
CORRUPCION Y EVASION FISCAL

LA CULTURA CIUDADANA, LA MORAL Y LA EDUCACION

Daniel M. Schwartzman

PARTE I

CORRUPCION Y EVASION FISCAL

1. INTRODUCCIÓN

El Presente Encuentro versa sobre la corrupción organizada, la cual representa para los administradores fiscales el contexto en el que se incuban las operaciones que facilitan, encubren y sirven de conducto a la evasión fiscal, a la vez que afectan los procesos y la relación fisco – contribuyente.

Toda corrupción trae aparejada alguna dosis de evasión tributaria. Porque implica la generación o procesamiento de recursos de origen ilícito, los cuales por el mecanismo denominado eufemísticamente “lavado de dinero” ingresan en el circuito legal, “blanco” o “registrado” de la economía. Una vez instalados estos capitales se aplican en actividades lícitas, las cuales generan cuantiosas bases imponibles en los distintos impuestos, tanto en nuestro país como en los demás países en los que irradian sus actividades. También se invierten o mantienen ocultamente para acciones futuras.

Es muy probable que los operadores de estos negocios desarrollen maniobras tendientes a reducir la carga fiscal, lo que técnicamente es **evasión fiscal**.

Desde temprano debemos hacer la distinción entre corrupción y evasión fiscal. La evasión fiscal puede ser la consecuencia producida por la

corrupción. Esta corrupción permite que la legislación y los controles previstos para evitar la evasión no prosperen o al menos los debilita o neutraliza total o parcialmente.

En cuanto a las esferas de competencia, el delito propio de la corrupción es la suma de actividades dolosas o criminales, las cuales técnicamente se deben combatir por medios policiales. Si bien en la esencia se trata de combatir el crimen organizado, la corrupción que provoca delitos de evasión tiene algunas características operativas que la distingue y ello implica que especialistas en delitos tributarios deban sumarse a la lucha. Por ello se crearon departamentos de la administración tributaria orientados al desarrollo de la inteligencia fiscal y las tareas preventivas y represivas de la evasión en concurso con las demás fuerzas.

Muchos han sido los cursos de acción seguidos por parte de las administraciones fiscales de casi todos los países, como bien dan cuenta los congresos del Centro Interamericano de Administradores Tributarios CIAT, los informes de la OECD y varios otros.

La Argentina está firmemente focalizada en el combate de la corrupción y la evasión fiscal, organizando controles previos e indirectos,

tales como la reciente “Factura M”¹, el control de domicilios, la denuncia de transacciones relevantes, la coordinación de información sobre transacciones con bienes registrables y otros muchos se suman a los de otras instituciones públicas tales como el Banco Central.

Las transacciones económicas “globalizadas” implican la necesidad de abarcar controles internacionales en colaboración con instituciones públicas de otros países.

“El representante ruso en el Seminario de Cuba del 2000², se refirió al aspecto internacional del crimen: “Según mi opinión, muchos estados están interesados en tomar las medidas radicales contra la delincuencia organizada, la cual no tiene ni fronteras ni nacionalidad. Precisamente por eso debemos introducir activamente nuevas formas de la lucha contra la delincuencia, basadas en estrecha cooperación internacional”.

A tres años de esta manifestación podemos leer la siguiente noticia³ “Voloshin, mano derecha de Yeltsin durante la última parte de los 90, cuando las empresas estatales fueron privatizadas y, por muy bajos precios, pasaron a manos de quienes hoy se conocen como “los oligarcas”. En ese momento, Khodor-

kovsky compró por apenas 350 millones de dólares Yukos, que años después se transformó en la petrolera más grande de Rusia y en una de las cinco mayores del mundo. “

“El cuestionado empresario fue encarcelado hace una semana, acusado de evasión fiscal por 1000 millones de dólares, y su paquete accionario (que representa el 45% de Yukos, es decir unos 13.000 millones de dólares) fue embargado anteayer por la fiscalía general.

“Personalmente no me gustaría ver a Khodorkovsky en prisión, pero, muchachos, dejen de hacer trampas y dejen de robar”, había advertido hace una semana el subprocurador general de Rusia. “

“El Kremlin describió el embargo y el arresto como medidas propias de una Justicia independiente. La ofensiva legal provocó un verdadero

temblor en los mercados bursátiles, que anteayer cayeron el 8 por ciento².

El acusado presuntamente evadió nada menos que 1000 millones de dólares!

La cooperación internacional es el actual desafío que tienen las administraciones tributarias, ya que la corrupción forma parte de la referida globalización de la economía. Los denominados paraísos fiscales sirven de refugio (en inglés se los denomina *tax haven*, o sea refugio tributario⁴) para la huida de los delincuentes fiscales y a su vez son origen de capitales que se vuelcan a las actividades legales internas como origen de fondos para inversiones. Los fondos ingresados a tales efectos pueden ser acumulaciones de capitales o incrementos patrimoniales cuyo origen probablemente hayan sido ingresos

por operaciones no registradas sustraídas oportunamente de la base imponible de los gravámenes locales.

La legislación argentina ha desarrollado numerosas normas de control de operaciones ilícitas y del delito. En niveles más operativos, como la Inspección General de Justicia, recientemente ha dictado la Resolución N° 7/03 firmada por el Dr. Nisen, la cual intenta acotar la formación de sociedades en el extranjero, con la finalidad exclusiva de realizar o mantener inversiones en la Argentina. Más allá de la efectividad y la factibilidad de la aplicación de esta norma, se aprecia la interrelación que hay entre las distintas esferas institucionales, tendientes a la circulación de capitales y el fraude, funcionando todas ellas dentro de un hipersistema tributario.

2. CORRUPCION

Hay una estrecha relación entre la corrupción en el ámbito de la economía y la evasión fiscal. Summers, Secretario de Hacienda de los Estados Unidos dijo en Cancún, en el año 2000⁵ que

“La corrupción obstaculiza el desarrollo al erosionar la confianza en las instituciones públicas. Distorsiona las decisiones de política macroeconómica, monetaria y financiera, lo que afecta adversamente los ingresos públicos, desalienta la inversión privada, orienta de manera errónea el gasto del sector público y daña la credibilidad de los gobiernos al socavar la confianza tanto de los contribuyentes como de los inversionistas privados”

Luego agregó que el “no hay mejor antídoto contra la corrupción que el mercado y las medidas que tomen los gobiernos para permitir que el mercado funcione”, lo cual creemos que está por demostrarse aún respecto a los mercados, pero sí podría ser cierto si se interpreta que **“dejar que el mercado funcione”** implica severidad en la aplicación de las leyes que reprimen el crimen económico y fiscal, la corrupción en la política y la administración pública, y en general los delitos económicos por acción u omisión del sector privado. Si así fuera el mercado

sería una solución. Pero ello equivale a decir que “para gozar de buena salud no hay que enfermarse”

La idea de Summers contrasta con la reflexión destacada de Villoria Mendieta “Me pregunto si no estará en la presunta calidad de las políticas económicas ortodoxas el origen del fracaso de las instituciones. Y como consecuencia, si no será el éxito presunto de determinadas políticas económicas el origen del fracaso del resto de políticas en numerosos países”⁶.

Da ejemplos interesantes de formas de corrupción: ... “Los procedimientos financieros no transparentes, las reglamentaciones excesivas y los funcionarios públicos no capacitados apropiadamente o mal retribuidos crean, todos ellos, incentivos al soborno y el fraude. De la misma forma, abordar estos problemas reduce en gran medida su alcance. — La falta de competencia en el sector financiero y el soborno de quienes tienen a su cargo y supervisan las normas financieras afectan de manera adversa la distribución del capital privado, permiten que florezca el lavado de dinero, al igual que aumentan la vulnerabilidad del sistema financiero a las crisis. Si se maneja apropiadamente, la liberalización financiera puede, por lo tanto,

combatir la corrupción y el lavado de dinero, al igual que promover el crecimiento y la confianza financiera⁷.”

Podría ser que funcione la idea de Summers en un contexto, donde la curtida piel de la democracia sajona o europea pueda soportar los embates de la ortodoxia liberal económica. Sin embargo, la liberación del mercado a sus propias fuerzas es posible que aún lastime la piel de bebé de las democracias nuevas de los países centro y sudamericanos.

“El mercado en una sociedad que desconfía incluso e interpersonalmente con fuerte intervención estatal y sin instituciones que marquen claras reglas del juego, no existe como espacio para la libre competencia, más bien es un campo de batalla en el que puede triunfar quien tenga menos escrúpulos”⁸

En la década de los años 90 se produjo en la Argentina una liberalización en pro del mercado y consecuentemente una drástica limitación de las funciones del Estado. Actualmente tenemos la sensación que el Estado falló como Gendarme, ya que las empresas privatizadas por precios menores a su valor, permitidas por alianzas entre gobierno y empresarios privados, rápidamente produjo una sustitución del anterior esquema

de funcionarios estatales por presidentes y directivos amigos del poder, que operaron en una suerte de **entente**, con la participación de miembros del poder ejecutivo y la justicia, para crear controles nominales tales como los entes reguladores (por ejemplo el ENRE Ente nacional regulador de la electricidad) y comisiones (por ejemplo: CNRT Comisión Nacional de Regulación del Transporte), así como otros organismos tales como al SIGEN (Sindicatura General de la Nación), la OA Oficina Anticorrupción, AGN (Auditoría General de la Nación), y múltiples comisiones en el Congreso, tales como la Comisión de análisis y seguimiento de la aplicación de las normas tributarias y previsionales, destinadas a controlar que se cumplan los contratos, reglamentos, estatutos y normas reguladoras de la prestación de los servicios públicos privatizados.

“Las reformas económicas desarrolladas en este marco en la Argentina en la década del 90 provocaron un marcado retroceso en el grado de efectividad de los derechos económicos, sociales y culturales y dieron lugar a la conformación de una sociedad **desigual** con una creciente exclusión social”⁹.

La **desigualdad social** – según Villoria Mendieta – es un factor estructural y cultural de la corrupción. Comenta el autor que los países con mayor desigualdad social, con mayor brecha en la distribución de los ingresos, son los que tienen mayores grados de corrupción¹⁰.

En sociedades en las que la corrupción es alta, se aprecia que los ciudadanos desconfían de los políticos y funcionarios. En nuestro país es importante el grado de expresión de la gente de su desconfianza hacia la policía y los tribunales. Ello implica que la democracia que nominalmente se ha desarrollado desde su reinstauración en el año 1983, no se ha afianzado en las instituciones públicas lo suficiente como para proveer los elementos para combatir la corrupción en forma sostenida y real.

Las leyes, reglamentos y controles que establecen el Congreso y el gobierno para restringir las actividades que generan corrupción,

requieren de acciones concretas de policía, investigación, represión enjuiciamiento y castigo. Sabido es que en general los controles se establecen para casos de desvíos o excepción. Sin embargo, cuando la corrupción se ha instalado, ya es sistémica difícilmente pueda ser combatida con acciones agudas, puntuales o atacando al síntoma, sino que requiere de acción sobre sus causas, las cuales se remontan a la educación de los ciudadanos y a una sociedad más equitativa.

Siempre me sonrío cuando leo la definición del Diccionario de la Real Academia de los términos al inicio de un trabajo, pero siempre es un buen comienzo. En el campo del Derecho ‘corrupción’ significa: “En las organizaciones, especialmente en las públicas, práctica consistente en la utilización de las funciones y medios de aquellas, en provecho económico o de otra índole, de sus gestores”

Sin embargo hay otras formas de corrupción. Se dice en informática que los archivos están “corruptos” cuando contienen registros o datos que lo vuelven inutilizable. Si usamos esto como metáfora, cuando las funciones de la burocracia se desvían de su normalidad, cuando los funcionarios y empleados actúan con negligencia, olvido, excesiva demora, con diferente motivación que la que debería, también ello redundará en algún grado de corrupción.

Como muestra adicional nos preguntamos si no merecen también la denominación de corrupción los obstáculos con que suelen tropezar algunos programas oficiales que cuentan con financiación del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) o del Banco Mundial (BM), que ha tenido que ver con el comportamiento irregular de la Unidad Ejecutora Central (UEC), una dependencia del Ministerio del Interior que tiene la misión de administrar y canalizar hacia el interior del país los fondos asignados por los bancos internacionales. “El titular de la cartera política, Aníbal Fernández, ordenó la expulsión de once funcionarios técnicos pertenecientes a esa oficina por la forma anómala o desprolija con que manejaron los recursos corres-

pondientes a determinados préstamos”¹¹.

La nota comentada da cuenta de que en entre 1998 y 2001 el Banco Mundial otorgó créditos por 700 millones de dólares de los cuales se utilizaron 27 millones de dólares en servicios de la deuda e intereses y 22 millones de dólares en diferentes contrataciones, algunas de ellas presuntamente irregulares.

Estamos tentados de incluir este “desmanejo” de fondos ente los ítems de la Corrupción, porque el efecto es similar, ya que además de los costos reales de pagar servicios de la deuda, hay un costo de oportunidad tanto económico como social por los proyectos y obras que se dejan de efectuar. Los desastres climáticos, ecológicos, económicos y sociales producidos y que podrían haberse evitado aumentan ese costo de oportunidad.

La corrupción que provee resultados económicos refleja la actividad de los sectores público y privado mancomunados.

Es común que se mencione en las conversaciones entre amigos la viveza de fulano o mengano quien pasó del cargo de encargado de compras especiales, a encargado de la tesorería en alguna institución. La sola denominación del departamento como de “compras especiales” mueve a desconfianza, cuando con el natural prejuicio y desconfianza que nos domina, oímos tales informaciones.

Cuando un gerente de compras de una repartición pública o bien de una ‘gran empresa’ privada exige a los proveedores una sobrefacturación para desviar dinero hacia un reparto de variedad de destinatarios, automáticamente está obligando a este proveedor a conseguir una factura de contrapartida para retirar el dinero y entregarlo en pago del “peaje” o “derecho” a ser proveedor de esa empresa o repartición.

La factura “trucha” o “apócrifa” deberá adquirirla el proveedor a su costo y riesgo para poder descargar el excedente ficticio de utilidad que le generase la venta sobrevaluada.

Se percibe la directa relación entre corrupción y evasión.

3. EL HIPERSISTEMA TRIBUTARIO

La democracia desarrolla un contexto social en el que existen órdenes y agrupamientos operativos que persiguen fines y resultados comunes. Las relaciones entre los ciudadanos y las instituciones públicas determinan funciones. Es acorde la denominación de “funcionario” otorgada a los agentes y operadores de la administración pública.

Los funcionarios funcionan en unidades administrativas que son sistemas (justicia, gobierno, legislativo, salud, laboral, tributario).

Tenemos el sistema tributario como conjunto de las leyes y las reglamentos cuyo objeto son las normas que crean y aplican los tributos y el régimen penal tributario.

¿Sin embargo, la AFIP formará parte del sistema tributario? El Dr. Ziccardi expresa que “el funcionamiento de los organismos recaudadores está íntimamente relacionado con la importancia que se le otorga a la Administración tributaria y también en su interrelación con el sistema tributario en el que está inserto”¹²

En nuestra tesis doctoral¹³ visualizamos las áreas funcionales como “hipersistemas”, o sea que habrá un hipersistema tributario, compuesto con los siguientes elementos 1) sistema normativo (leyes, decretos y demás normas), sistema político (con sus subsistemas – política nacional, política fiscal, política social, etc. -), sistema administrativo (con sus subsistemas – administración tributaria AFIP, Secretaría de Hacienda, Ministerio de Economía, etc. -), sistema judicial (con sus subsistemas – tribunales de las tres instancias), sistema de infraestructura de servicios (con sus subsistemas (policía, servicios jurídicos, servicios técnicos, etc.) y finalmente el sistema socio – económico (empresas, funcionarios, trabajadores y familias, con sus valores).

La idea es que las funciones de estos sistemas que forman parte del hipersistema tributario están relacionadas. La AFIP opera el sistema de normas, y para ello requiere inmuebles, muebles, computadoras, técni-

cos, tribunales para ejecutar, policía para allanar, inspectores, hasta las cárceles para alojar a los presos por delitos tributarios.

Las estrategias que se adopten para alguno de los elementos de los distintos sistemas que forman el hipersistema tributario debe ser diseñado en conjunto con el resto de los elementos.

Si se obliga al uso de controladores fiscales debería haber tales máquinas disponibles en el mercado, si se aplicará la ley penal tributaria con una efectividad muy alta, habría que disponer de cárceles suficientes. Si se establece un sistema de devolución de impuestos, debe haber cajas y fondos para devolverlos.

La falta de coherencia de los sistemas es una forma de corrupción “legal”. No obstante es “ilícita” en cuanto viola las “leyes naturales” de los órdenes administrativos, judiciales, etc. Si una devolución de impuestos debe ser simple y rápida, tal como ha sido consagrado en la ley de procedimientos tributarios en su artículo 28, cuando tarda dos o tres años (a veces más), esto también asume un grado de “corrupción” funcional de carácter sistémica. Lo que es peor es que se deteriora la confianza de los contribuyentes en la visualización del servicio que presta el fisco a los ciudadanos.

Por ello creemos que dedicar energía y recursos excesivos en elevar proyectos de penas más severas, de impuestos más complejos y difíciles de comprender, de controles de domicilio, de facturación y demás operaciones, sin adecuar operativamente al Hipersistema tributario para que funcione toda la “maquinaria”, provoca cuellos de botella y atascos administrativos cuyo resultado final es la entropía general.

Es más productivo consolidar pequeños cambios que generar grandes modificaciones nominales que no trascenderán la publicidad y la noticia mediática.

Una definición simple de evasión fiscal podría reducirse al concep-

to de **no pago de impuestos de manera ilícita**. Se debe adoptar una conducta contraria a la ley impositiva.

Se diferencia así de la **elusión**, que consiste en evitar el pago por medios legales, sin cometer ilícitos. Por ejemplo, dos empresas que deciden integrarse verticalmente (Fábrica y comercio) evitarán el pago del impuesto a la venta o el denominado impuesto sobre los ingresos brutos de las provincias en Argentina, sin cometer un acto contrario a la ley.

Sin embargo, la opción de no pagarlo mediante la premeditada alteración de las cifras de ventas, sí constituiría un acto de evasión.

La evasión fiscal es **reacción** contra las obligaciones cívicas de responder a sostener el gasto público. Es una conducta contraria a las prescripciones legales positivas. Ello tiene como consecuencia la **sanción**, que impone al infractor de penas legalmente prescritas.

El esquema de la evasión fiscal es una madeja de causas y efectos a la vez que una telaraña de relaciones de hechos individuales y colectivos, en el contexto de la actividad financiera del Estado y de la sociedad.

Consideramos que ya se han realizado estudios interesantes sobre definiciones de evasión fiscal y sobre sus **causas estáticas**, tales como las **altas tasas** de los impuestos, el tenor de las **sanciones y penas**, la **acción y efectividad de la administración fiscal**, el correcto **uso de los fondos** recaudados por parte del gobierno, la acción de la **justicia**, la **globalización** de la economía y la dificultad en el control de las fronteras reales y virtuales, entre otras.

Las variables estudiadas han cambiado en los últimos años. Con excepción de las tasas de los impuestos, que en nuestro país han subido – podría afirmarse que su tendencia fue creciente en los últimos treinta años -, los demás elementos fueron adaptados en orden a satisfacer el principio de suficiencia en la recaudación y a combatir la evasión.

4. REFLEXIONES SOBRE LA EVASION TRIBUTARIA

Es frecuente que en la lista de problemas o causas de falta de financiamiento para los gastos públicos, se adjudique a la evasión fiscal un papel preponderante. Sería raro que algún discurso político omitiera la proposición de combatir o reducir la evasión fiscal.

Distintos aspectos del contexto socio económico incentivan la evasión fiscal. Ha expresado Aquino que "...sumado al alto nivel del costo financiero, la existencia de una relación dólar-peso igual a uno, la desventaja competitiva con respecto al sector externo, y agravado todo ello por la profunda recesión que nos aqueja, produce que el contribuyente tienda a buscar diferentes maneras de obtener mayores ingresos y uno de los canales es a través de la omisión del ingreso de tributos"¹⁴.

La aguda necesidad de recursos para afrontar el gasto público implicó captar la recaudación en forma cada vez más anticipada, bajo la forma de anticipos, retenciones y percepciones, y por acción de los bancos en la gestión de las transacciones de pagos, por lo cual se ha **concentrado** gran parte de la recaudación en grandes empresas que deben actuar como agentes de retención.

El pilar de la recaudación es entonces, la acción de los grandes operadores económicos, tales como los bancos, el Estado en sus contrataciones y los grandes contribuyentes nacionales.

Se sancionó la ley penal tributaria, se incrementó el poder fiscalizador, se reestructuraron la DGI y la Aduana en un único organismo – la AFIP –, se reestructuraron también las agencias, (duplicándose en algunos casos las existentes), se modificaron las leyes de impuestos, generalizándose el IVA, incorporando al de ganancias la renta de origen mundial, suprimiéndose deducciones y exenciones “evasivo – trópicas” que promovían la evasión, se crearon nuevos impuestos, tales como el que grava los intereses y la ganancia mínima presunta, entre otras modificaciones, se puso en funcionamiento el Fuero Penal Tributario en el 2003 para causas nuevas, se incrementaron las penas, se sancionó la ley de pre-

lación de la evasión fiscal 25345 que restringe los pagos en efectivo y la Resolución General de la AFIP 1547/2003 que obligan a utilizar el cheque imputado como medio de pago, entre muchas otras medidas.

Otras medidas como la de las facturas previamente autorizadas por la AFIP mediante consultas que deben realizar las imprentas autorizadas sobre la entidad y cumplimiento fiscal del contribuyente y la emisión por máquinas denominadas “controladores fiscales”, con memorias inviolables que pueden ser consultadas por los inspectores, tienden a cerrar las posibilidades de realizar operaciones sin la debida emisión del comprobante.

Conforme con las mediciones efectuadas, la evasión en el IVA (respecto de la recaudación potencial) bajó del 65 % en 1990 a 25,8 % en 1998. Ello parecería indicar que la evasión fiscal no estaba en una **zona crítica de alarma** sino en una zona entre media y alta, con tendencia a bajar.¹⁵ No obstante ello, las noticias que se difunden dan señales de muy alta evasión, cercana al 50 %. Sería importante que se realizaran mediciones de la evasión fiscal en los impuestos de mayor recaudación, con metodología que asegure una sistematización en la estimación

Las cuentas de recaudación se ven afectadas también por otros factores distintos de la evasión, que impiden la llegada de los recursos a las arcas fiscales.

La recesión provoca la disminución de las importaciones y las ventas en el mercado interno, con una inmediata baja en el pago de los impuestos a los consumos.

Las altas tasas de interés y el riesgo crediticio limitan la disposición de capital de trabajo, restringiendo a su vez la capacidad del pago de impuestos.

La economía recesiva y la alta desocupación rondando el 25% provocan el auge de unidades económicas y trabajo informales, que buscan rentabilidad inmediata, entre otras formas, sin abonar los impuestos, actuando en la franja de la “economía negra” o no registrada. Factores tales como la restricción de la

disposición de dinero en efectivo en el año 2002 ha provocado una limitación en las actividades en esa franja no registrada. La actividad de la economía negra permite alguna recaudación que se pierde en la medida en que desaparece aquella. Por ejemplo, un taller textil compra tela “en blanco”, recibe un crédito fiscal en el impuesto al valor agregado. Sin embargo este crédito será impuesto definitivo final porque las telas adquiridas se vincularán con las ventas de la economía negra.

El presidente de la C. A. C. (Cámara Argentina de Comercio) en un reportaje en la Ciudad de Buenos Aires, explicó que “la ilegalidad mueve el 25 % del PBI”! Dijo que el 55 % de los discos compactos (CD) que se venden son falsificaciones de marcas registradas muy reconocidas. Otros representantes de sectores del comercio y la industria comentaron que el 6 % del software que se vende en la Argentina es pirateado (55% del mercado). El robo de autos superó la producción de todas las terminales automotrices juntas en el 2002 y sus repuestos se canalizan por el mercado clandestino; que hay 238 correos legales y 900 clandestinos y en lo laboral están en negro el 68 %. Los representantes de la Cámara de Grandes Marcas, donde la mayor parte son de la industria de la indumentaria dijeron que el 50 % de los materiales que se venden es falso, lo que significa entre 1500 y 2.000 millones de pesos anuales con un perjuicio fiscal de 500 a 700 millones de pesos. La última vez que un falsificador fue condenado fue en 1940, “no les podemos pedir a los jueces que se ocupen de eso”. [Nos preguntamos ¿porqué?!]. Dieron también el ejemplo de ferias como las de “la Salada” y otras que trabajan dos veces por semana de 3 a 8 de la mañana, tienen 1.700 puestos y venden de 10 a 12 millones de pesos por día y reciben la visita de 800 ómnibus mayormente del interior del país para comprar mercadería “trucha” (Clarín, 5/9/03 y BAE, 5/9/03).

Esta pequeña muestra de causas de baja recaudación, señala que una acción más efectiva para combatir la evasión parecería ser si no la panacea en la solución de nuestro problema

de financiación, al menos una buena fuente posible de recursos. La otra de la moneda son las **soluciones presupuestarias**, tales como la racionalización del gasto público, logrando dirigir los fondos a las partidas de gastos más productivas y el ahorro de gastos producidos por la corrupción.

Como idea fuerza general de este trabajo, planteamos que es hora de ampliar la visión del árbol al bosque, llevando el planteo desde la **conducta tributaria hacia la conducta general del individuo**, en el cual se juegan tanto los roles pasivos de los contribuyentes como los activos de los funcionarios públicos. Y en ambos territorios hay terreno

fértil para el cultivo de lo que el Dr. Tacchi denominó “culturización tributaria”.

“La ‘CULTURIZACION TRIBUTARIA’ – frase acuñada por Carlos Tacchi, Secretario de Ingresos Públicos con amplia publicidad -, produce como consecuencia llevar al plano consciente de la comunidad que “ella es la dueña de los impuestos”, esto es, a que ésta advierta sin lugar a dudas, la necesidad de protección de sus intereses”¹⁶

Entre el hecho de no pagar impuestos y el de cruzar una luz roja o estacionar en lugar prohibido hay nada más que una diferencia de grado. Ambas acciones responden al mismo esquema de conducta ilícita.

Por ello entendemos que es muy amplia la gama del análisis que admite el tema de la corrupción y por ello nos hemos centrado en un aspecto de nuestra especialización temática, cual es la evasión fiscal.

El tema de la evasión fiscal puede ser abordado desde múltiples puntos de vista de los cuales hemos elegido algunos de ellos¹⁷, con énfasis en el enfoque moral y educativo.

Por ello acentuaremos nuestro análisis en los aspectos sociales y del comportamiento de los evasores, en una especie de mosaico temático de variedad de elementos que explican el fenómeno.

5. CAUSAS Y EFECTOS DE LA EVASION

Del saber general sobre la evasión surgen las siguientes expresiones:

a) Los impuestos personales son más fáciles de evadir que los indirectos. García Mullin¹⁸ expresa que la “evasión fiscal se sabe alta en el sector de impuestos que comúnmente se denominan ‘de pago por declaración jurada’, en los que no se requiere la determinación previa por parte de la Administración”. También se consideran más fáciles de evadir aquellos impuestos personales, en especial el impuesto a las ganancias y sobre los bienes personales, ya que para su control se requieren las inspecciones directas. Una forma de desalentar la evasión en estos impuestos es el sistema de retenciones y percepciones en el momento del pago. Por oposición, los impuestos indirectos tales como el IVA, permiten un control “por oposición de intereses”, ya que el comprador para poder deducir el impuesto que paga reclamará la factura al vendedor. Sin embargo, los mecanismos de evasión han ampliado sus modalidades. Por ejemplo, la proliferación de las denominadas en la jerga “facturas truchas o apócrifas”. Se generan transacciones inexistentes

con empresas ficticias, que son registradas como compras, disminuyendo el impuesto al valor agregado a pagar y consecuentemente el impuesto a las ganancias.

En las ventas por menor, la evasión requiere de la complicidad del consumidor con el vendedor, al aceptar que no se le entregue la factura. Al respecto se han tomado medidas, implementándose el sistema de sanciones al consumidor que se retire del comercio sin el comprobante Artículo 10 de la 11.683 (t.o. 1998)¹⁹. Sin embargo la complicidad es de tipo pasiva, ya que en apariencia a los clientes no les importa la entrega del comprobante. Es esta una falta de conciencia cívica, una indiferencia sobre el deber de tributar. Por demás, el sistema de sanciones nunca tuvo vigencia efectiva en su aplicación posiblemente por resistencia del público y de los jueces a aplicarlo.

b) Rentabilidad de la evasión por altas tasas: La curva de Laffer grafica que a mayores tasas, la recaudación crece hasta un punto en la cima de la curva, a partir del cual a mayores tasas, la recaudación comienza a disminuir.

La curva muestra que a medida

que crece la tasa X, también crece la recaudación Y, hasta el punto máximo a partir del cual comienza a decrecer esta última. Sucesivos aumentos de tasa del impuesto, derivan en una disminución de la recaudación.

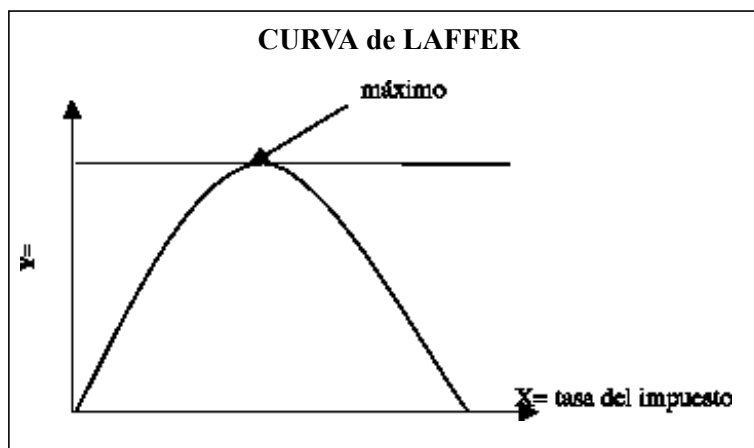
Las razones de la caída pueden ser varias:

a partir de determinado nivel de tasa la relación costo – beneficio de evadir implica ganancia y el contribuyente prefiere dejar de pagar y afrontar el riesgo de hacerlo, gozando del beneficio económico inmediato de la evasión.

otras razones tales como la falta de recursos financieros, la caída de las ventas por recesión o porque el traslado de la mayor tasa a los precios implicaría menores ventas se suman en la apreciación del beneficio posible de evadir.

Hay ocasiones en que la evasión es una necesidad para la subsistencia del negocio, sin la cual el mismo se vuelve antieconómico.

Cuando se aumenta la tasa del impuesto, la recaudación crece por el efecto natural de aplicar un porcentaje mayor, en la determinación del impuesto.



Los contribuyentes se encuentran en el medio de un ejercicio fiscal o del cumplimiento de contratos y compromisos de venta. Lo cierto es que en algún punto los factores de la economía rechazan el peso de la tasa del impuesto, ya que la traslación se detiene en el punto en el que la demanda rechaza el aumento de precio motivado por la tributación.

Si se deja de trasladar el aumento de tasa, la rentabilidad cae y se detiene el crecimiento, o bien, se ingresa en un ciclo de endeudamiento. Allí es donde probablemente se decida la primera acción: **retrasar el pago** de los impuestos.

Si la situación empeora y la presión fiscal sigue creciendo, las alternativas son, o bien la evasión o bien el cese de la actividad. Se percibe con claridad que ambos cursos de acción implicarán la pérdida de la recaudación buscada con el aumento de las tasas.

Lo que quisiéramos señalar en este punto es que las **reformas fiscales** deberían ir acompañadas de un estudio de **impacto en la economía global (incidencia y difusión de los tributos)**. Debería preverse el efecto a corto, mediano y largo plazo de los nuevos impuestos.

Faltan estudios serios que permitan conocer si con las actuales tasas – o bien con el sistema tributario actual –, no hemos superado el punto máximo de recaudación marginal posible por efecto de aumento de tasas o de nuevos tributos.

c) Severidad de las penas: tro concepto muy repetido es que hay que aumentar la severidad de las penas para desalentar al evasor. En nuestro país, se pasó de un régimen

de multas por evasión que van de 2 a 10 tantos del impuesto evadido, a un régimen que a las mismas penas monetarias, agrega el de prisión para evasión de más de 100.000 pesos, o de 1.000.000 (evasión agravada) por impuesto y por año, de la actual ley penal tributaria N° 24769. Sin embargo, la acción evasora no parece haberse desalentado por esta razón. Cuando se discute la implantación en un Estado de la pena de muerte, uno de los principales argumentos en contra, es que su no está probado que su existencia desaliente al criminal.

d) La pena corporal no es percibida como amenaza real. Lo cierto es que en los años que lleva de vigencia la ley penal los presos tributarios no superan los 187 en 1998, a 9 años de vigencia del régimen penal, “y el problema está aun sin resolverse” (Silvani)²⁰.

Los jueces no son propensos a aceptar la pena de prisión. Para aplicarla deben reunirse una determinada cantidad de pasos procesales, de acusación fiscal y defensa, de pruebas y superación de posibles errores del proceso, de tal forma que la efectiva sanción se dilata. Al intrincado proceso normal se agrega la ineficiencia de la justicia por falta de recursos apropiados. Ello hace **perder el efecto** que debería tener el sistema de penalización corporal, el cual rinde únicamente cuando los hechos represivos existosos se difunden por los medios de comunicación a la población.

En el mensaje al Congreso del 20/10/89²¹ el propio presidente reconoce que existe una falta de conciencia de la obligación tributaria que ha ... transformado en conductas admiti-

das la defraudación al fisco, la evasión y la doble contabilidad”.

En oposición, Fernando Castellanos, al comentar otro proyecto de reforma del Código Penal, en el año 1981, menciona una reflexión del jurista Dr. Eduardo Obarrio acerca de que “el bien jurídico no es la finalidad que tiene el legislador al legislar, sino que es un interés valioso que ya existe y se busca proteger, como son la vida, el honor, la propiedad, la fe pública, etc.”

Conciencia del ciudadano: de ello se desprende que el gran déficit que precede al sistema represivo nacional, es la **creación previa de los valores en el ciudadano**, que luego se constituirá en el bien jurídico a tutelar con la legislación represiva.

El Dr. Díaz sintetiza esta idea del rol pasivo del contribuyente “Sobre lo que estoy alertando, es que la racionalidad de la ley criminal debe medir la intensidad de la ofensa, por ser esta la primera norma a conjugar, en tanto que dicha ofensa **merezca la reprobación social**”⁹. (hemos resaltado nosotros)

El **Dr. Alberto Abad** concurrió al Congreso de la Nación para explicar el proyecto de penalizar la asociación ilícita “Presidida por la diputada Margarita Stolbizer (UCR-Buenos Aires), la Comisión recibió el Director de la AFIP, Alberto Abad, quien expuso sobre la iniciativa del Poder Ejecutivo para penalizar la conducta de las organizaciones que facilitan el delito de evasión. Stolbizer advirtió nuevamente sobre la selectividad de la aplicación de las leyes penales, “duras, a veces, en el tratamiento de los delitos menores y,

excesivamente laxa, en delitos que sostienen grandes negocios económicos, como los desarmaderos, o el delito de vaciamiento de empresas”. En la reunión se avanzó en la idea de superar la interpretación de la Corte Suprema de Justicia en cuanto a la inexistencia del delito de asociación ilícita cuando el Estado es la víctima, definiendo la renta fiscal como bien jurídicamente protegido. “Es necesario incluir en el Código Penal aquellos delitos cometidos en contra del Estado, a fin de superar la interpretación de la Corte en sentido contrario”, afirmó la legisladora²³.

El Fuero Penal Tributario fue creado en el año 2000 pero hasta el 13/8/2003 permaneció sin operar por falta de recursos materiales.

La evasión fiscal y la corrupción fueron mencionados por el presidente de la Cámara de Apelaciones en lo Penal Económico, Marcos Gravitker, durante el acto de la jura de los tres jueces designados como dos de “los males que sufrimos como sociedad”. “Fuentes del fuero penal económico señalaron que cada uno de los jueces recibiría un promedio de 400 causas al año, que se dividen en aquellas por evasión fiscal (más de 100 mil pesos

evadidos en un año) y las agravadas (por más de 1 millón de pesos en un ejercicio)”²²

LA AFIP publica los casos de denuncias penales, los cuales en principio promedian los 1300 a 1400 casos anuales, lo que da razón de que si prosperasen todas el tamaño del tribunal sería acorde con las necesidades, siempre y cuando los casos se resuelvan dentro de un año, ya que la acumulación implicaría estancamiento de las causas.

Denuncias penales y montos por año según AFIP en su página www.afip.gov.ar

Año 2001	Año 2002	Año 2003 parcial
1372	1403	659
\$ 360.047.041	\$ 336.968.984	\$ 209.967.689

Lo cierto que esta corrección requiere del ejercicio de una importante batería de acciones operativas. Van desde la etapa legislativa, que crean normas punitivas propias del derecho tributario penal hasta la administración de un cuerpo de inspectores y detectives especializado, la administración de justicia de defensa y el régimen carcelario para alojar a los presos por evasión de tributos.

Inclusive, un factor tan elemental como el **alojamiento de los presos** por delitos tributarios, es un inconveniente. Mencionamos un aspecto que pareciera soslayado por el sistema represivo. Si la justicia fuera muy efectiva y lograra llegar a la sentencia condenatoria de un porcentaje importante de los “delincuentes” tributarios, ¿dónde serían alojados?

En Revista “VIVA del 29/8/99” surge que hay 6795 detenidos en cárceles federales y 23.000 más en el resto de las unidades del interior del país.

Habiendo un universo de contribuyentes de más de un millón, de los cuales un número importante está en condiciones de infringir la ley penal tributaria, (no depositar fondos retenidos por más de \$ 5.000, por ejemplo), si tan solo se condenaran a 4000 delincuentes tributarios se incrementaría en un 50 % la población de presos federales!

Quizá el sistema de multas sea más rápido y más rentable porque

una multa cobrada genera fondos adicionales y un preso genera un costo de 50 pesos diarios de costo.

e) Eficiencia de la administración: el ex Administrador Federal de Ingresos Públicos de los años 90, Carlos Silvani, manifestó oportunamente que ...”estoy convencido que ... [la evasión]... depende de una variable más que de ninguna otra: **la efectividad de la administración tributaria**” ...” esto es, la capacidad que tiene la administración tributaria para crear un riesgo real sobre los contribuyentes incumplidores”²⁵. (hemos resaltado nosotros)

Luego continúa Silvani redondeando la idea de que además de detectar los incumplidores “debemos sancionarlos” “efectivamente”.

...”más importante que la severidad de la sanción es que las sanciones se apliquen rápida y efectivamente.”²⁶

Según el informe del Dr. Carlos Silvani durante 1998 se fiscalizaron 14.000 medianos y grandes contribuyentes encontrándose una omisión de impuestos de \$ 3.300 millones. De esa diferencia \$ 2.100 millones fueron conformados. En los casos verificados, de 1.547 grandes empresas se obtuvieron \$ 1.800 millones (promedio de \$ 1.163.542 por contribuyente). Del cual \$ 1.221 millones fue conformado.

Un dato de la realidad actual nos indica que hay una importante **concentración de la actividad económica.**

”Considerando que el 40% de las ventas está concentrado en 500 empresas. Esa cantidad equivale al 1% del total de compañías registradas. Tienen, además, el 65% de las exportaciones. En cinco años, sus ganancias subieron un 70% y despidieron a 63.000 personas. Clarín 2/9/99.

Parecería que si se aplicara una fiscalización permanente a la manera de un auditor externo de balance, a las 5.000 empresas que más facturan, sería más efectivo en términos de recaudación, y productividad de la administración.

Otro hecho a considerar es que la AFIP ha encarado una acción mucho más intensiva a partir del año 1998, auditando declaraciones que quizá nunca antes hayan sido verificadas. La efectividad de las inspecciones será proporcionalmente menor, a medida que se recurran sobre los mismos contribuyentes.

También se realizaron estudios económicos y operativos de los distintos rubros, con un nivel de detalle tal que comprende a los intermedios en la venta de cereales, los hoteles alojamiento, las agencias de loterías, etc. Ya hay 179 estudios que permiten diseñar la inspección y conocer los parámetros esperados en las cuentas de los contribuyentes.

Aspectos que alientan la evasión son:

1) **Tasas elevadas**, porque el premio económico es mayor

2) **Sistema tributario complejo y muy variable**: porque es difícil el conocimiento y entrenamiento de los contribuyentes para liquidar sus impuestos.

Los propios funcionarios tienen dificultad para conocer el sistema de normas aplicables. De ello dan cuenta el gran aumento de sentencias que de distintos tribunales que han dejado sin efecto sanciones, y determinaciones de oficio impuestas por la AFIP.

3) **Elevado número de contribuyentes**, porque diluye la acción fiscalizadora.

4) **Excesivo peso de las cargas indirectas**: porque la carga es oculta, en especial en nuestro país donde no está permitido discriminar el IVA a los consumidores finales.

Una buena medida sería obligar a que el impuesto sea visible para todos en las facturas y no solo para los inscriptos, lo cual fue aprobado por la ley 25063 y luego vetado por el Poder Ejecutivo.

5) **Debilidad de la administración tributaria**: debida a la baja frecuencia de la capacitación de los agentes, a la excesiva rotación de los funcionarios en los cargos donde se toman decisiones (jefes de agencias, de regiones, de distritos y subdirectores), a las restricciones presupuestarias para tecnificación racional y pago de sueldos congruentes con la responsabilidad y la actividad privada, para retener personal más capacitado. También es importante la congruencia tecnológica del organismo, que revela zonas de desinversión o falta de recursos en comparación con otras en las que hay tecnología de punta.

Debería encararse una reestructuración de administrativa de la DGI, para adecuar el organigrama y las funciones y la cantidad y capacidad de los recursos humanos acorde con los nuevos requerimientos normativos y políticas de fiscalización. Por ejemplo, un aumento de personal de fiscalización externo, así como una mayor capacitación de los mismos tienen como consecuencia mayor cantidad de determinaciones de oficio, y mayor imposición de sanciones. Ello implica necesariamente adecuar el tamaño de las divisiones

de revisión y recursos para poder dictar las resoluciones fundadas y contestar las defensas que opongan los contribuyentes. Es evidente que no se ha hecho un desarrollo semejante, acorde con la cantidad de trámites acumulados en las oficinas. Un estudio muy sencillo sería verificar la antigüedad de los trámites en las distintas divisiones, mediante la observación del SICOEX, sistema de seguimiento informático de los trámites.

6) **Cambios frecuentes en los aplicativos y métodos** de liquidación de los gravámenes, sin el debido periodo de prueba e implementación.

7) El referido **contexto de incumplimiento** en otros órdenes de la conducta social y la falta de solidaridad y conciencia cívica general (respecto de los conductores, de los peatones, etc.).

8) **La lentitud de los tribunales**. Se había estimado que en 1998 el índice de efectividad de la DGI para cobrar deudas en ejecución fiscal era del 7%.

Un titular del Diario Clarín del 29/8/99 señala que "los jueces archivaron el 70 % de los casos". Lo cierto es que las causas tributarias compiten frente a la escasez de recursos, con las de los demás delitos comunes en la justicia penal y actualmente con las causas por el "corralito" (retención obligatoria de depósitos de particulares y empresas en bancos de diciembre de 2001 y parte del año 2002) y la pesificación de los ahorros (conversión a pesos de los ahorros depositados en moneda extranjera a razón de un dólar = 1,40 peso).

9) **La falta de simetría de la AFIP** en los procedimientos en los que verifica y determina tributos, respecto de aquellos en los que debe devolver lo cobrado demás u otorgar certificados de exclusión para evitar retenciones excesivas. Se da prioridad y más celo en los trámites en los que se fiscaliza la acción de cumplimiento del contribuyente que aquellos en los que se tutelan los derechos de los contribuyentes (concesión de exenciones, devolución de impuestos cobrados en exceso o pagados por error en demasía, recuperos de exportadores, etc.)

10) **La recesión y baja de la actividad económica**, que coloca a los contribuyentes en el dilema de

pagar impuestos o pagar gastos operativos. La diputada Nilda Garré lo ha expresado:

"La recesión origina problemas financieros coyunturales a los empresarios, colocando muchas veces a los contribuyentes ante la disyuntiva de pagar a su personal y a sus proveedores para mantener en funcionamiento su industria o comercio, o abonar sus obligaciones tributarias.²⁷

11) **La profecía que se auto cumple**: la propia difusión de que hay corrupción en la administración de los fondos públicos y que los ciudadanos evaden impuestos, tanto como la de la debilidad de la administración y de lo rentable que es evadir, mueve a más evasión.

Se despierta la inquietud en los contribuyentes de esta alternativa. El proceso por los "ñoquis" en el Concejo Deliberante municipal, las causas a Jueces (Trovato, Bowe, etc.) a funcionarios, Pou-Moneta por el Banco de Mendoza, venta de armas, IBM-Banco Nación e IBM ANSESS, IBM-DGI, autos para lisiados, aduana paralela, aprobación ilegal de planos para construcción (Caso Pico, condenado a prisión), secuestros, desvío de créditos para obras, el caso María Julia Alzogaray que está en prisión, la reciente descalificación de los jueces de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, y demás temas que se suceden, fueron difundidos. Recientes allanamientos dieron cuenta de la organización sistemática de empresas con actividad ficticia para emitir facturas apócrifas. A diario se abren nuevos casos de corrupción a la opinión pública.

Una noticia de los matutinos del día sábado 23/10/99 informa que aproximadamente 250.000 vehículos sujetos a control técnico, han adulterado la oblea de control, evitando hacer las reparaciones que un control efectivo hubiera requerido. Con ello evitaron también el control de pago de impuestos. Ello ha producido una merma en la recaudación, pero lo que es más grave aún el peligro de contaminación y accidentes por mal estado de la unidad. La información de estas noticias expresa y trasmite al ciudadano la sensación de **falencia de las instituciones de control, lo que también se percibe como corrupción**, generando primero desconfianza y luego indiferencia en la población.

Debemos sumar la información sobre el contrabando (ropa, cigarrillos), adulteración de marcas, robos de autos y celulares que se revenden en el mercado ya comentados arriba.

Merecería un estudio aparte este tema. Lo que hay para rescatar hasta aquí es que la opinión pública se forma por las noticias que se difunden. El Estado, a través de sus órganos competentes debería investigar los casos y llegar a un final. O bien

una sentencia condenatoria o absolutoria o bien demostrar que la noticia es infundada o que le falta mérito. Todo lo contrario de la censura, que contribuye a dejar en lo oscuro la verdad.

PARTE II

LA CULTURA CIUDADANA, LA MORAL Y LA EDUCACION

6. CONCEPTO MORAL DE EVASION FISCAL

El concepto a definir lleva en su esencia el hecho de salida o escape de la obligación de seguir una conducta prescripta en principio por un deber moral y luego por una norma positiva con sanción legal.

La obligación tributaria en sí misma es una creación del legislador. La moral, la fuerza de la educación y la tradición civil, motivan a ejercer los valores aprendidos por la sociedad, que mueven a cumplir voluntariamente la norma.

Sobre ésta base de cumplimiento voluntario podría asentarse el ejercicio de una administración fiscal sobre la base de detectar los casos aislados y castigarlos severamente. Es un principio de solidaridad

Un principio fundamental de la ética de la tributación, es que la vida en común requiere del esfuerzo de los ciudadanos para sostener los gastos públicos.

Sin embargo la forma en que se estructura la sociedad moderna tiende a disociar la ética y el cumplimiento voluntario. La relación Estado – Ciudadano eclipsa la relación Fisco - Contribuyente.

En la segunda de las relaciones el cálculo económico desplaza al cálculo moral. El ciudadano comienza a medir el costo de oportunidad de evadir, en términos de ahorro de impuestos y de probabilidades de ser detectado y sancionado.

Por ello la evasión fiscal es siempre un efecto causado por múltiples factores, tales que, como la apertura focal en fotografía, concen-

tra los rayos de las imágenes del exterior, y volcándolas hacia la conciencia interior del individuo. Luego la información recibida será procesada interiormente y reproducida en acciones reactivas en función del motor moral individual que haya formado, a lo largo de su proceso de aprendizaje y del **'insight' moral** incorporado.

Condición moral de la población

El **factor ético – moral** es siempre un factor de **largo plazo**. La ética que le ha sido transmitida de generación en generación al conjunto de ciudadanos marca las conductas y reacciones frente a las obligaciones cívicas.

Hay consenso en que la condición moral de la población es un factor determinante del grado de evasión en nuestro país, aunque se le asigna un grado de preeminencia diverso según los autores.

Kelsen responde al interrogante acerca de las razones por las que ... "la mayor parte de los hombres se conducen de la manera prescrita por el derecho". Responde que ... "es difícil establecer que la obediencia al derecho esté dada por la amenaza de un acto de coacción. En muchos casos intervienen más bien motivos religiosos o morales, el respeto a los usos, el temor de perder la consideración de su medio social o simplemente la ausencia de toda tendencia a conducirse de modo contrario al derecho"²⁸.

El público conocimiento de la magnitud de la evasión, que evidencia el grado de incumplimiento, demuestra entre otros aspectos, la insuficiencia de medios con que cuenta la administración y la ineficiencia para llevar a cabo con éxito su tarea. El contribuyente cumplidor con sus obligaciones impositivas puede imitar la conducta evasora de gran parte de la sociedad y no mantener el mismo grado de cumplimiento en el futuro. Esto crea expectativas generales algunas de carácter subjetivo tales como injusticia del que cumple frente al que no cumple, iniquidad horizontal, ineficacia del organismo recaudador, etc"²⁹.

Depende la evasión a su vez de otros elementos de la conducta que se dibujan y estructuran mediante los actos de gobierno, la publicidad, la buena aplicación que hace el gobierno de los fondos recaudados, de la bondad del sistema tributario, y de la situación económica general de una Nación.

Más allá de esos factores, en el **corto plazo**, la conducta que se aparta de lo aceptado puede ser corregida por la **severidad de las sanciones a la conducta evasora**.

Metajuego de las reglas morales

Dice Wright³⁰ que "Por incompatibles o difíciles de acatar que sean las reglas morales, no podemos romper el contrato de metajuego que ellas definen".

“Por lo tanto, no es sorprendente que, aunque las convenciones y costumbres varíen mucho de una sociedad a otra, no ocurra lo mismo en apariencia con los principios morales básicos”

El metajuego definido por las leyes morales es un aspecto fundamental en el cumplimiento voluntario de las obligaciones del ciudadano. Por ello, cada sociedad tiene un *plafond* de partida, una propensión al cumplimiento y respeto de las normas de convivencia básicas.

Un aspecto a decidir es si este *plafond* es alto o bajo.

A juzgar por la observación simple, puede apreciarse que los ciudadanos argentinos estamos poco preocupados por respetar normas de convivencia y contacto sociales. Ello se evidencia en la conducta diaria.

No se nos ocurriría tirar chicles masticados en el living de nuestra casa, pero si lo hacemos en la vereda. Las colas de espera de los argentinos rara vez son una fila uniforme, la manera de conducir y respetar las señales y normas de tránsito, la circulación en las rutas y autopistas es zigzagueante muestran signos costumbristas zigzagueantes. Podría decirse que la forma de conducir el vehículo es un signo relevante de la forma de acatar las convenciones de convivencia.

La metáfora nos muestra que la conducta y reacción natural frente a obligaciones tributarias parte de esta base moral general de la sociedad.

El metajuego moral casi es un dato para el “sociólogo tributario”. La ley penal tributaria o las multas y clausuras difícilmente modifiquen las reglas morales vigentes en la sociedad. Atacarán el síntoma, pero no la causa. Es como controlar la inundación con sacos de arena apilados. Remedio rápido.

Estudio empírico de la conducta moral

Wright³¹ utiliza para el estudio empírico de la conducta moral cinco grupos de variables:

Resistencia a la tentación o sea la capacidad de refrenar una conducta moralmente reprobable, cuando se está motivado para realizarla, ya sea en presencia de otros o bien a solas;

Reacciones posteriores a la trasgresión, o sea, la forma en que las personas conducen las emociones que expresan después de haber violado una regla moral de algún tipo;

Altruismo, o sea la conducta dirigida a beneficiar a los demás;

Insight moral, o sea los tipos de razonamiento que la gente practica para justificar y defender sus juicios y creencias morales;

Ideología moral, o sea, las acciones que el individuo cree buenas o malas, su grado de compromiso con estas creencias, y la función que cumplen tales creencias en su personalidad.

El alcance de este trabajo nos permite dejar reseñadas las diferentes formas de acercamiento planteadas por Wright, describir luego algunas observaciones aisladas.

“La conducta del hombre está determinada no solo por su carácter sino por el contexto social inmediato, por la naturaleza de sus relaciones con las otras personas y por presiones sociales que actúan sobre él”³².

Conforme con ello el enfoque socio grupal estudia grupos de personas en el marco de su relación. Considera la conducta del individuo como resultado de las fuerzas que actúan dentro del grupo.

Se definen dentro de esta teoría dos elementos fundamentales:

La **norma**: significa la manera de conducirse, pensar, sentir o creer y guarda relativa uniformidad dentro de los miembros del grupo.

Este concepto de norma coincide con la denominada por Kelsen “norma primaria” de la cual se derivan las normas positivas del derecho “escrito”.

Para el miembro del grupo, la norma que establece una cierta uniformidad con los otros se convierte en una fuerza que lo obliga a seguir la conducta que le hace sentirse aceptado.

Por ello la norma ejerce una presión para dominar a los individuos del grupo en razón de que el resto espera de él que se conforme a ella.

El **rol** se...”refiere a las normas asociadas con una determinada posición en un grupo. Es el conjunto de expectativas que tienen los miembros

acerca de cómo se comportará un individuo en particular”. “un rol es un papel representado dentro del grupo”³³.

Una sociedad organizada porta roles para los que se espera un patrón de conducta moral para los individuos según el lugar o “puesto” que ocupan. Así de un sacerdote se espera que proporcione ejemplos vivos de rectitud moral y de un funcionario se espera la férrea vocación de servicio y honestidad para ejercer el puesto.

En general la gente se comporta conforme con el patrón de su rol. Los sociólogos estudian los desvíos en el comportamiento sus causas, formas y correcciones posibles.

Las sociedades tienen siempre un grado “fisiológico” de corrupción, la cual se estabiliza con los controles normales de la policía y la Justicia, en la medida de lo posible según el medio social de cada país.

Cuando se dice de una sociedad que su moral es baja es cuando estos patrones del rol esperado por los ciudadanos de parte de las instituciones y sus funcionarios se ha desviado de su eje moral aceptable hacia una zona de corrupción, en mayor medida de la tolerada.

Claridad de las normas

Comenta Wright que...”parece que la desviación de las normas se incrementa cuando las normas carecen de claridad y de aceptación universal... cuando no se las integra en instituciones sociales que impongan sanciones por la desviación de las normas, y cuando pertenecen a subgrupos con normas desviadoras.”³⁴.

La aceptación de las normas requiere de un período de insight, o sea de juego de la norma en la conciencia de la población. Las normas tributarias son de neto corte técnico, en cuanto a la aplicación de de la interpretación de los textos legales. Lo que es simple es la idea del cumplimiento, ya que aún no se ha demostrado que exista una relación causal entre el fraude fiscal y la dificultad técnica que ofrezcan las normas. Esto vale en la medida en que se deje fuera del campo de lo penal a las diferencias de interpretación de las normas.

Influencia del contexto

La conducta social se ve influenciada socialmente por elementos del contexto.

Una persona que ingresara a un grupo, proviniendo de otro grupo distinto, portaría su propio conjunto de valores. Salvo que se tratara de un líder o mecenas, el "inmigrante" al grupo tenderá a adoptar los valores de éste. En caso de que no pudiera hacer insight de la ética grupal lo más probable es que salga del grupo.

Wright reconoce cuatro de esos elementos como fundamentales:

i) La facilitación social: la tendencia del individuo a mejorar el desempeño de un modelo de conducta bien establecido, cuando está en presencia de otros o cuando otros hacen lo mismo en su presencia.

ii) Dependencia de afecto: la autoestima de las personas depende de la aceptación y aprobación social. La desaprobación por parte de los ciudadanos respecto de la conducta evasora podría marcar un incentivo al cumplimiento voluntario.

iii) Dependencia de información: cuando estamos indecisos frente a un acto, se decide en función de la información que se obtiene.

Este aspecto es fundamental ya que la información es el input de corto plazo que nos da los elementos de juicio que serán procesados por nuestro motor moral.

Para que un individuo cese su actitud evasora, **primero deberá saber que está evadiendo. Luego deberá conocer las consecuencias de tal conducta**, y la probabilidad de ser inspeccionado, y sancionado.

Este aspecto se relaciona con la educación, el entrenamiento y la difusión que haga la Administración de su actividad eficiente.

iv) Difusión de la responsabilidad: es cuando se debilita o pierde momentáneamente la percepción de sí mismo, como persona separada, tendiendo a seguir las conductas de los demás.

Este aspecto es central.

Lo fundamental es que el individuo aplique el freno moral en ocasiones en las que podría parecerle infima la posibilidad de que otros se enteren de su conducta. No hay manera de explicar esto, salvo a

través de procesos de inhibición y control internos. El rótulo que se estampa usualmente en estos procesos es el de *conciencia*³⁵.

La difusión de la responsabilidad (en el sentido de dilución) permite que los individuos, que aisladamente seguirían determinado cumplimiento, se ven impulsados a conductas, aún las contrarias a sus propias convicciones, cuando actúan anónimamente o en medio de una masa.

La difusión de nombres de evasores, si bien trajo algunos inconvenientes en su aplicación, era una manera de señalar al sujeto de conducta disvaliosa para mover el sentimiento de responsabilidad y evidencia de sus actos frente a la comunidad

La conciencia

Continuamos con Wright. Expresa respecto de la conciencia que "...Su origen, es ...la noción de compartir conocimiento con alguien. ...La persona con quien comparto el conocimiento, se transforma en testigo potencial en contra de mí, en la persona que podría avergonzarme. Pero la gente argumenta y delibera consigo misma; el individuo recurre al truco de pensar como si fuera más de una persona. Como si existiese otro punto de vista dentro de sí mismo con el cual interactuar."³⁶

El senador Verna, en la presentación del proyecto de modificación de la ley de procedimientos tributarios para incluir la clausura, dijo: "¼"ocurre que aún ha ganado en toda su dimensión en la conciencia colectiva el alcance del daño causado por la evasión tributaria"³⁷.

Un estudio posible sería el de determinar el grado de penetración de la significación del pago de tributos en la conciencia del ciudadano.

"La evasión, después del fútbol, es el deporte más popular", dijo el Dr. López Santiso³⁸

Las encuestas

Un método adecuado para conocer la opinión pública es el de las encuestas. Las encuestas realizadas mediante una cuidadosa elaboración metodológica de las muestras, permitirían conocer como varía la sensación del público, respecto del accio-

nar de la AFIP. Un antecedente de encuestas fue el realizado por Calello³⁹, donde se aprecia que la mayoría de los encuestados coincidió en que la acción de la DGI no era eficaz en la detección del evasor, también que falsear datos en las declaraciones juradas de impuestos es una falta grave, y en reprobar moderadamente al evasor⁴⁰.

La diputada Nilda Garré, en la discusión parlamentaria del proyecto de ley penal tributaria comenta:

...una encuesta publicada en varios diarios de la Argentina... reflejan que si el Estado usara mejor el dinero recaudado, el 80 % de la población estaría mejor predispuesta a pagar sus impuestos. Sólo el 8% de los ciudadanos consultados opinó que la existencia de penas más severas alentaría a pagar los tributos⁴¹.

Las encuestas permanentes permitirían corregir la publicidad y difusión de la AFIP, estableciendo una correspondencia entre la respuesta del público y la modalidad de los mensajes.

La conciencia como legislador interno

Otro aspecto señalado por Wright es que la conciencia es la función de recordar personificada, con un marcado acento en el recuerdo de faltas cometidas, y por consiguiente, en los sentimientos de vergüenza y culpa. El siguiente paso fundamental en el desarrollo de la palabra se produjo cuando adquirió por añadidura, el significado de **legislador interno**.

La conciencia, asociada con el sentido de obligación de lo que está bien y está mal se convirtió en la imposición de hacer el bien y la averción a hacer el mal.

En síntesis, la conciencia es una entidad interior u "*órgano moral*" de la mente, usualmente personificado, que desempeña ciertas funciones distintivas: ... "capacitar al individuo para discriminar el bien del mal; generar impulso a actuar en el buen camino y evitar hacerlo en el mal camino, observar y registrar la conducta real del individuo y censurarlo o aprobarlo después de haber actuado"⁴².

7. ESTUDIO EMPÍRICO DE LA CONDUCTA MORAL RELACIONADA CON LA EVASIÓN FISCAL

Veamos los aspectos mencionados por Wright sobre los principales factores de la conducta moral, tal como podrían presentarse en nuestro país.

El conjunto de factores inventariado por Wright: resistencia a la tentación, reacciones posteriores a la trasgresión, altruismo, insight moral e ideología moral, es una amalgama de elementos en los cuales juegan desde los íntimos sentimientos de los ciudadanos, la psicología y la identidad hasta el cálculo económico.

El hecho de que un contribuyente se sienta motivado a cumplir con los impuestos en forma voluntaria, implica que previamente haya recibido una educación desde niño, en la cual el referido cumplimiento se haya mostrado como algo valioso.

Un factor clave en el estudio de la conducta es el de la probabilidad psicológica, definida por Cohen, donde los cálculos son filtrados por la subjetividad de la persona.⁴³

La mayor parte de las enunciaci-ones de los motivos de las normas, tanto de los legisladores como de los administradores tributarios, parten del supuesto de que para la población, la recaudación es un bien jurídico que hay que proteger.

Ello es cierto desde un punto de vista cívico, del derecho constitucional, sin embargo, creemos que es probable que la población carezca de un sentimiento tan arraigado al respecto, como presuponen los factores de la legislación y administración tributaria.

Es tan malo que el Estado no cobre del Banco Central a los tenedores de cuentas corrientes por librar cheques sin fondos, como que no haga efectivas las de infracciones de tránsito o por daños ambientales.

Las penas de máxima o excesiva severidad pueden ser efectivas en un contexto de cumplimiento generalizado. Ello porque ya es tradición el

cumplimiento y el ilícito que llama a la sanción será acción marginal, de una minoría.

Para García Mullín

...“El sistema de control de los países sajones parte de la base implícita de que el medio social, en general, cumple, y que el incumplimiento es la conducta atípica ¼ En definitiva, el sistema de auto declaración descansa en la confianza hacia la masa de contribuyentes, que se sabe han de cumplir correctamente. Aquellos pocos que se sustraigan a su obligación evadiendo, soportarán el reproche ético de sus conciudadanos, ... y sustancialmente arriesgarán sanciones que pueden producir su quiebra.”

“El objetivo de mantener el alto cumplimiento se integra, entonces, con un sistema de control que debe mostrarse implacable, para aquellos pocos que se descubran como evasores”⁴⁴

En un sistema tributario complejo y muy variable es difícil el conocimiento y entrenamiento de los contribuyentes para liquidar sus impuestos.

Los propios funcionarios tienen dificultad para conocer el sistema de normas aplicables. De ello dan cuenta el gran aumento de sentencias que de distintos tribunales que han dejado sin efecto sanciones, y determinaciones de oficio impuestas por la AFIP a la par de otras que las han conformado.

El Juez federal en lo Penal Económico Dr. Cruciani ha consagrado la idea de que la ignorancia de la ley en sentido amplio es causal de error excusable de derecho. Además que es más importante que lo justo o injusto que pueda resultar un ordenamiento jurídico es su previsibilidad y su certeza. Frente a un ordenamiento jurídico saturado de normas, muy variable, el contribuyente se ve expuesto a la posibilidad de ser san-

cionado por no cumplir con normas muy difíciles de conocer⁴⁵.

Por demás, la variabilidad de las normas inhibe la formación del hábito y costumbre, madre de la formación de buenas conductas.

el poder del hábito

Aristóteles decía que ... la ley, para hacerse obedecer, no tiene otro poder que el del **hábito**, y el hábito sólo se forma con el tiempo y los años, de tal manera que sustituir ligeramente las leyes existentes con otras nuevas es debilitar la fuerza misma de la ley Si la mejora deseada es poco importante, es claro que para evitar el funesto hábito de cambiar con demasiada facilidad las leyes, conviene tolerar algunos extravíos de la legislación y el gobierno. Más peligroso sería el hábito de la desobediencia que útil la innovación”⁴⁶

Ataliba ha expresado que “El marco constitucional que adopta los patrones del constitucionalismo ... crea **un sistema absolutamente incompatible con la sorpresa**”(el resaltado nos pertenece)⁴⁷.

Por demás, la variabilidad de las normas inhibe la formación del hábito y costumbre, madre de la formación de buenas conductas.

penas severas

Las penas severas y su estricta aplicación podrían asegurar la reducción de la evasión a niveles mínimos.

En Argentina, a la luz de la historia reciente se aprecia que la lucha contra el crimen común es centro de observación por parte de los políticos y gobernantes. Los sucesos que han desacreditado a las policías de Buenos Aires y de la Capital Federal, aún no esclarecidos en su totalidad, muestran que es insuficiente la existencia de una legislación represiva, ya que las penas severas sirven si el contexto en el cual se aplican es favorable a las buenas conductas y el crimen su excepción.

8. LA EDUCACIÓN TRIBUTARIA

Finalmente arribamos al estadio del mediano y largo plazo, donde es factible expresar la mejor solución posible para la generación de un contexto de cumplimiento voluntario: la educación cívica.

Es bastante poco lo que se ha escrito sobre la educación del contribuyente.

“... las acciones de los hombres están gobernadas por sus interpretaciones de los estímulos externos, más que por tales estímulos directamente.”⁴⁸

Justamente una de las dificultades principales para establecer leyes en las ciencias sociales es el carácter “históricamente condicionado” o “culturalmente determinado” de los fenómenos sociales bajo estudio⁴⁹.

Ello nos da idea de que formar un hábito reactivo en el conjunto de la población, tal como el hábito de pagar impuestos lleva lustros. Además, es una acción gradual y creciente, que debe necesariamente comenzar por la educación.

La educación permite adquirir el conocimiento y formar el intelecto con la facultad de discriminar el requisito moral de pagar los impuestos, a la vez que se recrea el valor del cumplimiento y la vergüenza o inhibición de la actividad de evadir impuestos.

Se transcribe un anuncio de la AFIP en la página de INTERNET “www.afip.gov.ar”

La Administración Federal de Ingresos Públicos puso en marcha un “Programa de Educación Tributaria y Formación Ciudadana” cuya meta es diseñar e implementar acciones educativas destinadas a crear la conciencia tributaria.

La estrategia diagramada por la AFIP incluye distintas temáticas: capacitación docente, ferias educativas, juegos didácticos, concursos docentes, entre otras.

El Programa de Educación Tributaria y Formación Ciudadana se propone enriquecer los conocimientos que los chicos reciben en la escuela acerca del Estado y su organización política, recuperando el sentido social de los impuestos.

Es por ello que el Programa generará ámbitos de discusión y de juego que refuercen valores como la justicia, la solidaridad, el compromiso, la honestidad y la cooperación. Esta formación ética y ciudadana quiere contribuir con el análisis crítico de la realidad cotidiana y las normas sociales vigentes para idear formas más justas y solidarias de convivencia. Pretende aproximar a los alumnos a pautas de conducta más coherentes con los principios y normas de vida democráticos.

En tal sentido, la educación tributaria no tiene por qué ser sólo una breve exposición de la finalidad de los impuestos en una estructura económica y social; tampoco reducirse a la adquisición de vocabulario tributario. La educación tributaria puede convertirse en un ámbito de reflexión que permita:

- comprender los derechos y las responsabilidades individuales
- identificar y apreciar bienes públicos
- conocer el valor económico y la repercusión social de dichos bienes y prestaciones
- reconocer distintas fuentes de financiación de tales bienes
- interiorizar actitudes de respeto por lo público
- desarrollar una conciencia solidaria que se desprende de los principios de tributación
- Firmado por el Departamento Comunicaciones Institucionales

La Administración Federal de Ingresos Públicos comenzó a dictar en la ciudad de Córdoba un Curso sobre Educación Tributaria y Formación Ciudadana para 400 docentes de Educación General Básica (EGB) y del Curso Básico Unificado (CBU).

La primera etapa de capacitación docente brindada por la AFIP se desarrollará entre el 11 y el 19 de noviembre y está dirigida a maestros de alumnos de entre 9 y 14 años. En febrero, se extenderá a otros 400 docentes.

El curso consiste en talleres presenciales y tutorías periódicas de seguimiento. Además la AFIP entrega gratuitamente material didáctico

para el desarrollo de actividades por parte de los alumnos.

Esta capacitación está particularmente orientada a promover el desarrollo de una cultura tributaria acorde con los principios de una sociedad democrática y brinda herramientas a los docentes para transmitir los valores necesarios para formar futuros ciudadanos comprometidos con el cumplimiento de las obligaciones tributarias y la lucha contra la evasión y el contrabando.

El convenio firmado entre la AFIP y el Ministerio de Educación de Córdoba que posibilitó la realización de las jornadas, se suma a los acordados con las provincias de Santa Cruz, Tucumán, Salta, Misiones y Buenos Aires. (Comunicado 614 de la AFIP)

Habrá que sumar a esta actividad especializada de la Administración Tributaria, la acción de los responsables de la educación de todos los niveles de gobierno.

Lo cierto que la cultura tributaria es una variedad de la conducta social, de trabajo en colaboración y de respeto por los bienes públicos.

El Dr. Angel Schindel acuerda y comenta a Bordoli⁵⁰

“Coincidimos con Bordoli quien señaló que de poco valdrá inculcar al escolar el concepto de cumplimiento voluntario, si cuando llega a la casa ve que habitualmente sus padres compran mercaderías de contrabando ... (y nosotros agregamos: y a través de la televisión advierte que muchos políticos y notables adoptan actitudes semejantes).”

Agrega el autor comentado por Schindel que los niños así educados terminarán por concluir en que en la escuela le hablan de otro mundo.

Resalta Schindel⁵¹ que el hecho de que algunas generaciones de argentinos se hayan educado dentro del erróneo concepto de la gratuidad de los bienes y servicios públicos, como si fueran provistos por el “tío rico”. Agrega que quizá para muchos lo que no es posesión o propiedad privada simplemente es de otro o ajeno y se desarrolla una total desapeñamiento por los bienes públicos y que falta la convicción sobre el

esfuerzo necesario para obtenerlos.

Las veredas, las calles, las plazas, las estatuas, los semáforos y carteles, los museos, escuelas, edificios y sanitarios públicos, entre muchos otros elementos dados a los ciudadanos, deberían ser percibidos, sentidos como propios, para promover a su cuidado.

La educación básica de los niños reclama que sean entrenados para desarrollar conductas de colaboración y cooperación. La conciencia cívica será entonces la suma de la información y la práctica de las acciones solidarias.

A la vez, el gobierno deberá dar el ejemplo eliminando toda acción por la que se exterioricen actos de corrupción.

Por ello es muy loable la acción educativa que ha comenzado la AFIP, la cual debería inscribirse dentro de un plan de horizonte más amplio, para expandir sus motivos en el resto de las instituciones que imparten cultura.

Por otra parte, el resto de las respuestas sociales, tanto de la Justicia como de las Organizaciones vivas que administran y promueven la enseñanza y la cultura deberán

acompañar la finalidad correctiva de los hábitos ciudadanos actuales, siendo motores de la transformación.

La cultura y la educación son los bienes de largo plazo más preciados. Obtener frutos implicará, al igual que los árboles, plantar y cuidar de sus raíces, a la vez que podar las ramas débiles y defectuosas, para provocar un robusto crecimiento.

Por ello, debemos cambiar la cultura del corto plazo y la urgencia, por la del largo plazo y el progreso.

9. CONCLUSIONES

La corrupción es un fenómeno internacional y su grado de desarrollo en un determinado Estado depende de diversos factores, entre los cuales se destacan la desigualdad social y la debilidad de las instituciones públicas.

La corrupción tiene entre sus consecuencias la evasión fiscal, ya que se deben generar fondos ocultos para poder pagar sobornos, coimas y participaciones en negociados.

La evasión fiscal obedece a causas de diversa índole. El gobierno debe tomar acciones sobre las causas de origen social y económico. La Administración Fiscal sólo puede actuar en su esfera de incumbencia, desarrollando por un lado servicios a los contribuyentes y por el otro una actividad de fiscalización tal que haga sentir a los contribuyentes el riesgo de ser detectados.

La severidad de las penas difícilmente consiga reducir la evasión fiscal, como tampoco ha sido demostrado que la pena de muerte reduzca la cantidad de asesinatos.

Una administración fiscal dotada de los recursos materiales y humanos en calidad y cantidad suficiente, un sistema normativo más

estable y la educación tributaria a la población son factores que en el mediano y largo plazo permitirán reducir la evasión fiscal en busca de niveles normales.

Las contribuciones tributarias interesan recursos materiales y humanos de diversas esferas de competencia y origen. La tributación se desarrolla en un hipersistema tributario, uno de cuyos elementos es el sistema tributario y que es interdependiente de elementos del sistema judicial, administrativo, y de infraestructura de servicios. La acción eficiente contra la evasión depende de la coordinación de todos estos elementos. Es mejor consolidar acciones limitadas eficientes que dar saltos nominales de legislación represiva, modificaciones constantes de la legislación tributaria, grandes reformas en los métodos de liquidar los impuestos, etc.

Por demás los controles y auditorías en todos los ámbitos del estado deberían ser reales y tener consecuencias efectivas. La sucesiva reestructuración de los órganos de control y auditoría debilita la consolidación institucional de los mismos a la vez que su poder de generar conse-

cuencias por los actos de corrupción detectados. Esta debilidad se conjuga con la dilatada y demorada acción de los tribunales que deben consolidar jurisdiccionalmente las condenas.

Los ciudadanos evalúan el riesgo de evadir por la información que reciben de las noticias. Es importante que las denuncias penales tengan consecuencias tangibles, en plazos razonables. Es infructuoso que se hagan miles de denuncias penales si los tribunales tienen capacidad de condenar unas pocas.

Descontamos que la acción de la Administración Tributaria requiere de la mayor eficiencia y productividad, pero la misma tiene lugar dentro de un contexto social y político que debe acompañar su acción mediante el orden y la lucha contra la corrupción.

La reducción de la pobreza y de las grandes desigualdades en la distribución del ingreso, para lo cual se requiere una sociedad más equitativa, permitirán la recuperación de la confianza de la población en las instituciones y su participación activa en la condena de las acciones de corrupción a la vez que en el control de la acción de los políticos.

Notas:

1. Resolución General AFIP N° 1575/2003
2. VII Seminario Internacional Tributario a celebrarse en la Ciudad de la Habana, del 21 al 23 de Noviembre del 2001, bajo el lema "Los recursos humanos, factor clave para las Administraciones Tributarias en el siglo XXI"
3. Diario La Nación, Buenos Aires, 26/10/03
4. Puede consultarse al respecto "LOS PARAISOS FISCALES Y EL CONTROL DEL CUMPLIMIENTO DE LAS OBLIGACIONES TRIBUTARIAS." Por MINISTERIO DE FINANZAS - ITALIA. Año de Publicación : 2001, en Boletín AFIP N° 44, 1 de Marzo de 2001, Página N° 293
5. SUMMERS, Lawrence H. Palabras pronunciadas en la Reunión Anual de la Comisión de Asuntos Financieros Hemisféricos, celebrada en Cancún, México , año 2000 <http://www.elobservadoreconomico.com.ni/97/Reto.htm>
6. VILLORIA MENDIETA, Manuel; "Control democrático y transparencia en la evaluación de políticas públicas", Rev. Criterios Tributarios, Suplemento "Sociedad y Estado" Año XVII, N° 141, Buenos Aires, 11-2003, pág. 7
7. Idem nota 6, página 9
8. Idem nota 6, página 10
9. "La justiciabilidad de los derechos económicos, sociales y culturales: un desafío impostergable. Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH)", Buenos Aires, Programa Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) 1999, página 91. En http://www.cels.org.ar/Site_cels/documentos/a_docs_trabajo/4_desc/desc_pdf/Justiciabilidad%20DESC.pdf
10. Idem nota 6 página 11
11. La nación, 23/7/2003 Nota titulada "Despilfarro administrativo"
12. ZICCARDI, Horacio; "Tratado de tributación", Editorial Astrea, Buenos Aires, octubre de 2003, T° 1, página 191
13. SCHWARTZMAN, Daniel, Evasión Fiscal, Aspectos sociológicos y cuantitativos, Diciembre de 1991, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires, diciembre de 1991, página 89 y ss.
14. Miguel Aquino, "La Evasión Fiscal: Origen y Medidas de Acción para combatirla" Contador Público. Funcionario AFIP Argentina. En INTERNET http://www.iefpa.org.ar/home_new/articulos/evasion.htm#13 año 2003
15. SILVANI, Carlos, "Estimación del incumplimiento en el IVA", Bs. As. 3/99, Boletín de la AFIP N° 20 pág. 427. Personalmente desconfirmamos de las mediciones que llegaron al 65 % de evasión para el año 1990. Sin embargo esa es la cifra que difundió la DGI oportunamente.
16. TACCHI, Carlos M., "Evasión tributaria. Heterodoxia o nueva ortodoxia" BOLETIN DE LA DIRECCION GENERAL IMPOSITIVA Bs. As. 1994, N° 483
17. Este artículo carece de exhaustividad para tratar el tema. Recomendamos entre otras lecturas complementarias, la de "Propuestas para reducir la evasión fiscal", Primer Premio Dr. Manuel Belgrano por el Dr. Daniel M. Schwartzman y Segundo Premio por el Dr. Alfredo Lamagrande, editados por el Consejo Profesional en Cs. Ec. De la Cap. Fed., Bs. As. 1990.
18. GARCIA MULLIN, "La evasión tributaria y su control". Roque, Revista Impuestos, Ed. La Ley, Buenos Aires 1984, T° XLII-B-1765 -
19. Art. 10 - Los consumidores finales de bienes y servicios, o quienes según las leyes tributarias deben recibir ese tratamiento, estarán obligados a exigir la entrega de facturas o comprobantes que documenten sus operaciones.
20. SILVANI, Carlos, "Temas de administración Tributaria", Boletín de la AFIP-DGI, Buenos Aires, Ed. La ley, Julio de 1998, N° 12, pág. 1119, comenta que son 187 las personas que durante su gestión han sido detenidas por delitos impositivos o aduaneros.
21. SCHWARTZMAN, Daniel, "Recomendaciones para superar la evasión fiscal", PRIMER PREMIO MANUEL BELGRANO 1989, CPCECF, p. 94
22. DIAZ, Vicente Oscar, "Situación del delito tributario en la argentina", "Segundas Jornadas Internacionales Sobre Administraciones Tributarias, Ciudad Autónoma de Bs. As. 11 y 12 de noviembre de 2003, Errepar, página 26
23. El Parlamentario.com noviembre de 2003, en el link siguiente: <http://www.parlamentario.com/laborcomisiones190803.php3>
24. Diario La Capital, 13 de agosto de 2003, versión en la WEB, http://www.lacapital.com.ar/2003/08/13/economia/noticia_27201.shtml
25. op cit. Nota N° 20 pág. 1120
26. op cit. Nota N° 20 pág. 1120
27. "ANTECEDENTES PARLAMENTARIOS", Ed. La Ley, Buenos Aires, 2ª quincena de marzo de 1997, pag. 732.
28. KELSEN, Hans, "Teoría Pura del Derecho", Ed. EUDEBA, Buenos Aires, 1960, página 73
29. LAMAGRANDE, Alfredo J. "Causas del incumplimiento voluntario" Buenos Aires, Boletín de la Dirección General Impositiva N° 457 - 1992
30. Wright, Derek, "Psicología de la conducta moral", Editorial Planeta, Barcelona, 1974, p. 17
31. op. cit. nota 30 p. 22
32. Op. cit. Nota 30, p.26
33. Op. cit. Nota 30, p.27

Notas:

34. Ídem nota 33
35. Ídem nota 30, p. 29
36. Ídem nota 30, p. 30
37. Ídem nota 27, página 554
38. Presidente del Consejo Profesional de Ciencias Económicas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en un almuerzo con la participación del director de la AFIP, Alberto Abad en http://www.cpcecf.org.ar/noticias03/abad_1707.htm
39. CALELLO, Estela y otros, "Análisis sociológico de la evasión", Boletín DGI N° 398, 1 de Febrero de 1987, Bs. As. febrero de 1987, pág. 119.
40. SCHWARTZMAN, Daniel, "Evasión Fiscal, aspectos sociológicos y cuantitativos", Tesis Doctoral, Universidad de Buenos Aires, 1989, página 64
41. Ídem nota 27
42. Ídem nota 30, p. 31
43. COHEN John, "Azar, habilidad y suerte" Ed. Mirasoles, Buenos Aires, 1968
44. Op. Cit. Nota 18, pag. 1768.
- 45.
46. ARISTÓTELES, Obras completas, "Política, Bibliográfica Omeba, Bs. As. 1967, T° I, pag. 578
47. ATALIBA, Geraldo "Mejoramiento y simplificación del sistema jurídico tributario" Revista Derecho Fiscal, Ed. Interoceánicas S.A. Bs. As., 1984 T° XXXVII-pg. 313 - .
48. NAGEL, Ernest; "La estructura de la ciencia", Editorial Paidós, Buenos Aires, 1974, página 474
49. Ídem nota 48, página 415
50. BORDOLI, José Carlos, "La Educación Tributaria como vía para mejorar el cumplimiento voluntario", en Revista de Administración Tributaria editada por el CIAT y el IEF, N° 6, Panamá, julio de 1989, p.46. Esta cita es del Dr. Schindel en su artículo "Educación y Tributación" en el libro "Doctrina 1994-1998", editado por la Asociación Argentina de Estudios Fiscales, Buenos Aires 1999, p. 140
51. SCHINDEL, Angel, "Educación y Tributación" en el libro "Doctrina 1994-1998", editado por la Asociación Argentina de Estudios Fiscales, Buenos Aires 1999, p. 140

ANEXO: Las comunicaciones de prensa de la AFIP

El sitio de la AFIP www.afip.gov.ar contiene informes de prensa en los que informa de su acción contra la evasión:

“Evasión millonaria en el rubro cerealero.”

“Dos detenidos en Rosario”

“La Justicia Federal de Rosario dictó, en causas diferentes, el procesamiento y prisión preventiva de dos personas, acusadas de evadir impuestos, por sumas millonarias dedicadas a la actividad cerealera. Asimismo, dispuso la detención efectiva de las mismas.”

“En uno de los casos, intervino el Juzgado Federal N° 4 de Rosario, a cargo del doctor Omar Di Gerónimo, quien a partir de una denuncia presentada por la AFIP comprobó la existencia de una importante organización destinada a proveer de facturas apócrifas a los compradores de cereales, de modo tal que éstos pudiesen blanquear la cadena comercial ilegal y evadir el IVA. La investigación llevada a cabo por el Organismo, permitió la detención de una persona, estimándose que el monto del impuesto evadido sería de 1.500.000 pesos. Podrían producirse nuevas detenciones en esta causa.”

“En el otro caso, en el cual intervino el Juez Carlos Carrillo, titular del Juzgado Federal N° 3 de Rosario, se dictó el procesamiento de Héctor Celso Calza, por el delito de evasión fiscal agravada y se le dispuso la prisión preventiva bajo la modalidad de prisión domiciliaria. También se le trabó embargo por 2.600.000 pesos. El detenido, corredor de cereales de la Bolsa de Rosario, intervino en operaciones de compraventa de cereales realizadas por productores que, con documentación falsificada, se aprovechaban indebidamente de certificados de exclusión del IVA, no ingresando, de esta manera, las sumas correspondientes al mencionado impuesto.”

“La Bolsa de Cereales de Rosario, a raíz de la denuncia de la AFIP, expulsó definitivamente a Héctor Celso Calza como asociado”

Comunicado 1726-02 del 12-11-02 500 INSPECTORES DE LA AFIP ESTAN REALIZANDO 90 ALLANAMIENTOS POR EVASION CON FACTURAS FALSAS

El Juez en lo Penal Económico N° 1, doctor Bernardo Vidal Durán, ordenó realizar, en la fecha, 90 allanamientos relacionados con una denuncia formulada por la Administración Federal de Ingresos Públicos y la Unidad de Fiscales para la Investigación de Delitos Tributarios y Contrabando, en la que se investiga a una asociación ilícita dedicada a generar y vender facturas falsas. La maniobra descubierta permitió detectar una evasión de 8 millones de pesos.

MANIOBRA DENUNCIADA:

Se detectaron 15 empresas ficticias, constituidas por testaferros, insolventes o personas no localizables con domicilios falsos.

No tienen empleados registrados.

Las empresas-fantasma facturaron servicios inexistentes a más de 90 empresas, algunas de primer nivel, por más de 30 millones de pesos. Las empresas desarrollan actividades en los siguientes rubros: telefonía celular, telefonía fija, fabricación de pilas, casinos y entretenimientos, radiodifusión, supermercados, bancos y financieras, 20 estudios jurídicos y contables, entre otros.

Las empresas “usuarias” que recibieron esas facturas falsas, las emplearon para abultar créditos fiscales y simular gastos. De esta manera, al incorporar esas facturas apócrifas a sus respectivas contabilidades evadían IVA y Ganancias. Se estima que el fraude fiscal rondaría los 8 millones de pesos.

“Las organizaciones delictivas dedicadas a crear las empresas falsas y “vender” las facturas ficticias, estarían integradas por contadores y abogados.”

Comunicado 1702/02 9-10-02 LA AFIP DENUNCIO A EMPRESARIOS PETROLEROS POR EVASION DE 140 MILLONES DE PESOS SE REALIZAN 22 ALLANAMIENTOS. LA JUSTICIA PIDIO LA DETENCION DE UN DIRECTIVO.

“A partir de la 9.30, personal de la Administración Federal de Ingresos Públicos, de la Unidad Fiscal de Investigación de Delitos Tributarios y Contrabando (UFITCO), funcionarios judiciales y de la Gendarmería Nacional se encuentran realizando 22 allanamientos, ordenados por el juez Marcelo Aginsky, titular del Juzgado en lo Penal Económico N° 6, en oficinas de las firmas Chevron Texaco San Jorge SRL, Petrolera Argentina San Jorge SRL, Bolland y Cía. SA, Transalud SA y Lofirme SA; y en los domicilios de sus directivos y asesores contables: Norberto Priu, Raquel Emilse Oddone de Ostry, Ricardo Miyazono y Jorge Ferioli.”

“Los allanamientos son consecuencia de una denuncia presentada ante la Justicia por la AFIP junto con UFITCO, la semana pasada. En la misma se imputan graves maniobras de evasión, cuyo perjuicio al Fisco Nacional ha sido cuantificado en 140 millones de pesos.”

“Las irregularidades detectadas y denunciadas a partir de la fiscalización realizada por la AFIP, tienen que ver con el tratamiento impositivo dado por los directivos y accionistas de la firma Petrolera Argentina San Jorge SRL a parte de los 1.200 millones de dólares que recibieron de Chevron Canadá Resources LTD por la compra de su paquete accionario.”

“La Justicia ordenó la captura y detención de Ricardo Miyazono, directivo de Petrolera San Jorge SRL.”

Estos son ejemplos de los comunicados de prensa que emite la AFIP.

Sin embargo los medios de difusión con frecuencia casi diaria difunden información sobre actos de eva-

sión y delitos de índole tributaria, de los cuales luego se desconoce si han culminado en una condena a los denunciados o presuntamente implicados.

Cuando la noticia queda abierta, sin un final favorable a la condena del delito, se corre el riesgo de que los contribuyentes perciban que “no pasa nada”. Entonces se cae en una reacción paradójica, en la cual la noti-

cia de que se “pescó” determinados evasores, lejos de disuadir, mueve a sentir que el riesgo es relativo, porque no se termina en una consecuencia perjudicial o gravosa para el evasor.