Operativos de control de venta diarias.....	15
7 .Levantamiento de secreto bancario.....	14
8 .Inspección de la contabilidad.....	14
9 .Nominatividad de las acciones.....	13
10.Operativos de control de inventario.....	12
11.Clausura de locales y decomisos.....	9

4.2.2.7) Caracterización del evasor fiscal

Este punto se incluyó en el punto 4.2.1.2

4.2.2.8) Gravedad de las infracciones

El 87 % opina que es grave falsear datos en las declaraciones juradas, el 79 % no pagar, el 71 % no inscribirse, el 55 % no presentar declaración jurada, y sólo el 14 %, que es grave pagar

1.Representa el porcentaje de encuestados que elige cada medida de luchar contra la evasión.

con atraso.

Las conclusiones de la encuesta b) son:

- A) que la mayoría de los contribuyentes no considera eficaz la acción de la DGI, en la detección del evasor,
- B) la mayoría reprobó moderadamente al evasor,
- C) la mayoría considera una falta grave falsear datos en las declaraciones y no inscribirse,
- D) la mayoría no tiene una sensación de riesgo de ser detectado, ni de ser sancionados.
- E) la mayoría tiene poco contacto con la DGI.

4.3) Recomendación de estudios sistemáticos

Podrían realizarse múltiples y periódicas encuestas sobre este tipo de actitudes aprovechando las prácticas de los estudiantes de ciencias económicas o de sociología. Pero su estudio debería ser concebido con rigurosa metodología.

Merecería la pena establecer ciertos acuerdos sobre los significados que asignan los contribuyentes a los términos impositivos.

Las tareas deberían encararse con prioridad, y amplio nivel abarcativo, de los elementos de todos los sistemas involucrados en la evasión.

La interacción con los sujetos del campo de investigación constituiría, a su vez, un aporte a la concepción de una buena educación para el cumplimiento voluntario. Permitiría conocer sobre sus motivaciones y activaría la voz (ver 2.7).

4.4) Los grandes contribuyentes

Formularemos una hipótesis de la que sólo podemos afirmar su verosimilitud, pero que será de gran utilidad para avanzar en nuestro tema.

En una empresa del Estado, ¿quién se beneficiaría con la evasión de impuestos? En principio, nadie en forma directa.

Puede ocurrir que los cajeros de una empresa de este tipo se queden con la recaudación del IVA, falsificando documentación para sortear los controles. Pero no nos referimos a este tipo de evasión, sino a aquella motivada con el engaño en la declaración del impuesto. En cualquier institución se puede quedar el cajero con dinero cobrado por cualquier concepto. Aquí hay una escisión entre el fin del actor de la evasión y el grupo decisor de una organización que decide dejar de pagar mediante falsa declaración.

Cuando en un operador económico contribuyente la propiedad está separada del decisor -que sería el agente evasor- la probabilidad de la evasión de impuestos es más baja.

Las grandes corporaciones, al evadir impuestos, benefician parcialmente a la gran masa de accionistas, mientras que el pequeño empresario unipersonal, al evadir, se queda con todo el rédito. Aquí el beneficio es inmediato y tangible. Se confunde el agente evasor con el beneficiario económico de la evasión.¹

1. Inicialmente, nos referimos a una empresa del Estado, para señalar una unidad económica de gran tamaño, donde la decisión de pagar o no los impuestos no se verá influida por la utilidad de la evasión. La utilidad aquí también existiría para el ente estatal global, pero no para un decisor individual. Los controles sobre la gestión, la estructura de la contabilidad e internos, no permiten que funcione el mecanismo necesario para

Esos "megacontribuyentes" tienen algunas características estructurales y funcionales que permiten inferir una baja capacidad operativa de evasión.¹

a) Tienen un complejo sistema de documentación y registración de operaciones. Todas llevan libros rubricados.

b) La decisión de no pagar los impuestos, en general, proviene de un directorio y además interesa a un número amplio de otros empleados.

c) Tienen sistemas administrativos amplios y complejos, donde las operaciones obedecen a circuitos administrativos, de rutinas muy estables y predeterminadas.

d) Los propietarios de las empresas son distintos que los decisores y hay controles de gestión, con intereses opuestos a ellos.

...Continúa.

operar la evasión. Además, el ente estatal no superaría positivamente el primer escalón, la primera decisión, la de producir una conducta ilícita, si ésta no beneficiara, directamente, a los decisores de la evasión, tal como podría ocurrir con una comisión por algún negocio con proveedores que pudiera hacer un funcionario.

El mismo planteo para empresas grandes, por ejemplo las doscientas que más facturan en la Argentina, debería tener, en principio la misma respuesta.

1. Nos referimos a la evasión impositiva propiamente dicha. No debe confundirse con la evasión indirecta generada por las maniobras de fraude, perpetradas por los funcionarios contra los bienes de la empresa. Hay noticias en los diarios, sobre operativos policiales que detectaron ventas de mercaderías marginales.

Hemos formulado una hipótesis, cuya demostración absoluta experimental es impracticable. Pero sí podrían efectuarse sondeos de opinión. Ayudaría mucho disponer de un estudio de la estructura de los evasores detectados, que exprese sus características operativas; quiénes son sus decisores, qué relación tienen con la propiedad del capital, etc.

De lo dicho sobre megacontribuyentes hay importantes contraejemplos, como el sonado caso del grupo Konner-Salgado, imputado por presuntas maniobras fraudulentas para transferir créditos de IVA -por exportaciones ilícitas al área aduanera especial de la Isla Grande de Tierra del Fuego-.

Casos como los señalados, requieren de una gran "complacencia", por la gran cantidad de controles que intervienen.

El control de estos casos puede realizarse mediante el uso de bases de datos y llama la atención que aún no se hayan implementado. Hace pensar que la raíz del problema es más profunda que la mera práctica fiscalizadora de la DGI y de la ADUANA.

4.5) Conclusiones del capítulo 4)

Las encuestas han dado un perfil de la opinión del contribuyente respecto de la evasión fiscal, cuyos aspectos más significativos son:

- A) la mayoría de los contribuyentes no considera eficaz la acción de la DGI en la detección del evasor,
- B) la mayoría reprobó moderadamente al evasor,
- C) la mayoría considera una falta grave falsear datos en las declaraciones y no inscribirse,

D) la mayoría tiene poco contacto con la DGI, lo cual revela la falta de cooperación fisco-contribuyente. La complejidad normativa y de procedimientos, obliga a contratar un asesor y dejar en sus manos todo el tema impositivo, aún para los pequeños contribuyentes.

E) la mayoría no tiene una sensación de riesgo de ser detectado ni sancionado, lo cual es alarmante porque gran parte de la acción de control debe apoyarse en la disuasión, ante la imposibilidad de fiscalización directa de gran número de contribuyentes.

CAPITULO 5

5) CONTRIBUYENTE : PROBABILIDAD Y UTILIDAD

5.1) Probabilidad

En los modelos de comportamiento del contribuyente del estilo de los de ALLINGHAM Y SADMO y de GUIARRI, de la teoría de la decisión y de los juegos, uno de los elementos principales es la probabilidad.

El concepto de probabilidad -siempre asociado al de incertidumbre- puede ser de **origen objetivo o subjetivo**.

La objetividad depende de la posibilidad de medir frecuencias.

Conociendo el universo de los contribuyentes, podría establecerse una probabilidad objetiva de que cualquiera de ellos caiga en una muestra.

La caída libre de una moneda normalmente construida tendrá como consecuencia la cara y la cruz con una distribución del 50% cada una, si se tira muchas veces.

COHEN 30, 89 refiere que el profesor Savage llama a este tipo de probabilidad "objetivista", ya que mide por una parte, el acuerdo entre resultados de acontecimientos físicos que pueden repetirse, y por la otra y por la otra, resultados de acontecimientos hipotéticos, matemáticamente definidos.

La probabilidad *estadística* mide la frecuencia relativa de

una clase dada de acontecimiento dentro de un conjunto o dominio mayor de tales acontecimientos. Por ejemplo, si se toma una muestra de 200 declaraciones juradas presentadas, puede medirse la frecuencia de algunos atributos, tales como la consistencia matemática del impuesto respecto del valor imponible declarado.

Frente a las **concepciones objetivas** de la probabilidad, tenemos las **no objetivas**, referidas al estado del espíritu, la mente o la siquis de alguien, a la certidumbre o incertidumbre de sus creencias.

"Una adaptación reciente" -en 1964- "de este concepto patrocinada por el profesor Savage, es lo que él llama probabilidad *personalista*... una medida de la **confianza de un individuo en la verdad de una proposición particular**. [negrita nuestra] COHEN (119,29).

La probabilidad personalista se diferencia de la concepción clásica en que aquí se expresa el grado de **confianza que racionalmente se debe tener a la luz de una evidencia empírica**. Supone la racionalidad del sujeto acerca de cuyas probabilidades se está investigando.

Finalmente, COHEN define la probabilidad subjetiva como *sicológica*, ya que considera que además de depender de la información o evidencia de que se dispone, **depende de una "multitud de otros factores puramente personales"** (30, 30).

5.2) El concepto de utilidad.

La utilidad es la medida de la deseabilidad que subjetivamente merece una consecuencia, para un sujeto determinado. Es siempre una valoración subjetiva, en tanto que la probabilidad

puede ser un hecho objetivo.¹

Varios son los aspectos de la tributación vinculados con el concepto de utilidad (o beneficio).

1."La utilidad es un número que mide la deseabilidad de la consecuencia: cuanto mayor sea el número, más atractiva es la consecuencia, y la medida se realiza sobre una escala de probabilidad". LINDLEY (31, 89)

5.2.1) Utilidad individual vs. colectiva

Uno de los puntos críticos de la teoría impositiva es la subteoría del beneficio o "principio del beneficio".

En general, casi todos los segmentos de la teoría general del impuesto, tienen -aunque sea tangencial-, contacto o centro en el concepto de beneficio.

El contribuyente es un **sujeto que sacrifica o transfiere parte de la utilidad de goce individual hacia la comunidad**, motivado por alguna razón. Esta razón puede ser patriótica, sentimiento de lealtad o pertenencia, miedo a la sanción, conformidad con los bienes recibidos, etc.¹

Generalmente se menciona la igualdad de carga fiscal para los sujetos pasivos del impuesto, en términos de igualdad de sacrificio. Sin embargo no hay ningún modelo sobre la función del sacrificio, que asegure una representatividad de las preferencias sociales.

La teoría denominada "de la equivalencia o de la contraprestación", sostiene que los contribuyentes deberían verse gravados, en la misma medida en que reciben beneficios de los servicios públicos.

MACON refiere que en la economía privada, se paga por las cosas, existe un "quid pro quo", (una cosa por otra), en tanto

1. Tales como el ejemplo del capítulo 2, 2.5 donde el patriotismo permitió que la colecta voluntaria superase al impuesto obligatorio, para solventar los gastos de la Reconquista durante las invasiones inglesas.

que uno de los principales problemas de la economía pública es el de la distribución de la carga entre los contribuyentes (32, 78).

Para EINAUDI es "absurdo buscar una equivalencia entre el impuesto pagado por *cada* contribuyente y el beneficio recibido individualmente por éstos en virtud de los servicios públicos". (33, 109).

Luego, expresa MACON que "el concepto de la contraprestación o del beneficio no carece tampoco de cierta virtud aclaratoria en materia de impuestos. Ayuda a poner de manifiesto que debe existir una equivalencia, sino entre cuotas individuales del impuesto y las cuotas individuales de los servicios públicos, **si al menos entre la masa total de impuestos y la masa total de los servicios públicos**"[negrita nuestra]?. (32, 109).

En otras palabras, de las citas que preceden podemos concluir que si bien no es factible la adición de las preferencias individuales, sería beneficioso para la formación de una opinión favorable a los impuestos, que el Estado además de la prestación de los servicios, realizara una buena comunicación de ello.

Encontrar un método de agregar preferencias individuales para llegar a determinar una función de utilidad social es uno de los problemas que preocupa a los economistas.

MARCHAL, refiere que "Arrow, economista matemático, no cree en la mensurabilidad y tampoco en la comparabilidad de las utilidades :

"... para él, ..., medir la utilidad es como si midiéramos la temperatura, y comparar utilidades marginales a diversos grados de bienestar equivale a comparar un aumento de temperatura de 0° a 1° con un aumento de 100° a 101°, es decir, hacer una cosa

que carece de sentido" (34, 77).

MACON (27, 14) refiere que FISHER hace 60 años inventó el *utilidómetro*. Es un método para construir una escala definiendo una unidad de un bien como base e interrogando a un sujeto acerca de las equivalencias de utilidad respecto de unidades de otro bien. Esta posibilidad aún no supera el problema de los bienes complementarios, que dependen unos de otros (demanda de autos - escasez de combustible).

5.3) Utilidad del dinero

El impuesto, como obligación material, es una suma de dinero. El dinero tiene un valor intrínseco, ya se trata del nominal o del real, según su valor adquisitivo de bienes en un momento dado.

En las decisiones a que se refiere el modelo del contribuyente, la teoría de la decisión o la de los juegos, no es relevante este valor, sino el **valor subjetivo que tiene una unidad monetaria, en términos de satisfacción.**

HURWICZ se pregunta si tiene sentido hablar de unidades de satisfacción. "¿No es la satisfacción un fenómeno psicológico interno, no susceptible de medida?

"Se comprueba que esta medida es posible siempre que estemos dispuestos a postular que el individuo intentará siempre tomar sus decisiones de tal modo que la esperanza correspondiente sea máxima". (35, 207).

Las decisiones sobre obligaciones tributarias - como dijimos- tienen, en principio, consecuencias monetarias. Tienen

también otro tipo de consecuencias, tales como la clausura del establecimiento, la pérdida de prestigio, la pena corporal. ¿Cabe la posibilidad de construir una escala equivalente, en términos monetarios, para que sea comparativo el resultado con los que son propiamente monetarios ?.

Si así fuera, esa función debería satisfacer las siguientes condiciones, para ser coherente.

Sería del tipo $u(x)$

Una de las condiciones que cumpliría es que un aumento de x implica un aumento de $u(x)$. O sea que $u(x)$ es *creciente respecto de x* .

Cuanto mayor sea el capital inicial, sucesivos incrementos monetarios a ese capital generarán una *utilidad marginal menor*.

La diferencia entre la utilidad previa y la posterior, luego de agregar a un capital x , una cantidad a constante de ganancia, será decreciente,

$$u(x + a) < u(x)$$

El valor de esos bienes estará en razón directa a la importancia de la necesidad que el bien está llamado a satisfacer y en razón inversa de la cantidad disponible.

Para un jugador de tenis que termina un juego de 5 sets, la primera botella de gaseosa tendrá una utilidad mucho mayor que la tercera o cuarta y la quinta probablemente le enferme.

En cambio, las competencias que suelen hacer en Alemania y otros países con cerveza, las últimas dosis ingeridas son las que tienen mayor valor, pues son las que dan el triunfo.

En un diálogo informal que tuvimos con un contribuyente, éste decía que estaba bajo inspección del fisco y que el ajuste, con multas incluidas, se elevaba a un valor igual a su patrimonio total.

Continuó con que , en todo caso, prefería ir preso 30 días a tener que pagar U\$S 100.000 dólares al fisco.

Esta situación puede representarse así :

$$U (\text{U\$S } 100.000) = 30 \text{ días de prisión}$$

Podría concluirse que cada día representa para este señor U\$S 10.000?

Sólo él podría garantizar la verdad de esa aseveración. Además, sería una casualidad que otro contribuyente tenga la misma preferencia.

Este tipo de razonamiento está **implícitamente** contenido en la ley penal tributaria ¹.

La acción de evadir mediante la presentación de balances o registraciones contables falsas, ocultación de personal dependiente para el pago de cargas sociales -entre los hechos mencionados por el artículo art. 39-, si supera los =A= 2.000.000 ² será reprimido con prisión de 2 a 6 años.

Para el legislador:

$$U(=A= 2.000.000) = U (2 \text{ a } 6 \text{ años de prisión}).$$

Este punto de vista nos conduce a interrogarnos sobre la entidad de parámetros de éste tipo, que determinan sanciones asociadas a montos de dinero.

1.Ley 23.771 del 22/2/90

2.Representaban 1025 dólares (paralelos) de diciembre de 1989.

En la ley penal tributaria se asume implícitamente el supuesto de que para los contribuyentes en su totalidad, 2 años de libertad equivalen a como mínimo a 2 millones de australes.

Podría ocurrir para dos sujetos con distinta función de utilidad del dinero, que la pena represente un castigo mayor o menor para uno, que para otro. Ello podría restar equidad a la norma legal, ya que en la consideración de la igualdad de condiciones de los dos sujetos, no se tendrá en cuenta sus funciones de utilidad personales, sino la situación objetiva de que se ha evadido una suma de $=A=$ 2 millones. ¹

Parece difícil que esta situación pueda ser superada por alguna metodología legislativa. Queda planteada la inquietud.

Puede establecerse, por definición de una abstracción, una equivalencia entre las utilidades de determinado bien o resultado, y la utilidad del dinero. Esto permite aplicar a la función de utilidad la matemática. Sin embargo, en la tributación las utilidades producidas por el dinero no son los únicos componentes de utilidad que llevarán a un sujeto a preferir la evasión o el cumplimiento, sino que ponderará otros elementos, tales como las probabilidades de castigo, estrechez financiera, etc.

5.4) Conclusiones del capítulo 5

El concepto de sacrificio o beneficio es subjetivo y depende del estado de cosas para cada contribuyente.

Las normas impositivas y penales tributarias, reflejan

1.No es lo mismo que evada un gerente que gane 11.000.000 de australes 2.000.000, a que lo haga otro que gane australes 55.000.000.

-implícitamente- la función de utilidad del dinero al fijar parámetros de mínima y de máxima, para delimitar si las consecuencias de un acto es o no delito, o para graduar las penas, considerando que para el conjunto de los contribuyentes es válida la misma escala de preferencias.

Ello podría tener como consecuencia la inequidad de la norma, ya que nunca podría afirmarse que dos individuos están en igualdad de condiciones, y merecen la misma consecuencia penal, porque coincida el monto dinerario de la evasión producida por cada uno.

CAPITULO 6

6) DECISIONES BAJO CERTEZA

La conducta racional bajo una situación de certeza, correspondería a la de un contribuyente que tuviera el conocimiento de toda la normativa en forma perfecta. Es una abstracción teórica de la cual podríamos prescindir.

Sin embargo nos parece que se justifica la inclusión de este modelo, porque se demuestra cómo puede influir en un contribuyente, el conocimiento de las normas y los resultados del cumplimiento y del incumplimiento.

Cuanto mayor es el conocimiento posible de las condiciones del contexto, mayor será la posibilidad de control. A mayor estabilidad e información, habrá mayor capacidad de actuación racional y de evaluación de la conveniencia del cumplimiento.

Las medidas de prevención de la evasión, que en el modelo de Allingham y Sadmo determinaban un valor en la ecuación del beneficio, por el término "m", y p (m),¹

PETER NEWMAN (36), describe la estructura de preferencias del individuo. Define la conducta bajo certeza como la que sigue el individuo que actúa **como** si estuviera seguro de sus datos y de las consecuencias de sus acciones.

1. Ver capítulo 3. En la ecuación la probabilidad de la sanción es subjetiva y depende de la sensación del individuo. Esta sensación a su vez, se verá influenciada por el conocimiento y experiencia directa del sujeto.

Si aplicamos los conceptos de esta teoría al modelo del contribuyente, es factible enriquecerlo. Para ello, habría que adaptar esta teoría del cambio de "mercancías", con los componentes especiales de la tributación, para ver si puede ser aplicado el modelo.

NEWMAN describe los conceptos del cambio de la siguiente forma:

6.1) Campo de elección

"La teoría considera como situación básica aquélla en la que un individuo... se enfrenta a un conjunto de alternativas entre las que debe elegir una".(36, 48)

Acontecen dentro de un período de tiempo, y no son todas las alternativas posibles, **sino aquéllas que el decisor conoce**. Con normas y procedimientos complejos e inestables tales como las impositivas, el decisor tendrá, generalmente, un conocimiento mediato de las alternativas. Deberá recurrir a especialistas.

El campo de elección, es el conjunto de combinaciones de mercancías y la teoría supone implícitamente, que las preferencias sólo están influenciadas por las que el sujeto mismo puede obtener.

En el campo de la tributación, se plantea una elección dicotómica primaria, cual es, la de realizar una acción legal o una ilegal¹. Las demás elecciones se refieren a grados y cualidades que alcanzará el ilícito, en función de la evaluación de los

1. Ver Pág. 22, punto 2.4. Nos referimos al acatamiento del imperativo categórico, que induce al cumplimiento voluntario.

resultados de no cumplir que haga el sujeto.

6.2) Relación de Preferencia

Existe la necesidad, como en cualquier teoría axiomática con contenido empírico, de utilizar términos que no se definen mediante los otros términos del sistema.

La idea de preferencia es la principal noción primitiva. Se le otorga un significado intuitivo inmediato a la idea de que el individuo prefiere una combinación de mercancías en el conjunto X por encima de toda otra combinación. Bastaría con tomar en cuenta la existencia de una conducta que consista en preferir algo.

En la nomenclatura que describe NEWMAN:

" X " es el campo de elección.

" x " es el símbolo genérico de cualquier combinación de mercancías y cualquier combinación de ellas es x^0 , x^1 , x^2 ... Estas " x " son listas completas de números. Por ejemplo, la combinación x^0 puede incluir 3 cucharas de café, 2 de azúcar y 1 yoghurt. Lo importante es que se trata de combinaciones o colecciones de bienes, y por ello no se puede realizar con ellas las operaciones algebraicas usuales, tales como la multiplicación, división, etc., sino que se necesita, para su manipuleo, un álgebra especial.

Aquí no existe la relación biunívoca con los números naturales. Se podría construir una escala ad hoc, y ello es parte de ese álgebra especial referido.

6.2.1) Relación de equivalencia y preferencia

Se define que $x^0 R_C x^1$ significará que la combinación x^0 es por lo menos tan buena para el sujeto C como x^1 .

También se define que la inversa es falsa, o sea que no es cierto que $x^1 R_c x^0$.

Si se define además que x^0 no es tan buena como x^1 , entonces queda definida la relación de preferencia P:

Definición 1:

(De P_c^a): $x^0 P_c x^1$ significa $((x^0 R_c x^1) \text{ y } (x^1 R_c x^0))$

P_c ="preferencia del sujeto c"

6.2.2) Relación de indiferencia

Definición 2:

(De I_c): $x^0 I_c x^1$ significa $((x^0 I_c x^1) \text{ y } (x^1 I_c x^0))$

I_c ="indiferencia del sujeto c"

6.3) Axiomas generales

En cualquier formulación de una estructura de elección individual bajo certidumbre, se encuentran los tres axiomas más generales de la estructura de las preferencias:

6.3.1. Axioma de comparación.

El contribuyente puede siempre pronunciarse acerca de los méritos relativos de cada combinación que pueda formarse en un campo X.

Formalmente:

Axioma I (de comparación)

Para cualquier par de combinaciones x^0 y x^1 del campo de elección X, se cumple que $x^0 R_c x^1$ o que $x^1 R_c x^0$.

Este axioma no puede aplicarse a las combinaciones de las

que el individuo **no posee información.**

6.3.2) Axioma de coherencia

No hay contradicciones en el contribuyente. Se afirma la transitividad en las preferencias.

Axioma II (de coherencia)

Para toda terna de combinaciones x^0, x^1, x^2 del campo de elección x , el enunciado $x^0 R_c x^1$ y $x^1 R_c x^2$ implica que $x^0 R_c x^2$.

Definición 3:

Una jerarquía de preferencias de un campo de elección "X" de un individuo es la relación R_c que satisface los axiomas I y II.

6.3.3) Axioma de elección

"Y" es un subconjunto factible de las combinaciones del campo X.

Definición 4:

Y_M es la clase maximal de combinaciones del subconjunto Y. Es la clase superior de combinaciones de mercancías.

Axioma III (de elección)

Dado un campo de elección X y un conjunto factible Y, que es un subconjunto de X, el individuo siempre seleccionará una combinación perteneciente a la clase maximal Y_M de Y.

Completados los axiomas I a III, NEWMAN formula un importante concepto:

Conducta racional

Definición 5:

Se dice que un individuo tiene una conducta racional en este modelo, si (y sólo si) actúa conforme a los axiomas I a III.

6.4) Función de Utilidad

Existirá siempre una función real y continua de combinaciones de mercancías, que puede usarse para representar las jerarquías de las preferencias del individuo.

Esta función de utilidad es la representación de cada uno de los valores, de una combinación de mercancías.

En el modelo del contribuyente, la "mercancía" podría definirse como representada por una declaración jurada de un impuesto, o un curso de acción que tiene un beneficio que el contribuyente puede valorar.

Si se cumplen los axiomas, significará que el contribuyente conoce las alternativas, puede compararlas, puede valuarlas, actúa racionalmente y no se contradice en la acción.

6.5) Decisiones bajo incertidumbre

Los tres axiomas de NEWMAN expuestos, nos condujeron a la definición de lo que es un comportamiento *racional bajo condiciones de certidumbre*.

Cualquier alternativa que se presente a la elección, es conocida y tiene un valor, puede compararse y siempre se elegirá la mejor.

Un suceso incierto, en cambio, es aquél del cual no se puede

afirmar que tendrá lugar.

Si estamos en la administración del negocio y hay un señor que exhibe la credencial de la DGI, hay certeza de que vino un inspector. Una hora antes de que venga, el suceso era incierto.

El esquema de decisión con incertidumbre se diferencia del de decisión con certidumbre, en que cada estado de naturaleza posible, o cada suceso, tiene asociada una probabilidad de que ocurra. La probabilidad no puede calcularse, ni siquiera mediante la subjetividad.

BAGUR, BAGUR Y PEREZ (55, 12), describen tres tipos de ambientes o entornos sobre los cuales se toman decisiones.

Decisiones bajo certeza:

La probabilidad de que un suceso "i" para un estado de naturaleza "j", ocurra, es la unidad.

$$P_{i,j} = 1$$

Decisiones bajo riesgo:

Esa probabilidad varía entre cero y uno, excluidos éstos. Siempre se conoce cuál es la probabilidad asociada a cada uno de los estados de naturaleza.

$$0 < P_{ij} < 1$$

6.5.1) Decisión bajo incertidumbre:

La probabilidad asociada no es posible conocerla, por lo tanto, no es significativa como para ser tomada en cuenta en la decisión.

Suele identificarse incertidumbre con riesgo. La palabra

incertidumbre, significa la ausencia de certeza, cuando no se sabe con seguridad que un suceso acontecerá.

Los autores referidos distinguen entre **riesgo e incertidumbre**, en función de que sea o no posible conocer las probabilidades objetivas, de que los sucesos ocurran.

En adelante utilizaremos indistintamente el término incertidumbre o riesgo, para definir que los sucesos tienen una probabilidad que varía entre cero y uno.

6.5.2) Racionalidad bajo incertidumbre

En la teoría del cambio de Newman, había tres axiomas, y para que una decisión fuera racional, debían satisfacerse los tres.

El enfoque es similar en las decisiones bajo riesgo y bajo certeza, con la diferencia que hay en el primero un factor de ponderación que afecta el valor de cada "combinación de mercancías", o decisiones o alternativas, denominado "probabilidad".

Es necesario que todos los sucesos sean comparables entre sí. El razonamiento o lógica de la decisión, siempre depende de la comparabilidad de cualquier par de sucesos "incierto" o riesgosos.

Existen sucesos cuya probabilidad puede ser descrita numéricamente, tal como la ocurrencia de la cara de un dado, y otros que no, como la probabilidad de recibir un inspector de la DGI, o de que se apruebe un "blanqueo" impositivo. LINDLEY (78, 32).

Luego, se asignan números a las consecuencias de cada decisión, que se definen con la letra "u".

La utilidad es un número que mide la deseabilidad de una consecuencia. LINDLEY (78, 90).

La medida se realiza sobre una escala de probabilidad.

El concepto de utilidad es un valor subjetivo para el decisor, al cual debe llegar, asignando valores a cada alternativa, por comparación de pares de ellas, hasta completar un orden que asuma la forma de árbol. La suma de esas utilidades debe ser 1.

La utilidad de una consecuencia, es el producto de dos elementos:

a) el valor de la consecuencia si ésta ocurriera; por ej.: si gana el caballo Nº 8, esa consecuencia tiene un valor monetario equivalente al premio ofrecido.

b) la probabilidad de que el suceso ocurra, que a su vez puede ser estadística o subjetiva.

6.6) Construcción de una tabla de decisión

Definiciones

N_j = estado de naturaleza o suceso.

d_j = curso de acción elegido o decisión.

R_{ij} = resultado de la consecuencia de la decisión "i" para el suceso "j".

$P_{i,j}$ = probabilidad de que se presente el resultado R_{ij} .

$u_{R_{i,j}}$ = utilidad del resultado de la decisión " d_i " si se produce el suceso "j".

6.6.1) Resolución de un problema tributario

Datos:

d_1 = pagar el impuesto de A 100

d_2 = no pagar el impuesto de A 100

d_3 = pagar la mitad de lo que hay que pagar: A 50

N_1 = no viene un inspector de la DGI

N_2 = viene un inspector de la DGI y aplica sanción 100%, si no se pagó A 100

Los esqueletos de las matrices serán:

A) Matriz abstracta

	N_1	N_2
d_1	u_{R11}	u_{R12}
d_2	u_{R21}	u_{R22}
d_3	u_{R31}	u_{R32}

B) Matriz interpretada, bajo condiciones de certeza

Las intersecciones representan los resultados de una decisión para cada suceso posible.

Con la certeza de que no viene el inspector N1, debe elegirse d2, ya que su resultado es cero.

El mejor resultado es el que maximiza la utilidad y corresponde al menor costo, que es cero.

C) Matriz interpretada, bajo condiciones de incertidumbre.

Aquí aparece la probabilidad de que ocurra un suceso, que está entre cero y uno.

Desarrollaremos el cálculo de la misma paso a paso:

Asignemos probabilidades:

La probabilidad de que venga el inspector -N1- es 20%, entonces la de que no venga -N2- es 80%

$$P(N1) = 80\%$$

$$P(N2) = 20\%$$

	N1	N2		N1	N2
p =	80%	20%			
d1	-100	-100	d1	- 80 + -20 =	-100
d2	0	-200	d2	0 + -40 =	-40
d3	-50	-150	d3	-40 + -30 =	-70

Los resultados se obtienen por multiplicación de la probabilidad de cada suceso N1 y N2 por las sumas en juego.

$$R_{11} = \text{pagar y que no venga inspector} = 80\% \times -100 = -80$$

$$R_{12} = \text{pagar } \text{A} \text{ 100 y no venga inspector} = 20\% \times -100 = -20$$

$$R_{21} = \text{no pagar } \text{A} \text{ 100 y no inspector} = 80\% \times 0 = 0$$

$$R_{22} = \text{pagar } \text{A} \text{ 100 y sanción de } \text{A} \text{ 100} = 20\% \times -100 = -40$$

$$R_{31} = \text{pagar } \text{A} \text{ 50 y no sanción} = 80\% \times -50 = -40$$

R_{32} = pagar A 100 y A 50 de sanción

$$(100\% \text{ de lo que se había omitido}) = 20\% \times -150 = -30$$

La mejor decisión será aquella cuya utilidad media sea mayor. La "utilidad media" es:

$$\bar{u}(d_i) = \sum_{j=1}^n R_{i,j} \cdot p(N_j)$$

" Σ "=sumatoria

$$\bar{u}(d_1) = -100$$

$$\bar{u}(d_2) = -40$$

$$\bar{u}(d_3) = -70$$

La mejor utilidad media es la de la d_2 , y no conviene pagar el impuesto.

	N1	N2	
d_1	-20	-80	= -100
d_2	0	-160	= -160
d_3	-10	-120	= -130

Si la probabilidad fuera inversa, es decir que:

$N_1 = 0,20$ (que no venga el inspector)

$N_2 = 0,80$ (que venga el inspector y sancione)

entonces los resultados serían:

$$\bar{u}(d_1) = -100$$

$$\bar{u}(d_2) = 160$$

$$\bar{u}(d_3) = -70$$

La mejor decisión, en este caso, sería pagar el impuesto

= d_2 y la matriz será:

	N1	N2	
$p = 20\%$		80%	
d_1	-20	-80	= -100

$$d_2 \quad 0 \quad -160 \quad = -160$$

$$d_3 \quad -10 \quad -120 \quad = -130$$

6.7) Conclusiones del capítulo 6

El modelo de decisión bajo certeza muestra que si la efectividad de la DGI fuera absoluta y pudiera detectar toda evasión, igualmente subsistirían condicionamientos que permitirían la existencia de la evasión, ya que el sujeto, para un cumplimiento perfecto debería poder lograr un conocimiento también perfecto de la conducta a seguir descripto por la normativa.

No podrá decirse que a un contribuyente le es dado actuar racionalmente hasta que no se le pueda asegurar que podrá conocer todas las alternativas de comportamiento, todas las consecuencias y formarse una idea de los resultados de esas consecuencias, para establecer una escala de preferencias que apoye su decisión.

CAPITULO 7

7) EL HIPERSISTEMA TRIBUTARIO

La tributación es una forma de conducta que se desarrolla en un contexto social, donde existen ordenes y agrupamientos operativos, con ciertas características de los sistemas. Estos se evidencian en la homogeneidad de las propiedades de los elementos que los integran y que permiten que el conjunto se ordene a la consecución de un resultado común.

Las relaciones entre esos elementos, en general determinan *funciones*. Es acorde la denominación de "*funcionario*", otorgada a los agentes, operadores de la administración pública.

La realidad señala que el sujeto de la tributación, para seguir el comportamiento de la ley, está "sujeto" por el juego de una serie de elementos, que van desde el conocimiento de la norma hasta los recursos técnicos para determinar el monto y la oportunidad del pago hasta la implementación de complejos programas para brindar información en soportes magnéticos al fisco. En cierta medida él también es funcionario.

La característica del proceso administrativo de relación entre funcionarios dentro de un contexto tributario, que a su vez se inscribe dentro del contexto general de la sociedad argentina, nos motivó a definir el concepto de hipersistema tributario.

Además de las instrucciones y recursos técnicos, en la relación fisco contribuyente, se ponen en juego otros elementos motivadores de la acción.

El sujeto contribuyente cumplirá con el pago de los impuestos, si la fuerza de las reglas y normas que funcionan como un imperativo categórico, es superior a la fuerza que impulsa las conductas desviadas de evadir los tributos.

Aún siendo fuerte su vocación patriótica o civil, la referida fuerza patologizante de la conducta, se va vigorizando con las "disfunciones" o "enfermedades" propias del contexto en el que se inscribe esa conducta.

La **mayor comodidad o incomodidad** que se le impone al sujeto, frente a la posibilidad de cumplir con las obligaciones, **marca** su acción en el sentido de la **evasión o el pago**. Los factores extremos de esta "incomodidad" los constituyen los castigos económicos y corporales.

Un contexto general suficientemente amplio, desde la teoría de los sistemas, que abarque todas las relaciones de los sujetos entre sí y que también considere sus relaciones instrumentales con los objetos, permite un mejor diseño de modificaciones, reformas y adaptaciones del mismo.

La noción de hipersistema tributario es una herramienta conceptual compuesta de elementos que en sí mismos constituyen sistemas, y funcionan como partes de aquél. Es el contexto amplio de la tributación y consecuentemente aquél donde se genera su patología. **Trasciende al sistema tributario normativo** y al de la administración pública propiamente dicha. Permite ver la red de interdependencias funcionales de los elementos de esos sistemas con los otros sistemas, tales como el económico-social y el de servicios.

7.1) Nociones actuales de Sistema Tributario

REIG (37, 20), define al sistema tributario como:

"el conjunto armónico de tributos, basados en principios económicos y políticos adecuados que responda a las aspiraciones, necesidades y metas existentes en un medio económico social dado".

"Ello significa que los principios económicos y políticos que nutren la vida de la comunidad de que se trate, son los que han de servir de sustento al todo que constituya la estructura tributaria y que ese todo debe ser armónico para que los objetivos de tipo económico social en que se plasma la filosofía sociopolítica predominante se vean en él representados. La armonía a que aludimos se refiere no sólo a los objetivos socioeconómicos perseguidos por los pueblos sino también a su idiosincrasia desde el punto de vista psicosocial. Estas consideraciones nos hicieron en su momento poner en evidencia lo que hoy reiteramos, que el sistema tributario ideal no es uno y único con validez para todos los medios, sino que cada país tiene una tipología en el desarrollo económico y tiene una historia de sus instituciones y una raíz social que le crea condiciones que pueden ser adecuadas para la aceptación de determinados tributos y que en cambio resultan inadecuadas para la utilización de otros. Las características económicas y sociales y la idiosincrasia de los pueblos es pues determinante importantísima para juzgar la validez y vigencia de su estructura tributaria." [sic].

En la definición se reconoce el predominio de elementos que

señalan la **motivación** del individuo y la existencia de principios, objetivos e **idiosincrasia sicosocial**.

En el año 1968, el Dr. REIG ya planteó certeramente la problemática de la sistematización del régimen tributario.

Dijo que para lograr la armonía que caracteriza a los sistemas tributarios, éstos deberían ser creados racionalmente, como consecuencia de definiciones realizadas en el gabinete por especialistas, de modo que puedan satisfacer a la realidad económico-social y las aspiraciones de los ciudadanos.

Sin embargo, en toda organización nacional, el régimen tributario vigente lleva impreso el devenir histórico desde el origen de la nación. Su mejor ajuste y racionalidad

"... dependerá de la medida en que los diseñadores de las leyes tributarias y quienes las sancionaron, se hicieron intérpretes de las necesidades políticas y sociales y de los anhelos del medio en cuanto a justicia en la tributación y guardaron ellas la armonía necesaria de principios entre sí..." (38, 418)

La tributación en los tiempos actuales, ha cedido terreno a sus propiedades instrumentales, en detrimento de los elementos de naturaleza moral señalados en la definición por el Dr REIG.

Ese desplazamiento tiene consecuencias prácticas en la tributación, en tanto que es una actividad cuyos aspectos instrumentales son influenciados por los morales. Su principal fuente de armonía lo constituye el sentimiento de la población, frente a las cargas impositivas.

Los sistemas tributarios modernos requieren de múltiples impuestos y la tecnología legislativa y administrativa es de

creciente complejidad.

La incertidumbre que agrega la complejidad y la creciente velocidad de las permanentes modificaciones a las normas, colocan al sujeto en un estado de desamparo e imprevisibilidad que lo mueven a eludir y evadir sus obligaciones.

A su vez, el socavamiento del imperativo a cumplir obliga a perpetuar las reformas fiscales que generan nuevos impuestos, de mayor facilidad en la recaudación y sutiles metodologías procesales y administrativas.

Como señalara el Dr. REIG, el "sistema" es preexistente y difícilmente sea posible su racionalización total. Lo que se aguarda es que las reformas fiscales sean armónicas, para dotar al sistema de una gradual y creciente sistematicidad.

El gobernante debería fijarse como meta ordenar su acción, al logro de la armonía interna de los elementos del hipersistema-que llamaremos sumisión-.

7.2) Hipersistema Tributario

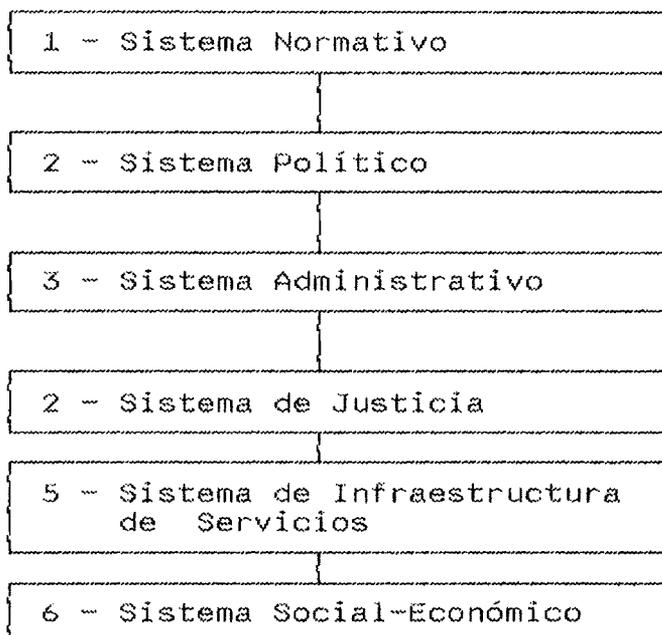
Definición :

Es el conjunto de sistemas relacionados que tienen efecto en la creación, administración, recaudación, fiscalización y demás funciones necesarias a la tributación.

El hipersistema tributario es un concepto que define al contexto de la tributación, compuesto por otros sistemas que

están relacionados.

Los componentes que integran el Hipersistema Tributario, en adelante H.T, son:



Se trata de concebir un sistema global, una forma de organización del conocimiento que integre los elementos que hacen a la tributación, como un conjunto totalizador, incorporando variables exógenas al contexto clásico del sistema tributario.

Todos sus elementos deberán tener algún grado de incidencia sobre la tributación. Es como si se hiciera un teñido de "color tributación" de todos los elementos de cada uno de los sistemas que integran el ambiente total de la tributación y se definiera al hipersistema como los componentes de ese "color". Es un recorte de la realidad total.

Hay una red de comunicación desde y hacia cada uno de los sistemas. Los elementos de un conjunto, dependen de la información de otro sector del mismo o de los otros sistemas.

Haremos una descripción de los referidos sistemas-elementos.

7.2.1) El Sistema Normativo

El sistema tributario normativo es el conjunto de las disposiciones que se relacionan directamente con la tributación, tales como las leyes tributarias, decretos reglamentarios, resoluciones, circulares y resoluciones del poder administrador.

El criterio de inclusión de un elemento normativo, como integrante del conjunto de elementos del sistema, es que **la norma cause efectos normativos tributarios directos.**

Todas las leyes y normativas descendientes y concomitantes que crean cargas y obligaciones de carácter tributario pertenecerán al sistema. También deben incluirse otras normas que en principio parecerían ser ajenas a la tributación. Un caso típico: la prohibición del endoso de cheques a terceros, que tiene efectos en el impuesto sobre los débitos bancarios.

7.2.2) Sistema Político

Es el conjunto de ideas y acciones institucionales políticas que fijan los objetivos y fines socioeconómicos.

Dentro de este sistema está el **subsistema de la política fiscal**, que se refiere a los ingresos y gastos, de los cuales, uno de los determinantes es la **política tributaria**.

Sistema político



La política tributaria desciende del tronco de la política nacional.

El Dr REIG define la política fiscal, como *"...el conjunto de medidas para el ejercicio del poder del Estado en el logro de los objetivos económicos mediante el uso adecuado de la tributación, en sus funciones de maximización del bienestar general de la población."* (37, 25)

La definición de los objetivos de la política fiscal debe necesariamente coordinarse con los de la económica.

Podría decirse que el sistema político nacional, es el espíritu del hipersistema tributario.

Percibimos que en la actualidad hay un fuerte desplazamiento

de los objetivos políticos por las metas económicas, orientadas a satisfacer las necesidades críticas de recursos.

Cuando las metas preceden a los objetivos, los principios armonizadores generalmente quedan postrados en el camino de la implementación de las acciones instrumentales.

7.2.3) Sistema Administrativo

Es el conjunto de organismos e instituciones que administran las funciones del Estado. Uno de sus subsistemas es el de la administración tributaria. Otros subsistemas o elementos, según la jerarquía estructural, son el Tribunal de Cuentas y otros entes centralizados y descentralizados del Estado.

Cada administración tiene un régimen propio de regulación de sus acciones y no actúa en coordinación con los demás organismos. Deben considerarse en forma de cuerpo cada una de estas organizaciones.

7.2.4) Sistema Judicial

Es el conjunto de instituciones judiciales de las tres instancias, e incluye los tribunales administrativos, tales como el Tribunal Fiscal de la Nación, el local para la Capital Federal y los de las Provincias.

La justicia en materia tributaria tiene áreas específicas, tales como el Tribunal Fiscal. Más allá, el fuero correspondiente a esta materia será el civil y comercial, el contencioso administrativo y el penal económico.

7.2.5) Sistema de Infraestructura de Servicios

Es el conjunto de los servicios auxiliares externos a los sistemas anteriormente descritos, pero que cumplen funciones operativas requeridas en la administración tributaria. Entre éstos pueden distinguirse los servicios de computación, de auditoría externa, de correo, de telecomunicaciones, de policía y de educación.

Es uno de los sistemas relevantes, porque sus elementos podrían constituir serias restricciones al correcto funcionamiento del hipersistema.

Sistema Social-Económico

Es el conjunto de los operadores del sistema-económico y comprende las empresas, funcionarios, trabajadores y familias, con sus valores, conductas y recursos materiales.

Es la base pasiva, en el sentido de que no decide sobre el diseño del sistema sino que su influencia sobre el hipersistema, es a través de la acción, colaborando o compitiendo contra él.

La interdependencia está dada, porque la funcionalidad de cualquiera de estos elementos requiere de "insumos funcionales" de otros elementos.

El pago de tributos involucra a los bancos receptores, el transporte de los valores a las cámaras compensadoras, el departamento de sistemas de la Cámara compensadora, el de la DGI, y así sucesivamente. También juegan su papel las imprentas de los formularios, el Boletín Oficial que debe publicar la norma antes de que entre en vigencia. El correo debe distribuir las boletas

de pago a los contribuyentes, etc. Se teje así toda una trama de relaciones que pueden demorar o bloquear la acción.

7.3) Objetivos, estrategias y acciones

7.3.1) Objetivos.

En cada uno de los sistemas, se fijan objetivos a ser alcanzados. Son los fines para los cuales existen. Los objetivos del hipersistema quedan encuadrados por los principios de la tributación. El objetivo en el hipersistema, respecto de la "variable" evasión fiscal, es su minimización.

Los objetivos pueden tener una expresión cuantitativa, cuando su satisfacción pueda expresarse con un resultado mensurable, por ejemplo: fijar una meta de recaudación para un determinado período de tiempo.

Su expresión será tan sólo cualitativa cuando los resultados no puedan medirse en términos numéricos, sino que se expresan como grados adjetivos de satisfacción, tales como "satisfizo", "no satisfizo", "mucho", "poco", etc.

Por ejemplo, se dice del sistema normativo que es muy complicado, que la justicia es "lenta", que el sistema tributario es "muy injusto", etc.

Para lograr los objetivos se planifican estrategias que conducen a acciones concretas, inmediatas y mediatas.

En el capítulo siguiente, haremos una relación de los conflictos entre estrategias, acciones y principios de la tributación.

Esta relación incumbe a la evasión fiscal porque **todo desvío**

del hipersistema respecto de los principios de la tributación son, directa o indirectamente, generadores de evasión. Ello es así porque, los principios responden a la experiencia histórica de los que es bueno en la técnica, la moral y la ética de la tributación tanto para el fisco como para los contribuyentes.

7.3.2) Estrategias y acciones

Las estrategias son los **conjuntos de acciones** necesarias para conseguir cada objetivo.

Las acciones son las operaciones -definidas con el mayor grado de detalle-, instrucciones y procedimientos, para obtener cada uno de los resultados buscados.

Los objetivos de los sistemas pueden requerir estrategias que a su vez conduzcan a acciones no factibles, o en conflicto con otras estrategias que simultáneamente deben seguirse en otros o en el mismo sistema.

Por ejemplo:

a) La estrategia de implantar un impuesto a la renta potencial de la tierra (elemento del Sistema Normativo) encuentra una restricción instrumental, de no existir un relevamiento catastral apropiado para ello.

b) Fijar un objetivo de recaudar, por ejemplo, el 23% del PBI, p. ej. pone en juego una serie de estrategias que entran en conflicto con otros objetivos, tales como tener que sancionar impuestos indirectos y de emergencia que deben ser de fácil e

inmediata recaudación.

Esa última estrategia estaría en conflicto con el objetivo de eficiencia del Sistema Normativo, en cuanto a que deben ser aceptada por la sociedad y ser coherente con los principios del Derecho Tributario.

Los sistemas que componen el hipersistema están ordenados a la acción tributaria, en el amplio contexto en el que se desarrolla esa acción. Tienen condicionamientos y restricciones funcionales, propios de la esencia de sus elementos, que no pueden ser modificados por la mera determinación normativa.

Veamos un ejemplo :

El sistema tributario normativo es modificado, y se establece la obligación de que las facturas y registraciones contables respondan a un formato estandar. Se da un plazo de 60 días a los contribuyentes para adaptar sus sistemas y sustituir sus libros y formularios de facturación, notas de crédito, de débito, etc.

El hipersistema podrá responder a los plazos concedidos ? He aquí una posible restricción técnica.

Se visualiza la posibilidad de un contribuyente de cumplir con las normas del sistema tributario normativo, como dependiendo de otros elementos independientes de su propio control: las imprentas.

Los elementos de los sistemas integrados en un hipersistema, pueden ser comparados y buscarse la relación de conflicto o complementariedad entre los objetivos de cada uno de ellos.

Lo primero en el pensamiento estratégico, es el claro enten-

dimiento del carácter particular de cada elemento en la coyuntura dada y luego hacer el más completo uso del poder para reestructurar cada elemento en una coyuntura dada.

"Los parlamentos" -dice el DR. REIG- "no tienen una acabada posibilidad de conocimiento de los problemas tributarios...y los representantes que los integran generalmente trabajan de oídas...Hay frecuentemente actuación como grupo de representantes y no actuación individual y la posibilidad de análisis se cierra para algunos parlamentarios, sin entrar a considerar los casos de mutuas concesiones entre grupos..." (38,426)

La consecuencia de ello es que, si bien ninguna nación escapa a esa condición, es menor la probabilidad de asistematicidad en países donde las reformas se estudian con anticipación y por especialistas. Estas se someten a serios debates donde se asimila el sentimiento de la sociedad destinataria de la reforma, a la vez que se permite la adaptación y previsión de los cambios que traerá aparejada la reforma.

Por ejemplo, España anunció el 4 de junio de 1991, que a partir del 1° de enero de 1993 !!, la tasa del IVA subirá del 12 al 15 % ¹.

No puede desconocerse el alegato de EINAUDI quien defiende su posición..."Las sociedades no han ido todavía a la deriva, porque los legisladores y administradores de la hacienda pública han sido realmente más sabios que los justicieros doctrinarios. Han rendido tributo de palabra a los principios supremos de la justicia ...plegarias rituales ante el altar de la igualdad de

1. Diario "La Vanguardia" de Barcelona, 4/6/91.

sacrificio, de la proporcionalidad constante o creciente con respecto a la renta del capital, y luego han obrado como han podido, como dictaba el instinto de necesidad de gobernar, de hacer frente a gastos..." (15, 287).

Frente a las dos polaridades: el **respeto por los principios de la tributación** para motivar al cumplimiento y satisfacer los **anhelos del ciudadano**, y la **pragmática del gobernante**, creemos que existe la posibilidad de una apelación al sentido estratégico, que ordene las acciones reformadoras para optimizar el rendimiento de cada elemento del hipersistema con el mínimo de sacrificio.

7.4) El corolario de la estabilización

En general, los sistemas naturales tienen regulaciones también naturales, que determinan el sentido y oportunidad de sus transformaciones. Artificialmente son alterados mediante intervenciones para modificar los ciclos naturales, por interés de suavizar los efectos climáticos, o para satisfacer otros objetivos de crecimiento, de desarrollo, u otros.

Los sistemas artificiales, en cambio, al ser diseñados por el hombre, en general prevén cuales son y cómo funcionan todos sus reguladores.

Parten de un estado de reposo y mediante una acción de alguno de sus elementos pasa a un nuevo estado. Hubo allí una **transformación**.

En los sistemas sociales el estado de reposo no puede verificarse, salvo mediante una abstracción metodológica.

La mayor o menor estabilidad de sus variables marcará el mayor o menor grado de control que podría imprimirse a una transformación, orientada al logro de un nuevo estado determinado.

Por ejemplo, la transformación de un sistema impositivo donde se recauda 23 % del PBI, a otro de mayor recaudación implica modificación de ciertas variables tales como la suba de tasas impositivas, la creación de nuevos impuestos, la reformulación de las técnicas de control de la evasión, la reestructuración de los organismos que aplican los castigos, que administran la justicia y los tributos, la policía y otros.

En este tipo de sistema es imposible aislar y controlar simultáneamente todas las variables, razón por la cual asume las características de un **sistema abierto**.

En los sistemas abiertos no puede predecirse la totalidad de la expansión del efecto de imprimir un cambio en un elemento de otro sistema relacionado. Luego, son de esperar transformaciones no previstas en los planes previos, que deberán ser analizadas para corregir o suavizar sus efectos.

El corolario de la estabilización está relacionado con la condición "coeteris paribus" del método científico de investigación. Esta condición de que las demás variables permanezcan constantes, permite analizar el comportamiento de la que si se mueve o se intenta modificar en un momento dado. Se logra cuando los elementos que lo definen o caracterizan ya no cambian o cuando cambian de manera uniforme.

Los sistemas sumamente grandes y complejos, generalmente son abiertos. Ello implica que en su funcionamiento siempre habrá transformaciones impredecibles.

Para transformar un sistema controladamente, no es un requi-

sito necesario la estabilidad del mismo, pero sí la uniformidad.

La uniformidad es una característica propia de los sistemas cibernéticos. En los procesos sociales no puede hablarse de uniformidad, salvo en términos de tendencia.

Por ejemplo, en el sistema de la matemática, una transformación de una ecuación tal como $x + b = y$, siempre asegura la uniformidad del cambio. Según los valores de x y b , resultará y .

En nuestro país son frecuente los cambios de rumbo. El permanente movimiento de las normas impositivas y las de procedimiento, no permiten extraer conclusiones sobre la eficacia de las reformas, ya que en general no se podrá conocer cual de las modificaciones causa los resultados de las transformaciones.

Sí podría lograrse la estabilidad interna de cada uno de los sistemas involucrados en el hiperistema, en especial de todos los que dependen de funciones normativas (por naturaleza) y aquellos que pueden gobernarse mediante un manejo controlado de los elementos.

La estabilidad del sistema normativo depende exclusivamente de la decisión del Estado de replantear la actual generación permanente de normas para restringir la variedad y permitir así el control de los efectos de las normas.

En una analogía licenciosa, puede compararse esto con un enfermo a quien permanentemente se le administraran remedios sin medir los efectos de cada uno de ellos. Creemos que llegaría a intoxicarse.

Pueden programarse cambios dentro del sistema administrativo

en forma aislada. Luego de implementados, por retroalimentación podrán corregirse los desvíos respecto del plan, o replantearse los objetivos.

Lo que no es coherente es la planificación de cambios en un sistema mediante estrategias cuyas acciones requieren cambios en otros sistemas, sin planificar también estos últimos.

A modo de ejemplo:

No se puede planificar un cambio de sistema para devolver créditos de impuesto para los exportadores o de los saldos de libre disponibilidad, sin planificar la modificación en la capacidad y cantidad de los funcionarios y empleados que deberán efectuar los controles que suponen los cambios propuestos.

No se puede planificar un cambio en la implementación del sistema de castigos a los evasores, mediante penas corporales y clausuras de establecimientos, sin modificar la estructura de la justicia, las cárceles que alojarán a los castigados, y sin capacitar y entrenar especialmente a los funcionarios tanto administrativos como jueces.

Para Ashby (58, 335) cuando el sistema es muy grande y el organismo regulador enfrenta, con limitados recursos, un medio ambiente muy grande y complejo, hay varios modos posibles de regular el sistema.

..." Algunas veces se posibilita la regulación mediante una nueva definición de lo que se considera aceptable, es decir, por una **disminución de las normas...**".

Esta solución respecto del hipersistema se reflejaría en una disminución de las regulaciones normativas. Cuánto mayor libertad

de acción exista menor será la necesidad de control. Quizá podría practicarse en algún grado ésta posibilidad eliminando o disminuyendo la cantidad de normas **no esenciales**, tales como las formas de facturar, de llevar los libros, etc.

La segunda posibilidad es la de aumentar el alcance y el poder del **REGULADOR**, hasta que su capacidad sea adecuada.

Ello implicaría crear un organismo regulador más fuerte, con mayor poder "real " de control.

La lucha contra la evasión, supone un plan operativo de acción a corto plazo y una estrategia a largo plazo.

El plan operativo de corto plazo supone acciones inmediatas, en las estructuras de cada elemento, anteriores a un cambio de estructura que abarque a todos los elementos necesarios para la implementación del plan. No debe caerse en el error de sustituir una estructura global sin antes haber adaptado sus partes para que respondan a las necesidades de la nueva estructura.

El cambio de la acción, sin adaptación de las estructuras de los sistemas que deben operar, **conduce al descontrol**.

Algo semejante sucedió con los regímenes de promoción industrial, que suponían un control de la marcha de las inversiones y desgravaciones, pero que comenzó a tener vigencia para los beneficiarios sin que tuviera vigencia una auditoría y seguimiento real para la autoridad de control, ya que no se la dotó de los medios técnicos para ejercer el control.

Lo sucedido en general, en relación con la implementación de cambios y reformas administrativas y tributarias, es que no se planifican para el hipersistema tributario sino para algunos de

sus elementos aislados.

No se tienen en cuenta las restricciones técnicas que se constituyen en bloqueos fundamentales para la acción y seguimiento de las transformaciones.

7.5) Las estadísticas y la información

Uno de los "nervios" troncales del hipersistema es el manejo de la información.

Cuando se planifica un cambio es porque se ha detectado un estado no deseado del sistema y se pretende evolucionar hacia otro estado distinto.

La posibilidad del control de la marcha del proceso de transformación, tiene una restricción en la disponibilidad de **información útil**. Decimos "útil" porque a veces se dispone de elevado número de datos, pero sin la posibilidad de clasificarlos u obtener de ellos parámetros que sirvan de referencia.

Toda reforma, plan o reestructuración se realiza ante la detección del mal funcionamiento de un sistema, que frecuentemente se conoce por **alarmas** ante situaciones límite, que podrían evitarse con buena información, apropiada y oportuna.

La disponibilidad de información es un tema relacionado con la estructura de servicios y las respectivas funciones de cada organismo dentro de cada sistema, referidos al manejo de la misma.

La solución que debe estudiarse se refiere a **constreñir** en cada sector las decisiones sobre manejo de información, pero bajo una norma de estandarización de técnica y lógica que permita la

interacción de los sistemas y sectores productores y usuarios de la información.

Algunos organismos que funcionan como registros (del automotor, de yates y aeronaves, de la propiedad, de armas) han implementado sistemas de computación. Pero ninguno de ellos coordinó sus especificaciones técnicas con la finalidad de poder realizar intercambios de información con otras reparticiones. La DGI desaprovecha los controles cruzados.

Las herramientas técnicas disponibles aseguran la posibilidad de solucionar los problemas al respecto.

En nuestros días, *hic et nunc*, es más un problema de coordinación y planificación de las estrategias de solución, que de falta de recursos económicos o financieros. Bastaría con reasignarlos en la forma más productiva.

7.6) La solución por la coherencia

La coherencia de un proceso es una consecuencia de la racionalidad, cuando las operaciones se realizan conforme con las instrucciones.

A veces se confunde la coherencia con el buen resultado. Este puede obtenerse por el azar o por un buen proceso.

Supongamos que los políticos consideran que se recauda 10 % del PBI y habría que recaudar 20 %. Diseñan una reforma fiscal y luego de un ciclo de la misma hallan que se cumplió el objetivo.

Podría ocurrir cualquiera de estas tres posibilidades (simplificamos para ser gráficos):

- a) Un error en el cálculo de la recaudación, al diagnosticar el estado inicial, y la reforma, a pesar de no ser exitosa, igual produzca el resultado esperado.
- b) Una perturbación positiva adicional, a la reforma que motiva el cambio, producto del azar que conduce al resultado esperado.
- c) La transformación es un éxito, atribuible exclusivamente a la reforma.

En los tres ejemplos habrían buenos resultados. Sin embargo en los casos a y b el éxito dependería del azar o de un error de diagnóstico.

Se pueden observar ejemplos de estas situaciones cuando se realizan modificaciones de distintos elementos en forma sinérgica. Por ejemplo, la sanción de la ley penal tributaria, casi simultáneamente con el sistema de LOTER-IVA (control por sorteos), con un aumento coyuntural de la actividad económica y simultáneamente la implementación de un régimen de retenciones mucho más generalizado, provocaron un aumento de la recaudación. Será difícil saber a qué atribuir el aumento.

7.7) Sumisión de un sistema

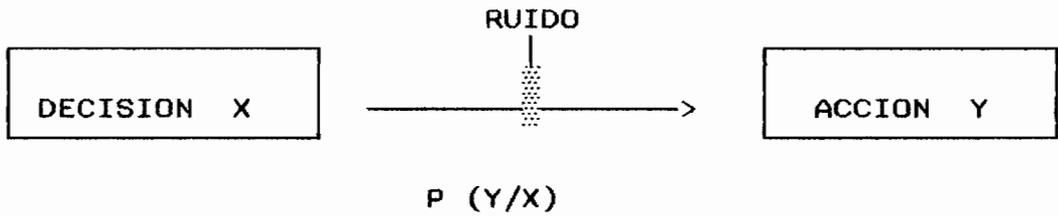
Cuando las transformaciones del sistema son coherentes, si el sistema es sumiso, se logrará el estado buscado para un momento dado, tomando las decisiones apropiadas al respecto.

PAVESI (11,27) describe la sumisión :

"Un sistema Tributario participa de todos los problemas característicos de todo sistema . En todo sistema los subsistemas de información y control constituyen el llamado sistema de sumisión. La sumisión es perfecta cuando, tomada una decisión en el centro decisorio central, esa decisión se

va implementando a través de los distintos elementos del sistema hasta llegar a una acción idéntica a la requerida por la decisión."(sic)

SISTEMA S



$P (Y/X)$ = Cuál es la probabilidad de que se produzca la acción Y si se toma la decisión X, en el sistema S? ¹

Cuando $P = 1$ -----> sumisión total.

El valor P surge por comparación entre la acción prevista por la decisión X y la acción que ocurrió en el sistema.

La diferencia $(1 - P)$ es la cantidad de ruido del sistema.

Si se ordena a un inspector determinar la deuda de un contribuyente, lo inspecciona y aplica todas las normas de control y verificación, hallando la deuda, la sumisión es total.

Si el inspector hace un arreglo personal con el sujeto, la sumisión es nula.

La falta de sumisión puede tener diversos orígenes. La deso-

1. Si se hubiera realizado una medición de frecuencia, en una operación concreta, p. ej. cantidad de formularios presentados clasificados con el sello puesto y la firma del empleado, -donde la instrucción sería poner el sello y firmar-, habría una probabilidad objetiva. Si se trata de la expectativa del jefe de sistemas de que esa instrucción se cumpla, sería una probabilidad subjetiva.

bediencia del operador es una de ellas. Otras muy importantes son los errores de comunicación de las instrucciones, o los tiempos que hacen perder la oportunidad.

La falta de motivación sería causa de desobediencia de la orden y es parte del ruido también.

La sumisión no implica corrección en las decisiones, sino coherencia en los operadores.

En las organizaciones administrativas tales como la DGI, el riesgo de un nivel de ruido alto será mayor, cuanto más variedad tenga de elementos e instrucciones. También crecerá en relación inversamente proporcional con el tiempo y recursos que se destinen a la implementación de los planes de organización.

Para controlar la organización, lo mejor es dividirla en unidades controlables y asignar a un controlador la detección de producción de los desvíos.

Uno de los factores que constituye el fracaso de las medidas tendentes a estabilizar los sistemas del Hipersistema tributario, es la falta de control de las reformas.

Se proponen y aprueban los planes de acción, sin prever el seguimiento y las posibilidades de medir la performance del cambio.

7.8) Conclusiones del capítulo 7

La noción común de sistema tributario considera los aspectos normativos y de política fiscal, los principios económico - políticos, las aspiraciones y necesidades del medio económico social, y la efectiva administración.

La construcción epistemológica de una herramienta de análisis que considere un contexto tributario amplio, donde la regla de pertenencia al sistema sea la propiedad de que cualquier elemento esté relacionado con la tributación, permite tener una visión completa de los factores que inciden en el contexto tributario.

En el hipersistema hay una red de interdependencias de sistemas y subsistemas que deben respetarse para ejercer control sobre ellos. No pueden preverse transformaciones aisladas, sino que se debe contemplar la totalidad del alcance de cada instrucción, acción y estrategia planeada.

Los objetivos que definen la política y las aspiraciones sociales requieren de estrategias que a veces conducen a acciones opuestas. Cuando ello se produce, debe retrocederse y replantearse las estrategias o reformular los objetivos.

El control del hipersistema depende de la información y posibilidad de **medir los efectos** frente a las acciones transformadoras y la planificación de cambios. Mientras no esté asegurado el control, **el resultado de la estrategia de cambio es azarosa**. Tampoco se podrá realimentar la transformación para correcciones de desvíos.

Las propuestas sobre utilización del sistema tributario

normativo para el desarrollo económico o para otros fines de política tributaria serán inocuas o perturbatorias en forma descontrolada, hasta tanto no se logre la sumisión de los componentes del hipersistema tributario.

Generalmente se legisla, reglamenta y planifica para sectores parciales, sin tener en cuenta la expansión de los efectos de estas acciones sobre el resto del hipersistema. Parte de la solución pasa **por constreñir las acciones en cada sector, respetando las restricciones técnicas.**

Destacamos la conclusión del DR. REIG, de que "... El proceso de elaboración de la ley tributaria ante la numerosa y heterogénea composición de los parlamentos modernos exige, para que ella represente el sentir del pueblo una **mayor organización para el estudio y sanción**". [De las leyes, la negrita es nuestra]. (38,429)

Recomienda formar "cuerpos estables de estudio altamente calificado al margen de los funcionarios regulares de la administración tributaria... También en la esfera legislativa, las decisiones de quienes resuelven sobre la ley tributaria debe estar apoyada en el estudio de comisiones de expertos altamente especializados."

CAPITULO 8

8.1) Fines de la tributación. Restricciones y contradicciones

La ciencia financiera aplicada al estudio de los elementos componentes de la tributación ha determinado ciertos principios como marco de referencia ética y técnica para las normas tributarias, que garantizarían su armonía y sistematicidad .

Describiremos los principios referidos y las relaciones de medios a fines que se verifican en su conjunto.

Las acciones generan contradicciones en el hipersistema tributario, por estar en conflicto con otros objetivos distintos de aquellos para los cuales fueron previstas.

Para NEUMARK (39), el fin primario de la tributación es la *suficiencia de recursos*, y concede también primacía a los principios político-financieros.

Para FUENTES QUINTANA (40, XIV), en cambio, "...una escrupulosa justicia tributaria tiene primacía sobre cualquier otro objetivo que pueda oponérsele".

La primacía de un fin sobre otro depende de las circunstancias del momento histórico de cada país.

Lo que no es admisible para un sistema tributario devenga en opresivo e ilegal por no respetar ciertos principios.

Puede verse con claridad, que **algunos denominados principios son restricciones**, que deberían ser irrelevantes.

Trabajaremos sobre el cuadro 1 del prólogo de FUENTES QUINTANA (40, XV) al libro de NEUMARK, en el cual se clasifican los fines, principios, sus formulaciones como objetivos y los requisitos y exigencias impositivas para cumplirlos (estrategias y acciones).

La JUSTICIA en la tributación **no sería entonces un objetivo sino una restricción** que debe respetar el ordenamiento tributario. La definición de los que es justo y lo que no, depende de los criterios imperantes. Siempre debe apreciarse la justicia de los fines de la tributación como inscriptos en un contexto y para un periodo impregnado de circunstancias que lo condicionan.

Lo que debe quedar garantizado en el hipersistema es que los desbordes e injusticias puedan ser subsanados oportunamente. Ello dependerá de la normativa vigente y de la capacidad instrumental del sistema judicial para responder a las exigencias de las nuevas figuras impositivas y penales. En alguna medida la justicia depende de factores técnico instrumentales. El legislador no siempre ha tomado en cuenta como restricción el estado y capacidad instrumental de los juzgados a la hora de sancionar un régimen de castigo que mal instrumentado puede transformarse en arbitrario y opresivo.

Algunos principios político-económicos también serían restricciones tales como EVITAR EL DIRIGISMO FISCAL y NO DISTORSIONAR LA COMPETENCIA DEL MERCADO, salvo decisión política que lo decida para obtener algún resultado.

La el principio de redistribución, podría considerarse como *objetivo* cuando se propone alguna intervención voluntaria en el sistema de asignación de ingresos o como restricción cuando se

busca no interferir en el la armonía y respeto de la neutralidad -lo cual es difícil en la actualidad por los roles que debe asumir el Estado-.

Otros FINES enunciados como OBJETIVOS, en los *principios* tales como el de evitar el DIRIGISMO, el de FOMENTAR EL DESARROLLO ECONOMICO, y FAVORECER LAS DISTORSIONES DE COMPETENCIA, seguirán siendo objetivos, frente a una determinada política fiscal o económica tales como la de redistribución geográfica de las empresas.

Como restricciones agudas consideraremos también a los principios agrupados como *técnico-tributarios*.

Un sistema tributario que no sea técnicamente correcto no puede ser nunca considerado un objetivo, porque sería una contradicción lógica.¹

La búsqueda de la máxima coherencia posible para el sistema tributario debe ser uno de los OBJETIVOS primarios, paralelamente al de SUFICIENCIA y a los de JUSTICIA.

1. Ello no quiere significar que no pueda existir un sistema tributario incoherente. De hecho, todos lo son en algún grado. Lo que es inadmisibile, es su permanencia más allá de todas las restructuraciones y reformas realizadas, en las que no se presta suficiente atención a la solución de la incoherencia.

FINES Y PRINCIPIOS TRIBUTARIOS.

FINES	FORMULACION	
JUSTICIA	<u>Político sociales</u>	
	-1 Generalidad	Gravar a todos con capacidad de pago
	-2 Igualdad	Mismo trato a iguales, distinto a desiguales.
	-3 Proporcionalidad o de la capacidad contributiva	Igualdad de carga para todos, según su capacidad de pago
	-4 Redistribución	atenuar la desigualdad económica mediante la redistribución de la riqueza.
EFICACIA DE LA ASIGNACION DE RECURSOS ESTABILIDAD ECONOMICA DESARROLLO ECONOMICO	<u>Político económicos</u>	
	-5 Evitar el dirigismo fiscal	Que la imposición no favorezca ni perturbe determinados sectores de la economía.
	-6 Mínimo intervencionismo tributario en la esfera privada y en la libre disponibilidad económica	El impuesto debe mantener la mínima intervención en la esfera privada, y no perjudicar el libre ejercicio de la actividad económica.
	-7 Evitar distorsiones y favorecer la competencia.	Evitar cualquier consecuencia involuntaria que perjudique la competencia.
	<u>Político presupuestarios</u>	
	-8 SUFICIENCIA	Ingresos suficientes para la cobertura de los gastos en forma permanente.
	-9 Capacidad de adaptación	En caso necesario en el corto plazo nuevos gastos permanentes o transitorios.
	-10 Flexibilidad activa	La política tributaria puede manejar la coyuntura variando la estructura o los procedimientos tributarios.
	-11 Flexibilidad pasiva	El sistema tributario debe estructurarse para amortiguar las fluctuaciones económicas.
	-12 Favorecer el desarrollo	El sistema debe orientarse a favorecer y no obstaculizar el desarrollo.
EFICACIA OPERATIVA O TECNICA	<u>Técnico tributarios</u>	
	-13 Congruencia y sistematización	El sistema debe tender a satisfacer todas finalidades y no ofrecer huecos.
	-14 Transparencia	Las normas deben ser inteligibles, claras, precisas, en el establecimiento de deberes y derechos de fisco y contribuyentes
	-15 Factibilidad	Las normas deben ser practicables por el fisco y los contribuyentes.
	-16 Continuidad	Las normas deben gozar de vigencia continuada y sus modificaciones deben realizarse en el marco de reformas sistemáticas y generales.

-17 Economicidad	Deben ocasionar los menores costos de recaudación y de administración y fiscalización a los contribuyentes y al fisco
-18 Comodidad	El contribuyente debe disfrutar de todas las facilidades para el cumplimiento, tales como vencimientos en épocas propicias, asesoramiento, disponibilidad de formularios, atención ,etc.

Las estrategias para satisfacer estos fines, conducen a acciones determinadas. Es frecuente que estas en la práctica las acciones últimas produzcan contradicciones con los objetivos que se pretende satisfacer.

Enumeraremos a modo de ejemplo algunas estrategias y los cursos de acción para estos objetivos. Trataremos de detectar algunos conflictos al nivel de las primeras, respecto de los objetivos.

Los fines de JUSTICIA requieren también que se limiten al máximo las oportunidades de EVASION. Para ello -entre otras cosas- debe incrementarse el costo de fiscalización o dar preferencia a los tributos de fácil verificación y difíciles de evadir, tales como los impuestos a los consumos. Hay conflicto entre esta estrategia y los principios de PROPORCIONALIDAD, porque no se respeta la capacidad contributiva, y DE MINIMIZAR LA INTERVENCION EN LA ESFERA PRIVADA, porque se interviene en la formación de precios afectándose los artículos gravados -entre otras razones-.

El principio de SUFICIENCIA requiere que la recaudación alcance a cubrir el déficit presupuestario. Para ello deberá aumentarse la presión fiscal, y ello contradice los principios de FAVORECER EL DESARROLLO porque se sustraen recursos del capital de trabajo -cuando no del ahorro y la inversión-. Además, si la

insuficiencia se debe al **bajo cumplimiento** también se requerirán tributos de fácil recaudación, contrariando al principio de PROPORCIONALIDAD, porque el máximo incumplimiento relativo se registrará en los impuestos directos.

A su vez, el objetivo de DESARROLLO requiere la utilización de herramientas fiscales, tales como los regímenes promocionales y las exenciones. Si en el sistema, los impuestos a los consumos tales como el IVA, son importantes, y se otorga beneficios sobre ellos según regiones, zonas o ramas económicas, hay conflicto con los principios de SUFICIENCIA, -cuando conviven con déficit presupuestarios importantes-, de TRASPARENCIA, por lo complejo de la legislación y proliferación de decretos que quedan fuera de toda posible estabilidad normativa. Nuevamente se afecta al de no intervención. Es cierto que la tributación es un instrumento válido en la política fiscal. La armonía cesa, cuando los instrumentos son utilizados sin la precaución y control que lo delicado del caso impone.

También se contradicen allí a los principios de GENERALIDAD porque se aumentan las posibilidades de fraude y evasión en todos sus aspectos y se ahueca la base de imposición, y el de EVITAR DISTORSIONAR LA COMPETENCIA, porque establece diferencias de oportunidad de beneficios y de evasión y costos impositivos.

Podrán encontrarse muchas otras posibles contradicciones entre cursos de acción, objetivos y principios.

En la década del 80, primó en nuestro país el principio de suficiencia por sobre todos otros.

Simultáneamente, por presión política de grupos interesados

en el desarrollo de ciertas regiones, se logró ampliar el sistema de promoción, lo cual generó bajas en la recaudación por concesión de los beneficios. Ello demuestra incoherencia.

Hemos tratado de demostrar que no se puede considerar un sistema de causalidad lineal entre los distintos cursos de acción y los principios de la tributación.

Es muy compleja la coordinación de los distintos aspectos que hacen al cumplimiento de los objetivos y al respeto de las restricciones.

Generalmente se legisla, reglamenta y planifica para sectores parciales, sin tener en cuenta la expansión de los efectos de estas acciones sobre el resto del sistema tributario.

La solución, como se ha dicho en el capítulo 7, es perseguir la coherencia de cada uno de los grupos humanos, de cada sector, de cada organismo y de cada administración.

8.2) Conclusiones del capítulo 8

Habrà armonía en el hipersistema tributario si se respetan los principios consagrados de la tributación.

Las funciones desarrolladas por el Estado en la actualidad, imponen la necesidad de pragmatismo.

La necesidad de recaudación para satisfacer las necesidades presupuestarias, mediante la utilización de multiplicidad de impuestos y reformas permanentes, no permite la armonización que es un requisito para la motivación del cumplimiento voluntario.

CAPITULO 9

9.1) IMPORTANCIA DE LA MEDIDA DE LA EVASION FISCAL

La importancia de la medida¹ de la evasión fiscal cobra relevancia más allá del límite del interés del recaudador fiscal en su rol de tal, porque es un elemento cuantitativo de suma importancia en cualquier análisis de contenido económico y social.

Las decisiones tributarias se informan de las magnitudes de la recaudación potencial y la efectiva que marcan la orientación para todos los decisores en sus procesos de evaluación, diagnóstico y proposición de proyectos de reforma.

Los decisores tributarios pueden visualizarse como:

- Poder legislativo, que crea y modifica las leyes tributarias,
- Poder Ejecutivo propiamente dicho que crea y modifica los reglamentos e interpretaciones de las normas.
- Poder Judicial, que decide sobre la justicia y contiendas que provoca la aplicación de las leyes y normas reglamentarias inferiores.

En la esfera de cada uno de los tres poderes, se difunde la medida de con distintos fines.

1. En general se denomina a la actividad de cuantificación de la evasión como **estimación**, ya que intervienen elementos de proyección y promediación de valores para algunas variables. En éste trabajo nos referiremos indistintamente a la medición también como estimación, ya que no consideramos significativa la distinción de los términos para nuestros fines.

Los legisladores, en las comisiones especializadas que tienen a su cargo la discusión previa de los proyectos y la aprobación de las versiones de proyectos de ley que serán tratadas en el recinto del Congreso, en ambas cámaras.

Toda decisión sobre política tributaria involucra datos sobre recaudación y consecuentemente su concepto complementario que es la evasión fiscal.

Esta, se relaciona con las magnitudes globales de la actividad económica, representadas por el PBI (producto bruto interno) y por la demanda y oferta globales.

En el próximo capítulo, se desarrolla el tema relativo a las que presentan las cuentas nacionales, como instrumento de medición de la evasión.

Otro hecho de singular relevancia es, que no hay **un valor uniforme para el PBI**, en la utilización que se le dé en comentarios periodísticos, publicaciones y en estudios, propuestas y cálculos oficiales.

Esta disparidad de cifras del PBI señala la relatividad que tiene toda mención de una magnitud, como porcentaje del mismo.

El Diputado Matzkin, en la sesión que trató la reforma tributaria, del 23 de agosto de 1990, refiere que "existen estimaciones de diversa índole vinculadas con el tema de la evasión fiscal, en la Argentina; hay quienes opinan que dicha evasión alcanza aproximadamente al 50 por ciento del total de lo que debería recaudarse ".....

No se menciona a quien pertenecen las opiniones ni la fuente

metodológica que fundamente el 50 % de evasión.

Luego, en otro pasaje de la sesión de ese día, el diputado refiere que el Poder ejecutivo piensa incrementar con la generalización del IVA el 0,6 por ciento del PBI,..." lo que representa alrededor de 500 millones de dólares." Esta definición implica considerar un PBI para el año 1990 de 83 mil millones de dólares.

Schulthess (48, 4.4, nota 1) refiere que Juan Alemann en 1981 opinaba que la evasión fiscal era del 50 %, sin otra indicación al respecto.

El tributarista Marcelo Lascano manifestó ¹que "Es cierto, entre el Banco Central y el Instituto de Estudios Contemporáneos (IDEC) investigaron hace tres años **la economía informal** y estimaron que **el producto bruto interno podría superar los 100 mil millones de dólares**, los que aplicándoles el promedio de la presión tributaria global (20 por ciento), podrían superar una recaudación que virtualmente duplicaría los niveles actuales....."

En ese mismo artículo del matutino Clarín, se refiere que Cossio (director de la DGI), manifestó que " El IVA mantiene entre 40 y 45 por ciento afuera de la cobranza, entre morosos y evasores, siendo el corte entre las ventas y los inventarios..".

El ex secretario de Hacienda, Roberto Alemann, escribió² que

"el subsecretario de Hacienda, Saúl Bouer, reveló en una conferencia sobre presupuesto que estaba trabajan-

1.Clarín, 4 de noviembre de 1990, pg. 20

2.Diario Ambito Financiero, 18 de junio de 1991, pg 18.

do con una cifra de PBI de 132 mil millones de dólares, que le proporcionó el BCRA ¹. Poco antes, Roque Fernández había mencionado una cifra de 120 mil millones de dólares. Estas nuevas cifras, que contrastan con las anteriores de 65 a 75 mil millones de dólares, se dieron a conocer sin la menor explicación, a pesar de que se trata de una virtual duplicación, en un momento en que se habla de disminución del PBI...."2

Para el cálculo del Presupuesto nacional del año 1990, la "estimación del PBI es de 73.000 millones de dólares.. "3

La CEPAL, en un estudio sobre las cuentas nacionales de los países de Latinoamérica⁴, consigna para la Argentina un PBI de 77.758,9 millones de dólares constantes del año 1980. Esta cifra no es comparable con la cifra del PBI utilizada para el proyecto de nuestro presupuesto del año 1990 porque habría que considerar la inflación internacional de los 10 años transcurridos.

En la carta intención enviada al Fondo Monetario Internacional, para la negociación de préstamos internacionales, el Ministerio de Economía ha considerado el PBI de 100 mil millones de dólares .5

1.Banco Central de la República Argentina

2.La negrita es nuestra.

3.¿Página/12, 6 de julio de 1990

4.Boletín económico, setiembre 1991.

5."Ambito Financiero", 1/6/91.

El Dr. Raúl Cuello, como subsecretario de Finanzas Públicas, se refirió a un PBI cercano a los 70.000 millones de U\$S. ¹

El valor del PBI, sirve de referencia para las decisiones sobre política tributaria, cuando se discuten los proyectos de incentivos o reformas impositivas y en general en los análisis o debates sobre temas de economía y finanzas.

La falta de rigor metodológico con que se realiza el proceso de medición y la difusión de las cifras resultantes, tiene grave implicancia en la genética legislativa, ya que se están tomando decisiones, con información cuya confiabilidad no puede evaluarse. **Ello puede tornar una norma, en contraria a los fines que motivaron su sanción .**

Esta posible consecuencia se suma a las dificultades que provoca la evasión en sí misma, al restar fondos al fisco, además de provocar distorsiones en toda la cadena de la imposición.

A pesar de la contundente relevancia del fenómeno, no se ha ordenado aún, el proceso de medición sistemática de las cuentas nacionales, de modo que facilite la tarea y el chequeo de confiabilidad de los números.

El Licenciado Daniel Heller, en una entrevista personal, de la CEPAL argentina, manifestó que ese organismo internacional está colaborando con el BCRA, en un replanteo de la metodología de las estimaciones de la cuentas nacionales.

1. Página/12", 20/8/90

9.1.1 Presión Fiscal y PBI

Si el PBI argentino fuera del doble -una cifra cercana a los 140 mil millones de dólares-, la presión fiscal respecto del PBI, que normalmente se considera de entre 18 y 23 % -según los años-, se vería reducida a la mitad !

En el siguiente cuadro se compara la presión tributaria de distintos países, según los datos del "Government Finance Year-book" del Fondo monetario internacional, preparado por FIEL.¹(52,34).

Se considera la relación entre la recaudación de impuestos genuinos y percibidos por el fisco y el Producto Bruto Interno. Los impuestos considerados son los nacionales, los provinciales e incluyen los aportes de la seguridad social y del comercio internacional.

1.FIEL, Fundación de INvestigaciones Económicas Latinoamericanas

	Porcentajes de PBI	
	1980	1987
?		
Estados Unidos	31,84	33,12
Canadá	28,09	28,62
Japón	25,20	29,07
Países Europeos	37,06	39,91
Países Latinoamericanos	20,11	18,18
Argentina	22,03	19,26
Países Asiáticos Desarrollados	18,25	15,26

Fuente: FIEL (52, 34)

La Argentina muestra una presión tributaria acorde con la del resto de los países latinoamericanos. El informe de FIEL manifiesta que ...en la Argentina en especial, la menor presión tributaria formal, fue compensada a través de un uso generalizado del impuesto inflacionario, que no aparece en las estadísticas tradicionales de recaudación tributaria....(52, 32)

Nos interrogamos acerca de las conclusiones que pueden extraerse, al comparar la presión tributaria de 19,26 % para nuestro país si el PBI es de 73.000 millones de dólares si el PBI podría ser de 140 mil millones de dólares, y la presión tributaria bajara proporcionalmente a 10,04 !

Nos respondemos que hasta tanto se adecúe la medida del PBI con una metodología más actualizada, las relaciones con él, no son válidas ni comparables con otros países.

9.2) Qué es la medida de la evasión

Hemos definido la evasión como "el no pago de impuestos en forma ilícita", (Cap. 1, pg 8).

La medida de la evasión representa, las sumas de dinero que no son ingresadas al Fisco por incumplimiento de las normas que imponen tributos.

Es requisito fundamental de la evasión fiscal, que la falta de percepción tenga su origen en hechos ilícitos- en el sentido de contradicción con la ley-, con o sin culpa y con o sin dolo.

En el proceso de medición es fundamental un correcto reconocimiento sobre los hechos que serán considerados integrantes de la variable sujeta a la misma:

Son casos claros de esa clase:

-la subdeclaración por errores de cálculo, por defecto de valuación, y en general por omisiones generales de la base imponible,

-Las percepciones y retenciones cobradas y no depositadas,

-la omisión de ingreso del impuesto como responsable sustituto de la obligación de sujetos ausentes,

-la base imponible no declarada vinculada con operaciones de la economía no registrada.

Otros casos plantean algún grado de indeterminación para ser elegidos como variables de esa clase.

Cuando un "contribuyente" obtiene la devolución de un impuesto que no ha ingresado previamente, esa suma restará de la cuenta de recaudación percibida de un período dado. Debe considerarse que hubo evasión fiscal allí ?!

9.2.1) Conceptos que no son evasión.

Ese crédito contra el Fisco reclamado por el sujeto "supuesto" contribuyente, es legalmente causado por la existencia de una norma que permite la devolución de un impuesto previamente pagado.

Si el mismo no fue ingresado previamente, el pedido de su devolución ocasionará un daño erosivo al Fisco, que calificamos de "progresivo"¹. Sin embargo, este gasto fiscal se deduce de la recaudación del período correspondiente, cuando la D.G.I presenta las estadísticas sobre la misma.

Otro ejemplo clásico lo constituyen los pedidos de devolución y las cesiones de créditos de IVA, por operaciones de exportación - en nuestro país correspondiente a la norma del artículo 41 de esa la ley del impuesto-, o cualquier otro tipo de manipulación de los créditos de libre disponibilidad, cuando son inexistentes. Permítasenos la liberalidad de la analogía de considerarlos como si se tratara de falsificadores de títulos públicos para obtener dinero del fisco. La medida del daño provocado por ellos debería sumar en las estadísticas de la delincuencia común más que en las estadísticas del fenómeno que nos ocupa.

La medida de la evasión que finalmente se obtenga, incluirá siempre un porcentaje de ese fenómeno que no es evasión, pero que se constituye como integrante de la misma, frente a la imposibilidad de segregar la variable, ajena a la tributación propiamente dicha.

9.2.2) Conceptos que son evasión

1. EN el capítulo 1 se definió el concepto.

La evasión es la diferencia entre el impuesto que debe cobrarse y el efectivamente cobrado.

Como uno de los rasgos distintivos de la evasión es que la falta de pago sea consecuencia de alguna acción u omisión ilegal, deben determinarse todos los impuestos no cobrados por exenciones y liberaciones que sean permitidas por el régimen legal vigente.

El primer conjunto de variables que interesa es la recaudación teórica, que normalmente se identifica con la potencial y es el impuesto que debe cobrarse, la suma de las obligaciones para un sistema tributario dado. Este puede ser nacional, provincial o municipal.

En lo sucesivo nos referiremos al sistema nacional, salvo especificación en contrario¹.

1. En el cap. 12, punto 12.4.2.1 hay un esquema más amplio aplicable a la base imponible del IVA, que es extensible a todos los impuestos.

Cuadro 9.1

	RECAUDACION potencial
menos:	exenciones

	RECAUDACION teórica
menos:	RECAUDACION percibida

	EVASION FISCAL

9.3) Algunos resultados recientes.

En nuestro trabajo (3, cap. VI) hemos comentado las distintas mediciones realizadas en nuestro país y las comparaciones con otras de otros países. Los estudios mencionados en él, muestran tasas de evasión del orden del 86 % para 1959, en el impuesto a las ganancias (OEA/BID/CEPAL), del 46 al 59 % también para ese impuesto en los años 1951 al 60 (Ozlak). Fernando Tow halló 63,7 % para ese impuesto para el año 1970. Estos porcentajes contrastan con los porcentajes que muestran las estimaciones en otros países, de 6 a 9 % para USA, año 1976; 18,90 % Bélgica para 1970, 5 a 15 % Noruega para 1976.

En los comentarios periodísticos y en estudios oficiales, suelen mencionarse cifras del orden del 50 a 80 % de evasión en nuestro país.

Prácticamente todas las estimaciones que están soportadas por una metodología de rigor científico datan de la década del 60 o son anteriores.

Los antecedentes recientes son los trabajos que comentaremos luego de la Lic. DURAN para el IVA y del Dr. SCHULTHESS, para los

impuestos nacionales, en el PROGRAMA DE ESTUDIO SOBRE ASISTENCIA TECNICA PARA LA GESTION DEL SECTOR PUBLICO ARGENTINO (Préstamo BIRF 2712-AR), bajo la coordinación de JUAN CARLOS GOMEZ SABAINI. Estos trabajos no han sido publicados. Nos hemos basado en las versiones preliminares.

9.3.1) Evasión en el IVA

DURAN , realizó una estimación de la función de recaudación del IVA para los años 1975 al 87.

El siguiente cuadro muestra la pérdida de recaudación por evasión y por los regímenes preferenciales de incentivo, en porcentajes del PBI, calculado tomando como base el valor agregado de las Cuentas Nacionales. En el Capítulo 12 se describe la metodología para la estimación que arrojó estos resultados.

AÑO	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987
	PORCENTUALES					SOBRE			P B I				
TRATAMIENTOS PREFERENCIALES	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.3	0.3	0.3	0.5	0.5	0.8	1.2	1.4
EVASION FISCAL	2.0	1.9	1.6	0.8	1.0	0.2	1.3	1.7	2.0	0.6	0.0	0.0	0.0
TOTAL	2.2	2.1	1.8	1.0	1.2	0.5	1.6	2.0	2.5	1.1	0.8	1.2	1.4

FUENTE :DURAN,VIVIAMA (42 Cuadros VI.2.a, VI.2.b y VI.3.c

Considerando que el PBI se estimaba en esos años en un promedio de 70 mil millones de dólares, cada punto del cuadro equivale a 700 millones de dólares.

Lo notable es que para los años 85-86-87, la evasión del IVA es nula.

Finalmente comenta la autora que todos los cálculos se hicieron para la economía registrada, y que, si se incorporara la no registrada, la evasión sería mayor. Por registrada se entien-

den las operaciones que son tomadas por las mediciones oficiales de las cuentas nacionales.

9.3.2) Evasión en todo el sistema nacional

SCHULTHESS (48), realizó una estimación para todo el sistema nacional, incluyendo los regímenes de previsión social.

Los cálculos fueron realizados sobre la **economía total, incluyendo el PBI subterráneo** correspondiente a la economía no registrada.

La recaudación potencial sobre el PBI subterráneo, fue su- puesta por el autor, en la misma proporción que para la economía formal, (con exclusión de los impuestos que resultan de difícil evasión -cigarrillos, bebidas alcohólicas, bebidas gaseosas, cubiertas, etc-). De los aportes de seguridad social considerados para el sector subterráneo, fueron incluidos solamente, los refe- ridos a la actividad privada.

Los resultados se expresan en porcentajes de evasión sobre cada 100 que debían recaudarse (recaudación potencial).

1970: 22.2 % ; 1975: 30.6 % ; 1980: 33.9 % ; 1984: 32.3 %
1971: 23.7 % ; 1976: 26.7 % ; 1981: 38.9 % ; 1985: 35.2 %
1972: 20.9 % ; 1977: 24.7 % ; 1982: 31.7 %
1974: 26.6 % ; 1978: 28.0 % ; 1983: 32.0 %

FUENTE : SCHULTHESS (48, Cuadro IV-A-2)

La bondad de éstas estimaciones depende de la relatividad y confiabilidad de los datos de la economía formal y de las distor- siones que presentan las aproximaciones, supuestos y proyecciones de las series involucradas.

9.4) Conclusiones del capítulo 9

Las estimaciones recientes de la evasión fiscal en Argentina, no muestran niveles de evasión elevados, tales como los que se mencionan en los debates públicos ni en los comentarios de funcionarios, periodistas y de la opinión generalizada.

La única estimación reciente sobre evasión fiscal global muestra niveles del 22 al 35 % sobre el PBI total (incluida la economía no registrada o subterránea)

Esos resultados contrastan con los resultados de las inspecciones que determinaron diferencias sobre lo recaudado de 2,2 % en 1988 y de 2,5 % para 1989 - aunque se trate tan sólo de los impuestos nacionales.

La mención de porcentajes de evasión mayores al 30/35 % para todo el sistema tributario nacional es arbitraria y fuera de rigor metodológico. No ayuda para el refuerzo del cumplimiento voluntario ni a la formación de una opinión positiva sobre la acción fiscalizadora, que disuada al evasor.

CAPITULO 10

10) La información tributaria

10.1) Introducción

El resultado de las estimaciones de la evasión fiscal depende, de los datos y series estadísticas a disposición, tanto para la recaudación ingresada como para la potencial.

Nos referiremos a las condiciones de la información disponible en la DGI, y en particular a la referida al impuesto al valor agregado.

10.2) Información disponible.

En general, la información sobre valores vinculados con la actividad administrativa relacionada con los contribuyentes es susceptible de medición.

El número de contribuyentes inscriptos, la cantidad de declaraciones juradas presentadas, y muchas otras variables que pueden ser objeto de valoración cuantitativa. La simple registración de la recaudación por impuesto, es una medición directa, ya que se sumariza el monto cobrado que es un dato histórico.

Las dos principales vertientes de información, se refieren al impuesto recaudado y a la recaudación en potencia. Las diferencias entre estas dos magnitudes, corresponden a la tercera

brecha de evasión. ¹

El Banco Mundial define en su informe (40, 54), que hay dos brechas fundamentales para medir el desempeño administrativo:

a) la brecha de evasión, como desacuerdo entre el total de los impuestos liquidados por los contribuyentes y los que corresponderían liquidar conforme a las leyes si no se omitiera declarar la base imponible.

b) la brecha de recaudación, como diferencia entre lo recaudado efectivamente y lo liquidado-por los contribuyentes-. Se considera aquí como tipo de brecha la que se produce entre lo que los contribuyentes declaran y lo que pagan. En todo caso, ésta última brecha constituiría un índice de alarma sobre mal desempeño, ya que habiendo declarado el contribuyente su deuda, cobrarle debería ser una simple tarea administrativa recaudadora.

Dice el referido informe (41,54):

" Lamentablemente, en la Argentina no se dispone de datos necesarios para calcular esas relaciones."

La segunda de las brechas sería de fácil cálculo, porque bastaría con implementar un sistema de cuenta corriente del contribuyente para controlarlo². Para su medición bastaría con realizar la carga de las declaraciones juradas de los contribu-

1. La tercera brecha de evasión es la diferencia entre lo recaudado y lo que debería recaudarse si se pagaran los tributos conforme con la legislación vigente. (ver capítulo 1)

2. Para resolver éste problema se propone un sistema de control de la cuenta corriente del contribuyente, en el capítulo 14.

yentes y comparar los resultados con las minutas de recaudación.

10.3) Impuesto determinado por los contribuyentes

Hasta finales del año 1990, la DGI relevaba la información correspondiente al impuesto determinado, el número de presentaciones y demás datos referidos a forma de pago, débito y crédito.

Si bien existía alguna discriminación por sector de actividad (1975 a 1981) y más recientemente entre 1984/85), las cifras no parecen muy confiables para el cálculo de una incidencia tributaria por sector, desde el momento en que sectores exentos aparecen como aportando una porción significativa de la recaudación, según comprobaciones de Durán. (42; 3. 3.03)

Tampoco se disponía—hasta diciembre de 1990— de información relativa a las bases imponibles (ventas, exportaciones, compras de bienes de uso, etc.) clasificadas de manera que se pudiera realizar alguna comparación con los datos macroeconómicos que se utilizan para el cálculo de la recaudación potencial.

10.4) Presentación de declaraciones juradas

Las presentaciones que se han realizado, indican el cumplimiento formal ¹.

Por el impuesto a las ganancias—Número de contribuyentes

Personas Físicas		Sociedades	
<i>Inscriptas</i>	<i>Declaraciones presentadas</i>	<i>Inscriptas</i>	<i>Declaraciones presentadas</i>

1.En el capítulo 12 comentamos en detalle el resultado los controles de consistencia sobre una muestra de declaraciones juradas presentadas.

		%			%	
1975	2.114.950	1.538.701	72,8	269.493	28.849	10,7
1976	2.183.875	957.940	43,8	285.395	49.174	17,2
1977	1.572.707	940.103	59,8	306.568	61.152	19,9
1978	1.615.016	752.260	46,6	227.254	62.404	27,5
1979	1.770.505	799.147	45,1	232.703	67.594	29,0
1980	1.881.592	1.059.199	56,3	245.944	77.692	31,6
1981	1.932.029	898.549	46,5	235.670	77.605	32,9
1982	1.995.242	776.774	38,4	243.779	78.481	32,2
1983	1.420.861	714.143	50,3	250.145	76.617	30,6
1984	1.437.287	616.557	41,8	194.616	66.721	34,3
1985	1.532.441	686.036	44,8	207.886	75.869	36,5
1986	sin datos	836.443	-	219.369	46.498	21,4
1987	sin datos	499.258	-	sin datos	44.660	-

Fuente: Banco Mundial (41, 73)

Resulta interesante que, las personas físicas tengan un porcentaje de cumplimiento mayor que las empresas, ya que prácticamente la mitad de ellas presentan declaraciones juradas, mientras que las empresas lo hacen entre el 10 y el 30 %.

Esa información no difiere mucho de la consignada en "IVA" ¹(43, 224), para el año 1984.

En el Impuesto a las ganancias había 1.380.000 personas físicas inscriptas de las cuales 474.000, el 34,43 % presentaron declaraciones juradas.

Las sociedades de personas inscriptas eran 112.000 y de ellas, solo 20.000, 20 %, presentaron declaraciones. En tanto que de las 105.000 sociedades por acciones inscriptas para ese año, el 33,8 %, o sea 350.000 presentaron su declaración jurada.

Aquí los porcentajes de personas físicas difieren del 41,8 %, presentado por el Banco Mundial.

1. Dirigida y coordinada por Juan P. Castro, con la colaboración de Roberto Sericano, Ricardo Ferraro, Ernesto Celdeiro, y otros.

El bajo cumplimiento señala posiblemente la necesidad de depuración de los padrones, y conduce a la necesidad del sistema de control de la deuda del contribuyente.

10.5) Homogeneidad de la información.

"Asimismo el único dato más aprovechable que es el impuesto determinado, tiene serias falencias" . Una, intrínseca al concepto en sí - que se aleja de un concepto de impuesto efectivo- , otra, originada en la falta de homogeneidad y la última referida a la confiabilidad de los datos primarios:

" La primera proviene de que la magnitud del impuesto determinado sobreestimaría la recaudación, ya que existen contribuyentes que podrían diferirlo"(42,cap 3.A.1,3.03, 3.04, 3.05)

Aquí la autora se refiere a los regímenes de promoción que permiten diferir el pago. Hasta la fecha de este trabajo la DGI no había procesado sistemáticamente los formularios del IVA denominados " 194/A " y los que posteriormente los sustituyeron, donde se incluía el impuesto beneficiado por los regímenes de promoción, clasificado por cada uno de ellos.

"La segunda se origina en que la DGI agrega monedas pertenecientes a períodos heterogéneos. "(42,Cap 3;3.06)

Esta falta de homogeneidad en el poder adquisitivo de la moneda de los períodos que se miden, podría ser un escollo insalvable para la estimación.

El IVA se paga con anticipos mensuales o saldos de períodos fiscales mensuales -ambos conceptos son análogos frente a éste problema-. Luego se produce un corte anual en distintos meses, según la fecha de vencimiento del ejercicio fiscal de los contri-

buyentes que, para las sociedades puede ser cualquiera de los meses del año calendario.

"La DGI solo tiene información muy parcial sobre la materia, ya que por año engloba los cierres en forma asistemática; así, mientras que en un año se conocen los conceptos por cierres enero - mayo , junio, julio/noviembre y diciembre al otro año sólo existe información enero - noviembre y diciembre."(42, cap 3;3.06).

DURAN comenta que para aprovechar esa información complementaria, procedió a distribuir, para cada año, los conceptos por los períodos :

enero a mayo; junio; julio a noviembre; y diciembre

La elección de esos períodos refleja la importancia que meses como junio y diciembre tienen tanto por cantidad de presentaciones como por montos de impuesto determinados. Por otra parte, diciembre es la fecha de cierre de todos los ejercicios de contribuyentes que no llevan balances comerciales - que pueden finalizar en otros meses - , y junto con junio representa la fecha de cierres de balance que más se utiliza tradicionalmente.

"En los años en que estos cortes no fueron relevados se emplearon los coeficientes de distribución del año más próximo"(42, cap 3;3.07).

Aquí se menciona una primera **actividad de inferencia estadística, cuyo margen de error no se puede cuantificar.**

"Para expresar los montos a moneda homogénea se asignó a cada período el precio a que estos estaban expresados. Para los meses de junio y diciembre se utilizaron, respectivamente, los

precios promedio de julio a noviembre y los precios promedio del año; y para los períodos enero a mayo y julio a noviembre se adoptó la hipótesis que la mayoría de las sociedades cerraban ejercicio en mayo y noviembre y los precios elegidos fueron noviembre y mayo (mitad de período)"(42,cap 3;3.07)

La elección de esos períodos, refleja la importancia que meses como junio y diciembre tienen, tanto por cantidad de presentaciones, como por montos de impuesto determinados. Por otra parte, diciembre es la fecha de cierre de los ejercicios de contribuyentes que no llevan balances comerciales, y junto con junio, es la fecha más utilizada.

La necesidad de homogeneizar, obedece a que debe fijarse una base imponible anual, para todas las firmas contribuyentes. Debido a que los cierres de ejercicio, se distribuyen en los distintos meses del año, y que no existe una declaración jurada sobre base calendaria al mes de diciembre para fines fiscales.

Se asume aquí, que el total de las ventas del balance y /o de la declaración jurada de una empresa que cerrara, p. ej. en mayo/86, equivale, en diciembre de 1986, a la suma en valores nominales de las ventas de abril/85 a mayo/86, a su vez consideradas en moneda de noviembre de 1985, y actualizadas desde ésta última fecha, hasta diciembre de 1986.

El error posible como producto de estas promediaciones es incierto.

Veamos un ejemplo de la distorsión posible :
Los índices de precios al por mayor NIVEL GENERAL, base 1981=100, del año 1986 :

En el cuadro que sigue, se desarrolló un ejemplo con ventas

supuestas. Las ventas corresponden a una empresa "A", y se refieren a los meses indicados. Se verán dos casos. El primero asumiendo que el balance cierra en diciembre y el segundo que cierra en enero de 1986. Para ambos casos suponemos que las ventas en valores históricos son las mismas.

En la primera parte del cuadro se copiaron los índices de precios mayoristas nivel general del INDEC, para los años 1985 y 1986. y se determinó el promedio del año calendario de enero a diciembre.

CASO N° 1

La comparación de la actualización de las ventas con índices mensuales respecto del promedio anual, dió una diferencia de :

$$\text{para 1985 : } \frac{25.232,24}{28.271,37} = 0,89 \quad \text{para 1986} \quad \frac{93.062,80}{86.558,72} = 1,075$$

En 1985 se hubiera subestimado en 11 % [(1-0,89) x 100] la base imponible por utilizar promedios, y en 1986 se hubiera sobrestimado en 7,5 % por igual razón.

CASO N ° 2

Para el año 1986, cerrado en enero, las ventas de febrero de 1985 a enero de 1986, que se hubieran declarado en el balance 86, representarían en diciembre, actualizadas con los índices de cada mes de venta hasta diciembre de 1986 : **21.733,21**

La metodología considera los balances cerrados entre enero y mayo como si cerraran todos en mayo. Las ventas están expresadas en moneda de noviembre (1985) y se actualizan desde noviembre (

mitad de período).

Las ventas actualizadas a diciembre de 1986, desde noviembre de 1985 son de **34.649,77**

La distorsión es en éste caso de 59,43 %. Esta distorsión representa la sobrestimación que hubiera habido en la recaudación potencial por efecto de las promediaciones para éste caso hipotético.

PRECIOS AL POR MAYOR INDEC MES	NIVEL GENERAL			
	INDICE	COEFICIENTE	INDICE	COEFICIENTE
	1985		1986	
ENERO	29.541,60	3,83	113.122,40	1,58
FEBRERO	34.811,70	3,25	114.008,90	1,57
MARZO	44.453,60	2,55	115.618,60	1,55
ABRIL	58.460,80	1,94	119.063,10	1,50
MAYO	76.076,00	1,49	122.326,70	1,46
JUNIO	109.134,10	1,04	127.907,30	1,40
JULIO	108.105,70	1,05	134.433,20	1,33
AGOSTO	109.767,70	1,03	147.035,20	1,22
SEPTIEMBRE	110.417,20	1,02	157.004,30	1,14
OCTUBRE	111.235,00	1,02	165.263,50	1,08
NOVIEMBRE	112.061,00	1,01	173.438,50	1,03
DICIEMBRE	113.150,50	1,00	178.661,50	1,00

PROMEDIO AÑO 1985: 84.767,91 PROMEDIO AÑO 1986: 138.990,27
INDICE DE NOVIEMBRE DE 1984: 19.792,30

EMPRESA A CIERRE JUNIO

VENTAS MENSUALES AÑO 1985		VENTAS MENSUALES AÑO 1986	
	\$		\$
ENERO	1.000,00	ENERO	3.830,00
FEBRERO	1.020,00	FEBRERO	3.906,60
MARZO	1.200,00	MARZO	4.596,00
ABRIL	1.540,00	ABRIL	5.898,20
MAYO	1.360,00	MAYO	5.208,80
JUNIO	1.800,00	JUNIO	6.894,00
JULIO	1.700,00	JULIO	6.511,00
AGOSTO	1.900,00	AGOSTO	7.277,00
SEPTIEMBRE	1.600,00	SEPTIEMBRE	6.128,00
OCTUBRE	1.325,00	OCTUBRE	5.074,75
NOVIEMBRE	1.890,00	NOVIEMBRE	7.238,70
DICIEMBRE	2.568,00	DICIEMBRE	9.835,44
TOTAL	18.903,00		72.398,49

CASO 1

BALANCE CERRADO EN DICIEMBRE

VENTAS ACTUALIZADAS CON :

AÑO 1985 MES	INDICES DE PRECIOS \$	AÑO 1986	INDICES DE PRECIOS \$
ENERO	3.830,21	ENERO	6.048,97
FEBRERO	3.315,37	FEBRERO	6.121,97
MARZO	3.054,43	MARZO	7.102,04
ABRIL	2.980,66	ABRIL	8.850,61
MAYO	2.022,78	MAYO	7.607,60
JUNIO	1.866,24	JUNIO	9.629,57
JULIO	1.779,33	JULIO	8.653,11
AGOSTO	1.958,55	AGOSTO	8.842,23
SEPTIEMBRE	1.639,61	SEPTIEMBRE	6.973,30
OCTUBRE	1.347,82	OCTUBRE	5.486,16
NOVIEMBRE	1.908,38	NOVIEMBRE	7.456,69
DICIEMBRE	2.568,00	DICIEMBRE	9.835,44
TOTAL ANUAL	28.271,37	TOTAL ANUAL	86.558,72
	ACTUALIZADAS CON :	INDICES PROMEDIO DEL AÑO	
TOTAL ANUAL	25.232,24	TOTAL ANUAL	93.062,80

CASO 2

BALANCE CERRADO EN ENERO DE 1986

Se considera como hipótesis de trabajo que cerró en MAYO
y se computan los precios de noviembre 85 (mitad de ejercicio).

VENTAS ACTUALIZADAS CON :

AGO 1985 MES	INDICES DE PRECIOS \$
FEBRERO 85	1.020,00
MARZO 85	1.200,00
ABRIL 85	1.540,00
MAYO 85	1.360,00
JUNIO 85	1.800,00
JULIO 85	1.700,00
AGOSTO 85	1.900,00
SEPTIEMBRE 85	1.600,00
OCTUBRE 85	1.325,00
NOVIEMBRE 85	1.890,00
DICIEMBRE 85	2.568,00
ENERO 86	3.830,21
TOTAL ANUAL	21.733,21

PRECIOS DE NOVIEMBRE 1985

TOTAL ANUAL 34.649,77

Para este cálculo se toman las ventas declaradas en el balance de enero de 1986
y se considera que son precios de noviembre. Por ello se actualizan a diciembre.

Si se tomaran para el mismo contribuyente las ventas del periodo en/86 a
dic/86, el resultado sería de =A= 86.558,72

10.6) Recaudación percibida

La DGI hasta 1990, no disponía de centros propios de recaudación. En la agencia de la DGI de los Grandes Contribuyentes nacionales -involucra aproximadamente 1000 - se cobraban los impuestos en el puesto de atención bancaria del Banco de la Ciudad de Buenos Aires. El resto de la recaudación se percibía exclusivamente en los bancos. Luego de una jornada de cobranzas, la Cámara Compensadora (ente que realiza el clearing de los cheques de los bancos del circuito financiero del país) acredita lo recaudado a la DGI dentro de las 48 hs, clasificado por impuesto y por cuenta de afectación.

"Hasta el año 1985 inclusive, la DGI registra como recaudación efectiva percibida el saldo de la cuenta bancaria del IVA. Por otro lado existen disposiciones por las cuales tanto los reembolsos fiscales a la exportación, como los originados en la venta del continente al área Aduanera Especial son descontados - a pesar de que se trata de conceptos totalmente ajenos al IVA; de manera tal que el saldo de la misma está artificialmente disminuido".(42,cap 3;3.09)

En el año 1986, la DGI emitió un informe sobre un relevamiento de empresas beneficiadas por incentivos tributarios.

Se da cuenta en él, de que de 2014 proyectos de empresas promovidas, 567 no estaban asentadas en el padrón. (44, 680).

10.7) Recaudación doméstica y externa.

La información sobre sobre recaudación externa, se origina

en los puestos de atención bancaria de las aduanas. No es posible conocer a que sectores de la economía corresponden los pagos del IVA en la Aduana. En cambio sí es factible conocer mediante los datos provistos por el BCRA, las importaciones y exportaciones, clasificadas con la máxima desagregación a niveles de Nomenclatura aduanera, por aduana, por país de origen o destino y en moneda corriente (histórica) o en dólares estadounidenses.

Para conocer los totales a nivel de cada producto exportado es necesario integrar los totales por producto de cada uno de los puertos de ingreso y egreso de los productos.

Respecto de la información proporcionada por la aduana, la autora formula sus reparos, ya que la recaudación mensual registra "saltos bruscos, en principio, ajenos a la evolución de las importaciones y cuyo origen el organismo recaudador no pudo precisar"(42,cap 3;A,3.10)

Por otra parte los valores informados por las aduanas son el reflejo de los valores declarados por los importadores, o sea que tiene la naturaleza de impuesto liquidado o declarado. No es recaudación potencial porque el valor de ingreso podría ser mayor cuando se subdeclara el precio de origen.

10.8) Discriminación de la recaudación percibida

La información sobre la recaudación percibida, tampoco cuenta con ningún tipo de desagregación ni por sector ni por producto, que faciliten la clasificación de los datos para poder reflejar la incidencia de las diferentes tasas.

Esta información sería posible obtenerla en forma parcial. Los formularios de declaración jurada obligaban a declarar la

actividad gravada a las distintas tasas de IVA.

10.9) Propuesta para la información útil.

Con los datos que recibe la DGI, podrían elaborarse informes y comparaciones, que permitirían el correcto análisis de la marcha del sistema tributario en general.

Respecto de la recaudación efectiva, con la implementación del sistema de control de la cuenta del contribuyente, se podrá conocer con exactitud el total recaudado por cada cuenta, por período y en moneda corriente y constante.

También sería factible conocer lo recaudado por unidad contribuyente en un período homogéneo anual, y por tasa de gravabilidad de las distintas materias imposables.

También se refiere a la invalidez de las estadísticas la Lic. V. Durán y expresa :

"Las limitaciones de las estadísticas que surgen del procesamiento sistemático que la DGI efectúa de las declaraciones juradas de los contribuyentes son tales que se sugiere su no utilización en el comportamiento de la recaudación del IVA"
(42,3.45)

Sería excesivamente extenso e improductivo ahondar en las características de los cambios a realizar en las estadísticas de recaudación. Es una tarea de análisis de sistematización, para que el sistema informativo las brinde en los formatos, frecuencia y calidad necesarias.

CAPITULO 11

11) LA RECAUDACION POTENCIAL - LAS CUENTAS NACIONALES

11.1) Introducción

Para la estimación de la medida de la evasión en el impuesto al valor agregado, por una metodología que utilice las macromedidas, una vertiente de información, es la relacionada con la recaudación efectiva. La otra vertiente es la de la recaudación potencial ¹.

Siendo el IVA un impuesto que grava los valores agregados, para obtener una medición aproximada de la base imponible se requiere conocer los valores de producción agregados para la totalidad de las unidades económicas de la economía nacional. Las cuentas nacionales proveen esa información.

11.2) Utilización de cuentas nacionales

11.2.1) Información contable

El objetivo central del sistema de cuentas nacionales reside en servir de marco para la representación de la actividad económica de un país.

En principio, la información con que se nutre el sistema de cuentas nacionales es la contable, preparada por las unidades económicas, en especial la referida a sus resultados, ventas, gastos, etc).

1.Lo que debería recaudarse si se cumplieran con las leyes impositivas.

Las unidades cierran sus ejercicios en diversas fechas, lo cual trae aparejada distorsión, por falta de homogeneidad en el valor de la moneda en que se expresan los datos.

Otro problema que puede presentarse es que la información de los balances no es de formato estándar y no sirve para tomar de ellos los valores que podrían representar los agregados de bases imponibles de las empresas. Los censos de partida para la confección de la base de las series estadísticas recurre a encuestas especialmente diseñadas.

Estas encuestas censales consideran los distintos establecimientos. Puede haber diferencias valoración -por el encuestador- en distintos establecimientos .

Estos problemas serían remediables, en principio, estableciéndose la obligación de presentar un balance a una fecha determinada, p.e. 31 de diciembre, en un formato estándar, y si fuera posible, en discos u otros soportes de archivos magnéticos, también en formatos compatibles con ciertos estandares.

Desde luego que la información contable es más confiable en los sectores de mayor concentración económica, donde hay empresas de gran tamaño, con administraciones computarizadas.

La información de contable se capta en épocas de censos y mediante encuestas periódicas realizadas para el seguimiento de la evolución de las series estadísticas construidas a partir de los censos.

Según Vázquez (45, 1358), en 1987 la concentración de la recaudación era tal que un 2 % de los contribuyentes proveían cerca del 60 % de la recaudación.

Este hecho tiene la ventaja de que permite controlar a los contribuyentes más significativos y analizar la información provista por las unidades contribuyentes de mayor tamaño. Podrían así establecerse parámetros de referencia sobre ventas, gastos y demás datos para controlar los desvíos respecto de la información proporcionada por las cuentas nacionales, y formarse una Comisión integrada por el Banco Central de la República, el INDEC (Instituto Nacional de Estadísticas y censos), y cámaras de las distintas actividades.

11.2.1) Información parcial

Es frecuente que en un número importante de cuentas sea necesario recurrir a técnicas de cómputos que sustituyan la información contable, con un grado aceptable de confiabilidad.

Se apela a técnicas estadísticas, de muestreo y proyección de datos parciales.

Puede partirse de información contable de una parte de las unidades que integran una cuenta y a valorar y proyectar los resultados para toda la clase. Aquí, el mayor o menor grado de certidumbre depende de la correcta selección de los informantes, es decir, del diseño de la muestra y de su relevamiento.

11.3) Los datos censales.

El Censo Industrial de 1984 recoge información relativa a impuestos indirectos devengados entre los cuales se encuentra el IVA, para el total de las empresas empadronadas. Sin embargo, la confiabilidad de la misma no sería a priori, demasiado elevada, dadas ciertas **inconsistencias** que se presentan entre las cifras

del censo y los de una encuesta que fuera realizada en forma posterior para una muestra de establecimientos seleccionados del universo censal.(42,cap 3;A,3.12)

Nuestra experiencia personal es que los datos censales presentan un error no cuantificable por varias razones:

-la falta de controles de consistencia suficientes,

-la estimación del valor agregado de producción requiere el conocimiento de los coeficientes de consumo intersectoriales para eliminar duplicaciones, y ellos se hallan todavía calculados sobre datos de los años 74. Actualmente la tecnología y materiales para la producción ha variado sustancialmente. Es muy probable que esos coeficientes no puedan ser aplicados correctamente en la actualidad,

-La evolución de las series estadísticas para los años intercensales se realiza mediante la aplicación de índices de precios y de volumen sobre muestras. Según manifestaciones de personal del Banco Central de la República Argentina, que prepara esa información, hay frecuentes casos de muestras seleccionadas hace más de 10 años y no revisadas.

Otra referencia lateral sobre este tópico es la del Sr. Katzenstein, quien formula observaciones sobre la verosimilitud de los cálculos estadísticos :

" La información sobre la industria que trabaja legalmente está mal calculada. Se siguen los parámetros de evaluación de 1970, sin agregarse las empresas nuevas, de modo que la base de cálculo disminuye constantemente. Así, no se incorporan las industrias antes inexistentes, como las del aluminio o que hace 18

años no eran relevantes pero ahora lo son, como la celulosa. Las industrias sí incluidas, como la del papel, están evaluadas en 2/3 de las cifras que reiteradamente declara la propia Cámara empresaria, porque el INDEC se "olvida" de una serie de firmas nuevas, en general las más grandes y avanzadas, para mayor irrisión erigidas con el apoyo de exenciones impositivas y otros apoyos estatales." [sic](46,pag.43)

El Banco Central de la República Argentina define a la mercancía o un grupo de ellas como unidad estadística "ideal". No obstante, la imposibilidad de conocer el costo o el valor agregado por tipo de producto o de servicio hace difícil su observación por medio de relevamientos censales. (47, 10)

11.4)Análisis de la metodología de cómputo del valor bruto de producción.

El valor bruto de producción es el valor de producción agregado - por los distintos sectores-. Las cuentas nacionales presentan totales agrupados por sector económico¹, por actividad, por rama y por sector dentro de la rama (nivel de 3 dígitos), ordenados según la clasificación CIIU (Clasificación Industrial Internacional Unificada). Actualmente se utiliza la Revisión N° 2

1.La primera división en 9 dígitos se denomina Gran División. (1. Agricultura, caza, silvicultura y pesca, 2. Explot. minas y canteras, 3. Ind. Manufacturera, 4. Elect., gas y agua, 5. Construcción, 6. Comercio, restaurantes y hoteles, 7. Transportes, almacen. y comunic., 8. Estab. Financieros, seguros, bs. inmuebles y serv. a las empresas, 9. Servicios sociales, comunales y personales.

de esa clasificación. En otros países desde 1989 se ha adoptado la revisión 3 de la clasificación que contempla las variaciones y modernización los modos de producción.

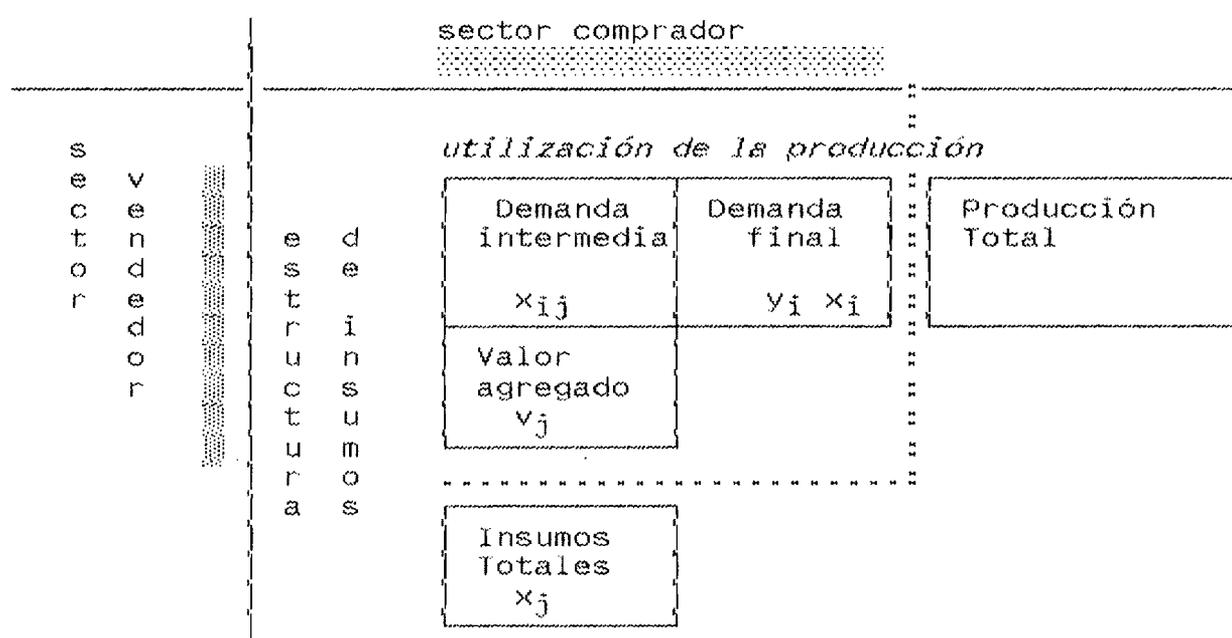
La clasificación alcanza un nivel de hasta 8 dígitos. El nivel del 7° y 8° dígitos, es el de producto.

En cada caso, se determina el valor bruto de producción de un sector y el de su consumo intermedio, o sea la producción bruta de los otros sectores que se utilizan como insumo del propio. Se utiliza una tabla de insumo-producto, que describe las transacciones económicas en determinado país durante un año.

11.4.1) Cómputo de consumos intermedios

Es uno de los aspectos técnicos fundamentales el restar al total de las transacciones globales de todos los sectores, las compras que cada sector realiza a otro sector, de insumos y servicios para incorporar a su propia producción.

Veamos esto gráficamente:



El esquema que antecede muestra en el eje vertical la estructura de insumos del sector vendedor y en el horizontal al sector comprador. La superficie por debajo de la barra sombreada del sector comprador y a la derecha de la barra sombreada del sector vendedor, dentro de la zona punteada, representa el sector intersectorial.

" El cuadro así integrado podría dividirse en tres partes especialmente caracterizadas. En la principal se representan las relaciones intersectoriales registradas, mientras que en las restantes se hace referencia al valor agregado en el período (la

parte al pie de las columnas y fuera del cuadro intersectorial) y a la demanda final de esa economía (la parte al final de las filas y también fuera de aquel cuadro) " (47, 3)

El sector que vende el producto x al sector comprador ha utilizado compras a otros sectores y ha agregado valor. El sector comprador ha destinado a la demanda intermedia lo que le ha comprado otro sector productor y para la demanda final lo vendido para consumo.

El sector i es el vendedor y el j el comprador.

$$a_{ij} = \frac{x_{ij}}{x_j}$$

donde x_{ij} son las compras de insumos intermedios en términos monetarios del sector j al sector i.

$$b_{ij} = \frac{v_j}{x_j}$$

v_j son las necesidades de insumos primarios del sector j en términos monetarios.

x_j es el valor bruto de producción del sector j (o también las necesidades totales de insumos) en términos monetarios).

El BCRA ha realizado su primera matriz de consumos intermedios -también denominada de insumo-producto- completa en el año 1964, sobre datos del censo manufacturero de 1953 e investigaciones para el resto de los sectores.

La última tabla construida hasta fines de 1990, es la referida a las **transacciones económicas del año 1973**.

La fuente estadística utilizada para su confección es la información básica censal del INDEC, complementada con otras fuentes de carácter parcial, tales como las informaciones de las cámaras de sectores (tabaco, automotriz, etc).

Se realizaron además investigaciones adicionales y controles a efectos de observar la confiabilidad de la información censal.
"(BCRA; 47, 9)

La antigüedad de la tabla de insumo-producto es un factor de distorsión posible cuyos efectos no pueden ser evaluados aún.

Al respecto dice Durán (42, 5.11)

"La falta de una matriz de insumo-producto actualizada para toda la economía es uno de los principales escollos para la estimación de la recaudación teórica.

"... a ello se agrega la ausencia de una distribución sectorial de la inversión que impide conocer la relativa a los sectores exentos y gravados, y de una composición del consumo agregado."

"Asimismo, la desagregación que presentan las cuentas nacionales-que en estadísticas usuales es de 3 dígitos- y la falta de cifras a precios corrientes se contraponen a los requerimientos de información de la recaudación teórica (5 o más dígitos y precios corrientes)."(42, 5.12)

Las cifras del PBI del censo nacional de 1984, se formularon con coeficientes de consumos intermedios de 1960, según manifestaciones de funcionarios del Banco Central R.A..

"En cuanto al IVA tampoco existe una información básica confiable que pueda usarse a los efectos de obtener una estructu-

ra de una hipotético base gravable como podría ser una matriz de insumo-producto que responda a la realidad económica presente."

"Se encuentran en tabulación las cifras correspondientes al último Censo Nacional Económico con datos de 1984, del cual podrá derivarse una matriz de insumo producto actualizada. (Schulthess;48, 4.51)

El supuesto implícito en éstos índices de consumo intermedio tal como se emplea en nuestro país, es insostenible, ya que presupone una relación de precios relativos de los insumos una función de producción invariables.

Respecto de **los productos no vendidos**, surge otra restricción y es que en los censos sobre producción, que afectan los años base de los índices, los productos y subproductos no vendidos se consideran como si lo hubiesen sido y se los valúa según su precio de venta en fábrica.

Es probable que en algún período distante del año base, las empresas decidan reducir sus stocks promedio, y se altere significativamente la relación del año base .

Cuando se dispone de la información contable puede ocurrir que existan datos sobre unidades físicas producidas, únicamente.

* si se dispone del índice de precios medios, entonces el valor bruto de producción se obtiene por multiplicación de ambos parámetros, situación frecuente en los principales sectores agropecuarios.

* si no se dispone de precios medios, pero sí de algún índice de precio asimilable a la actividad, se elabora un índice de volumen físico para el período base del índice conocido y se

halla el del período buscado por evolución del mismo .

La dificultad principal es la determinar el valor bruto de producción en el año base y debe controlarse constantemente la serie, evitándose que pierda validez por razones de desaparición de la analogía o asimilabilidad de precios. Este seguimiento no se realiza con el rigor y la oportunidad necesarias en nuestro país, en frecuentes casos no se realiza suficientemente.

Ensayemos un ejemplo de la distorsión posible :

Hemos adoptado las cifras provistas por la CEPAL (49), en la publicación sobre cuentas nacionales regionales, Boletín de setiembre de 1991. Se computan los valores de mercado a precios constantes de 1980.

El PBI pasó de 72.014.8 millones de dólares en 1973 a 77.758.9 millones de esa moneda en 1988.

En cambio, el sector Servicios comunales, sociales y personales, Gran división 9, pasó de 7211.1 millones de dólares en 1973 a 9.621.2 millones de dólares, en 1988.

Mientras que el PBI creció 7,97 % entre 1973 y 1988, el sector de servicios básicos creció en igual período 33,43 %.

Como la tabla de coeficientes de consumo intermedio data de 1984, sobre datos de 1973, es previsible que las compras de servicios del resto de los sectores al sector de servicios básicos, estará subvaluada.

El sector de industrias manufactureras decreció en igual período de 20758.5 a 18172.4 , lo cual contrasta también con la evolución del PBI.

11.4.2) Problemática de los índices a utilizar

Una importante restricción a la medición, es la de la elección de los índices a utilizar.

Lo correcto es utilizar índices de tipo "Laspeyres" (49, 6) de ponderaciones fijas para cantidades :

$$Q_L = \frac{\sum_{n=1}^N p_n^0 q_n^0}{\sum_{n=1}^N p_n^0 q_n^0}$$

y de tipo "Paasche", de ponderaciones variables para precios:

$$P_P = \frac{\sum_{n=1}^N p_n^t q_n^t}{\sum_{n=1}^N p_n^0 q_n^t}$$

El valor de una cuenta en términos corrientes será el producto de $Q_L * P_P$ (i)

$$(i) \text{ PBI}_{PC} = V = Q_L * P_P = \frac{\sum_{n=1}^N p_n^t q_n^t}{\sum_{n=1}^N p_n^0 q_n^0}$$

El valor bruto de producción a precios constantes, será:

$$\text{PBI}_K = \sum_{n=1}^N p_n^0 q_n^t$$

Se toman cantidades físicas del período bajo estudio, pero a precios del período base, lo cual permite comparar la actividad económica en distintos períodos, con la "corrección" de los efectos de la distorsión inflacionaria.

En la construcción del índice es de fundamental importancia el diseño de la muestra o la elección de indicadores indirectos, tales como el consumo complementario de un bien o servicio.

La función principal de los índices es la de poder seguir la evolución de una serie cualquiera de valores en los períodos

para los que se carece de medición global. Esta medición se realiza en los censos. En los períodos intercensales sólo pueden realizarse mediciones parciales o muestrales.

La evolución de los índices de precios y de volúmenes surge por comparación de los estados de las muestras de las variables involucradas (precio y volumen de ventas, producción, stocks, etc).

La bondad de las muestras dependen de los testeos y validaciones que se efectúen . La aplicación de los índices ofrecería mayor confiabilidad, si se tutelara suficientemente su representatividad respecto del concepto a valorar. Funcionarios del INDEC y del Banco Central, manifiestan que no se aplica rigurosamente la metodología de control, por **falta de recursos** para la realización de encuestas más amplias y frecuentes.

11.4.3) Patologías de la temporalidad del índice

Para épocas de control de precios por el gobierno, la validez de los índices debe ser revisada con mayor precaución.

Los congelamientos de precios ,al conocerse anticipadamente, provocan fuertes aumentos preventivos en las empresas, sobre todo las que tienen mayor poder de control de su mercado, que son también las empresas "formadoras de precios".

Estos aumentos son bonificados fuertemente en los primeros días subsiguientes al del establecimiento del control para encontrarse con el precio que regula el mercado. El índice podría sobrevaluar el precio de un mes, **artificialmente**.

Otro efecto de los controles es el de disfrazar precios bajo el aspecto de gastos conexos al despacho, control de calidad de

la venta , transporte, "limpieza de tanques", pesajes, etc, algunos -de los cuales pagan el IVA y otros no-. Probablemente sus efectos no sean reconocidos por el índice.

La Federación Argentina de Consejos Profesionales de Ciencias Económicas ha emitido un informe en febrero de 1990. En el punto 7, dice que

"...a los efectos del ajuste por inflación de los estados contables es **admisibile el empleo de coeficientes por períodos menores a un mes**, estimados a partir de los índices de precios al por mayor, (nivel general), publicados por el INDEC.

No obstante cabe destacar que el método de cálculo del índice de precios mayoristas que elabora el INDEC contempla **las variaciones hasta el día 15 de cada mes**, pudiendo causar distorsiones significativas, situación que se agrava en períodos hiperinflacionarios, trasladando parte del cómputo de inflación del mes al mes siguiente."

En el Congreso del Instituto Latinoamericano de Derecho Tributario celebrado Buenos Aires -en setiembre de 1989-, el Dr. Angel SCHINDEL, manifestó en el debate que debe estudiarse el efecto de la indexación para los períodos de frecuencia menor al mes.

Si se observan los meses de mayor inflación para el índice de **costo de vida**, P.E. junio de 1989 :114%, julio-1989:196,6 %, enero-1990:79,2%, febrero-1990:61,6%, marzo-1990: 95,5% o el de **precios mayoristas**. Este último es para mayo de 1989:104,5%, junio de 1989:133,5%, julio de 1989:209,1!, enero 1990:61,7%, febrero de 1990:87,7%, marzo de 1990:71,3%.

Consideremos el mes de junio de 1989. Un balance que hubiera cerrado en ese mes su ejercicio comercial, estaría valuando sus existencias de bienes de cambio con los aumentos de fin de mes. Hubo casos en que el día 30 de junio recibieron de sus proveedores aumentos del 200 %. En la fórmula del modelo presentado infra, la diferencia de stocks, sobre la base de la cual se estima la producción estaría subestimando el total del impuesto. En las fórmulas (3) y (4), la diferencia de stock, expresada por el término (c), que crece si el stock final también lo hace, está restando en la ecuación.

La problemática de la utilización de índices, es que la base de imposición en el IVA, para toda la economía nacional podría verse distorsionada en proporciones tales, que podría desnaturalizarse la estimación a partir de las cuentas nacionales, por éste solo efecto.¹

11.5) La economía informal y el PBI.

La economía informal, también designada como "negra", "paralela", "no registrada", es el sector que no queda incorporado en las estadísticas, los censos, la información obligatoria ni en la contabilidad de las empresas.

Si se relevaran todas las unidades económicas para medir la actividad económica, el sector no registrado quedaría fuera del

1. En 9.4.1.1) se muestra otro tipo de distorsión posible, por la utilización de índices para homogeneizar los datos de distintas fechas de recaudación.

cómputo.¹

El licenciado Adrián GUIARRI ha realizado estudios en nuestro país sobre la economía no registrada. Para ello ha utilizado dos metodologías.

La primera -método monetario- relaciona la magnitud del PBI con la cantidad de dinero en circulación. Toma como parámetro la relación del PBI con la cantidad de dinero, en un período en el que supuestamente no hubo economía informal. Luego se aplica a la cantidad de dinero de cada año ese factor y determina el PBI. La diferencia entre ese PBI y el que arrojan las estadísticas es la economía informal.

La segunda -método de uso de la energía eléctrica-, vincula el tamaño del PBI con la evolución del consumo de energía eléctrica.

También relaciona un período de supuesta inexistencia de economía informal, sólo que el PBI se calcula en función de la energía consumida.

Los resultados a que arribó son los siguientes

1.Sin embargo una actividad de relevamiento tendería a descubrir la actividad informal, siempre que se levante la información en forma directa sobre el campo de estudio.

PBI INFORMAL TOTAL

Períodos	método monetario		método de uso energía	
	s/PBI R	S/PBI R+~R?	s/PBI R	s/PBI R+~R
1930-46	21.90	17.58		10.40
1947-55	60.07	37.23		30.80
1956-72	44.26	30.54		24.20
1973-76	75.38	42.70		32.30
1977-80	54.90	35.40		32.90
1981-85	59.66	37.31		38.10

Fuente: Guisarrí (51, 152)

Los resultados a partir de 1977 son semejantes para los dos métodos. Sin embargo el autor los ha relativizado -entre otras razones- porque en ambos métodos se asumen supuestos.

Por ejemplo para el primero, no está garantizado que la velocidad del dinero sea igual en la economía formal que en la informal, ni que haya un período en el cual la economía informal no existía.

11.6) Conclusiones al capítulo 11)

La utilización de las cuentas nacionales de nuestro país, tal como están confeccionadas en la actualidad, no permite una estimación confiable de la base potencial de los impuestos.

Normalmente la aplicación de metodologías de estimación que utilizan información macroeconómica presenta un grado de error que se procura conocer por investigaciones parciales.

En nuestro país se agrega como factor de indeterminación, la falta de homogeneidad de la información - agravada por los perío-

dos de alta inflación que distorsionan los precios- y la carencia de tablas actualizadas de consumo intermedio entre sectores, para el caso específico del IVA.

CAPITULO 12

12) Método para la estimación de la recaudación potencial del IVA

12.1) Introducción

Desarrollaremos una propuesta metodológica para medir la evasión en el impuesto al valor agregado. Las fórmulas están basadas en un trabajo de estimación de la función de recaudación del IVA, realizada por el equipo del Programa de Estudios sobre política Tributaria, que formó parte integrante del Proyecto de Asistencia Técnica para la Gestión del Sector Público Argentino (Préstamo BIRF 2712-AR).

En el referido Programa se realizaron amplios estudios sobre el comportamiento de las variables económicas y las tributarias.

El objetivo básico del programa era preparar una serie de informes para evaluar en detalle los distintos aspectos de nuestro sistema tributario a efectos de brindar un conocimiento más acabado sobre sus principales efectos económicos, tales como la forma en que se distribuye la carga tributaria entre los distintos sectores y factores de la economía, sobre su potencialidad recaudatoria, y sobre las brechas de elusión y evasión que lo caracterizan, entre otros aspectos .

Otros objetivos enunciados para los estudios fueron los de profundizar el análisis sobre la calidad y cobertura de la información estadística disponible, tanto la vinculada con el sistema tributario en general y de los impuestos en particular y la de formular recomendaciones en función del diagnóstico, sobre proce-

dimientos para aumentar la eficiencia institucional en el manejo de la política tributaria del país.

Nos ha interesado la estimación referida al IVA, por su importante participación en la recaudación de tributos nacionales y porque la metodología se basa en la utilización de información macroeconómica, para determinar la base imponible potencial. Ello permite ver la dificultad que plantea el estado actual de las estadísticas y conduce a una de las conclusiones finales de nuestra tesis: que no se puede demostrar un porcentaje de evasión para nuestro país, sobre la base de este tipo de información.

12.2) Importancia del IVA en la recaudación nacional

En el cuadro 12.1 se visualizan los porcentajes de participación del IVA respecto del resto de los impuestos.¹

El IVA tuvo la siguiente participación porcentual en la recaudación nacional, considerando los aportes de la seguridad social.

1970-74 : 11.3	1985 : 15.9	1988 : 15.6
1975-79 : 19.3	1986 : 16.8	
1980-84 : 23.3	1987 : 18.7	

1. Estos porcentajes fueron elaborados por el autor, sobre la base del cuadro del informe del Banco Mundial, (120, 39).

ESTRUCTURA DE LOS IMPUESTOS EN LA ARGENTINA

INGRESOS IMPOSITIVOS REALES POR FUENTE, 1970-1988
 Porcentaje sobre PBI real

	Promedio 1970-74	Promedio 1975-79	Promedio 1980-84	1985	1986	1987	1988
Ingresos nacionales	10,2	11,1	15,9	18,2	19,4	17,7	16,6
Impuesto a las ganancias	1,9	1,4	1,4	1,2	1,5	1,9	1,5
Impuestos a la propiedad	0,5	0,5	1,0	0,9	1,0	1,0	1,1
Impuesto al valor agregado	1,7	3,1	4,3	3,3	3,7	3,7	2,9
Otros impuestos al consumo	0,9	1,1	2,6	4,4	5,1	4,7	4,7
Impuestos a la energía	1,5	1,8	2,7	3,5	3,5	2,1	2,4
Impuestos internos	1,3	1,2	1,7	1,5	1,8	1,9	1,5
Impuestos al comercio exterior	2,1	1,9	2,1	3,3	2,8	2,2	1,6
Otros impuestos	0,3	0,1	0,1	0,1	0,0	0,2	0,9

Fuente : Banco Mundial 1990

Sin considerar los aportes de la seguridad social, los porcentajes ¹fueron :

1970-74 : 16.7	1985 : 18.1	1988 : 17.5
1975-79 : 27.9	1986 : 19.0	
1980-84 : 27.0	1987 : 20.9	

Fuente : el autor sobre datos del cuadro 12.1

Si comparamos el porcentaje de participación del IVA en la recaudación nacional según las estadísticas de recaudación a **precios corrientes** (valores nominales) surge que :

1980 : 37,92 % ²

1986 : 24.5 % ³,

se muestra la distancia respecto del porcentual de 19 según

1. Los porcentajes que preceden se calcularon con datos referidos al PBI y la recaudación en valores denominados "reales". Para hallar los datos se deflactaron los valores nominales de los ingresos fiscales mediante un índice de precios calculado a partir del promedio simple entre el índice de precios al consumidor y el de mayoristas y dividiendo la cantidad así obtenida por estimaciones de PBI real trimestral preparadas por el Banco Central. Dice el informe del Banco Mundial que a veces las referidas estimaciones difieren considerablemente de la que utilizan en el Ministerio de Economía, que se basan en una serie no oficial de PBI nominal.

2. Bol. DGI N° 326, pg 201

3. Cifras de la DGI.

los datos a valores de PBI real.

Para el mismo año 1986, el IVA representaba el 31.65 % de la recaudación propia de la DGI. ¹

12.3) Estructura básica del IVA

Como en la generalidad de los impuestos, el IVA se puede descomponer en tres elementos, dos primarios intrínsecos, el **sujeto y el hecho imponible** y uno secundario y extrínseco, **el procedimiento.**

12.3.1) Sujeto

Son las personas jurídicas o físicas, que realizan el hecho imponible. ²

El interés respecto de la naturaleza del sujeto, lo representa el hecho de que los pequeños contribuyentes, según las épocas, denominados responsables no inscriptos y/o responsables incluidos en el régimen simplificado de liquidación, tienen un sistema de pago del impuesto, diverso del general³.

El pago de los responsables no inscriptos se realizaba mediante cuotas mensuales, cuyo monto no dependía de la cantidad de hecho imponible del mes, sino de niveles que se relacionan con parámetros (ventas del año anterior, capital, y sector de la economía al que pertenece -industria, comercio, servicios-.

1. Las cifras anteriormente referidas incluyen la recaudación de la Administración Nacional de Aduana.

2. Los señala el art. 4 ° de la ley 23.349 de la ley de IVA.

3. Ver 12.3.3 debajo.

También cobra importancia el tipo de sujeto, por las liberaciones o exenciones de tipo subjetivo que le son imputables.¹

No es posible la discriminación de esas diferencias de la atribución del hecho imponible en las cifras macroeconómicas -cuentas nacionales-, razón por la cual **siempre introducen un factor de error posible, que no puede cuantificarse.**

12.3.2)El hecho imponible

En principio, el hecho imponible -materia gravada-, es la venta de bienes, las locaciones de obra y las de servicios, realizados en el ámbito de nuestro país. También se incluyen las importaciones de cosas en forma definitiva.

Hay casos de excepción en los que un sector como los productores primarios, están excluidos como sujetos responsables.

Es una dificultad importante para la medición de la recaudación potencial, el hecho de que existan numerosos sectores que no estén alcanzados por el impuesto, que dificultan la estimación.

Aun mayor es la dificultad de que **dentro de un mismo sector, algunos productores no sean sujetos del impuesto y que sólo una etapa del sector está alcanzada**, como ha sucedido con el sector agropecuario cuyos productos estuvieron gravados a partir de la Segunda venta, quedando el productor fuera del circuito de grava-

1.Regímenes de promoción que permiten diferir a inversores el pago del IVA, o liberar el pago de la diferencia entre los débitos por las ventas y los créditos por las compras.

bilidad y recayendo el impuesto en la venta mayorista y minorista.

Hasta la reforma de 1989, la estructura formal objetiva del hecho imponible en la ley de IVA, era:

a) una zona de bienes gravados en su totalidad y algunos excluidos mediante su nominación en una lista de exenciones anexa a la ley.

b) una zona de prestaciones y locaciones de obras y de servicio que solamente eran gravadas, si estaban expresamente incluidas en otra lista anexa a la ley.

El total del impuesto al final de un período se integra por el producto de la tasa sobre el precio final de venta de los productos gravados.

12.3.3) El método de liquidación

En nuestro país se aplica el método de sustracción financiera, que consiste en restar al impuesto devengado por las ventas, el impuesto devengado por las compras, con independencia del momento en que los bienes y servicios se incorporan a los productos y servicios que se venden.

Los pequeños contribuyentes son definidos por la ley según su nivel de actividad. Según los períodos de vigencia de la ley, quedaban comprendidos en distintas categorías.

Una categoría es la del "responsable no inscripto", para la cual la ley prevé que el contribuyente inscripto le retuviera un impuesto, equivalente al que resultaría de aplicar la tasa sobre su porcentaje de margen bruto de ganancia en la venta.

Inicialmente, ese margen fue de 40 %, que la ley presumía como margen bruto para quienes no superaran en el período anual anterior la suma de ventas equivalentes a U\$S 97.000 ¹.

Esta cifra, fijada inicialmente en 1975, disminuyó significativamente a partir de 1983 hasta llegar a un monto mínimo de U\$A 54.945 para el año 1989.

Dto. 499/74, hasta el año 1979

Comerciantes \$ 1.200.000; =A= 0,120; U\$S 106.335²

Industrias, ser-

vicios, resto \$ 120.000; =A=0,0120; U\$S 10.633 ¹

Dto. 41/79 desde 10/1/79 hasta el 1/1/86

Comerciantes \$ 36.000.000; =A= 3,60; U\$S 44.189³

Servicios \$ 2.400.000; =A= 0,24; U\$S 2.946²

Industria \$ 3.600.000; =A= 0,36; U\$S 4.418²

Estos valores se aplican para el año 1979 en relación con las ventas de 1978.

A partir de noviembre de año 1986, rige la ley 23.349. Todos los contribuyentes debían inscribirse, en el régimen simplificado de liquidación o en el general, salvo que sus ventas y capital no superasen los valores que se indicaran a continuación :

Monto para ser exento a partir del 1/11/86 referido al 31/12/85 :

1. De diciembre de 1975.

2. (cotización promedio del año 1973 1 U\$S = \$ley 18.188
0,0011285

3. cotización promedio del año 1978 1 U\$S = \$ (ley 18.188)
814,67

Capital inferior a =A= 2.500 ; U\$S 3.121 ¹

Ventas anuales actualizadas al cierre

Comercio =A= 12.000 U\$S 14.981 ³

Industria =A= 6.533 U\$S 8.156 ³

Servicios =A= 4.800 U\$S 5.992 ³

En noviembre de 1986, comenzó a regir el régimen simplificado por el cual surge una nueva categoría entre los responsables inscriptos y exentos. Este régimen se denominó "simplificado". Según ese régimen, los contribuyentes inscriptos en esas categorías, debían tributar un impuesto fijo en función de escalas según las ventas y el capital. Para ellos, el IVA significaba un impuesto semejante al de patentes ya que para el pago no se considera un valor relacionado con el volumen de la actividad gravada, sino dependiendo de las escalas.

El monto para la inclusión en el Régimen Simplificado era :

Capital inferior a =A= 25.000; U\$S 31.210 ³

Ventas en el año anterior (base 1985):

Comercio =A= 131.867 U\$S 164.627 ³

Industria =A= 94.933 U\$S 118.518 ³

Servicios =A= 83.133 U\$S 103.786 ³

12.3.4) Las alícuotas del IVA

Las tasas del IVA han sido modificadas con inusitada frecuencia. El cuadro que sigue lo demuestra. La dificultad que

1. Cotización del dólar paralelo del 31/12/85, 1 U\$S= =A= 0,801.

Los valores del capital y de las ventas debían expresarse en moneda del 31/12 razón por la cual se utilizó el dólar de fin de año.

presenta la constante alteración de las tasas, es que no es posible disponer de información para cada uno de los periodos en que regían las mismas. Por lo tanto, en las estimaciones debe asumirse una tasa promedio.

Para poder hacer una discriminación de los hechos gravados a las distintas tasas, sería necesario disponer de los datos de las cuentas nacionales, con un nivel de detalle de 5 y 6 dígitos, para el periodo de vigencia de las exenciones por listas en la planilla anexa a la ley.¹

1. En la planilla anexa al artículo 6° de la ley 20.631 y 3° de la ley 23.349, se incluían bienes exentos según la especificación de rubro y producto de la nomenclatura de cooperación aduanera (NCCA).

ALICUOTAS DEL IVA

CONCEPTO	PERIODO	INSCRIPTOS	NO INSCRIPTOS	NORMA LEGAL
		%	Acrecentamiento %	
Bienes y servicios a la alicuota general	11/08/76 - 05/10/80	16	6,40	L. 21376
	06/10/80 - 09/10/83	20	8,00	D. 2118/80
	10/10/83 - 31/10/86	18	7,20	D. 2563/83
	01/11/86 - 07/08/88	18		L. 23349
	08/08/88 - 31/01/90	15		D. 966/88
	01/02/90 - 31/10/90	13	2,60	L. 23765
	01/11/90 - 20/02/91	15,6	3,12	D. 2231/90
Bienes y servicios a la alicuota di- ferencial inferior ²	06/10/80 - 31/12/81	10	4,00	D. 2118/80
	01/01/82 - 21/01/82	10	3,00	D. 2148/81
	22/01/82 - 30/09/82	12 ²	3,60	D. 48/82
	01/10/82 - 09/10/83	8	2,40	D. 697/82
	10/10/83 - 31/12/83	5	1,50	D. 2555/83
	01/01/84 - 31/10/86	5	1,50	D. 271/83
Bienes y servicios a la alicuota di- ferencial superior	01/01/84 - 31/10/86	25	10,00	D. 271/83
Servicios cloacales, desagües y provisión de agua corriente	10/10/83 - 31/10/86	5	1,50	D. 2555/83
Alimentos perece- deros ³	17/06/83 - 31/01/90	2		L. 22834
Construcción	Sin aplicación ¹	7		L. 23658
Viviendas ⁴	01/11/86 - 07/08/88	9		L. 23349
	08/08/88 - 31/01/90	7,5		D. 966/88
Inmuebles ⁵	08/02/83 - 30/06/83	8		D. 266/83
	01/07/83 - 31/12/83	8		D. 1939/83
	01/01/84 - 30-09-84	8		D. 410/84
Viviendas económicas	06/10/80 - 31/12/81	10		D. 2118/80
	01/01/82 - 21/01/82	10		D. 2148/81
	22/01/82 - 09/10/83	12		D. 48/82
	10/10/83 - 31/10/86	8		D. 2555/83

1: Originalmente la L.23658 fijaba la entrada en vigencia de la alícuota a partir del 01-08-89, siendo postergada hasta el 01-08-09 por la L.23666. Sin embargo, a partir de esta última fecha, la referida tasa fue sustituida por la L.23765 por lo cual nunca resultó de aplicación.

2: El D.48/82 mantuvo la tasa del 10% para las incorporaciones temporarias (07/11/81 - 31/05/82) a la planilla anexa del art. 3° (t.o. 1977 y modif.) del D.2118/80 que efectuó el D.1861/81 (ver Partidas 84.08, 84.21, 84.22, 84.23, 84.24, 84.25, 84.26, 84.28, 85.07 y 87.01).

3: Solamente aplicable a alimentos perecederos cuya comercializa sea efectuado en el Mercado Central de Buenos Aires, así como en otros mercados de concentración declarados de interés nacional en los términos de la L. 19.227 y encuadrados en sus prescripciones.

4: La alícuota reducida es aplicable a los hechos imposables previstos en los incs. a) y b) del art. 3° y en el punto 10 de la planilla anexa al inc. e) de dicho artículo cuando estén destinados a vivienda.

5: Los D.266/83, 1939/83 y 410/84, que fijan una alícuota diferencial del 8% para las obras alcanzadas por el inc. b) del art.3°(t.o. 1977 y modif.) de la ley y para los hechos imposables previstos en los incs. a) y c) de sus arts. 1° y 3° (t.o. 1977 y modif.) respectivamente, suspenden la vigencia de la alícuota diferencial desde el 08/02/83 hasta el 30/09/84, en tanto resultara aplicable a los hechos imposables indicados.

12.3.5) Alcance de las tasas sobre determinados bienes

A continuación presentaremos un cuadro que gráficamente muestra los cambios que acontecieron en el tratamiento de los bienes que desde su origen estaban exentos o recibían status diferente de la alícuota general.

ALCANCE DE LAS TASAS SOBRE BIENES CON TRATAMIENTO PREFERENCIAL O EXENTO

PERIODOS	75/79	80/83	1984	NOV/86
1. PRIMARIOS				
1.1 Carnes	exentos	diferencial	exentos	diferencial
1.2 Cereales	exentos	exentos	exentos	exentos
1.3 Frutas y legumbres	exentos	diferencial	exentos	exentos
1.4 Pescados	exentos	diferencial	exentos	exentos
1.5 Minerales	exentos	gravados	gravados	gravados
1.6 Petróleo	exentos	exentos	exentos	exentos
2. ALIMENTOS				
2.1 Café, té, yerba	exentos	diferencial	exentos	exentos
2.2 Bebidas alc. y analo.	gravados	diferencial	diferencial	gravados
2.3 Vino común	exentos	diferencial	diferencial	exentos
2.4 Productos de confitería	gravados	diferencial	diferencial	gravados
2.5 Otros alimantos	exentos	diferencial	exentos	exentos
3. TABACO	exentos	exentos	exentos	exentos
4. MEDICAMENTOS	exentos	diferencial	exentos	exentos
5. COMBUSTIBLES				
5.1 Nafta y otros	exentos	exentos	exentos	exentos
5.2 Fuel y diesel oil	exentos	gravados	gravados	gravados
6. VIVIENDA				
6.1 General	gravada	gravada	gravada	diferencial
6.2 Económica	gravada	diferencial	diferencial	diferencial
7. ELECTRICIDAD, GAS, AGUA	exenta	general	diferencial	general
8. LIBROS, PUBLICACIONES	exentos	exentos	exentos	exentos

Sería imposible la administración de los cambios si, -por ejemplo-, luego de lograrse una gran eficiencia en la detección de infracciones y delitos, no hubiera servicios suficientes para notificar, resolver apelaciones, e inclusive cárceles para albergar a los potenciales presos.

13.3. Afectación de recursos

Para que el objetivo de cambio se cumpla, deberían proveerse todos los **recursos** necesarios para su implementación. Un defecto de inversión puede comprometer seriamente el alcance de la reforma y neutralizar sus efectos.

Debería abandonarse la restricción de presupuesto como herramienta de decisión para las contrataciones y adoptarse el análisis de la relación **costo-beneficio**.

El costo de oportunidad es el que debería comandar cualquier proceso de reestructuración. Para adquirir cualquier equipo o servicio, la decisión de la elección deberá tener como restricción que la adquisición satisfaga todas las necesidades para el logro del objetivo planteado, y que además su costo real sea igual o inferior a la pérdida que evitará.

Lo óptimo aceptable en este orden, es el **pago contra resultado**. Se pagará únicamente el equipo instalado y el servicio que haya producido el resultado buscado. Debe asumir el funcionario la responsabilidad de la contratación utilizando el asesoramiento especializado.

13.4. "Bloqueo" de normas

Una de las principales dificultades en el conocimiento de

los procedimientos, y su posible optimización, es la **gran variedad de normas** en vigencia. Falta tiempo para su difusión y para adecuar los medios técnicos y administrativos tanto por parte de la DGI, como por los particulares.

La siguiente lista da cuenta del excesivo número de nuevas normas:

AÑO	1984	1985	1986	1987	1984-87	1988-89
DECRETOS Poder Ejecutivo	61	32	25	22	140	47
Reglamentación de la DGI	57	64	68	119	408	519

FUENTE: Memoria de la DGI 1984-85 y Boletín de la DGI, 1986-87 , y el autor.

Solamente la reglamentación de la DGI tiene una frecuencia de 1 por cada día hábil en el periodo 88/89

Para remediar este aspecto sería conveniente evitar nuevas normas que modifiquen sustancialmente los procedimientos.

Antes deberán analizarse las normas y reglamentos vigentes, para determinar su razonabilidad y su operatividad, conforme a la nueva dimensión y metodología operativa buscada.

13.5) Compromiso sindical

El **compromiso con los dirigentes sindicales**, para el apoyo de los cambios es importante. Se verá facilitada la política de remuneraciones, y otras circunstancias como los horarios, las licencias, vacaciones y demás condiciones laborales.

En épocas de reestructuración y racionalización del sector público, uno de los problemas que se presentan es la evitar los despidos frente a la reducción necesaria. Una solución adoptada

En el cuadro que antecede se aprecia que hubo frecuentes variaciones en el tratamiento recibido para los bienes detallados en él.

Esta constante variación provoca serias dificultades para las tareas de estimación de la recaudación. Igual que para las modificaciones de tasas, el comienzo de la vigencia de los mismos rara vez coincide con el de los intervalos para los cuales se establecen cortes en las series estadísticas macroeconómicas.

Además, la falta de detalle de la información de las Cuentas Nacionales (ver cap 50) tampoco permite discriminar y asignar los valores agregados por los productos en forma suficiente como para que se reflejen las diferencias.

12.4) Una experiencia de estimación de la recaudación del IVA

En este subcapítulo comentaremos el trabajo de medición realizado por la licenciada Viviana Durán, para extraer algunas conclusiones significativas de validación de nuestras hipótesis.

Las dificultades presentadas por el objeto de estimación y las soluciones adoptadas por la autora, revelan muchas de las causas que tornan imposible la definición de magnitudes de evaluación de los impuestos en nuestro país.

No puede afirmarse que la evasión del IVA sea de 50 %, ni otra magnitud, determinada con un sustento metodológico.

La única estimación con apoyo de una metodología que fuera dada a conocer~ aunque no difundida~, sobre la función de recaudación del IVA, presenta resultados respecto de los cuales es

admisible decir que hay contraejemplos¹. Para los años 1985, 86 y 87, la evasión es nula. Los impuestos ajustados y aún los blanqueados posteriormente, por efecto de las inspecciones y las leyes de regularización son certeras demostraciones de ellos.²

En el capítulo 9³, comentamos los resultados de la estimación realizada por Durán.

Por nuestra parte, consideramos que la utilidad de la referida estimación, es proveer un modelo matemático y estadístico, para la utilización de las cuentas nacionales, para el cálculo de la evasión en el IVA que puede adaptarse a otros impuestos.

12.4.1) Información provista por la DGI

Se solicitó a la DGI las declaraciones juradas del ejercicio 1987, de 280 empresas industriales de mayor envergadura.

1. Este hecho se menciona en el informe del Banco Mundial. " Los resultados dados a conocer por Durán (1989) acerca de la recaudación potencial del IVA demuestran una evasión negativa, lo que indica las dificultades de obtención de información exacta. "(120, 54)

2. Hubo blanqueos en los años 1956, 62, 70, 71, 74, 77, 84 y 87. Además de las moratorias de los años 1966, 70 y 73 en las que se condonaban y /o reducían las expensas y multas. Los blanqueos cancelaban las obligaciones mediante un impuesto reducido. El total recaudado en ellos fue -porcentajes sobre PBI- de 1.1 para 1977; 0,2 para 1984 y 0,2 para 1984.

3. nto 9.3.1

La DGI solo entregó, -refiere la autora.. "a pesar de la reiterada insistencia" (42,4.02)- 144 declaraciones juradas.

Las declaraciones fueron sometidas a un **chequeo previo**, de consistencia tales como p.e., que el producto de las ventas gravadas por la tasa debía ser igual al débito fiscal consignado.

En total se controlaron 28 relaciones.

"La sorpresa fue importante. A pesar de tratarse de empresas de primera línea, las inconsistencias eran generalizadas, **ninguna empresa resistió el chequeo.**"(42,4.03).

Para salvar la información de los formularios se estableció como única condición que el cálculo del crédito fiscal, (la tasa aplicada sobre las compras), no presentara un error, mayor que el 10 %.

Ese último filtraje lo pasaron solamente 64 empresas que totalizaron un monto de ventas de U\$S 3450 millones e ingresaron impuesto por U\$S 75 millones.

La autora señala que los resultados de ésta observación no pueden ser extrapolados al universo de los contribuyentes y que los resultados "obvios" de su experiencia de toma de información directa de esa muestra son:

a) que debe rediseñarse el formulario y /o las instrucciones para llenarlo.

Al respecto opinamos que si bien el formulario podría simplificarse, sobre todo si se dispusiera de un sistema informático que acumulara la información mensual de los contribuyentes, lo fundamental es que se sigan todos los procesos de control de consistencia desde la recepción hasta la verificación final de la

información.

Las normas prescriben que el fisco debe recibir las declaraciones juradas, siempre que guarden corrección formal mínima.

El fisco debería verificar la consistencia en general en forma automática de todas las relaciones matemáticas que otorguen consistencia a los formularios presentados, para lo cual no se necesita más que un programa de control y la carga de la información al computador.¹

Al no haber una aplicación oportuna de las sanciones por incumplimientos formales, no se modifica el hábito de restar importancia a la consistencia formal de las declaraciones.

También recomienda la autora el control minucioso de las 1000 empresas más grandes ya que podrían extraerse resultados valiosos para el análisis de la coyuntura y del mediano plazo, de suma utilidad para el diseño de la actividad fiscalizadora y para los encargados de decidir sobre la política tributaria.

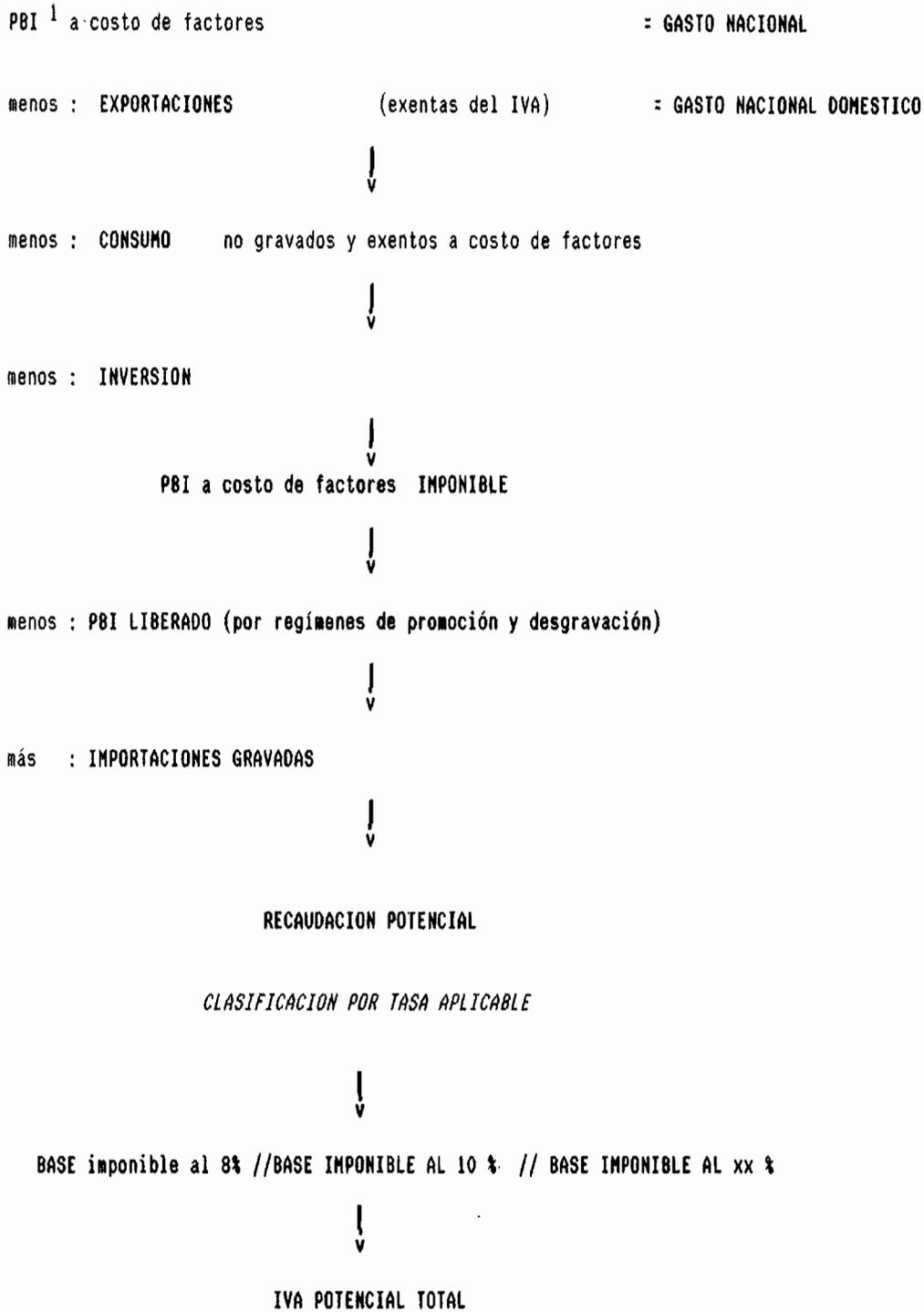
12.4.2) Modelo, fuentes y procedimientos de estimación

En este punto se formulará la metodología empleada para realizar la reciente estimación -única que conocemos- de la recaudación potencial en el IVA, en nuestro país.

La estimación para la economía de escala nacional parte de las Cuentas Nacionales, que proporcionan datos sobre los valores brutos de producción.

1.Ver punto 14.7.5.1.3 del capítulo 14, donde se desarrolla este tema.

El esquema sería el siguiente:



La fórmula que sigue puede ser visualizada como la suma de

1.(Producto Bruto Interno)

todas las compras y ventas de la firma "f", suponiendo transitoriamente que toda compra produce un crédito fiscal instantáneo y toda venta produce el hecho imponible, y consecuentemente un débito fiscal también instantáneo.

Matemáticamente la fórmula propuesta es:

$$(1) \quad T^f = D^f - C^f = \sum_j t_j v_j^f - \sum_i t_i I_i^f$$

donde

T^f = impuesto | Total del impuesto de
 f = firma } la Firma "f"

Σ = sumatoria

t_j y t_i = tasas "t", aplicables a los productos vendidos j y comprados i .

v_j^f = ventas del producto j por la firma "F"

I_i^f = compras -"I" de insumo- del producto i por la firma "f"

T^f = impuesto a pagar por las firma "f"

D^f y C^f = débito y crédito fiscal de la firma "f"

Si no existiera ninguna exención ni exclusión del objeto del impuesto, y si todo lo producido se vendiera en el período considerado, esta ecuación sería representativa del impuesto a pagar.

12.4.2.1) Formula del valor agregado

Para conocer el total del impuesto a pagar para un período dado, para toda la economía, deberían agregarse todas las compras y ventas de todas las empresas "f" y luego restarse todas las compras o consumos intermedios. Los consumos intermedios son las adquisiciones a otras firmas que no serán consumidas por las firmas y constituirán insumos incluidos en el producto final. Dentro de las compras están comprendidas las importaciones.

Ninguno de esos conceptos -ventas ni compras- puede aproximarse con información macroeconómica existente. Tanto las compras como las ventas se obtienen a través de los censos en forma agregada por ejercicio o por otra unidad de tiempo, pero no permiten, desde luego, completar con contenido analítico a la fórmula.

Sin embargo, las ventas pueden definirse como la producción bruta de los sectores de la economía menos la variación de stocks de productos finales. Las compras realizadas durante el período pueden desglosarse en aquellas incorporaciones en la producción y las incorporadas a los stocks. Entonces,

$$(2) T^f = \sum_j t_j - VP_j^f - \sum_i t_i I_{ip}^f - \sum_j t_j \hat{S}_j^f - \sum_i t_i \hat{I}_i^f \quad 1$$

VP_j^f = valor de producción

\hat{S}_j^f = variación de stocks del producto j e i, respectivamente.

\hat{I}_{ip}^f = compras del producto i incorporadas en la producción.

Luego, reformúlase el algoritmo para reflejar la regla de tope, que implica que el impuesto de los insumos puede computarse hasta la tasa de impuesto que paga el producto terminado al cual se incorporaron esos insumos.

Cabe destacar que desde el 1-2-90, la ley de IVA suprimió la cláusula del artículo 12, último párrafo -ley 23.349 B.O.25-8-86-, denominada "regla de tope", que obligaba a limitar el cómputo del crédito por insumos discriminado, sin que se le permita superar la tasa vigente para las operaciones de venta a los cuales fueron incorporados.

1. Donde "^" = variación

ley de IVA considera momento de nacimiento del hecho imponible y el mismo momento en que se considera que hubo venta para los valores macroeconómicos.

La ley de IVA,- dependiendo de los períodos de vigencia de la ley -, considera que la percepción del precio, anteriormente a la entrega y/o facturación, constituyen el momento en que nace el hecho imponible. En contraste , contablemente se registrará un anticipo de clientes.

Probablemente otros efectos de sutileza semejante puedan hallarse en un análisis más exhaustivo, tales como la diferencia por efecto de la inflación en las ventas de inmuebles. En éste caso, si se realizó la cobranza del precio y no se dio la posesión de la unidad, el nacimiento del hecho imponible se reconocerá cuando tenga lugar la posesión. También marcan una diferencia las cifras de la construcción ya que para la ley de IVA no sólo están gravadas las obras sobre inmueble ajeno desde que se terminan, y las efectuadas sobre inmueble propio desde que se venden. Pero hasta el año 1980, sólo estaban gravadas las obras sobre inmueble propio que se vendían dentro de los dos años de finalizadas.

Tampoco es posible computar el impuesto generado por las actualizaciones de las señas por ventas, que congelan precios, ya que es un ajuste que define la ley impositiva pero que contablemente no se registra.

12.4.3) Efecto de las exportaciones y de las inversiones en bienes de uso

Luego debe reflejarse el efecto de las exportaciones y de las inversiones en bienes de uso.

Las exportaciones están exentas pero se permite el cómputo de los créditos de los insumos incorporados a las mismas.

Se suele decir que están gravadas a "tasa cero".

Respecto de los bienes de uso, la ley según las épocas, permitió el cómputo del crédito en 5, 3, 2 y 1 cuotas. Actualmente se computa directamente en el mes de la inversión.

Para reflejar esos efectos se agregan dos términos más a la fórmula:

$$(4) T^f = \sum_j t_j VA_j^f - \sum_j \sum_i (t_i - t_j) I_{ij}^f P - \sum_j t_j \hat{S}_j^f - \sum_i t_i \hat{I}_j^f - \sum_j t_j X_j^f - \sum_{i=1}^n c_i (K_{j,t=i+1} t_{j,t-i+1})$$

Donde :
 X_j = exportación del producto j

n = número de cuotas de crédito fiscal por compras de bienes de uso computables en el período

c_i = número de cuotas de crédito fiscal por compras de bienes de uso computables en total según previsión legal.

$\sum_i K_{ip=j}^f t_i$ = es el crédito correspondiente a las inversiones de capital incorporadas en la producción del producto j¹.

12.4.4) Modelo agregado

El modelo agregado se forma con la suma de los impuestos a pagar de todas las firmas del sistema tributario por la producción doméstica, más las importaciones para un período dado.

La autora incorpora lo que denomina "hipótesis", - que hay que adoptar necesariamente -, de que "no existen firmas que, operando en sectores gravados, presenten saldos negativos.....por lo

1. Fuente: V. Durán (91,5.08) y el autor.

tanto se estará subestimando la recaudación teórica para los períodos en que se contempla la devolución de los saldos (1975/80 y 1986 en adelante)."

Se considera saldo negativo al que se produce por devolución del tributo de los insumos incorporados a las exportaciones.

El modelo agregado, suma solamente los impuestos positivos.

Partiendo de la ecuación (4), y agregando por bien, resulta que el valor agregado puede ser asimilado al producto bruto interno sectorial, la variación de los stocks a la variación de existencias agregadas y las compras de bienes de capital a la inversión bruta fija, de tal manera que esta ecuación puede reescribirse como:

$$(5) RTDN = \sum t_j (PBI_j - X_j) - \sum t_j VE_j + \sum_j \sum_i (t_j - t_i) I_{ij} - \\ - \sum c_i [\sum (IBF_j t_j)_{t-i+1}] + \sum_j t_{jE} I_{jE} (1 - X_{jE} / P_{jE}) + \\ + \sum_j t_j VE_{jE} (1 - X_{jE} / P_{jE})$$

* Para todo $t_i \neq t_j$

donde:

RTDN = recaudación teórica doméstica neta

PBI = producto bruto interno de la economía

VE = variación de existencias

X = exportaciones

IBF = inversión bruta fija

p = valor de producción

E = sector exento

c_i = % de la cuota sobre inversiones fijas para un período.

Los dos últimos términos de la fórmula representan :

$(1 - X_{jE} / P_{jE})$ = proporción del valor de producción del sector exento que no se ha exportado.

$\sum_j t_j I_{jE}$ = es el crédito de impuesto de los insumos incorporados a la producción exenta.

A la fórmula 5 debe agregarse la recaudación producida por las exportaciones:

$$(6) RTE = \sum t_j M_j$$

donde:

RTE = recaudación teórica externa,

M = importaciones nacionalizadas gravadas por IVA.

La suma de (5) y (6) es la recaudación total

$$(7) RTTN = RTDN + RTE$$

El consumo agregado es igual al producto bruto agregado, más las importaciones, menos las exportaciones y la inversión. La ecuación 7 puede desarrollarse también así:

$$(8) RTTN = \sum t_j C_j + [\sum IBF_{j,i} t_{j,i} - \sum_{i=1}^n c_i (IBF_{j,i} t_{j,i})] + \sum_j \sum_i (t_j - t_i) I_{ij} - \sum t_j (I_{jE} + VE_{jE})(1 - X_{jE}/P_{jE}) \quad \text{para } \forall t_i \neq t_j$$

$\sum t_j C_j$ = impuesto a tasa t , sobre bienes consumidos j ,

$\sum IBF_{j,i} t_{j,i}$ = impuesto sobre los bienes de uso vinculados a productos consumidos j , para el periodo i -que corresponde al periodo de la medición-,

$\sum_{i=1}^n c_i (IBF_{j,i} t_{j,i})$ = impuesto sobre los bienes de uso vinculados a la producción del producto j , de los años que restan por computar a la cuota c_i ,

$\sum_j \sum_i (t_j - t_i) I_{ij}$ = sumatoria de las diferencias de impuestos por compras de insumos i vinculados con los los productos consumidos j .

1. Fuente: 91, Viviana Durán y el autor.

$$\sum t_j(I_{jE} + VE_{jE})(1-X_{jE}/P_{jE})$$

= impuesto de los insumos vinculados con la producción exenta y de la variación de existencias de esos productos, en la proporción no exportada.¹

La recaudación teórica total es la sumatoria de los siguientes términos :

a) el impuesto agregado por aplicar la tasa sobre el total de los bienes consumidos,

b) el impuesto por aplicar la tasa sobre el total de los bienes de uso, a los que se les resta el porcentaje del crédito por impuesto, que hay que diferir por más de un ejercicio para su cómputo—según los periodos de vigencia del art. 13 de la ley de IVA.

c) el impuesto de los productos exentos no exportados.

1. $(1-X_{jE}/P_{jE})$ representa la proporción de los productos exentos exportados respecto del valor de producción total de productos exentos, restados de la unidad. Como la totalidad de esos productos exentos forman parte del total de bienes consumidos, y ellos constituyen la base imponible, debe restarse el valor de la tasa aplicada a esa producción, en la medida en que no fue exportada. La exportada no forma parte del consumo.

12.4.5) La recaudación potencial

La autora define como recaudación potencial a la que "se verificaría ante ausencia de exenciones, tratamientos preferenciales y evasión. Difiere de la tasa nominal de imposición por cuanto la base que hace a la estructura del impuesto no es necesariamente idéntica a la del producto bruto interno."(42, 5.18).

En este párrafo pareciera haber una cierta confusión que probablemente provenga de diferencias en el uso del lenguaje.

La tasa nominal de imposición no puede ser otra que la que la ley señala como tasa general o especial para aplicarse sobre el objeto gravado. La tasa nominal no cambia "estadísticamente", sino que lo hace por decisión del legislador o delegado (Poder Ejecutivo, Secretaría, etc).

En cambio las demás tasas, tales como las efectivas, las reales, etc, pueden variar según la delimitación del campo de significación que se establezca para cada una de ellas.

Si se establecen importante cantidad de exenciones, la tasa nominal será de proporción menor calculada sobre el universo gravado "neto" que sobre el universo gravado antes de restar las exenciones.

Respecto de la tasa efectiva, es también cuestión de definición. Generalmente se acepta que tasa efectiva neta es la que representa el efecto económico y financiero último, el "impacto final cuantificado", para el contribuyente, un grupo de ellos o todo el universo de los mismos. También se dice que percute en el sujeto que finalmente recibe el efecto.

También cambiará la significación de estos conceptos según

se midan sus efectos sobre distintos universos tales como los mencionados supra.

No obstante lo dicho, la autora adopta una definición de recaudación potencial que se expresa de la siguiente forma:

Recaudacion potencial

Surge por aplicar la tasa nominal sobre el objeto gravado, sin considerar las exenciones ni tratamientos preferenciales, ni evasión.

La fórmula :

$$(9.a) RPTN = RPDN + RPE = \frac{(t/1+t) PBI_{pm}}{(a)} - \frac{(t/1+t)I + t M - t X}{(b)}$$

(a) este término significa al impuesto que resulta de aplicar la tasa "t" al valor "neto gravado" del PBI. El factor de ajuste $(t/1+t)$ permite restar al PBI a precios de mercado el importe del impuesto al valor agregado contenido en el mismo y llegar al PBI neto de IVA.

(b) este término representa al valor neto de IVA de las compras o insumos necesarios para la producción del PBI. Este término solo debería incluir a los valores de la inversión bruta fija cuyo impuesto asociado no se pueda computar en el período, ya que el resto de los insumos está descontado de la producción en el cálculo del PBI.

La siguiente versión de la fórmula contempla esa corrección

$$(9) RPTN = RPE + RPDN = t M + \frac{t}{1+t} PBI_{cf} - tX - t IBF \quad (8)$$

Aquí se reemplaza el PBI a precios de mercado por el PBI a costo de factores.

"IBF" es la inversión bruta fija, si se pudiera computar el

crédito por impuesto en su totalidad en el período de la compra.

La recaudación doméstica es el total del PBI a precios de mercado, menos el impuesto al valor agregado contenido en ellos, menos la proporción de las cuotas de impuesto que no es computable en el período por inversiones en activo fijo menos el impuesto correspondiente a las exportaciones.

Aún hay una abstracción en la fórmula y es el hecho de que los precios de mercado incluyen los impuestos denominados "internos". La autora no ha depurado este aspecto.

Dice :

"Por la ecuación anterior queda en evidencia que aún con una balanza comercial equilibrada -debe recordarse que en esta definición las importaciones incluyen los derechos aduaneros-, la recaudación potencial será inferior a la tasa nominal de imposición. A la diferencia entre ambas se la denominará de aquí en más diferencia de "base",.. Como en general, la recaudación efectiva se expresa como porcentaje del producto bruto, expresado este a precios de mercado - mientras que la base relevante es el producto a costo de factoresla diferencia por "base" incluirá la discrepancia entre ambos."(42,5.19)

En algunos sectores de la economía la incidencia de los impuestos internos es sumamente significativa.

Recaudación teórica

Es la que resta, luego de deducir los conceptos exentos y los que reciben tratamientos preferenciales.

Al PBI a precios de factores se le debe sustraer la propor-

ción del mismo que represente:

- exportaciones, porque están exentas (o gravadas a tasa cero).
- bienes exentos,
- bienes producidos que gozan de tratamientos preferenciales (liberación del débito fiscal, etc) .

12.5) Conclusiones del capítulo 12

La diferencia entre la recaudación teórica y la percibida, se explica en parte por los tratamientos preferenciales y en parte por la evasión del impuesto.

Respecto de los primeros, se han considerado los costos fiscales teóricos, que representan el sacrificio de recaudación que se hubiera producido si las desgravaciones se hubieran mantenido dentro de los límites de los proyectos aprobados. ¹

No se tomaron en cuenta las pérdidas de recaudación por las compras externas de bienes de capitales promocionados, que estaban eximidos.

La mayor incertidumbre acerca de la confiabilidad, se producirá quizá, porque la base imponible solamente considera las transacciones de la economía registrada.

En el capítulo 9 se incluye un cuadro final con los resultados de la estimación en relación a porcentajes del PBI.

1.Estos representan los impuestos que hubieran gozado de los beneficios conforme con el régimen aprobado para cada beneficiario. En la práctica los beneficios se aplicaron sin considerar los cupos o límites de los proyectos presentados. Ello implica una subestimación del IVA no percibido por esa causa.

CAPITULO 13

13) CAMBIOS PARA LA ADMINISTRACION TRIBUTARIA

La eficiencia de la DGI en el control del cumplimiento fiscal, es uno de los principales factores, directamente relacionados con la posibilidad de evadir los impuestos.

En éste estudio de tesis solo desarrollaremos algunos aspectos adicionales a nuestro trabajo de 1989, (3, Cap.VI). Además, ha sido analizado en otras publicaciones.¹

En este capítulo plantearemos los cambios que consideramos necesarios en la administración tributaria, con énfasis en la implementación del **control de la cuenta corriente** del contribuyente, propuesto en el capítulo siguiente.

13.1) Educación y cooperación.

Para **aumentar la recaudación**, simplemente bastaría con acentuar la fiscalización en los 2000 contribuyentes que más facturan, -para ello, en la división de Grandes Contribuyentes Nacionales había en 1989, 300 empleados para 1000 empresas!- y perseverarse en aumentar tasas de los impuestos más difíciles de evadir, sacrificando la equidad y la justicia.

También apunta a ello la generalización de los sistemas retentivos de impuestos en la fuente -o supuesta fuente, ya que no siempre la hay donde la norma sí la reconoce- y dificultar la

1.En FIEL, (52, capítulo 10) y Banco Mundial (40, capítulo III)

devolución de impuestos -aún donde ello constituye el método operativo normal - exportaciones y retenciones en exceso.

Sin embargo, la simple persistencia en la satisfacción de las metas recaudatorias con esas medidas **sin atender y contradiciendo muchos de los fines y principios de la tributación**, hará que perdure la irritación y rebeldía de los contribuyentes.

Cuando el objetivo de la administración es el cumplimiento voluntario y la educación del contribuyente, debe generarse una **política de fiscalización que sea COOPERATIVA con el contribuyente**. Recién en la etapa de las inspecciones debería admitirse un grado de **COMPETITIVIDAD**, porque allí comienza la oposición de intereses.

En las etapas anteriores -desde la discusión previa de los procedimientos, hasta la metodología de presentación de información y pago de saldos-, debe respetarse el principio tan en boga actualmente de ser **amigo del usuario**.

La **educación** del contribuyente es uno de los factores que permitirán el cambio: pueden reconducir al sistema tributario hacia el cumplimiento voluntario.

Si se modifica la estructura mental-tributaria se logrará la justicia tan buscada, mediante la posibilidad de reconvertir los tributos de tipo indirecto que son regresivos en los de tipo directo, que son progresivos.

13.2. Delimitación del campo a reformar

El área a reformar comienza en el nivel superior y se irradia en círculos concéntricos, de radio mayor, **a medida que se vayan saneando y completando los cambios en los anteriores**.

es la de transferir el personal de una a otra repartición.

En el caso de la DGI, sería inconveniente que absorbiera el personal de otras entidades públicas sin una rigurosa selección y capacitación previa. El conocimiento necesario para la eficiencia en esa repartición, requiere además de un importante aprendizaje y entrenamiento, algunos años de experimentación.

13.6) Tratamiento de la información e informática

Uno de los pilares para una reforma administrativa de la DGI, es la tecnología moderna. Es fundamental crear una **cultura informática de periferia**, con descentralización de las operaciones y centralización de la información.

Este criterio no implica que los procesos se realicen en forma centralizada, sino que se reúna en un computador central para realizar las validaciones, controles, estadísticas y procesos generales.

Debería seleccionarse un software flexible que permita la comunicación de los distintos centros de cómputos, de todas las reparticiones del gobierno nacional, provincial y municipal y de las reparticiones que posean datos de interés general.

Mientras se mejora la capacidad de procesamiento, sería aconsejable no solicitar información **que no se pueda procesar**. Ello traerá aparejado el ahorro de costos variables directos relativos al manejo de la misma y de archivo físico de los papeles.

13.7) Evitar derroches

Una de las prioridades, es la de actualización del padrón de

contribuyentes para evitar la pérdidas de circulares y boletas magnetizadas enviadas por correo y poder dimensionar correctamente las divisiones de la administración y su dotación de personal.

EL DOMINIO DE LA INFORMACION, SU CALIDAD Y NO SU CANTIDAD, es la idea fuerza que debe regir.

13.8) Solución informática de corto plazo

En el corto plazo, convendría concentrar los esgueros de fiscalización en los contribuyentes de mayor tamaño. Comenzando por el sistema para los grandes contribuyentes, que proponemos en el capítulo 14.

Lo ideal sería que ese sistema pueda replicarse luego al resto de los contribuyentes. Hay herramientas de software que permiten el diseño de programas que pueden ser utilizados en casi todos los equipos de la DGI, y con la casi total variedad de los sistemas operativos que estos utilizan.

Con el software de base de datos de cuarta generación, se puede en breves tiempos, programar sistemas que permitan:

- la administración de la cuenta corriente del contribuyente.

- Controlar automáticamente el cumplimiento de cada una de las obligaciones, liquidando automáticamente las actualizaciones, recargos y multas y emitiendo el requerimiento de pago.

- controlar el cumplimiento de esos requerimientos de presentación y pago, volviendo a generar los nuevos requerimientos y/o notificaciones de pase a cobro judicial, etc.

-la comunicación de la DGI central con sus agencias y regiones del interior,

-la comunicación de la DGI con otros organismos del Estado y particulares, que dispongan de información que le pueda ser útil,

-crear un banco de datos referido que contenga información sobre la estructura de los contribuyentes, por sectores, por tamaño, por producto y por tipo de actividad que apoyarían la selección de inspecciones.

-proteger los datos de los contribuyentes y los archivos en general. Estas Bases restringen el acceso a los usuarios, según los grados de autorización. Además crean duplicaciones de todas las operaciones que se realizan evitándose los extravíos de archivos.

-también permiten facilitar las tareas de emisión de boletas de pago magnetizadas, manteniendo un registro acerca de quien las solicita y como va cumpliendo con los pagos.

-se puede establecer un sistema de cobranza que genere una boleta con un número único de transacción, con el seguimiento de cada una de ellas hasta su pago o cancelación,

-se puede crear un sistema de apoyo para el seguimiento de los trámites de devoluciones y transferencias comunes y de IVA por exportaciones,

- Finalmente, podría desarrollarse un sistema de manejo de legislación y normas, que podría estar en coordinación con

el Congreso de la Nación y el Boletín Oficial y otros organismos de difusión pública tales como el Boletín Municipal de la Capital Federal y Boletines provinciales. La DGI recibiría por correo electrónico los proyectos de leyes y decretos y podría evaluar la factibilidad operativa y la bondad de la norma, actuando concomitantemente.

13.9) Costo

Un primer desarrollo de estos sistemas para los grandes contribuyentes podría tener un costo inicial de 200.000 a 300.000 dólares, incluido el costo de los equipos si estos se alquilan.

- Rápido desarrollo

Puede ser contratado por la modalidad de llave en mano, a riesgo de la consultora. Se estima que se puede desarrollar en 3 o 4 meses, si se utilizan herramientas software de cuarta generación.

Actualmente se dispone de software de base que permite el desarrollo de los programas en forma casi simultánea con la de relevamiento y diseño global. Es frecuente que estas etapas insuman varios meses y que antes de la concreción e implementación haya cambio de autoridades o restricciones a las contrataciones y se abandone el proyecto.

13.10) Administración de recursos humanos

La una correcta política de remuneraciones que incentiva la productividad a niveles competitivos con el sector privado.

En una etapa inicial se requiere una capacitación intensiva y tomar un examen de capacidad. Quienes aprueben el

examen de capacidad merecerían ser incorporados en el nuevo régimen de remuneraciones. El resto del personal seguirá con el actual.

Con el apoyo de buenos sistemas informáticos podrá controlarse el rendimiento de los empleados en términos de cantidad de actuaciones o de asuntos que resuelvan a la vez que observarse los motivos frente a la baja de productividad .

13.11) Recaudación

Actualmente, luego de cumplida la rutina de recaudación, la DGI conoce lo recaudado por cada impuesto. Pero desconoce quienes pagaron. Tampoco tiene la posibilidad de hacer una comparación de lo devengado frente a lo recaudado, por cuenta de cada contribuyente.

En principio podría implementarse un sistema que permitiera conocer lo devengado, conforme a la declaración jurada del contribuyente, al presentarse a pagar.

Si se dispusiera en los cajeros de una terminal electrónica, ésta podría grabar un archivo donde conste quién pagó, cuánto y cuando, concepto, número de CUIT y denominación. Estas terminales deberían tener un nivel de seguridad que proteja la información de posibles alteraciones.

La información se enviaría a la DGI en soportes magnéticos, o por correo electrónico, para ser incorporada en el centro de cómputos, lográndose entonces datos sobre cumplimiento individual.

Para el control de la presentación de las declaraciones

juradas, se podría implementar un sistema que grabe el CUIT¹, impuesto, periodo, monto y fecha de presentación, en caracteres magnéticos u ópticos sobre la declaración o mejor en un archivo mediante una terminal de PC.

Con esa información magnética se pueden realizar algunos controles, con los sistemas que hoy se disponen, y que se aprovecharían mejor, cuando se termine de desarrollar el sistema denominado SICOFI (sistema de control de obligaciones fiscales).

13.7) Conclusiones del capítulo 13.

En primer lugar debería implementarse el sistema de control de la cuenta corriente del contribuyente. Esta tarea debe complementarse con una política de inversiones que modifique el criterio de restricción presupuestaria, por el de costo beneficio. Las restricciones técnicas en la administración tributaria no son congruentes con la importancia que toda le asigna la política de fiscalización .

Conviven con esas circunstancias, los constantes cambios de procedimientos motivados por la imperiosa necesidad de complementar el escaso poder fiscalizador, con la necesidad de tener que demostrar eficiencia.

Además de la racionalización que traerá aparejado el sistema referido, se requieren medidas de simplificación de la normativa y que cese la generación constante de cambios que modifican sustancialmente los procedimientos.

1.Clave Unica de Identificación Tributaria, que consta de tres campos. El primero indica si el contribuyente es persona física, sociedad de personas o sociedad por acciones. El segundo el documento de identidad para las personas físicas y un número otorgado por la Dirección Nacional de Recaudación Previsional para los otros dos casos.

CAPITULO 14

PROPUESTA DE UN SISTEMA DE CONTROL DE CUENTA CORRIENTE

Hemos expresado que una de las tareas fundamentales a desarrollar es la de generar y controlar la información. Toda organización puede ser considerada como una red de información. La sustancia que maneja la administración tributaria es la información.

Para estimar la evasión fiscal se requiere el conocimiento de las obligaciones declaradas por los contribuyentes y como se cancelaron. Para fines de medición, es necesario que la información se brinde clasificada y en formatos apropiados según las necesidades de los estudios que sobre ella se necesiten implementar.

Formularemos un prototipo de esquema, del sistema de control de la cuenta corriente del contribuyente para la DGI. El mismo apunta al control del cumplimiento del contribuyente. La información apropiada para las estimaciones de evasión son un subproducto del sistema.

14.1) Objetivos

Crear los sistemas que permitan cumplir con las funciones de recaudación y fiscalización por parte de la DGI. En su primera etapa se involucrarán en un principio a los denominados "Grandes contribuyentes nacionales". En una segunda etapa podría generalizarse al resto de los contribuyentes.

14.2) Alcance

Contempla la totalidad de las operaciones y procedimientos

administrativos para el control de las obligaciones fiscales, tanto las de recaudación como las de fiscalización.

Los sujetos comprendidos estarán empadronados y calificados como tales, previamente a su incorporación al sistema.

14.3) Comprende

Abarca, desde la recepción de la declaración jurada hasta la finalización del procedimiento, sea por cancelación o por iniciación del procedimiento administrativo o judicial de cobro, pasando por:

- prueba de la consistencia de la declaración jurada, -operaciones matemáticas, datos, etc.-
- emisión del comprobante, recepción y registración del pago,
- altas, bajas y modificaciones del padrón de contribuyentes,
- mantenimiento de una base de datos referencial-con datos del contribuyente, -cívicos, comerciales, legales, etc-
- verificación automática del cumplimiento,
- generación de requerimientos, citaciones, intimaciones, cédulas y otras comunicaciones al contribuyente,
- seguimiento del cumplimiento, hasta la extinción de los procedimientos referidos en el punto anterior,
- generación de estadísticas de recaudación, de cumplimiento, estado de los reclamos, etc.,
- seguridad del sistema a nivel del usuario, de aplicaciones, de datos y de terminales.

14.4) Descripción

El sistema será generado en forma gradual y modular para posibilitar el cumplimiento de los plazos programados y las adaptaciones administrativas y legales pertinentes.

14.4.1) Primer módulo

Estará referido a la carga y control del padrón afectado, la emisión de los comprobantes de pago, y la facilitación del ingreso de los mismos. Estos movimientos serán registrados en una cuenta corriente individual.

Se contempla la posibilidad de facilitar la comunicación y aporte de información mediante soporte magnético aportado por el contribuyente y el teleproceso.

14.4.2) Segundo módulo

Permitirá realizar un seguimiento de cualquier tipo de anomalía, ya sea por incumplimiento del pago, falta de presentación de declaración jurada, etc. Mediante la emisión del requerimiento y del control de todas las etapas de su gestión, hasta la producción de los resultados finales, conforme la ley de procedimientos.

14.4.3) Tercer módulo

Consistirá en ayuda y cooperación con el contribuyente. A título de ejemplo, se enviarán calendarios personalizados y cálculo de obligaciones, que puedan efectuarse de oficio.

También podrán incorporarse en este módulo todos los procesos necesarios, para realizar la tramitación de los pedidos de devo-

luciones y transferencias de créditos originados en el art.41 de la ley de IVA y del resto de los saldos a favor de libre disponibilidad.

14.5) Descripción de los módulos

14.5.1) Módulo 1

14.5.1.1) Padrón y datos característicos

El sistema podrá cargar los datos del padrón actual si fuera posible la conversión y realizar altas, bajas y modificaciones.

14.5.1.2) Consultas.

Podrán realizarse las siguientes consultas:

- sobre normas aplicables: coeficientes para el cálculo de una obligación determinada, sobre la ley u otra norma procedente,
- vencimientos,
- estados de cuentas corrientes,
- saldos corrientes sin observación administrativa,
- en gestión administrativa y/o judicial,
- minutas (agenda sobre asuntos con el contribuyente)
- determinativas. Son cálculos de obligaciones a pagar, de recargos y actualizaciones devengadas, etc.
- performance tributaria del contribuyente.

14.5.1.3) Emisión de boletas de pago

El contribuyente concurre con una declaración jurada, que no sirve para pagar. Se valida, con el mayor alcance que permitan los datos disponibles. Si es correcta la prueba, se le emite la boleta de pago, que será vigente únicamente para el día de referencia. Sin embargo, el sistema podrá emitir boletas para ser

pagadas con hasta 5 días de anticipación, por el desfase de índices previsto para el cálculo de la actualización.¹

Si se rechaza la declaración jurada por inconsistencias detectadas, se le informará verbalmente - o por escrito, a solicitud del contribuyente-.

Se presume- por razones legales- que si el contribuyente insiste en solicitar la boleta de pago, el sistema deberá entregarla. En ese caso quedará una marca a modo de "warning"². La boleta emitida podrá ser abonada, o retirada para su posterior pago.

En cualquiera de los dos casos, se genera un débito en la cuenta corriente. De la comparación- al cierre del día- entre las cobranzas y los débitos, saldrá el listado de las obligaciones impagas por impuesto, por contribuyente, por concepto, por cuenta de la Tesorería a imputar, y cualquier otra combinación o forma necesaria. Igual tratamiento recibirán los pagos y demás transacciones con "warning".

Ante la alternativa de que se pida una reemisión de la boleta de pago, el sistema la genera agregando los débitos por actualización e intereses - (si corresponde)-

Podrá definirse que sea factible emitir boletas por importes

1. Esta particularidad se verificará siempre que subsistan los ajustes del monto a pagar desde la finalización del periodo declarado, hasta la fecha de pago Dto. 435/89.

2. Señal que indica la necesidad de algún procedimiento adicional para subsanar el error detectado. Pueden emitirse periódicamente listados con esa información.

mayores o menores, al monto determinado por el sistema como válido. En este caso también se registra una marca "warning" para administrar la diferencia. ¹

14.5.1.4) Número individualizado de transacción

En todos los casos el sistema genera un número de obligación que servirá de referencia de movimiento individualizado. Se denomina NUO². Este permitirá realizar seguimientos operativos de cada transacción en forma individual, evitando la posibilidad de que se sustituya el comprobante de pago.

El NUO se inscribe en la boleta de pago con caracteres magnéticos o de lectura óptica.

14.5.1.5) Cobranza

El operador de cobranzas, recibe la boleta y carga automáticamente el número de obligación -magnetizado o con caracteres para lector óptico-, evitando el paso manual.

Si el sistema acepta el cobro, se cargan los datos sobre el modo de pago -cheque, efectivo banco girado,-.

El operador verá sus instrucciones en una pantalla. Para sellar la boleta pagada, dispondrá de un dispositivo electrónico que reemplazará al sello. En la boleta se magnetizarán los datos

1. A veces el contribuyente concurre sobre el vencimiento con un cheque que responde al monto a pagar calculado por él. Si se detecta un error, no podría ocurrir que no sea subsanable en el acto. La DGI debe recibir el pago igualmente, salvo que se modificaran las normas. Creemos conveniente que el pago sea igualmente recibido y se reclame la diferencia.

2. Número Unico de Obligación.

necesarios para su posterior proceso en la cámara compensadora.

Podrá definirse que la información necesaria para la apropiación de los pagos por impuesto, cuenta de recaudación para la Tesorería, y demás, sean generados en el sistema y remitidos a la Cámara compensadora y/o al Banco donde serán depositados, en un soporte magnético para evitar el traslado de boletas.

Actualmente la DGI cuenta con cajeros para cobro de impuestos en la agencia de los Grandes Contribuyentes Nacionales. Podría contar con más cajeros para el resto de los contribuyentes en sus agencias o alquilar espacios o servicios a los bancos, que realicen la cobranza con el sistema de la DGI que se propone.

14.5.1.6) Registros

El sistema genera en línea¹, todos los registros definidos para actualizar la cuenta corriente.

En cualquier momento del día se puede pedir un listado del estado de cobranzas, una consulta por pantalla del saldo de alguna cuenta, y otras informaciones de utilidad.

14.5.1.7) Otras cancelaciones

El sistema admite el pago por compensación o transferencia de saldos entre contribuyentes.

En este nivel no está previsto la validación de la transac-

1."En línea" es un modalidad operativa de los equipos de computación, en la cual se genera la operación y sus efectos instantáneamente. Por ejemplo, si se pide una boleta de pago, se actualizará la cuenta corriente simultáneamente.

ción. Habrá que definir el requisito para que sean aceptados conforme a la legislación procedimental.

Las validaciones que sí son factibles, se relacionan con los elementos de la cuenta corriente, tales como que el crédito no haya sido utilizado con anterioridad; que no haya saldos pendientes de pago que tengan prioridad, etc.

Ante una solicitud de transferencia a otro contribuyente, el sistema deberá ver el saldo a favor en la cta. cte. El alta en la misma se producirá por una transacción especial, cuando la misma sea autorizada.

En el caso de las compensaciones entre saldos a favor de la DGI, de distintos impuestos del mismo contribuyente, las mismas deben aceptarse, hasta que se detecte su incorrección--según el proceder actual de la DGI-. El sistema generará una marca con efectos a determinar, pero que pasado un período de tiempo emitirá un listado para informar sobre la falta de verificación del trámite.

14.5.1.8) Recepción

Se atenderá la recepción de todo tipo de declaración jurada, informe, aporte de documentación, notas, correspondencia, fax, telex, u otros métodos de comunicación. Se ingresará al sistema una descripción del papel, formulario o soporte de información recibido, el cual quedará agendado y referenciado, con un número correlativo único, para su recuperación en cualquier oportunidad. Siempre que la presentación sea una declaración jurada con vencimiento, se generará un registro de control de cumplimiento formal, en la ficha del contribuyente.

Aquellos escritos que requieran ser girados a otros departamentos o sectores, serán acompañados por una hoja de ruta, que será controlada por el sistema, que preverá su seguimiento según el alcance necesario.

También se preverá un control de cumplimiento de atención de los escritos que requieran contestación, y del respeto de las fechas de los plazos involucrados, mediante bases de datos referenciales. Estas contendrán las fechas de vencimientos y plazos para cada tipo de trámite, y podrán ser actualizadas permanentemente, por los operadores, lo cual otorga la flexibilidad necesaria para que sea realmente operativo, frente a las frecuentes modificaciones en los procedimientos.

Se facilitará la recepción de toda la información y declaraciones juradas en soportes magnéticos, previéndose varios formatos estandar, para evitar que los contribuyentes deban ajustar sus programas a los requerimientos de la DGI.

7.7.5.1.9) Estadísticas

El sistema brindará todo tipo de estadísticas necesarias para el control de la gestión de la agencia y de la Dirección central.

A título de ejemplo:

- se podrá pedir la recaudación del día, o de un período determinado,

- podrá clasificarse la información de acuerdo con parámetros o atributos determinados en función de los distintos campos, clases y categoría de los datos disponibles,

-podrán efectuarse promedios, rankings, conversiones a otra moneda o a moneda homogénea de una fecha determinada.

Sugerimos para las estadísticas de recaudación, que se presenten también **en moneda de una única fecha**. Para ello, se debe adoptar una fecha base, y ajustar la información con índices de deflación -o excepcionalmente inflación, si en algún periodo el índice decreciera-.

Esto permitiría realizar comparaciones de distintos periodos no distorsionadas por la variación en el poder adquisitivo de la moneda.

14.5.1.10) Información económica financiera

El sistema tendrá una base de datos económicos, financieros, y de todo tipo de transacciones y demás datos referenciales del sujeto. Podrá ser mantenida en forma interactiva, aceptando cualquier modificación proveniente de la carga de las transacciones y presentaciones de los contribuyentes.

14.5.1.11) Correo

El sistema permite la realización de gestión de correspondencia (mailing) para notificaciones, avisos y publicidad. Además prevé el seguimiento de los envíos por el correo y empresas o personal contratado para las notificaciones.

Este mailing estará articulado con el control de gestión de los trámites referidos a notificaciones, requerimientos y demás comunicaciones al contribuyente, con controles sobre fechas de envío, recepción, repuestas, etc.

14.5.2) Módulo 2

El módulo 2 incorpora las funciones de **detección de anomalías** y el control y seguimiento de los procedimientos administrativos de mayor complejidad que los del módulo anterior.

Se define como anomalía, cualquier operación del contribuyente o detección del sistema, que no se ajuste a los parámetros esperados para el mismo. Son ejemplo de **anomalías** las faltas de pago, el pago defectuoso y la declaración de montos imponibles inadecuados para un contribuyente (en relación con su performance). Se realizan las comparaciones con la base de datos del sujeto y se podrán emitir listados con los casos excepcionales señalados para ser inspeccionados o requeridos.

14.5.2.1) Requerimientos

Las anomalías detectadas generarán automáticamente los requerimientos señalados por la ley.

- citación del contribuyente,
- requerimiento de pago de multas automáticas y de recargos,
- emisión de notificaciones de determinaciones de oficio y boletas de deuda,
- requerimientos cuando se hayan detectado incumplimientos,
- requerimientos cuando los reclamos de la fase anterior no fueron satisfechos,
- requerimientos para la acción sobre los reclamos incumplidos.
- cálculo y emisión de recargos y actualización resarcitorios y punitorios, en cualquier oportunidad en que se hayan devengado y sean exigibles,

-otros elementos de comunicación y notificación al contribuyente y responsables.

Todas las emisiones, envíos, notificaciones y demás actuaciones que fijen obligaciones de pago o de comparecencia o de otra índole de cumplimiento, y todos los informes, actuaciones consultas y demás operaciones, serán seguidas y controladas por un subsistema que será actualizado automáticamente según la frecuencia que se defina.

El sistema proveerá los listados necesarios para comunicar a los operadores el estado de las actuaciones que son de su incumbencia y responsabilidad.

Estos listados tendrán la forma que sea necesaria para cada uso.

Sin necesidad de alteraciones del sistema, se podrá consultar la información desde distintos campos de acceso. (Por ejemplo, por denominación del contribuyente, por CUIT, por zona de domicilio)

14.5.3) Módulo 3

Este módulo realiza todas las demás operaciones no definidas en los anteriores.

Comprende las operaciones de ayuda y colaboración con el contribuyente, tales como la emisión de avisos de vencimiento personalizados mensuales o para vencimientos puntuales, warnings acerca del fenecimiento de un plazo para concurrir o presentar algún escrito en las distintas instancias de los procedimientos determinativos, administrativos y judiciales, etc.

Otro de los sectores de este módulo es el de comunicación

con otros "centros proveedores de información". La posibilidad queda abierta para la importación de los datos por teleproceso o por recepción de todo tipo de soportes, tanto secuenciales como de acceso directo.

14.5.3.1) Transferencias y devoluciones

En el módulo 1 se puede operar con saldos de transferencias, compensaciones y devoluciones. Sin embargo, las mismas debían ser previamente autorizadas por la oficina responsable.

Los contribuyentes incluidos en este sistema ¹ se caracterizan por plantear frecuentemente pedidos de devolución, transferencias, y compensación de saldos a favor, generados, por exportaciones (art 41 ley de la ley de IVA), por su pertenencia a los regímenes especiales de incentivos fiscales, por exceso de retenciones, y en general por todo tipo de saldos calificados como de libre disponibilidad.

Es un mandato de la ley de procedimientos que la gestión de esos pedidos, se realice en forma simple y rápida.

Actualmente los trámites de verificación de la existencia y procedencia de los créditos consume gran cantidad de recursos, en especial los humanos.

Además, la necesidad de autorizar los pedidos en tiempos razonables, tiene como consecuencia la imposibilidad de dar a la revisión el alcance necesario.

1.En la primera etapa se imlementará para los Grandes Contribuyentes Nacionales.

El sistema permitirá la realización de todo tipo de comparaciones, compulsas, pedidos de información y búsqueda de parejas de transacciones que definan correspondencia de créditos, etc.

El sistema estará habilitado para comparar archivos de transacciones de otros organismos tales como los Registros, Servicios públicos, etc., para determinar los movimientos para un sujeto determinado en un período. Esto requerirá la compatibilidad técnica coordinada, que es factible y debería preverse en toda nueva instalación de programas y equipos en las otras reparaciones ¹ .

14.5.3.2) Seguridad global de la información

El sistema prevé la posibilidad de que toda referencia del usuario que intervino realizando alguna operación, tal como una consulta o ingreso de una transacción, quede registrada en una "caja negra". Esta será accesible únicamente a usuarios determinados autorizados. Ello **asegura el secreto fiscal y la prevención de sabotajes anónimos al sistema.**

14.6) Ampliación del sistema

Las definiciones de este sistema, en general se hicieron para los grandes contribuyentes por ser una primera necesidad el

1. Un ejemplo de ellas es la facturación de un período de un contribuyente declarada por otro contribuyente en el SITER, (Sistema de Transacciones Económicas Relevantes, por el cual los contribuyentes deben informar las operaciones de compras y ventas de sus principales clientes y proveedores, en forma mensual o anual, y las instituciones financieras los depósitos mensualmente).

control de los mismos. Además, es menos compleja su implementación, ya que se los concentran en una única agencia.

Pero si se desarrolla con las herramientas correctas, su extensión al resto del universo de los contribuyentes es factible, ya que puede ser replicado en unidades de equipo operativas periféricas.

La comunicación con las agencias puede lograrse con un sistema semejante en cada punto concentrador regional o zonal, que funcionaría para los grandes contribuyentes de esos lugares, hasta que se decida su generalización gradual a todo el universo de contribuyentes.

Solo se requiere la firme voluntad de las autoridades, de modernizar su criterio de administración, dando prioridad a la demostración de resultados en la evaluación de las políticas a seguir, en lugar de las meras enunciaciones voluntaristas que mueren, en la siniestra trama de los impedimentos burocráticos.

14.6.1) Base de datos normativa y documental

También podrá desarrollarse un ágil sistema de base de datos para la clasificación, archivo y sistematización de la búsqueda y generación de normas jurídicas, administrativas, etc., con el alcance que se defina.

Al respecto, cabe manifestar que es incomprensible que con más de 50 años de existencia de la DGI, y con los avances técnicos disponibles, aún no se disponga de un sistema de administración de documentos y de normas.

Para poder implementar este sistema que denominaremos "base

normativa", se cuenta con ventajas respecto de la implementación del sistema de control de contribuyentes.

Este módulo solo requiere de un equipo de tamaño mediano, de un software apropiado de 4ta. o quinta generación que tiene un costo del orden de 80 mil dólares y un sistema administrativo cuyo diseño puede costar quizá, 130 mil dólares más, por única vez.¹

El personal se obtendría del actual centro de cómputos -donde actualmente trabajaban 465 personas a fines de 1989-(120, 56) y de la biblioteca y oficinas legales de la DGI.

La base jurídica podría nutrirse de información en dos etapas:

a) la información que se genere a partir de que se implemente el sistema y,

b) la información ya existente, que debería cargarse por etapas, en una segunda fase de la implementación, previa depuración.

Igualmente, parte de la información histórica, deberá cargarse para el arranque del funcionamiento.

El sistema permite combinar la redacción de las normas, tanto las que se envían a la publicación como las que se emiten con otra finalidad, con la carga de la base de datos.

Toda norma tendrá un número de referencia de la base de datos, además del que se le asigne como denominación (ley N^o,

1.Los costos de referencia se mencionan con la finalidad de apreciar el orden de la cifra. El autor ha indagado sobre ellos en distintos proveedores.

decreto N^o, resolución DGI N^o, etc.), para su fácil recuperación.

Luego de publicada la norma, se dejará constancia en el sistema, del día y lugar de su publicación (Boletín Oficial, municipal, provincial, diarios, avisos, etc.). Luego se generarán copias para ser difundidas mediante impresión rápida, y será distribuida a todos los posibles usuarios por teleproceso.

Por ejemplo, cada agencia de la DGI, recibirá en su terminal la comunicación instantánea de las novedades del día. ¹

14.7) Conclusiones del capítulo 14

La implementación del sistema propuesto no es una utopía. En el apéndice 1 se desarrolla un esquema del prototipo para el módulo 1, que representa las operaciones, archivos que se actualizan y vistas de pantalla. El mismo se desarrolló en 15 días y se pudo realizar una demostración experimental ante el director de la DGI, Lic Ricardo Cossio en setiembre de 1990. ²

1.Actualmente, el empleado o funcionario que tiene que aplicar la norma se entera por el diario matutino antes que por la circulación interna que suele demorarse varios días.

2.Para la programación se utilizó el software de base "ADABAS", con lenguaje "Natural", y se hizo con la colaboración de los Lic. Saúl Snycer y Jorge Piva, quienes confeccionaron los programas de aplicación del sistema diseñado por el autor. El mismo se halla registrado a nombre del autor en la Dirección Nacional del Derecho de Autor bajo el título Proyecto de Fiscalización de Grandes Contribuyentes, bajo el número 25.865, el día 6 de agosto de 1990.

SINTESIS DEL TRABAJO

1°) La evasión fiscal es una **conducta desviada** de la acción de cumplir con las obligaciones tributarias, que puede ser modificada mediante la intervención sobre sus componentes, para lograr el objetivo **del cumplimiento voluntario**.

El enfoque sociológico del problema reconoce un operador social, que actúa como un **imperativo categórico** que motiva a la acción colectiva, proveniente del respeto por las reglas morales y jurídicas.

El sujeto tiende naturalmente a introducir **coherencia en sus acciones** para hacerlas eficaces, según un criterio de valoración social, y reglas que se remontan a generaciones lejanas y se aceptan por tradición, tal como lo demuestra el ejemplo histórico de la **colecta voluntaria** que tuvo lugar en los años 1806 a 1809, para obtener fondos para la Reconquista (de las invasiones inglesas), que superó las expectativas del «nuevo impuesto», sancionado con igual fin.

El individuo no **tiene conciencia del Estado como institución global**, sino que desarrolla actitudes de respuesta a los actos que producen los hombres del Estado.

Cuando el imperativo categórico se debilita, en la conducta predominará el **imperativo hipotético**, relativo a los resultados de la conducta evasiva. Estos dependen de las **valoraciones personales**, y de las **especulaciones** y el análisis de rentabilidad de la evasión.

Las comunicaciones de alta evasión que normalmente se publi-

citan, refuerzan esa especulación.

Tanto la valoración del beneficio, como la probabilidad del castigo -que lo reduce-, dependerán del **conocimiento** que el contribuyente pueda **adquirir y comprender**. Los modelos de la teoría de la decisión, tanto bajo condiciones de certeza como de riesgo, muestran que en el **acto de decisión**, siempre que ésta sea racional, son factores determinantes, las posibilidades de que el decisor pueda conocer los riesgos, los cursos de acción alternativos, y fundamentalmente, las consecuencias de su decisión.

Este conocimiento depende de la **comunicación** que se efectúe de las **normas que imponen la conducta** y de la opinión que de la **justicia de las mismas** y del **poder represivo y sancionatorio** que se forme el sujeto.

Toda decisión tributaria tiene un objetivo, cuya satisfacción implica desarrollar estrategias que conduzcan a acciones concretas. Distintos **objetivos pueden resultar en acciones contradictorias** entre sí. Para evitarlo es conveniente que se analicen las consecuencias de cada acción, **hasta el último nivel de detalle**, en cada uno de los elementos del hipersistema tributario.

Para ello, proponemos aplicar la teoría de los sistemas al hipersistema tributario. En consecuencia, el sistema total tenderá al **equilibrio, cuando se logre la coherencia en las transformaciones**: que las acciones previstas sigan a las instrucciones definidas por las estrategias y planes. Las reformas tributarias y los cambios en los procedimientos, deben preverse conjuntamente con las acciones requeridas, en un nivel de detalle tal, que luego de la implementación, no se contradigan los objetivos para

los cuales se propuso la reforma. La posibilidad del seguimiento y la corrección de los desvíos, dependerá también de la posibilidad de obtener información sobre la marcha de las reformas.

3°) La lucha contra la evasión debe respetar la **armonía de todos los ámbitos del contexto tributario** y de los **finés de la tributación**, en especial, los principios de legalidad y de justicia. No deben soslayarse los principios tributarios relacionados con la **eficiencia operativa y técnica**. La administración tributaria tiende a apartarse de este tipo de consideraciones, al programar los procedimientos de recaudación y fiscalización.

4°) Frecuentemente se utilizan en nuestro país conceptos relativos a que la evasión sea del orden **del 50 al 80 %** sobre la recaudación potencial. Estas estimaciones no pueden ser demostradas metodológicamente.

Las recientes estimaciones evidenciaron una evasión nula para el IVA para los años 85, 86 y 87; y del 22,2 % (en 1970) al 31,7 % (en 1983), para todos los impuestos nacionales, incluida la recaudación previsional, según se señala en el capítulo 9.

Esos resultados, o bien no son admisibles, por existir contraejemplos -caso del IVA- o bien están condicionados por serias indeterminaciones, derivadas de la 0 de las variables en juego o de los procedimientos de promediación e interpolación de valores para adecuarlos datos. El propio PBI nacional -que sirve de parámetro de referencia para las magnitudes, podría tener un rango de variabilidad- según el procedimiento de las estimaciones- de hasta un cien por ciento.

Cualquier otra magnitud que se mencione o utilice para la

fundamentación o explicación de presupuestos de recaudación, u otra finalidad, carecerá de sustento metodológico.

Los resultados de la estimación realizada por Durán también demuestran que la utilización de procedimientos estadísticos para homogeneizar la información provista por la DGI y las cuentas nacionales, y la falta de detalle y homogeneidad en la información macroeconómica, **no permiten garantizar una aproximación confiable** de las variables representadas por la recaudación percibida y la base imponible potencial agregada. Afirma también que la estimación de la evasión por estos medios, resulta inapropiada aún para su utilización como herramienta de análisis en el campo tributario hasta tanto se pueda obtener mejor información.

No obstante las invalidaciones planteadas para los resultados producidos por su aplicación en el caso comentado, **un método para la estimación queda válidamente planteado** en el capítulo 12. La tarea principal que sigue, será la de procurar medios para disponer de datos e información apropiada para la medición. La tarea debería comenzar cuanto antes, a la espera poder realizar la estimación cuando sobrevengan períodos con inflación mínima y la generalización de las tasas para el IVA.

6°) El control de la información es concomitante con el de la evasión y será mínimo hasta que no se implemente un sistema de control integral de la cuenta corriente del contribuyente.

La implementación del sistema generará procedimientos administrativos ordenados a su lógica operativa, que producirán un saneamiento de la falta de racionalidad que actualmente impera en los procedimientos y afectación de los recursos.

7°) El vínculo entre el enfoque sociológico y el de la

medición de la evasión, se **articula** cuando se publicitan cifras altas de evasión. Tenemos la firme convicción de que el evasor se motiva intensamente por el conocimiento -permanentemente difundido - de la ineficiencia del ente fiscalizador, y de la evasión del orden del 50 %, y por las noticias sobre la manipulación que de los impuestos hacen algunos sujetos para cometer fraudes y de su experiencia sobre la **falta de consecuencias**- aún para los contribuyentes calificados de delincuentes por la ley penal tributaria-.

Entendemos que la publicidad y difusión de cifras de elevada evasión constituyen un disuasivo al cumplimiento voluntario. En consecuencia, exagerar las cifras de evasión -además de carecer de fundamento metodológico, es inadecuado desde el punto de vista de la política de la administración tributaria.

La política de fiscalización debe ser armónica con los principios de la tributación. La Administración tributaria debe actuar en forma cooperativa siempre que el procedimiento que realice no requiera la oposición al contribuyente.

Nuestra propuesta.

Como corolario de las conclusiones y desde el punto de vista instrumental, proponemos :

A) La implementación del sistema de control de la cuenta corriente del contribuyente cuyas características se incluyen en el capítulo 14 y anexo 1. No es una propuesta utópica. El prototipo del módulo 1 descrito, se diseñó, programó e implementó experimentalmente en laboratorio, en un plazo de 15 días.

El proyecto del mismo fue estructurado de manera de poder ser implementado en etapas. En la primera se comenzará con el módulo referido al control de la cuenta corriente del IVA, para los 2.000 contribuyentes de mayor tamaño. En una segunda etapa se generalizará la aplicación del mismo al resto de los impuestos y posteriormente a todos los contribuyentes.

Para que sea factible la implementación, es necesario que se tomen medidas adicionales, algunas de las cuales sugerimos.

B) Suprimir el principio de restricción presupuestaria para evaluar los planes de cambio y adoptar el principio de costo-beneficio. **Las inversiones en la DGI deben ser suficientes** para cumplir con los objetivos de cambio.

C) Debe cesar la generación de normas -casi diarias- que modifiquen sustancialmente los procedimientos administrativos, de recaudación, de información y fiscalización, hasta tanto se revisen críticamente las existentes, para su simplificación y racionalización.

D) Acentuar el control cruzado entre contribuyentes, de

información referida a los regímenes de retención de los impuestos.

E) Suspender el requerimiento de información que no sea estrictamente necesaria, en la medida en que no sea utilizable por falta de capacidad de procesamiento, evitándose la sobrecarga administrativa.

F) Generación de una base de datos nacional. Un ejemplo podría ser la implementada en España, cuyo software fuera ofrecido a nuestro país por la administración española.

Complementariamente, la informatización de la DGI no debería ser ajena a la de otros centros generadores de información imprescindible, para la fiscalización de los contribuyentes. Por ejemplo, los registros de bienes registrables, las superintendencias y autoridades de fiscalización, que reciben información sobre actividad de las empresas y entes que supervisan: seguros, entidades financieras, bancos y otros. El alcance de la coordinación tendría que abarcar a las provincias y municipios en forma gradual.

G) Poner fin al enquistamiento de los entes responsables de producir la información. Deberían coordinarse las acciones en todas las áreas -en forma sistemática- para compatibilizar la lectura de los archivos magnéticos, el formato de los registros, la época de producción de la información, el grado de detalle de la misma y fundamentalmente, una compatibilización técnica de los equipos, programas de informática y metodología de trabajo.

H) Aplicar criterios gerenciales sobre administración de personal: estabilidad, despolitización, capacitación y jerarquización profesional, que otorgue a los funcionarios, congruencia

de status con las actividad privada, y una política de remuneraciones con escalas independientes del resto de la administración pública. Administrar con precaución la migración de personal de otras reparticiones a la DGI, mediante una rigurosa selección y capacitación previa.

I) Se reduzca la dispersión geográfica arbitraria o antifuncional de las dependencias de la DGI ¹.

J) Se formule una clara distinción entre los actos de evasión y se limiten las sanciones a la aplicación efectiva de las multas, salvo que exista fraude progresivo, hasta que los sistemas normativo, de justicia, administrativo y de infraestructura de servicios, aseguren la efectividad y claridad sobre las obligaciones y el respeto, estabilidad y justicia del orden establecido. Mientras tanto, el fisco puede mejorar en el corto plazo el contexto del régimen procesal y sancionatorio, simplificando las normas reglamentarias referidas a requerimientos administrativos, lo cual permitirá a los contribuyentes un más acabado conocimiento de la conducta a seguir, prescripta por la normativa.

K) Educar para el cumplimiento voluntario, otorgando sentido al régimen tributario vigente, con actos de administración de gobierno basados en una sana política presupuestaria, y la enseñanza e instrucción a la población. Consecuentemente con ello, no

1. Por ejemplo, un contribuyente con domicilio en San Juan y Boedo, de la agencia N°3 sita en Jujuy al 458 (altura de Rivadavia al 2800), debe dirigirse a la dependencia de Liniers (Rivadavia al 10.900) - 80 cuadras -, para cualquier trámite ante la División Jurídica "C" de la Región 3.

ayuda que se publiciten cifras altas de evasión, por el efecto demostrativo sobre la motivación al cumplimiento.

Mientras no se otorguen los **plazos para una comprensión y adaptación** a los requerimientos del sistema moderno de recaudación que se pretende implementar, existe el peligro de caer en graves injusticias. El proceso de **defensa también constituye un castigo** por sí mismo.

CONCLUSIONES

En la medida que la obligación impositiva se arraigue en el acervo cultural, el cumplimiento voluntario se instituirá como imperativo categórico para la comunidad. Limitará la acción evasora al terreno de la especulación individual.

La publicidad y difusión de cifras de elevada evasión, constituyen un disuasivo al cumplimiento voluntario. En consecuencia, exagerar las cifras de evasión - además de carecer de fundamento metodológico, es inadecuado desde el punto de vista de la política de administración tributaria.

Se requiere que el Estado encauce su política fiscal, para demostrar una sana administración de los recursos, que permita la implementación de tributos, armónicos con los principios consagrados de la tributación.

En cuanto a los cambios instrumentales inmediatos, deben asegurarse la coherencia de cada una de las acciones previstas, dotando a las estructuras de recursos para superar las restricciones de capacidad operativa. Además debe asegurarse el estricto seguimiento de los planes y reformas, para que se implementen hasta sus últimas consecuencias : el éxito o la revisión de las causas del fracaso, para evitar su reiteración.

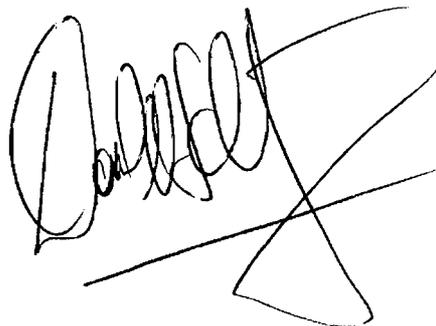
Para ello debe cesar la constante modificación de leyes, normas y procedimientos, y realizarse su evaluación crítica para su depuración, ayudada por la jurisprudencia y la doctrina, que señalan permanentemente los aspectos conflictivos que debieran eliminarse.

Mientras, deben limitarse los procedimientos irritativos, que asimilan como conductas graves, a las simples omisiones. Ellas son instigadas por la confusión que produce la proliferación de disposiciones, que soslayan las conductas prescriptas, dejando al contribuyente en el desamparo y la incertidumbre. A ello se suma el temor de no estar suficientemente protegido, por un sistema judicial superado por el número de las controversias planteadas y la dificultad del inestable derecho aplicable que obliga a los jueces a decidir, sin la guía de la jurisprudencia anterior.

Se impone una clara distinción entre la evasión y defraudación impositiva y la estafa que mediante la manipulación de los instrumentos impositivos, aprovechan inescrupulosamente para obtener réditos ajenos al giro empresarial. Contra éstos debe organizarse la intensa pero cuidadosa acción represivas.

La deletérea evasión de los tributos, reclama la urgente implementación de procedimientos sistematizados. Control informático, capacitación y formación de los funcionarios, retribuciones congruentes con el status, despolitización del cargo de director y adecuación tecnológica, son algunas de las medidas urgentes a tomar.

Buenos Aires, Diciembre de 1991.

A handwritten signature in black ink, consisting of several loops and a long horizontal stroke at the bottom.

ANEXO 1

Anexo 1: Prototipo del sistema integral para el IVA

Descripción y diagrama del prototipo

El primer módulo del sistema de control de cuenta corriente, está preparado para el impuesto al valor agregado ¹.

Objetivo:

Desarrollar un esquema simplificado de procesamiento de datos interactivo para el tratamiento integral del IVA de Grandes Contribuyentes.

Alcance:

Desde el empadronamiento del responsable hasta la emisión del reclamo por falta de presentación de las posiciones mensuales.

Comprende:

- Mantenimiento del archivo PADRON DE CONTRIBUYENTES
- Alta de Declaración Jurada
- Emisión de Boleto de Pago
- Cobro
- Consulta de la Cuenta Corriente

1. Las hojas 1 a 3 contenían el texto de los puntos anteriores del capítulo 14. Por razones técnicas no hemos podido reeditar las hojas siguientes, por lo cual incluimos fotocopias de la primera versión.

- Consulta de la recaudación
- Emisión de requerimiento

Descripción:

1. Mantenimiento del archivo PADRON DE CONTRIBUYENTES

1.1. Alta

Permite incorporar un nuevo contribuyente con sus datos identificatorios, domicilio, contractuales y operativos, conforme lo establece el formulario F° 600/D.

1.2. Modificación

Permite alterar la información original del contribuyente conforme se van conociendo los cambios producidos, manteniendo actualizado el Padrón a todos los efectos. Esta actividad está limitada a los usuarios que ingresen al password (contraseña) respectiva.

1.3. Baja

Con esta opción se puede eliminar del archivo Padrón a los contribuyentes erróneamente incluidos a aquellos que hayan solicitado la baja en dicha condición. Sólo podrá ejecutarse por aquellos que ingresen la password asignada.

1.4. Selección

Muestra la lista de inscriptos en el padrón a partir del CUIT que se haya informado, para que el usuario elija el número buscado.

1.5. Consulta

Permite visualizar los datos del contribuyente solicitados mediante el ingreso del CUIT.

1.6. Cambio masivo del nombre de calle

Ingresando los datos anterior y actual, esta función permite actualizar el archivo con las modificaciones de la nomenclatura domiciliaria.

1.7. Cambio masivo de una característica telefónica

Esta función opera en sentido similar a la anterior respecto de las características telefónicas.

2. Alta de Declaración Jurada

Ingresando los datos declarados por el contribuyente para el período informado, actualizando la cuenta corriente. Permite tratar declaraciones originales y rectificativas las que se mantendrán en el archivo por el tiempo que se fije oportunamente.

3. Emisión de boleta de pago

A pedido del contribuyente emite la boleta para ingresar pagos a cuenta del saldo adeudado o remite la boleta automática de multa.

4. Cobro

Permite ingresar los datos del cobro de los distintos conceptos de la cuenta corriente (pagos de saldo, multas, etc.) a partir de la boleta emitida por el sistema.

5. Consulta de la Cuenta Corriente

Provee la información detallada de los movimientos y saldo acumulado de un contribuyente a partir de una fecha determinada.

6. Consulta de la recaudación

Informa la recaudación diaria y la acumulada mensual por cada concepto ingresado en el período consultado.

7. Emisión de requerimiento

A pedido del usuario se emitirán los requerimientos por las declaraciones juradas no presentadas al vencimiento del período informado.

ESTRUCTURA DEL SISTEMA

Sistema Grandes Contribuyentes.

Padrón	Cuenta Corriente
Alta Padrón	Declaración Jurada
Baja Padrón	Emisión de boletas
Modific. Padrón	Cobro IVA
Consulta Padrón	Consulta Cta.Cte.
Selección Padrón	Consulta Recaudación
Modif.masiva de calles	Emisión de Requerimiento.
Modif.masiva caracterís- ticas telefónicas.	

OTRAS DEFINICIONES DE EVASION FISCAL

Hemos seleccionado algunas otras definiciones relevantes del concepto de evasión fiscal, pero que dan idea de matices sobre los significados asignados al término:

Armando Giorgetti:

..."cualquier hecho, comisivo u omisivo del sujeto pasivo de la imposición que contravenga o viole una norma fiscal y en virtud del cual una riqueza imponible, en cualquier forma resulte sustraída, total o parcialmente, al pago del tributo previsto por la ley".(5, 15).

Héctor Villegas:

..."toda eliminación o disminución de un monto tributario, producidas dentro del ámbito de un país, por parte de quienes están jurídicamente obligados a abonarlo, y que logran tal resultado mediante conductas violatorias de disposiciones legales". (53, 337).

Giuliani Fonrouge:

"Blumenstein, a su vez, califica como evasión la disminución de impuesto resultante de determinada conducta del obligado, y comprende tanto la sustracción simple de impuesto como la sustracción calificada o defraudación; pero, excluye el concepto de "elusión", o sea la utilización de formas o estructuras jurídicas autorizadas, con el propósito de aliviar la carga tributaria."

..."en nuestra concepción es inaceptable el distingo que suele efectuarse entre fraude lícito y fraude ilícito o entre

fraude legal o ilegal..."(4 ,591).

..."o evasión legítima y evasión ilegítima. Semejantes expresiones encierran un contrasentido, pues parece absurdo hablar de fraude (o evasión) legal o lícita, por lo menos en lenguaje jurídico." (4, 592).

..."la expresión debe llevar implícito el concepto de ilicitud" (4, 592).

Claudino Pita:

"**Evasión ilícita:** sería la evasión característica, clásica, conceptuable como la acción conciente y voluntaria del deudor tendiente a, por medios ilícitos, eliminar, reducir o retardar el pago de un tributo efectivamente debido".

"**Evasión lícita:** llamada elusión o economía fiscal, se concreta en la acción individual tendiente a, por procesos lícitos, alejar, reducir o postergar la realización del hecho generador."

Pita (54) cita a **Maffeo Pantaleoni**:

..."evasión: cuando se trata de evitar en todo o una parte, el pago del impuesto por medios ilegales..."

En un sentido muy amplio, la evasión fiscal sería la diferencia entre lo que se debería cobrar si todos los tributos se pagaran en la forma señalada por la ley, y la recaudación efectiva que obtiene el Fisco por esos mismos conceptos.

La etimología de "**evasión**":

// Salir, liberarse, escapar. Ejemplo: "ab indicibu evado": liberarse de las manos de los jueces.

//Llegar a ser (con predicativo). Ejemplo: "somnia evasit verum: el sueño se hizo realidad.

En cuanto a la etimología de "elusión", término que se suele comparar con el de evasión, deriva del latín "Eludo"

// Jugar, ganar (jugando).

// Evitar (jugando)

// Esquivar

// Engañar, burlarse de, frustrar.

Las tres primeras acepciones dan la idea del sentido en que se aplica el término a la "elusión impositiva".

Siempre es jugando dentro de las reglas de juego.

DGI
FGM: DEC-JUR3

SISTEMA GRANDES CONTRIBUYENTES

FECHA: 28/08/07
HORA: 09:37:5

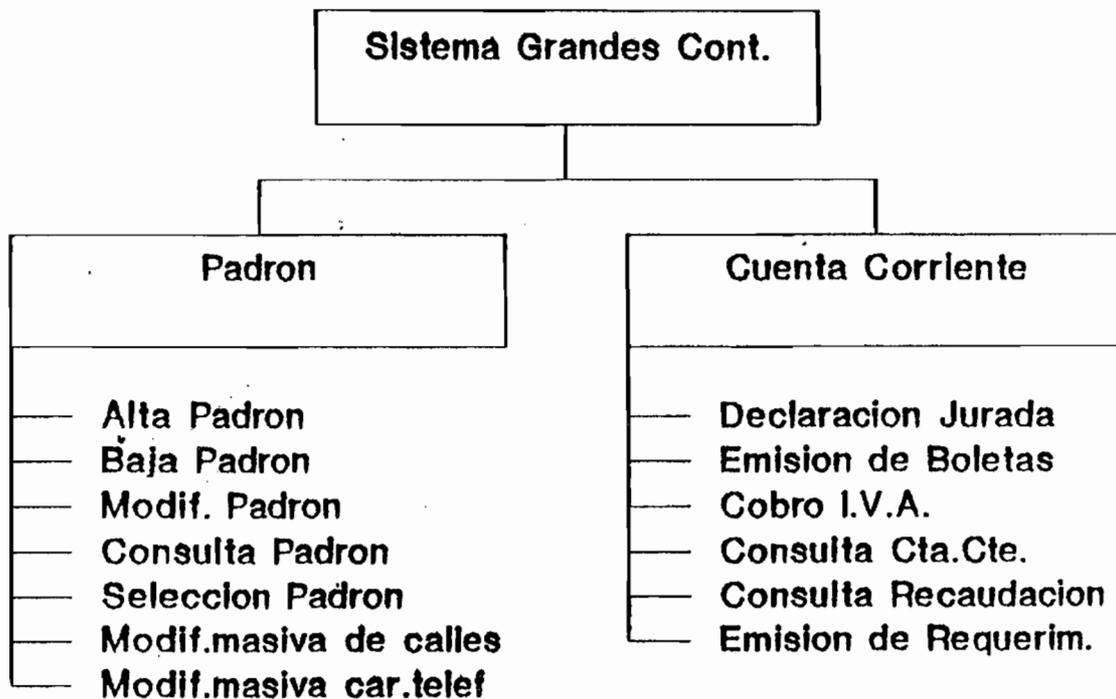
CUIT : 30 / 11111111 / 1

CARACTER DE LA FIRMA: INDIVIDUAL _____
INDIVIDUAL _____

EN REEMPLAZO DE DON: JOSE GARCIA _____
JOSE GARCIA _____

Enter-PF1---PF2---PF3---PF4---PF5---PF6---PF7---PF8---PF9---PF10---PF11---PF12
FIN

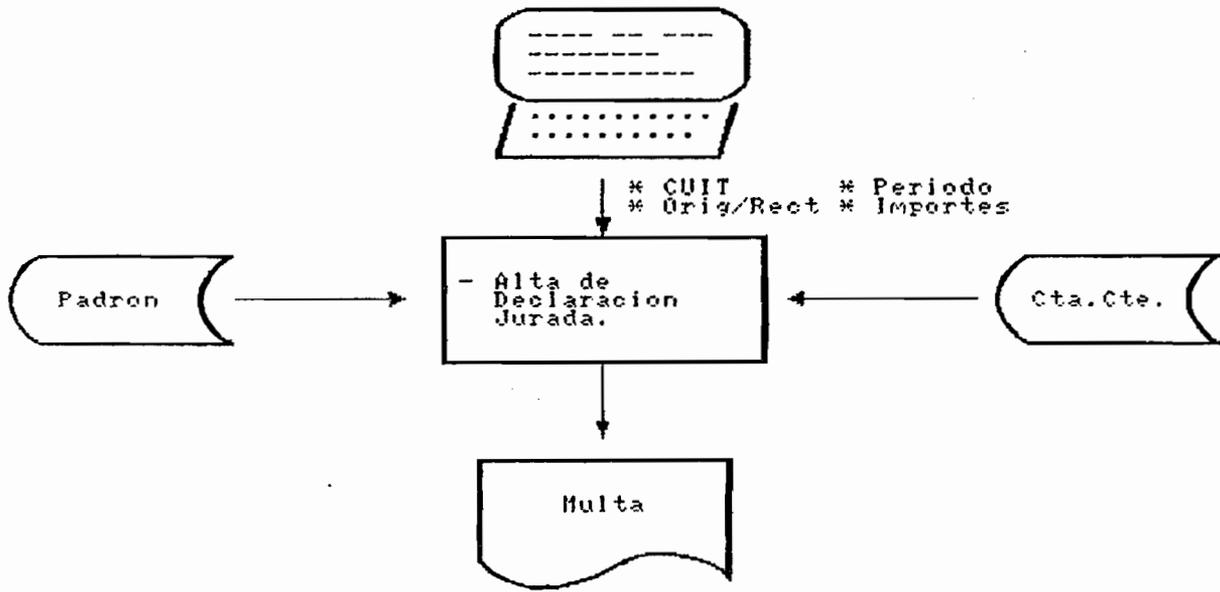
Estructura del Sistema



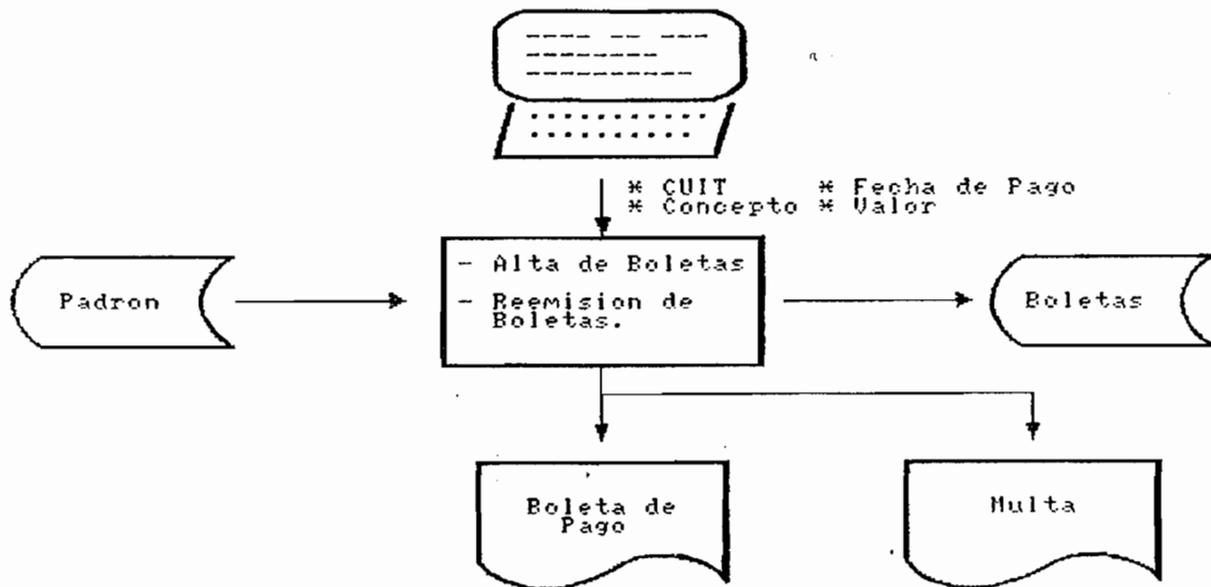
PADRON



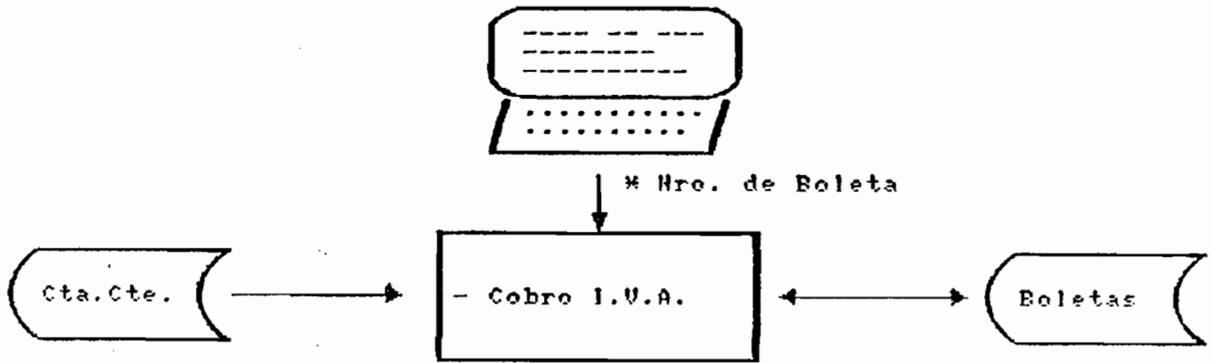
Declaracion Jurada



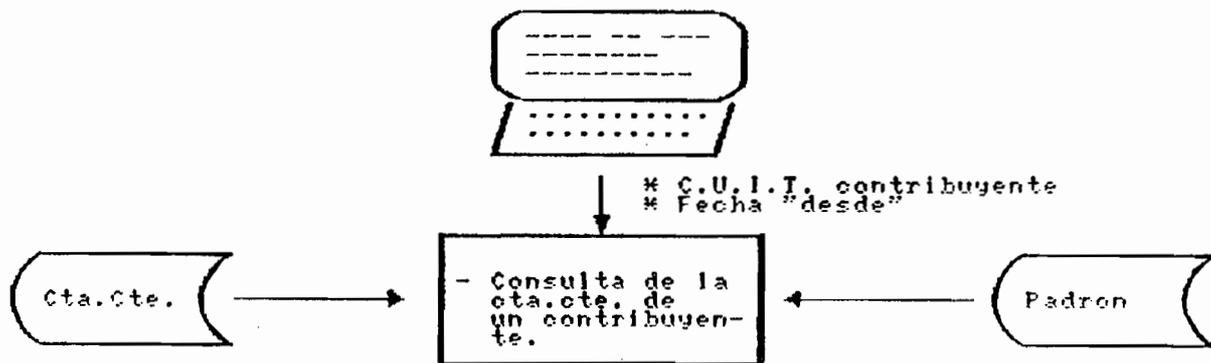
Emission de Boletas



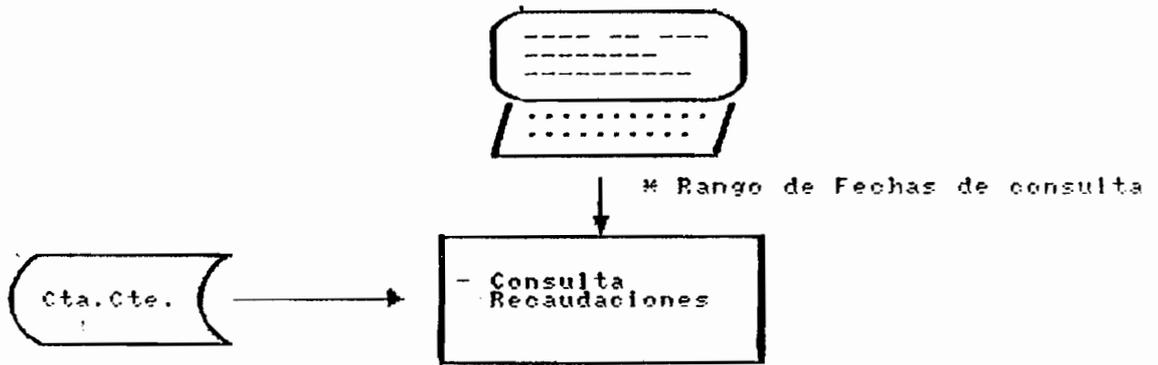
Cobro I.U.A.



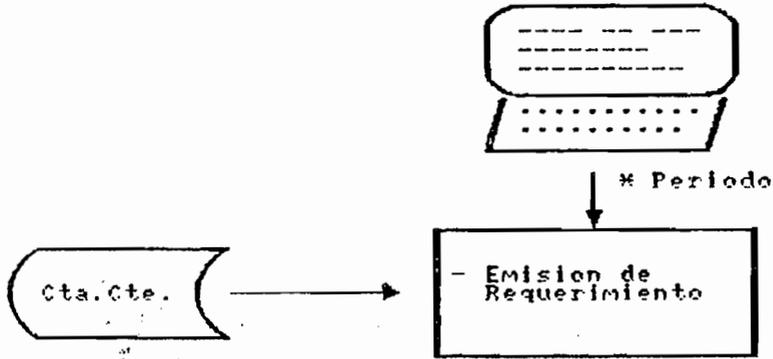
Consulta Cta. Cte.



Consulta Recaudacion



Emission de Requerimiento



DB: 0 File: 39 - DGI-PADRON

TYL	DB	NAME	F	LENG	S	D
1	AA	CUIT	N	13,0	N	D
*						
1	AB	DENOM-CUIT	A	20	N	
*						
1	AC	REG-IND	N	13,0	N	
*						
1	AD	INV-EXT	N	13,0	N	
*						
1	AE	REG-EXP	N	13,0	N	
*						
M	1	AF	N	1,0	N	
*						
1	AG	DENOM-1	A	40	N	
*						
1	AH	DENOM-2	A	40	N	
*						
1	AI	CALLE	A	20	N	
*						
1	AJ	NUMERO	N	5,0	N	
*						
1	AK	FISC	N	2,0	N	
*						
1	AL	OF-DEP	A	3	N	
*						
1	AM	LOCALIDAD	A	15	N	
*						
1	AN	COD-POST	N	4,0	N	
*						
1	AO	MES-CIERRE	A	5	N	
*						
1	AP	FED-CONT	N	2,0	N	
*						
1	AQ	SOCIEDAD	A	2	N	
*						
1	AR	CARACTER	A	5	N	
*						
1	AS	INIC-ACT	N	8,0	N	
*						
1	AT	DUR-HASTA	N	8,0	N	
*						
1	AU	SIN-FECHA	A	1	N	
*						
1	AV	ACT-PRINC	A	6	N	
*						
P	1	AW				
*						
2	AX	APE-NOM	A	40	N	
*						
2	AY	DOM-PAR	A	40	N	
*						
2	AZ	TYN-DOC	A	20	N	

DB: 0 File: 39 - DGI-PADRON

TYL	DB	NAME	F	LENG	S	D
2	BA	CARGO	A	20	N	
*						
2	BB	MANDATO	A	10	N	
*						
2	BC	FEC-ACTA	A	10	N	
*						
2	BD	INSCRIPTO	A	20	N	
*						
2	BE	FEC-INS	A	10	N	
*						
2	BF	FACULTADES	A	20	N	
*						
2	BG	CAR-FIRMA	A	40	N	
*						
2	BH	REEMPLAZA	A	40	N	
*						
1	BI	DECRETO	N	13,0	N	
*						
1	BJ	TELEFONO	A	15	N	
*						
1	S1	SUB-TEL	A	3	N	S

*----- SOURCE FIELD(S) -----
* TELEFONO(1-3)

*****DDM OUTPUT TERMINATED*****

DB: 0 File: 38 - DGI-CTACTE

TYL	DB	NAME	F	LENG	S	D
1	AA	CC-CUIT	N	13,0	N	
*						
1	AB	CC-FORM	N	2,0	N	
*						
1	AC	CC-PERIODO	N	6,0	N	
*						
1	AD	CC-FECHA-MOV	N	8,0	N	0
*						
1	AE	CC-IMP-MOV	N	13,0	N	
*						
1	AF	CC-NUO	N	9,0	N	0
*						
1	AG	CC-NUO-FVENC	N	8,0	N	
*						
1	AH	CC-NUO-FEMISION	N	8,0	N	
*						
F 1	AI	CC-DEC-JURADA				
*						
2	AJ	CC-DJ-TRANS	N	3,0	N	
*						
2	AK	CC-DJ-IMP	N	13,0	N	
*						
1	AL	CC-SUPER1	B	21	N	S
*		----- SOURCE FIELD(S) -----				
*		CC-CUIT(1-13)				
*		CC-PERIODO(1-6)				
*		CC-FORM(1-2)				
1	AM	CC-SUPER2	B	21	N	S
*		----- SOURCE FIELD(S) -----				
*		CC-CUIT(1-13)				
*		CC-FECHA-MOV(1-8)				
1	BA	CC-BANCO	N	3,0	N	
1	BB	CC-NRO-CHEQUE	N	10,0	N	

*****DDM OUTPUT TERMINATED*****

DGI - SISTEMA GRANDES CONTRIBUYENTES
BOLETA DE PAGO MULTA

CUIT: 2000000000011 NOMBRE: CROCCO Y ASOCIADOS

PERIODO: 7 / 1990 N.U.O.: 900000023

MONTO F.04: 100 AUSTRALES

T O T A L : 100 AUSTRALES
-----FECHA DE EMISION.....: 24 / 8 / 1990

DGI - SISTEMA GRANDES CONTRIBUYENTES
BOLETA DE PAGO MULTA

CUIT: 2000000000011 NOMBRE: CROCCO Y ASOCIADOS

PERIODO: 6 / 1990 N.U.O.: 900000024

MONTO F.04: 100 AUSTRALES

T O T A L : 100 AUSTRALES
-----FECHA DE EMISION.....: 24 / 8 / 1990

FECHA: 27/08/90

DGI - DIRECCION GENERAL IMPOSITIVA

REQUERIMIENTO FORMAL

D.U.I.T: 30 22222222 2

DE NOMINACION: COMPANIA QUIMICA LA ESTRELLA S.A.

PERIODO: 6 1990

NO CONSTANDO EN ESTA DGI LA DECLARACION JURADA DEL PERIODO
ARRIBA REFERIDO I N T I M A M O S A HACERLO DENTRO DE LOS
5 (CINCO) DIAS A PARTIR DE LA FECHA .

FECHA: 27/08/90

DGI - DIRECCION GENERAL IMPOSITIVA

REQUERIMIENTO FORMAL

D.U.I.T: 30 33333333 3

DE NOMINACION: ARTES GRAFICAS S.A

PERIODO: 6 1990

NO CONSTANDO EN ESTA DGI LA DECLARACION JURADA DEL PERIODO
ARRIBA REFERIDO I N T I M A M O S A HACERLO DENTRO DE LOS
5 (CINCO) DIAS A PARTIR DE LA FECHA .

DGI - SISTEMA GRANDES CONTRIBUYENTES
BOLETA DE PAGO

CUIT: 201111111119 NOMBRE: EDGARDO CROCC

PERIODO: 8 / 1990 N.U.O.: 900000042

MONTO F. F03 : 123456

ACTUAL AL 10 / 10 / 1990 :

T O T A L : 123456

ECHA DE ENISION.....: 27 / 8 / 1990

ECHA DE VENCIMIENTO.: 10 / 10 / 1990

DGI
PGM: DGI-PADM

SISTEMA GRANDES CONTRIBUYENTES

FECHA: 28/08/90
HORA : 09:30:56.4

MENU PADRON

OPCION	FUNCION
1	ALTA
3	MODIFICACION
4	BAJA
5	SELECCION
6	CONSULTA
7	CAMBIO MASIVO DEL NOMBRE DE UNA CALLE
8	CAMBIO MASIVO DE UNA CARACTERISTICA TELEFONICA
.	RETORNO

INGRESE OPCION: 1
INGRESE NRO DE CUIT: 30 / 11111111__ / 1
PARA MODIFICAR INGRESE PASSWORD 1:
PARA BAJA INGRESE PASSWORD 1 Y PASSWORD 2:

Enter-PF1---PF2---PF3---PF4---PF5---PF6---PF7---PF8---PF9---PF10---PF11---PF12
ALTA MODI BAJA SELE CONS CDOM CTEL FIN

DGI SISTEMA GRANDES CONTRIBUYENTES FECHA: 28/08/90
PGM: DEC-JUR HORA : 09:36:58.0

CUIT : 30 / 11111111 / 1
REGISTRO INDUSTRIAL DE LA NACION: 223 _____

REGISTRO DE INVERSIONES EXTRANJERAS: 123 _____

REGISTRO DE EXPORTADOR: _____

REGIMEN DE PROMOCION. DECRETO NRO.: _____

RUBRO 1 - IMPUESTOS Y CONCEPTOS EN LOS QUE SOLICITA INSCRIPCION:

3 VALOR AGREGADO _____

1 GANANCIAS _____

RUBRO 2 - DENOMINACION DE LA ENTIDAD: LA GALLETITA S.A. _____

RUBRO 3 - DOMICILIO LEGAL: CALLE: PERU _____ NUMERO: 123 _____

FISO: 7 OF.DEP.: 23 CODIGO POSTAL: 1043

TELEFONO: 312 1111 _____

RUBRO 4 - MES DE CIERRE DEL EJERCICIO COMERCIAL: 5 _____

Enter-PF1---PF2---PF3---PF4---PF5---PF6---PF7---PF8---PF9---PF10---PF11---PF12-

FIN

DGI SISTEMA GRANDES CONTRIBUYENTES

FECHA: 28/08/90

PGM: DEC-JUR2

HORA: 09:37:40

CUIT : 30 / 11111111 / 1

CARGO QUE DESEMPEÑA: SINDICO
PROCURADOR

MANDATO HASTA EL: 11 11 1990
11 11 1990

FECHA DEL ACTA, CONTRATO O PODER: 15 9_ 1981
15 9_ 1981

INSCRIPTO EN: AAAA
AAAA

CON FECHA: 10 10 1982
10 10 1982

FACULTADES: TODAS
TODAS

Enter-PF1---PF2---PF3---PF4---PF5---PF6---PF7---PF8---PF9---PF10---PF11---PF12
FIN

DGI
PGM: DGI-DELE

SISTEMA GRANDES CONTRIBUYENTES

FECHA: 28/08/90
HORA : 09:39:57.5

PARA CONFIRMAR LA BAJA TIPEE DELETE:

Enter-FF1---FF2---FF3---FF4---FF5---FF6---FF7---FF8---FF9---FF10---FF11---FF12-
FIN

DGI
FGM: DGI-SELM

SISTEMA GRANDES CONTRIBUYENTES

FECHA: 28/08/90
HORA : 09:40:28.0

SELECCION DE EMPRESAS

X	CUIT	DENOMINACION
	20 / 1	/ 1 CROCCO Y ASOCIADOS
	20 / 1111111111	/ 9 EDGARDO CROCCO
	30 / 11111111	/ 1 LA GALLETITA S.A.
	30 / 22222222	/ 2 COMPAÑIA QUIMICA LA ESTRELLA S.A.
	30 / 33333333	/ 3 ARTES GRAFICAS S.A
	30 / 44444444	/ 4 MOLINOS S.A.
	30 / 55555555	/ 5 TELEINFORMATICA S.A.
	30 / 66666666	/ 6 LA MONEDA S.A.
	30 / 77777777	/ 7 TOMATES LA HUERTA S.A.
	/	/
	/	/
	/	/

Enter-PF1---PF2---PF3---PF4---PF5---PF6---PF7---PF8---PF9---PF10---PF11---PF12
FIN

DBI SISTEMA GRANDES CONTRIBUYENTES
PGM: DGI-DOMM

FECHA: 28/08/90
HORA : 09:41:03.1

INGRESE EL NOMBRE DE LA CALLE A MODIFICAR: cangallo
INGRESE EL NUEVO NOMBRE DE LA CALLE : juan.domingo peron

Enter-PF1---PF2---PF3---PF4---PF5---PF6---PF7---PF8---PF9---PF10---PF11---PF12
FIN

DGI
PGM: DGI-TELM

SISTEMA GRANDES CONTRIBUYENTES

FECHA: 28/08/90
HORA : 09:41:48.3

INGRESE LA CARACTERISTICA TELEFONICA A MODIFICAR: 313
INGRESE LA NUEVA CARACTERISTICA TELEFONICA : 302

Enter-PF1---PF2---PF3---PF4---PF5---PF6---PF7---PF8---PF9---PF10---PF11---PF12
FIN

DGI-PCC1
DGI-MCC1

DGI - SISTEMA GRANDES CONTRIBUYENTES
- ALTA DECLARACION JURADA -

28/08/90
09:42:2

CUIT: 30 / 11111111__ / 1

PERIODO: 08 / 1990 * MES / AÑO *

ORIGINAL/RECT: 0 * 0 = ORIGINAL, R = RECTIFICACION *

Enter-PF1---PF2---PF3---PF4---PF5---PF6---PF7---PF8---PF9---PF10---PF11---PF12-
HELP FIN

DGI-PCC1 DGI - SISTEMA GRANDES CONTRIBUYENTES 28/08/90
 DGI-MCC2 ALTA DECLARACION JURADA 09:43:35
 CUIT: 3000111111111 LA GALLETITA S.A.
 PERIODO: 6 / 1988 ORIG/RECT: 0

INC.	C O N C E P T O S	COD.	COLUMNA I	COD.	COLUMNA II
A	DEBITO FISCAL			701	123000
B	CREDITO FISCAL	604	200000		
C	IMP.OPER. CON TRAT.PREF.	612		728	
D	REINTEGRO C.F. POR CESE			736	
E	P.A.N. LEY 23.056	655			
F	C.F INV.BIENES DE USD	337			
G	C.F POR EXPORTACIONES	809			
H	SUMAS INGR. OTRA FORMA	817			
I	OTROS	825		914	
J	SALDO A FAVOR	035			
L	ACTUALIZACIONES	507			
M	INGRESOS PERIODO	043			
N	SALDO A FAVOR F.9/G			051	
O	T O T A L E S	078		086	

Enter PF1---PF2---PF3---PF4---PF5---PF6---PF7---PF8---PF9---PF10---PF11---PF12---
 HELP FIN

DGI-MC10

DGI - SISTEMA GRANDES CONTRIBUYENTES
EMISION DE BOLETAS

28/08/90
09:45:26

CUIT: 30 - 11111111__ - 1

PERIODO: 8 / 1990

FECHA PAGO: 23 / 09 / 1990

* DIA / MES / AÑO *

CONCEPTO: f03

* F03=PAGO, F04=REEMISION DE MULTAS *

VALOR: _____

* EN AUSTRALES, SIN CENTAVOS *
(SOLO PARA CONCEPTO F03)

N.U.O.: _____

* SOLO PARA CONCEPTO F04 *

Enter-PF1---PF2---PF3---PF4---PF5---PF6---PF7---PF8---PF9---PF10---PF11---PF12--
SALIR CONFIR

DGI-PCC3
DGI-MCC5

BANCO XXX - SISTEMA GRANDES CONTRIBUYENTES
COBRO DEL I.V.A.

28/08/90
09:46:13

NUMERO DE BOLETA
(N.U.O): 223456

Enter-PF1---PF2---PF3---PF4---PF5---PF6---PF7---PF8---PF9---PF10---PF11---PF12---
FIN CONF I

DGI-PCC5
DGI-MCCA

DGI - SISTEMA GRANDES CONTRIBUYENTES
- CONSULTA CUENTA CORRIENTE -

28/08/90
09:46:58

CUENTA CORRIENTE CORRESPONDIENTE AL:

C.U.I.T.: 30 / 11111111__ / 1

FECHA DESDE: __ / __ / ____ (DD/MM/AAAA)

Enter-PF1---PF2---PF3---PF4---PF5---PF6---PF7---PF8---PF9---PF10---PF11---PF12---
FIN

CONTRIBUYENTE: C.U.I.T.: 30/0011111111/1 DUPERIAL

FECHA	CONCEPTO	IMPORTE	SALDO
	SALDO ANTERIOR:		0
27/08/1990	F02 - PERIODO: 08/1990	1700	1700
	F03 - NUD: 900000043	25000000	25001700
	F04 - NUD: 900000039	100	25001800
	F04 - NUD: 900000040	100	25001900
	F02 - PERIODO: 08/1980	-200	25001700
	F04 - NUD: 900000041	100	25001800

<PF3> - FIN

<ENTER> - CONTINUAR

DGI-PCC6

DGI - SISTEMA GRANDES CONTRIBUYENTES
CONSULTA DE RECAUDACIONES (EN MILLONES DE AUSTRALES)

28/08/90

09:48:17

FECHA	CONCEPTO	AUSTRALES CORRIENTES		AUSTRALES CONSTANTES	
		IMPORTE	ACUMULADO	IMPORTE	ACUMULADO
	SALDO DEL MES		0,00		0,00
24/07/1990	FO1	235431,54		35314,73	
	SALDO FECHA	235431,54	235431,54	35314,73	35314,73
26/07/1990	FO1	1221212,12		183181,81	
	SALDO FECHA	1221212,12	1456643,66	183181,81	218496,54
27/07/1990	FO1	1212121,12		181818,16	
	FO1	5432543,43		814881,51	
	SALDO FECHA	6644664,55	8101308,21	996699,67	1215196,21
23/08/1990	FO3	7878787,87		1181818,18	
	SALDO FECHA	7878787,87	15980096,08	1181818,18	2397014,39
24/08/1990	FO1	8989898,98		1348484,84	
	FO1	12,34		1,85	
	FO1	1,11		0,16	
	FO1	0,00		0,00	
	FO1	0,00		0,00	

<PF3> - FIN

<ENTER> - CONTINUAR

DGI
PGM: DGI-REQM

SISTEMA GRANDES CONTRIBUYENTES

FECHA: 28/08/90

HORA : 09:48:52

EMISION DE REQUERIMIENTOS PARA AQUELLOS QUE NO
HAN PRESENTADO DECLARACION JURADA

INGRESE PERIODO A EMITIR : 08 1990

Enter -PF1---PF2---PF3---PF4---PF5---PF6---PF7---PF8---PF9---PF10---PF11---PF12

FIN

DGI-PCC6
DGI-MCC7

DGI - SISTEMA GRANDES CONTRIBUYENTES
- CONSULTA RECAUDACIONES -

28/
09/

INGRESE RANGO DE FECHAS:

DESDE: ___ / ___ / ____

HASTA: ___ / ___ / ____

Enter-PF1---PF2---PF3---PF4---PF5---PF6---PF7---PF8---PF9---PF10---PF11---PF12
HELP FIN

DGI
FGM: DEC-JUR3

SISTEMA GRANDES CONTRIBUYENTES

FECHA: 28/08/
HORA: 09:37:5

CUIT : 30 / 11111111 / 1

CARACTER DE LA FIRMA: INDIVIDUAL _____
INDIVIDUAL _____

EN REEMPLAZO DE DON: JOSE GARCIA _____
JOSE GARCIA _____

Enter-PF1---PF2---PF3---PF4---PF5---PF6---PF7---PF8---PF9---PF10---PF11---PF12
FIN

DGI
FGM: DEC-JUR3

SISTEMA GRANDES CONTRIBUYENTES

FECHA: 28/08/
HORA: 09:37:5

CUIT : 30 / 11111111 / 1

CARACTER DE LA FIRMA: INDIVIDUAL _____
INDIVIDUAL _____

EN REEMPLAZO DE DON: JOSE GARCIA _____
JOSE GARCIA _____

Enter-PF1---PF2---PF3---PF4---PF5---PF6---PF7---PF8---PF9---PF10---PF11---PF12
FIN

DGI
FGM: DEC-JUR3

SISTEMA GRANDES CONTRIBUYENTES

FECHA: 28/08/
HORA: 09:37:5

CUIT : 30 / 11111111 / 1

CARACTER DE LA FIRMA: INDIVIDUAL _____
INDIVIDUAL _____

EN REEMPLAZO DE DON: JOSE GARCIA _____
JOSE GARCIA _____

Enter-PF1---PF2---PF3---PF4---PF5---PF6---PF7---PF8---PF9---PF10---PF11---PF12
FIN

BIBLIOGRAFIA

1. MATURANA, Humberto R.
"Emociones y lenguaje en educación y política" Ed. Hachette/CED, Sgo. de Chile, 1990 2da.edic.
2. SCHMÖLDERS, Günter y DUBERGE, Jean
"Problemas de psicología financiera". Ed. de Derecho Financiero - Madrid, 1965.
3. SCHWARTZMAN, Daniel
"Recomendaciones para reducir la evasión fiscal". Premio Manuel Belgrano, 1989, del Consejo Profesional en Ciencias Económicas de la Capital Federal. Bs.As., 1990
4. FONROUGE, Giuliani
" Derecho financiero". Edit. Depalma - Bs.As., 1989
5. GIORGETTI, Armando
"La evasión tributaria". Edit. Depalma - Bs.As., 1967 - Pág.5
6. EINAUDI, Luigi
"Principios de hacienda pública" - Aguilar - México, 1948 -Pág. 261
7. GLÖGAUER, Günter
"Evasión fiscal". Tesis doctoral de la F.C.E." UBA - Bs.As. 1960.
8. AMOROS RICA, Narciso
"El diálogo Fisco-Contribuyente" (en Revista UBA 1981)
9. DIAZ, Vicente Oscar
"Consideraciones sustanciales de la Ley Penal Tributaria y Previsional (L.23771) ERREPAR, Doctrina Tributaria--T° 10, pg 563, Dic 1990.
10. NAWIASKY, Hans
"Cuestiones fundamentales de Derecho

Tributario", Instituto de Estudios Fiscales, Madrid 1982.

11. VILLEGAS, Héctor B.

"La evasión fiscal en la argentina". derecho fiscal". T°XXIII - pág. 337 - Bs.As., 1974.

12. FREUD, Sigmund

"El malestar de la cultura" .Edit. Amorrortu - T° XXI, Pág.55. y 105, Bs.As., 1987.

13. DURKHEIM, Emile

"Las reglas del método sociológico" Ed. Pléyade, Bs As, 1970.

14. PIAGET, Jean

"Estudios sociológicos" Ed. Planeta - Agostini, Barcelona, 1986.

15. DE VEDIA Y MITRE, Mariano

"El régimen tributario de la Argentina. Buenos Aires, Imprenta de la Universidad, 1925.

16. CUCCORESE, Horacio J. y otro

"Argentina, manual de historia económica y social, Argentina criolla, Ed. Macchi Bs As., 1971.

17. VARIOS

"Crónica histórica argentina, Director N. Gibelli, Centro Editor, Bs As, 1968.

18. RENZI, Giuseppe

"Filosofía de la autoridad". Edit. Ducalión - Bs.As., 1957.

19. MILL, John Stuart

"Sobre la libertad". Alianza Editorial - Madrid, 1970

20. HIRSCHMAN, Alberto O.

"Salida, voz y lealtad", FCE México, 1977.

21. SAINZ DE BUJANDA, F.

"Hacienda y derecho". Madrid, Tomo I, prólogo, Pág. XIX

22. SHAKLE, George L. S.

"Decisión, orden, tiempo". Editorial Tecnos - Pág.

23. GODELIER, Maurice
"Racionalidad e irracionalidad en economía" -
Siglo XXI México, 1970.
24. SCHULTHESS, Walter
"La evasión fiscal, causas y soluciones, cuader-
nos iberoamericanos de Estudios Fiscales N° 5 -
Madrid, mayo/agosto 1987.
26. DE SOTO, Hernando
"El otro sendero". Sudamericana, Bs.As., 1987
27. MACON, Jorge
"VII Jornadas Hispanoamericanas de Derecho Tributa-
rio". Argentina , 1978. Vol. 1.
28. SCHINDEL, Angel
"Encuesta sobre la actitud del contribuyente,
frente a los impuestos". Rev. La Información.Edit.
Cangallo - T° XXXIX Mayo de 1979.
29. CALELLO, Estela y otros
"Análisis sociológico de la evasión "Bol. DGI,
Feb.1987, pg --118. En colaboración con Juan Colom-
bo, Marta Rosales Creo e Iván Sococco.
30. COHEN, John
"Azar, habilidad y suerte", Edit. Mirasol, 1964
31. LINDLEY, David V.
"Principios de teoría de la decisión", Ed.
Vicens-Vives, Barcelona 1977.
32. MACON, Jorge
"Las Finanzas públicas argentinas" Período 1950/80
-Edi
33. EINAUDI, Luigi
"Mitos y paradojas de la justicia tributaria".
Edit. Ariel Barcelona, 1963.
34. MARCHAL, André
"Metodología de la ciencia económica". Edit. El
Ateneo Bs. As., 1958.

35. HURWICZ, Leonard
"Teoría de juegos y decisiones"- en Matemáticas en las Ciencias del Comportamiento - Alianza - Madrid, 1974.
36. NEWMAN, Peter
"Teoría de cambio". Eudeba Bs. As., 1972 .
1981 - 1985, Bs.As.,1986.
37. REIG, Enrique
"Sistema Tributario y política fiscal". Academia Nacional de Ciencias Económicas. Bs. As., 1975.
38. REIG, Enrique J.
"Sistemática tributaria y proceso de la ley fiscal" Derecho Fiscal, T° XIX-A Bs. As., julio a diciembre de 1969
39. NEUMARK, Fritz
"Principios de la imposición", Instituto de Estudios Fiscales, Ministerio de Hacienda, Madrid, 1974.
40. FUENTES QUINTANA
"El gasto público en España". Anales de la Asociación Argentina de Derecho Fiscal-1979/80, Bs.As., 1984.
41. BANCO MUNDIAL
"Argentina- Política Tributaria para la Estabilización y la Recuperación Económica- Serie de estudios del Banco Mundial sobre países- Editado por el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento/Banco Mundial, Washington, D.C.,1990.
42. DURAN, Viviana
"Estimación de la función de Recaudación del impuesto al valor agregado". Programa de Estudios sobre política tributaria - Préstamo Banco Mundial 2712-AR - Bs.As., 1989.
43. CASTRO, Juan J. y otros
"IVA" Colecc. Temas Impositivos Edic. Contabilidad

Moderna, Bs. As, setiembre de 1986.

44. CASTRO, Juan J. (Coordinador de Vs. Autores)
Informe de la DGI, Régimen de promoción industrial. Fiscalización de su funcionamiento, Ed. Contabilidad Moderna, Bs As 1987
45. VAZQUEZ, Francisco M.
"Selección de contribuyentes a fiscalizar-Medanos contribuyentes." Bol. DGI N° 408, Bs. As., dic. 1987.
46. KATZENSTEIN, José
"La argentina Subvaluada" ED. PlusUltra Bs As. 1988
47. B.C.R.A.
"Transacciones Intersectoriales de la Economía Argentina Año 1973, Bs As 1984-Documento de circulación Interna.
48. SCHULTHESS, Walter
"Consideraciones sobre la evasión tributaria". El caso argentino. Préstamo Banco Mundial 2712-AR - Bs.As., 1989.
49. CEPAL
Boletín Económico Setiembre 1991
50. B.C.R.A.
"Serie de Trabajos metodológicos y sectoriales N° 20, Oferta y demanda global a precios corrientes, Bs. As. junio de 1982.
51. GUIARRI, Adrián
"LA ARGENTINA INFORMAL". Edit. Emecé - Bs.As., 1989.
52. FIEL (Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas)
"El sistema impositivo argentino". Edic. Manantial. Bs. As., Mayo de 1991.
53. VILLEGAS, Héctor ; VELEZ, G. y SPILA, R.
"La evasión fiscal en la Argentina". Derecho

Fiscal T°XXIII, pág. 337 y 55, 1973.

54. PITA, Claudino

"Concepto de evasión tributaria". Boletín DGI - N°
344 - Bs. As. 1982.

55. BAGUR, BAGUR, PEREZ

"Modelos de decisión".Ed.Macchi Bs As. 1975.

56. PAVESI, Pedro

"Política, Derecho y Administración Tributaria -
Interdependencia y problemas". Bol. DGI - 181.
Enero, 1969.

57. ASHBY, W. Ross

"Introducción a la cibernética".Ed Nueva Visión,
Bs.As, 1976.

BIBLIOGRAFIA

Orden alfabético

- ALEMANN, Juan "El problema fiscal argentino"
Ambito Financiero 14/8/89
- ALLINGHAM, Michael G.
SADMO, Agnar "Income tax evasion a
theoretical analysis", (en
Jornal of Public - Economic
Vol I, N° 3-4 - pgs. 11/72)
- AMAYA, Adolfo "La solidaridad fiscal en el
modelo de Código Tributario
para América Latina, Rev Im-
puestos, T° XXX, pg 169
- AMBITO FINANCIERO "Filosofía de una reforma".
Ambito Financiero. Suplemento
Fiscal - Pág. VII, Bs.As. 24/
10/89
- AMBITO FINANCIERO 07/09/89 - Pág. 18
- AMOROS RICA, Narciso "El diálogo Fisco - Contribu-
yente" (en Revista UBA 1981-
pág. 5 a 81)
- ARDANT, G. "Theorie sociologique de
l'impôt", 2v. citado por
Mombert (op. cit)
- ARISTOTELES "POLITICA", (en Obras Comple-
tas) - Ed. Omeba - T° I - pág.
578 - Bs. As. 1967

- ATCHABAIAN, Adolfo "Concepto y determinabilidad de la presión tributaria" (en Rev. Impuestos, T°XX pág. 385 y s.s., Bs.As. 1962)
- B.C.R.A. "Serie de Trabajos metodológicos y sectoriales N° 20, Oferta y demanda global a precios corrientes, junio de 1982 - Bs. As."
- BANCO MUNDIAL "Argentina- Política Tributaria para la Estabilización y la Recuperación Económica - Serie de estudios del Banco Mundial sobre países - Editado por el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento/Banco Mundial, Washington, D.C., 1990
- BAGUR, BAGUR, PEREZ "Modelos de decisión". Ed. Macchi, Bs.As., 1975
- BERLIRI, Antonio "ENTREVISTA CON ANTONIO BERLIRI" en "Los impuestos", Ed. Salvat - Barcelona, 1973
- BIRD, Richard M. y
OLDMAN, Oliver (compiladores)
"La imposición fiscal en los países en desarrollo, UTHEA, México, 1968.
- BLACK, Keneth "Diseño y usos prácticos de Estadísticas Administrativas en las Administraciones de impuestos" Bol. DGI. - mayo, 1969, N° 185 - Bs.As.

Boletín de Ciencias Económicas del Colegio de Graduados de la Capital Federal, octubre de 1985 -

BOLETIN DE LA DGI

"Consideraciones fundamentales en la incorporación de nueva tecnología". Bol. DGI 356 - agosto de 1983

Ambito Financiero 20-09-89

BUENO, Miguel

"Determinación económica y jurídica de la conducta". (En Dianaia, anuario de Filosofía, 1964 - Fondo de Cultura Económica. F.C.E.)

BUSTAMANTE, Jorge E.

"La Argentina corporativa" Emecé Editores, Bs.As. - 1988

na, 1986

CALELLO, Estela y otros

"Análisis sociológico de la evasión" Bol. DGI, Feb.1987, pg 118. En colaboración con Juan Colombo, Marta Rosales Creo e Iván Sococco.

CASTRO, Juan P.

"Las funciones de la Administración Tributaria. Las brechas del incumplimiento tributario". (en Rev. Impuestos, T° XLI Bs. As., 1983)

"IVA" Colecc. Temas Impositivos Edic. Contabilidad Moderna, Bs. As, setiembre de 1986.

- CASTRO, Juan P. "La DGI y su eficacia como administrador de impuestos". El Cronista Comercial" Parte I - 28-06-84 - Pág. 8 - Parte II, 02-07-84 - Pág. 8
- Ambito financiero 28-09-89 - Pág. 16/46
- CASTELLANOS, Fernando "El delito fiscal de peligro", en Rev. Impuestos T° XLII-A, Bs.As., 1983 - Pág. 211
- CIEDLA. Centro Interdisciplinario de Estudios para el Desarrollo de Latinoamérica. Fundación Konrad Adenauer
- "Propuestas para un ordenamiento económico alternativo en Argentina" Serie Inversiones Externas, Bs.As., 1988
- COHEN, John "Azar, habilidad y suerte", Edit. Mirasol, 1964
- CONSEJO PROFESIONAL DE CIENCIAS ECONOMICAS "Ahorro Obligatorio". Separata del Consejo Profesional de Ciencias Económicas Cap. Fed. marzo 1988
- CORNEJO, Benjamín
ITURRIOZ, Eulogio "Manual de economía política", Edit. Zavalía, Bs.As., 1969
- CORTI, Arístides H. "La regularización previa es requisito del éxito del régimen penal tributario" - El

CHAPMAN, Leslie, (com-
pilador)

"Ensayos sobre administración
pública y Derecho Tributario,
Ed. Macchi, Bs As 1968.

DAVID, Pedro

"Conducta, integrativismo y
sociología del derecho" -Edit.
Zavalía - Bs.As., 1970

DE LA VEGA, Carlos

"Evasión Impositiva en nuestro
país", Rev. Impuestos, XXXV -
Pág. 305 - Edit. La Ley, 1977

DE SOTO, Hernando

"El otro sendero". Sudamerica-
na, Bs.As., 1987

DE VEDIA Y MITRE, Mariano

"El régimen tributario de la
Argentina. Buenos Aires, Im-
prenta de la Universidad, 1925

DIAZ, Vicente Oscar

"Coonsideraciones sustanciales
de la ley penal tributaria y
previsional" (LEY 23.771) -
Errepar, Doctrina TX - 563 -
Bs. As., Diciembre 1990

"Filosofía de una Reforma",
Diario Ambito Financiero ,su-
plemento fiscal, pg VII, 24-
10-90.

DURAN, Viviana

"Estimación de la función de
Recaudación del impuesto al

- valor agregado". Programa de Estudios sobre política tributaria - Préstamo Banco Mundial 2712-AR - Bs.As., 1989
- EINAUDI, Luigi "Principios de hacienda pública" - Aguilar - México, 1948 - Pág. 261
- "Mitos y paradojas de la justicia tributaria". Edit. Ariel Barcelona, 1963
- FERRUCCI, Ricardo Y. "Aspectos fiscales del sistema de promoción industrial argentino". Edit. Errepar. Doctrina Tributaria T° VIII - Pág. 242 Bs.As., junio 1989
- FONROUGE, Giuliani "Derecho financiero". Edit. Depalma - Bs.As., 1989
- FUENTES QUINTANA "El gasto público en España". Anales de la Asociación Argentina de Derecho Fiscal - 1979/80, Bs.As., 1984
- FREUD, Sigmund "El malestar de la cultura" . Edit. Amorrortu - T° XXI, Pág. 55 y 105, Bs.As., 1987
- FREYTES, Rubén Oscar "Reforma de la ley 11.683 por la ley 21.858". Derecho Fiscal - Edit. Contabilidad Moderna T° XXVIII - Pág. 289, Bs.As., 1978
- GARCIA BELSUNCE, Horacio "Derecho Tributario Penal". Edito-

rial Depalma. Bs.As., 1985

- GARCIA, Manuel A. "Argentina 2000 Su futuro económico". Ediciones Macchi Bs As 1988
- GARCIA MULLIN y ROQUE "La regulación jurídica del control tributario". Revista Talento Tributario. Bs.As., junio, 1988
- GARCIA VIZCAINO, José "Delito de evasión fiscal". Aeledo Perrot, Bs.As., 1961
- GERSHOM, Scholem "La cábala y su simbolismo". Edit. Milá - Bs. As., 1988
- GIORGETTI, Armando "La evasión tributaria". Edit. Depalma - Bs.As., 1967 - Pág. 5
- GLÖGAUER, Günter "Evasión fiscal". Tesis doctoral de la F.C.E." UBA - Bs.As. 1960
- GODELIER, Maurice "Racionalidad e irracionalidad en economía" - Siglo XXI, México, 1970
- GONZALEZ CANO, Hugo "La experiencia del impuesto al valor agregado en países de América Latina. Documento del CIET N° 1016 - Bs. As., agosto de 1987

- "La tributación como incentivo Experiencia nacional y extranjera" Bol. DGI 421-22-23 Bs.As., 1989
- GUISARRI, Adrián "Economía Informal, método monetario". IDEC - Mimeo del Documento de Trabajo N° 4 - Bs. As., noviembre de 1986
- "LA ARGENTINA INFORMAL". Edit. Emecé - Bs.As., 1989
- HERSCHEL, Federico J. "Taz evasión and its measurement in developing countries" Public Finance, International Quarterly Journal - Volume XXXIII- N° 3- 1978 - Copenague Holland, Pág. 233 y 55
- HISCHMAN, Alberto O. "Salida, voz y lealtad", FCE México, 1977
- HÖFFE, Ottfried "Estrategias de lo humano". Ed. Alfa, Bs.As., 1979
- HURWICZ, Leonard "Teoría de juegos y decisiones"- en Matemáticas en las Ciencias del Comportamiento - Alianza - Madrid, 1974
- JARACH, Dino "El ilícito tributario". Derecho fiscal - T° XVIII, Pág. 772 - Bs.As., 1966
- KATZENSTEIN, José "La argentina Subvaluada" ED.

- KELSEN, Hans "Teoría pura del derecho". Eudeba - Bs.As., 1960
- LAMAS, Félix Adolfo "Acerca de un proyecto de reforma del régimen penal tributario - Rev. Impuestos - Edit. La Ley, Bs.As., 1984 - T° XLII-A, 1022
- LASCANO, Marcelo "Críticas al proyecto fiscal de Hacienda, a basado en el IVA" Ambito Financiero - 25-09-89
- LINDLEY, D. U. "Principio de teoría de la decisión". Edit. Vicens - Vives S.A. Barcelona, 1977
- LISDERO, Arturo E. L. "Hacia un sistema tributario nacional y equitativo". Congreso de Profesionales en Ciencias Económicas - Area VI tema 6, orden 2 - Pág. 12 - Bs.As., noviembre 1990
- LLAMAS DE MADARIAGA, Enrique "La corrupción, piensa Menem, puede amenazar su gobierno". Ambito Financiero, 10-08-89 - Pág. 14
- MACON, Jorge "Medida de la evasión". Boletín Económico de La Ley - Bs.

As., 1986

"Evolución de las finanzas públicas argentinas". Premio Asociación Argentina de Derecho fiscal 1982 - Anales de la Asociación Argentina de Estudios Fiscales, quinquenio 1981-1985, Bs.As., 1986

"Las Finanzas públicas argentinas" Período 1950/80 - Ediciones Macchi, Bs.As., 1985

"VII Jornadas Hispanoamericanas de Derecho Tributario". Argentina, 1978, Vol. 1

"La distribución del sector público por niveles de gobierno en la Argentina". Mimeo XIII. Jornadas Tributarias de Derecho Tributario, Palma de Mallorca - setiembre de 1987

MALINOWSKI, Bronislaw

"Crimen y costumbre en la sociedad salvaje" - Ed. Planeta Bs.As., 1985

MARCHAL, André

"Metodología de la ciencia económica". Edit. El Ateneo - Bs. As., 1958

MASSAD, Leonel

"El Contador Público y evasión fiscal". Revista Base Cero, año 3 N° 6 del alumando de la FCE. UBA - Bs.As., nov. 1982

MELAZZI, María M.

"Propuesta para la eliminación

- MARQUINA, José María de todos los regímenes de promoción". Congreso Nacional de Profesionales en Ciencias Económicas, Area VI - Tema 3 - Bs. As., noviembre 1990
- MILL, John Stuart "Sobre la libertad". Alianza Editorial - Madrid, 1970
- MOMBERT, Maurice "Problemas de sociología y economía fiscal". Bol. DGI, N° 183, marzo 1969 - Pág. 233
- MONTEVERDE, Ernesto "Estimaciones de la evasión fiscal en el impuesto a los réditos" Boletín Banco Central República Argentina. Bs.As., enero, 1962
- MORGENSTER, Oskar "Teoría de los juegos" en Matemáticas en las Ciencias del Comportamiento - Alianza - Madrid 1974
- MULLIN, Roque García "La evasión tributaria y su control". Rev. Impuestos T° XLII-B - Pág. 1765. Bs. As., 1984
- MUSGRAVE, Richard y MUSGRAVE, Peggy "Hacienda Pública teórica y aplicada, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid 1981.
- NAWIASKY, Hans "Cuestiones fundamentales de Derecho Tributario", Instituto de Estudios Fiscales, Madrid 1982.
- NEUMARK, Fritz "Principios de la imposición",

- Instituto de Estudios Fiscales, Ministerio de Hacienda, Madrid, 1974
- NEWMAN, Peter "Teoría de cambio". Eudeba Bs. As., 1972
- NUÑEZ MIÑANA, Horacio "Finanzas Públicas" - Tomo III Editado por el C.E.C.E. Facultad Ciencias Económicas - UBA- Bs.As., 1986
- PAVESI, Pedro "Telúricos y Cosmopolitas". Ambito Financiero, 11-10-89
- "Política, Derecho y Administración Tributaria - Interdependencia y problemas". Bol. DGI - 181. Enero, 1969
- PETER, R.S. "Desarrollo moral y educación moral". F.C.E. - México, Feb. 1984
- PIAGET, Jean "Estudios sociológicos" Ed. Planeta - Agostini, Barcelona, 1986
- PITA, Claudino "Concepto de evasión tributaria". Boletín DGI - N° 344 - Bs.As., 1982
- PONT MESTRES, Magin "El problema de la resistencia

Fiscal". Edit. Bosch - Barcelona, 1972

"Los impuestos". Edit. Salvat Barcelona, 1973

POPPER, Karl

"Conocimiento objetivo". Edit. Tecnos, Madrid 1972

RAPAPORT, Anatol.

"Uso y abuso de la teoría de los juegos". En Matemáticas en las Ciencias del Comportamiento - Alianza - Madrid, 1974

REIG, Enrique

"Sistema Tributario y política fiscal". Academia Nacional de Ciencias Económicas. Bs. As., 1975

REIG Enrique J.

"La reforma de los sistemas Fiscales y su tratamiento en el XXXV Congreso del Instituto Internacional de Finanzas Públicas". Anales de la Asociac. Argentina de Derecho Fiscal. Bienio 1979-1980

"Sistemática tributaria y proceso de la ley fiscal" Derecho Fiscal, T° XIX-A Bs. As., julio a diciembre de 1969

RENSI, Giuseppe

"Filosofía de la autoridad".

Edit. Ducalion - Bs.As., 1957

REVISTA MERCADO

"Impuestos, la última oportunidad enero 26, de 1984 - Bs. As. año XV. N° 743

ROSS, Alf.

"Sobre el derecho y la justicia". Eudeba. Bs.As., 1963

SAINZ DE BUJANDA, F.

"Hacienda y derecho". Tomo I prólogo, Pág. XIX

SANTIERE, Juan José

"Asignación de la carga tributaria por sectores de actividad económica". Mimeo Prog. De Asistencia técnica para la gestión del Sector Público argentino, versión preliminar, síntesis y conclusiones, Vol. II, Secc. 13, cuadro 36 Abril 1989.

SCALONE, Enrique L.

"Un enfoque de la evasión fiscal y algunas propuestas de metodologías para su medición" en Doctrina Tributaria T° III Pág. 203. Errepar. Bs.As., 1984

SCHMÖLDERS, Günter y
DUBERGE, Jean

"Problemas de psicología financiera". Ed. de Derecho Financiero - Madrid, 1965

SCHWARTZMAN, Daniel

"Serios contrasentidos presenta el régimen de retención para el IVA". Ambito Financiero, 10-08-89 - Pág. 7

- "Recomendaciones para reducir la evasión fiscal". Premio Manuel Belgrano, 1989, del Consejo Profesional en Ciencias Económicas de la Capital Federal. Bs.As., 1990
- SCHULTHESS, Walter "Consideraciones sobre la evasión tributaria". El caso argentino. Idem 91
- "La evasión fiscal, causas y soluciones, cuadernos iberoamericanos de Estudios Fiscales N° 5 - Madrid, mayo/agosto 1987
- SHAKLE, George L. S. "Decisión, orden, tiempo". Editorial Tecnos - Pág. 25 - Madrid, 1966
- SHINDEL, Angel "Encuesta sobre la actitud del contribuyente, frente a los impuestos". La Información. Edit. Cangallo - T° XXXIX - Mayo de 1979
- SIMON, Paul "El comportamiento administrativo". Aguilar - Madrid, 1971
- STEVENS, S.S. "Matemáticas y medición" en Escalas de medición en ciencias Sociales. Edit. Nueva Visión - Bs.As., 1976 - Pág. 17

- SUNLEY, Emil M. "Primer seminario internacional sobre problemas fiscales de los países en desarrollo. C.P.G.C.E. C.F., Bs. As. 1984.
- THOMPSON, James D. "Teoría de la organización". Omeba - Bs.As., 1968
- TOW, Fernando "Contribución al estudio de la evasión al impuesto a los réditos personales en la Argentina". III Jornadas de Finanzas Públicas. Univ. Nac. Córdoba, 1970. Edit. Macchi, 1971
- VILLEGAS, Héctor B. "La evasión fiscal en la Argentina". derecho fiscal". T° XXIII - pág. 337 - Bs.As., 1974
- VILLEGAS, Héctor,
VELEZ, G. y SPILA, R. "La evasión fiscal en la Argentina". Derecho Fiscal T° XXIII, pág. 337 y 55, 1973
- VII JORNADAS TRIBUTARIAS
Del Colegio de Graduados en Ciencias Económicas, publicación Colegio Graduados Ciencias Económicas - Cap. Fed., abril - junio, 1978
Vas. Jornadas Hispano Luso Americanas de Derecho Tributario- Santiago de Chile 1967.

WAGEMANN, Ernst

"El número detective" Fondo de
Cultura Económica - México,
1958

XIV JORNADAS TRIBUTARIAS
del ILADT - Bs.As., dis-
curso de apertura del
04-09-89

XXas. Jornadas Tributarias del
Colegio de Graduados de Mar --
del Plata, novitembre de 1990.

INDICE DE MATERIAS

INTRODUCCION	1
CAPITULO 1	9
1) CONCEPTO DE EVASION FISCAL	9
1.1) Conducta antijurídica	9
1.2) El delito de evasión fiscal	10
1.3) La "brecha de evasión"	12
1.4) Vacíos legales	13
1.5) Evasión residual y fraude progresivo	15
1.6) Conclusiones del Capítulo 1	17
CAPITULO 2	
2) EL HOMBRE COMO CENTRO DE LA TRIBUTACION	18
2.1) Noción y totalidad social	19
2.2) Reglas, valores y significaciones	22
2.2.1) Reglas	22
2.2.2) Valores de intercambio	23
2.2.3) Relación entre reglas y valores	25
2.2.4) Signo	27
2.4) La sociedad frente a los impuestos	29
2.4.1) Un ejemplo de cumplimiento voluntario	30
2.5) Racionalidad política	31
2.6) El ciudadano frente al Estado	34
2.6.1) La salida o la voz	35
2.7) Conclusiones del Capítulo 2	37
CAPITULO 3	
3) MODELOS TEORICOS DEL CONTRIBUYENTE = LA DECISION	39
3.1) El acto de decisión	39
3.2) Racionalidad de las decisiones	41
3.3) EL MODELO DE ALLINGHAM Y SADMO	44
3.3.1) Reformulación de la ecuación	45
3.4) Modelo para la economía informal	47
3.5) Aspectos del modelo del contribuyente	48
3.6) Conclusiones del capítulo 3	50

CAPITULO 4	51
4) ENCUESTAS SOBRE ACTITUD DEL CONTRIBUYENTE	51
4.1) ¿Es factible la observación ?	51
4.2) Las encuestas de opinión	51
4.2.1) Resultados de la encuesta a)	54
ACTITUD GENERAL FRENTE A LOS IMPUESTOS	54
4.2.1.1) Nivel de equidad de la carga tributaria	54
4.2.1.2) Concepto de la sociedad sobre el evasor fiscal	54
4.2.1.3) Preferencia para evadir gravámenes.	56
4.2.1.4) Magnitud de la evasión	56
ACTITUD SOBRE LAS ALICUOTAS	56
4.2.1.5) Equidad sobre la distribución	56
4.2.2) Resultados de la encuesta b)	57
4.2.2.1) Nivel de conocimiento tributario	57
4.2.2.2) Necesidad de contratar un asesor	58
4.2.2.3) Concurrencia a la DGI	58
4.2.2.4) Expectativa de riesgo	59
4.2.2.5) Severidad de las sanciones.	59
4.2.2.6) Medidas recomendadas por los encuestados	60
4.2.2.7) Caracterización del evasor fiscal	60
4.2.2.8) Gravedad de las infracciones	60
4.3) Recomendación de estudios sistemáticos	61
4.4) Los grandes contribuyentes	61
4.5) Conclusiones del capítulo 4)	64
CAPITULO 5	
5) CONTRIBUYENTE : PROBABILIDAD Y UTILIDAD	66
5.1) Probabilidad	66
5.2) El concepto de utilidad.	67
5.2.1) Utilidad individual vs. colectiva	69
5.3) Utilidad del dinero	71
5.3) Conclusiones del capítulo 5	74

CAPITULO 6

6) DECISIONES BAJO CERTEZA	76
6.1) Campo de elección	77
6.2) Relación de Preferencia	78
6.2.1) Relación de equivalencia y preferencia	78
6.2.2) Relación de indiferencia	79
6.3) Axiomas generales	79
6.3.1) Axioma de comparación.	80
6.3.2) Axioma de coherencia	80
6.3.3) Axioma de elección	80
Axioma III (de elección)	80
Conducta racional	81
6.4) Función de Utilidad	81
6.5) Decisiones bajo incertidumbre	82
6.5.1) Decisión bajo incertidumbre:	83
6.5.2) Racionalidad bajo incertidumbre	85
6.6) Construcción de una tabla de decisión	85
6.6.1) Resolución de un problema tributario	88
6.7) Conclusiones del capítulo 6	

CAPITULO 7

7) EL HIPERSISTEMA TRIBUTARIO	89
7.1) Nociones actuales de Sistema Tributario	91
7.2) Hipersistema Tributario	93
7.2.1) El Sistema Normativo	95
7.2.2) Sistema Político	96
7.2.3) Sistema Administrativo	97
7.2.4) Sistema Judicial	97
7.2.5) Sistema de Infraestructura de Servicios	98
7.2.6) Sistema Social-Económico	98
7.3) Objetivos, estrategias y acciones	99
7.3.1) Objetivos.	99
7.3.2) Estrategias y acciones.	100
7.4) El corolario de la estabilización	103
7.5) Las estadísticas y la información	108
7.6) La solución por la coherencia	109
7.7) Sumisión de un sistema	110
7.8) Conclusiones del capítulo 7	114

CAPITULO 8

8.1) Fines de la tributación. Restricciones y contradicciones	116
--	-----

8.2) Conclusiones del capítulo 8.

CAPITULO 9

9.1) Importancia de la medida de la evasión fiscal	123
--	-----

9.1.1) Presión Fiscal y PBI

9.2.1) Conceptos que no son evasión	130
-------------------------------------	-----

9.2.2) Conceptos que son evasión	131
----------------------------------	-----

9.3) Algunos resultados recientes	133
-----------------------------------	-----

9.3.1) Evasión en el IVA	134
--------------------------	-----

9.3.2) Evasión en todo el sistema nacional	135
--	-----

9.4) Conclusiones del capítulo 9	136
----------------------------------	-----

CAPITULO 10	137
-------------	-----

10) La información tributaria	137
-------------------------------	-----

10.1) Introducción	137
--------------------	-----

10.2) Información disponible.	137
-------------------------------	-----

10.3) Impuesto determinado por los contribuyentes	139
---	-----

10.4) Presentación de declaraciones juradas	139
---	-----

10.5) Homogeneidad de la información.	141
---------------------------------------	-----

10.6) Recaudación percibida	149
-----------------------------	-----

10.7) Recaudación doméstica y externa.	149
--	-----

10.8) Discriminación de la recaudación percibida	150
--	-----

10.9) Propuesta para la información útil.	151
---	-----

CAPITULO 11	152
-------------	-----

11) LA RECAUDACION POTENCIAL - LAS CUENTAS NACIONALES

11.1) Introducción

11.2) Utilización de cuentas nacionales	152
---	-----

11.2.1) Información contable	152
------------------------------	-----

11.1) Información parcial	154
---------------------------	-----

11.3) Los datos censales.	154
---------------------------	-----

11.4) Análisis de la metodología de cómputo del valor bruto de producción.	156
---	-----

11.4.1) Cómputo de consumos intermedios	158
---	-----

11.4.2) Problemática de los índices a utilizar	163
--	-----

11.4.) Patologías de la temporalidad del índice	164
---	-----

11.5) La economía informal y el PBI.	166
--------------------------------------	-----

11.6) Conclusiones al capítulo 11)	168
CAPITULO 12	170
12) Método para la estimación de la recaudación potencial del IVA	170
12.1) Introducción	170
12.2) Importancia del IVA en la recaudación nacional	171
12.3) Estructura básica del IVA	174
12.3.1) Sujeto	174
12.3.2) El hecho imponible	175
12.3.3) El método de liquidación	176
12.3.4) Las alícuotas del IVA	178
12.3.5) Alcance de las tasas sobre determinados bienes	181
12.4) Una experiencia de estimación de la recaudación del IVA	183
12.4.1) Información provista por la DGI	184
12.4.2) Modelo, fuentes y procedimientos de estimación	186
12.4.2.1) Fórmula del valor agregado	188
12.4.3) Efecto de las exportaciones e inversiones en bienes de uso	191
12.4.4) Modelo agregado	192
12.4.5) La recaudación potencial Recaudación teórica	196
12.5) Resultados de la estimación	199
12.5) Conclusiones del capítulo 12	199
CAPITULO 13	
13) CAMBIOS PARA LA ADMINISTRACION TRIBUTARIA	200
13.1) Educación y cooperación	200
13.2) Delimitación del campo a reformar	201
13.3) Costo de oportunidad vs. presupuesto	202
13.4) "Bloqueo" de normas	202
13.5) Compromiso sindical	203
13.6) Tratamiento de la información e informática	204
13.7) Evitar derroches	204
13.8) Solución informática de corto plazo	205
13.9) Costo	207
13.10) Administración de recursos humanos	207
13.11) Recaudación	208
13.7) Conclusiones del capítulo 13.	209

CAPITULO 14

PROPUESTA DE UN SISTEMA DE CONTROL DE CUENTA CORRIENTE	210
14.1) Objetivos	210
14.2) Alcance	210
14.3) Comprende	211
14.4) Descripción	212
14.4.1) Primer módulo	212
14.4.2) Segundo módulo	212
14.4.3) Tercer módulo	212
14.5) Descripción de los módulos	213
14.5.1) Módulo 1	213
14.5.1.1) Pasos y datos característicos	213
14.5.1.2) Consultas	213
14.5.1.3) Emisión de boletas de pago	213
14.5.1.4) Número individualizado de transacción	215
14.5.1.5) Cobranza	215
14.5.1.6) Registraciones	216
14.5.1.7) Otras cancelaciones	216
14.5.1.8) Recepción	217
14.5.1.9) Estadística	218
14.5.1.10) Información económica financiera	219
14.5.1.11) Correo	219
14.5.2) Módulo 2	220
14.5.2.1) Requerimientos	220
14.5.3) Módulo 3	221
14.5.3.1) Transferencias y devoluciones	222
14.5.3.2) Seguridad global de la información.	223
14.6) Ampliación del sistema	223
14.6.1) Base de datos normativa y documental	224
SINTEISIS DEL TRABAJO	227
Nuestra propuesta	232
CONCLUSIONES	236
ANEXO 1	238
Anexo 1: Prototipo del sistema integral para el IVA	238
ANEXO 2	242
Anexo 2: Otras definiciones de evasión fiscal	242
BIBLIOGRAFIA CITADA	
BIBLIOGRAFIA DE REFERENCIA (alfabética)	
INDICE	