

FUNCIÓN Y EFICACIA DE LAS PENAS EN LA REDUCCIÓN DE LA BRECHA TRIBUTARIA

Universidad Nacional de La Matanza

Maestría en Finanzas Públicas

Gustavo Ariel Diaz

Revisión de los
Modelos de
Comportamiento

INDICE

1) INTRODUCCIÓN	Pág. 2
2) BRECHA TRIBUTARIA	
a) Concepto y precisiones	Pág. 5
b) Modo de Cálculo y valores	Pág. 9
c) Tipología de los infractores	Pág. 15
d) Objetivos y perfil de las Administraciones	Pág. 17
3) PENALIDADES	
a) Introducción, concepto y funciones	Pág. 22
b) Tipos de sanciones por infracciones tributarias	Pág. 35
4) LOS MODELOS DE COMPORTAMIENTO Y SUS ENFOQUES DE LA PENA	
a) Introducción	Pág. 40
b) Las metodologías	Pág. 44
c) El modelo económico (“Deterrence model”)	Pág. 48
c1) Críticas al modelo	Pág. 71
d) El modelo ciudadano, sociológico (“Norms model”)	Pág. 77
d1) Críticas al modelo	Pág. 101
5) LECCIONES Y CONCLUSIONES	Pág. 105
6) BIBLIOGRAFÍA GENERAL	Pág. 111
7) ANEXO	Pág. 120

1) INTRODUCCIÓN

Ha sido una cuestión de preocupación y frecuente tema de estudio la relevancia y eficacia que poseen las medidas coercitivas dentro de las acciones realizadas por las administraciones fiscales tendientes a disminuir el margen existente entre el impuesto potencial que se puede recaudar en un país dado y el impuesto efectivamente ingresado en esa jurisdicción.

En tal sentido, es claro que la perspectiva actual de las administraciones tributarias es potenciar el cumplimiento voluntario de los contribuyentes, toda vez que la porción de impuestos ingresada de modo espontáneo es claramente preponderante frente a la ingresada como fruto de los procesos generados por el organismo tributario. No obstante, frente a los contribuyentes incumplidores se impone la necesidad de instaurar un régimen sancionador. Asimismo las acciones coactivas tienen un importante rol como medidas de prevención general pues poseen un efecto de refuerzo sobre los contribuyentes cumplidores. La dimensión y severidad del sistema punitivo tributario varía entre las sociedades y es motivo de este estudio. Ahora bien, la circunstancia que un cuerpo normativo de carácter sancionatorio sea más o menos riguroso, determina una reducción en la brecha tributaria? O bien existen otros condicionantes de mayor eficacia que cumplen dicha función?.

En suma, el presente trabajo intentará abordar la cuestión de si el sistema punitivo tiene la virtualidad de reducir la brecha tributaria. Sí es así, en qué medida lo hace y si ello determina un aumento del cumplimiento voluntario. Se interroga sobre si es eficaz la motivación del sujeto desde la punibilidad, para lo cual se revisarán las principales teorías al respecto, cada enfoque de la pena y cuáles son los principales estudios que pueden hacerse y si es posible utilizar y proyectar los análisis y conclusiones obtenidos por investigadores foráneos a nuestro país.

El tema escogido halla justificación en el hecho que en la doctrina argentina existen pocos estudios, y dedicados tangencialmente a la temática propuesta, más bien dirigidos a la cuestión de la moral tributaria, la cual viene a consistir en una rama del modelo sociológico, todo ello pese a que las herramientas punitivas gozan de cierta predilección en nuestra administración tributaria y se trata de una herramienta larga y

masivamente utilizada observando que existen otros dispositivos que pueden cumplir una función equivalente y ser más eficientes que las medidas coactivas.

El estudio será abordado a lo largo de cuatro capítulos: El primero dedicado a definir qué es lo que se concibe por brecha tributaria a modo de brindar precisiones terminológicas, su distinción con algunos conceptos emparentados, tales como el margen de fraude o el utilizado en Estados Unidos “*tax gap*”, así como los diferentes métodos de estimación de la brecha conjuntamente con los valores que se han obtenido para algunos países. Luego se describen someramente los cuatro prototipos de incumplidores tributarios.

En un segundo capítulo se examinan cuestiones vinculadas al régimen sancionatorio tributario, partiendo de una introducción general al tema, su conceptualización en carácter de potestad del Estado, así como una descripción de las sanciones utilizadas por una veintena de países y la cuantía que prevé cada legislación además de un examen comparativo entre éstas. En este capítulo se destaca a su turno el análisis de Dubin sobre el nivel de disuasión que proveen las medidas de control, fiscalización y sanción y el planteo de Doran sobre el carácter definitorio de estándares de conductas que delinean los sistemas punitivos.

El tercer capítulo de la tesis, el de mayor extensión, lo dedico al estudio y análisis de los dos grandes modelos de comportamiento de los contribuyentes desarrollados por la doctrina, predominantemente extranjera, en lo concerniente al cumplimiento, incumplimiento de las normas tributarias, evasión y fraude fiscal, etc., desarrollando las variantes de cada una que a juicio del autor poseen interés para la temática y, lógicamente, cuál es el rol que juegan las penas en cada uno de ellos.

Corresponde aclarar que debido al monumental corpus teórico existente y obvias limitaciones de tiempo y objeto, la revisión dista de ser exhaustiva aunque sí comprenda los autores y estudios más conocidos o que a juicio del autor son pertinentes, aunque forzosamente debí resumir los planteos, en muchos casos omitir cuestiones metodológicas y exponer solo las principales conclusiones a la que arriba cada autor.

Para atenuar tal omisión, no solo indico indefectiblemente la forma de localizar los trabajos, sino que también acompaño como anexo cuatro cuadros sinópticos

sobre los principales estudios en materia de análisis de la evasión fiscal de acuerdo a la metodología de investigación utilizada.¹

Luego de resumidos los principales autores, se realiza una síntesis de los postulados cardinales de cada modelo así como las críticas y objeciones más frecuentes advertidas.

Dedico el capítulo final a las lecciones que podemos tomar de cada teoría, las conclusiones a las que llego y algunas recomendaciones que surgen de lo analizado.

¹La fuente de ellos es “Los enfoques de análisis de la evasión fiscal. Una revisión actual de la investigación” Martínez Fernández Pilar, Castillo Clavero Ana María, Rastrollo Horrillo María Ángeles.

2) BRECHA TRIBUTARIA

a) Concepto y precisiones

Se entiende por brecha tributaria al margen o diferencia existente entre la recaudación actual real lograda en un momento dado por la autoridad fiscal de un país y la recaudación potencial óptima o máxima que se puede obtener de acuerdo a la legislación vigente aplicable. Das Gupta y Mookherjee la definen como: “la recaudación potencial es aquella que sería recaudada si ningún contribuyente voluntariamente violara la ley y si, en promedio, los errores involuntarios sumaran cero”.²

En el documento titulado “Evasión y Equidad en América Latina”³ los autores designan directamente brecha tributaria a la diferencia entre lo que el gobierno debería recaudar, de acuerdo con la letra y el espíritu de la legislación tributaria, y lo que efectivamente recauda, atribuyendo dicha diferencia a la subdeclaración involuntaria, elusión tributaria y evasión tributaria. En ese trabajo se distingue específicamente el “incumplimiento tributario”, es decir la suma de la evasión tributaria más el incumplimiento involuntario de la “brecha tributaria” que adiciona a los dos conceptos previos la elusión tributaria. La razón es simple, la elusión –como abuso de normas fiscales o de su espíritu- se diferencia de la evasión en cuanto a aspectos subjetivos del contribuyente que la realiza, de acuerdo al observador que la analiza –juez o administrador fiscal- o al ardid utilizado, lo que a menudo repercute sobre los métodos y técnicas o fuentes de información a partir de las cuales se elaboran los índices de incumplimiento.

En suma, para los autores recién referenciados, la brecha tributaria comprende por igual, la evasión fiscal y la elusión fiscal, debido a que los métodos de estimación de aquella abarcan el impuesto potencial que se puede recaudar y el que de acuerdo a la letra y “espíritu” de la ley sea factible recaudar.

² Das Gupta y Mookherjee (1998) “Incentives and Institutional Reform in Tax Enforcement. Conceptual Approaches to Tax Policy in Developing Countries.” Oxford University Press, 1998.

³ Jiménez Juan Pablo, Gómez Sabaini, Juan Carlos, Podestá, Andrea, compiladores, “Evasión y Equidad en América Latina”, 2010, CEPAL, Colección Documentos de proyectos.

Esta diferencia existente, o recaudación perdida que no se ha alcanzado, ha sido también llamada “margen de fraude”⁴ o “*tax gap*”, denominación usual utilizada por la autoridad fiscal federal de los Estados Unidos (en adelante IRS, Internal Revenue Service) y por la doctrina estadounidense en general.

La terminología usada por Sevilla Segura, no parece del todo correcta si consideramos que buena parte de lo que denomina “margen de fraude” puede estar constituido por subdeclaraciones por error, incluso excusable del contribuyente o aún por situaciones extremas de economía marginal a las que difícilmente pueda ser endilgada una conducta fraudulenta hacia el fisco y en muchos casos claramente alejadas del dolo. Además una porción de ella seguramente se genera por la complejidad o falta de transparencia tributaria u otros factores cuya responsabilidad compete, al menos en parte, a la propia Administración. Queda claro, no obstante de la lectura del texto en cuestión que más allá del vocablo utilizado, el autor alude a la diferencia entre la recaudación ideal y la efectiva, cualquiera sea la motivación por la cual no se ingresa el impuesto debido.

Claudino Pita⁵ señala que la evasión tributaria en sentido genérico alcanza diferentes modalidades de evitar el pago de los impuestos, pudiendo desagregarse en tres principales categorías: el fraude tributario, la evasión tributaria propiamente dicha, y la elusión tributaria y que si bien todas aquellas modalidades tienen en común la finalidad de obtener un enriquecimiento a expensas del incumplimiento de las obligaciones tributarias, varían los elementos que las caracterizan. El fraude tributario requiere que el autor actúe con un determinado tipo de dolo, -simulación, ocultación o cualquiera otra forma de engaño- con intención manifiesta de engañar a la administración tributaria. La evasión tributaria propiamente dicha comprende aquellas conductas que, como la omisión de la presentación de la declaración de rentas, bienes o transacciones que constituyen hechos generadores de una obligación tributaria, o la falta de pago de los impuestos determinados, por ejemplo, también tienen como resultado una disminución ilegítima de los ingresos tributarios, pero que a

⁴ Sevilla Segura, José V., “La recaudación potencial como meta de la Administración Tributaria” En: Asamblea General del CIAT, No. 40ª Florianópolis, Brasil, 2006.

⁵ Pita, Claudino “Estrategias para la recaudación interna. Enfoques y Desafíos. Cuestiones Claves.” Trabajo presentado en el Diálogo Internacional Foro ALC-UE: Políticas fiscales para la cohesión social y la lucha contra la pobreza, Berlín, Alemania, 2008.

diferencia del fraude, no comporta una maniobra dolosa que intente inducir a error al ente recaudador.

La tercera de las modalidades, la elusión tributaria, explica Pita, a diferencia de las otras dos ya comentadas, se refiere a una actuación por parte del contribuyente anterior a la ocurrencia del hecho imponible, mediante la cual se estructuran los negocios minimizando la incidencia de los impuestos. No obstante que esa conducta podría encuadrarse en el legítimo derecho y autonomía de la voluntad del contribuyente para un "ahorro" de impuestos, es necesario recordar que no siempre los límites son precisos entre lo que cabe considerar legal o no, pudiendo traspasarse esos límites e incurrir en esquemas que pueden interpretarse como ilícitos. Esto último podría ocurrir, verbigracia, cuando el contribuyente aun ateniéndose literalmente a las disposiciones legales, las utilice abusivamente para darle una forma a sus negocios que, aun no siendo la adecuada a la naturaleza de los mismos, le signifique disminuir o evitar la carga tributaria.

Por su parte, debe puntualizarse que el "*tax gap*" norteamericano difiere del concepto de Sevilla Segura por cuanto el primero toma exclusivamente las deudas no declaradas por quienes declaran impuestos, lo que deja fuera a aquellos que forman parte de la economía informal, marginal o "en negro". Por ende, el concepto de "margen de fraude" es más abarcativo y lógicamente arroja una magnitud mayor que el "*tax gap*" que solo incluye lo que podría llamarse "economía formal" y no la economía informal que si bien no es tan alta en Estados Unidos –del orden del 6%-8%- sí posee guarismos importantes en países de nuestra región, ascendiendo a un 29% en Argentina y escalando a un 43% para el promedio general de toda América Latina⁶.

Un estudio interesante, que escapa al tema de la tesis, pero que es menester precisar a fin de distinguir de lo que es la recaudación potencial o brecha tributaria, lo conforma el análisis sobre el "potencial tributario" de un país, que consiste en la capacidad tributaria que posee determinada sociedad, desde el plano estructural y considerando el sector privado, las condiciones económicas y sociales vigentes en un país o el esfuerzo normal que pueda realizar la economía⁷. Se examina así y se llega a un valor de hasta cuanto puede

⁶ Jiménez Juan Pablo y otros, óp. cit. págs. 22 y ss.

⁷ Si bien el esfuerzo o sacrificio "normal" que pueda realizar cierta comunidad podría resultar una noción subjetiva y hasta variable de acuerdo a la idiosincrasia de cada sociedad, lo cierto es que las estimaciones en base a los ítems mencionados son coherentes con la idea desarrollada. Es decir que serían factores económicos

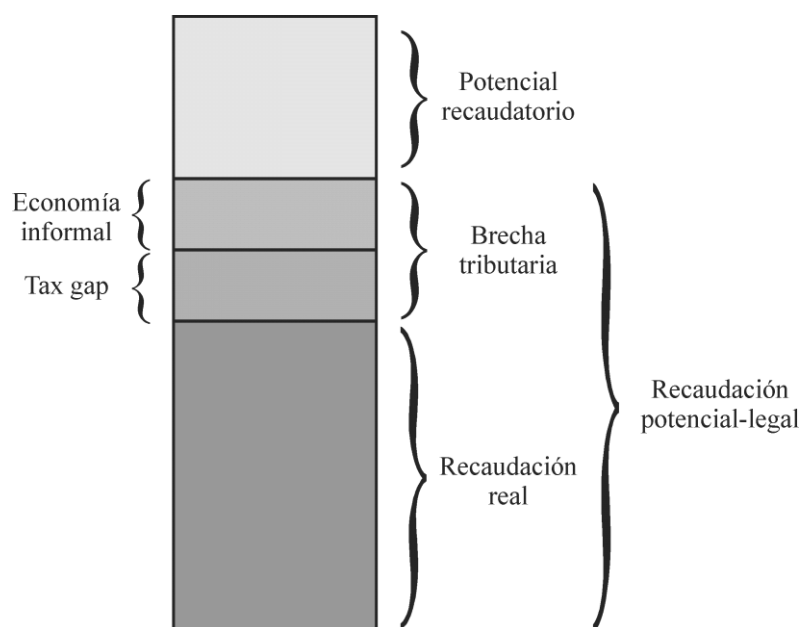
soportar, en términos tributarios, el sector privado de un Estado o lo que es lo mismo el ingreso tributario máximo -hipotético- que se puede extraer de una sociedad dada. Los principales parámetros tenidos en cuenta habitualmente para llegar a esa estimación son: Ingreso Nacional per Cápita, Participación de la agricultura en el PBI, participación de la población urbana en la población total, grado de apertura de la economía y participación de los sectores extractivos y de recursos naturales en el PBI, visibilidad de las transacciones económicas a partir de la bancarización, etc.⁸.

El resultado es que algunos países poseen una sobretributación y en otros la economía tolera aún una mayor tributación. Según el estudio citado de Jiménez, Gomez Sabaíni y Podestá, Argentina es señalado como país en que el nivel de tributación supera una línea de “regresión”, al tener una carga tributaria efectiva superior a la carga tributaria potencial, es decir que la tributación se encuentra por encima al nivel de desarrollo en aproximadamente un 20% a lo que soportaría su estructura económica, de acuerdo a los niveles alcanzados entre los años 2007/2008.

El siguiente gráfico es ilustrativo sobre desarrollado hasta aquí:

tendientes a brindar un resultado (potencial tributario) de teoría económica, haciendo abstracción de circunstancias políticas de cada país que pueden jugar un rol más o menos relevante en el diseño de la política tributaria.

⁸ El lector interesado puede ampliar, además del documento de Jiménez y otros en Lemgruber Viol, Andrea, “La Definición y Estimación de la Recaudación potencial. Análisis del potencial económico tributario y sus condicionantes”. Como se verá, solamente menciono las variables utilizadas usualmente. En el texto citado se explican adecuadamente cada una de ellas y se remite a la literatura disponible (Piancastelli, Varsano et. alli, Stotsky, WoldeMariam, Davoodi y Grigorian, entre otros).



Fuente: Elaboración propia. Como se dijo, la recaudación potencial-legal puede exceder al potencial recaudatorio.

b) Modo de Cálculo y valores

A grandes rasgos, los métodos de cálculo de la brecha tributaria son dos; en el primero se hace aplicación de información de origen no fiscal, a partir datos proporcionados por el sistema de cuentas nacionales, estadísticas públicas y registros públicos y privados. El otro sistema resulta de un muestreo de contribuyentes sobre los que se realiza un pormenorizado y detallado control de absolutamente todos los conceptos tributarios, obteniendo los impuestos adeudados y proyectando los resultados sobre el universo de contribuyentes.

Esta última es la técnica utilizada por Estados Unidos (el *Taxpayer Compliance Measurement Program* –TCMP), que si bien se ha discontinuado hace algunos años constituye un “programa que consiste en la realización de auditorías exhaustivas a una muestra aleatoria de contribuyentes, y cuyos resultados se utilizan no sólo para medir evasión, sino también para elaborar los programas de fiscalización, focalizándolos en

aquellos contribuyentes que muestran una mayor probabilidad de evadir”⁹. Por supuesto que los datos obtenidos son utilizados para realizar los ajustes impositivos y aplicar las sanciones pertinentes a los contribuyentes controlados.

Entre los beneficios de este método es que las estimaciones gozan de confiabilidad en virtud que parten de análisis de casos individuales reales. Asimismo, es factible realizar proyecciones sobre distintos segmentos o clases de contribuyentes, ya sea por el sector económico en donde se ubique: industrial, agropecuaria, servicios, etc. o grandes, medianos, microcontribuyentes, etc.; por regiones geográficas, por edades de los contribuyentes, etc. que en la otra metodología apuntada se dificulta.

Su principal desventaja es la onerosidad de este tipo de estudio si consideramos que estas auditorías son mucho más costosas que las fiscalizaciones ordinarias, puesto que son en profundidad pero aleatorias, y por tanto más largas y con menor rendimiento, ya que no se concentran en impuestos o inconsistencias puntuales o sospechadas, como sí ocurre habitualmente en un plan de fiscalización con distintos objetivos ni en contribuyentes con inconsistencias que induzcan a un resultado positivo, etc.. Otra crítica que se hace sobre este método, en consonancia con los reparos que vuelca la doctrina sobre el “*tax gap*” es que el TCMP toma a los contribuyentes inscriptos declarantes, sin considerar a los sujetos no declarantes. Esta circunstancia, la economía en negro, se debería tomar especialmente en cuenta en Argentina y países de América Latina en general en que la economía subterránea es mucho más relevante que en Estados Unidos, de hecho en promedio es la más alta del mundo, incluso apenas por encima de África.

El primero de los métodos señalado es el utilizado en la generalidad de los países, el que a su vez puede desgajarse en otras varias metodologías que son comentadas a continuación. Sus ventajas más salientes son la simplicidad, el bajo costo y la posibilidad de construir series anuales de evasión y sus desventajas se vinculan con ciertas restricciones en cuanto a los datos obtenidos de las cuentas nacionales, para cuya construcción se utilizan, entre otras fuentes, información contable de las empresas e incluso, para algunos sectores económicos, información tributaria, por lo que los agregados macroeconómicos podrían contener parte de la evasión, causando que los cálculos de incumplimiento sean subestimados.

⁹ Jiménez, Gomez Sabaíni y Podestá, óp. cit. pág. 73.

Tanzi y Schome¹⁰ resumen entonces los principales métodos¹¹:

1) Método de cuentas nacionales	Compara la base de un determinado impuesto según información de cuentas nacionales con la base reportada por las autoridades tributarias, luego de efectuar los ajustes necesarios. Esta diferencia provee un indicador del ingreso no reportado.
a) Impuesto a la renta personal	Se ajustan las declaraciones de renta respecto de los componentes del ingreso que se incluyen en el concepto de ingreso de cuentas nacionales pero que son deducibles para fines tributarios (exenciones, deducciones, asignaciones de inversión, etc.). Si la estructura del impuesto es progresiva, se efectúan estos ajustes para cada tramo de renta. Luego, se compara esta base imponible bruta con la proveniente de cuentas nacionales y se obtiene una estimación de los ingresos no declarados.
b) Impuesto a las sociedades	Se ajusta por las deducciones e incentivos aplicados a las empresas
c) IVA	La estimación se realiza a partir de las cuentas nacionales, ya sea por el lado del gasto o por el lado de la producción.
2) Método de muestreo o controles directos	Se elige una muestra aleatoria de contribuyentes y se calcula la tasa de evasión para los individuos seleccionados. Luego, estos resultados se extienden al total de la población. Es el método utilizado en Estado Unidos
3) Métodos basados en encuestas de presupuestos de hogares	Analiza la relación entre el gasto de las familias y el ingreso declarado. Cuando el gasto es significativamente superior al ingreso declarado es más probable que exista evasión (excepto si hay desacumulación de activos o endeudamiento). Los resultados son poco confiables. Puede ser considerado un subtipo del anterior.
4) Encuestas directas a los contribuyentes respecto a su comportamiento	Se elige una muestra aleatoria de contribuyentes a quienes se les realiza un cuestionario donde deben describir su comportamiento al declarar los impuestos. Estos resultados suelen subestimar la tasa de evasión fiscal

Fuente: Elaboración de los autores citados.

Como se advierte, un grupo de metodologías se enfoca en macromediciones, resultados económicos, sistemas globales, pero brindan información

¹⁰Tanzi V. y Shome P, "Tax Evasión: Causes, Estimation Methods and Penalties, a focus on Latin America", Serie Política Fiscal N° 38, CEPAL, Santiago de Chile, 1993.

¹¹ Existe asimismo una elaboración de la OCDE publicada como "Compliance Measurement – Practice Note", Centre for Tax Policy and Administration, mayo de 2001" aún más desagregada que la anterior, pero a los efectos prácticos y teniendo en cuenta que los objetivos del presente se dirigen a otras cuestiones, la expuesta es suficientemente ilustrativa.

indirecta, en tanto que otros constituyen micromediciones, exámenes directos sobre contribuyentes a partir de auditorías o fiscalizaciones, que luego, permiten inferir cálculos generales.

En cuanto a los valores de la brecha tributaria para los países, cabe señalar que la obvia y más llamativa característica es la naturaleza oculta del fenómeno, lo cual ipso facto dificulta su medición y análisis y condiciona las investigaciones, sin perjuicio que existen estudios en varios países del mundo que han tratado de llegar a un valor de referencia, el que por supuesto es aproximado.

Tal como afirman Jiménez *et al.*, en general “son pocos los países en el mundo que realizan mediciones sistemáticas de la evasión tributaria, y menos aun los que hacen públicas sus estimaciones. Aunque pueda resultar paradójico, ha habido una preocupación mayor por estimar la evasión en los países en desarrollo que en el mundo desarrollado, y más específicamente en América Latina.”

En nuestro medio, resulta obligado mencionar la ya referenciada labor llevada a cabo por Jiménez, Gomez Sabaíni y Podestá¹², quienes realizan una meticulosa tarea de estimación¹³ y aun con los márgenes de error que una aproximación semejante puede arrojar, la evasión en el impuesto a la renta en la Argentina ascendería a un 49,7%, esto significa que la recaudación potencial teórica en este impuesto, de acuerdo a la legislación vigente al momento de realizar el cálculo (año 2005) sería casi el doble a la actual en un escenario de evasión y elusión cero.

Asimismo se exponen los guarismos de otros países latinoamericanos:

¹² Óp. Cit. Pág. 128 y ss.

¹³ El lector interesado puede acudir a las páginas 129/132 del texto mencionado a fin de conocer la secuencia de los diez pasos seguidos por los investigadores para la detección de la evasión estimada en el impuesto a la renta, entre los que se atiende a datos de la Encuesta Permanente de Hogares, la existencia de un grupo importante de contribuyentes que pagan impuestos con una cotización fija (monotributistas), la renta de los jubilados a partir de información del ANSES, la renta de asalariados no registrados y cuentapropistas, la renta de las personas jurídicas, la corrección ante depreciaciones y frente a la circunstancia que las empresas pueden tener algunas ganancias y otras pérdidas, lo que impone la resta de los quebrantos que las empresas pueden deducir durante el año a estimar, la corrección a partir de la discrepancia entre las utilidades contables y tributarias, para lo cual consideraron una misma proporción y finalmente las correcciones pertinentes de acuerdo a los gastos tributarios como consecuencia de la existencia de regímenes promocionales, exenciones, desgravaciones, etc..

EVASION EN EL IMPUESTO A LA RENTA

País	Recaudación Teórica (en % del PBI)	Recaudación Efectiva (en % del PBI)	Tasa de evasión (%)
Argentina (2005)	11,3	5,7	49,7
Chile (2003)	8,1	4,3	47,4
El Salvador (2005)	7,0	3,8	45,3
Ecuador (2005)	8,6	3,1	63,8
Guatemala (2006)	8,7	3,1	63,7
Perú (2006)	11,9	6,1	48,5
México (2004)	7,0	4,1	41,6

Fuente: elaboración propia en base a datos de Jiménez y otros¹⁴

EVASIÓN EN EL IVA

En porcentaje de la recaudación teórica

País	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Colombia	36,6	35,3	36,2	33,7	30,7	29,2	25,0	24,3	22,4	
Chile				15,0	13,0	12,0	9,0	8,0	12,0	18,0
Argentina		29,6	34,8	32,3	24,8	23,3	21,2	19,8		

¹⁴ Estos a su vez citan a Cetrángolo y Gómez Sabaini “La imposición en Argentina: Un análisis de la imposición a la renta, a los patrimonios y otros tributos considerados directos”, Serie Macroeconomía del Desarrollo 84, CEPAL, Santiago de Chile.), Jorratt, Michel “La tributación directa en Chile: equidad y desafíos”, Serie Macroeconomía del Desarrollo 92, CEPAL, Santiago de Chile, Roca “Tributación directa en Ecuador. Evasión, equidad y desafíos de diseño”, Serie Macroeconomía del Desarrollo 85, CEPAL, Santiago de Chile, Cabrera y Guzmán “La tributación directa en América Latina, equidad y desafíos: El caso de El Salvador”, Serie Macroeconomía del Desarrollo 87, CEPAL, Santiago de Chile, Cabrera “La tributación directa en América Latina, equidad y desafíos: El caso de Guatemala”, Serie Macroeconomía del Desarrollo 89, CEPAL, Santiago de Chile., Álvarez Estrada “Tributación directa en América Latina, equidad y desafíos. Estudio del caso de México”, Serie Macroeconomía del Desarrollo 91, CEPAL, Santiago de Chile., Arias Minaya “La tributación directa en América Latina, equidad y desafíos. El caso de Perú”, Serie Macroeconomía del Desarrollo 95, CEPAL, Santiago de Chile.

Perú		49,5	48,0	45,9	44,2	42,9	39,4	38,4	37,0	
Uruguay	41,7	39,0	40,4	36,1	31,9	29,0	27,5	24,2	20,6	
México	23,2	22,5	23,8	18,2	26,8	25,5	17,8	19,8	17,8	
Guatemala		34,6	35,4	38,4	33,6	36,2	33,1	25,8		

Elaboración: CIAT

Por su parte si consideramos otros países, la evasión fiscal en Estados Unidos se calcula en un 15% de acuerdo al IRS respecto a todos los impuestos federales en el año 2009¹⁵. En cuanto a la composición del *tax gap* norteamericano, el IRS informa que el 80% aproximadamente proviene de la subdeclaración de ingresos esto es contribuyentes que declaran menos de lo que es debido, en tanto que cerca de un 10% no presenta su declaración jurada y el otro 10% la presenta pero no paga o paga en menos, aunque recordamos que dicho valor no comprende la economía en negro.

En tanto que en Inglaterra, también según datos oficiales, la evasión fiscal en el IVA rondó entre el 12% al 15% entre los años 2000 a 2005. La Administración británica (HM Customs y Excise) estimó el gap tributario un 15,8% para el bienio 2002-2003, y de 12,9% para el bienio 2003-2004, indicando una reducción de 3 puntos porcentuales entre períodos. Para el año 2010 se calculó en un 8,6% para todos los impuestos, resultando llamativo que en ese país es más alta la evasión en el IVA (16%) que en el impuesto a la renta (5,4%)¹⁶. Giles¹⁷, usando una metodología distinta, en un estudio académico, calculó el gap tributario para Nueva Zelanda entre 6,4% y 10,2% siempre analizando el rendimiento en el IVA durante el período 1968-1994. En Suecia se estima por su parte entre un 8% y 9% para el año 2008.¹⁸

Según otras estimaciones halladas, la evasión fiscal en Holanda rondaría un 6%, en Suiza 9%, en Austria 10% y entre los países del sur Europeo en Italia se aproximaría a un 27% y en Grecia un 28%.

¹⁵Nolan, Deborah, Conferencia Técnica del CIAT “Una estrategia integral para la reducción de la brecha tributaria”, Madrid, España, octubre de 2006.

¹⁶ www.hmrc.gov.uk/stats/measuring-tax-gaps.htm

¹⁷Giles, D. (1999). "Modeling the Hidden Economy and the Tax Gap in New Zealand", University of Victoria.

¹⁸ Swedish Tax Agency, “Right From The Start. Research and Strategies”, Año 2008

c) Tipología de los infractores

Dentro de lo que se considera la brecha de incumplimiento, se pueden distinguir cuatro tipos de sujetos que la componen: 1) Contribuyentes no registrados, 2) Contribuyentes registrados pero no declarantes, 3) Contribuyentes que si bien se hallan registrados y declaran impuestos no los pagan sea por error o son morosos (es la brecha originada por la diferencia entre el impuesto declarado como debido por los contribuyentes o determinado por la Administración y el impuesto efectivamente pagado por los contribuyentes) y, 4) Contribuyentes evasores, es decir aquellos que intencionadamente arbitran los medios para pagar menos impuestos.

Obviamente que el desafío de las Administraciones Tributarias debe ser atacar todas las brechas a la vez de modo de reducirlas, a fin que la sumatoria de ellas tienda a disminuir en su conjunto, ya que de poco serviría la eliminación o reducción de un segmento de incumplidores que alteran su conducta pero transitan a otro segmento.

También podemos detenernos en la clasificación de Friedhelm Jacob¹⁹, quien distingue cuatro categorías principales, dentro del universo de contribuyentes, que explican la brecha de incumplimiento tributario, aunque desde un enfoque de la subjetividad o motivación de los sujetos.

En primer lugar, están aquellos contribuyentes que ignoran sus responsabilidades fiscales o son negligentes con las mismas. En segundo lugar, el grupo de contribuyentes elusores del impuesto que de manera deliberada buscarán la forma de aprovecharse de las lagunas que resultan de las leyes tributarias deficientemente redactadas o que brindan algún resquicio para la elusión. En tercer lugar, tenemos al grupo de los evasores de impuestos, compuesto por aquellos contribuyentes que demuestran una falta de respeto abierto o tácito, pero intencional, hacia la ley, ya sea no cumpliendo totalmente las disposiciones normativas o exagerando deliberadamente los gastos o reduciendo, de la misma forma, sus ingresos gravables que normalmente provienen de actividades lícitas. En cuarto lugar, el grupo de contribuyentes que nunca mostró respeto a la ley, ya sea que las leyes

¹⁹ Jacob, Friedhelm “Disminución de la brecha tributaria mediante nuevos enfoques y nuevas tecnologías en la función auditoria”, En “Estrategias de la Administración Tributaria para la década del noventa”. CIAT. Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 1992.

tributarias fuesen concebidas como aceptables o exageradas por el resto de los contribuyentes. La característica de este grupo es que su renta proviene de actividades ilícitas, de tal forma que no desean revelar la fuente de ingreso, o que tratan de racionalizar o justificar su comportamiento como una protesta tributaria legítima.

Lemgruber Viol, en su obra citada, afirma que se pueden diferenciar cuatro abordajes diferentes para conceptualizar la brecha tributaria, a saber:

a) Por el tipo de instrumento utilizado para efectuar la omisión de ingresar impuestos uno de ellos, y en tal sentido existe el no contribuyente (es decir quien se encuentra totalmente oculto al fisco sin identificación alguna), el que se halla registrado pero no declara alguna actividad económica,

b) El que declara con ocultación de ingresos o exagera los gastos y el que declara pero no paga o paga en déficit a lo declarado.

c) Los otros abordajes serían por el tipo de impuesto evadido (a partir que existe algunos impuestos más fáciles de ocultar que otros, tal como el caso del impuesto a la renta que es más fácil de evadir que el IVA),

d) El corte sectorial en el análisis de la evasión y el aspecto regional o geográfico de la evasión.

Todos estos aspectos requieren inversión para la obtención de datos para la identificación de los tipos de evasión, las medidas a tomar, dificultad y costos de fiscalización a fin de determinar si resulta eficaz en términos de retorno en recaudación tributaria.

En lo que hace a la economía informal existe doctrina²⁰ que diferencia dos categorías básicas, la que denomina "en tránsito", que procura subsistir frente a desajustes económicos coyunturales o estructurales que le excluyen del sector formal hacia el que pretenden regresar; el que trata de soslayar las posibles trabas institucionales emergentes de disposiciones o controles institucionales de difícil y/o oneroso cumplimiento y, finalmente, el que se encuentra en esa condición por desconocimiento de las disposiciones vigentes."

Por otra parte existe otro sector en la economía informal que se encuentra allí premeditadamente, para obtener beneficios ilegítimos derivados de la evasión y el fraude tributario y que a veces pueden colocarlo en una situación de ventaja frente a sus

²⁰Pita, Claudino, óp. cit.

competidores del sector formal, todo lo cual significa, además del ejercicio de una competencia desleal, una conducta antisocial.

Resulta arduo en ciertos supuestos delimitar nítidamente un caso y colocarlo en una u otra categoría, pero tal vez podría recurrirse en auxilio de ello a un elemento objetivo como puede ser algún corte en cuanto a la magnitud, teniendo en cuenta que no sería igual la situación de una organización de tipo empresario que opere sin registrarse a algún trabajo de tipo artesanal o eventual, de lo que se desprende que los dos parámetros a tener en cuenta para la distinción mencionada es la magnitud y naturaleza de las actividades informales desarrolladas y por otro lado si es realizada por individuos o empresas.

d) Objetivos y perfil de las Administraciones

En la búsqueda por disminuir la brecha tributaria, cada país escoge determinado perfil de Administración Tributaria, pudiendo constituir la suya de conformidad a un espectro amplio que posee como extremos por un lado, una organización amigable orientada hacia el servicio o a la educación tributaria, con un enfoque hacia la negociación con el contribuyente.

En el otro extremo se ubicaría una Administración con énfasis en el control, en la auditoría, la fiscalización, en los aspectos sancionatorios, con un “abordaje punitivo” de la materia tributaria y puntualmente de los incumplimientos. Lógicamente que estos son dos extremos absolutos admiten multiplicidad de grises intermedios y así ocurre en la realidad entre los países.

Los países desarrollados, originariamente Estados Unidos, durante la década del 80 fueron virando su centro de atención desde la administración sancionatoria hacia la administración orientada al servicio, al cumplimiento voluntario de las obligaciones tributarias, con la idea central de considerar al contribuyente casi como un cliente, tomando muchas ideas y desarrollos teóricos de las ciencias de la gestión y administración del sector

privado.²¹ Dicha estrategia fue varios años después tomada por los países periféricos, tal el caso de Argentina, principalmente a principios del siglo XXI

Si consideramos que la cuantía de dinero que ingresa a las arcas fiscales por pagos voluntarios es altamente mayoritaria, parece entonces justificada esta idea de Administración amistosa enfocada predominantemente a fomentar y motivar el cumplimiento voluntario de ese alto porcentaje en vez de atacar al pequeño porcentaje restante. En Argentina por ejemplo, según datos publicados por el mismo organismo recaudador en la página web, podemos observar que de los \$341.500M. recaudados en el 2010, solo unos \$5.900M se debieron a ajustes de las diferentes fiscalizaciones y si le agregamos el monto demandado mediante ejecuciones fiscales²², casi \$6.500M, tenemos que algo más de un 3,6% se debe a deudas no voluntariamente declaradas -es decir aquellos que han precisado alguna acción de la Administración para su producción-.²³

No obstante, tiene sentido lo afirmado por calificada doctrina en el sentido que en sociedades de baja constricción voluntaria al pago de impuestos, como es en general el caso de los países de América Latina, la administración no puede descansar puramente en el paradigma del enfoque al “servicio”, “cliente”, etc. por cuanto en un medio de alto incumplimiento es menester un control relativamente estricto de los contribuyentes. Distinto sería, por ejemplo, el caso de Estados Unidos, Suiza, Austria, Suecia, por citar ejemplos de estados con excelente nivel de pagos voluntarios, en que la Administración bien puede confiar en que si ocurre algún error en subdeclaraciones de impuestos, presumiblemente haya sido por error, dado que esos equívocos son a menudo marginales, poco significativos, se

²¹ Existen numerosos trabajos sobre ello. Solamente citamos: University of Wisconsin, “Risk Management Policy and Procedure Manual” y OECD (2001) “Risk Management – Practice Note”, Centre for Tax Policy and Administration GAP003 y en castellano al “Manual de Administración Tributaria del CIAT” – Julio 2000 y de Miguel Ángel Játiva “Tendencias actuales de planificación y control de gestión en las Administraciones Tributarias – Planificación y control del Servicio de Rentas Internas basado en la gestión de riesgo”.

²² Si bien no comprende impuestos que se requieren por actividades de control y/o sanción, lo incluimos porque en sentido amplio (y cuantitativamente es muy relevante) corresponde a uno de los tipos de contribuyentes infractores, esto es aquellos que declaran y no pagan sus impuestos. Ello con total independencia que los contribuyentes hayan cometido alguna conducta culpable, dolosa o simple mora, es el caso de los que directamente declaran pero no pagan sus impuestos.

²³ Lógicamente que el dato frío contiene varias simplificaciones, tales como que las fiscalizaciones y ejecuciones pueden no solo coincidir (lo que se ejecuta y los que se auditó, y de tal modo se duplica el valor) sino también desfases temporales entre el año de recaudación y el año origen de la deuda. No obstante, también es cierto y ya tendremos oportunidad de analizar, que un número muy importante de pagos voluntarios se deben a la motivación de los contribuyentes de no caer en ese 3,6%.

generan en sectores económicos puntuales, etc., por lo que se torna innecesario instaurar un sistema punitivo tan amplio y severo.

Lemgruber Viol considera que en ambientes con alto *gap* tributario en los que además coexisten artilugios complejos de evasión, es más útil apuntar a una estrategia de control, en tanto que en circunstancias relacionadas con poca comprensión o desconocimiento de las normas, la estrategia correcta sería la de servicios. La autora considera por ello que en dichas sociedades, entre las cuales bien puede ubicarse a Argentina o Brasil, la única forma de alinear la voluntad individual de un infractor con los intereses del grupo al que pertenece es proveer de un estímulo externo, ya sea mediante incentivos frente a un modo de obrar positivo o bien mediante penalidades ante una acción negativa.

Bajo tales condiciones es menester que las administraciones en primer lugar individualicen los riesgos a fin de determinar qué instrumentos utilizar y en tal sentido el sesgo a adoptar, si basado más en el control (fiscalizaciones y sanciones) o en el servicio (educación y asistencia al contribuyente). Por ello, si la evasión en un determinado país se encuentra concentrada en pequeñas empresas, contribuyentes individuales o de poca monta, el abordaje debería enfocarse hacia los servicios y no hacia la punición, ya que las infracciones pueden deberse a legislación compleja, fallas de información por parte de los contribuyentes, o directamente carencia de ella, etc. Por el contrario, en un contexto en que la evasión sea producto de esquemas complejos de fraude, sí se impone una administración dedicada a la auditoría y sanción de tales desvíos.

Vale decir entonces que no toda Administración habría de ser idéntica, sino que debe perfilarse hacia los servicios y negociación con el contribuyente, como si estos fueran clientes o como una administración dura enfocada a la fiscalización y control con un anclaje punitivo, dependiendo de su tipología de contribuyentes y la composición de la brecha tributaria.

Así en países con alto *gap* tributario en que las formas de evasión son sofisticadas es conveniente una estrategia de control en tanto que en ambientes con una brecha tributaria baja o con evasiones vinculadas a cuestiones de baja comprensión de la normativa tributaria o de errores de interpretación, la administración deba dirigirse a los servicios al contribuyente.

Cabe señalar no obstante que según la experiencia del IRS, cuando se puso énfasis en el cumplimiento voluntario y así se gestó una administración volcada al servicio, descuidando en cierta medida las medidas de control, se produjo en ese país un retroceso en los índices de cumplimiento voluntario, poniendo de manifiesto la importante función del sistema coercitivo y de control, inclusive entre contribuyentes que habitualmente cumplían sus obligaciones, caso en el cual se comprobó el fuerte papel que jugaban las medidas punitivas como un refuerzo de esa voluntad.

Dependiendo de la sociedad, en un entorno de marcado incumplimiento tributario es indispensable la existencia de una Administración Tributaria fuerte, con presencia sancionatoria, generadora de riesgo subjetivo, que efectúe un control extensivo e intensivo sobre los contribuyentes, enfocándose en universos de reconocido incumplimiento y en el seguimiento de los infractores.

Apunta Claudino Pita²⁴ que para optimizar la tarea tendiente al logro de objetivos por parte de las administraciones tributarias, en menester conseguir un modelo de gestión administrativa que equilibre capacidad de prestar servicios a la comunidad con tareas de control, partiendo de la base que tales puntos antagónicos no son contradictorios sino complementarios, para lo cual a su vez es indispensable motivar el cumplimiento y allanar el camino a los contribuyentes.

En ese sentido, las acciones de los organismos recaudadores usualmente disponen de herramientas para motivar el cumplimiento que pueden abrirse en dos grandes ramas:

a) Las dirigidas a generar un “riesgo subjetivo”, esto es que quien no cumple asume un peligro de ser detectado y sancionado, que se forzará la ejecución de la obligación omitida de manera eficiente, y que esa ejecución conllevará un incremento sustantivo del monto a pagar y/o al procesamiento criminal del responsable de modo tal que quede en peor situación que los contribuyentes cumplidores, y,

b) que existe asimismo un “beneficio subjetivo”, es decir que quienes cumplen correctamente se verán beneficiados, de manera tal que su conducta sea reconocida y valorada por esa administración, que les garantiza una relación correcta con la misma y que favorezca su buen prestigio en la sociedad. Vale decir que se trata de que los contribuyentes

²⁴Óp. Cit

perciban que quienes están inscriptos, declaran y pagan impuestos correctamente no vean su acto como intrascendente y sin consecuencias en sus relaciones ni que dejaron de aprovechar un ambiente de impunidad, u oportunidad alguna para evadir sus obligaciones tributarias.

En conclusión, para las actividades informales de reducida magnitud y con bajo interés fiscal, llevadas a cabo por pequeños y microempresarios que encuadran en los sectores de la economía informal mencionados como “en tránsito” y en que la informalidad podría ser comprensible y hasta en muchos casos atribuible a cuestiones estructurales, se deberá atacar tales irregularidades mediante acciones educativas, tutelares, asistenciales y disuasivas de las administraciones tributarias.

Por su parte, en el sector de la economía informal en el que deliberadamente operan actores que se caracteriza por su ocultamiento premeditado en la informalidad en aras a obtener un lucro mayor al que les correspondería de obrar en la legalidad y esté integrado por aquellas actividades informales de considerable dimensión o en las que se aplican complejos esquemas de evasión o defraudación fiscal, en tal supuesto dado que el interés fiscal en juego suele ser trascendente es indispensable por parte del organismo recaudador la aplicación de acciones predominantemente de fiscalización, auditoría y represión.

3) PENALIDADES

a) Introducción, concepto y funciones

La creación de un sistema tributario y su consecuente imposición de deberes sustanciales y formales en cabeza de los contribuyentes, erige como contrapartida necesaria una potestad en cabeza de la Administración Pública destinada a imponer precisamente la observancia de tales disposiciones y a fin de velar por el cumplimiento del ordenamiento jurídico y concordantemente a castigar los desvíos que se produzcan.

En ese sentido, se puede afirmar con certeza que toda comunidad organizada cuenta con un aparato de mayor o menor amplitud, instaurado para punir aquellas conductas contrarias al plexo normativo imperante y tendiente a restablecer de algún modo el daño operado²⁵, aunque esta finalidad no necesariamente debe integrar la pretensión punitiva estatal.

No abordaremos la cuestión vinculada al “fin” de la pena, pues un tratamiento de éste, implicaría analizar diferentes vertientes que rozan desde lo filosófico a lo sociológico, lo jurídico y a la criminología. Sólo diremos que muchos autores consideran que el fin de la pena no sólo debe ser resocializar o reparar el daño, sino que por el contrario, las penas pueden tener un fin de amedrentamiento. Esto expresa una autoridad en materia penal como Jesús María Silva Sanchez, quien señala que: “Pese a que es innegable que la evolución histórica del Derecho Penal se define por una progresiva disminución del rigor de las sanciones que impone, en la sociedad de la inseguridad se observa, de modo quizás pasajero, pero en todo caso claramente perceptible, una orientación hacia el incremento de las sanciones y, asimismo, a su ejecución rigurosa. La misma inseguridad determina, aparentemente, el definitivo abandono de tesis resocializadoras y la primacía de los aspectos de prevención especial negativa, esto es, de intimidación individual e inocuización. Todo ello, en un contexto defensista, expresión del claro asentamiento de políticas de “ley y orden”

²⁵ Ha afirmado Botassi que: “Toda organización estatal, por definición y esencia, reconoce a sus autoridades una potestad sancionatoria orientada a la preservación de los valores medios de la sociedad, entre los que sobresalen la paz y la solidaridad.” Botassi, Carlos, Prologo a “El Derecho Administrativo Sancionador” de Daniel E. Maljar, pág. 21.

²⁶. Por el contrario, otra eminencia en la materia, cual es el caso de Günther Jakobs, considera en forma terminante que el fin de la pena se identifica con su ejecución, por cuanto ésta es la consecuencia de la violación a la norma. Así ha expresado que: “El hecho (delictivo) y la pena, por consiguiente, se encuentran en un mismo plano: el hecho es la negación de la estructura de la sociedad (derecho vigente), la pena es la marginalización de esa negación, es decir la confirmación de la estructura. Desde ese punto de vista, con la ejecución siempre se ha alcanzado el fin de la pena: queda confirmada la configuración de la sociedad. Que además de ello se produzcan efectos psíquicos individuales o colectivos –intimidaciones- no es esencial al fin de la pena, aunque tales efectos seguramente no sean secundarios en cuanto función latente de la pena.”, continuando luego con que: “Puede intentarse presentar al Derecho Penal como protección de bienes jurídicos; pero solo de modo bastante forzado: La teoría del derecho penal como protección de la vigencia de la norma demuestra su validez especialmente en la teoría de los fines de la pena: el hecho es una lesión a la vigencia de la norma; la pena es su eliminación.”²⁷

Ahora bien, la Administración posee una capacidad inherente a la supremacía estatal e indispensable para que ésta cumpla con sus fines de interés general, denominada “potestad” y que consiste al decir de Cassagne en “...un poder de actuación que, ejercitándose de acuerdo con el ordenamiento jurídico, puede generar situaciones que obliguen a otros sujetos.”²⁸

Es decir que la potestad, en el caso “sancionatoria” es la atribución que compete a la administración para imponer correcciones a los administrados y que se materializa en la sanción aplicada a aquellos que infringen o lesionan las normas y el orden de la labor administrativa, puntualmente la recaudación de tributos o deberes formales concernientes a la administración del sistema.

Desde un plano jurídico la potestad no se identifica con una obligación a cargo de un particular, sino más bien con una relación de sujeción por la cual quien titulariza dicha facultad posee un poder genérico que lo habilita a imponer conductas a terceros mediante la

²⁶ Conf. autor citado en “Cambios de perspectiva: La “administrativización” del derecho penal”, en su obra “La expansión del Derecho Penal. Aspectos de la Política Criminal de las sociedades postindustriales”, Civitas, Madrid, 1999

²⁷ Jakobs, Günther “¿Qué protege el derecho penal: Bienes Jurídicos o la vigencia de la norma? Ediciones Jurídicas Cuyo. Mendoza. Argentina. Año 2001.

²⁸ Cassagne, Juan C. “Derecho Administrativo”, pág. 87.

constitución, modificación o extinción de relaciones jurídicas o del estado material de las cosas existentes.²⁹

Así, de la potestad no emanan obligaciones concretas, sino que éstas nacen del efectivo ejercicio que generan relaciones jurídicas que luego se entablan. A modo de ejemplo, puede señalarse que de la potestad tributaria del Estado, no nace la obligación de pagar impuestos. Por el contrario, solo surge la obligación de hacerlo cuando éste crea una figura impositiva, determina los hechos imponibles, sujetos obligados, condiciones de pago, etc. De la misma manera, de la potestad sancionatoria, no surge ninguna obligación, sino luego de constatada una infracción, instruido un procedimiento, otorgado posibilidad de defensa al imputado y aplicada la sanción.

Para seguir delimitando el concepto, cabe expresar que a la potestad no le corresponde ningún deber positivo o negativo, sino una mera situación de sujeción o sometimiento de los sujetos a los cuales se dirige, es decir un deber de soportar en la propia esfera jurídica su ejercicio legítimo o, como señala Gianini, “una situación pasiva de inercia”.³⁰

Tal postulado, viene a ser un elemento irreductible en el esquema lógico de las normas, ya que como es bien sabido, éstas se estructuran de manera que: dado A debe ser B y dado no B debe ser S, en donde S es la sanción por el incumplimiento. Por tal motivo ha señalado Kelsen que “La sanción representa la última fase del proceso de producción jurídica, el elemento existencial que actualiza la vigencia del derecho.”³¹

En materia tributaria, al igual que en demás facetas represivas de otras ramas jurídicas, el derecho se vale de técnicas de motivación; instrumentos para compeler e incentivar a las personas, técnicas premiales y sancionatorias. La coactividad es inseparable del orden jurídico. Las sanciones tienen finalidad disuasoria de ciertos comportamientos y se fundamentan en última instancia en la obligatoriedad de los impuestos. Así ha afirmado Kelsen que un orden heterónomo sin sanciones no tiene sentido, pues carece del medio

²⁹ Conf. Daniel E. Maljar, “El Derecho Administrativo Sancionador”, pág. 32.

³⁰ Citado por Santi Romano, “Fragmento de un diccionario jurídico”, EJEa, Buenos Aires, 1964, pág. 319.

³¹ Kelsen, Hans, “La teoría pura del derecho”, Ed. Losada, Bs.As., 1941, pág. 118. Lo dicho se propugna como principio general, sin descuidar las funciones puntuales del derecho en que se pretenda fomentar o promocionar una conducta, en cuyo caso la estructura será dado A será B y dado B será S, en cuyo caso S viene a ser algún aliciente económico o similar. No obstante, ciertamente que sería inconcebible un ordenamiento jurídico basado solamente en sanciones positivas, pues en última instancia siempre será necesario algo de coerción y una pena.

específico para lograr su cumplimiento. Toda conducta contraria al derecho debe tener consecuencias negativas o ausencia de consecuencias positivas para el infractor, aunque no siempre corresponda afligirle un mal.

Dentro del fenómeno tributario, uno de los principales y más difundidos medios de aumentar el cumplimiento voluntario es el incremento del riesgo subjetivo en cabeza de los contribuyentes mediante la instrumentación de un sistema punitivo destinado a ser utilizado ante la comisión de determinados hechos escogidos por el legislador o en ciertos casos por la misma Administración. Se actúa de modo represivo o sancionatorio y/o preventivo en aras a que los contribuyentes sientan un riesgo genuino de ser detectados. Este punto será tratado en el capítulo siguiente, pero básicamente se precisan tres aspectos, que la Administración pueda detectar la inconducta, que luego pueda sancionar al responsable y que la conducta debida pueda ser forzada.

Señala Claudino Pita que “En los países de bajo nivel de cumplimiento voluntario lo que interesa en mayor medida son las consecuencias de las acciones de inspección tributaria, en términos de la imagen que ellas puedan generar. El objetivo final estaría constituido por la consecuencia del riesgo subjetivo que se configure: la mejora del nivel de cumplimiento voluntario de las obligaciones tributarias.”³²

Para ello se instrumentan medidas dirigidas a una pluralidad de objetivos interrelacionados, como ser alcanzar al mayor número posible de contribuyentes del total; actuar mediante intervenciones rápidas en base a información precisa de los contribuyentes; en un impuesto en particular, fiscalizar sectores específicos de la economía o sobre zonas geográficas determinadas, buscando ampliar la difusión; auditar en profundidad ciertos casos en que se exhiban maniobras de defraudación fiscal y en los que se puedan recaudar cifras sustanciales.

Es decir que amen de inspecciones profundas se deben efectuar fiscalizaciones rápidas y operativos masivos, utilizando en muchos casos el factor sorpresa que buscan primordialmente constituirse como medidas preventivas para evitar daños futuros mayores, aunque en la actualidad no redunden en una recaudación trascendente ni en desbaratar un fraude de relevancia.

³²Pita, Claudino: “Problemática actual de la función de inspección”, Revista de Adm. Tributaria, pág. 8.

En un texto de capital importancia para el análisis sobre la función de las penas como disuasivo de las conductas, es decir su carácter netamente instrumental, Dubin³³, a partir de una investigación sobre las actividades coactivas del IRS, se interroga y explora si tales acciones de control y sanción influyen en el cumplimiento voluntario del pago de impuestos por parte de los contribuyentes y en su caso, de que manera lo hacen³⁴, recordando lo expresado anteriormente en donde señalábamos que a las actividades del organismo solo competía la recaudación del 3,6% de la recaudación y se trataba de determinar de qué modo repercutía en el porcentaje restante de pagadores voluntarios.

El trabajo comentado, solamente aquí sintetizado y expuestas sus conclusiones, parte de cruces de datos entre impuestos ingresados por declaraciones juradas presentadas, en función de la tasa de auditorías y demás variables socioeconómicas, además de contabilizar los casos recomendados por el área criminal del IRS para su persecución y el éxito que hayan tenido en la posterior sentencia. Se utilizan además variables tales como la de penalidad impuesta (multa) por declaración jurada dividida por el número de declaraciones juradas presentadas, ingresos declarados dividido el número de declaraciones juradas presentadas y el total de presentaciones de crédito fiscal sobre el total de la población de contribuyentes. Asimismo se tomó el total de declaraciones juradas examinadas dividido el total de declaraciones juradas presentadas, variable que, por otra parte tuvo una dramática caída en el país de estudio desde el año de inicio de la investigación, 1977 hasta el año 2001, entre otras diversas variables utilizadas³⁵.

De acuerdo a Dubin, la posibilidad de ser atrapado es el paradigma empírico del análisis criminal moderno y así un potencial criminal podrá ser disuadido de cometer una infracción a partir de una probabilidad suficientemente alta de aprehenderlo y de

³³Dubin, Jeffrey A., "Criminal Investigation Enforcement Activities and Taxpayer Noncompliance", IRS Criminal Investigation Research, Empirical Analysis of the Impact of CI Activities on Taxpayer Compliance, TIRNO-00-D-0039.

³⁴Aclara no obstante el autor en un pasaje de su artículo que el modo sobre cómo responden las personas a los niveles de control y sanción es una cuestión empírica que debe medirse en cada sociedad.

³⁵ El estudio es muy completo y un análisis minucioso de todas las variables utilizadas, como dijimos en la introducción, excedería los límites del presente. Una buena muestra de ello es que hasta se introduce como variable la proporción de demócratas y republicanos en el senado, basándose en el razonamiento de Mete ("Bureaucratic Behavior in Strategic Environments: Politicians, Taxpayers, and the IRS", 2002) quien argumenta que la prevalencia de unos sobre otros provee mayores niveles de coacción de acuerdo a la ideología más liberal de los demócratas que conduce a mayores niveles de auditorías, etc. En cambio, los republicanos prefieren menores niveles de coacción y de fiscalizaciones debido a que generan menores gastos gubernamentales en la administración tributaria.

que reciba una pena lo suficientemente severa por su acción, reconociendo en Plumley³⁶ - autor que luego comentaremos- como al primer investigador que demostró que las actividades de control y sanción se relacionaban de manera indiscutible con el cumplimiento, particularmente para este último la variable a analizada fue de sentencias criminales por millón de habitantes.

Y si bien claro está, no todos los individuos son racionales y no todos hacen un cálculo racional al momento de decidir si cometen o no una falta, un enfoque desde la racionalidad le brinda herramientas a las autoridades fiscales para incrementar, disminuir o mantener los niveles de coacción o llegado el caso cambiar las modalidades de sanción.

En tal sentido, es posible afirmar según este autor que los individuos responden ante la probabilidad de detección. Por ese motivo la actividad penal tiene un significativo y demostrable efecto sobre el cumplimiento y las infracciones que no son conminadas con una pena de prisión tienen un menor índice de cumplimiento³⁷. También cobra relevancia la capacidad de las administraciones para concretar la pena; esto es que si alguien es atrapado por el organismo de controlar, sea luego efectivamente sancionado, lo cual abre distintos cursos de acción que no son tratados por el autor, tales como medida de la sanción de acuerdo a un tribunal de justicia que verifique la aplicación de la sanción, pues es evidente que la conminación con sanción de prisión a una variada gama de conductas de poca afectación a bienes jurídicos relevantes, es muy probable que sea limitada por los tribunales de justicia de un país.

Si entonces resulta poco discutible que los individuos responden a la probabilidad de detección, la cuestión que surge como evidente es determinar a qué nivel estos dejan de delinquir frente a esa posibilidad. En esta perspectiva, Dubin se propone examinar cual es el nivel de disuasión -prevención general y específica- que resulta de las actividades de control, tales como auditorías, investigaciones criminales o contravencionales, etc. y sus correlativas sanciones.

³⁶ Plumley, Alan H., "The Determinants of Individual Income Tax Compliance" Estimating the Impacts of Tax Policy, Enforcement, and IRS Responsiveness, IRS, Publication 1916 (Rev. 11-96), Washington DC 1996.

³⁷ Aclaremos que el autor habla de "prisión" en sentido amplio según la legislación norteamericana que incluye no solo el encarcelamiento efectivo, sino también las condenas penales condicionales, la *probation* o realización de servicios públicos forzados, hasta restricciones tales como la utilización de pulseras o dispositivos electrónicos para seguimientos del condenado.

Entre los resultados más relevantes a los que arriba Dubin, aparece lo que denomina la brecha del “*Spillover*”, que puede definirse como el incremento de la recaudación por parte de contribuyentes auditados o no que declaran mayores ingresos en respuesta al incremento en la posibilidad de ser auditados. Esta brecha asciende a un 94% en Estados Unidos, según su investigación. Esto significa que dado determinado nivel de auditorías por cada cien dólares recaudados, sólo 6 provienen de actividades de la fiscalización y los 94 restantes se ingresan voluntariamente por contribuyentes auditados -por otros conceptos- o no auditados por temor a una fiscalización.

Al respecto mensuró que si se duplicaran las fiscalizaciones³⁸ se obtendrían u\$s1.135 (cifras en millones de dólares) por recaudación directa y u\$s17.571 (millones de dólares) el incremento indirecto de la recaudación (como se dijo es aproximadamente un 94% por incremento indirecto).

Algo similar se calculó que ocurriría al duplicar los niveles de actividad coactiva de la Administración tributaria a partir de la investigación y prosecución del doble de casos de fraude tributario y lavado de dinero.

Así estimó Dubin en u\$s982 (millones de dólares) la recaudación que surgiría directamente al duplicar el nivel de penalidades y u\$s15.698 (millones de dólares) sería el incremento indirecto de la recaudación (también es aproximadamente un 94%).

Vale decir que duplicando ambas variables, tasa de auditorías o tasa de investigaciones y condenas criminales, cada \$1 de aumento de recaudación directa, se incrementa en \$15 indirectamente.

³⁸Para lo cual aclara que no es necesario duplicar el tamaño de la Administración.

IMPACTO RECAUDATORIO DE DUPLICAR LAS FISCALIZACIONES



IMPACTO RECAUDATORIO DE DUPLICAR LAS PENALIDADES



Fuente: Elaboración propia en base a datos de de Dubin, Jeffrey A. en “Criminal Investigation Enforcement Activities and Taxpayer Noncompliance”, págs. 25/26.

Otro de los tópicos analizados por Dubin es si la atención de los medios y la publicidad de las investigaciones criminales incrementan el cumplimiento tributario. Atento a ello, llega a la conclusión que la publicidad de los medios tiene cierta importancia, aunque débil, en incrementar cumplimiento, pero juega importante rol en diseminar información al público y especialmente en los casos penales, a pesar que la doctrina ha señalado algunas desventajas de la publicidad, tal como que se difunda la cantidad de evasores o infractores y esto genere un efecto contagio en la colectividad.

La cuestión en definitiva parece ser que la publicidad será positiva en un entorno de buen cumplimiento pero negativa en países con gran nivel de cumplimiento, aunque ello dependerá de las variables que se utilice para medir y considerar que es buen y que mal cumplimiento. En Argentina se utiliza -con buen criterio por lo recién apuntado- publicidad pero no nominativa sino más bien desagregada hacia determinadas actividades económicas o bien por sectores económicos, etc., a pesar de hallarse prevista normativamente en la Ley 11.683 en el art. 102 aunque respecto a la nómina de los responsables de los impuestos, indicando los conceptos e ingresos que hubieren satisfecho.

Podemos resumir entonces las conclusiones más relevantes que halló el autor, 1) Las medidas coactivas ejercidas por la Administración tienen un efecto significativo mensurable en el cumplimiento voluntario de los particulares; 2) El efecto indirecto tanto de las auditorías como de la coacción se estima en más de un 90% y poseen un impacto fiscal muy importante como herramienta para reducir la brecha fiscal. 3) La atención de los medios de comunicación genera cierta influencia -no decisiva- en incrementar el cumplimiento voluntario de los contribuyentes, aunque sí posee importancia diseminando la información, lo que podría redundar en un beneficio paralelo³⁹; 4) El encarcelamiento y/o medidas tales como la *probation* tienen una mayor influencia en el comportamiento de los contribuyentes que las multas, es decir que poseen mayor poder disuasorio.

Por otra parte, En “*Tax Penalties and Tax Compliance*” Doran⁴⁰ efectúa un planteo interesante y novedoso. Señala que allende la tradicional motivación “instrumental” contenida en las penalidades consistente en promover el cumplimiento voluntario, existe otra función crucial de este sistema coercitivo, soslayada por ambos modelos el económico o “*deterrence model*” y el sociológico o “*norms model*”, que la literatura en general ha omitido tratar y que consiste en que las penalidades tienen el importante rol de definir el cumplimiento impositivo, cuestión clave si consideramos que los sistemas tributarios se enderezan predominantemente sobre la autodeclaración de impuestos.

³⁹ Aclara Dubin, no obstante, que el período de tiempo durante el que se analizó el papel de los medios de comunicación fue relativamente reducido.

⁴⁰ Doran, Michael: “*Tax Penalties and Tax Compliance*” Harvard, Journal on Legislation, Vol. 46, 2009. El texto abre una serie de cuestiones muy sugestivas, tal como que si el contribuyente no cumple con su obligación de pagar impuestos, no es derivación evidente que si se le impone un segundo pago -la multa- esto promueva el cumplimiento de ambas: del impuesto y de la multa.

Vale decir que las sanciones en todas las legislaciones tienen un rol fundamental, de orden instrumental, que es disuadir la ocurrencia de una conducta contraria al ordenamiento y de este modo promover el cumplimiento impositivo voluntario.

Pero también tienen una función de definición al determinar un “estándar” de conducta del contribuyente al distinguir a cumplidores de incumplidores, estándar que en la legislación norteamericana es demasiado bajo en su opinión. Ello así, la penalidad tiene dos funciones: primero promocionar el cumplimiento de la norma y segundo delinear cual es el cumplimiento correcto en cabeza de los contribuyentes o dicho de otro modo, cuales sujetos son cumplidores y cuales no.

La función definicional de las penalidades debe establecer y comunicar las condiciones necesarias para expeler la imposición de sanciones en un sujeto dado que se convierte en un contribuyente cumplidor.

Se advierte que si las penalidades son demasiadas y muy variadas, muchísimas personas son incumplidores. Tómese en cuenta esto en Argentina en que el hecho de no pedir factura por parte de los ciudadanos comunes ya es un hecho sancionable según el art. 10 de la ley 11.683, lo que determina que exista un estándar de conducta excesivamente alto para no encuadrar en hechos reprimibles.

Frente a ello, afirma Doran, una primera premisa a la hora de estructurar un sistema punitivo debe darse teniendo en cuenta el estándar de conducta de la sociedad que pretende regir. La función definitoria de estándares de conducta debe ser el punto de partida para una reforma del régimen punitivo tributario de un país, dado que si no predetermina qué rango de conductas se la deben considerar como “cumplidoras”, difícilmente puedan promoverse las otras conductas “perniciosas” o infractoras.

En segundo lugar, en un sistema autodeclarativo tributario, las penalidades deben tomar en cuenta un estándar de conducta que debería ser nada más ni nada menos que el mejor esfuerzo que pueda realizar un contribuyente para abonar sus impuestos correctamente, lo que implica que para los contribuyentes en general, los asesores contables y los funcionarios -quienes suscriben la declaración jurada, quienes auxilian a los primeros y quienes interpretan la normativa y analizan las conductas de los contribuyentes- debe exigirse una actitud signada por la honestidad, diligencia y buena conducta.

Lo dicho se vincula íntimamente con la certeza o incertidumbre al momento de aplicar o interpretar las normas, así como respecto de la complejidad o simplicidad de las mismas, debiéndose analizar si la omisión de ingresar impuestos se debe a una maniobra o plan ardidoso deliberadamente creado para disminuir la carga tributaria o una conducta meramente culposa. En muchos casos, la legislación incierta y confusa, la diversidad de regímenes tributarios, la cantidad de deberes formales exigibles, etc. choca con los estándares de conducta que establecen las normas sancionatorias y que precisamente determinan si alguien está cumpliendo o no. Con mayor razón esto ocurre en un sistema autodeclarativo de impuestos.

En suma, habría una incongruencia entre la complejidad y amplitud del sistema impositivo, la ambigüedad de las normas y la rigurosidad y dimensión del plexo sancionatorio.

El estándar de conducta en un sistema autodeclarativo solo debería consistir en que el contribuyente realiza el “mejor esfuerzo” para calcular y declarar sus obligaciones impositivas en todo momento, pero para las penalidades los estándares de conducta solo requieren que el contribuyente haga el “suficiente buen esfuerzo -aunque sea erróneo-” en encuadrar su posición legal y en ese caso permanecerá impune su conducta.

Asimismo debería haber alguna corrección entre el factor definicional de las penalidades en relación al tipo de contribuyente que se trate, toda vez que en Argentina, como en tantos otros países, existen regímenes simplificados para pequeños contribuyentes que por su propia condición debería poseer estándares más flexibles de punición y no como en nuestro país en que en ciertos supuestos éstos deben soportar sanciones más aflictivas que el resto de los contribuyentes.

Fruto de lo expuesto, para Doran se debería elevar el nivel y cuantía de las penas en el sistema punitivo, pero estrechándolo solo a los contribuyentes que no respondan como es debido de modo racional y deliberado a los deberes impositivos.

En su artículo, el mismo categoriza en cuatro segmentos a los contribuyentes en situaciones de incertidumbre normativa, de acuerdo al tipo de responsabilidad que le cabe frente a la infracción y a sus chances de ganar en un pleito frente a la Administración Tributaria y correlaciona ello con cuatro distintos estándares de conducta.

En cuanto al análisis puro racional -cual lo harían los exponentes clásicos del modelo económico- analiza el autor glosado que de acuerdo a datos publicados por el IRS en 2007 se auditaron un 1,03% de las declaraciones juradas de individuos y un 0,66% de empresas, lo que determina que sea menos de un 2% del total de declaraciones juradas las que se verifican. En Estados Unidos la multa máxima es del 75% del monto evadido y si la tasa de detección es del 2% del padrón general de contribuyentes, el costo esperado de omitir \$100 de impuestos es de sólo \$3,5. El cálculo que realiza Doran es \$100 de impuesto omitido + \$75 de multa: $\$175 \times 0,02$ (probabilidad de detección) es igual a \$3,50 que es el costo esperado del incumplimiento.

Es decir que el costo esperado por el contribuyente para una evasión de \$100 a una tasa punitiva de 75% es de solo \$3,50. Pero si la tasa de la multa fuera menor, por ejemplo un 20% que es la que habitualmente se aplica en Estados Unidos por la omisión culposa, el costo esperado sería de \$2,40 por cada \$100 evadidos según una tasa de auditorías del 2% de control del total de declaraciones juradas, haciendo un cómputo semejante.

Estas operaciones si bien podrían tacharse de simplificadoras, dado que debería agregárseles los intereses adeudados, da buena cuenta del nivel necesario aproximado de las multas y del costo que un contribuyente racional podría analizar y de algún modo prefigura la endeblez de los modelos económicos basados en la teoría de la utilidad esperada, ya que de ser así, la mayoría de los contribuyentes no pagarían nada de impuestos en ningún momento. En el capítulo dedicado al modelo económico trataremos con mayor detenimiento esta y otras teorías.

Por otra parte, también falla dicho análisis si consideramos que existen numerosos indicadores sobre inconsistencias en variables económicas o financieras, inteligencia fiscal, sistemas de información y hasta intuición, perspicacia u oficio de los agentes fiscales para detectar fraudes e irregularidades, de modo tal que no es correcto señalar que todos los contribuyentes se encuentran en absoluto pie de igualdad frente a la probabilidad de una inspección sino que existen contribuyentes que poseen mayores probabilidades de ser controlados.

Esta comprobación comentada es la que, señala la generalidad de la doctrina perteneciente al “*norms model*” y aún a los desarrollos recientes del modelo económico, indica que un cálculo racional de los contribuyentes generaría que éstos no

paguen sus impuestos dado el bajo costo económico que tendría esa conducta contraria al sistema tributario. No obstante, ya será expuesto, existen importantes estudios que analizan la sobreestimación de los contribuyentes a la probabilidad de auditorías de las autoridades fiscales, lo que opera como factor que refuerza a este tipo de modelo económico.

En ese sentido, siguiendo esta modelización -postulado central de los estudios económicos-rationales de raíz clásica-, para igualar el beneficio esperado por el evasor, la tasa de auditorías -probabilidad de descubrir los infractores- debería incrementarse hasta el 25% (más de diez veces el nivel de fiscalizaciones de EEUU) y el monto de multas ascender a 300% como mínimo para todas las infracciones. Ello, más allá de las implicancias políticas y sociales que puedan generar, probablemente sería de imposible ejecución casi en cualquier parte del mundo por el costo administrativo que resultaría.

En Argentina, también podemos hacer un ejercicio similar al que realiza Doran. Si consideramos que en el año 2010 se produjeron como fiscalizaciones externas ordinarias -entre profundas, relevantes, modulares y rápidas- unos 20.000 procedimientos anuales, sumado a unos 100.000 casos de fiscalizaciones externas preventivas⁴¹ y a unas 125.000 verificaciones basadas en cruzamiento de datos, tenemos que generosamente⁴² se producen aproximadamente unos 250.000 controles a contribuyentes. Frente a un universo de cuatro millones y medio de contribuyentes inscriptos, entre autónomos, monotributistas y contribuyentes de regímenes generales -determina para un infractor un 0,055% de probabilidades de que lo atrapen, para una tasa de penalidades para el caso de omisión de impuestos del orden entre el 50% al 100%⁴³

En tal contexto, la capacidad de la administración tributaria llegaría a controlar un 5,5% de los contribuyentes y haciendo similar cálculo al de Doran, por cada

⁴¹Incluyo las órdenes de intervención cargadas totales y no los procedimientos sin orden de intervención. Parto en todos los casos de los Datos de gestión impositivos y de los Recursos de Seguridad Social -indicadores del 2010- y de los planes anuales de fiscalización.

⁴²Lo califico de ese modo puesto que, es obvio, no todas los procedimientos analizan la situación tributaria total del contribuyente. Muchas solo enfocan solo algunos impuestos y por algunos conceptos y muchas se basan en alguna inconsistencia en particular entre datos que a lo sumo genera una recategorización -monotributistas- o rectificación que bien puede ser parcial. En muchos supuestos de fiscalizaciones preventivas tampoco se analiza la situación tributaria sustancial del sujeto sino aspectos formales, pero incluimos el número, aún a riesgo de exagerarlo, como es claro que sucede, para dar expresividad al dato arribado.

⁴³No se incluyen las penalidades por omisión dolosa de ingresar los impuestos, en cuyo caso la multa se puede elevar del 200% al 1000%. Por otra parte, en caso de reconocer el contribuyente el ajuste practicado por la inspección y de acuerdo al momento en que ello ocurra, la multa se puede reducir hasta un tercio del 50% en nuestro país.

\$100 de impuesto dejado de ingresar la penalidad hipotética o costo esperado de la evasión sería de \$11 (para una multa del 100%) o de \$8,25 en caso que se aplique el mínimo de la multa (50%).

Pero analizando cifras algo más reales, tal como la de las fiscalizaciones externas totales (20.000) más las verificaciones (120.000) y para similar cantidad de contribuyentes, la probabilidad de detección sería de un 0,031% y a una tasa de penalidad del 50% del impuesto omitido, arroja una cifra del 4,65 lo que indica que por cada \$100 de impuesto omitido más \$50 de multa, la penalidad esperada debería ser de \$4,65, la que se reduce a \$3,60 si aplicamos la penalidad del 16,6% de multa que se aplica en los casos que se rectifica la situación patrimonial antes de corrida la vista que da inicio al procedimiento de determinación de oficio. Este es el costo hipotético de evadir en la Argentina, el que no es mucho mayor al de Estados Unidos, a pesar de poseer tasas punitivas más elevadas.

Más allá de otras estimaciones que puedan hacerse, de críticas que fundadamente puedan hacerse sobre la metodología de análisis de Doran y reproducidas para el caso argentino, lo cierto es que en nuestro país, de seguir el paradigma económico en la aplicatoriedad de sanciones como modelo de prevención general se debería aumentar la cuantía de las sanciones a multas que deberían ser como piso algo superiores al 3000% del monto evadido $(\$100 + \$3150) * 0,031 = 100,75$) o la probabilística sancionatoria -aumentar la cantidad de controles a números inusitados, unas 20 veces más que en la actualidad-, en este caso considerando multas del 50% del monto omitido $(\$100 + \$50) * 0,67 = 100,5$) considerando una probabilidad de detección 21 veces superior $(0,66 / 0,031)$ extremos éstos que a simple vista resultan de cumplimiento imposible por lo exorbitante que sería tal monto sancionatorio como así también por el tamaño que debería tener la Administración Tributaria para abastecer semejante volumen de controles.

Y todo ello para que el costo matemático que enfrenta el evasor de impuestos sea levemente negativo para él.

Frente a este espectro es que la doctrina citada reafirma que no siempre los contribuyentes se comportan racionalmente comparando los costos y beneficios de la evasión, sino que también tienen otras motivaciones extra legales, ya que la pura reducción al temor a la sanción como factor motivador resulta un punto de vista muy estrecho sobre las motivaciones de los contribuyentes a la hora de abonar sus impuestos.

Tendremos oportunidad de profundizar estas cuestiones al explicar los modelos de comportamientos de los contribuyentes.

b) Tipos de sanciones por infracciones tributarias

Las Administraciones Tributarias cuentan en su generalidad con amplios poderes y capacidad sancionatoria y son aproximadamente similares en todas partes del mundo, no obstante las particularidades que se detallan. Un estudio de importancia se generó en el marco de la OCDE⁴⁴ en un trabajo comparativo sobre las diversas Administraciones de los propios países integrantes del Organismo y de algunos otros seleccionados.

Se resume la situación de las mismas en el siguiente cuadro:

PAIS	Restricción de abandonar el país	Clausura del negocio/ cancelación de licencia	Obtención de garantías por las deudas	Imposibilidad de acceder a servicios estatales	Publicidad del nombre de deudores	Pedido de quiebra del deudor
Alemania	SI	SI	SI	NO	NO	SI
Australia	SI	NO	SI	NO	NO	SI
Austria	NO	NO	SI	NO	NO	SI
Argentina	NO	SI	SI	SI	NO	SI
Brasil	NO	SI	SI	SI	SI	NO
Canadá	NO	NO	SI	NO	NO	SI
Chile	SI	SI	SI	NO	SI	SI
Dinamarca	SI	SI	SI	NO	SI	SI
España	NO	NO	SI	NO	NO	SI
Estados Unidos	SI	SI	SI	NO	NO	SI
Finlandia	NO	NO	SI	NO	SI	SI
Francia	NO	NO	SI	NO	NO	SI
Holanda	SI	NO	NO	NO	NO	SI
Irlanda	NO	NO	SI	NO	NO	SI

⁴⁴OCDE "Tax Administration in OECD and Selected Non-OECD Countries: Comparative Information Series" (2007), preparado por el Foro de Administraciones Tributarias de ese organismo.

Italia	NO	NO	NO	NO	NO	NO
Japón	NO	NO	NO	NO	NO	NO
México	SI	SI	SI	NO	NO	SI
Noruega	SI	NO	SI	NO	NO	SI
Nueva Zelanda	SI	NO	SI	NO	NO	SI
Reino Unido	NO	NO	SI	NO	NO	SI
Suecia	NO	SI	SI	NO	NO	SI
Suiza	NO	NO	NO	NO	NO	SI

Fuente: OCDE (op. cit)

Del cuadro anterior se desprende que las facultades en cabeza de las administraciones son variadas, llamando la atención el poco peso punitivo y sancionatorio que tienen países como Japón, Suiza, Italia, Canadá, Austria, Reino Unido, Francia, Irlanda, Holanda y España, frente a un grupo de países con mayores facultades sancionatorias y cantidad de herramientas de este tipo, tal como México, Estados Unidos, Chile, Brasil, Argentina y Alemania. De aquí se desprende que con ciertas excepciones los países desarrollados y con menores índices de evasión poseen una menor capacidad sancionatoria y represiva, en tanto que los países en desarrollo cuentan con un mayor catálogo de herramientas punitivas, aunque resulta difícil establecer algún patrón general al respecto.

En cuanto a la publicidad del nombre de los infractores, un arma muy polémica y discutida a nivel mundial por los beneficios y perjuicios que pudiera ocasionar, la mayoría de los países relevados no la aplican, aunque es de notar que países como Finlandia y Dinamarca, de buenos resultados en la disminución de la brecha tributaria si la poseen aunque otros países con también correcto cumplimiento -Suecia, Estados Unidos, Austria, Suiza, Nueva Zelanda, etc.- no la cuentan para sí, por lo que no parece ser un instrumento decisivo en la lucha contra la evasión tributaria. Más allá de eso parecería que la publicidad

de los infractores solo puede divulgarse en caso que éstos sean pocos y más bien de tipo marginal y no en países que sea la regla⁴⁵.

Respecto a la consecuencia legal de la conducta infractora típica en materia tributaria, esto es la omisión material de pagar los impuestos debidos mediante su subdeclaración dolosa o culposa, el espectro punitivo también oscila entre países que penan más severamente de aquellos que toman una dirección más benigna.

PAIS	SANCIÓN POR LA DECLARACIÓN OMISIVA DE TRIBUTOS
Alemania	Sin pena, salvo que la falta sea intencional o con grave negligencia. En este último caso la multa es hasta 50.000 euros. En caso de fraude hasta 5 años de prisión.
Australia	Entre el 25% (actuando con diligencia) hasta el 75% (intencionalmente), más intereses.
Austria	La multa puede llegar hasta el doble del monto omitido.
Argentina	La multa oscila entre el 50% y el 100% del monto omitido en casos de culpa, y asciende al 200% al 1000% en casos dolosos. Penas de prisión de hasta 9 años para supuestos dolosos y agravados, ya sea por el monto en juego y la modalidad del ardid.
Canadá	El rango de sanciones llega hasta el 50% de acuerdo a la seriedad de la ofensa.
Chile	Entre el 5% al 20% del monto no ingresado. En caso de declaración fraudulenta se incrementa hasta el 50% al 300% más una sanción penal de corresponder.
Dinamarca	Multa de entre 100% a 200% para evasiones serias más prisión hasta 4 años.
España	Multa equivalente al monto omitido. Para infracciones leves entre el 0% y el 50%, para las infracciones más graves entre el 50% y el 150%. Tribunales judiciales pueden imponer multas de hasta 6 veces el tributo evadido y prisión de hasta 4 años.
Estados Unidos	El rango va desde el 25% hasta el 75% de acuerdo a la seriedad de la infracción más los intereses más una sanción de prisión en supuestos en que se decide impulsar la pretensión penal.
Finlandia	Para errores sin intención una multa de 150 a 300 euros. Entre el 5% al 20% en caso de conducta intencional con un mínimo de 800 euros. El fraude fiscal se penal con hasta 2 años de prisión.
Francia	0,75% del monto omitido por mes para errores no intencionales, para los demás casos entre el 10% al 80%. Para supuestos de fraude multa de 37.500 euros y/o prisión de hasta 5 años con posibilidad de elevar las penas en caso de reiteración. El tribunal judicial puede suspender la licencia de conducir o prohibir el comercio o negocio.
Holanda	Hasta el 100% del monto evadido o para cuestiones criminales una multa de hasta 67.000 euros o hasta un máximo de 6 años de prisión.
Irlanda	Por actuación negligente, 100% del monto evadido, por conducta fraudulenta hasta 200% del mismo.
Italia	Penalidades de hasta el 240% de acuerdo a la gravedad de la conducta. Además se prevé penas

⁴⁵Ya tendremos ocasión de revisar algunas opiniones, particularmente en vinculación con autores del modelo normativo.

	de prisión desde 6 meses hasta 6 años.
Japón	Sanciones que varían entre el 10% al 40% del monto evadido de acuerdo a la seriedad de la infracción.
México	Entre el 50% al 100% del impuesto dejado de pagar.
Noruega	Multa de hasta el 60% del monto dejado de pagar y para casos criminales prisión hasta 2 años.
Nueva Zelanda	Sanciones que van desde el 20% (si se actuó con debida diligencia) hasta el 150% (en casos de evasión o fraude). Para delitos, penas de prisión hasta 5 años.
Reino Unido	Se cobra un impuesto adicional de hasta un 100% de lo debido, en consonancia con la gravedad de la conducta.
Suecia	Se aplica un 40% de sobrecargo sobre el ingreso subdeclarado, el que se puede reducir hasta el 20% en caso que se brinde información relevante.
Suiza	Varía entre los cantones.

Fuente: OCDE (op. cit)

Advertimos aquí también que el grupo de países que castiga más rigurosamente la omisión o evasión de impuestos está compuesto por Argentina, Alemania, Holanda, España, Italia y Nueva Zelanda, en tanto que naciones tales como Japón, Suecia, Reino Unido, Canadá, Australia y Estados Unidos poseen sanciones medidas frente al incumplimiento tributario.

Se ve aquí que los grupos no son coincidentes, lo que determina que no siempre la diversidad de mecanismo coactivos con que cuenta una Administración tributaria implica *per se* que los aplique de modo riguroso, ya que en muchos casos los parámetros mínimos y máximos de las multas lucen tenues en comparación con la legislación argentina.

Como limitación cabe señalar que el análisis se efectúa sobre la normativa de cada país y no sobre la operatividad real de cada sistema infraccional y penal, el que puede arrojar diferencias notorias entre países, de acuerdo a la cantidad de procedimientos sancionatorios que realice una determinada administración.

Vale decir que un país que sanciona a una tasa del 20% a una gran cantidad de infracciones, escapándose una pequeña cantidad de evasores es quizás más “rigurosa” que una que sanciona al 100% a una pequeña porción y deja escapar a gran cantidad. En el análisis global, en todo caso será más justa la imposición de sanciones en el primero de los casos.

4) LOS MODELOS DE COMPORTAMIENTO Y SUS ENFOQUES DE LA PENA

a) Introducción

La doctrina, predominantemente extranjera, ha delineado básicamente dos modelos de comportamientos, de algún modo rivales aunque en parte complementarios, que compiten en la comprensión y acercamiento a las motivaciones por las cuales los contribuyentes se comportan ora como infractores ora como cumplidores de las normas tributarias y por consecuencia proyectan diferentes soluciones para tratar esos desvíos. Dichos modelos no poseen, en muchos casos, diferencias totalmente en pugna sino que en ocasiones los análisis se retroalimentan y autores enrolados en un modelo citan o comparten ideas de autores comprometidos en el otro y viceversa. Ello se debe indudablemente a la unidad temática existente como trasfondo que consiste en cómo reducir la brecha fiscal o cómo motivar a las personas hacia el cumplimiento tributario y puntualmente si es eficaz la motivación desde la punibilidad y si ello determina un aumento del cumplimiento voluntario.

Debe quedar claro que estos dos grandes modelos de comportamiento de los contribuyentes, si bien en parte se controvierten, en diversas ocasiones existen matices dentro de los autores adheridos a cada uno que lo acercan al otro o al menos reconocen como válidas y relevantes conclusiones elaboradas por especialistas de la corriente contraria.

El elemento caracterizador que hemos escogido para ubicar a los autores en una u otra categoría, es el rol o peso que le asignan a las medidas de coerción y control - sanciones y fiscalizaciones- en la lucha contra la evasión, reconociendo, en primer lugar que tal distinción es subjetiva y de acuerdo el juicio realizado por el autor que bien puede ser discutida por otra opinión. En segundo lugar al haber ensayado solo dos géneros, seguramente se pierden los indudables matices que posee cada modelo y exige que a la fuerza se lo encuadre en uno u otro modelo. Creo no obstante que a los efectos explicativos es la mejor elección que puede hacerse.

Entonces, por un lado tenemos al modelo económico o “*deterrence model*” que sostiene en esencia que los contribuyentes cumplen las normas tributarias para evitar ser sancionados –multas, encarcelamiento u otras sanciones- y debido a que en su cálculo racional esperan los contribuyentes que las sanciones aplicadas sean más gravosas que el dinero no ingresado o impuesto omitido. Es decir que suponen que si detectados evadiendo quedarán en peor posición que si pagan los impuestos y por tal motivo así actúan, porque individualmente es lo más conveniente. El sistema punitivo tributario debe asegurar esta ecuación.

Por otra parte existe el que se ha denominado modelo sociológico, normativo o “*norms model*” y parte de la base que el cumplimiento impositivo se produce entre los contribuyentes por cuestiones de adherencia a normas sociales tales como la obligación recíproca con los demás ciudadanos de contribuir al gasto, el reconocimiento a un sistema político determinado, la legitimidad de la imposición, etc., entre otras tantas motivaciones, sin que juegue la intimidación con una pena ante un incumplimiento un rol demasiado relevante. Es más, en determinados casos para cierta doctrina las penas pueden ser aún perjudiciales a la idea de promocionar el cumplimiento voluntario.

Las sanciones poseen una función bien diferente en ambos modelos. Para el modelo económico, las sanciones deben ser lo suficientemente gravosas como para que el costo de incumplir las normas sea mayor que el costo de cumplirlas. Los ejes sobre los cuales giran los estudios de comportamiento en el modelo económico es que los contribuyentes evadirán impuestos si la tasa de rendimiento es mayor en relación a la probabilidad de que los detecten y sancionen. Otros postulados centrales en este paradigma es que la evasión será mayor cuanto mayor sea el ingreso personal; que a mayor aversión del contribuyente frente al riesgo menor será la evasión y que a mayor cuantía de la sanción y mayores probabilidades de detección, mayor será el cumplimiento voluntario, dado que los individuos pagan sus impuestos, básicamente por temor al castigo en caso de no hacerlo.

Para los artífices del modelo sociológico, por el contrario, al focalizar el problema de la evasión en otros aspectos que más adelante se verán, estiman que las sanciones severas lejos de desincentivar las conductas indeseadas pueden llegar a socavar la confianza social y retroalimentar la evasión, o en el mejor de los casos deberían cumplir un

papel de apoyo ante casos puntuales, pero que en modo alguno poseen calidad explicativa en el comportamiento de los sujetos.⁴⁶

En conclusión, ambos modelos afirman la existencia de sanciones como modo de desincentivar conductas, pero difieren notablemente en cuanto a la severidad y protagonismo que deben poseer las mismas. El modelo económico-racional, determina que las sanciones deben ser suficientemente severas para determinar que al contribuyente evasor le resulte más costoso evadir que cumplir, en tanto que el modelo sociológico expone que sanciones fuertes pueden minar los propios objetivos perseguidos, generando un fuerte rechazo en los contribuyentes, dado que existen sanciones informales, tales como la opinión de los otros contribuyentes por la falta de colaboración, integridad, honestidad, etc. De ese modo se aboga por otras medidas gubernamentales tendientes a aumentar el cumplimiento voluntario, pero siempre manteniendo ciertas medidas de refuerzo ante ciudadanos que a todo evento persisten incumpliendo normas sociales.

Cronológicamente los desarrollos dogmáticos tuvieron comienzo con análisis del contribuyente individual, basados en la teoría de la utilidad esperada -modelo económico- y con centro de interés en las herramientas de política fiscal manejables por las administraciones tributarias, tales como tasas impositivas, marco sancionatorio, probabilidad de detección, etc. Las diferencias entre la realidad y las predicciones teóricas movieron el prisma hacia enfoques recipiendarios de otras ramas del conocimiento, como es el caso del campo de la psicología, la sociología y la economía experimental a efectos de descubrir los aspectos personales, actitudinales y sociales de los infractores. Así, se han ido agregando progresivamente componentes subjetivos o sociales, motivaciones intrínsecas a pagar impuestos -lo que ha dado en llamarse la moral fiscal- la interacción social de los individuos en su carácter de miembros de grupos de referencias, etc., como elementos distintivos de las variedades teóricas en estos dos grandes modelos.

Previo a adentrarnos en un análisis pormenorizado de distintos autores de cada rama, es menester efectuar una precisión importante en el marco de lo que se considera cumplimiento tributario. En ese aspecto se pueden extraer cuatro facetas netamente diferenciadas: 1) Contribuyentes que declaran sus ingresos reales; 2) Contribuyentes que computan correctamente el impuesto a pagar – aunque luego no lo paguen o no lo declaren;

⁴⁶ Para un excelente resumen de las teorías, véase Doran, óp. cit.

3) Contribuyentes que presentan en término sus declaraciones juradas -aunque no se compute y/o declare- y 4) Contribuyentes que pagan en término sus impuestos -aunque se halle incorrectamente computado y/o declarado.

Desde la óptica de los ingresos, Cooper⁴⁷ los clasifica en 1) Impuesto generado en ingresos de actividades legales que deliberadamente no es declarado –evasión fiscal-, 2) Impuesto generado en ingresos de actividades legales que inintencionadamente no es declarado –error-, 3) Impuesto generado por actividades ilegales –economía subterránea o en negro-, aunque muchas veces la actividad en sí no sea ilegal sino que se desarrolla oculta a los organismos tributarias, 4) Impuesto declarado pero no pagado, 5) Impuesto no pagado por elusión fiscal y 6) Impuesto no pagado a causa de que la ley es poco clara y entonces la responsabilidad del contribuyente es ambigua.

Los modelos de análisis sobre evasión fiscal tradicionalmente se enfocan en el impuesto a la renta y respecto a sujetos que intencionadamente declaran un ingreso distinto al real, sin considerar aquellos que aun declarando sus ingresos genuinos, han aplicado mal la alícuota impositiva, por error o dolo, efectuado algunas deducciones incorrectas, aquellos que aun declarando sus ingresos verdaderos lo hacen tardíamente o aquellos sujetos que lo hacen pero llegado el momento no pagan.

Existen pocos estudios dedicados a los impuestos a las ventas, aunque la literatura sugiere la posibilidad de extender sin dificultades las conclusiones e infrecuentes exámenes sobre el sujeto empresa como protagonista de la evasión y ahí sí, la doctrina es cautelosa en la proyección de postulados basados en sujetos individuales.

En este estudio, al igual que en la mayoría de la bibliografía se trata de la evasión fiscal y del incumplimiento fiscal como sinónimos y referido al impuesto a la renta, salvo indicación expresa. Por último es dable reiterar que el tratamiento de los autores y sus disquisiciones no ha sido exhaustivo sino selectivo ateniéndome a los modelos y aportes que a juicio del autor son pertinentes, sugerentes o novedosos.

⁴⁷ Cooper, Graham S. “Analyzing Corporate Tax Evasion” Tax Law Rev. 33-35 (1994).

b) Las metodologías

De modo preliminar conceptuamos como necesario exponer unas líneas sobre las metodologías de análisis utilizadas por los autores de sendos modelos, a pesar que un examen en profundidad de ello excedería la presente tesis.

Podemos citar a los modelos matemáticamente formalizados, los análisis a partir de encuestas sobre las actitudes de los contribuyentes⁴⁸, muchos a partir de los datos obtenidos por el Taxpayer Compliance Measurement Program (TCMP) elaborado por el IRS en base a un exhaustivo análisis de cerca de 50.000 declaraciones, y los que parten de trabajo en laboratorio⁴⁹ a partir de “juegos” e intentan observar la conducta en ese ámbito, a menudo utilizando estudiantes como participantes.

Entonces, en cuanto a los enfoques metodológicos de los estudios, dentro de estas dos escuelas, la económica y la sociológica, podemos mencionar a los modelos de tipo econométrico, basados en encuestas a contribuyentes, y modelos experimentales o de economía experimental.

Existen así modelos ECONOMETRICOS⁵⁰, tales como los reseñados en el Anexo, que revelan una serie de cuestiones que no existían en los modelos utilitaristas clásicos (nos referimos a Becker, Stigler, Allingham y Sandmo, Yitzhaki, entre otros).⁵¹

Estos estudios surgidos preponderantemente durante los años ochenta y fines de los setenta tienen como objetivo principal comprobar la eficacia probatoria del

⁴⁸ Vogel (1974), Spicer y Lundstedt (1976), Mason y Calvin (1984), Lewis (1979), Westat (1980), Scott y Grasmick (1981), Yankelovich, Skelly y White (1984), Klepper y Nagin (1989), Kinsey (1992), Sheffrin y Triest (1992) y De Juan, Lasheras y Mayo (1994).

⁴⁹ Los más conocidos son los de Baldry (1987), Webley et. al (1991), Alm, Cronshaw y McKee (1993), Alm, Jackson y McKee (1993) y Alm, Sanchez y de Juan (1995).

⁵⁰ Una excelente síntesis de los modelos puede encontrarse en “Los enfoques de análisis de la evasión fiscal. Una revisión actual de la investigación” de Pilar Martínez Fernández, Ana María Castillo Clavero, María Ángeles Rastrollo Horrillo o en Sevilla Segura, José V., “Manual de Política y Técnicas Tributarias del CIAT”, Centro Interamericano de Administraciones Tributarias.

⁵¹ En general, afirman las autoras citadas en la nota anterior, estos estudios se centran en las actuaciones de sujetos individualmente considerados que toman decisiones acerca de la cantidad a evadir (o a declarar) sobre el ingreso, siendo determinantes de la decisión la probabilidad de inspección, la tasa de penalización y el tipo impositivo, dado el grado de aversión al riesgo del sujeto. En este planteamiento, buena parte del análisis se centraba en reflexiones acerca de la incidencia sobre el comportamiento de ciertos cambios en las variables del problema de decisión, esto es, de cambios en la política fiscal, para el caso de un contribuyente individual que toma decisiones de forma aislada y amoral, sobre la base de unos ingresos exógenamente determinados.

modelo económico o enfoque tradicional de la evasión fiscal, tomando como herramientas fundamentalmente datos de planes de fiscalización y/o comisiones de estudio de evasión fiscal, etc. para, a partir de estos datos, llegar a conclusiones tales como que el cumplimiento tributario depende fuertemente del tipo de ingreso y de las características socioeconómicas del individuo.

Por eso, la evasión se explicaría mejor por la fuente de ingresos, a saber, cuentapropistas evaden más que empleados en relación de dependencia, que por la cantidad en sí de ingresos que tiene cada persona. Asimismo los estudios citados han arribado a que las características del plan de detección tienen al menos tanta importancia como las características personales de los sujetos investigados, de lo que se desprende que ninguna de ellas pueden descuidarse. Se profundizará más adelante.

Clotfelter⁵² fue uno de los primeros en realizar un análisis econométrico empírico a partir de los datos obtenido por el TCMP y compararlo con la situación social, y entre sus principales conclusiones se encuentra una correlación positiva entre la tasa marginal impositiva con el incumplimiento tributario, hallazgo que es consistente con el modelo Allingham –Sandmo, aunque no con las modificaciones de Yitzhaki. En él descubrió que la tasa impositiva marginal tiene efectos significativos en el cumplimiento voluntario y que la subdeclaración de impuestos es inversamente proporcional a la probabilidad de auditorías y directamente proporcional a la oportunidad de evasión, en ausencia de regímenes de retención e informaciones de terceros.

Por otra parte podemos mencionar los modelos de ECONOMÍA EXPERIMENTAL, ver también el anexo, que básicamente consisten en la reproducción de un juego multiperíodo en el que los participantes (en muchos casos estudiantes) hacen declaraciones juradas impositivas, pagan impuestos, se enfrentan a inspecciones, pagan la penalización correspondiente o según el caso, reciben premios⁵³, en un contexto controlado por los investigadores, de modo de poder cotejar las diferentes variables económicas

⁵²Clotfelter, C.T. (1983): “Tax Evasion and Tax Rates: An Analysis of Individual Returns”, *Review of Economics Statistics*, n° 65, pp. 363-373.

⁵³A menudo en esta modalidad de estudio se compensa a los participantes con dinero real en base a la renta acumulada para evitar el denominado “efecto Hawthorne” según el cual los participantes actúan de modo distinto en estos juegos de simulación a lo que harían en la vida real, por el solo hecho de que estos son juegos sin consecuencias genuinas.

utilizadas, como ser: ingresos, tasas impositivas, penalidades, premios, estructura impositiva, con condiciones personales y motivación de los sujetos investigados, predisposición, etc.

Estos estudios también, al igual que los actitudinales, tienden a descubrir que características personales existen, tienen significancia como factor de predisposición del cumplimiento fiscal y resultan fructíferos a la hora de evidenciar las motivaciones de los sujetos frente a los estímulos externos (premios o penalizaciones) en condiciones de aislamiento y que no son permitidos por otras metodologías.

En términos generales, estos estudios han concluido que a mayor probabilidad de detección, mayor cumplimiento, así como que a mayor ingreso mayor incumplimiento y a menor alícuota mejor cumplimiento tributario existe. Por otra parte, los estudios comienzan a introducir diferentes variables que cumplen un rol importante en la voluntad de pago de impuestos, tales como la equidad horizontal, la provisión de bienes públicos y la eficiencia percibida del Estado, así como el papel de la incertidumbre fiscal y de la información disponible.

Cabe aclarar que se entiende por equidad horizontal a la percepción que tienen los contribuyentes de que los demás ciudadanos contribuyen de la misma manera que uno en la financiación de los gastos públicos y reciben lo mismo, en tanto que la equidad vertical se vincula más con la interrelación entre el sujeto y el Estado y el intercambio justo o injusto de bienes y servicios por impuestos.

Ello así, muchos de los estudios son contestes en que los contribuyentes no actúan como jugadores en el cumplimiento de las normas tributarias, lo que de algún modo contraría el modelo básico de elección en condiciones de riesgo, ya que denotan un mayor nivel de acatamiento al predicho por la teoría económica o clásica.

Finalmente encontramos estudios sobre ACTITUDES, de los contribuyentes, también resumidos en el Anexo, basados en encuestas y cuestionarios que se realizan a una muestra representativa, bien del público en general, bien de contribuyentes sujetos a un régimen fiscal concreto. La Encuesta mundial de Valores (*World Values Survey*), EES (*European Social Survey*) a través de sus distintas olas y los informes de Latinobarómetro, son utilizados frecuentemente en estos estudios.

Entre los hallazgos obtenidos, se encuentran principalmente que los factores personales tienen poder explicativo para la evasión fiscal y que la predisposición a

evadir se vincula con la actitud hacia los impuestos y el sistema político y fiscal, dependiendo de este modo la actitud hacia el cumplimiento de cada sujeto. Se ha afirmado y con razón que detrás de este encuadre se encuentra la idea consistente en que la evasión no es sólo función de los impuestos, los tipos impositivos, la probabilidad de detección o las sanciones, sino también de la disposición a evadir o cumplir⁵⁴ y las motivaciones de los contribuyentes hacia el deber tributario, ya sea por la constricción a las normas de tipo personal o moral o bien normas de tipo social.

Una temática que ha cobrado mayor fuerza últimamente es la consistente en analizar las relaciones con otros sujetos, grupos, sociedad, administración tributaria, etc., dado que las personas se manejan de acuerdo a patrones de conformidad tanto frente al cumplimiento como al incumplimiento. Por último se trabaja en la actualidad sobre el papel que juega la oportunidad de evadir en el acto de hacerlo.

⁵⁴Cullis, J.G. y Lewis, A. (1997): “Why People Pay Taxes: From a Conventional Economic Model to a Model of Social Convention”, *Journal of Economic Psychology*, n° 18, pp. 305-321.

c) El modelo económico (“Deterrence model”)

I

El modelo económico en el tratamiento de las conductas que generan evasión fiscal, el que también puede hallarse mencionado en la doctrina como modelo básico, clásico o tradicional, y la función de la pena que en ellos juega, encuentra en Gary Becker⁵⁵ su primer exponente.

Becker parte en su célebre tesis de dos postulados fundamentales, originalmente expuestos por Bentham en su conocida “Teoría de la Legislación”, filósofo que fuera en definitiva quien esbozó una primera aproximación dirigida a determinar cuál debe ser la medida de la sanción al caso concreto. Estas máximas, ejes temáticos sobre los que trabaja Becker, son expuestas como: *“El mal causado por la pena debe exceder la ventaja causada al infractor con la ofensa”* y *“Cuanto más incierta sea la posibilidad de castigo, más severo debe ser el mismo”*.

La hipótesis principal de Bentham y luego tomada por el premio Nobel glosado, es que si la imposición de sanción por una infracción dada no es segura, sino probabilística, es necesario para prevenir la causación de daños incrementar la cuantía de la sanción en atención a la probabilidad de que el castigo sea efectivo. Así, la magnitud de la sanción que sería óptima con una imposición cierta, debe multiplicarse por la inversa de la efectiva probabilidad de que el agresor sea detectado, aprendido y castigado.

Becker elabora un modelo económico general de punición dirigido en principio a la universalidad de delitos e infracciones, aunque resulta claro su atención hacia la criminalidad económica. En tal proyecto, descubre que si bien pueden encontrarse propiedades comunes en todos los sistemas punitivos, los mismos varían importantemente entre las legislaciones.

Por ello se interroga ¿Cuanta punibilidad y cuantos recursos debe utilizar el gobierno para asegurar la vigencia de la legislación? O desde otro ángulo: ¿Cuántas ofensas

⁵⁵Becker, G.S. (1968): “Crime and Punishment-An Economic Approach”, *Journal of Political Economy*, n° 76 (2), pp. 169-217.

al sistema podrían o deberían permitirse y cuantos infractores podrían quedar impunes?. El objetivo de Becker será de tal modo determinar la cuantía óptima de la pena que iguale el daño efectuado por el ofensor con la sanción aplicada y así cualquier autoridad policial preventora deberá encolumnar su política represiva en determinar cuanta probabilidad de sanción es necesaria para desincentivar la infracción o a qué nivel ocurre esto y si los costos para llegar a ella valen la pena.

A su vez reproduce y acepta como válida una afirmación de Bentham, soporte de muchas de las teorías desarrolladas bajo el modelo económico, que puede resumirse como: el nivel de punibilidad y la probabilidad de detección son valores sustitutos o intercambiables, en caso de que todas las variables permanezcan iguales.

Expuesta la finalidad del estudio, expone que la cantidad óptima de pena que se debe aplicar a un sujeto que infringe una norma penal o contravencional depende de: 1) El costo de aprender al infractor y el costo de penarlo, 2) El tipo de castigo, que puede ser multa, prisión, etc., y 3) La respuesta del infractor ante cambios o modificaciones en las penas.⁵⁶

Para resolver tales interrogantes analiza diversos tópicos, tales como los daños causados a los miembros de la sociedad, el costo de aprehensión y condena (como así también los de la autoridad policial, en el caso las administraciones tributarias, los juzgados, fiscales, personal relacionado, etc.). Además, y haciéndose eco de cierto conocimiento general compartido por casi todos los autores, afirma que a mayor probabilidad de sanción, menor número de ofensas se comete.

En cuanto a la temática del castigo en sí, compara la pena de multa con la prisión y sostiene que la prisión genera costos de encarcelamiento y ganancia dejada de percibir por el Estado, ya que la fuerza laboral del infractor se pierde. Ello implica una doble pérdida que no ocurre con la pena de multa. En la pena de encarcelamiento el “pago” hecho por el penado con el abandono de su libertad no es aprovechado por la sociedad, lo que sí sucede con la multa, en la cual sí existe una transferencia de recursos hacia la sociedad.

Se vuelca decididamente a favor de la pena de multa antes que las penas de encarcelamiento, debido a que la multa compensa a la víctima -la sociedad- y restituye el

⁵⁶ Resulta llamativo que Becker, no haya agregado una cuarta variable consistente en: La eficacia de la pena en la conducta futura del infractor, es decir que la pena desincentive futuras conductas prohibidas del sujeto.

statu quo que imperaba antes del delito o infracción. Una de sus afirmaciones más paradigmáticas de este autor es que las multa no debe acarrear castigo ni disuasión sino solamente el cálculo del daño producido por el acusado⁵⁷. En ese orden de ideas, se inclina por introducir al momento de cuantificar la multa una directa corrección en directa proporción con el nivel de riqueza del infractor además de sobre el monto omitido.

En conclusión, la decisión pública fundamental es determinar para cada sociedad el nivel de gasto en policía, justicia, y demás operadores del sistema tributario, por medio del cual se consiga un establecido nivel de probabilidad de descubrir la ofensa, aprender al infractor y condenarlo, con cierto quantum de la pena y la forma de la misma a fin de arribar al valor óptimo que redunde en el mínimo de pérdida social⁵⁸.

Es interesantes anotar que en el curso “El nacimiento de la Biopolítica” Michael Foucault⁵⁹ lanza fuertes críticas al acercamiento económico de Becker hacia el fenómeno de la punición, discrepando radicalmente con el tratamiento del hombre o papel que le asigna al sujeto *–homo oeconomicus–* básicamente como “capital humano” o como “productor” de su propia satisfacción y con la circunstancia de que el modelo de Becker pretende proyectar el factor económico a todas las esferas de la vida, inclusive al atribuir hasta el castigo la satisfacción de fines utilitarios. El castigo viene entonces a jugar un rol meramente de transferencia o intercambio de bienes entre el infractor y la sociedad⁶⁰.

Foucault se opone a Becker en cuanto resignifica al hombre no como un sujeto signado por una cuestión moral o antropológica sino como un inversor que espera beneficios del crimen y acepta el riesgo de tener pérdidas con su actuar. Esto constituye a

⁵⁷ Becker considera que los sistemas penales en general, y particularmente el norteamericano, son una mixtura de disuasión, compensación, castigo y venganza, fines que son contradictorios entre sí y no pueden ser simultáneamente alcanzados.

⁵⁸ No obstante, al decir de Shavell, “Foundations of Economic Analysis of Law”. Cambridge, MA: Harvard University Press, resulta claro que es más rentable bajar la probabilidad de descubrir a los agresores (y por ende ahorrar recursos en gastos de administración) y elevar las sanciones hasta un máximo. La política criminal óptima, para este autor sería entonces tener una pena máxima y una probabilidad de detección mínima, aunque en su texto reconoce varias circunstancias en que la sanción óptima puede ser menor al máximo, denotando cierta “infraprevención” a fin de no caer en sanciones draconianas.

⁵⁹ Tomo como referencia el muy recomendable artículo de Dilts, Andrew, “Michel Foucault meets Gary Becker: Criminality beyond discipline and punish” quien analiza el texto del filósofo “Naissance de la biopolitique: Cours au Collège de France, 1978-1979”.

⁶⁰ A pesar de las diferencias, comparte con Becker su decidido apoyo a la sanción de multa sobre las privativas de la libertad.

juicio del francés una visión muy parcial, que si bien no es desechable en su totalidad, solo una porción relativamente pequeña de evasores pueden encajar en este perfil.

Así, para Foucault el modelo de análisis de Becker, toma a la criminalidad como un mercado en el que existen externalidades negativas y equipara a infractores de tránsito con asesinos, sólo que algunos deberán pagar un costo más alto por su ofensa. Desaparece entonces la figura del criminal en pos de una amplísima gama de infractores.

La conclusión a la que necesariamente arriba Becker, es que la completa eliminación del crimen no se alcanza, no por ser imposible, sino porque los costos que acarrearía semejante tarea serían tales que no habría utilidad más allá de los posibles beneficios. Ello queda patentizado con las preguntas que formaliza Becker y que revisten máxima relevancia: ¿Cuánto crimen es tolerable y cuanto es intolerable? En vez de las verdaderas cuestiones que debe tratar un análisis criminológico tal como las formula Foucault: ¿Qué acciones deben ser consideradas crimen y como deben castigarse?⁶¹.

Otro aspecto crítico que puede distinguirse en el ensayo de Becker, que incluso éste insinúa en un pasaje de su artículo, es que la probabilidad de detección y el nivel de sanción no son variables libremente intercambiable, dado que a ciertos niveles punitivos se afecta el valor justicia y razonabilidad en la imposición, y que de profundizarse esa desproporción generaría alarma social y muy probablemente sería limitado por los tribunales de justicia de un país.

Otra de las críticas dignas de ser mencionadas que se ha hecho al modelo de Becker –y al sistema punitivo en general- es que tradicionalmente las multas nominales son idénticas independientemente de la probabilidad de detectar el fraude, esto es, se aplican en base a un porcentaje del ingreso no declarado o del impuesto evadido, sin considerar que las maniobras de ocultación son variables y en ese caso las sanciones deberían ser inversamente proporcionales a la probabilidad de detección.⁶².

⁶¹ No obstante, debe reconocerse que en la práctica la mayoría de las Administraciones atacan la evasión por varios frentes, pero aceptando cierto margen de tolerancia, dada la imposibilidad de eliminar totalmente y en todas sus variantes la evasión.

⁶² Raskolnikov, Alex, “Crime and Punishment in Taxation: Deceit, Deterrence and the Self-Adjusting Penalty” preliminary draft, en donde idea un sistema de penalidades, que además de las multas existentes agrega una que se ajusta automáticamente en relación a la deducción ilegítima efectuada en el impuesto a la renta, de modo que cuanto más difícil sea de detectar más fuerte es la sanción. El texto mencionado halla otras limitaciones al modelo de Becker, tales como la no inclusión de la aversión al riesgo, la información insuficiente del agente en relación a las sanciones y a la probabilidad de ser auditado, las sanciones no pecuniarias, el efecto de la riqueza,

II

Allingham y Sandmo: Este modelo clásico que data de 1972 consiste en la adaptación del modelo de Becker al fenómeno específico de la criminalidad fiscal y asume como principio que los contribuyentes se comportan de un modo puramente racional y frente a la obligación de pago al fisco analizan cuales son los beneficios y perjuicios que les puede acarrear la evasión tributaria.

Este modelo se centra en los contribuyentes individuales que toman decisiones acerca de la cantidad de evadir y/o declarar en base a las probabilidades de detección, la tasa de penalización y los tipos impositivos, dada cierta aversión al riesgo del sujeto.

En tal sentido considera al contribuyente casi como si examinara variantes de inversión en base al riesgo de cada una, estimando a la evasión como una de ellas y asumen los autores que el contribuyente se comporta de acuerdo al axioma de Von Neuman-Morgenstern en supuestos de incertidumbre. Según a este axioma las preferencias de las personas –bajo situaciones de incertidumbre-, son representadas por la teoría de las utilidades esperadas, que indica que la utilidad de una decisión con resultado incierto es igual a la suma de las utilidades de las distintas consecuencias posibles ponderadas por las probabilidades de que cada una de ellas ocurra.⁶³ El contribuyente en este modelo es un jugador plantado frente a un juego, no estratégico, que se juega con variables exógenas, provenientes de determinada política fiscal (alícuotas, sanciones, tasa de auditorías, etc.) y en el que la toma de decisiones se basa en esos parámetros, determinando la evasión óptima sin tener en cuenta ni las motivaciones de otros agentes ni ninguna consideración al gobierno, sus semejantes, el proceso político, nociones de equidad, justicia, deber cívico, etc.

los costos asociados, de abogados, contadores, etc. A pesar de ello, otros estudios (Bayer, 2004) parten de que individuos que se involucran en esquemas de evasión fiscal deben ser neutrales al riesgo, con fundamento en evidencia experimental y teorías psicológicas.

⁶³Estimo que esta teoría y también el axioma se opone, al menos parcialmente, con la teoría prospectiva de Kahneman, D. y Tversky, A. (1979), luego expuesta.

Las fuentes de la que parten los autores, como podrá sospecharse son estudios criminalidad económica⁶⁴ y teoría de la toma de riesgos en un marco de incertidumbre⁶⁵ y se encuentran descriptas al inicio del ensayo.

Una precisión importante, a menudo no advertida es que análisis se aboca a los contribuyentes que deliberadamente omiten el ingreso de impuestos, esto es solo la porción de los contribuyentes infractores que actúan dolosamente.

Otro elemento de interés es que no existen, o al menos no revisten importancia en este modelo, que los contribuyentes sean honestos o deshonestos sino sólo contribuyentes que deciden racionalmente. Como primera decisión, los contribuyentes evalúan declarar correctamente sus impuestos o en menos a lo debido. Si eligen esta segunda opción el resultado dependerá de si son investigados y penalizados o no y en caso de que no lo sean resulta claro que es el mejor resultado posible y si lo son es peor que si hubieran declarado correctamente. Asumen que los individuos poseen aversión al riesgo y que el contribuyente tipo, en esencia, prefiere no pagar impuestos.

Así, para Allingham y Sandmo los contribuyentes realizan una ponderación de ventajas y riesgos (incluyendo los costos de una fiscalización y el cobro de multas, recargos, intereses, etc.) e incluyen en su ecuación, lo que se denomina en doctrina el “costo de ser descubierto”.

Cabe aclarar no obstante, que una limitación visible a la ecuación es que muchas veces las legislaciones incluyen sanciones difícilmente mensurables en términos de “costo”, tal como las penas de prisión, clausura, interdicción a abandonar el país, entre otras, más allá de las puramente pecuniarias. Dicha limitación es expresamente expuesta y analizada por los autores. La otra restricción perceptible es que la tasa de la penalidad, aún en el caso de la multa, también es desconocida por el contribuyente ya que en general las mismas se imponen de entre un rango relativamente amplio, en Argentina será de entre el 50% y el 1000% -en términos normativos- en Estados Unidos se aplica usualmente entre el 20% y el 75% del monto evadido.

⁶⁴Becker (1968) óp. cit y Tulkens & Jacquemin (1971) “The cost of delinquency: a problem of optimal allocation of private and public expenditure” (CORE discussion paper 7133).

⁶⁵Arrow (1970) “Essay in the theory of risk-bearing” y Mossing (1968) “Aspects of rational insurance purchasing” y “Taxation and risk-taking: an expected utility approach”.

En su labor, los autores citados formulan la ecuación en términos del costo del descubrimiento que está representado por la cantidad que deberíamos pagar en caso de ser auditados, más las sanciones e impuestos multiplicada por la probabilidad de que esto ocurra, es decir que la detección del contribuyente infractor efectivamente ocurra.

De este modo, el contribuyente evadirá sus impuestos hasta la cantidad que el beneficio de la evasión (impuesto no pagado) exceda el producto final que debería pagar si se lo descubre evadiendo (impuesto adeudado más la sanción de multa) en directa relación a la probabilidad de su detección. También toma del modelo de Becker la plena y directa sustitución entre pena y probabilidad de detección a fin de mantener constante el nivel de disuasión. Por tanto, supongamos que si la probabilidad de detección fuera del 50% la pena por la cantidad evadida podría ser del 40% y si la autoridad fiscal desea conservar el mismo nivel de prevención general, en caso que la probabilidad de detección baje a 25% la pena por la cantidad evadida debería ascender al 80%, al igual que si la probabilidad de aprehensión fuera del 100% la pena podría ser solo del 20% para arribar a resultados similares político criminales.

La formalización del modelo para Allingham y Sandmo sería:

$$D = D(I, t, p, f)$$

en donde la declaración impositiva “D” es función del ingreso “I”, la tasa o alícuota impositiva “t”, la multa o penalidad por cada unidad evadida en caso de ser detectado “f” y la probabilidad de que la administración la descubra “p”.

En este caso, tanto “f” como “p” dependen fuertemente de la aversión hacia el riesgo de cada individuo.⁶⁶ En ese marco un incremento en las alícuotas impositivas marcan una tendencia creciente hacia la evasión, toda vez que ésta de algún modo “paga más”, ya que determina un mayor premio si la maniobra evasiva no es descubierta.

No obstante, en el estudio se advierte la poca importancia otorgada a los factores no-pecuniarios que inciden en la decisión concerniente a la declaración de impuestos, como es el caso de la “reputación” afectada de un ciudadano en su comunidad, lo que impone una reelaboración de la ecuación a fin de involucrar esta variable, aunque

⁶⁶ Autores como Alm, Jackson y McKee agregan a la ecuación citada la variable “G” que representa los bienes públicos suministrados por el Estado y que inciden en la decisión del contribuyente. Esta trascendental variable es lo que ha dado lugar a muchas otras teorías que comienzan a considerar factores exógenos como ese en el cálculo que realizan los contribuyentes.

lógicamente que ese valor afectado depende en gran medida de la sociedad en donde de pretenda aplicar el modelo⁶⁷.

Otro cuestionamiento al modelo es que asume que la probabilidad de detección es independiente del ingreso declarado, cuando es frecuente que a mayor ingreso los controles aumenten y a menor ingreso decrezcan o se simplifiquen los controles, tal como ordenan los perfiles de riesgo inteligentes con que la generalidad de las administraciones tributarias cuenta.

Estrictamente en el campo de las penalidades, los autores elaboran dos hipótesis: a) un incremento en la tasa de las penalidades determina un incremento en el ingreso real declarado, y b) derivativamente, un incremento en la probabilidad de detección generará un aumento en el ingreso declarado, resaltando que ambas variables son de hecho directa o indirectamente administradas por el Estado, la primera en base a la sanción de leyes y normas punitivas en general y la segunda en cuanto a la distribución, reparto, utilización y gasto de recursos humanos en la investigación y detección de infracciones -fiscalizaciones, auditorías, procedimientos sancionatorios, etc.

El autor israelí Yitzhaki⁶⁸ formuló en 1974 una variación al modelo Allingham y Sandmo, en el cual la penalidad en el modelo comentado A-S se estructura en relación al ingreso subdeclarado en tanto que en Yitzhaki la penas se aplican en base al impuesto evadido⁶⁹ y⁷⁰.

⁶⁷ Cowell, F.A. en “Carrots and Sticks in Enforcement”, formaliza el análisis económico para un sujeto que analiza si evadir o no todo o parte de su renta, dando cabida a las críticas recién referidas y suponiendo que el sujeto aspira a la lograr la máxima utilidad derivada del consumo. La función de utilidad esperada para Cowell es, $UE = (1-p) u^a(C') + p \cdot u^a(C'')$ en la cual “p” es la probabilidad de que esto ocurra y “C’” y “C’’” es el nivel de consumo que se puede lograr en el primer caso si el sujeto evade y no es auditado y en el segundo caso si es fiscalizado y penalizado. Con el parámetro “a” recoge Cowell los grados de aversión al riesgo e hipótesis de honestidad de los sujetos en relación a la utilidad.

⁶⁸ Yitzhaki, Shlomo, 1974, A note on “Income tax evasion: A theoretical analysis” *Journal of Public Economics* 3 (2), 201-202.

⁶⁹ Una comparación sobre estos dos modelos pueden verse en Borck Rainald, “Income Tax Evasion and the Penalty Structure” en la cual concluye que si el gobierno quiere maximizar la recaudación de impuestos debe estructurar las sanciones de acuerdo al modelo Allingham y Sandmo, en tanto que si lo que se pretende es mejorar el bienestar social se debe aplicar el modelo Yitzhaki.

⁷⁰ Otra de las predicciones de Yitzhaki que han sido fuertemente criticadas en la literatura –entre ellos, por Alm, Jackson y McKee como se verá más adelante- es que un aumento en las alícuotas impositivas paradójicamente generarían una disminución en la evasión fiscal debido a que la ganancia pura de los agentes es menor. No obstante, se reconoce como uno de los principales aportes del modelo de Yitzaki (1974) a la teoría sobre la evasión fiscal es la relación positiva entre la oportunidad de evadir y el acto de hacerlo.

Una aportación relevante de Yitzhaki es la crítica a la tradicional ecuación –utilizada por el IRS- por la cual la cantidad de auditorías que se realiza es una función que considera que el incremento de la probabilidad de detección se efectuará hasta el punto que el aumento de costos de dicho incremento equivalga al incremento marginal de la recaudación. Yitzhaki en una obra en conjunto con Slemrod⁷¹ opinan que tal postura es incorrecta, dado que en definitiva el incremento de la probabilidad no se traduce más que en una transferencia, de particulares al gobierno y no constituye una ganancia neta para la economía. Lo correcto sería que se igualen el aumento de costos que irroga el aumento de las fiscalizaciones hasta el punto del máximo bienestar social marginal –aún a pesar de lo complejo que podría ser mensurarlo.

Volviendo al modelo de Allingham y Sandmo, en el capítulo dedicado al análisis dinámico de la decisión de los contribuyentes, se agrega una variable fundamental: que en caso de detectarse la evasión, no solo se penalizará al autor por el ingreso actual dejado de ingresar sino que se lo investigará y eventualmente punirá por los ingresos de años pasados dejados de ingresar –por períodos no prescriptos-, con lo que la penalidad puede aumentar sensiblemente⁷². De ello se extraen dos cuestiones a tener en cuenta: por un lado la decisión en el presente de los contribuyentes puede estar influenciada por conductas del pasado ya que la punición también abarcará estas conductas pretéritas, por lo que el análisis racional del contribuyente no solo puede tomar la cuantía actual de la evasión, sino también la pasada y por otra parte, la decisión fraudulenta actual condiciona o de algún modo “hipoteca” en terminología propia de los autores, las decisiones futuras, ya que como se vio las investigaciones y penalidades pueden abarcar , y en general así lo hacen, períodos pasados.

En conclusión, para Allingham y Sandmo los tres ejes indispensables sobre los cuales debe versar la política tributaria destinada a disminuir la evasión fiscal son las tasas o alícuotas impositivas en sí mismas y la correlación entre las tasas o monto de las

⁷¹Slemrod, Joel y Yitzhaki, Shlomo 2002. “Tax Avoidance, Evasion, and Administration.”, *Handbook of Public Economics*, ed. Alan J. Auerbach and Martin S. Feldstein. Volume 3, pp. 1423–70. Amsterdam: Elsevier B.V.

⁷² Esta línea de investigación es luego tomada por Engel y Hines (1999), “Understanding Tax Evasion Dynamics”, NBER Working Papers 6903, en donde analizan el comportamiento de los contribuyentes norteamericanos entre los años 1947-1993.

penalidades y el gasto en auditorías y fiscalizaciones que determina la probabilidad de detectar al evasor⁷³.

III

Otro ensayo concerniente a la temática y que de algún modo obra como delimitación al modelo de Allingham y Sandmo es el elaborado por Bebchuk y Kaplow⁷⁴ en el cual se examina precisamente que ocurre cuando la administración tributaria enfrenta a evasores con diferentes dificultades para detectar y a la postre sancionar. Es decir sujetos que despliegan ardides cuya complejidad para desbaratarlos es inconstante.

En tal sentido, si las probabilidades de detectar a los infractores son iguales para todos los contribuyentes –tal como lo trata Becker en su modelo–, las sanciones óptimas son las máximas –considerando a estas como las que maximizan los beneficios o costes administrativos de perseguir la evasión– ya que incrementando la cuantía de las sanciones y reduciendo la probabilidad de detener infractores se ahorran costos sociales manteniendo el mismo grado de disuasión. Pero cuando existen asimetrías al momento de dilucidar las maniobras evasivas, que es lo que ocurre en la realidad para las Administraciones Tributarias, las sanciones óptimas pueden ser menores al máximo propuesto por Becker⁷⁵. Ello así, dado que la política de aprehensión depende no solo del esfuerzo y recursos de la Administración sino también de las características particulares del actor y las situaciones que lo rodeen. Así, la gestión administrativa óptima es la que maximiza la suma de beneficios menos el daño

⁷³Blackwell, Calvin, en “A meta-analysis of tax compliance experiments”, encuentra fuerte evidencia de que un incremento en la tasa de las penalidades y de la probabilidad de una auditoría así como la mayor provisión de bienes y servicios públicos lleva a un mejor índice de cumplimiento voluntario, aunque no halló significativas variaciones en la voluntad pago en relación a la variable alícuota impositiva –contradiendo las predicciones de Yitzhaki.

⁷⁴Bebchuk, Lucien A. y Kaplow, Louis “Optimal sanctions when the probability of apprehension varies among individuals” (1992), National Bureau of Economic Research, Working Paper N°4078.

⁷⁵Tal como afirman los autores, existen varios estudios en donde se analizan diferentes situaciones en que la utilización de sanciones máximas puede ser ineficiente, entre los que cabe citar a: el caso de que haya aversión al riesgo de los contribuyentes (Kaplow 1992, Polinsky y Shavell, 1979), sanciones no pecuniarias (Kaplow 1990, Polinsky y Shavell, 1984), disuasión marginal (Shavell, 1991), diferencias en la riqueza de los agentes (Polinsky y Shavell, 1991) imperfecta información acerca de las sanciones (Kaplow, 1990) e imperfecto conocimiento sobre la probabilidad de aprehensión (Bebchuk y Kaplow) entre otros trabajos. Como se ve, todas las circunstancias mencionadas son frecuentemente observadas en la dinámica de las Administraciones Tributarias.

causado por los actos infraccionales y menos los costos que genera el trabajo de detección y sanción.

De tal modo, se debería aumentar la severidad de las multas para los casos en que es dificultoso aprender al infractor y bajar la cuantía de las mismas a aquellos casos en que sea más fácil detectarlos, toda vez que si en estos últimos casos no se reducen las sanciones se produciría lo que los autores denominan una “sobredisuasión” al amenazar la conducta tachada con una pena desmesuradamente gravosa.

Como conclusión del estudio se extrae que si la dificultad para aprender a un infractor se puede prever antes de la propia detección entonces la sanción óptima es la máxima, dado que la administración puede asignar una óptima probabilidad de detección a cada tipo de contribuyente en base a la distribución de personal fiscalizador. En cambio cuando la dificultad se observa después, para los supuestos más dificultosos de descubrir, la sanción sí es la máxima, contrariamente a los supuestos menos dificultosos en que la sanción debería ser menor a la máxima.

Trasladando a nuestro terreno, no pueden ser iguales las sanciones que se aplican a monotributistas que, por ejemplo, no manifiestan su condición frente al impuesto, se encuentran mal categorizados o no exhiben su pago mensual, o supuestos en que las inconsistencias tributarias surgen de cruzamientos de datos mediante sistemas informáticos, que frente a otros contribuyentes que utilizan facturas apócrifas, manipulan precios de transferencia o realizan aún maniobras evasivas desconocidas para las Administraciones Tributarias etc., ya que en el primero de los casos la dificultad para aprender al infractor se conoce *ex-ante*, en base a la cantidad de recursos humanos para fiscalizar y/o procesar la información y depende puramente de la cantidad de verificaciones a realizar, en tanto que en maniobras como las segundas, solo es posible observar la dificultad en descubrir la maniobra luego de desbaratada.

IV

Polinsky y Shavell⁷⁶ plantean que el bienestar general de la sociedad se encuentra signado por la suma de las utilidades individuales y en un marco de individuos neutrales al riesgo, dicho bienestar general está constituido por la sumatoria de las utilidades individuales, menos las infracciones cometidas y menos los gastos efectuados por la autoridad para detectar y sancionar esas infracciones. Por tanto el desafío de las administraciones es adoptar determinado sistema sancionatorio que, a determinado nivel y con cierto rango de probabilidad de detección (y por tanto cierto nivel de gasto), maximice la satisfacción social.

En el análisis de las multas, partiendo de la base de individuos neutrales al riesgo, y tomando como fija la probabilidad de detección (p), la sanción óptima (f) sería el daño causado (h) dividido la probabilidad de detección; esto es $h/p=f$, de modo que un individuo cometería un acto ilícito solo si pudiera superar con su ganancia el daño causado.

Ahora bien, y aquí radica el quid de la tesis de Polinsky y Shavell, si la probabilidad de detección es variable, y partiendo de una sanción óptima como la máxima posible (fm), entonces la sociedad podría mantener el nivel de disuasión subiendo la cuantía de las multas y reduciendo la probabilidad de detección, lo que además disminuye los costos administrativos. Si entonces f (sanción óptima) es menor que fm (sanción máxima), el aumento en la sanción hasta alcanzar el nivel fm permite disminuir la probabilidad de detección de p a $(f/fm)p$ de modo que la persuasión a cometer ilícitos es mantenida con menores gastos en medidas coactivas y el bienestar social aumenta. Ello lleva a otra idea, al aumentar el nivel de las multas y bajar el costo de la administración de los riesgos, la sociedad en general –no infractora- se beneficia al soportar menores gastos causados en definitiva por los infractores.

Por el contrario, continúan los autores, en un esquema de aversión al riesgo positivo en la población, las multas óptimas pueden ser menores al máximo⁷⁷, a raíz que una multa máxima puede caer en la desutilidad al generar un riesgo desmedido en individuos esquivos al peligro. Siguiendo esta línea de pensamiento, las multas deben ser preferibles a la

⁷⁶ Polinsky Mitchell A. y Shavell Steven, “Public Enforcement of Law”, Stanford Law School John M. Olin Program in Law and Economics Working Paper No. 322.

⁷⁷ Si bien la teoría es introducida por Polinsky y Shavell (1979) se puede profundizar también en Kaplow (1992) “The optimal probability and magnitude of fines for acts that definitely are undesirable”. *International Review of Law and Economics* 12, 3-11.

pena de prisión como modo disuasorio, no solo en cuanto a lo que recibe la sociedad como contrapartida por el daño causado, sino también por el costo que significa administrar una y otra pena. Ello sugiere, según dichos autores, que la prisión deba ser usada solo si el daño causado es suficientemente grande.

Asimismo, señalan Polinsky y Shavell con cita de Becker, debe agregarse al monto de la multa el costo administrativo de su imposición. De tal modo, siguiendo el esquema de la multa óptima en base a h/p , el daño dividido la probabilidad de detección, el costo público (k) debe adicionarse a la sanción, por lo que la multa óptima deviene $h/p + k$. La fundamentación para ello es clara, si un individuo evade impuestos, no solo la sociedad debe cargar con tal pérdida, sino que también debe hacerse cargo del costo del descubrimiento de dicha maniobra (costo de detección) más el costo de la aplicación de la sanción.

Refieren también, en alusión al intercambio entre probabilidad de detección y cuantía de sanción, al factor “justicia” en la aplicación de las sanciones. Se supone, obviamente, que la magnitud de la sanción debe reflejar la gravedad del daño lesivo; pero en un esquema de individuos neutrales al riesgo –tal como su modelo prevé– la solución pasa por aplicar la máxima pena posible en base a pocas probabilidades de detección. Pero en la realidad, una sanción tan alta será vista indefectiblemente injusta, lo que implica que las sanciones se mantengan a niveles racionales y “justos”, lo cual generará cambios en las actividades tendientes a la detección, debiendo aumentar considerablemente estas últimas.⁷⁸

⁷⁸La conclusión a la que llega Bayer, Ralph, “Moral Constraints and the evasion of income tax”, University of Adelaide, Octubre de 2004, es que el aumento en la probabilidad de las auditorías es más efectivo que la imposición de penas más severas, sin perjuicio de reconocer que la utilización de ellas depende fuertemente de los costos asociados ligados a estos instrumentos, no solo identificados como costos morales sino también como costos de ocultamiento que incluyen los gastos necesarios en que incurren los contribuyentes para crear las condiciones para evadir. De modo concordante con la literatura existente, halló que las probabilidades de auditorías y las multas, ambas son instrumentos apropiados contra la subdeclaración de impuestos, aunque, afirma con evidencia empírica que al ser la elasticidad de la probabilidad de auditoría mayor que la curva de los parámetros de las penalidades, ello significa que es más relevante en los resultados el aumento de las fiscalizaciones antes que la suba generalizada en las penas. Aunque, claramente dependerá de los costos asociados que acarreen cada una de estas herramientas. En tal sentido, manifiestamente se inclina por una mayor eficacia de las auditorías. Por otra parte, un concepto interesante aportado por este autor es el de “reactancia” (Reactance) mediante el cual las personas que pierden cierta libertad económica debido a factores exógenos, intentan inmediatamente recuperar tal libertad sin tomar en cuenta los riesgos potenciales o las consecuencias negativas de sus acciones, con cita a su vez de: Brehm, 1966 “A theory of psychological reactance” y Brehm y Brehm, “Psychological Reactance” 1981.

De igual modo, puede ocurrir y a menudo ello es fácilmente perceptible en nuestra sociedad argentina, que se considere injusto que ciertos infractores sean sancionados mientras otros no son detectados ni castigados, por lo que la probabilidad de detección tiende a ser más alta y las sanciones óptimas serán más bajas.

V

Engel y Hines,⁷⁹ reflatan una idea bosquejada por Becker, y hacen un planteo sustancioso en el marco de este modelo económico del comportamiento. A partir del conocimiento por parte de la Administración que un contribuyente es detectado evadiendo impuestos, éste es investigado por periodos anteriores no prescriptos. Para la concepción racional de un contribuyente, la probabilidad de que lo auditen a sí mismo es una función que se incrementa a medida que crece la evasión actual. Bajo esa premisa, en la decisión de un evasor racional, la evasión actual es una función decreciente de la evasión pasada, toda vez que si es atrapado ahora, deberá soportar las penalidades por el presente y el pasado⁸⁰.

Los autores formalizan esta noción: la evasión agregada es mayor en años en los cuales la evasión anterior ha sido menor que las deudas actuales, lo que determina cierta tendencia creciente-decreciente cual si fueran ondas en cuanto a los niveles de evasión individual, cálculo que fue realizado a partir del comportamiento de los contribuyentes norteamericanos durante el período 1947 a 1993. Esta idea de “ciclos” en la evasión que realiza un sujeto, puede no coincidir entre dos personas, contrapunto que determina que el comportamiento evasivo general de la comunidad pueda no ser cíclico en sí. Se trata de un modelo de comportamiento individual.

Siguiendo este orden de ideas, un contribuyente que evade mucho en un año, posee incentivos en tributar honestamente en años subsiguientes -o al menos disminuir

⁷⁹ Engel, E.M. y Hines, J.R., “Understanding Tax Evasion Dynamics”, NBER (National Bureau of Economic Research) Working Papers 6903, Enero 1999.

⁸⁰ El estudio se asienta en la noción que los contribuyentes asumen que si son atrapados evadiendo, serán investigados hacia períodos anteriores y no solo la investigación comprende el impuesto adeudado sino que obviamente las multas se calcularán también por períodos pasados.

el nivel de evasión- para evitar ser atrapado por las omisiones pasadas. Por eso se estima que los evasores alternan años de alta evasión con baja evasión. Los cálculos estimados de los autores indican que en ausencia de fiscalizaciones sobre años no prescritos la evasión fiscal aumentaría un 72% y que la evasión sería un 83% más alta a la actual si las penalidades no comprendieran períodos pasados, lo que denota la importante referencia que pesa sobre los evasores respecto a sus conductas pasadas.

Un punto destacable de este artículo es el relativo a las amnistías fiscales, en la cual según el esquema señalado, los contribuyentes que participan de la amnistía tienen fuertes incentivos para evadir en años futuros. Las amnistías generan ingresos inmediatos adicionales, pero en años subsecuentes la recaudación baja⁸¹. En cuanto al análisis de la disuasión coactiva, los investigadores consideran que la habilidad para detectar evasores por parte de los inspectores es una herramienta más potente que la mera existencia de penalidades más severas.

Entre sus conclusiones se encuentra que a mayores tasas impositivas y mayores ingresos, mayor estímulo a la evasión existe y por el contrario, mayores tasas de punibilidad desaniman la evasión.

Según las estimaciones efectuadas por los autores, doblando la tasa de las multas –que de ordinario es un 20-25% en Estados Unidos por la omisión de declarar ingresos- llevándola a un 50% a las multas, la evasión promedio se reduciría en un 8%, lo que denota un papel magro de las penas en la lucha contra la evasión fiscal. Una idea interesante es que aún en ausencia de penas, los contribuyentes es probable que declaren una buena parte de sus ingresos, debido a que una evasión desmesurada, previsiblemente daría lugar a una auditoría, lo que echaría a perder el fin de evadir.

VI

⁸¹El mismo tema es analizado por Torgler, Benno “Tax Morale: theory and empirical analysis of tax compliance”, 2003, PhD Thesis, University of Basel, Faculty of Business and Economics, aunque como veremos desde un modelo y enfoque contrapuesto, y señala que independientemente que se apruebe o no, cuando la gente tiene oportunidad de votar una ley de amnistía, el cumplimiento aumenta y ello se produce con mayor intensidad si existe una discusión previa a la votación.

Otra investigación relevante en la temática es la llevada a cabo por Tauchen, Witte y Beron⁸², en la cual estos doctrinarios encontraron que las auditorías afectan el cumplimiento de los contribuyentes, aunque los efectos más significativos se producen sobre los grupos con más altos ingresos y con menores ingresos, descubriendo asimismo que el sector de mejor cumplimiento sería la clase con ingresos medios. Además existe una correlación positiva entre estos grupos extremos y los índices de actividades subterráneas o en “negro”, es decir que a mayor nivel de ingresos aumentan también las actividades en negro y también ocurre así con las clases de ingresos marginales. Notaron además que las auditorías estimulan predominantemente el cumplimiento de los contribuyentes con los más altos ingresos y no tanto los sectores bajos o marginales.

Por tal motivo sugieren reforzar los controles sobre las clases adineradas a fin de potenciar los efectos específicos y generales de la disuasión.⁸³ Cabe recordar que en un *paper* anterior⁸⁴ dos de estos autores habían llegado a la conclusión que las clases altas son las que no obstante tener mayor probabilidad de ser auditadas, poseen menor cumplimiento tributario.

Más allá de eso, existe evidencia de que el común de los contribuyentes no distingue con suficiente nitidez entre una comunicación de la Administración tributaria u otro contacto del servicio tributario de una fiscalización o verificación sobre la situación sustancial de su responsabilidad tributaria.

Otro de los resultados que arroja el estudio es que las auditorías son más eficaces en lograr la rectificación de gastos computables utilizados para disminuir los ingresos declarados que las mismas fuentes de rentas.

Es llamativo que la gente con mejor nivel de cumplimiento voluntario y por ende mayor moral tributaria sea asimismo la que mayor percepción de riesgo siente, a menudo sobreestimando la posibilidad de ser atrapado (lo que se encuentra en concordancia

⁸²Tauchen, H.V., Witte A.D. y Beron K.J. (1989). “Tax Compliance: An Investigation Using Individual TCMP Data,” NBER Working Paper No. 3078, (National Bureau of Economic Research, Inc., Cambridge, MA).

⁸³Sin perjuicio de ello, las administraciones por lo general desean marcar cierta presencia en sectores bajos o informales de la economía, generalmente numerosos, que si bien no son quienes cuantitativamente aportan mayor cantidad de dinero a las arcas públicas es menester que aporten a la economía.

⁸⁴Tauchen H. y Witte A. (1986) “Economic Models of How Audit Policies Affect Voluntary Tax Compliance”, en Proceedings of the Seventy-Eighth Annual Conference of the National Tax Association-lax Institute of America. Columbus, Ohio: National Tax Association N° 39.

con lo concluido por Andreoni, Erard y Feinstein⁸⁵). Cabe interrogarse si las personas más honestas son así por su sobreestimación del riesgo o si es una decisión clásica de cálculo de utilidad esperado en caso que se lo descubra evadiendo.

Un aporte fundamental del trabajo citado, en concordancia con el desarrollado por Dubin, es que encontraron evidencia que el denominado “*ripple effect*”⁸⁶ ya descrito, es mucho mayor que los resultados que surgen en sí mismos de las fiscalizaciones. Para ello definen lo que consideran la prevención especial, la que está dada cuando el contribuyente auditado se torna más cumplidor y la prevención general, que ocurre cuando las auditorías promueven el mejor cumplimiento de los demás contribuyentes.

Es decir, que se recauda mucho más de otros contribuyentes ante la noticia de una auditoría a otro sujeto, aumentan sus declaraciones, que lo que las inspección en sí arroja. Los autores estimaron que la relación sorprendentemente es de 150 a 1. Por cada dólar que ingresa por una inspección, 150 ingresan de otros contribuyentes ante el temor a ser perseguidos, dato muy superior al arribado por Dubin quien calculó que la brecha asciende a 15 a 1.

Una de las aristas más relevantes de la investigación, si bien no es analizada exhaustivamente, es que el efecto contagio al que aludimos se comunica mayormente por experiencias propias o ajenas, comentarios de amigos, colegas o asociados, de asesores impositivos, etc., y que mayormente se trata de comunicación informal y no de comunicación oficial provenientes del gobierno.

También se analizaron variables sociodemográficas, tales como educación, sexo, raza, estado civil, etc. y su vinculación con la evasión tributaria, pero en dicho estudio no hallaron evidencia de que estos parámetros afectaran el cumplimiento con demasiada relevancia según las muestras tomadas⁸⁷.

⁸⁵ Andreoni, J.; Erard, B. y Feinstein, J. (1998): “Tax Compliance”, *Journal of Economic Literature*, n° 36,1, pp. 818-860.

⁸⁶ Como dijimos, el término mencionado utilizado por el IRS, refiere al efecto contagio que genera las fiscalizaciones en contribuyentes y/o conceptos que no son fiscalizados. Esto es el aumento en la declaración de impuestos a causa del temor a ser auditados.

⁸⁷ No obstante, en “A structural equation model for tax compliance and auditing”, Beron, Tauchen y Witte (1988), NBER working paper 2556, Abril 1988, los autores habían sugerido que aunque leve la relación, tendían a ser más cumplidores los contribuyentes menos educados, los más viejos, cuando se daba el caso que el jefe de familia es una mujer y el hecho de ser nativo nacido en Estados Unidos; y que tales cuestiones podían explicar la tradicionales incongruencias existentes en los modelos económicos de comportamiento. Aclaran, no obstante,

De la misma manera encontraron una vigorosa influencia positiva de las sanciones penales sobre las declaraciones de ingresos. En estos casos existen en EEUU una fuerte cobertura de los medios sobre los arrestos y las condenas que favorece la divulgación del mensaje. A similares conclusiones arriba Nagin⁸⁸ quien halló una consistente asociación entre las tasas de criminalidad y el riesgo de ser encarcelado, determinando un efecto negativo entre la tasa criminal y el riesgo de la cárcel, no obstante su postura contraria al encarcelamiento según otros textos. No obstante, y como muestra de lo ambivalentes que pueden ser este tipo de investigaciones, Roth, Sholz y Witte⁸⁹ hallaron poca relevancia entre la cuantía de la penalidad y el nivel de cumplimiento.

Como conclusión, los autores entienden que los cambios gubernamentales que se pueden exponer en mayores auditorías o aplicación de medidas punitivas son herramientas relevantes y que causan efectos recaudatorios concretos, aunque limitadas en comparación con cambios no gubernamentales, tales como la mutación de actitudes por parte de contribuyentes, que pueden jugar un rol mucho más importante⁹⁰. Es decir que amén de las políticas disuasivas con herramientas tales como penalidades, controles, etc., la moral tributaria es diseñada en forma prevalente por características sociodemográficas, experiencias personales financieras y opiniones políticas de los contribuyentes.

VII

en ese trabajo que la relación negativa entre nivel de educación y cumplimiento (a mayor educación, menor cumplimiento) no es decisiva, con cita a su vez de Dubin y Wilde (1988).

⁸⁸Nagin, Daniel S. 1998. "Criminal Deterrence Research at the Outset of the Twenty-First Century". En *Crime and Justice: A Review of Research*, vol. 23, Chicago: University of Chicago Press. El otro texto al que nos referimos es: Daniel S. Nagin, Francis T. Cullen, and Cheryl Lero Jonson "Imprisonment and Reoffending" Universidad de Chicago, 2009.

⁸⁹Roth, J.A., Sholz J.T. y Witte A.D. (1989) "Taxpayer Compliance", 2 vols. Philadelphia: University of Pennsylvania Press.

⁹⁰Slemrod, Joel, en su conocido artículo "Cheating Ourselves": The Economics of Tax Evasion", *Journal of Economics Perspectives*, Volumen 21, N°1, Pags. 25/48 sostiene que aspectos como la voluntad de deber o la honestidad pueden jugar un rol importante y explicar parte del incumplimiento, así como diferencias entre personas y que en países en que existe confiabilidad en el gobierno son los que poseen menores tasas de evasión. Pero la variable fundamental sigue siendo la amenaza de sanciones y control, ya que según datos obtenidos a través de encuestas, el 62% de los norteamericanos pagan sus impuestos por temor a una auditoría. Su planteo es que cada contribuyente puede pensar que está burlando al sistema, pero de hecho nadie gana en términos absolutos o relativos si lo comparamos con un mundo de evasión cero. Son solo transferencias de unas manos a otras, pero visto de la óptica de la sociedad nos estamos burlando a nosotros mismos.

El estudio de Plumley⁹¹ sobre los determinantes del cumplimiento en el impuesto a la renta personal, disecciona y examina una serie de parámetros, constituyéndose quizás en el estudio más completo sobre las variables determinantes del comportamiento tributario. Allí se pone bajo escrutinio una multiplicidad de temas, tales como la influencia en la conducta tributaria de las auditorías, los regímenes de información de terceros, la remisión de notas o cartas a los contribuyentes, las tasas impositivas, las sanciones aplicadas, las condenas penales, la carga administrativa y económica asociada al cumplimiento del pago, la oportunidad de evadir y ciertas variables demográficas y el rol de cada una de ellas como condicionantes del cumplimiento fiscal.⁹² El autor se resuelve a escudriñar si es correcta la intuición general de que las administraciones tributarias a través de sanciones y de los servicios de atención al contribuyente mejoran la recaudación. Es decir que indaga si en primer lugar de hecho existen estas mejoras y en su caso si se puede cuantificar la mejora.

Como es usual en todas las Administraciones Tributarias, y no es distinto en el IRS, existen una faz de control que contiene dos grandes tareas, la emisión de requerimientos de información al contribuyente y a terceros -obtención de información- y la parte netamente disuasiva, de las fiscalizaciones y eventual aplicación de sanciones. A su vez, dentro de lo que se considera disuasión o prevención general cabe distinguir lo que sería el “*ripple effect*” u onda expansiva o contagio que generan las actividad de control, del efecto en el propio investigado y sancionado en años subsecuentes a la penalización, esto último es si la sanción cumplió un fin de amedrentar al infractor para que no cometa nuevas sanciones.

Entre los resultados más relevantes que podemos reproducir aquí, tenemos que la carga administrativa en el llenado de las declaraciones juradas, la complejidad, cantidad de datos, etc. incide perjudicialmente en los niveles de cumplimiento. Asimismo detectó Plumley una fuerte correlación de las actividades de control y de los regímenes de

⁹¹Plumley, Alan H., “The Determinants of Individual Income Tax Compliance” Estimating the Impacts of Tax Policy, Enforcement, and IRS Responsiveness, IRS, Publication 1916 (Rev. 11-96), Washington DC 1996.

⁹²Los principales estudios de los que parte Plumley son los de: Erard (1992) “The Influence of Tax Audits on Reporting Behavior,” en “Why People Pay Taxes: Tax Compliance and Enforcement”, que se encuentra enfocado predominantemente hacia el cumplimiento en años subsiguientes por parte del mismo contribuyente auditado; Tauchen, H.V., Witte A.D. y Beron A.D.(1989). “Tax Compliance: An Investigation Using Individual TCMP Data,” si bien contrariamente a Plumley este trabajo encontró un impacto débil de las medidas de control en el cumplimiento voluntario; Dubin, Graetz y Witte (1990) “The Effect of Audit Rates on the Federal Individual Income Tax, 1977-1986,” en donde se rescató una fuerte significación de la tasa de auditorías y Beron, Tauchen y Witte (1992) “The Effect of Audits and Socioeconomic Variables on Compliance,” en “Why People Pay Taxes: Tax Compliance and Enforcement”, quienes similarmente al estudio anterior citado no hallaron importante vinculación entre la tasa de fiscalizaciones y el cumplimiento voluntario.

información de terceros en la cuantía y monto a pagar de declaraciones juradas presentadas y en el cumplimiento de los pagos, debido fundamentalmente a la percepción de que es difícil ocultar los ingresos, advirtiendo además que en general los contribuyente tiene poca información sobre los sistemas con que cuentan las administraciones, la eficacia con que los usan, etc. Esta incertidumbre juega indudablemente a favor de las autoridades fiscales.

De acuerdo con Plumley (lo que luego es confirmado por Bloomquist) los regímenes de información de terceros resultan más útiles por su mera presencia que por su efectividad identificando maniobras de evasión. Ello en el marco de las limitaciones en recursos humanos para trabajar ciertos casos. Es decir que se recauda mayores dineros por la sola existencia de los regímenes -siempre que los contribuyentes lo sepan o al menos lo presuman- que por la ayuda en concreto que pueda aportar a una fiscalización o investigación.

Asimismo existe una importante influencia del servicio de asistencia al contribuyente en la tasa de presentación de las declaraciones juradas.⁹³

Una de las conclusiones más trascendentes del estudio citado es la decisiva eficacia de las actividades de control, auditorías entre ellas, en el desempeño impositivo, expresado fundamentalmente por el efecto expansivo ("*ripple effect*") indirecto sobre terceros ajenos que tales procedimientos entrañan. Plumley mensuró en un 11,6 veces la relación entre cada dólar ingresado directo por la auditoría frente al resultado indirecto de la fiscalización. Esto es, por cada 1 dólar que ingresa por la fiscalización, 11,6 se integran por percepción de riesgo de los demás contribuyentes que se enteran que el fisco ha fiscalizado a algún conocido⁹⁴. Datos que se hallan mucho más cercanos a los de Dubin para similar investigación.

Un planteo sugerente y muy interesante en cuanto a este efecto multiplicador que generan las fiscalizaciones, es que lo principal en el "*ripple effect*" es el "hecho" de que comienza una fiscalización al contribuyente y que el conocimiento de tal "hecho" se comunica a amigos, colegas, vecinos, etc. En contraste, el mensaje que se

⁹³El autor citado agrega otros hallazgos, quizás de interés sólo para su país, tales como la relación negativa entre la soltería y la tasa de cumplimiento de las DDJJ, algunas cuestiones relativas a la edad de los contribuyentes y el cumplimiento tributario y tal vez más relevante la ecuación consistente en que a mayor ingreso, mayor tasa de evasión.

⁹⁴No obstante, el hallazgo es general. No indica sobre qué sectores fiscalizar para maximizar los beneficios directos e indirectos, aunque es una buena muestra de la eficacia de este tipo de herramienta.

comunica cuando finaliza la fiscalización es sobre la “calidad” de la misma y determina la conducta más específicamente sobre las consecuencias de una auditoría que sobre la probabilidad de que la misma ocurra.

Es decir, una fiscalización de buena calidad es aquella que detecta y descubre toda posible maniobra evasiva en cabeza de un contribuyente, en tanto que una de baja calidad es aquella que no lo hace y no alcanza a descubrir todas las maniobras evasivas del contribuyente. El análisis de Plumley solo abarca este primer efecto al inicio de la fiscalización, es decir analiza cómo se difunde el “hecho” del inicio de acciones de control, ya que ello genera mayor poder predictivo y no la difusión de los resultados que se percibe *a posteriori*, lo que se vincula más con la calidad de la auditoría y de nuestra parte calificamos como una línea investigativa de singular interés.

Entiende que cuanto mayor información posea la Administración tributaria, mayor índice de presentación de declaraciones juradas presentan las personas. Asimismo señala que los regímenes de información de terceros y el envío de cartas a los contribuyentes tiene un fuerte impacto disuasorio y son los más eficientes en la relación costo del instrumento-beneficio irrogado, por delante de las auditorías y relegando al tercer lugar al servicios de asistencia al contribuyente⁹⁵.

Ello lleva al investigador a resaltar la potencia del arma consistente en la auditoría y a sugerir un mayor peso de la misma en los procesos tributarios, claramente a causa del efecto indirecto disuasorio de las mismas⁹⁶. Tal es así que concluye que se debería investigar mucho más este efecto contagio y su repercusión en diferentes sectores económicos, según el nivel de ingresos de los incididos, etc. de modo de potenciar sobre ellos las auditorías. Las fiscalizaciones entonces deben dirigirse en base a quienes son los que reciben indirectamente el mensaje antes que los que directamente son controlados, teniendo en cuenta segmentaciones, a saber, actividad financiera, manufacturera, actividad primaria, altos ingresos, bajos ingresos, etc.

⁹⁵Por ejemplo, en el año 1991 cada carta enviada al contribuyente costaba 31 ctvs. de dólar, en tanto que cada procedimiento criminal costó más de cien mil dólares, siendo la relación entre la recaudación marginal y el costo del instrumento de U\$S 668 a 1 en el primer caso y U\$S16 a 1 en el caso de la sentencia penal. Es decir que por cada dólar gastado por el IRS se recaudaron 668 a partir del envío de notificaciones masivas y solo 16 mediante procedimientos penales.

⁹⁶Frente a ello es indispensable analizar las vías de comunicación formal-informal – oficial-extraoficial de la misma.

Por eso concluye que es más útil entender estas implicaciones que concentrarse en el ingreso directo producto de las fiscalizaciones.⁹⁷ Dicho de otro modo para Plumley es más fructífero inquirir sobre la comunicación hacia la sociedad de las tareas de control del organismo y el modo de difundir éstas, que la tarea de fiscalización y sanción en sí.

IX

Erard y Feinstein⁹⁸ introducen dos importantes modificaciones que deberían realizarse al modelo económico a fin que realmente las predicciones realizadas por los autores que lo sostienen encajen con las observaciones empíricas de la recaudación tributaria: por un lado el rol de los sentimientos morales, tales como la culpa y la vergüenza en el acto de evadir y por el otro la relación entre las percepciones de la probabilidad de auditorías y la verdadera posibilidad de que ello ocurra.

Según los autores el sentimiento más evidente en juego frente a una fiscalización es la vergüenza percibida por los contribuyentes al explicar los errores. Más adelante profundizaremos esto, pero en suma, la postura de Erard y Feinstein, básicamente agrega al modelo utilitario las motivaciones de los contribuyentes y sus percepciones sobre la probabilidad de una fiscalización.⁹⁹ Afirman que los contribuyentes sienten remordimiento cuando eluden impuestos y escapan al control del fisco y sienten vergüenza cuando evaden tributos y son detectados por la Administración.¹⁰⁰ La principal diatriba que realizan estos

⁹⁷ A similar conclusión relativa al efecto expansivo de las auditorías arriban Tauchen, Witte y Beron (1989) y señalan que los grupos con mayor incidencia en las economía subterránea –no declarada ante el fisco– son los segmentos más pobres y los más ricos.

⁹⁸ Erard, B. y Feinstein, J.S. (1994b), “The Role of Moral Sentiments and Audit Perceptions in Tax Compliance”, *Public Finance/Finances Publiques*, n° 49 (supplement), pp. 70-89.

⁹⁹ Los autores citados, se suman a quienes opinan que el público en general tiende a formarse conclusiones erróneas sobreestimando las probabilidades de ser auditado.

¹⁰⁰ El lector interesado podrá profundizar el tema mediante la lectura directa del *paper*, desconozco si está en castellano, pero en él los autores tratan la intensidad de los sentimientos y la amplitud de las sobreestimaciones. El tema es mucho más amplio de lo que pueda tratarse acá, pero hallazgos psicológicos parecen indicar que las personas tienden a sobreestimar la probabilidad de sucesos adversos o desagradables en cualquier contexto. (artículos colectados por Kahneman, Slovic y Tversky (1982) Kahnemann, Daniel, and Amos Tversky. 1979. “Prospect Theory: An Analysis of Decision under Risk.” *Econometrica*, March, 47(2): 263–91 y Alm, McClelland y Schulze (1992): “Why do people pay taxes?, *Journal of Public Economics*, n° 48, pp. 21-38.

autores contra la modelización utilitaria pura de la evasión, como sería el modelo de Allingham y Sandmo, es que los contribuyentes no se mueven solamente por consideraciones financieras, sino que también intervienen una variedad de sentimientos “morales” como los descritos. Concluyen en base a la evidencia detectada que el sentimiento de vergüenza al momento de tener que explicar determinado comportamiento irregular es mayor al grado de culpa frente a las auditorías y juega un papel relevante en torno a limitar las conductas violatorias del régimen tributario, a pesar de que resulte matemáticamente conveniente la evasión.

En otro trabajo¹⁰¹, los mismos investigadores con la idea de tender un puente entre los modelos de comportamiento económico o sociológico, parten de la idea de que existen muchísimos contribuyentes –de acuerdo a evidencia empírica- que reportan sus impuestos de modo honesto y genuino sin perjuicio de que existan incentivos para evadir. Por eso es necesario construir un modelo que contenga y contemple a dichos contribuyentes honestos, dado que en modelo Allingham y Sandmo estos contribuyentes correctos no tienen cabida; esa y no otra es la explicación de porqué fallan sus predicciones (recordamos que en el modelo A-S los contribuyentes son puramente racionales, no tienen sentimientos ni moral).

Una afirmación controversial contenida en el texto, es que los contribuyentes honestos no tienen influencia en la mayoría de los aspectos del diseño de las políticas de cumplimiento tributario; sin embargo, estos contribuyentes sí importan y deben ser incorporados en los modelos de comportamiento tributario. De esta manera los modelos de tinte económico deben contener a la honestidad como factor endógeno así como a las fuerzas morales, sociales y psicológicas que inducen a los contribuyentes a pagar, con o sin sanciones conminatorias. Además, entre los factores que afectan las decisiones de los contribuyentes existen las percepciones sobre la justicia del sistema tributario y sobre la distribución de la carga tributaria entre las distintas clases sociales, así como la percepción de si los otros están jugando igual que uno o no.

Otro ángulo que considero de mucha atención es el expuesto por Bloomquist¹⁰², quien realiza una exploración realmente minuciosa, a instancias del IRS, y en el cual de entrada se advierte su destino de servir como nexo entre los dos modelos de

¹⁰¹ “Honesty and Evasion in the Tax Compliance Game”, Rand Journal Economic, n° 25, pp. 1-19. Año 1994.

¹⁰² Bloomquist, Kim M., “Tax Evasion, Income Inequality and Opportunity Costs of Compliance”, Paper presentado para la 96° Conferencia Anual de la National Tax Association, November, 2003.

comportamiento principales. En él se repasa información desde los años 1927 hasta 1997 y análisis empíricos de entre 1947 al 2000 en EEUU y se concluye que la desigualdad en el ingreso es un factor favorecedor de la evasión fiscal por medio de dos aristas: por un lado reduciendo la probabilidad de detección a raíz que se reduce la visibilidad de las transacciones¹⁰³ entre aquellos sin una fuente de salario fijo y por otro incrementando el costo del cumplimiento oportuno tributario, básicamente a causa de la polarización económica^{104y}
105.

Su propuesta final es que las políticas de control dirigidas a reducir la evasión en el impuesto a la renta pierden efectividad en un entorno de creciente inequidad en el ingreso y que por ende reduciendo la desigualdad de ingresos disminuirá la oportunidad y los motivos para evadir.¹⁰⁶

c1) Críticas al modelo

La principal crítica que se ha hecho a este modelo es que de acuerdo a los niveles de disuasión actual, frecuencia de las fiscalizaciones y monto de las sanciones, el nivel de incumplimiento o evasión debería ser, paradójicamente, mucho mayor al que se registra.

¹⁰³ Existe consenso general en que a mayor visibilidad de las operaciones (papel fundamental de las informaciones de terceros) menor evasión fiscal.

¹⁰⁴ Roth, J.A.; Sholz J.T. y Witte A.D. (1989) en "Taxpayer Compliance", 2 vols. Philadelphia: University of Pennsylvania Press sugieren que la clase media es la que menos posibilidad de evasión tiene al resultar la mayoría de sus ingresos comprobables o detectables mediante sistemas de información. Cox (1984) hizo igual observación. De acuerdo a encuestas realizadas por Citrin, (1979), Alm, Bahl y Murray, (1990), Scholz y Lubell, (1998) y Lewis (1979), la gente adinerada es la que posee mayor antipatía hacia el pago de impuestos. Por su parte, Carroll (1989), Witte y Woodbury (1985) y Rice (1992) por citar algunos autores hallaron menores tasas de cumplimiento en ámbitos de pobreza y en empresas con rentabilidades inferiores a la media, lo que es lógico a partir que la necesidad actual de dinero prevalezca sobre posibles sanciones futuras. El mismo Carroll (1989) encontró que la falta de dinero es un factor de influencia en la comisión de delitos.

¹⁰⁵ Por su parte, Bloomquist, sustenta sus afirmaciones en los trabajos de Fajnzylber, Lederman y Loayza (2002) Fajnzylber, Pablo, Daniel Lederman, and Norman Loayza. "What causes violent crime?" *European Economic Review*, 46, No. 7 (2002): 1323-1357 y Ehrlich, I. "Participation in Illegitimate Activities: A Theoretical and Empirical Investigation," *Journal of Political Economy* 81 No. 3 (1973): 521-565) quienes encontraron precisamente relación positiva entre la desigualdad en los ingresos y las tasas de criminalidad, a las que le atribuyen la falta de oportunidades económicas.

¹⁰⁶ Si bien excede este marco, es lúcida y acertada la opinión de Bloomquist, los métodos coercitivos de reducir la evasión pueden hallar trabas políticas más fácilmente que las medidas tendientes a reducir la inequidad a pesar que ambas se dirigen al mismo fin.

En efecto, una de las principales flaquezas del modelo económico surgido de Allingham y Sandmo es que no puede explicar, ni en Estados Unidos ni en el resto de los países, los niveles de cumplimiento en relación a las multas aplicadas y la paulatina reducción en la cantidad de las fiscalizaciones. Tampoco se explica por qué existen declaraciones honestas ante un sistema altamente favorable a la evasión, teniendo en cuenta que existe literatura que sugiere que existen personas que nunca evadirían a pesar de que las probabilidades de detección sean cero¹⁰⁷, lo que obliga a pensar en tratamientos multidisciplinarios para abordar el tema, aún en escenarios de incentivos marginales a la evasión.¹⁰⁸

Nótese sino los cálculos realizados por Alm¹⁰⁹ que arrojan que de acuerdo a la probabilidad de detección de infracciones en Estados Unidos y a la tasa punitiva de ese país, el porcentaje de evasión debería ser del orden del 90%, guarismo totalmente alejado de los cálculos más pesimistas del IRS e inexistente en ningún país del mundo y aún en el caso de que el contribuyente presentara una aversión al riesgo desmesuradamente alta. Incluso se apunta evidencia de que en ese país al menos un 20% de los contribuyentes declararía completamente sus ingresos incluso en el hipotético supuesto que la probabilidad de detección sea cero, lo cual habla a las claras de que el paradigma utilitario-sancionatorio falla en sus predicciones.

Similares conclusiones son expuestas por Graetz y otros¹¹⁰ y Elffers¹¹¹ quienes dejan en claro que el cumplimiento impositivo no puede explicarse puramente a través de los parámetros de política fiscal.

Y, si bien es cierto entonces que las personas reaccionan ante el estímulo punitivo externo, sanciones y penas, existen pruebas que éstas solas son insuficientes para delinear el comportamiento voluntario deseado.

¹⁰⁷ Alm, J.; McClelland, G.H. Y Schulze, W.D. (1992): "Why do people pay taxes?", *Journal of Public Economics*, n° 48, pp. 21-38 , Baldry Baldry, J.C. (1987): "Income Tax Evasion and the Tax Schedule: Some Experimental Results", *Public Finance*, n° 42(3), pp. 357-383 y Webbey et al (1991) Webley, P. (1987): "Audit probabilities and tax evasion in a business simulation", *Economics Letters*, n° 25.

¹⁰⁸ Sour, Laura (2002) , "An economic model of tax compliance with individual morality and Group conformity", *Nueva Época*, Vol. XIII, num. 1, primer semestre de 2004.

¹⁰⁹ Alm, J.; McClelland, G.H. y Schulze, W.D. (1992): "Why do people pay taxes?", *Journal of Public Economics*, n° 48, pp. 21-38.

¹¹⁰ Graetz, M.J.; Reinganum, J.F. y Wilde, L.L. (1986): "The Tax Compliance Game: Toward an Interactive Theory of Tax Enforcement", *Journal Law Economic Organization*, n° 2(1), pp. 1-32.

¹¹¹ Op. cit.

Vale decir que el modelo económico puro de Allingham y Sandmo con sus complementarios, no puede explicar el alto nivel de cumplimiento tributario, por ejemplo en Estados Unidos en el que la pena máxima que puede aplicarse es del 75% del monto evadido y por lo general se aplica una del 20-25% y se audita solamente –como mucho- el 2% de las declaraciones juradas. De ello se desprende que si las predicciones del modelo fueran ciertas, nadie pagaría impuestos, por lo que los especialistas estiman que hay una “sobrepredicción” de incumplimiento.

Llega a afirmar Doran que si la probabilidad de detección fuera del 25% - algo que de por sí escapa a cualquier administración tributaria del mundo, siendo 10 veces mayor a la de Estados Unidos- la pena debería ser del 300% para mantener los costos de cumplir y evadir igualados. Semejante aumento de la pena se tornaría desproporcionado y confiscatorio para el caso del contribuyente individual, demasiado agresivo y difícilmente pueda ser aceptado en una sociedad desarrollada. Por su parte, un aumento en la probabilidad de detección, aún en algunos puntos porcentuales es tremendamente costoso para la Administración.

Si bien es cierto que los contribuyentes en su generalidad pueden llegar a sobreestimar la posibilidad de que los fiscalicen, no deja de ser ilustrativo, en palabras de Doran, que para pagar impuestos con tasas de auditoría del 2%, dato que además es publicado por el IRS, es decir factible de ser conocido por el universo de contribuyentes, debería haber una paranoia general de la población que induzca a las personas a pagar sus impuestos y el modelo económico posea carácter predictivo. No obstante, no deja de ser cierto que los defensores del modelo anotan varias acotaciones tales como las relativas a la consideración del daño en la reputación o los costos no pecuniarios o penas físicas, aversión al riesgo positivo, etc., que coadyuva y debe agregarse a las sanciones formales.

La pena esperada, que en este modelo que debe ser severa para imponer mayores costos a incumplidores, juega un rol fundamental en la disuasión de conductas y no debe abandonarse un esquema sancionatorio, sin perjuicio que en vista de lo esperado las sanciones morales y sociales también resultan de importancia, amén que cabe reconocer que la cuestión moral o idiosincrasia de una sociedad es muy lenta y dificultosa de cambiar y a menudo se encuentra más allá de las posibilidades de la administración tributaria.

El enfoque de contribuyente que se hace en este modelo económico es muy limitado, ya que no toma en cuenta la diversidad de motivaciones que pueden tener aquellos. Además surgen algunas debilidades, tales como el interrogante, seguramente negativo de si el contribuyente puede determinar el costo esperado por el incumplimiento y conocer las normas, la pena y la probabilidad de detección aplicable a su caso y poder procesar todas las variables para hacer un cálculo racional sobre la conveniencia de evadir. En todo caso estas alternativas sólo podrían ser calculadas por alguna organización en forma de empresa pero difícilmente puede proyectarse a todos los contribuyentes.

Es que el análisis del contribuyente no suele ser tan racional en cuanto a sus probabilidades de ser detectados e inclusive son muy pocos los contribuyentes con tal grado de racionalidad frente a una infracción. Más aún, existen fuertes indicios que los contribuyentes a menudo sobrevaloran las posibilidades de la administración de acuerdo a su mayor o menor aversión al riesgo y se encuentran persuadidos que la información que cuenta el Organismo podrá ser utilizada efectivamente para verificarlo. De hecho, la existencia de informaciones de terceros tiene uno de sus fundamentos en la idea de que el contribuyente sabe que un tercero le puede suministrar información útil al Fisco para desbaratar una maniobra evasiva, aunque el organismo en la práctica no la use siquiera o no la analice.

Este dispositivo clave refuerza la actuación de la administración, toda vez que eleva la recaudación y los índices de cumplimiento sin costos para el Estado, a la par que la mejora se produce por el aumento a la percepción de riesgo de los potenciales evasores.

Otra crítica frecuentemente leída que se le puede hacer al modelo económico puro es que cuando se incluyen sanciones difícilmente mensurables en términos de “costo”, tal como las penas de prisión, clausura, interdicción a abandonar el país, entre otras, las mismas pueden tener un valor distinto para cada sujeto y por ende no es sencillo de incluirlas en la tradicional ecuación presentada por los defensores de este modelo. A pesar de ello los mismos autores son conscientes de la escasa atención brindada a factores extra pecuniarios en la decisión de los contribuyentes de evadir o no, tal como el caso de la reputación afectada.

Garoupa¹¹² señala que la intercambiabilidad entre tasación de la multa y probabilidad de detección –elemento clave en el modelo de Becker- solo funciona en un ámbito de plena disuasión –como óptimo social- y cuando el nivel de riqueza de los agentes no es demasiado bajo, pues en ese caso en vez de sustituibles, la severidad y probabilidad de sanción deben crecer complementariamente y de modo paulatino a medida que crece la riqueza del sujeto. Es decir que a mayor riqueza, debe haber sanciones más severas y mayor probabilidad de detección. La lógica de su planteo parte de la base que en términos abstractos si la riqueza del sujeto es cero, entonces también la multa debe ser cero y la probabilidad de detección también debe ser cero para no caer en gastos inútiles. Por otra parte, en el modelo clásico, solo la cuantía de la multa crece al aumentar la riqueza del contribuyente y no así la probabilidad de detección que permanece estable. Más allá de eso una implicancia de su modelo es que el valor disuasorio de las sanciones pecuniarias es mayor en infractores ricos que pobres.

Amén de lo relatado, cabe señalar como fragilidad del modelo que la probabilidad de resultar descubierto no es una variable exclusivamente endógena que pueda depender de la Administración, pues existen tres niveles de análisis que deben seguirse consecutivamente para arribar a un resultado punitivo: en primer lugar que los inspectores puedan detectar al contribuyente a fiscalizar; luego que descubran todo el monto evadido; y por último y en el mejor de los casos que un juez o tribunal jurisdiccional le otorgue la razón al fisco y que a la postre éste pueda cobrar el impuesto adeudado y la multa, de lo que se deduce que el contribuyente posee varios escapes previos a soportar la sanción.

A su turno tenemos al componente de las sanciones, elemento central en este modelo, ya que como vimos la carga punitiva debe compensar y desincentivar la comisión de infracciones, al reducir los beneficios de los evasores y hacerlo más costoso que a la carga impositiva que abonan los cumplidores. Esto se correlaciona directamente con el elemento anterior, la probabilidad de ser detectado. Ahora bien, desde una perspectiva de equidad, sería inconstitucional – por infringir principios de racionalidad, proporcionalidad, confiscatoriedad- la compensación lisa y llana entre sanciones y la probabilidad de resultar descubierto, ya que es a todas luces más justo aumentar las auditorías y sancionar más sujetos

¹¹²Garoupa, Nuno, “Optimal Magnitude and Probability of Fines”, Universitat Pompeu Fabra, Año 2000, Departament d’Economia i Empresa, Universitat Pompeu Fabra, Ramon Trias Fargas, Barcelona.

con menores multas a auditar menos y sancionar más severamente a menos personas. Por ello resulta dudoso desde el prisma de la justicia, en un estado republicano, este elemento central del modelo que consiste en que quantum punitivo y amplitud en el control sean parámetros libremente intercambiables y compensables.¹¹³

Franzoni¹¹⁴, en opinión que compartimos, señala que no importa tanto la tasa de auditorías sino más bien la perspectiva de descubrir y sancionar eficazmente las maniobras cometida a los evasores y aquí juegan varios factores, tales como: Si la evasión es detectable y se pueden hallar pruebas, la especialización y astucia de los inspectores, las herramientas con que cuente la administración tributaria, la posibilidad de inducir a los contribuyentes a colaborar con la administración, los acuerdos entre el fisco y los contribuyentes antes de la instancia judicial y la claridad y simpleza de la ley.

Por otra parte, cuando el nivel de probabilidad de detección de las infracciones es muy bajo, un aumento de las penas resulta también estéril dada esa baja expectativa sancionatoria.

¹¹³Allingham y Sandmo op. cit. refieren que la tasa de penalidad es directamente controlable por la autoridad y la probabilidad de descubrir la evasión es indirectamente controlable de acuerdo a la cantidad y eficiencia de los recursos humanos disponibles asignados para ello. Esta reflexión no encuadra del todo en nuestro sistema desde que la severidad de las multas viene determinada mayormente por el legislador, tal como porcentajes en caso de multas por incumplimientos materiales o multas fijas en algunos supuestos si bien justo es reconocer que generalmente es la Administración y la Justicia quienes determinan la sanción aplicable entre máximos y mínimos relativamente amplios. Más allá de eso no vemos desacertado que las armas que poseen las Administraciones para combatir la evasión fiscal son las mismas tasas impositivas (alícuotas) la tasa de penalidad y la inversión en investigación y fiscalización.

¹¹⁴Franzoni, Luigi A., “Tax Evasion and Tax Compliance” (September 1, 1998), aparición en la “Encyclopaedia of Law and Economics”, B. Bouckaert y G de Geest, editores.

d) El modelo ciudadano, sociológico (“Norms model”)

Las precitadas debilidades de los modelos basados en las teorías económicas o utilitaristas, movieron a buena parte de la doctrina, a encauzar los estudios hacia los aspectos actitudinales del comportamiento tributario, predominantemente partiendo desde el campo de la sociología o la psicología y en ese trayecto comenzaron los especialistas a interrogarse por qué pagan impuestos los ciudadanos, habida cuenta que existe fuerte evidencia que no parece ser exclusivamente por el temor a la aplicación de sanciones. De hecho, ciertas investigaciones que ya serán citadas, con origen en Estados Unidos refieren a que casi todos los contribuyentes norteamericanos pagan en casi todo momento, todos sus impuestos, de lo que se deriva que debe existir algún tipo de adherencia a un sistema de normas sociales o valores personales que constriña al cumplimiento a los integrantes del sistema, lo que puede ser proyectados a su vez a otras comarcas menos favorecidas como modo de explicar disímiles conductas tributarias.

Debe existir entonces un “estándar” de conducta que se impone de modo exógeno por otros contribuyentes-ciudadanos, por el mismo Estado o Gobierno, o de modo endógeno por los mismos contribuyentes en base a su escala moral sin que se apele como factor explicativo a las sanciones formales sino a sanciones informales ante la falta de cooperación recíproca hacia otros integrantes del grupo.

Un contribuyente que valora la integridad, la honestidad y rectitud, así como los beneficios de las relaciones ciudadanas, puede sentir culpa, vergüenza u otras emociones si no paga sus impuestos, dependiendo lógicamente de su opinión sobre si considera que las normas tributarias son legítimas y si ve al gobierno, a la administración o al sistema de justicia como eficientes, justos, respetuosos, etc. Si aprecia que los bienes y servicios provistos por el Estado son equivalentes a lo que paga de impuestos, probablemente su constricción a pagar impuestos sea mayor que si estima que paga demasiado por lo que recibe.

La metodología protagónica en este tipo de modelo consiste en evaluaciones sobre las actitudes de los contribuyentes, mayormente a partir de encuestas, muestreos, simulaciones y experimentaciones.

Así, estos estudios de raíz sociológica y psicológica que salen al cruce de la modelización tradicional que analiza el sistema impositivo, impuestos, tipos impositivos, probabilidad de detección, sanciones, etc. y encaran la cuestión desde el ámbito de las actitudes hacia los impuestos por parte de los administrados con particular énfasis en dos aspectos:

a) Las conductas individuales en relación a normas de tipo personal y las conductas en referencia a normas de tipo social: En tal caso los estudios pioneros en la temática, fueron los de Schmolders¹¹⁵, Vogel¹¹⁶, Spicer y Lundstedt¹¹⁷, Song y Yarbrough¹¹⁸, e inquirieron sobre: ¿En qué medida las actitudes de los contribuyentes explican el fenómeno del cumplimiento o incumplimiento fiscal?, y se constituyen como los primeros enfoques hacia la consideración de la moral o las normas sociales como variables determinantes y ligando los comportamientos a aspectos tales como la equidad, justicia del sistema, la eficacia y la confianza y aceptación del sistema político y fiscal.

En ese proyecto se han encarado a su vez los estudios en lo atinente a las normas personales, tales como los de Groenland y Van Veldhoven¹¹⁹, en los cuales se analizan factores tales como la personalidad, la ideología, los valores religiosos, la orientación moral, etc.; los de Porcano¹²⁰, en el cual se considera la honestidad general del sujeto y los de Reckers y otros¹²¹ en dirección a las convicciones éticas del sujeto.

b) Por otra parte se han encarado estudios sobre grupos de referencia, es decir la manera en que los sujetos interactúan y retroalimentan sus actitudes -círculos viciosos o virtuosos- a causa de las conductas de los demás integrantes del colectivo. En tal

¹¹⁵Schmolders, G. (1970): "Survey research in public finance: A behavioral approach to fiscal theory". *Public Finance*, n° 25, pp. 300-306.

¹¹⁶Vogel, J. (1974): "Taxation and public opinion in Sweden: An interpretation of recent survey data". *National Tax Journal*, n° 27, pp. 499-513.

¹¹⁷Spicer, M.W. y Lundstedt, S. B. (1976): "Understanding tax evasion" *Public Finance* n° 31, pp. 295-305.

¹¹⁸Song, Y.D. y Yarbrough, T.E. (1978): "Tax Ethics and Taxpayer Attitudes: A Survey", *Public Administration Review*, n° 38(5), pp. 442- 452.

¹¹⁹Groenland, E.A.G. y Van Veldhoven, G.M. (1983): "Tax evasion behavior: A psychological framework". *Journal of Economic Psychology* n° 54, pp. 129-144.

¹²⁰Porcano, T. M. (1988). "Correlates of tax evasion". *Journal of Economic Psychology*, n° 9, pp. 47-67.

¹²¹Reckers, P.M.J. Sanders, D.L. y Roark, S.J. (1994): "The influence of ethical attitudes on taxpayer compliance". *National Tax Journal*, n° 47, pp. 825-836.

sentido los trabajos de Wallschutzky¹²², Kaplan y Reckers¹²³, De Juan¹²⁴ y Webley¹²⁵ se orientan a escrutar si los contribuyentes que piensan que la evasión es común en sus grupos sociales son más propensos a evadir, hallando relaciones positivas entre esta variable y el incumplimiento fiscal. Es decir que la evasión genera un entorno adverso que hace proliferar más evasión.

Otra corriente, más reciente aún, ha tendido a enlazar las variables antagónicas de cumplimiento impositivo y evasión fiscal con la cultura fiscal o moral tributaria de determinada sociedad, haciendo jugar como factor explicativo las disparidades culturales entre países con buenos niveles de cumplimiento (mayormente países desarrollados) y países con deficientes niveles de pago voluntario de impuestos, lo que será más adelante desarrollada.

En suma, los resultados de los estudios experimentales muestran un mayor cumplimiento que el predicho en la teoría y han ejercido una importante influencia al incorporar factores de análisis del tipo de política fiscal, factores sociales e institucionales, consideraciones sobre equidad horizontal entre contribuyentes o relaciones entre el cumplimiento voluntario y el suministro de bienes y servicios públicos por parte del Estado, que parece tener influencia cuando los contribuyentes suponen que aportan más que lo que reciben y cuando creen que algunos integrantes de la sociedad aportan menos que otros, lo cual se vincula íntimamente con la justicia percibida del sistema tributario (Guth y Mackscheidt¹²⁶, Becker, Buchner y Sleeking¹²⁷).

Otro campo en el cual se ha trabajado desde la experimentación, es respecto a la eficiencia percibida por los contribuyentes de la Administración (Alm, Jackson,

¹²²Wallschutzky, I.G. (1984): "Possible causes of tax evasion". *Journal of Economics Psychology*, n° 5, pp. 371-384 y del mismo autor (1985): "Taxpayer Attitudes to Tax Avoidance and Evasion", *Australian Tax Research Foundation Research*, n° 1.

¹²³Kaplan, S. E. y Reckers, P.M.J. (1985): "A Study of Tax Evasion Judgments", *National Tax Journal* 38, n° 1, pp. 97-102.

¹²⁴De Juan, A. J. (1992): "Cómo perciben los declarantes de IRPF distintas dimensiones fiscales". *Cuadernos de Actualidad*, 3 (10), pp. 294-305 y del mismo autor (1995): "Manifestaciones del comportamiento fraudulento en España. Análisis de causas y estrategias preventivo-correctoras". *Información Comercial Española. Revista de Economía*, n° 741, pp. 55- 65.

¹²⁵Webley, P. (1987): "Audit probabilities and tax evasion in a business simulation", *Economics Letters*, n° 25. y del mismo autor (2004): "Tax compliance by businesses", en H. Sjögren y G. Skogh (eds.), *New Perspectives on Economic Crime*. Cheltenham: Edward Elgar, pp. 95-126.

¹²⁶Güth, W. y Mackscheidt, K. (1985): "Die Erforschung der Steurmoral", mimeo, Universität zu Köln.

¹²⁷Becker, W.; Büchner, H.J. y Sleeking, S. (1987): "The impact of public transfer expenditures on tax evasion: An experimental Approach", *Journal of Public Economics*, n° 34, pp. 243-263.

McKee¹²⁸, Pommerehne, Hart y Frey¹²⁹ y sobre las diferencias culturales entre países en base a estudios comparativos (Torgler¹³⁰). Además se ha experimentado sobre el papel de la incertidumbre fiscal, comparando situaciones en que los parámetros claves eran conocidos respecto de otros en que eran ignorados.

Una de las conclusiones más importantes común en todos estos estudios citados, es que el enfoque utilitarista de la evasión fiscal en base al examen puro de cuestiones normativas impositivas (sanciones, auditorías, alícuotas, impuestos) es insuficiente a la hora de buscar las causas y efectuar predicciones al problema del fraude fiscal, el cual parece hallar una explicación importante en una pluralidad de actitudes y percepciones de los contribuyentes y en la influencia de las normas sociales en la conducta individual.

Por otra parte se ha investigado sobre la apreciación de los otros integrantes del grupo. Si se percibe que los otros son evasores probablemente se hará lo mismo y de igual modo así actuará si se detecta que los demás integrantes son cumplidores.

Este modelo normativo se posiciona como un complemento al económico aunque con un rol completamente diferente de las penas. El papel de la coacción en el mismo juega como suplemento netamente secundario a las normas sociales o como mecanismo de refuerzo del cumplimiento voluntario, aunque siguen siendo necesarias las penas por dos motivos: a) Ciertos contribuyentes no siguen las normas sociales y son rebeldes a su observancia y b) Hay que asegurarle a los cumplidores que los que incumplen son sancionados, ya que de otro modo se puede socavar la confianza en las mismas normas sociales. Ahora bien, de acuerdo a este modelo en modo alguno la amenaza o efectiva aplicación de las penas a la generalidad de las conductas juega un papel relevante en el cumplimiento voluntario.

La reforma a los sistemas sancionatorios, debe por eso considerar a las conductas, dado que solamente a los infractores recalcitrantes se los debe castigar. Respecto a

¹²⁸ Alm. J.; Jackson, B.R. y McKee, M. (1992a): "Deterrence and beyond: toward a Kinder, gentler IRS", en Slemrod, J. (ed.), "Why People Pay Taxes", University of Michigan Press, Ann Arbor, MI, pp. 311-329 y de los mismos autores (1992b): "Estimating the determinants of taxpayer compliance with experimental data, National Tax Journal, n° 45, pp. 1018-1026 y "Institutional Uncertainty and Taxpayer Compliance", American Economic Review, n° 82(4), pp. 1018-1026.

¹²⁹ Pommerehne, W.W.; Hart, A. y Frey, B.S. (1994): "Tax morale, tax evasion, and the choice of tax policy instruments in different political systems", Public Finance US, n° 49 (Suplement), pp. 52-69.

¹³⁰ Torgler, B. (2002): "Speaking to Theorists and Searching for Facts: Tax Morale and Tax Compliance in Experiments", Journal of Economic Surveys, n° 16(5), pp. 657-683.

los cumplidores, el gobierno debe intentar cultivar la confianza y publicitar el hecho de que muchos de los contribuyentes cumple con sus obligaciones y no publicar las persecuciones criminales, opinión de Doran, que no obstante es controvertida por otros autores. Inclusive las penalidades pueden disminuirse en favor de otras acciones gubernamentales que cimienten los deberes individuales en vez de hacerlo mediante imposiciones sancionatorias.

Este perfil de comportamiento enfatiza diferentes aristas sentimentales sobre las motivaciones del incumplimiento y por ende el cambio debe buscarse en la promoción de las normas sociales que las hacen germinar. En tal sentido se centra en conceptos como la moral tributaria, entendida como la vocación intrínseca de pago que pueda tener un contribuyente, la cual se nutre de un fuerte sentido de pertenencia, compromiso con los valores sociales y políticos del grupo.¹³¹

Especialistas definen a las normas sociales como aquellas reglas no legales u obligaciones por medio de las cuales ciertos individuos se sienten compelidos a cumplir a pesar que no existen sanciones legales formalmente hablando, y que las sanciones están a cargo de los otros integrantes del grupo en forma de desaprobación, baja estimación, ostracismo, etc., inclusive a menudo el actor se siente culpable de haberlas cometido (en casos de fuerte internalización de la norma) aún a pesar que el resto de la comunidad desconozca la conducta. Los sujetos cumplen estas normas a cambio de satisfacción interna o aprobación del colectivo que integran.

El hecho de que existan numerosos contribuyentes que sientan que “deben” cumplir con el pago de impuestos porque eso “está bien”, posee raíces que pueden consistir en el apoyo al gobierno o al sistema de gobierno, el acuerdo en el modo en que el Estado administra y gasta los fondos públicos, sentimientos de responsabilidad moral, impresiones positivas hacia la Administración tributaria, hacia la justicia con que el gobierno trata a los contribuyentes, etc.¹³² Adicionalmente se ha hallado evidencia de que las normas sociales afectan el cumplimiento desde que los individuos tienen tendencia a la reciprocidad y la cooperación, sin perjuicio de que Lederman reafirme la importancia de las medidas coactivas

¹³¹ Se observa que tanto en España como en Argentina, la presión tributaria se ha duplicado en los últimos años sin grandes manifestaciones en contra. Hacemos la salvedad respecto al conflicto surgido con sectores agropecuarios por la creación de las retenciones móviles de tributos aduaneros en Argentina y a sabiendas de la notable diferencia en la moral tributaria entre estos dos países.

¹³² Lederman, Leandra, óp. cit.

para ciertos supuestos y sostenga que no solo no socavan la moral tributaria sino que la refuerzan al consolidar su obligatoriedad.

Pero ante la heterogeneidad de los contribuyentes, algunos pueden responder mejor ante el rigor sancionatorio antes que a las normas de cooperación social. Para ello es menester distinguir segmentos de contribuyentes y utilizar para algunos las penalidades y para otros variables sociológicas tales como la “validación social”, ya que a menudo las personas deciden cómo comportarse a partir de la observación de cómo lo hacen los otros.¹³³

Vemos entonces como del análisis de variables de política fiscal -penas y fiscalizaciones- en el modelo utilitarista, vira el centro de interés hacia las características de los contribuyentes, las percepciones de ellos sobre el sistema tributario, la moral, actitudes, etc. Es decir que la idea central que ronda este tipo de modelos, parafraseando a Cullis y Lewis¹³⁴ es que la evasión fiscal no es solo función de la política fiscal y represiva de una administración, sino también de la disposición o predisposición para evadir o cumplir.

A su vez, dentro de esta rama de modelos están que enfatizan en el estudio de normas y valores de tipo personal o hasta incluso variables sociodemográficas (sexo, religión, edad, nivel de ingresos), otros que observan normas de tipo social que influyen la conducta o focalizados hacia los grupos de referencia que afectan la actuación de los integrantes de acuerdo a “patrones de conformidad”, los que vinculan la predisposición de los sujetos con el factor oportunidad, íntimamente relacionado con la fuente de obtención de la renta o actividad económica que desarrollan. Otros discurren por la relación entre la cultura de un pueblo y el cumplimiento tributario, como el caso de los trabajos de Torgler y también se mencionará a su turno la teoría prospectiva.

A continuación repasamos algunos autores representativos de este modelo normativo - sociológico.

¹³³ Señala Lederman en su artículo que tanto en el estado norteamericano de Minnesota como en Australia se ha investigado y concluido que el cumplimiento puede ser influenciado positivamente si se publicita que el cumplimiento tributario es más alto de lo que en realidad es.

¹³⁴ Cullis, J.G. y Lewis, A. (1997): “Why People Pay Taxes: From a Conventional Economic Model to a Model of Social Convention”, *Journal of Economic Psychology*, n° 18, pp. 305-321.

I

Autores como Kahan¹³⁵ argumentan que las normas sociales y culturales juegan un papel en el cumplimiento tributario mucho más importante que los sistemas de castigo o punibilidad¹³⁶. Los elementos en que se puede desintegrar la “moral tributaria” son variados y aún permanecen bajo estudio, pero se pueden citar además de la ética y los valores personales, a la justificación, igualdad y equidad de los tributos reclamados y en soportar la carga pública, la austeridad y transparencia en el gasto público, la imagen y legitimidad del gobierno.

La idea parece acertada en su concepción, si las actitudes individuales hacia el cumplimiento tributario se comportan como una función de las normas sociales y culturales, entonces fortaleciendo estas últimas normas se provee de un instrumento político complementario a las tradiciones medidas coactivas.¹³⁷ No obstante, los efectos de estas normas sociales y culturales aún no son bien comprendidos y es motivo de frecuentes estudios, mayoritariamente extranjeros.

Uno de los índices de mayor incidencia en el cumplimiento voluntario es el modo y la transparencia con que las autoridades realizan los gastos públicos, ya que resulta arduo colectar impuestos cuando el que tiene que oblarlos no percibe una contraprestación muy clara en su beneficio, aún a pesar de las críticas de Bordignon que serán luego glosadas (ver pag. 97). Por tal motivo es que se ha reportado que influye la técnica de vincular la recaudación de determinado impuesto con ciertos gastos a fin de transparentar el carácter remunerativo de los impuestos hacia ciertos bienes o servicios públicos.

Asimismo se ha demostrado que es mayor el cumplimiento voluntario cuando el nivel de gasto se halla en la autoridad mas cercana al contribuyente, esto es cuando las erogaciones y la recaudación se dan a nivel municipal o comunal en lugar de hacerlo a

¹³⁵Kahan, Dan “The Logic of Reciprocity: Trust, Collective Action, and Law”, Yale Law School Year 2002, John M. Olin Center for Studies in Law, Economics, and Public Policy Working Paper Series.

¹³⁶Para Polinsky y Shavell, “Public Enforcement of Law” May 2006, Stanford Law School John M. Olin Program in Law and Economics Working Paper No. 322, directamente son “sustitutos” con cita a su vez de McAdams and Rasmusen, 2007; Posner, 1997; y Shavell, 2002.

¹³⁷Cummings, Martinez-Vazquez, McKee, Torgler (op. cit.), quienes hicieron estudios de campo evaluando la moral tributaria en Botswana y Sudáfrica, previeron que sería mayor la moral tributaria en el primero de los países y así lo confirmaron los datos experimentales y encuestas obtenidas.

nivel nacional, pues son más visibles para el aportante los beneficios producidos con su erogación y recíprocamente los perjuicios ante su falta de colaboración.

En cualquiera de los casos, el modo de conducirse de los propios órganos estatales es un indicador muy relevante que condiciona la conducta de los ciudadanos. Según Elffers¹³⁸ junto con la presión tributaria, la insatisfacción con el sistema tributario es uno de los principales determinantes de la evasión fiscal, la cual se puede generar por la percepción de un trato injusto, la complejidad o pesada carga administrativa del sistema, la percepción de que el valor de los bienes y servicios públicos recibidos es menor al que sus pagos valen.

Otra variable de importancia es el comportamiento de los demás integrantes del colectivo. El contagio, en el cumplimiento o en la infracción es común y ha sido analizado y documentado por causa preponderantemente de un efecto imitación, en aras a demostrar pertenencia al grupo¹³⁹ por lo que ante la emulación –valiosa o nociva- que poseen las conductas tributarias, la lucha contra la evasión fiscal puede afrontarse exitosamente o tornarse muy dificultosa.

Cabe señalar como mención crítica a este modelo que los ciudadanos frecuentemente –sin distinción entre países desarrollados o en vías de desarrollo- tienden a expresar que los impuestos son inequitativos desde la carga tributaria, así como poseen una imagen de su comportamiento disímil de la realidad, lo que les otorga “cierta cobertura moral para la evasión” en base a este convencimiento intuitivo del ciudadano mundial de estar pagando más de lo que recibe.¹⁴⁰

II

La teoría de la equidad, es otra de las líneas que paulatinamente ha ido adquiriendo relevancia en el surgimiento de los elementos que signan la disposición

¹³⁸Elffers, H.: “But Taxpayers do Cooperate!”, en Vugt, M.v. et al. (eds.), *Cooperation in Modern Society*, Routledge, Londres, pp. 184-194.

¹³⁹Puede consultarse “Tax Evasion and Social Interactions”, Fortin, Lacroix y Villeval, Discussion Paper 1359, The Institute for the Study of Labor, 2004.

¹⁴⁰ Definición de Sevilla Segura, op. cit. Este autor cita las inconsistencias constatadas en las encuestas producidas por el Instituto de Estudios Fiscales Español, especialmente el documento 11/05 y al artículo de Helling, Elffers, Robben y Webley “Does Deterrence Deter?. Measuring the Effect of Deterrence on Tax Compliance in Field Studies and Experimental Studies” publicado en el libro “Why People Pay Taxes” ya citado varias veces.

individual a cumplir o a evadir e indaga sobre la existencia de una relación que condiciona la evasión a la desigualdad de ingresos. En el fondo subyace la idea de que el Estado y el contribuyente mantienen una relación recíproca de ofrecimiento de bienes y servicios públicos que se financian con los impuestos que el contribuyente abona y ahí radica la percepción de si el intercambio es equitativo o no. De ese modo los factores no económicos juegan un rol importante en la decisión de cumplir o no a partir de la satisfacción de los ciudadanos con el gobierno y con los bienes públicos provistos¹⁴¹.

Por ello, para Martínez Fernández *et. al*¹⁴² “La Teoría de la Equidad sostiene, por lo tanto, que es más probable que los individuos cumplan con las reglas si perciben el sistema como justo. Por el contrario, si el sistema se percibe como desigual, la teoría predice que los contribuyentes evadirán impuestos como forma de restablecer la equidad del sistema.”.

A pesar de ello las críticas sobre dos aspectos se ciernen sobre esta exposición:

a) Por un lado los impuestos y el sistema tributario en general, puede y debe tener efecto redistributivo, lo que determina naturalmente que quienes más aportan, por tener mayores ingresos, reciban menos bienes y servicios públicos proporcionalmente que quienes aportan menos al pago de impuestos o aún no aportan nada y mucho reciben, y

b) Además, por un lado es muy difusa la percepción de los ciudadanos sobre los servicios que reciben del Estado, esto es, la gran mayoría no saben bien a ciencia cierta qué reciben del Estado, cómo lo reciben y qué costo tiene lo que reciben. Por otro lado, existe consenso general de que los contribuyentes perciben que aportan mucho para lo que reciben, es decir que consideran que pagan más de lo que gozan de los servicios públicos y ello llamativamente ocurre según encuestas de opinión en todo tipo de países por igual, desarrollados y subdesarrollados, con alta presión fiscal o con baja presión fiscal.

¹⁴¹Porcano, T. M. (1988). “Correlates of tax evasion”. *Journal of Economic Psychology*, n° 9, pp. 47-67. encuentra que los evasores tienden a percibir que el intercambio es más injusto que los que no evaden. Y

¹⁴²Óp. Cit. Pág. 56

III

Otro trabajo clásico en la materia es el elaborado por Alm, Jackson y McKee¹⁴³, los cuales si bien advierten preliminarmente lo dificultoso que es obrar en la materia con datos confiables y genuinos, obviamente debido a que en el fondo la evasión de impuestos en toda legislación es delito o infracción y ello tiende a distorsionar las respuestas, ocultar información, etc. elaboran un estudio en laboratorio, sin perjuicio de advertir que no habría que generalizarse las conclusiones sin las precauciones del caso.

En su experimentación, utilizando estudiantes voluntarios midieron la respuesta individual frente a varios estímulos disparadores, tales como los impuestos, las penalidades, los cambios en la tasa de auditorías y el intercambio que se produce con los bienes públicos provistos por el Estado. Allí encontraron que las predicciones teóricas consistentes en que el aumento en las fiscalizaciones y en las penalidades -ejes típicos de los modelos estándar o clásicos- acarrea un aumento en las declaraciones impositivas, es correcto.

No obstante, según los autores el aumento de las penalidades repercute de manera menos significativa que el aumento del control mediante auditorías. Es que si no aumenta la probabilidad de detectar infractores, o la misma es baja, el aumento de las penas debería ser demasiado severo para generar algún tipo de cambio de conducta en la población y difícilmente los tribunales de justicia admitan un muy elevado esquema punitivo en reemplazo de un bajo índice de control, el que además se percibe como altamente hipotético y accidental.

Esta conclusión, el cumplimiento varía directamente en base a cambios en la tasa de auditorías, es conteste con otros trabajos empíricos, tales como los de Witte y Woodbury (1985), Dubin y Wilde (1988) y Dubin, Graetz y Wilde (1990), aunque a diferencia de estos, en el presente estudio los autores oponen algunas dudas sobre el incremento de fiscalizaciones necesarios para incrementar el cumplimiento. En síntesis,

¹⁴³Alm, Jackson y McKee, "Estimating the Determinants of Taxpayer compliance with Experimental Data", National Tax Journal, Vol 45 N° 1, Marzo 1992, pp. 107/114.

incrementar exclusivamente las penas no sirve de mucho si no se incrementa paralelamente el control, y también un aumento exclusivo del control posee una efectividad limitada.

Ahora bien, un aporte útil que realizan, o más bien reflotan es el factor del gasto público o la provisión de bienes públicos por parte del Estado, por lo que a la tradicional ecuación de Allingham y Sandmo corresponde agregarle dicha variable. Los ciudadanos tienen una tendencia mayor a contribuir cuanto mayor sean los gastos públicos que realiza el Estado en obras y servicios públicos, aún a pesar de que no se sancione a los “*free riders*” que son aquellos que gozan de los bienes sin aportar para ellos.

Paralelamente detectaron que el cumplimiento voluntario aumenta cuando ocurren dos situaciones: Si perciben que los demás ciudadanos pagan impuestos y cuando toman conciencia de los bienes públicos que financian con sus impuestos.

Asimismo hallaron que una disminución en la carga tributaria también favorece la declaración de impuestos y una relación positiva entre el nivel de ingresos y pago de impuestos, es decir que a mayores ganancias aumenta el pago, aunque la elasticidad sea menor a 1. Además, que una tasa impositiva alta disminuye significativamente la restricción al pago, ya que la evasión se torna mas atractiva en vista a la cantidad que se gana en caso de no detectarse el fraude.

En otro estudio de los mismos autores¹⁴⁴ analizan la incertidumbre existente en materia de política fiscal, en el aspecto sancionatorio, imprecisiones en la normativa tributaria, falta de uniformidad en las auditorías entre distintos inspectores o por la ignorancia sobre los factores que disparan una auditoría y como se relacionan esta falta de certeza con el cumplimiento tributario. Ante dicho escenario –causado intencionalmente o no por la autoridad fiscal- los contribuyentes pueden llegar a declarar mayores ingresos de los que corresponden sumado a que el IRS mantiene cierto enigma sobre el proceso de selección de contribuyentes para genera las auditorías.

En este segundo estudio analizan la variable incertidumbre en relación a la provisión de bienes públicos por parte del Estado y concluyen que la incertidumbre juega a favor de la Administración y puede redundar en un aumento de cumplimiento voluntario, pero que utilizar la incertidumbre deliberadamente como instrumento para generar mayor

¹⁴⁴Alm. J.; Jackson, B.R. y McKee, M. (1992c): “Institutional Uncertainty and Taxpayer Compliance”, *American Economic Review*, n° 82(4), pp. 1018-1026.

cumplimiento voluntario es una estratagema peligrosa que puede generar efectos nocivos a raíz de lo azaroso de sus resultados, sumado a las objeciones que podría generar tal actuación estatal en un marco de transparencia de la información pública en un Estado democrático y republicano.¹⁴⁵

IV

Lederman¹⁴⁶, en un intento por unificar los dos grandes modelos, considera que si bien hay países –tal como Estados Unidos- en donde la norma social general es el cumplimiento voluntario, existen otras naciones en donde por el contrario, la pauta más común es el incumplimiento y la evasión. En ese marco ambos modelos -el económico y el sociológico- son complementarios y las medidas coactivas deben ser respaldadas con acciones tales como las sugeridas por el modelo sociológico. De tal modo las administraciones tributarias, deberían aumentar auditorías y utilizar las penalidades para la prevención, para además construir una masa de contribuyentes cumplidores que influya e incida al grupo cumplidor.

Advierte que muchos pueden pensar que no reciben suficiente por lo que pagan de impuestos, pero como los impuestos tienen fines redistributivos, generalmente quienes menos aportan son los que luego reciben mayores bienes, servicios, subsidios, etc. del Estado. Además, muchísimas personas pueden pensar que los bienes y servicios públicos pagados por el Estado no estarán afectados si una sola persona no contribuye, un claro ejemplo de “*free rider*” –es decir quien disfruta los beneficios sin soportar los costos-

Por su parte, la única forma de luchar contra la brecha tributaria en casos de evasión fiscal es con incentivos externos o sanciones contra individuos que no están alineados con el grupo al que pertenecen, aunque las administraciones tributarias tradicionalmente han enfocado el problema aplicando sanciones.

¹⁴⁵El lector interesado puede leer a Logue, Kyle: “Optimal tax compliance and penalties when the law is uncertain.” University of Michigan Law & Economics, Olin Working Paper No. 06-009, 2007., quien examina el nivel óptimo de cumplimiento impositivo y las sanciones ideales en circunstancias en las que la situación legal es incierta o la aplicación que de las leyes hace la Administración Tributaria no es clara.

¹⁴⁶Lederman, Leandra, “The interplay between norms and enforcement”, Ohio State Law Journal, Vol. 64, Nº6, 2003.

Frente a tal contexto se advierte que las sanciones en soledad no juegan una influencia decisiva en el comportamiento fiscal. En muchos países de Europa y América las penas conminadas para la evasión fiscal son mucho mayores que las de Estados Unidos y no obstante el índice de cumplimiento voluntario de este país es superior al de la gran mayoría de los países europeos y el resto de los americanos. Esto se debe, a su juicio, a que solo una parte de los contribuyentes son fiscalizados, no todos los que evaden son detectados y aprehendidos, pocas infracciones son sancionadas penalmente¹⁴⁷ y no todas las penalidades se tornan efectivas o son confirmadas; por lo que se deduce que las sanciones formales -esto es multas, prisión, etc.- si bien no se podría llamarlas remotas, sí bastante fortuitas para el común de los contribuyentes. Estas circunstancias obligan a pensar en otros factores que tengan que ver y jueguen un rol importante en el cumplimiento voluntario, tal como las normas sociales.

V

La apelación a la moral tributaria, una de las variantes analizadas en el grupo de ensayos del modelo sociológico, menta que las normas sociales deben hallarse ligadas a un sentimiento, llámesele culpa o vergüenza (*"Shame and guilty"*, en la célebre tesis de Andreoni, Erard y Feinstein) o "reputación afectada" en terminología de Allingham & Sandmo, pero en cualquiera de los casos, es indispensable que exista cierto reproche, recriminación o al menos desaprobación social genuina a la evasión fiscal, pues sino el componente de culpa, vergüenza o reputación afectada será menor o incluso inexistente y por tanto menor el cumplimiento voluntario individual¹⁴⁸.

¹⁴⁷ En Estados Unidos menos del 0,1 de las fiscalizaciones dan lugar a sanciones penales.

¹⁴⁸ Es curioso que Devos (op. cit. 2007) oponga como crítica al modelo económico la teoría de la "neutralización" cuyo postulado general es que la gente que puede eliminar los sentimientos de culpa al involucrarse en actos de evasión fiscal, es más propensa a involucrarse en este tipo de actos, cuando esa crítica debería hacerse al modelo ciudadano. Más allá de eso, la teoría de la neutralización (M Richardson y A Sawyer, "A Taxonomy of the Tax Compliance Literature: Further Findings, Problems and Prospects" (2001) 16 Australian Tax Forum 137, 153.) posee tan fuerte sesgo psicológico que, estimo, escapa al estudio que pueda realizarse en el campo de la política tributaria.

En tal sentido cuanto más severas sean las normas sociales respecto a la evasión, mayor será el cumplimiento voluntario tributario, independientemente de cualquier cálculo racional sobre la utilidad obtenida en la evasión. Este es otro de los puntos frágiles, visto como crítica, de la aplicación del modelo sociológico a países con baja moral tributaria.

La doctrina señalada indica que ante la hipótesis de dos países con idénticas tasas tributarias, probabilidad y monto de multas y de auditorías, de eficiencia de la administración, etc., se pueden explicar las diferencias de recaudación a partir de una mayor moral tributaria.¹⁴⁹

Calificada doctrina, como es el caso de Torgler (2003)¹⁵⁰ incluye como delineador de la moral tributaria a las políticas públicas en tanto que, por ejemplo en lugares en que los niveles de cumplimiento voluntario son muy buenos, a los contribuyentes a los que se les detecta omisiones de impuestos, se los considera como que han cometido un error y se invita a corregirlo en lugar de tratarlos como evasores que han tratado de defraudar al fisco. Así se han detectado como factores determinantes de la moral tributaria a la “confianza en el gobierno”, “orgullo” (en el caso de los canadienses) y hasta incluso “religiosidad”.

La cuestión con este tipo de prospección parte de la base de que los individuos parecen tener una motivación interna a pagar impuestos o a evadirlos, intentando los autores descubrir los determinantes de esa moral fiscal. El origen de esta vertiente tuvo lugar cuando ante situaciones y contextos semejantes o iguales, algunos contribuyentes cumplen sus impuestos y otros los evaden. Además muchos contribuyentes no buscan evadir en absoluto y otros sí lo hacen insistentemente, lo que lleva a concluir a Elffers¹⁵¹ que para evadir impuestos los sujetos deben estar de algún modo motivados y contrariamente, según

¹⁴⁹ Existen además desarrollos que incluyen la “preferencia por la honestidad” (Myles, 1995) dentro de la función de utilidad ante la evasión fiscal. Falkinger, incluye en su elaboración la “percepción de equidad” para hacerla jugar como variable dentro de la moral fiscal y en relación con la aversión al riesgo. Cuanta mayor percepción de equidad en la normativa fiscal exista, mayor aversión al riesgo se puede detectar. No obstante, también hay estudios, tal como el de Bayer (2004), que parten de una aversión al riesgo neutral, en vez de positiva, a la que considera más aproximada a la vida real, con justificación en estudios experimentales y psicológicos y partiendo de dos premisas: un sistema tributario no regresivo y un esquema sancionatorio medianamente justo.

¹⁵⁰ Torgler, Benno, “Tax Morale: theory and empirical analysis of tax compliance”, 2003, PhD Thesis, University of Basel, Faculty of Business and Economics.

¹⁵¹ Óp. cit.

Pyle¹⁵² muchos contribuyentes nunca piensan en la evasión como conducta posible de realizar.

Por otra parte, a sabiendas de que no todos los contribuyente que tienen la intención de evadir en la práctica ejecutan esa acción, es por ello que el interés de los investigadores debe concentrarse en estas etapas previas, es decir a la predisposición o intención de incumplir, aun antes de que ello ocurra (fomentando la virtud ciudadana, aspectos éticos, morales, actitudinales, etc.).

Precisamente el citado Schmolders fue de los primeros en introducir un concepto similar al de moral fiscal, que llamó mentalidad fiscal, la cual estaba construida por una diversidad de variables, a saber: los patrones de conducta de los ciudadanos frente a los impuestos, la disciplina fiscal como comportamiento de los ciudadanos la cual relacionó con la equidad horizontal y vertical y el intercambio recibido, la complejidad del sistema y el comportamiento del organismo recaudador, la eficiencia del Estado en la provisión de bienes y servicio públicos y el modo en que los individuos se benefician de ella. Muchos de estas variables fueron luego utilizadas por la teoría de la equidad y de la confianza.

Con posterioridad, una segunda ola de este tipo de análisis, los que hoy gozan de gran actualidad, comienza a tratar la moral fiscal a nivel macro como forma de demostrar las diferencias recaudatorias entre países y sus respuestas a normas sociales y culturales.

Un trabajo en esta línea concluye que las diferencias entre las conductas observadas en diferentes países pueden ser explicadas por las diferencias en la equidad de la administración tributaria, la percepción del intercambio de bienes-impuestos con el Estado y sobre todo en las actitudes hacia los respectivos gobiernos. La última conclusión es muy interesante: la política puede influenciar más rápidamente a los ciudadanos de lo que se puede cambiar la percepción de riesgo de los contribuyentes con medidas coactivas. (Cummings, Martinez-Vazquez, McKee, Torgler)¹⁵³.

En la evasión fiscal, se advierte, según Torgler, un juego de “*free ride*”, ya que los evasores obtienen bienes por los que no pagan, por lo que la carga recae en menos cabezas, lo que conjuntamente aumenta la tentación a cruzar la línea a los cumplidores.

¹⁵² Pyle, D.J. (1989): “Tax evasion and the black economy”, McMillan, Londres.

¹⁵³ Es de sumo interés el estudio efectuado por Martinez-Vazquez y Torgler en el que se analiza la moral fiscal en la España del pos franquismo.

Nuevamente Torgler junto a Alm¹⁵⁴, efectúan un pormenorizado estudio consistente en comparar la moral tributaria en Estados Unidos y en España en primer lugar, para luego cotejarla con los demás países de Europa. Los hallazgos se hallan en línea con las hipótesis planteadas por los autores, la moral tributaria norteamericana es mayor a la de España y similar a la de los países socialmente más desarrollados de Europa, tales como Suiza y Austria, aunque como bien se señala, la dificultad mayor es aislar y detectar cuáles son los atributos para esa mayor moral tributaria¹⁵⁵. En términos comparados se halló una menor moral tributaria en países de origen románico, tales como España, Italia, Portugal y Francia respecto de los países del norte tales como Austria, Bélgica¹⁵⁶, Dinamarca, Finlandia, Gran Bretaña, Irlanda, Holanda, Noruega, Suiza, Suecia y Alemania.

Una elaboración doctrinal controvertida a causa de lo contraintuitiva es el de Torgler¹⁵⁷ quien compara la moral tributaria de Costa Rica frente a la de Suiza y observa un cumplimiento fiscal sensiblemente más alto en el primero de los países, aunque sin poder hallar si esas divergencias responden a diferencias institucionales o efectivamente a un sustrato moral - cultural tributario más beneficioso.

Otra línea de trabajo de vigencia actual es analizar la moral fiscal en relación a variables socioeconómicas, tales como edad, género, estatus personal, tipo de empleo, región donde se vive y trabaja, etc., así como la economía en negro en su relación con la moral fiscal y la evasión tributaria.

Una de las principales conclusiones es la de fuerte relación entre el tamaño de la economía en negro y el grado de moral tributaria, así como que en los cantones suizos, en donde existe un control político directo más cercano al ciudadano o se conduce una democracia semidirecta, con mayor participación en la imposición de obligaciones y

¹⁵⁴ Alm, James y Torgler, Benno: "Culture Differences and Tax Morale in the United States and in Europe"(2003), CREMA Working Paper, N°2004-14.

¹⁵⁵ Existen varias características mencionadas en el estudio, tales como que las personas casadas, religiosas y mujeres son más proclives al pago voluntario, aunque se aclara que no forman coeficientes relevantes estadísticamente. Asimismo, quienes se encuentran satisfechos financieramente poseen mayor moral tributaria, aunque en general la clase alta se relaciona con una menor moral tributaria.

¹⁵⁶ A pesar de ser ubicado dentro del grupo de países con mayor constricción al pago de impuestos, Bélgica posee un regular nivel de moral tributaria, comparable a la de los países románicos. Es decir que viene a ser el peor de los países del norte, con un nivel comparable al de los países del sur europeo aunque superior al de países latinoamericanos.

¹⁵⁷ Torgler, B. (2004a): "Cross Culture Comparison of Tax Morales and Tax Compliance: Evidence from Costa Rica and Switzerland", International Journal of Comparative Sociology, n° 15(2), pp. 17-43.

otorgamiento de derechos, los contribuyentes son tratados más respetuosamente, es mayor la moral tributaria.

En un estudio anterior¹⁵⁸ Torgler había comparado la moral tributaria entre las recientemente unificadas Alemania Oriental y Occidental y halló de modo sorprendente una moral tributaria más sólida en Alemania Oriental, a pesar de una progresiva disminución entre los años analizados que tendían a equipararla con la Occidental.¹⁵⁹

Otra lectura recomendada de este prolífico autor, en comunión con Martínez¹⁶⁰ trata sobre el análisis del caso español. Sucede que España es un país en el que en escasos 20 a 30 años hubo un incremento sustancial de la moral tributaria, lo que constituye un escenario atractivo para estudiar qué condicionantes operaron para que esto ocurra. Los autores han podido aislar varios ejes que modificaron la conducta de los españoles: 1) Con motivo de los Pactos de la Moncloa, al finalizar la dictadura de Franco, la sociedad percibió que jugaba un rol de mayor participación en la reforma tributaria así como se resignificó el hecho que la gente se identifique con su país y su gobierno; 2) El ingreso a la comunidad europea; 3) Tuvo gran acogida el giro hacia impuestos más progresivos y 4) Hubo un aumento en la confianza de los ciudadanos en la adhesión a las políticas públicas iniciadas a principios de los 80' que ganaron el convencimiento de los contribuyentes sobre como su aporte ayudaba en el mejoramiento del nivel de vida de la población¹⁶¹.

VI

Además de las perspectivas trazadas, otras simulaciones han llevado a la conclusión que el cumplimiento voluntario aumenta cuanto mayor es la provisión de bienes

¹⁵⁸Torgler, Benno (2003) "Does Culture Matter? Tax Morale in an East-West-German Comparison", Finanz Archiv 4:504-528.

¹⁵⁹Lamentablemente Torgler no analizó en esa investigación qué papel jugó la herencia y/o subsistencia de los regímenes punitivos tributarios en países con sistemas políticos tan diversos y si esa disimilitud tuvo influencia en la voluntad de pago de cada sociedad.

¹⁶⁰Torgler, B. y and Martinez, J (2005) "The Evolution of Tax Morale in Modern Spain". Georgia State University: Andrew Young School of Policy Studies.

¹⁶¹Otro artículo que podemos citar es el de Wolf, Holger C. "Anti-tax Revolutions and symbolic prosecutions" NBER Working Paper Series N°4337, 1993., quien en su análisis llega a la conclusión de que las hiperinflaciones ocurridas en Latinoamérica durante los años 80 han generado una fuerte declinación de la honestidad en la declaración de impuestos.

públicos en la relación Estado-contribuyente y a medida que se amplía la participación de los ciudadanos en las decisiones sobre gasto público o la selección de bienes públicos a proveer, lo cual se da básicamente con la posibilidad de votar y elegir los servicios públicos que presta la comunidad¹⁶².

Investigadores de renombre como Feld y Frey¹⁶³ (2007) en un reciente trabajo exponen su idea de que existiría en la sociedad algo así como un pacto tributario de tipo psicológico –similar a un contrato social, pero de índole fiscal- que explicaría la moral fiscal y las interacciones entre los contribuyentes y el gobierno, con la idea asimismo de vincular nociones de economía, aspectos jurídicos y de política de administración tributaria. Por eso, estiman que el público aún podría pagar sus impuestos honestamente aunque no recibieran bienes públicos equivalentes a cambio, si considerasen que el proceso político imperante en un país es justo y legítimo. En tal sentido, el tratamiento de los contribuyentes debe ser amigable en las auditorías, lo que, según esta postura, aumentaría el cumplimiento voluntario.¹⁶⁴ Los autores no descreen de incentivos y castigos de aplicación puntual sino que también realzan la ligazón emocional que une el intercambio entre sujetos activo y pasivo tributarios.

Aunque, uno de los postulados fundamentales de Frey¹⁶⁵ es que todo tipo de intervención externa puede afectar negativamente la motivación interna, ya sea con el ofrecimiento de beneficios y recompensas como con la imposición de regulaciones y

¹⁶²Hanousek, J. y Palda, F. (2001). “Why People Evade Taxes in the Czech and Slovak Republics: A Tale of Twins” y de los mismos autores “Quality of Government Services and the Civic Duty to Pay Taxes in the Czech and Slovak Republics, and other Transition Countries”. Agosto de 2002 citado por Antequera, Germán y Florensa, Marcelo “Determinantes de la Moral Tributaria en la Provincia de Buenos Aires”, Prólogo de Roberto J. Arias. Es interesante el interrogante planteado por los autores: ¿Quiénes no pueden evadir consideran mala la evasión y quienes sí pueden hacerlo, la consideran buena?. Resulta obvio que hay sectores que no pueden hacerlo, o pueden hacerlo en pequeña escala –empleados en relación de dependencia, sectores fuertemente controlados- frente a otros con grandes oportunidades de hacerlo –sectores primarios, agropecuarios de la economía, contribuyentes pequeños o marginales, etc.-. La alusión a “bueno” y “malo” es claro que refiere a un mayor o menor nivel de permisividad. De ahí que Arias estime acertado trabajar sobre la oportunidad de evadir, la cual considera la causa de fondo.

¹⁶³Feld y Frey, “Tax Compliance as the Result of a psychological tax contract: The Role of Incentives and Responsive Regulation”, Law & Policy, Vol. 29 N°1, Enero 2007. Su estudio se refiere a los Estados Unidos

¹⁶⁴La preocupación constante en incontables artículos y *papers* norteamericanos, como se ve, parte de porqué la gente paga impuestos, frente a tasas de auditorías bastante bajas y penalidades excesivamente débiles. Por eso, toda la doctrina se encuentra en la búsqueda de nociones como “moral fiscal”, esta teoría del contrato psicológico tributario, que si bien difícilmente puedan aplicarse a nuestro país o a muchos otros, sirve no obstante como disparador de reflexiones.

¹⁶⁵Frey, B.S. (1997a): “A Constitution for Knaves Crowds Out Civic Virtues”, Economic Journal, n° 107, pp. 1043-1053.

sanciones, particularmente ello se produce cuando la intervención de la administración es vista como intrusiva y con mayor razón cuando se trata de contribuyentes con un alto sentido del deber de pagar impuestos.

Un ejemplo de ello, se observó en un estudio experimental, es un promedio de cumplimiento voluntario mayor en un grupo que pudo elegir mediante el voto una determinada multa ante una infracción dada, convirtiéndola en endógena, frente a otro en la cual la penalidad les fue exógenamente impuesta. Ello así, el voto convirtió en legítima la multa, lo que aboga a favor de la democracia directa, referendum, etc., en cuestiones tributarias. Cabe señalar que más adelante en su exposición, Feld y Frey matizan su postulado haciendo particular referencia sobre las medidas disuasorias y su efectividad, las que atribuyen una mayor eficacia en democracias representativas a diferencia de lo que ocurre en los cantones suizos en los cuales sí sería contraproducente. En suma, queda claro que ante diferentes sociedades debe haber diferentes tratamientos. A pesar de ello, en este pacto tributario psicológico, la punibilidad juega cierto papel en orden de proveer disuasión general.

Vinculado a esta cuestión de cumplimiento como resultado de moral tributaria, vemos el dilema sobre si es conveniente la publicidad sobre un alto nivel de evasión, la aplicación de altas multas o severas sanciones, etc. dado que la sociedad podría pensar que la evasión es generalizada o mayor a la realidad produciéndose una merma en la moral tributaria y favoreciendo un efecto de contagio en la evasión.

En síntesis, Feld y Frey argumentan que los niveles de probabilidad de aplicar sanciones y fiscalizar a los contribuyentes, así como las cuantías de las sanciones, no explican los niveles del cumplimiento en la tributación. Por tanto debe existir algo que denominan “pacto psicológico tributario” que conforma la moral fiscal de los contribuyentes y que se rige por 3 principios: 1) El intercambio entre lo que los contribuyentes pagan y los bienes públicos que obtienen, 2) la gestión política que ordena este intercambio y 3) la relación personal entre los contribuyentes y la autoridad fiscal.

La denominada “*Motivation Crowding Theory*”¹⁶⁶ precisamente pone énfasis en el papel de las autoridades políticas y su capacidad de influir tanto positiva como

¹⁶⁶Frey, B.S. y Jegen R. (2001): “Motivation crowding theory”, *Journal of Economic Surveys*, n° 15(5), pp. 589-611.

perniciosamente en las conductas de los sujetos al momento de implementar medidas -entre ellas penalidades y controles-.

En este desarrollo se distingue en los agentes una motivación extrínseca o exógena, generalmente relacionada con aspectos económicos o de política fiscal, existiendo también una motivación intrínseca o endógena. Según Frey, los cambios en la motivación extrínseca, que pueden ser incentivos materiales o promesas de beneficios, o sanciones, pueden modificar la motivación endógena produciéndose un desplazamiento desfavorable (efecto *crowding out*) o elevando la motivación provechosamente para el fisco, siempre y cuando los individuos perciban que la motivación externa apoya a la motivación interna. La motivación interna en Frey es una voluntad de hacer una acción como fin en sí mismo y sin considerar un incentivo externo. Es decir es una internalización de determinada norma.

Para el autor toda intervención externa puede afectar la motivación interna y entonces al ofrecer recompensas o imponer reglas y sanciones se puede impulsar la motivación al cumplimiento voluntario o disuadirla y generar resquemor en los contribuyentes.

En tal orden de ideas, cuando se imponen sanciones o se promueven amplios planes de fiscalización para aumentar el cumplimiento de modo coactivo, los contribuyentes pueden asumir que se desplaza su motivación intrínseca y que pagan impuestos porque no tienen más remedio, en vez de por su sentimiento de deber de colaborar con los gastos públicos. Pueden percibir como “intrusiva” la norma en vez de “constructiva”, y la eficacia de la medida dependerá en gran medida del entorno en que juegue cada administración tributaria

De similar modo, cuando en una inspección se trata respetuosa y no prejuiciosamente al contribuyente esto lo puede condicionar más favorablemente que si es tratado como un sospechoso de evasión.

Pero por el contrario afirma Frey que la moral fiscal no es desincentivada, sino por el contrario impulsada cuando los contribuyentes honestos y cumplidores perciben que los incumplidores reciben un trato más estricto. Su postulado en términos generales sería que las acciones de la Administración Tributaria que no promueven confianza de los

ciudadanos poseerán efectos adversos y que sí promocionaran, cultivaran y apoyaran la virtud ciudadana, tendrían efectos positivos.¹⁶⁷

VII

En nuestro país, uno de los infrecuentes estudios basado en encuestas a contribuyentes es el de Giarrizzo y Sívori¹⁶⁸, en el que parten de la hipótesis de que existe en el país un fuerte número de contribuyentes que si bien poseen una moral tributaria fuerte -en el terreno de las manifestaciones-, a la hora de obtener algún beneficio económico al realizar compras en negro, lo hacen, lo que denota una doble moral o antagonismo entre la moral tributaria expresada y la moral tributaria efectiva.

En ese sentido, formulan que un país con alto cumplimiento fiscal voluntario siempre tiene una alta moral tributaria, pero no sucede así a la inversa: puede ocurrir, como en el caso de Argentina, que un país con una alta moral tributaria, tenga índices magros de cumplimiento tributario voluntario. Ello moviliza a considerar certeramente si la definición tradicional de moral tributaria no merece un replanteo, ya que el condicionamiento caracterizador de que existe moral si el infractor siente culpa al evadir choca frente a los hallazgos de los autores.¹⁶⁹

Los segmentos en los cuales los autores subdividen a la población son tres:

a) Personas sin moral tributaria: Esto es quienes no creen que comprar en negro esté mal o

¹⁶⁷ Los siguientes trabajos pueden ser de utilidad a quien desee analizar esta línea de trabajo: Pommerehne, W.W. y Frey, B. (1992): "The effects of Tax Administration on Tax Morales", Unpublished manuscript, University of Saarland, Saarbrücken; Pommerehne, W.W. y Weck-Hannemann, H. (1989): "Tax rates, tax administration and income tax evasion in Switzerland, Discussion Paper nº B8904, Department of Economics, University of Saarland, Saarbrücken; Frey, B.S. (1997b): "Not Just for the Money", Edward Elgar, Northampton, MA y Feld, L.P. y Frey, B.S. (2002): "Trust Breeds Trust: How Taxpayers Are Treated", Economics of Governance, vol 3(2), pp. 87-99. Cumplimos en aclarar que algunos de estos trabajos referidos a la "Motivation Crowding Theory" se refieren a investigaciones en cantones suizos, por lo que descontamos que el lector advertirá las sensibles diferencias al considerar otros países.

¹⁶⁸ Giarrizzo, Victoria y Sívori, Juan Sebastián "La inconsistencia de la moral tributaria. El caso de los moralistas evasores", Pecunia, 10 (2010), pp. 95-124.

¹⁶⁹ Merece consideración la cita al trabajo de Song y Yarbrough (1978) "Tax Ethics and Taxpayer Attitudes: A Survey", Public Administration Review, 38, pp. 442-452, en el que casi el 90% de la población encuestada consideró delictiva y nociva la evasión fiscal aunque en el comparativo de gravedad, este segmento no la veía como mucho más grave que robar una bicicleta. Solo el 30% de los encuestados se sentían en la obligación de denunciar una evasión tributaria.

directamente lo desconocen; b) Personas con moral tributaria débil: Saben que es incorrecto o al menos lo valoran así, pero si pueden obtener algún beneficio indebido tributario lo hacen, y c) Personas con moral tributaria fuerte que valoran como incorrecto las compras en negro y actúan coherentemente.

De sus encuestas se pueden extraer varios datos de interés, tales como que el 60% piensa que comprar en negro es malo y un 17% que es más o menos malo, lo que denota que casi 4 de cada 5 personas condena de algún modo, más o menos rigurosamente la evasión fiscal, aunque llamativamente al 50% le parece importante pedir el ticket ante una venta aunque no lo hace en la práctica. Cuando se preguntó concretamente si pide o no el ticket ante una compra, un 80% respondió que no lo hacía o lo hacía raramente; solo un 20% siempre pide el ticket; y entre los que no piden el ticket, un 80% no lo hacen por no esperar.

Más allá de los datos consistentes con una moral tributaria elevada en Argentina, tal como que un 79% considera que la evasión tributaria es un actuar incorrecto y un 86% que pagar impuestos es una obligación, el 60% compraría en negro si se pudiera ahorrar dinero, lo que habla de que una importante porción del público consultado dejaría de lado sus valores frente a la posibilidad de obtener una ventaja económica. Estos datos obtenidos por los autores se encuentran en concordancia con los obtenidos por Latinobarómetro en 2003.¹⁷⁰

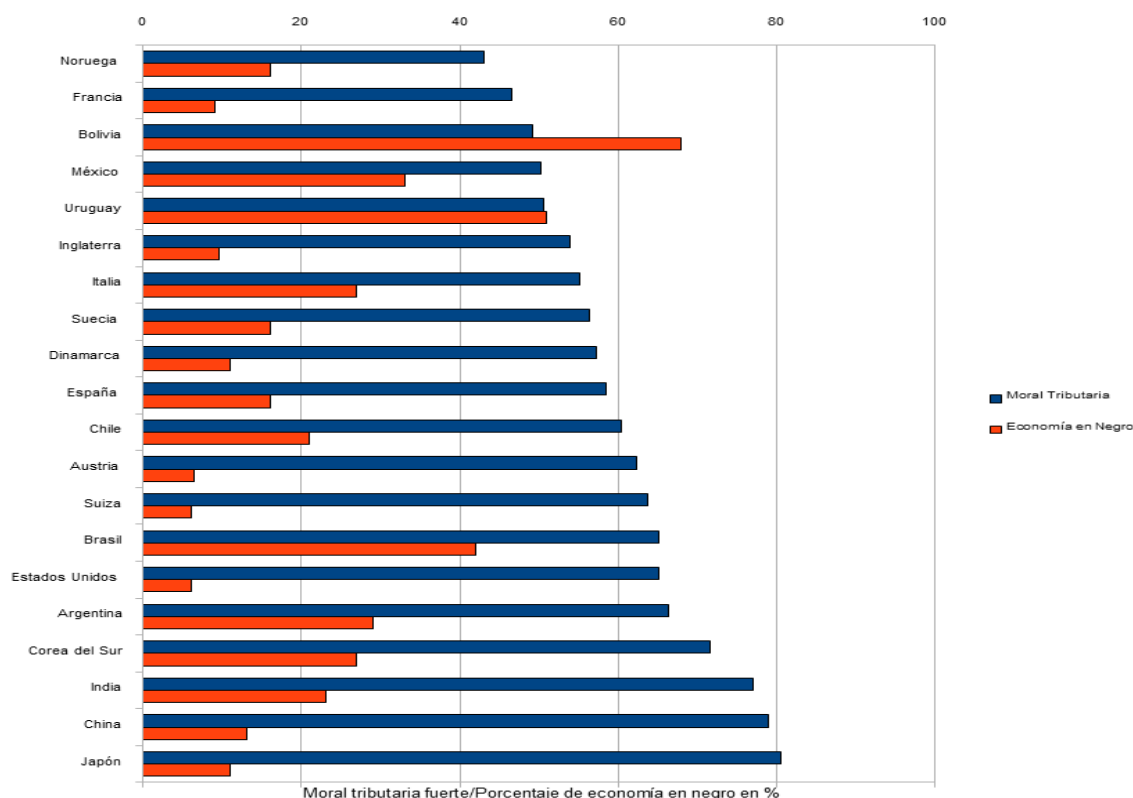
Los autores, concluyen con cita de Andreoni, Erard y Feinstein¹⁷¹ que las normas sociales guían la moral si el individuo siente culpa o vergüenza frente a la acción reprochada, pero en Argentina si bien la generalidad de la gente es consciente que la evasión es perjudicial no siente culpa o arrepentimiento de sus actos nocivos al sistema fiscal, lo que en definitiva denota una baja moral fiscal, toda vez que lo que importa en suma es lo que las personas hagan y no lo que manifiestan.

Podemos aportar el siguiente gráfico en apoyo al trabajo de Giarizzo y Sívori:

¹⁷⁰ www.latinobarometro.com.ar

¹⁷¹ Óp. Cit. 1998

Relación entre la moral tributaria¹⁷² y el tamaño de la economía en negro



Fuente: Elaboración propia en base a datos de Torgler (2002), quien a su vez cita a Schneider and Enste (2000, p. 100). Schneider (2002, p. 9) y Jiménez y otros (2010).

De la gráfica anterior se desprende la falta de una correlación consistente entre la exteriorización de una moral tributaria fuerte y un dato crucial del cumplimiento voluntario como es la economía en negro. Se vislumbra que, por ejemplo, países como Argentina o Brasil se encuentran con un nivel de moral tributaria relativamente alta, similar a Estados Unidos, Suiza o Austria, mientras los niveles de economía no declarada es baja en esos países y muy alta en los sudamericanos. Cabe destacar que Noruega o Francia poseen un mal nivel de moral tributaria, incluso menor a Bolivia, el país con mayor economía en negro de los relevados.

¹⁷²Se trata de la moral tributaria declarada fuerte, es decir los porcentajes de la contestación positiva a la afirmación “La evasión fiscal nunca es justificable”

Sí existe cierta vinculación positiva, por el contrario, entre países como China, Japón y en menor medida India y Corea del Sur, en que la alta moral tributaria es acompañada de conductas coherentes con lo declarado.

VIII

Finalmente, la teoría prospectiva se erige cruzando muchas de las aseveraciones efectuadas por el modelo convencional que asumía que los contribuyentes son seres racionales, con preferencias uniformes y estables que pretenden mejorar su utilidad esperada, teniendo en cuenta probabilidades, y variables económicas dadas. Este paradigma de la utilidad esperada puede ser idóneo como constructo simplificado, pero pierde relevancia cuando se aprecia que en la realidad los individuos se comportan con preferencias divergentes a la hora de tomar decisiones en situaciones de incertidumbre, lo que determina errores en la asignación de probabilidades en contextos experimentales que genera que los contribuyentes se comporten de diferente manera al enfoque tradicional de la utilidad esperada.

Por ejemplo no se toma en cuenta en la teoría tradicional la posible ocurrencia de factores como culpa/vergüenza o alegría frente al éxito o fracaso de la evasión. Este tipo de alternativas fue lo que comenzó a flexibilizar el enfoque tradicional al imponerse restricciones por ejemplo con una orden de aversión al riesgo que determine otro equilibrio.

Precisamente, la teoría prospectiva, forjada por Kahneman y Tversky¹⁷³, se centra en el comportamiento de los agentes frente a situaciones de riesgo e incertidumbre y parten del análisis de la psicología cognitiva que se opone al principio fundamental del modelo económico clásico, del sujeto frente al riesgo y que éste actúa de acuerdo a la utilidad esperada, sino como un sujeto frente a ganancias y pérdidas y ahí los autores encuentran una marcada asimetría en casi todas las personas, toda vez que el individuo suele poseer más aversión a las pérdidas que sentirse atraído por las ganancias. Según experimentos de los

¹⁷³Kahneman, D. y Tversky, A. (1979) "Prospect theory: An analysis of decision under risk", *Econometrica*, n° 47, pp. 263-291 y de los mismos autores (2000) "Choices, values and frames", Cambridge: Cambridge University Press. También puede consultarse: Tversky, A. y Kahneman, F. (1992): "Advances in prospect theory: Cumulative representation of uncertainty", *Journal of Risk and Uncertainty*, n° 5, pp. 297-323.

ensayistas, las pérdidas moderadas son valoradas el doble que las ganancias de una misma magnitud.

Dicho proceder se produce a causa de una diferente ponderación subjetiva que lleva a sobreestimar probabilidades muy bajas -la detección de la maniobra evasora de impuestos y la penalización de esa conducta- y a subestimar probabilidades muy altas -permanecer impune frente a esa situación-. Por ello es que la presencia del riesgo de la pérdida, aún por pequeña que fuere no puede ser explicada desde el análisis convencional de la utilidad esperada.

Según esta teoría, presentada sintéticamente, existen dos momentos relevantes, una primera fase de encuadre en la fase de decisión de acuerdo al contexto en la cual se asimila información y una segunda fase de evaluación en la cual el contribuyente asigna pesos específicos a distintas posibilidades actuales. La toma de elecciones bajo situaciones de riesgo e incertidumbre son evaluadas entonces de la manera en que se presentan al sujeto y ello podría ser una explicación de porqué los contribuyentes pagan sus impuestos al sobreestimar las probabilidades de inspección y ponderan a la baja a las posibilidades de ganancias por medio de evasión fiscal¹⁷⁴.

d1) Críticas al modelo

Como crítica a este modelo podemos anotar que es indispensable distinguir entre “tipos” de contribuyentes en base a las motivaciones de cada uno, lo que resulta

¹⁷⁴ Quien se interese en esta teoría de vigencia en la actualidad, puede profundizar en: Chang, O.H.; Nichols, D.R. y Schultz, J.J. (1987): “Taxpayer attitudes toward tax audit risk”, *Journal of Economic Psychology*, n° 8, pp. 299- 309. Robben, H.S.J. et. al (1990a): “Decision frame and opportunity as determinants of tax cheating: An international experimental study”, *Journal of Economic Psychology*, n° 11, pp. 341-364. Robben, H.S.J. et. al (1990b): “Decision frame, opportunity and tax evasion, an experimental approach”, *Journal of Economic Behavior and Organization*, n° 14. Schepanski, A. (1995). “A Prospect Theory Account of the Income Tax Withholding Phenomenon”, *Organizational Behavior and Human Discussion Processes*, vol. 63, n° 3, pp. 174-186. Kirchler, E. y Maciejovsky, B. (2001): “Tax Compliance within the context of Gain and Loss Situations, Expected and Current Asset Position and profession”, *Journal of Economic Psychology*, n° 22(2), pp. 173-194. Yaniv, G. (1999): “Tax compliance and advance tax payments: A prospect theory analysis”, *National tax journal*, n° 52, pp. 753-764. Hessing, D.F., Elffers, H. y Weigel, R. H., (1988): “Exploring the limits of self-reports and reasoned action: An investigation of the psychology of tax evasion behavior”. *Journal of Personality and Social Psychology*, n° 54, pp. 405-413, Dharni, S. y Nowaihi, A. (2005): “Why Do People Pay taxes: Expected Utility Versus Prospect Theory”, *Discussion Papers in Economics*, Department of Economics, University of Leicester, n° 05/23.

complejo y dificulta las posibilidades de elaborar un modelo general de cumplimiento, porque las personas pueden tener -y así se ha visto- diferentes motivaciones, a lo que corresponde agregar que la mayor parte de la tributación se basa en datos confidenciales de los contribuyentes, por lo que el público en términos generales no puede conocer las conductas tributarias desviadas de sus conciudadanos, ni por ende juzgarlas o condenarlas.

Vale decir que el mero hecho de que nadie pueda observar y conocer con exactitud acerca del cumplimiento o incumplimiento del deber de pagar impuestos, o si lo hacen resulta de ciertos casos puntuales, estadísticamente poco relevantes (como es el caso de las condenas penales), genera escepticismo acerca de que el cumplimiento tributario dependa solamente o preponderantemente del cumplimiento de normas sociales y/o personales. De ahí que deba analizarse más en profundidad la cuestión de la comunicación formal o informal de las fiscalizaciones y sanciones, lo que también puede leerse como una crítica a Kahan cuando en su teoría alude a la reciprocidad como motor del cumplimiento voluntario tributario. ¿De qué reciprocidad hablamos, anotan sus detractores, si la gente desconoce enteramente el comportamiento de sus pares?.

Por eso se ha afirmado que aunque haya acuerdo sobre la utilidad y hasta la necesidad de incluir los aspectos morales y sociales en los análisis sobre la evasión fiscal, existe una intensa discusión a propósito de la importancia de los efectos que producen esos factores. A ello hay que adicionarle la falta de unanimidad sobre la mejor metodología de análisis para introducir estas variables al análisis formal.¹⁷⁵

Es frecuente por otra parte leer como crítica a este tipo de modelización la falta de un debate fundamentado sobre qué actitudes de los gobiernos en concreto influyen en el cumplimiento fiscal y también las referentes a sus cuestiones metodológicas y a la medición de los condicionantes del cumplimiento voluntario. Sin perjuicio de lo apuntado y aún en el hipotético supuesto de que pudieran aislarse las variables que afectan el cumplimiento, subyace la cuestión de si se puede hacer algo al respecto, sin que ello involucre una revolución tal de valores en determinada sociedad que implique una quimera.

Es decir que a menudo se busca tan profundamente en las motivaciones personales fundacionales que inciden a evadir que, por un lado se pierde la posibilidad de

¹⁷⁵ Andreoni, J.; Erard, B. y Feinstein, J. (1998): "Tax Compliance", *Journal of Economic Literature*, n° 36,1, pp. 818-860.

adoptar una política unificada de represión de las conductas y por otro se corre el riesgo de arribar a un terreno utópico muy difícil de ser modificado.

Otra cuestión controvertida es que cuando se habla de las percepciones de los contribuyentes, sobre lo que éstos piensan que es la equidad, honestidad, etc., lo concerniente a las motivaciones intrínsecas de las personas no deja de consistir en lo que cierta doctrina ha dado en asimilar a una “caja negra” y si no se sabe bien qué es lo que ella contiene, difícilmente sea posible instrumentar medidas eficaces para promocionar el cumplimiento fiscal, dado que parece cierto que la cuestión a trabajar es como implementar diferentes estrategias para diferentes contribuyentes sin por ello multiplicar hasta el infinito las herramientas.

Además, y a sabiendas de que en casi todas las sociedades existe una opinión generalizada de que se paga más de lo que se recibe, pero paralelamente casi todos los sistemas tributarios tienen como finalidad –real o declarada- la redistribución de ingresos a partir de la progresividad de las alícuotas y la reducción y exención de tributos a las clases más bajas, lo que puede desincentivar la constrictión al pago y generar objeciones a la lógica de la reciprocidad en algunos planteos de este modelo. Este sentimiento de desconexión entre la percepción del sistema tributario y la utilización de los servicios públicos es particularmente crítico en países de Latinoamérica y puntualmente en Argentina en que el 75% de las personas encuestadas piensa que impuestos no se utilizan adecuadamente (Latinobarómetro, 2003).

Repárese sino en el cuestionamiento que hace Bordignon¹⁷⁶, quien señala que los servicios brindados por el estado son demasiado difusos como para que el contribuyente tipo los tenga en cuenta y que la fracción del impuesto que el contribuyente desea evadir se determina sobre la base de su percepción de la equidad en el trato fiscal que recibe. Los individuos consideran equitativo pagar un impuesto al que denomina “kantiano”, es decir, estiman justo pagar tanto como ellos quisieran que los demás pagaran, siempre y cuando perciban que los demás hacen lo mismo.

Una de las ideas-fuerza de este modelo es que los contribuyentes pagan impuestos para evitar sentimientos de culpa, vergüenza, estigmatización, condena de sus

¹⁷⁶“A fairness Approach to Income Tax Evasion”, *Journal of Public Economies*, n° 52, pp. 345-362. (1993)

conciudadanos, porque valoran la cooperación, porque se sienten orgullosos de cumplir sus deberes cívicos y porque creen que los demás integrantes del grupo también soportan los impuestos.

Por eso es agudo el pensamiento de Doran, al asumir que las normas sociales requieren sanciones sociales y este tipo de sanciones precisa que otros puedan observar estas conductas y que sea visto como reprochable en la sociedad. Si los demás integrantes de la sociedad no conocen tales conductas, mal podrán reprocharlas. Por eso los enfoques del cumplimiento voluntario sirven de poco si no se difunden socialmente y existe una amplia publicidad sobre las conductas disvaliosas. Lo dicho incita claramente a la necesidad de publicar las sanciones, infracciones, etc.

Finalmente no se leen prospecciones sólidas sobre qué hacer cuando en determinada sociedad no existen valores tributarios -moral tributaria- arraigados que exciten el cumplimiento tributario voluntario. ¿Cómo se crean estos valores que delinean la moral tributaria? Y, más importante, ¿Qué posibilidades tiene la Administración Tributaria para influir en ella y en base a qué herramientas?

5) LECCIONES Y CONCLUSIONES

Habiendo arribado a esta instancia cabe preguntarse entonces: ¿Son eficaces las penalidades como promotoras del cumplimiento voluntario tributario? Y ¿Qué lecciones pueden tomarse de las investigaciones reseñadas? Creemos que la repuesta, de acuerdo a la literatura relevada y a los argumentos doctrinales que hemos tenido oportunidad de repasar, es que las sanciones poseen un papel reducido en la motivación de las conductas, o al menos la significancia directa de ellas es acotada y responde antes bien a una imposibilidad por parte del Estado de obtener una exitosa respuesta voluntaria de los contribuyentes y de operar en un ambiente hostil, que a un instrumento genuinamente generador o promotor de conductas individuales honestas que redunde en mayores recursos para la administración tributaria, cometidos que solo parecen tener funcionalidad por lo visto, en el aspecto reflejo, en su comunicación intersubjetiva.

En nuestra nación -semejante a otros países de la región- el sistema punitivo ofrece un creciente protagonismo, de fuerte y progresiva expansión, asignando daños o peligros a bienes jurídicos como la hacienda pública, la administración tributaria, la fiscalización, el orden administrativo, etc. Pues bien, resulta menester profundizar las investigaciones sobre si de ello no resultan construcciones artificiosas o exageradas que llevan a resultados preventivos imaginarios. ¿Es el campo de la punibilidad eficaz para evitar el daño derivado de la evasión fiscal u otras afrentas a la gestión fiscal? ¿Resulta ser el sistema infraccional un aparato punitivo con plasticidad y la agilidad necesaria para resolver los conflictos generados en materia tributaria? es decir, los instrumentos represivos de dispersión de la evasión tributaria: ¿son operativamente eficientes? Ya hemos adelantado nuestra opinión negativa, aunque la matizaremos más adelante.

El fracaso explicativo de los modelos de corte económico queda patentizado no solo en su errada predicción del acatamiento y pago de los impuestos por el colectivo de contribuyentes –en Argentina y en el extranjero- sino también en la inusitada carga sancionatoria que debería aplicarse al violador del deber o el excepcional tamaño que debería poseer una administración tributaria que intente igualar el costo-beneficio en el plano de un cálculo utilitario del contribuyente en su concepción más racional, la que no dudamos

en calificarla como de imposible génesis y aplicación e indudable rechazo desde una óptica de la medida constitucional.

Es que el modelo económico, además de las críticas que se le han hecho y ya glosamos, no expresa suficientemente la generalidad o el conjunto de conductas transgresoras y por tal motivo tampoco brinda un prospecto aplicable para tratarlas; pues por un lado, para que realmente ajusten esas predicciones se debería aumentar a una cantidad insospechada los controles o bien aumentar las penas a límites intolerables. Y si no es correcto en su exégesis de las conductas existentes, difícilmente pueda erigirse en un modelo de cumplimiento preciso que sirva de pronóstico para sintonizar las variables fiscales aludidas de probabilidad de detección y cuantía de la pena.

Más allá de lo expuesto, desconocemos alguna legislación que haya intentado un experimento semejante, esto es componer regímenes punitivos matemáticamente inconvenientes para los infractores.

Nótese que aún en los países con menores índices de cumplimiento voluntario, que típicamente tienden a instaurar regímenes sancionatorios con penas más elevadas, las tasas de punibilidad y de auditorías no alcanzan a ser disuasivas, lo que determina que en el fondo debe haber algún tipo de constricción personal interna –cuya germinación puede ser endógena o exógena– a pagar los gravámenes con relativa independencia del plexo punitivo tributario de un Estado. También el casino o los juegos de azar son probabilísticamente perdedores, y el público persiste apostando con la expectativa de triunfo, por lo que reputamos que el paradigma de la ganancia/pérdida como juego en la evasión no es una línea de análisis prometedora.

Tampoco se salva la cuestión relativa a que no todos los contribuyentes se comportan de modo puramente racional frente a la tributación. Lo cierto es que la inmensa mayoría de los ciudadanos aún de segmentos más ilustrados desconoce palmariamente la normativa tributaria, la carga tributaria adeudada, las penas aplicables, los índices de fiscalizaciones y el sistema tributario en general. A su vez se ha reportado evidencia de que la mayoría de las personas desconoce la diferencia entre una fiscalización y las notificaciones masivas con que periódicamente las administraciones “inducen” a un gran universo de contribuyentes a regularizar su situación tributaria. En síntesis, consideramos desacertado afrontar la problemática de la evasión fiscal exclusivamente con base en la arista de la

“utilidad” en la decisión personal, así como en la “racionalidad” de las elecciones individuales.

No obstante los modelos de raíz económica poseen dos fortalezas que son dignas de mención: por un lado circunscriben sus recetas a variables fiscales factibles de ser ajustadas, posibles de ser modificadas por el Estado o por la Administración Fiscal sin mayores transformaciones sociales ni profundos cambios culturales y que pueden operar en el corto plazo. Resulta axiomático afirmar que es más practicable un incremento o baja en el nivel de penalidades o abastecer a la Administración de una dotación mayor de personal que realice fiscalizaciones o instruya procedimientos sancionatorios, que cambiar la percepción de justicia que poseen los particulares de la imposición, su apreciación de la equidad del sistema tributario, su noción de reciprocidad en la provisión de bienes públicos y el pago de impuestos entre otros, para así favorecer la declaración impositiva honesta y la contribución espontánea al erario público.

Ya fue analizado cómo cuanto más hondo se indaga en las motivaciones personales de los sujetos sobre su modo de actuar, más tortuoso y complicado es actuar sobre esta “caja negra” si los ciudadanos no comparten los valores que el Estado propugna o no actúan conforme a ellos.

Por otro lado una idea-fuerza, cardinal que estimo los modelos sociológicos no deberían soslayar es que el contraventor tributario descubierto debe quedar a la postre en peor condición económico/jurídica que el cumplidor. Ello se condice con la loable pretensión de generar un modelo general de conducta y propender a un sistema coherente y general de punibilidad –sin por ello resignar una razonable estrategia de oportunidad y selección- y por supuesto, lo justo parece un aumento en los niveles de control y eficacia en el tándem detección y sanción y no un aumento abstracto de las penas.

En cuanto a los modelos de tipo normativo o sociológico, si bien es claro que han sido gestados preponderantemente por investigadores extranjeros y en vista a sociedades con una muy diferente textura social que la argentina o la latinoamericana y que por ello no pueden reverenciarse como modelos generales de cumplimiento, trasplantándolos rectamente a nuestra cotidianeidad, evidentemente atinan en el blanco cuando atribuyen como causales del cumplimiento tributario voluntario a una sucesión de variables ya analizadas en párrafos precedentes y le imputan un papel discreto y tangencial al sistema coercitivo.

Creemos indiscutible a esta altura del relato que la relación entre el gobierno y los ciudadanos se alimenta de una mixtura de sentimientos, convicciones, deberes y compromisos, sensibilidades y emociones causados por disímiles motivos y que resultan fortalecidos o apaciguados en gran medida por la imagen que posee la persona del proceso político, la justicia social, la eficiencia del Estado, la honestidad de sus funcionarios, la provisión de bienes y servicios públicos, la conductas de sus iguales, etc. Y por eso mismo, estimamos que puede ser una veta fructífera investigar sobre las características personales o socioeconómicas o desagregadas por sectores económicos de los evasores, así como también generar exploraciones destinadas a reducir la tan reiterada cuestión de la carga administrativa que acarrea el cumplimiento tributario, de los costos aparejados y de la complejidad del sistema tributario como factores netamente criminógenos.

No obstante, somos cautelosos en encumbrar a aspectos como la vergüenza y la culpa entronizados por doctrina norteamericana como fenómenos explicativos del cumplimiento voluntario, primero porque dependen fuertemente de que los demás integrantes del tejido social conozcan las conductas de sus pares, porque si son totalmente confidenciales, como en general ocurre el campo de la tributación, pueden no entrar en juego esos sentimientos. Además, ello depende fuertemente, diríamos de modo decisivo, de cada sociedad. No creemos que sea igual en nuestra comarca que en países desarrollados.

Si no es mal vista la evasión de impuestos, es decir que las normas tributarias sean percibidas como trascendentales en la conciencia social, mal puede la simbología de los procesos penales e infraccionales y la estigmatización al infractor tener algún efecto perceptible sobre sus conductas futuras y las de sus semejantes. De igual manera resulta al menos discutible que ideas como las referidas sean de completa aplicación en espacios como el nuestro, pues si los individuos no manifiestan esos sentimientos de culpa y vergüenza, difícilmente las normas sociales sean un vehículo eficaz para promover el cumplimiento tributario. En todo caso, se trata de una teoría estática, sin un inventario adecuado para la multiplicidad de alternativas; ¿qué hacer entonces –que puede hacer la Administración- si los ciudadanos no sienten culpa o vergüenza frente a la evasión, a cometer infracciones o al trabajo en negro? ¿Cómo se inoculan estos sentimientos en las personas? De lo que se trata, creemos es de elaborar un modelo que pueda actuar frente al escollo con

medidas verosímiles de cambiar conductas; de variables que puedan ser influidas por la Administración.

Por iguales motivos es dudoso que se puedan transportar ideas tales como la del pacto psicológico tributario a otras sociedades que no fueran para la que originalmente se propuso, particularmente cuando lucen magros niveles de cumplimiento voluntario, así como tampoco consideramos que halle recepción teorías como la de la *motivation crowding theory*, las que claramente parecen dirigidas a las sociedades más maduras que la nuestra.

Según encuestas¹⁷⁷ en nuestro país en donde se les preguntaba a las personas que mencionen libremente y sin límite cuales eran las razones de la evasión de impuestos, solo un 17% de las personas consultadas mencionó que la razón de evasión fiscal es la falta de honestidad sujeto. La mayoría atribuyó directa o indirectamente responsabilidad al Estado (65% opinó que “se debe a que los impuestos son muy altos”), muchos endilgaron responsabilidad al “otro” sea Estado o particular (26% consideró que la razón para evadir es que “los que evaden no son castigados”, un 26% señaló que “porque los impuestos son malgastados” y un 32% señaló como razón que “hay corrupción”).

Por el contrario, las menores menciones fueron las atinentes al contribuyente en sí y su conducta (15% aludió a “falta de conciencia cívica”, 14% a la “picardía o malicia de las personas”). Y eso, cabe tener muy en cuenta, que la moral tributaria argentina es de las mejores, sino la mejor de Latinoamérica. Llamativamente el porcentaje que atribuye responsabilidad por la infracción al infractor es minoritaria, corren como las 6ª, 7ª u 8ª respuesta entre las motivaciones de la evasión. La víctima de la evasión, quien encarna el bien jurídico protegido, el Estado, termina siendo el responsable para la mayoría. Nos preguntamos si la misma respuesta se daría en otros ámbitos de la criminalidad, a saber la corrupción sufrida también por el Estado e indirectamente por los ciudadanos: En una encuesta similar imaginaria, quien tendría responsabilidad: ¿el funcionario corrupto o será culpa del Estado que al no controlar debidamente a sus cuadros los induce a actuar de ese modo?

Llegado a este punto debemos referirnos a un aspecto de la tributación descubierto al elaborar este trabajo y de escasa investigación, que es el referido al impacto

¹⁷⁷ Latinobarómetro y World Values Survey, tomadas por Torgler, Benno, “Tax Morale: theory and empirical analysis of tax compliance”.

indirecto de las fiscalizaciones y los procedimientos sancionatorios. Se ha reportado el gran poder del “*ripple effect*” o efecto contagio, que cunde entre los contribuyentes norteamericanos, el que no dudamos que en nuestro país posea guarismos de importancia, por lo que estimamos que es indispensable profundizar el conocimiento sobre dicho fenómeno el cual probablemente se halle condicionado por los descubrimientos de la teoría prospectiva ya revisada.

Se recauda mucho más con la divulgación formal o informal de las tareas del organismo que con las propias tareas del mismo. El aspecto de la propaganda resulta fundamental y ha sido escasamente estudiado. De igual modo pareciera que se recauda más con la mera existencia de regímenes de información, en cuyo caso el público piensa que puede usarse en su contra, que a causa de la utilización de esa información por parte de una fiscalización actuante para realizar un ajuste de impuestos. Para eso es indispensable la publicidad, aún a pesar que como fuera comprobado, la comunicación mayormente es informal, la misma bien puede generarse en ocasiones que el disparador sea formal o institucional y luego la comunicación se propague informalmente.

Además estimo útil la distinción, en lo concerniente al efecto indirecto de las fiscalizaciones sobre el “hecho” de la auditoría, la cual se difunde al principio del procedimiento y sobre la “calidad” de la inspección, es decir si los inspectores descubrieron todo lo oculto en la maniobra del evasor o si de todos modos se les escamotea la mayoría, en base a los resultados arribados por el organismo, la cual se divulga al final de las acciones de control. Creemos también que entre las líneas más promisorias, conjuntamente con la comunicación, hay que profundizar los estudios sobre cuáles son los determinantes de la percepción de riesgo. Vale decir ¿qué determina que las personas sientan un riesgo subjetivo de ser fiscalizadas y se sientan compelidas a pagar?

La función de las penalidades entonces debería limitarse a lo simbólico, con enfoque en el impacto social y en la repercusión informativa que de ella pueda hacerse, con fuerte base en indicadores de éxito de la persecución penal en cuanto a lo inexorable del castigo para los infractores y, aún dentro de los márgenes que el principio de legalidad impone a los operadores del sistema tributario, se deberían acotar los destinatarios de la norma penal en un bien entendido prisma de oportunidad y eficiencia en la represión.

6) BIBLIOGRAFÍA GENERAL

- Allingham Michael G. y Sandmo, Agnar, “Income Tax Evasion: A Theoretical Analysis”, *Journal of Public Economics* 1 (1972) 323-338., First version received May 1972, revised version received August 1972.
- Alm, James y Torgler, Benno: “Culture Differences and Tax Morale in the United States and in Europe”(2003) , CREMA Working Paper, N°2004-14.
- Alm, Jackson y McKee, “Estimating the Determinants of Taxpayer compliance with Experimental Data”, *National Tax Journal*, Vol 45 N° 1, Marzo 1992, pp. 107/114.
- Andreoni, J.; Erard, B. y Feinstein, J. (1998): “Tax Compliance”, *Journal of Economic Literature*, n° 36,1, pp. 818-860.
- Antequera, Germán y Florensa, Marcelo "Determinantes de la Moral Tributaria en la Provincia de Buenos Aires", Prólogo de Roberto J. Arias. Serie Anales de la Asociación de Economía Política, Noviembre 2008.
- Aquino, Miguel Ángel, “La evasión fiscal: origen y medidas de acción para combatirla. DOC. N.º 13/08 Instituto de Estudios Fiscales de España.
- Arteaga, Clara Rossana, “La legitimación social de la política y cultura tributaria”, CIAT.
- Bayer, Ralph, “Moral Constraints and the evasion of income tax”, University of Adelaide, Octubre de 2004.
- Bebachuk, Lucien A. y Kaplow, Louis “Optimal sanctions when the probability of apprehension varies among individuals”, National Bureau of Economic Research, Working Paper N°4078.
- Becker, Gary, “Crime and Punishment: An Economic approach”, *Journal of political economy* n° 76 (2), pp. 169-217.
- Becker, W.; Büchner, H.J. y Sleeking, S. (1987): “The impact of public transfer expenditures on tax evasion: An experimental Approach, *Journal of Public Economics*, n° 34, pp. 243-263.
- Beron, Tauchen y Witte (1988), “A structural equation model for tax compliance and auditing”, NBER working paper 2556, April 1988.
- Beron, Tauchen y Witte (1992) “The Effect of Audits and Socioeconomic Variables on Compliance,” en *Why People Pay Taxes: Tax Compliance and Enforcement*, Joel Slemrod, ed., (The University of Michigan Press, Ann Arbor), p. 67-89.

- Blackwell, Calvin, “A meta-analysis of tax compliance experiments” Andrew Young School of Policy Studies, International Studies Program Working Paper 07-24, December 2007.
- -Bloomquist, Kim M., “Tax Evasion, Income Inequality and Opportunity Costs of Compliance”, Paper presentado para la 96° Conferencia Anual de la National Tax Association, November, 2003.
- Borck Rainald , “Income Tax Evasion and the Penalty Structure” Economics Bulletin, Vol. 8, No. 5 pp. 1–9.
- Bordignon, “A fairness Approach to Income Tax Evasion”, Journal of Public Economies, nº 52, pp. 345-362. (1993).
- Carsillo, Juan Carlos, “El control de la facturación y la programación y ejecución de operativos masivos de fiscalización”, Centro Interamericano de Administraciones Tributarias” 35° Asamblea General del CIAT.
- Clotfelter, C.T. (1983): “Tax Evasion and Tax Rates: An Analysis of Individual Returns”, Review of Economics Statistics, nº 65, pp. 363-373.
- Committee on Fiscal Affairs - Forum on Tax Administration Compliance Sub-group Compliance Risk Management: Managing and Improving Tax Compliance, OECD.
- Cooper, Graham S. “Analyzing Corporate Tax Evasion” Tax L. Rev. 33-35 (1994).
- Cowell, Frank A., “Cheating the Government” Cambridge, MA The Mit Press. Existe traducción española: “Engañar al Estado. Un análisis económico de la evasión”, Alianza Editorial, Madrid.
- Cowell, F.A. (2004): “Carrots and Sticks in Enforcement”, en H.J. Aaron y J. Slemrod (eds), Crisis in Tax Administration, pp. 230-275.
- Cummings, Martinez-Vazquez, McKee, Torgler, “Effects of Tax Morale on Tax Compliance: Experimental and Survey Evidence”. Working Paper Series 2005-29, Center for Research in Economics, Management and the Arts (CREMA). Octubre de 2005.
- Cullis, J. y Lewis A. (1997) "Why People Pay Taxes: From a Conventional Economic Model to a Model of Social Convention", Journal of Economic Psychology, 18(2-3), pp. 305-321.
- Das Gupta y Mookherjee (1998) “Incentives and Institutional Reform in Tax Enforcement. Conceptual Approaches to Tax Policy in Developing Countries.” Oxford University Press, 1998.

- Deher Rachid, Jorge Antonio, The Importance of Changes in Legislation to reduce Tax Evasion and Avoidance – Potential Collection as a Goal of Tax Administration “ - 40° Asamblea General del CIAT.
- De Juan, A. J. y Truyols, M.A. (1993): “Predisposición, habilidad y oportunidad de los contribuyentes hacia el fraude fiscal”. Cuadernos de Actualidad, 4 (1), pp. 27-36.
- De Juan, A.; Lasheras, M. A., y Mayo, R. (1994): “Voluntary Tax Compliant Behavior of Spanish Tax Payers”. Public Finance, nº49, pp.90-105.
- Del Giudice, Michele, “La Facturación y registro de las operaciones”, ponencia, CIAT
- Devos, Ken, “Measuring and analyzing deterrence in taxpayer compliance research”, Journal of Australian Taxation, (2007, 10, 2) págs. 182-219.
- Dilts, Andrew: “Michael Foucault meets Gary Becker: Criminality beyond Discipline and Punish”. Presentado en “Crime and Punishment Workshop”, University of Chicago Law School, February 8, 2008, Political Theory Workshop, University of Chicago.
- Doran, Michael: “Tax Penalties and Tax Compliance” Harvard Journal on Legislation, Vol 46, 2009.
- Dubin, Jeffrey A., “Criminal Investigation Enforcement Activities and Taxpayer Noncompliance”, IRS Criminal Investigation Research, Empirical Analysis of the Impact of CI Activities on Taxpayer Compliance, TIRNO-00-D-0039.
- Dubin, Jeffrey A., Graetz, Michael J. y Wilde, Louis L., “The effect of audit rates on the federal individual Income Tax, 1977-1986”, National Tax Journal, Vol 43, Nº4, December 1990, págs. 395-409.
- Dubin, Jeffrey A., y Wilde, Louis L. “An Empirical Analysis of federal Income Tax Auditing and Compliance” National Tax Journal, Vol 41, Nº1, March 1988, pags. 61-74.
- Dubin, Jeffrey A., Graetz, Michael J. y Wilde, Louis L. “The Changing face of Tax Enforcement 1978-1988”, Tax Lawyer, Vol. 43 Nº4.
- Elffers, H.: “But Taxpayers do Cooperate!”, en Vugt, M.v. et al. (eds.), Cooperation in Modern Society, Routledge, Londres, pp. 184-194.
- Engel y Hines (1999), “Understanding Tax Evasion Dynamics”, NBER Working Papers 6903, Enero 1999.

- Erard (1992) “The Influence of Tax Audits on Reporting Behavior,” en “Why People Pay Taxes: Tax Compliance and Enforcement”, Joel Slemrod, ed., (The University of Michigan Press, Ann Arbor), p. 95-114.
- Erard, B. y Feinstein, J.S. (1994b): “The Role of Moral Sentiments and Audit Perceptions in Tax Compliance”, Public Finance/Finances Publiques, nº 49 (supplement), pp. 70-89.
- Forum on Tax Administration, OCDE, “Tax Administration in OECD and Selected Non-OECD Countries: Comparative Information Series” (2006).
- Foucault, Michael: “El Nacimiento de la Biopolítica”, Curso del College de Francia, años 1978-1979.
- Franzoni, Luigi A., “Tax Evasion and Tax Compliance” (September 1, 1998), aparición en la Encyclopaedia of Law and Economics, B. Bouckaert y G de Geest, editores.
- Frey, B.S. y Jegen R. (2001): “Motivation crowding theory”, Journal of Economic Surveys, nº 15(5), pp. 589-611.
- Feld y Frey, “Tax Compliance as the Result of a psychological tax contract: The Role of Incentives and Responsive Regulation, Law & Policy, Vol. 29 N°1, Enero 2007.
- Frey, B.S. (1997): “A Constitution for Knaves Crowds Out Civic Virtues”, Economic Journal, nº 107, pp. 1043-1053.
- Garoupa, Nuno, “Optimal Magnitude and Probability of Fines”, Universitat Pompeu Fabra , Año 2000, Department d’Economia i Empresa, Universitat Pompeu Fabra, Ramon Trias Fargas, Barcelona.
- Giarrizzo, Victoria y Sivori, Juan Sebastián “La inconsistencia de la moral tributaria. El caso de los moralistas evasores”, Pecunia, 10 (2010), pp. 95-124.
- Giles, D. (1999). "Modelling the Hidden Economy and the Tax Gap in New Zealand", University of Victoria. Febrero de 1999.
- Graetz, M.J.; Reinganum, J.F. y Wilde, L.L. (1986): “The Tax Compliance Game: Toward an Interactive Theory of Tax Enforcement”, Journal Law Economic Organization, nº 2(1), pp. 1-32.
- Groenland, E.A.G. y Van Veldhoven, G.M. (1983): “Tax evasion behavior: A psychological framework”. Journal of Economic Psychology nº 54, pp. 129-144.
- Güth, W. y Mackscheidt, K. (1985): “Die Erforschung der Steurmoral, mimeo, Universität zu Köln.

- Jacob, Friedhelm “Disminución de la brecha tributaria mediante nuevos enfoques y nuevas tecnologías en la función auditoria”, En Estrategias de la Administración Tributaria para la década del noventa. CIAT. Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 1992. ES. Asamblea General del CIAT, 25, Washington DC, 13-17, de mayo de 1991, pág. 213.
- Lago-Peñas, Ignacio y Lago-Peñas, Santiago, “The determinants of tax morale in comparative perspective: Evidence from a multilevel análisis”, Instituto de Estudios Fiscales de España, Papeles de Trabajo N°2/08.
- Lederman, Leandra, “The interplay between norms and enforcement”, Ohio State Law Journal, Vol. 64, N°6, 2003.
- Lemgruber Viol, Andréa, “La Definición y Estimación de la Recaudación potencial. Análisis del potencial económico tributario y sus condicionantes” (2006). CIAT, Serie Temática Tributaria N°4 Recaudación, pag. 31 a 48.
- Logue, Kyle: “Optimal tax compliance and penalties when the law is uncertain.” University of Michigan Law & Economics, Olin Working Paper No. 06-009, 2007.
- Játiva, Miguel Ángel, Tendencias actuales de planificación y control de gestión en las Administraciones Tributarias – Planificación y control del Servicio de Rentas Internas basado en la Gestión del Riesgo.
- Jiménez Juan Pablo, Gómez Sabaíni, Juan Carlos, Podestá, Andrea, compiladores “Evasión y Equidad en América Latina”, 2010, CEPAL, Colección Documentos de proyectos.
- Kahan, Dan “The Logic of Reciprocity: Trust, Collective Action, and Law”, Yale Law School Year 2002, Yale Law School John M. Olin Center for Studies in Law, Economics, and Public Policy Working Paper Series.
- Kahneman, D. y Tversky, A. (1979)” Prospect theory: An analysis of decision under risk”, Econometrica, n° 47, pp. 263-291.
- Kahneman, D. y Tversky, A. (2000) “Choices, values and frames”, Cambridge University Press. American Psychologist 39 (4): 341–350.
- Kaplan, S. E. y Reckers, P.M.J. (1985): “A Study of Tax Evasion Judgements”, National Tax Journal 38, n° 1, pp. 97-102.
- Maljar, Daniel E “El Derecho Administrativo Sancionador” Editorial Ad-Hoc, 2004.
- Manual de Administración Tributaria del CIAT – Julio de 2000.

- Martel Veramendi, Miguel Antonio, “El control integral extensivo e intensivo del cumplimiento de las obligaciones tributarias y los lineamientos para la selección de los contribuyentes en el ámbito de la fiscalización. -La experiencia de la Administración Tributaria peruana-“, CIAT Concurso de Monografías CIAT/AEAT/IEF
- Martínez Fernández Pilar, Castillo Clavero Ana María, Rastrollo Horrillo María Ángeles “Los enfoques de análisis de la evasión fiscal. Una revisión actual de la investigación” Papeles de Trabajo – Cuadernos de Ciencias Económicas y Empresariales N° 35 – Universidad de Málaga.
- Martínez-Vazquez, J. y Torgler, B. (2005):” The Evolution of Tax Morale in Modern Spain”, CREMA Working Paper Series, n° 2005-33.
- Mouchantef, Jorge, “El control de la facturación y la programación y ejecución de operativos masivos de fiscalización”, Centro Interamericano de Administraciones Tributarias” – 35° Asamblea General del CIAT.
- Mukhtar, M Alí, Cecil, Wayne H. y Knoblett, James A. “The Effects of Tax Rates and Enforcement Policies on Taxpayer Compliance: A Study of Self-Employed Taxpayers.” Atlantic Economic Journal (2001) Volume: 29, Issue: 2, Publicado por Springer Science & Business Media B.V., Pages: 186-202.
- Nolan, Deborah, Conferencia Técnica del CIAT “Una estrategia integral para la reducción de la brecha tributaria”, Madrid, España, octubre de 2006.
- OCDE, “Compliance Measurement – Practice Note”, Centre for Tax Policy and Administration, mayo de 2001.
- OCDE Tax Administration in OECD and Selected Non-OECD Countries: Comparative Information Series (2007), preparado por el Foro de Administraciones Tributarias.
- Pereira, José Antonio “Estrategias para promover el cumplimiento, el “Beneficio Subjetivo” en las Administraciones Tributarias”, el principio de la igualdad tributaria y la discriminación positiva de los contribuyentes”. 43° Asamblea General del CIAT.
- Pita, Claudino: “Problemática actual de la función de inspección”, Revista de Adm. Tributaria, pág. 8.
- Pita, Claudino, “Estrategias para la recaudación interna. Enfoques y Desafíos. Cuestiones Claves”. Trabajo presentado en el Diálogo Internacional Foro ALC-UE: Políticas fiscales para la cohesión social y la lucha contra la pobreza, Berlín, Alemania, 2008.

- Plumley, Alan H., “The Determinants of Individual Income Tax Compliance” Estimating the Impacts of Tax Policy, Enforcement, and IRS Responsiveness, IRS, Publication 1916 (Rev. 11-96), Washington DC 1996.
- Polinsky y Shavell, “Public Enforcement of Law” May 2006, Stanford Law School John M. Olin Program in Law and Economics Working Paper No. 322.
- Pommerehne, W.W.; Hart, A. y Frey, B.S. (1994): “Tax morale, tax evasion, and the choice of tax policy instruments in different political systems”, Public Finance/Finances Publiques, nº 49 (Suplement), pp. 52-69.
- Porcano, T. M. (1988). “Correlates of tax evasión”. Journal of Economic Psychology, nº 9, pp. 47-67.
- Raskolnikov, Alex, “Crime and Punishment in Taxation: Deceit, Deterrence and the Self-Adjusting Penalty” Columbia Law Review (2006), volume 106, issue 3, págs. 569-642.
- Reckers, P.M.J. Sanders, D.L. y Roark, S.J. (1994): “The influence of ethical attitudes on taxpayer compliance”. National Tax Journal, nº 47, pp. 825-836.
- Roth, J.A.; Sholz J.T. y Witte A.D. (1989) “Taxpayer Compliance”, 2 vols. Philadelphia: University of Pennsylvania Press.
- Sanchez Huete, Miguel Ángel, “Las Infracciones tributarias en la nueva Ley General Tributaria. Perspectiva punitiva y garantista.” Editorial Marcial Pons, Año 2007.
- Schmolders, G. (1970): “Survey research in public finance: A behavioral approach to fiscal teory”. Public Finance, nº 25, pp. 300-306.
- Sevilla Segura, José V., “Manual de Política y Técnicas Tributarias del CIAT”, Centro Interamericano de Administraciones Tributarias.
- Sevilla Segura, José V., “La recaudación potencial como meta de la Administración Tributaria” En: Asamblea General del CIAT, No. 40ª Florianópolis, Brasil, 2006.
- Shavell, S “Foundations of Economic Analysis of Law”. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Silvani, Carlos “Mejorando el cumplimiento tributario” en “La Administración Tributaria en los países del CIAT”, Bird, Richard M, ed; Casanegra de Jantscher, Milka, ed. Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid 1992.
- Silva Sanchez, Jesús María “La expansión del Derecho Penal. Aspectos de la Política Criminal de las sociedades postindustriales”, Civitas, Madrid, 1999.

- Song, Y.D. y Yarbrough, T.E. (1978): “Tax Ethics and Taxpayer Attitudes: A Survey”, *Public Administration Review*, n° 38(5), pp. 442- 452.
- Sour, Laura (2002), “An economic model of tax compliance with individual morality and Group conformity”, *Nueva Época*, Vol. XIII, num. 1, primer semestre de 2004.
- Spicer, M.W. y Lundstedt, S. B. (1976): “Understanding tax evasion”. *Public Finance* n° 31, pp. 295-305.
- Tanzi V. y Shome P, “Tax Evasion: Causes, Estimation Methods and Penalties, a focus on Latin America”, *Serie Política Fiscal* N° 38, CEPAL, Santiago de Chile, 1993.
- Tauchen, H.V., A.D. Witte, and K.J. Beron (1989). “Tax Compliance: An Investigation Using Individual TCMP Data,” NBER Working Paper No. 3078, (National Bureau of Economic Research, Inc., Cambridge, MA).
- Torgler, Benno, “Tax Morale: theory and empirical analysis of tax compliance”, 2003, PhD Thesis, University of Basel, Faculty of Business and Economics.
- Torgler, Benno: “Cross Culture Comparison of Tax Morales and Tax Compliance: Evidence from Costa Rica and Switzerland”, *International Journal of Comparative Sociology*, n° 15(2), pp. 17-43.
- Torgler, Benno y and Martinez, J (2005) “The Evolution of Tax Morale in Modern Spain”. Georgia State University: Andrew Young School of Policy Studies.
- Tversky, A. y Kahneman, F. (1992): “Advances in prospect theory: Cumulative representation of uncertainty”, *Journal of Risk and Uncertainty*, n° 5, pp. 297-323.
- Vogel, J. (1974): “Taxation and public opinion in Sweden: An interpretation of recent survey data”. *National Tax Journal*, n° 27, pp. 499-513.
- Wallschutzky, I.G. (1984): “Possible causes of tax evasion”. *Journal of Economics Psychology*, n° 5, pp. 371-384.
- Wallschutzky, I.G. (1985): “Taxpayer Attitudes to Tax Avoidance and Evasion”, *Australian Tax Research Foundation Research*, n° 1.
- Wallschutzky, I.G. (1996): “Issues in research methods: With reference to income tax research”. Unpublished manuscript, University of Newcastle, Australia.
- Webley, P. (1987): “Audit probabilities and tax evasion in a business simulation”, *Economics Letters*, n° 25.

- Witte, Ann D. y Woodbury, Diane F., “The effect of tax laws and tax administration on tax compliance: The case of the U.S individual income tax”, National Tax Journal, 38 (1), 1-14.

7) ANEXO

Cuadro 1
Principales estudios econométricos en el ámbito de la evasión fiscal

Autor	Objeto de estudio	Foco de interés	Factores considerados	Resultados
Mork (1975)	Evasión fiscal	Relación Renta real- Renta declarada	Ingresos declarados; Progresividad; Renta real	Relación ingresos declarados y nivel de renta positiva debido a la progresividad del sistema
Clotfelter (1983)	Evasión fiscal	Relación tipo impositivo-renta declarada	Evasión fiscal; Tipos impositivos Renta declarada; Variables socioeconómicas	Evasión aumenta con ingreso disponible después de impuestos y características socioeconómicas del sujeto (mayor en casados y jóvenes)
Slemrod (1985)	Evasión fiscal	Relación tipo impositivo y evasión	Evasión fiscal; Tipos impositivos Probabilidad de detección	No aísla relación entre cuantía de la evasión y tipos. Relación directa entre probabilidad de detección y evasión.
Witte y Woodbury (1985)	Cumplimiento fiscal	Sanciones y probabilidad de detección	Cumplimiento; Probabilidad de inspección; Sanciones; Fuentes de renta	Incrementos en las sanciones se asocian a menor evasión. A mayor porción de rentas del trabajo en el total de ingresos mayor nivel de cumplimiento.
Crane y Nouzard (1986)	Evasión fiscal	Inflación y evasión fiscal	Evasión fiscal; Inflación; Probabilidad de detección; Fuente de renta	Evasión relacionada positivamente con inflación, negativamente con probabilidad de detección, sanciones y participación de rentas del trabajo
Dubin et al. (1987)	Cumplimiento fiscal	Relación parámetros fiscales y cumplimiento	Cumplimiento fiscal; Cambios en tipos impositivos: Variaciones en la renta	Menores volúmenes de evasión acompañados de aumentos en los tipos y niveles de renta.
Poterba (1987)	Cumplimiento fiscal	Cumplimiento fiscal y	Cumplimiento fiscal; Tipos	Relación negativa tipos cumplimiento.

		tipos impositivos para rendimientos de capital	impositivos Ganancias de capital:	
Pissarides y Weber (1989)	Cumplimiento fiscal	Relación diferencial entre gasto e ingreso según fuentes de ingreso.	Cumplimiento fiscal Fuentes de ingreso Oportunidades de evasión	Diferencias en niveles de cumplimiento entre empleados (sujetos con bajas oportunidades de evasión) y autoempleados (con oportunidades sustanciales para el no cumplimiento).
Klepper y Nagin (1989)	Cumplimiento fiscal	Cumplimiento y modos alternativos de evasión	Costes de inspección para distintas formas de evasión; Complejidad correspondiente a cada modo.	Relaciones de sustitución entre alternativas de evasión para reducir el riesgo de inspección
Feinstein (1991)	Evasión fiscal	Relación entre evasión de ingresos y detección ante modos distintos de evasión	Tipos marginales Fuentes de ingreso; Edad; Estado civil; Evasión en ingresos; Deducciones sobrestimadas	Cumplimiento decreciente con tipos marginales, autoempleo y agricultores, creciente con la edad, no varía con estado civil. Relaciones de sustitución entre modos de evasión
Klepper, Mazur Nagin (1991)	No cumplimiento y asistencia fiscal	Habilidad asesores en reducir penalizaciones	Penalizaciones; Cumplimiento en sueldos y salarios; Cumplimiento en diferentes ítems	Tienden a promover cumplimiento en sueldos y salarios. Promueven no cumplimiento en gasto de los empleados en empresas
Erard (1992)	Evasión fiscal	Efectos disuasorios de una experiencia de inspección	Evasión fiscal Experiencia con inspección previa	La experiencia de una inspección tiene efectos pequeños sobre el comportamiento futuro
Erard (1993)	Papel de asesores fiscales	Elección de modo de presentación fiscal y nivel de cumplimiento	Asesores legales Asesores fiscales Otros asistentes	Nivel de ingreso no influye en elección del asesor; El tipo de ingreso o actividad influye en elección de asesor y en nivel de cumplimiento. El uso de asesores fiscales especializados está

				positivamente relacionado con incumplimiento.
Martinez-Vazquez y Rider (2003)	Disuasión y evasión multi-modo	Efectos de la política disuasoria en un contexto de evasión multimodo	Ingreso total declarado; Deducciones; Tipo impositivo marginal; Probabilidad de detección Variables sociodemográficas	Aumentos en el esfuerzo disuasorio en un modo disminuye la evasión en ese modo pero aumenta en el otro

Fuente: Andreoni (1998) y Avila (1997), Elaboración: Martínez Fernández Pilar, Castillo Clavero Ana María, Rastrollo Horrillo María Ángeles.

Cuadro 2
Principales estudios basados en encuestas a contribuyentes en el ámbito fiscal

Autor	Objeto de estudio	Foco de interés	Factores considerados	Resultados
Spicer y Lundstedt (1976)	Evasión fiscal	Factores determinantes	Probabilidad de sanción	Relación negativa
			Renta	Relación ambigua
			Edad	Relación negativa
			Experiencia con inspección	Relación positiva
			Satisfacción por servicios públicos	Relación positiva
Song y Yarbrough (1978)	Sistema impositivo en general	Predisposición ética hacia obligaciones fiscales	Moralidad de los agentes	Relación negativa entre ética tributaria y marginación por las actuaciones estatales
Mason y Calvin (1978)	Evasión y sistema impositivo en general	Comparación temporal de respuestas sobre evasión y sistema impositivo	Evasión	Más respuestas favorables a la evasión
			Justicia del sistema impositivo	Menos respuestas favorables sobre justicia del sistema
			Niveles de renta	Relación negativa entre ingresos y probabilidad de evasión
Dean et al. (1980)	Evasión fiscal	Opinión sobre ineficiencia del sector público	Ineficiencia del sector público	Correlación entre opinión sobre ineficiencia del sector público y nivel de evasión
Warneryd y Walerud (1982)	Evasión fiscal	Tipos impositivos	Tipos marginales	Relación positiva con descontento con los tipos marginales
Alvira y García (1975,	Sistema fiscal (encuestas CIS)	Opinión respecto del sistema fiscal	Presión fiscal	Incremento
			Justicia fiscal	Bajo grado de

1988)		español		realización
			Fraude	Generalizado
			Transparencia en normas e impuestos	Falta de transparencia
			Beneficio por servicios percibidos	Escaso
			Funcionamiento administración	Crítica generalizada
De Juan (1992)	Dimensiones fiscales	Percepción de declarantes del IRPF sobre dimensiones fiscales	Coerción fiscal	La coerción fiscal resulta eficaz
			Inspección	Inspección y sanciones se perciben como poco severas
			Sanciones	Se encuentra en disminución.
			Generalidad del fraude	Más oportunidad para profesionales y empresarios
			Justicia fiscal	La percepción de justicia depende del nivel de renta
			Complejidad del sistema	Complejo para la mayoría
			Relación intercambio contribuyente-Estado	Deficitaria
De Juan (1995)	Fraude fiscal	Causas del comportamiento o fraudulento y estrategias correctoras	Predisposición al Fraude / Utilidad Esperada	Relacionada con : - Relación de intercambio - Percepción de equidad - Principio de solidaridad - Situación económica del sujeto
			Oportunidades	Dependen de características internas y externas:

				- Generalidad en el entorno - Empresarios - Profesionales liberales - Pequeños empresarios y autónomos en menor medida
Forest y Sheffrin (2002)	Cumplimiento fiscal	Percepciones de injusticia, percepción de complejidad y cumplimiento	Percepción de complejidad del sistema fiscal.	Simplificar el sistema fiscal puede no tener efectividad en la detección de la evasión.
			Percepción de justicia del sistema	No encuentran relación entre percepciones de complejidad e injusticia.
			No cumplimiento	Aumentos en la percepción de justicia están relacionados con mayor cumplimiento.

Fuente: Ávila et al. (1997); Cullis y Lewis (1997) Elaboración: Martínez Fernández Pilar, Castillo Clavero Ana María, Rastrollo Horrillo María Ángeles

Cuadro 3
Estudios de economía experimental en el ámbito del cumplimiento y evasión fiscal

Autor	Objeto de estudio	Foco de interés	Factores considerados	Resultados
Friendland, Maital y Rutenberg (1978)	Evasión fiscal	Variables fiscales Variables sociodemográficas	Sanciones Inspección Tipos impositivos	Sanción más eficiente que inspección. Mayores tipos se corresponden con más evasión. Probabilidad de inspección tiene influencia positiva en el cumplimiento
Spicer y Becker (1980)	Evasión fiscal	Relación con desigualdad fiscal	Víctimas y beneficiarios de la desigualdad	Aumenta para víctimas de desigualdad. Decece para los beneficiarios.
Spicer y Hero (1985)	Evasión fiscal	Relación con la inspección y con evasión de otros	Variables sociodemográficas Evasión de otros Reglas de inspección	Mayor evasión en mujeres No se verifica relación con la evasión de otros. Se sobrestima la probabilidad de inspección si hay inspección previa. La experiencia con inspección disminuye la evasión.
Baldry (1987)	Evasión fiscal	Variables fiscales y factores sociodemográficos	Edad, sexo	Edad positivamente relacionada. Mayor evasión en hombres. Mayores tipos favorecen la evasión.
Webley (1987)	Evasión fiscal	Evasión, e inspección en Pequeñas empresas	Probabilidad de inspección Pequeñas empresas	La experiencia con inspecciones previas mejora el cumplimiento
Robben et al.(1990)	Cumplimiento fiscal	Oportunidad percibida y cumplimiento o en contexto de empresas pequeñas	Riesgo de detección Deducciones expresadas en ítems. Uso de efectivo	A mayores oportunidades percibidas menor cumplimiento. Relación positiva entre cumplimiento y riesgo de detección
Alm,	Cumplimiento	Poder explicativo	Distintos niveles de	Hay límites a la

McClelland y Schulze (1991)	fiscal y servicios prestados por el gobierno	de la prestación de servicios por parte del gobierno	provisión de servicios públicos	mejora del cumplimiento incrementando la prestación de servicios: - Con la provisión de bienes más preferidos. - Con la provisión más eficiente de esos bienes - Vinculando impuestos a la provisión de bienes y servicios.
Alm, Jackson y McKee (1992a)	Cumplimiento y recompensas	Efectos de implementación de premios en cumplimiento	Lotería - Premio fijo Reducción en inspección Bien público Tasa de inspección	Los premios tienen un efecto positivo en cumplimiento. Una reducción de la tasa de inspección aumenta el cumplimiento pero menos que los otros premios.
Alm, Jackson y McKee (1992 b)	Cumplimiento fiscal	Determinantes del cumplimiento	Tipos impositivos Sanciones Probabilidad de inspección	Mayores tipos, mayor evasión. Cuando se consideran probabilidad de inspección y sanciones a niveles consistentes con la realidad los efectos sobre cumplimiento son pequeños.
Alm, Jackson y McKee (1992 c)	Papel de la incertidumbre fiscal en cumplimiento	Comparación Entre condiciones de incertidumbre y certeza sobre parámetros fiscales.	Tipos impositivos Tasa de penalización Probabilidad de detección	Incertidumbre aumenta el cumplimiento cuando los pagos se realizan de forma independiente Resultados contrarios si los sujetos reciben un beneficio por el pago fiscal
Alm, McClelland y Schulze (1992)	Cumplimiento fiscal	Errores de juicio sobre probabilidad de inspección	Neutralidad al riesgo Probabilidad de inspección	Niveles de cumplimiento mayores que las predicciones de la utilidad esperada. Cumplimiento no

				siempre relacionado con sobreestimación de probabilidades de inspección
Pommerehne, Hart y Frey (1994)	Cumplimiento y variables institucionales	Moral fiscal entendida como la predisposición que afecta al comportamiento actual	Diferentes contextos institucionales Provisión de un bien público Consideraciones de justicia Despilfarro del gobierno	Desviación entre elección óptima de bien público y provisión actual del mismo, mayor número de ciudadanos que evaden, mayor nivel de despilfarro explican la baja predisposición a pagar impuestos
Alm, Sanchez y De Juan (1995)	Factores económicos y no económicos del cumplimiento	Comparación entre países con sistemas fiscales similares y culturas fiscales diferentes	Factores morales Cohesión social Evasión entre amigos	Individuos que cumplen entienden inmoral evadir Individuos que declaran tener amigos evasores es más probable que evadan El cumplimiento es mayor en sociedades con mayor cohesión social
Bosco y Mittone (1997)	Evasión y norma social en contexto estático	Existencia y efectividad de restricciones morales	Sentimientos colectivos de culpa y evasión. Restricciones Morales subjetivas. Reducción de bienestar social y evasión	Restricciones morales constituyen un desincentivo a evadir.
Mittone (1997)	Evasión y norma con planteamiento dinámico	Restricción Moral subjetiva	Restricciones morales subjetivas	Los aspectos redistributivos de los impuestos reducen la evasión
Alm, McClelland y Schulze (1999)	Cumplimiento y norma social	Normas sociales y cambios en las normas en respuesta a cambios en política fiscal	Comportamiento de grupo Cambios en comportamiento ante anuncios de voto pre y post cumplimiento.	La norma social de cumplimiento afecta a las decisiones individuales Cambios en las normas por comunicación
Alm, y Mckee	Cumplimiento fiscal	Reglas de inspección	Probabilidad de inspección es	La combinación de reglas de inspección

(2000)		endógenas	endógena Posibilidad de comunicación entre sujetos Reglas de inspección aleatorias	endógenas y la probabilidad de inspección aleatoria genera más cumplimiento
Slemrod, Blumenthal y Christian (2001)	Evasión y variables fiscales	Respuesta de contribuyentes a cambios en probabilidad de inspección	Tipos de ingresos. Probabilidad de inspección creciente en el tiempo Distintas oportunidades de evasión	Los resultados dependen de los ingresos. Efecto del crecimiento en la probabilidad de inspección más fuerte para quienes tiene más posibilidad de evasión
Cumming, Martinez-Vazquez y Mckee (2001)	Cumplimiento y efectos culturales	Diferencias entre culturas fiscales (experimento en países diferentes)	Características institucionales Normas sociales	Las diferencias entre países no se deben a diferencias en actitudes hacia el riesgo sino que guardan relación con instituciones fiscales y comportamientos de los gobiernos

Fuente: Avila (1997) y Torgler (2002), Elaboración: Martínez Fernández Pilar, Castillo Clavero Ana María, Rastrollo Horrillo María Ángeles

Cuadro 4
Extensiones y refinamientos en los modelos de Cumplimiento

Extensión	Carácter de la extensión (modelización)	Autores
Cambios en el carácter de la interacción entre el contribuyente y la autoridad fiscal	La autoridad se compromete con una regla fija de inspección (modelos principal-agente)	Reinganum y Wilde (1985); Graetz et al. (1986); Mookherjee y P'ng (1989); Beck, Davis y Jung (1991); Border y Sobel (1987); Sansing (1993); Cronshaw y Alm (1995); Sánchez y Sobel (1993); Cremer et al. (1990); Macho-Stadler y Pérez-Castrillo (1997,2002, 2004, 2005)
	La autoridad no se compromete con una regla fija (modelos de teoría de juegos)	Reinganum y Wilde (1986); Greenberg (1984); Erard y Feinstein (1994 a); Graetz et al. (1986).
Incorporación de aspectos morales y sociales	Reglas morales y éticas (argumento en la función de utilidad)	Grasmick y Bursick (1990); Erard y Feinstein (1994 b); Falkinger (1995).
	Consideraciones de equidad vertical y horizontal (costes psíquicos consecuencia de normas sociales, componente adicional en la función de utilidad)	Cowell y Gordon (1988) Gordon (1989), Cowell (1990); Falkinger (1995); Myles y Naylor (1996); Glaeser et al. (1996); Cullis y Lewis (1997); Molero y Pujol (2005); Fortín et al. (2004)
	Confianza en el gobierno	Cowell (1990); Pommerehne, Hart y Frey (1994); Bordonon (1993)
Modos múltiples de evasión	Modos de evasión alternativos. Ingresos y deducciones	Klepper y Nagin (1989); Cremer y Gahvari (1994); Cowell y Gordon (1995); Martinez- Vazquez y Rider (2003)
Influencia de asesores fiscales	Papel facilitador del cumplimiento	Scotmer (1989); Beck, Davis y Jung (1989); Reinganum y Wilde (1989)
	Papel posibilitador del incumplimiento	Slemrod (1989); Klepper, y Nagin (1991)
Evasión y mercado negro de trabajo	Modelos de oferta de trabajo	Pestieau y Possen (1991); Kolm y Larsen (2004), Sandmo (2005)

Fuente: Andreoni et al. (1998) Elaboración: Martínez Fernández Pilar, Castillo Clavero Ana María, Rastrollo Horrillo María Ángeles.