

No era solo Gary Becker

Lic. Horacio Castagnola



Universidad de Buenos Aires
Facultad de Ciencias Económicas

CEAT



Centro de Estudios en Administración Tributaria

Investigación y capacitación aplicados a los ingresos públicos

Índice

Introducción	2
Asimetría informativa y flexibilidad operacional	3
Accesos diferenciados a la información	3
Diferentes grados de libertad para gestionar	6
En síntesis	8

Introducción

La fundamentación clásica de la mayoría de los análisis referidos al crimen o violación racional de la ley se centra en los trabajos del Premio Nobel Gary Becker. Su estudio de 1968, "*Crimen y Castigo: una aproximación económica*", es considerado el primer análisis económico riguroso sobre la naturaleza del crimen y en el que plantea, esencialmente, que la violación de la ley es la consecuencia de una decisión racional.

El decisor considera una mejor elección cometer el delito que no hacerlo.

A ese trabajo le siguieron una multiplicidad de ensayos y estudios académicos que se estructuraron sobre premisas semejantes.

El acercamiento inicial en lo referido a aspectos específicamente tributarios es el de Allingham y Sandmo de 1972, "*Income tax evasion: A theoretical analysis*".

Hacemos estas referencias, por todos conocidas, para poner foco en el concepto que basó el paradigma tradicional que rigió la mirada académica de la problemática de la evasión.

El criterio mencionado fue, a su vez, el fundamento que guió las estrategias de control de la mayoría de las administraciones tributarias (AT) durante décadas.

En esencia, los enfoques mencionados consideran que el cumplimiento tributario es función del análisis del riesgo que realiza un sujeto -o una población determinada- al evaluar la conducta a seguir, considerando las probabilidades que el incumplimiento sea detectado o no y que, en caso de serlo, la magnitud de la penalidad a aplicar será mayor o no que el beneficio obtenido en caso de no cumplir.

La capacidad de generación de riesgo por parte de las AT se constituyó así en el núcleo conceptual sobre el que se fundaron las estrategias de gestión de las mismas.

Si bien, aún hoy, la gestión del riesgo sigue teniendo un rol fundamental en el diseño de los modelos de funcionamiento de la mayoría de las AT, cada vez resulta más evidente que otros factores tienen una importancia creciente en la actividad y en la conducta tanto de las AT como la de los responsables y contribuyentes.

Es así como la visión restringida de poner el acento, casi exclusivamente, en la generación de riesgo ha sido progresivamente complementada con miradas más amplias y complejas.

La experiencia internacional demuestra que factores tales como el medio cultural de una sociedad, los avatares de su historia y circunstancias económicas y financieras, la educación de los ciudadanos, la distribución del ingreso y, esencialmente, **la calidad de las instituciones** son elementos relevantes a la hora de analizar el cumplimiento fiscal. La falta de institucionalidad, o su débil funcionamiento, ayuda a explicar el fenómeno muy evidente -y a su vez contradictorio- de ver aún hoy países donde las AT han desarrollado y aplicado en forma continua y consistente instrumentos de control sofisticados y modernos sin que esas mejoras hayan podido revertir, pese a ello, los significativos niveles de incumplimiento fiscal que los afectan.

A su vez, existen sociedades cuyas AT siguen operando con criterios y procedimientos tradicionales, y en muchos casos bastante elementales, donde la población continúa observando conductas fiscales extraordinariamente cumplidoras de la ley.

Los trabajos originales del Premio Nobel Douglass North y los más actuales de Daron Acemoglu y James A. Robinson ilustran con brillantez el efecto que la debilidad de las instituciones tienen sobre el desarrollo de las naciones.

La inadecuada difusión de las normas o su complejidad, la baja calidad de los servicios brindados al contribuyente, la arbitrariedad de algunas decisiones o la lentitud en la aplicación efectiva de sanciones, en especial cuando las mismas se tramitan en sede judicial, y/o la reiterada existencia de blanqueos y moratorias -en muchos casos ineludibles, dadas las graves situaciones económicas o financieras que los puedan justificar- resultan un incentivo demasiado evidente para no cumplir con la ley.

Si bien lo mencionado no puede disminuir los esfuerzos por intentar mejoras continuas en la gestión de las AT, tampoco puede desconocerse que esos “factores externos” debilitan a aquellos que consecuentemente cumplen con sus obligaciones fiscales y a aquellos que, desde la AT, se esfuerzan por hacer cumplir la ley.

Asimetría informativa y flexibilidad operacional

Entre las características distintivas de la relación entre el Fisco y los responsables de las obligaciones tributarias una de las más significativas es la marcada asimetría en cuanto a la información disponible para la toma de decisiones y la otra es la diferencia en los grados de libertad disponibles para ejecutar las decisiones cotidianas.

Esas diferencias estructurales son relevantes para poder determinar la realidad objetiva de las bases imponibles de los distintos sujetos obligados por la ley y, por ende, de las obligaciones tributarias que se derivan de las mismas.

Lo mencionado hace que la cuestión sea crítica para poder analizar la complejidad de la relación y la viabilidad de intentar un posible equilibrio que permita lograr el cumplimiento de los objetivos finales de ambos integrantes de la relación, en un escenario dinámico y complejo como es el de la economía actual.

Expresado de un modo más simple, los distintos actores de la relación Fisco/Contribuyente tienen diferente acceso a la información relevante y, a su vez, disponen de grados de libertad distintos para gestionar las decisiones que se adoptan con esa información.

Accesos diferenciados a la información

El decisor privado posee normalmente un profundo conocimiento sobre la actividad que desempeña.

Tiene acceso directo, inmediato y completo a sus ingresos y costos y a toda la información relevante sobre su gestión cotidiana y, también, a las eventuales irregularidades en el cumplimiento de la normativa tributaria que lo afecta.

Conoce su mercado, las alternativas de financiamiento, su función de producción y las tecnologías disponibles para la eficiente adquisición de recursos y la comercialización de sus productos.

La propia naturaleza de los mercados obliga a los agentes privados a tomar decisiones oportunas que les permitan subsistir y crecer en los mismos.

Necesitan, en última instancia, adoptar cursos de acción idóneos para obtener márgenes de utilidad suficientes para permanecer en las actividades en que operan y, de ser posible, mejorar su participación en las mismas.

La innovación y creatividad, aún en las condiciones económicas y financieras más complejas, son los instrumentos sobre lo que deben asegurar su supervivencia como agentes económicos. Tampoco pueden ignorarse, en algunos casos, las eventuales acciones tendientes a disminuir el peso de las obligaciones tributarias recurriendo a prácticas no admitidas por las normas o recurriendo a maniobras elusivas.

Aún en los casos de modalidades de producción y comercialización más simples, ese conocimiento superior que los actores económicos privados tienen sobre su actividad los coloca, desde siempre, con una ventaja natural en cuanto al conocimiento de sus realidades económicas y operativas muy superiores a lo que el Fisco puede acceder para definir y materializar sus actividades de control.

La circunstancia mencionada se potencia exponencialmente cuando se considera la diversidad de actividades y de responsables que operan en la realidad económica y a los que las AT deben facilitar el cumplimiento y simultáneamente controlar.

Incrementando aún más las dificultades para lograr situaciones de equilibrio debemos mencionar otros factores adicionales tales como las crisis macroeconómicas, la inestabilidad y complejidad normativa -que no sólo impacta negativamente en los responsables sino también en las propias AT-, la dinámica del cambio tecnológico, la desmaterialización progresiva de un creciente número de actividades, la complejidad y sofisticación de los instrumentos financieros, la globalización de las redes productivas, financieras y comerciales, la incidencia de paraísos fiscales que facilitan la evasión, la existencia de crecientes niveles de informalidad y la irrupción de redes de delito organizado de modo multinacional.

Si bien los mencionados no son los únicos factores que agravan las dificultades de control, son indicativos de la complejidad que los mismos implican cuando se advierte que muchos de los aspectos mencionados afectan la realidad individual y colectiva, de una u otra forma, de una significativa proporción de los actores económicos.

Para atenuar las asimetrías mencionadas, las AT han sido dotadas progresivamente de mayores capacidades legales de control y han diseñado instrumentos cada vez más sofisticados procurando mejorar su eficacia y eficiencia operativa.

Es así como se han regulado las modalidades de facturación y registración -incluyendo la facturación electrónica-, normado instrumentos tales como los regímenes de retención y percepción, se avanzó significativamente en el diseño de regímenes de agentes de información, se está logrando la progresiva digitalización y bancarización de las operaciones y transacciones de los responsables y se han diseñado registros inteligentes que facilitan el control preventivo de varias actividades.

Las AT utilizan instrumentos de medición de la producción o distribución de los flujos de mercaderías, tales como fotografía satelital para el control de actividades agropecuarias, o sensores en la distribución de algunos bienes como en el caso de combustibles.

Hace décadas algunas administraciones potenciaron el análisis estadístico de poblaciones relativamente homogéneas para poder detectar anomalías o conductas desviadas de la media para poder identificar así casos sujetos a revisión.

También se han elaborado modelos teóricos de control usando la matriz insumo-producto para el control del impuesto al valor agregado, que han visto dificultada su aplicación por la rápida desactualización de las matrices en razón del dinamismo en el cambio de los precios relativos.

Este bagaje de instrumentos ha permitido a los fiscos mejorar sus capacidades para evaluar el cumplimiento tributario de significativos universos de responsables.

En los últimos años se está avanzando en actividades de minería de datos, explotando así las bases disponibles que contienen información brindada por los propios responsables como por terceros que actúan en cumplimiento de sus deberes como agentes de información.

Esa posibilidad de analizar los datos disponibles y configurar perfiles de riesgo de los responsables se ha transformado progresivamente, en muchas administraciones, en un instrumento básico para el control fiscal y para la mayor o menor flexibilidad en las actividades de servicio y facilitación.

En cuanto a las transacciones internacionales las reglas de precios de transferencia y mecanismos de intercambio de información tales como los derivados de la iniciativa BEPS de la OCDE, crean condiciones que pueden ayudar a mejorar el cumplimiento.

En un futuro cercano los mecanismos de trazabilidad de las transacciones a través de la utilización de cadenas de bloques – blockchain – tiene la potencialidad de lograr significativos avances en las capacidades de trazabilidad de las transacciones económicas por parte de los fiscos.

La adecuada difusión de las normas, el notable crecimiento de los servicios al contribuyente utilizando todos los canales que brindan las nuevas tecnologías y el uso de los medios masivos de comunicación en el mejoramiento de la relación con los contribuyentes son elementos adoptados por la mayoría de las administraciones.

Por último, la existencia de leyes penales para el delito fiscal es un elemento complementario y significativo para inducir un mejor cumplimiento fiscal.

Diferentes grados de libertad para gestionar

La relación Fisco/Contribuyente encuentra, por otra parte, a dos actores que tienen reglas de funcionamiento absolutamente disimiles.

Esa diferencia entre las dos realidades puede sintetizarse en conceptos muy simples: a) el actor privado puede hacer todo aquello que no esté expresamente prohibido y b) el Fisco puede actuar sólo en el marco de lo que las normas procedimentales le permiten.

En las AT, al ser entidades públicas -y a diferencia de lo que ocurre con el accionar de las entidades privadas- los grados de libertad están fuertemente regulados por normas procedimentales que delimitan su discrecionalidad.

En otras palabras, la lógica subyacente a su funcionamiento es diametralmente diferente a la que encontramos en el mundo privado.

A la restricción mencionada se le pueden adicionar otros elementos que operan en este contexto.

Las AT son organismos públicos con estructuras rígidas -o al menos poco flexibles-, con escalafones y organigramas que responden generalmente a modelos organizativos que en ocasiones son obsoletos.

La supuesta necesidad de contar con niveles de supervisión funcional de los distintos niveles jerárquicos termina generando unidades y niveles exagerados que le quitan flexibilidad al accionar cotidiano.

Mientras el mundo privado privilegia el logro de objetivos y resultados mediante la rapidez de las respuestas a situaciones novedosas y dinámicas, las AT operan en marcos de rigidez que ralentizan las reacciones frente a los cambios observados.

Las dificultades derivadas de no poder contar con organigramas con menos niveles jerárquicos (o sea, tener organigramas más aplanados) -consecuencia ésta de que los niveles salariales muchas veces están sujetos a la posibilidad de detentar alguna jefatura- y el no poder lograr mayor descentralización en la toma de decisiones, con el argumento falaz de mejorar el control interno, concluye en estructuras y mecanismos de autorización con innumerables etapas para la adopción de decisiones que, frecuentemente, implican simplemente adicionar una inicial en la cadena de aprobación que no agrega valor ni revisión a los criterios adoptados en los niveles más cercanos a los hechos concretos.

La existencia de capas jerárquicas excesivas tiene asimismo dos efectos nocivos adicionales: a) entorpecer el flujo de información entre los distintos usuarios de la información -en una organización que, esencialmente, es un enorme sistema de información- y b) dificultar el acceso a los niveles superiores a funcionarios capaces o creativos con grandes potencialidades de crecimiento profesional, que terminan desalentados y sin incentivos o alicientes suficientes para acceder a niveles de mayor responsabilidad.

Un elemento paradójico que puede observarse es que frecuentemente la existencia de estructuras con excesivos niveles jerárquicos con el mencionado objetivo de asociar los niveles jerárquicos a

mejor remuneración en los hechos esto no siempre se verifica, dado que, frecuentemente, las diferencias remunerativas entre los distintos niveles de las escalas no son significativas.

Adicionalmente, los métodos y criterios de evaluación del personal habitualmente no distinguen suficientemente los distintos niveles de eficiencia, compromiso y calidad del trabajo, lo que concluye en actitudes de indiferencia ante las posibilidades de crecer profesional y administrativamente por parte de los más capaces.

Se configuran así actitudes inerciales de comportamiento que, sumados a los riesgos de tener conflictos judiciales a medida que se asciende en la carrera, incentivan frecuentemente la preferencia para adoptar actitudes pasivas en la gestión.

Muchas veces al funcionario le resulta preferible atenerse a simplemente cumplir una norma o procedimiento dictado por un nivel burocrático superior, aunque el mismo sea obsoleto o ineficaz, antes que resolver algo de una forma novedosa pero carente de la protección mencionada.

Sin embargo, pese a la existencia de estructuras organizacionales disfuncionales y a regímenes de incentivos y reglas laborales inadecuadas en la mayoría de las AT, especialmente en las áreas netamente operativas, el personal realiza ingentes esfuerzos para gestionar eficazmente demandas laborales excesivas con limitados recursos de infraestructura y tecnologías obsoletas.

Obviamente los estilos de conducción de las máximas autoridades pueden acentuar o disminuir las restricciones mencionadas, pero no logran alterar el escenario general.

El rol crítico de la Administración Tributaria como ejecutor de la política fiscal.

Un punto a considerar en estos comentarios es recordar el concepto atribuido al profesor canadiense Richard. M. Bird en el sentido que la mejor política fiscal no puede ser razonablemente implementada si no cuenta con la gestión de una eficiente administración tributaria.

La AT es el instrumento que requiere la política fiscal para aplicar la normativa vigente en cada momento y circunstancia y, además, el elemento operacional imprescindible para procurar mejoras en la conducta tributaria de la sociedad.

Para que ese instrumento operativo sea efectivo debe dotárselo con adecuados recursos presupuestarios, técnicos y profesionales acorde con las exigencias que se le plantean.

Los funcionarios, además de las capacidades adquiridas en su capacitación educativa formal, adquieren conocimientos en el ejercicio de su carrera administrativa.

Los conocimientos provenientes del ejercicio de distintos roles dentro de la administración resultan fundamentales para un buen desempeño tanto para su actividad cotidiana como para cuando acceden a posiciones de gerencia y conducción.

Lamentablemente, en ocasiones, ese principio elemental no es observado por los gobiernos designando funcionarios en posiciones relevantes por razones ajenas a la formación y al conocimiento profesional.

Son conocidos los casos de alguna administración donde un cambio de la autoridad presidencial implicaba cambiar a la mayoría de los niveles de jefatura de la AT, aún hasta los niveles inferiores.

En otro extremo hemos conocido administraciones donde los funcionarios elegidos por concurso adquirirían una estabilidad casi absoluta que impedía removerlos de sus cargos, pese a demostrar una ineptitud manifiesta en el ejercicio de sus funciones.

Los dos ejemplos mencionados demuestran la necesidad de armonizar la necesidad de una cierta estabilidad de los funcionarios, que reconozca la importancia de la carrera, con la capacidad que deben tener las autoridades superiores de poder modificar los cuadros gerenciales cuando las circunstancias lo ameritan.

Los cuadros profesionales de la AT son su activo más valioso.

Resulta sumamente importante que la relevancia que tiene su capacidad se vea reflejada desde el proceso de ingreso, con exámenes exigentes y criteriosos, donde se valoren todos los aspectos que puedan ayudar a evaluar su potencial como asimismo a desarrollar planes de carrera que lo acompañen a lo largo de la misma.

En síntesis

En cuanto a las limitaciones observadas respecto al acceso a información necesaria para el control, si bien todavía puede ser mejorada, mucho se ha avanzado en las últimas décadas.

Sin embargo, la obsolescencia en el diseño de las estructuras orgánico funcionales, el no contar con regímenes modernos de evaluación y de incentivos ni una adecuada flexibilidad para la toma de decisiones hace que algunas AT presenten un “status quo” que dificulta gestiones más eficaces y donde se ha avanzado muy poco en los últimos años.

Estas últimas restricciones operan muy negativamente en la actividad cotidiana y constituyen uno de los elementos críticos a resolver.

El desarrollo de cuadros profesionales técnicos altamente capacitados y motivados es un elemento imprescindible para asegurar el desempeño de estas organizaciones en contextos complejos y dinámicos.

Hasta no lograr significativos avances en los aspectos mencionados será difícil encontrar una adecuada actualización por parte del Fisco para enfrentar los difíciles desafíos que deberá enfrentar en los próximos años, más aún después de concluida o atenuada la grave pandemia del Covid que afecta hoy a la Humanidad.