

ENFOQUE PSICOLOGICO

Jacques Roché

Director General de Impuestos Adjunto
Dirección General de Impuestos (Francia)

Mito o realidad, el cumplimiento voluntario por los contribuyentes de sus obligaciones tributarias aparece entre los principales objetivos que se asignan, tanto por convicción personal como en nombre del más elemental pragmatismo a una administración tributaria.

El administrador tributario debe, en efecto, esforzarse diariamente por reconciliar el antagonismo latente que existen entre las resistencias estructurales de los contribuyentes al descuento obligatorio y a los imperativos de administración de los sistemas fiscales esencialmente declarativos que le son encomendados.

El no puede desconocer, por una parte, las reacciones de los contribuyentes que, sin ser en su mayoría hostiles a los principios y objetivos del impuesto, reaccionan frecuentemente con pasión, irracionalidad y algunas veces con violencia a sus modalidades prácticas de imposición, control y cobranza.

Y más cuando paralelamente está encargado de administrar en condiciones óptimas, tanto por cuidar la paz pública como la eficiencia administrativa, un sistema fiscal casi totalmente declarativo (1), cuyo funcionamiento implica un grado conveniente de participación voluntaria u obligatoria de los contribuyentes que están sujetos al mismo.

Este es el dilema que debe resolver el administrador tributario moderno y para hacerlo sería utópico y un tanto ingenuo esperar que se pueda encontrar a corto y mediano plazo una solución a dicho problema mediante una transformación radical del comportamiento de los administrados que realmente nunca jamás se convertirán en colaboradores dóciles del servicio fiscal público.

(1) La Dirección General de Impuestos recibió en 1982 más de 53 millones de declaraciones.

Sin embargo, nos corresponde, en cambio, con menos ambición y más realismo, aprovechar los avances de las ciencias sociales y, particularmente, de la psicología y la psicología social aplicadas a la fiscalización para mejorar, tanto como sea posible, el grado de cumplimiento de las obligaciones tributarias de los contribuyentes.

Yo estoy personalmente convencido, en efecto, que si aun la misma organización administrativa por su estructura y su funcionamiento induce a ciertos comportamientos por parte de los contribuyentes, las actitudes de los interesados y de los grupos a los cuales éstos pertenecen frente a los impuestos y a los servicios que lo administran pueden ser esclarecidos, y a mi juicio de un modo muy positivo, mediante un enfoque psicológico.

Tal es el tema complejo y delicado, aunque rico en perspectivas, que ustedes han querido someter a nuestra reflexión, ya que nos han invitado a examinar, primeramente, el aporte de la psicología en el estudio de los factores que explican las actitudes de los contribuyentes y luego a inclinarnos hacia las formas de intervención que puedan emanar de dicho análisis y que sean adecuadas para provocar cambios deseables y significativos en esos mismos comportamientos.

Vasto programa, por lo cual me limitaré a una introducción que transmite la opinión de un administrador fiscal convencido del vivo interés de dicha contribución a nuestro dominio de elección, aunque consciente igualmente que dicho esclarecimiento reciente y frecuentemente experimental, aunque necesario, continúa siendo insuficiente para analizar, prever y tratar, llegado el caso, de desviar los comportamientos de los contribuyentes.

He allí que hace más de veinte años, en efecto, numerosos investigadores sentaron las bases de una teoría de la psicología del impuesto. Entre los mismos citaré, sin pretender ser exhaustivo, a los señores Enrick, Williams y Lewis (2), habiendo este último particularmente reconsiderado y expandido el tema del papel de los factores y estudios psicológicos en la política fiscal. Dichos estudios conceptuales no fueron, por lo demás, patrimonio de los investigadores anglosajones, ya que en mi propio país, por ejemplo, el señor Duberge, alto funcionario y universitario, al igual que el señor Claude Gruson, inspector

(2) Nl. Enrick: «A pilot study of income tax consciousness» (*National Tax Journal*, 1963, 16-169-173) y «A Further study on income tax consciousness» (*National Tax Journal*, 1964, 17-319-321). A Williams: «Tax policy can surveys help?» (*Political and Economic Planning*, 1966, 32-494-4-40). A Lewis, «The social psychology of taxation» (*British Journal of Social Psychology*, 1982, 21-151-158). J. Duberge: «Plaidoyer en faveur de la psychologie sociale de l'impôt» (*Revue Française de Finances Publiques*, 1983, 1-116-135). C. Gruson: *Origènes et espoirs de la planification française*, Paris, Dunod, 1968.

general de Finanzas, han insistido en muchas ocasiones en sus obras sobre la importancia determinante de un enfoque socio-psicológico de los comportamientos tributarios.

¿Puede la psicología ayudarnos a analizar y, en algunos casos, a modificar los comportamientos de los contribuyentes? Yo he querido insistir sobre la antigüedad de dicha interrogante entre los psicólogos. Me parece que a la inversa, para nosotros, los administradores fiscales, la misma conserva una buena parte de novedad. Su formulación en términos psicológicos más o menos aún no nos es totalmente familiar.

Por mi parte, esperando responder positivamente a su expectativa, yo me referiré sucesivamente a dos series de reflexiones relacionadas:

La una, sobre el aporte, aunque también sobre los límites actuales de la contribución de la psicología al conocimiento de los hechos fiscales y al análisis de los factores que explican las actitudes y comportamientos de los contribuyentes.

La otra, destinada a ilustrar, a la luz de las acciones y experiencias de mi país, los aspectos operativos de la psicología social aplicada al impuesto.

I. INTERESES Y LÍMITES ACTUALES DEL APOORTE DE LA PSICOLOGÍA AL ESTUDIO Y AL CONOCIMIENTO DE LOS FENÓMENOS LIGADOS AL IMPUESTO

A) La contribución del enfoque psicológico.

Establecido esencialmente en Francia en base a la teoría de las actitudes (3) y los métodos correspondientes (sondeos de opinión), el aporte de la psicología al conocimiento de los hechos fiscales, aunque reciente, no debe ser descuidado.

Dicho enfoque, en particular, ha permitido a la luz de sus encuestas y sondeos sucesivos y convergentes, hacerse una idea más precisa de la forma en que los franceses sienten, perciben e imaginan el sistema fiscal. Todos los datos coinciden en que los poderes públicos y los responsables administrativos deben conocerse e integrarse en sus decisiones de política fiscal.

(3) En el sentido socio-psicológico del término, la actitud es una variable intermedia entre la situación y la respuesta a dicha situación. Ella permite explicar que entre los comportamientos posibles del sujeto sometido a un estímulo, el mismo adopta tal o cual comportamiento y no el otro. La fuerza de relación entre actitud y comportamiento puede variar notablemente bajo el efecto, ya sea de fuerzas exteriores, o en razón de la concurrencia de varias actitudes, o ya sea, en fin, del hecho de demoras demasiado prolongadas entre la observación de las actitudes y los comportamientos.

Las opiniones expresadas por los contribuyentes franceses sobre su sistema fiscal me parecen plenamente expresivas del interés de dicho enfoque.

¿Cómo, primeramente, definen y sienten ellos el impuesto?

- Si la contribución obligatoria aparece para la mayoría como un deber, sus modalidades de aplicación, tales como el administrado las siente, presenta, en cambio, problemas.
- La imposición es considerada como un *desposeimiento* tanto más doloroso cuanto que el ciudadano tenga, ya sea la impresión de ser objeto de una sospecha sistemática, ya sea que no esté consciente de poder efectivamente insistir en la utilización de las sumas recaudadas o ya sea que él estime que no dispone de información suficiente.
- Existe, pues, una verdadera separación entre aceptación del principio de fiscalidad y las resistencias que provoca su aplicación; la mayor parte de los contribuyentes que ignoran el destino de las sumas tributadas tienen, además, la impresión de un significativo desplazamiento entre el impuesto pagado y los servicios ofrecidos por el Estado.

¿Cuál es, seguidamente, su actitud con respecto al sistema fiscal?

Un sentimiento de insatisfacción domina y provoca un deseo de mejoramiento y de transformación. Es de notar, por otra parte, que ese último deseo parece un poco antinómico con las fuertes resistencias con que los franceses tradicionalmente se oponen a la instauración de toda nueva imposición (fenómeno estudiado y descrito por el señor Duberge bajo el nombre de *misoneísmo fiscal*).

La complejidad y la injusticia son las dos críticas que más frecuentemente se formulan; esta última ameritando tanto más atención por cuanto es frecuentemente expuesta y genera conductas compensadoras de evasión.

¿Cuál es, finalmente, su opinión sobre la evasión fiscal?

El público está convencido que se trata de un fenómeno bien generalizado y se niega a expresar una condena cívica o moral sobre su existencia. A tal respecto, el afán de justificación y aun de legitimación parece muy arraigado en las opiniones. Ya sea que la evasión aparezca como un acto de resistencia a la autoridad, o que participe de un sentimiento de despecho, o que la misma sea elevada a la categoría de una técnica desarrolladora.

He allí sucintamente descritas las opiniones de los contribuyentes franceses con respecto a ciertos aspectos característicos de su sistema fiscal y ni qué decir se tiene que dichos datos de por sí esquemáticos e imperfectos condicionarán en parte la naturaleza y el contenido políticos del cambio social que debemos promover y que yo pasaré a discutir en la segunda parte de mi ponencia.

Siendo así, y aunque dichos enfoques permiten una visión más precisa y cuantificada de las actitudes y opiniones de los contribuyentes, ella, con todo, sólo responde parcialmente a las expectativas y necesidades del administrador fiscal.

El responsable administrativo desea, en efecto, por una parte, poder disponer de un modelo psicológico del contribuyente que integre, además, las variables tradicionales de nivel, edad, ingresos, profesión, datos relacionados, por ejemplo, con la naturaleza de los impuestos evadidos o el perfil social del evasor.

Requiere, igualmente, instrumentos de análisis y de medición previsibles que incluyan parámetros cualitativos, a fin de poder, especialmente, anticipar el comportamiento de los contribuyentes y de los grupos a los cuales pertenecen.

Es dentro de dicho ángulo y a dichos fines que el aporte adicional de la psicología social me parece rico en promesas, aun si, por el momento, dicha contribución continúa siendo esencialmente experimental.

B) El interés de un enfoque psico-social complementario.

1. Los motivos de dicho enfoque.

El psicólogo podría tratar de aislar a un «actor-individuo» y ello sería una consecuencia bien arriesgada de un enfoque psicológico estrecho. El administrador que soy constata, en realidad, la existencia de actores colectivos. El «contribuyente» es, ante todo, una familia, una empresa, una administración, aun una colectividad territorial o un Estado. Esos «contribuyentes-grupos» son asistidos, en muchas ocasiones, por otros actores-colectivos: gabinetes de expertos, de consejos, de contables, etc.

Las decisiones fiscales son siempre decisiones colectivas. Ellas están, además, incluidas en un medio social donde la influencia es fuerte: la economía, el sistema político, la cultura.

Por otra parte, los contribuyentes y los grupos que los asisten constituyen el ambiente social de conjuntos organizacionales que cono-

ceмос bien: millares de funcionarios, estructuras, métodos y medios administrativos complejos, repartidos y que funcionan en todos los territorios nacionales.

Entre los «contribuyentes-ambiente» y los «servicios fiscales-organización», en innumerables interacciones sociales, multiformes —cartas, impresos, comunicaciones telefónicas, relaciones personales—, se transfieren en ambos sentidos volúmenes considerables de información. Las políticas de «relaciones públicas» intentan, además, de imponer orden, eficacia y oportunidad.

Adicionalmente, ya sea que sean conflictivas o no, dichas interacciones comprometen a instituciones especializadas: comisiones mediadoras, expertos, tribunales, etc.

Dicho sistema de relaciones sociales que es también, de ese modo, el sistema fiscal, deja muy poco del aspecto de la vida colectiva fuera de su campo de acción, implica intereses financieros y económicos considerables, está regulado por un conjunto de normas jurídicas precisas, en constante adaptación y fuertemente obligantes por las sanciones que las acompañan.

Se puede concluir de un cuadro semejante que el estudio psicológico de los comportamientos de los contribuyentes no puede aislarse del sistema de relaciones sociales en el cual se inscriben. Se trata, por tanto, de una psicología «social»: psicología social que analice tanto los factores puramente psicológicos propios del actor-individuo, como los factores de situación y los factores organizacionales de comportamientos observables.

En el plano metodológico se deben hacer dos observaciones complementarias:

- Dicha psicología social del contribuyente está fundamentada en la observación de los comportamientos de los actores-individuos, a condición de no ignorar que los interesados están íntimamente vinculados a los grupos a los que pertenecen y de referencia.
- La segunda observación tiende a incluir entre los actores a los propios funcionarios cuyo papel se relaciona con las interacciones y las relaciones sociales que constituyen los sistemas fiscales.

2. *El análisis psico-social de las variables del comportamiento de los contribuyentes.*

Los comportamientos tributarios son realmente motivados en dos formas: extrínseca, particularmente por las sanciones financieras (di-

versas multas y sanciones, o las sanciones sociales (penas correccionales, pérdida de consideración, obstáculos a la actividad profesional, etcétera); la motivación puede igualmente ser intrínseca, en la medida en que el contribuyente reconoce que tiene una obligación moral y social de contribuir a los gastos públicos, vinculando dicha obligación al hecho de que pertenece a la comunidad o a valores interiores.

Por otra parte, las conductas tributarias están vinculadas a dos tipos de normas: las normas formales en las que el conocimiento y la aceptación, bajo la forma de sumisión a las autoridades tributarias, varía considerablemente según los contribuyentes; las normas informales, por otra parte, criterios morales (4), fuerza de la «conciencia», efecto inconsciente de los modelos de comportamiento resultante de la asimilación educativa o aprendizaje, el cual será ampliamente discutido en nuestra Asamblea.

Por otra parte, las actitudes y opiniones que son frecuentemente tratadas en la psicología fiscal, nos parece que deben ser analizadas en dos niveles. Las actitudes y las opiniones individuales, cualquiera que sea su objetivo —ya sea el sistema fiscal o la administración fiscal presentan un problema terrible para los psicólogos, que siempre están en controversia y divididos al respecto; a saber: el vínculo existente entre lo que está «dentro» del individuo y su conducta observable, o, dicho de otra forma, el valor predictivo de las actitudes y opiniones. Por otra parte, las actitudes y las opiniones son analizables a nivel colectivo: representaciones sociales del impuesto, razonamientos, fraseologías, prejuicios y estereotipos, comunicaciones masivas sobre la fiscalidad, etc., tanto otros fenómenos que deben mantener nuestra atención. A tal respecto, el papel de los medios para reforzar los comportamientos tributarios, en la formación y mantenimiento de la imagen de los servicios fiscales es totalmente determinante y, debemos enfatizarlo, todavía no es bien conocido. Observemos que si nuestras administraciones respectivas ocupan muy frecuentemente el banquillo de los acusados —aun cuando las encuestas nos revelan que los contribuyentes aprecian la calidad de algunos de los servicios que les proporcionamos—, ¿no se debe ello a nuestra política deliberada de mantener en secreto nuestra acción, y a nuestra reticencia a concedernos una imagen positiva, de administración de servicio, estudiando y utilizando las técnicas de comunicación masiva? Acción tanto más necesaria por cuanto llevamos todavía el peso de una historia conflictiva, y porque los contribuyentes viven en culturas donde los efectos de aprobación y de contagio de comportamientos desviantes todavía se manifiestan. Nos hemos excedido aquí sobre los temas que corres-

(4) Valores internos.

ponden a los antropólogos, pero volveré más adelante a considerar este problema esencial.

En fin, la explicación psicológica de las conductas fiscales debe distinguir convenientemente los aspectos cognitivos y afectivos.

Los sistemas fiscales son abstractos para los contribuyentes. Colocados en el conjunto de las técnicas de financiamiento de los gastos públicos, sobrepasan la capacidad de comprensión de la mayor parte de los mismos —la «distancia» entre la contribución y el beneficio de los servicios públicos o el interés de las políticas públicas— constituyen un obstáculo que con demasiada frecuencia es incontorneable, a pesar de los avances de la educación. Los contribuyentes no tienen menos capacidades de cálculo que los que el estudio del proceso de decisión fiscal en el marco de los presupuestos familiares o de una empresa deberían aclarar.

Desde el punto de vista afectivo, dar su dinero, si puedo adelantar esa expresión reveladora, es privarse de una parte de sí mismo. Dicha situación acelera resistencias irracionales sobre las cuales los psicólogos pueden útilmente inclinarse.

La psicología en general y la psicología social son ricas en temas y modelos en los que la transposición en el marco fiscal está lejos de ser lograda, aunque es totalmente posible.

La rica colección de teorías psicológicas no será, sin embargo, accesible que a condición de explotar la totalidad de los métodos de investigaciones disponibles y a tal respecto debemos convenir sobre el terreno y dedicarnos a los estudios e investigaciones sobre el terreno, a las experiencias de laboratorios, a diversas formas de simulación, a la edificación de modelos y de monografías y a la elaboración de hipótesis de creciente precisión.

Estas son algunas de las firmes condiciones que deben satisfacer los psicólogos a fin de ocupar el puesto que les corresponde en el conjunto de las disciplinas científicas aplicadas a la fiscalidad.

Sin embargo, no importa cuán necesarios y positivos sean esos enfoques, los mismos resultan, por sí solos, insuficientes.

C) El comportamiento tributario de los contribuyentes se determina en múltiples formas.

Es cierto que las variables que explican los comportamientos tributarios de los contribuyentes son de orden psicológico, aunque proceden igualmente de antecedentes sociológicos, económicos y políticos.

El interés de estas distinciones no es solamente el de respetar las especializaciones o los campos de los investigadores y profesionales. Ellas corresponden realmente a niveles de análisis o a variedades de fenómenos que resulta útil considerar. La psicología social aplicada a la fiscalidad nos proporciona entonces un enfoque, entre otros, tal como la antropología que trataremos aquí mismo.

Para ilustrar dicha multideterminación de conductas tributarias, me concentraré muy especialmente en el impacto de los factores económicos y políticos, que, por otra parte, con frecuencia están estrechamente superpuestos, en la medida en que me parece que influyen en las notables proporciones de las actitudes y conductas de los administrados.

Es así, por ejemplo, que los movimientos de resistencia al impuesto ocurridos en Francia alrededor de los años cincuenta y conocidos bajo el nombre de «Poujadismo», se originaron en gran medida, de una coyuntura económica desagradable, de dificultades crecientes ocurrida entre los pequeños negocios y los artesanos frente a la concentración de los circuitos de distribución.

Igualmente, el considerable incremento de las tasas de descuentos obligatorios —impuestos y cuotas sociales— constatado desde 1965 en el conjunto de los países miembros de la O.C.D.E. (más 8 puntos por término medio) suscita reacciones individuales y colectivas tanto más vigorosas que el tema de gran importancia que regularmente es el objeto de un gran debate público que lleva a considerar, frecuentemente en términos políticos, la legitimidad de la contribución fiscal y social.

Para concluir estas afirmaciones, formularé tres series de observaciones.

La primera, para constatar el interés y la necesidad de un enfoque pluridisciplinario, psicológico, económico, sociológico y político del terreno fiscal.

La segunda, para conceptuar que conviene estimular y promover las investigaciones y técnicas relacionando más estrechamente, según las fórmulas que se definan, a los especialistas de las ciencias sociales y a los psicólogos en la determinación de ciertas decisiones fiscales.

La última, finalmente, para señalar que diversas acciones y experiencias llevadas a cabo en mi país desde hace varios años, demuestran que se han tomado en cuenta los antecedentes psicológicos del comportamiento de los contribuyentes así como el uso de medios adecuados para modificar dichos comportamientos en un sentido positivo.

II. LOS ASPECTOS OPERATIVOS DE LA PSICOLOGIA SOCIAL DEL IMPUESTO

Me propongo en este momento, aunque sea de manera cursiva, a presentar varios ejemplos, que en mi opinión son significativos, sobre las principales reflexiones hechas y acciones tomadas en mi país con miras a desviar en un sentido positivo, las actitudes y comportamientos de los contribuyentes.

Como preámbulo formularé, sin embargo, dos series de observaciones:

La primera se refiere al grado de integración de los antecedentes y técnicas psicológicos en la administración del impuesto. A tal efecto, y si por diversas razones los sistemas fiscales y nuestras propias administraciones han evolucionado positivamente, resultando en el mayor caso de reacciones y representaciones de los contribuyentes, no es de dudar, en cambio, que esa toma de conciencia relativamente reciente y que en ocasiones resulta empírica, permite que subsistan importantes problemas relacionales que la asociación de psicólogos, a un triple nivel, a saber:

- La aprehensión de dificultades;
- la evaluación de las soluciones, y
- la solución de problemas,

puede, en mi opinión, contribuir a allanar, si no a resolverlos.

Mi segunda observación preliminar se refiere a la utilización práctica de las técnicas originarias de la psicología social con miras a examinar las actitudes y comportamientos.

Si en el campo fiscal frecuentemente se recurre, en virtud de una estrategia a la vez normativa y coercitiva, a las nociones de compulsión y sumisión a la autoridad, los ejemplos que les ofreceremos a continuación ilustran la puesta en marcha conjunta y concomitante de diversas técnicas, tales como:

- El reforzamiento selectivo de los comportamientos mediante el otorgamiento de retribuciones o la aplicación de sanciones;
- el conformismo, la imitación de modelos y el aprendizaje social;
- los cambios de normas que implican un objetivo de evolución de consensos y comportamientos que emanan de los mismos, y
- las técnicas de comunicación persuasiva y de información masiva.

Sin pretender agotar el tema y consciente del carácter frecuentemente experimental y prospectivo de las reflexiones hechas y de las

acciones tomadas, las orientaciones más claras en dicho campo tomadas por mi administración se relacionan esencialmente con:

- La aprehensión y el tratamiento de problemas serios y siempre de actualidad que resultan de la evasión y el fraude fiscal;
- las medidas originales tomadas en vista de la aproximación de las condiciones de tributación de los asalariados y no asalariados, y
- las políticas tomadas en el campo de la información y la comunicación.

A) El enfoque de la evasión y del fraude fiscal.

En efecto, ante el fenómeno universal sobre el cual ya hemos destacado el profundo arraigo en la opinión pública francesa, se han dedicado esfuerzos muy significativos en mi país, sobre todo a partir de los años setenta, para detectar las causas de la evasión y tratar de remediarlas.

A tales fines, el número y la frecuencia de los controles —controles de oficio y sobre el terreno— se han intensificado notablemente (multiplicados por 2,5 entre 1969 y 1975).

Paralelamente, y luego de que los poderes públicos reafirmaron en diversas ocasiones con decisión su firme determinación de luchar contra la evasión, las diversas medidas legislativas acompañadas de una racionalización interna de las estructuras administrativas de control han, por una parte, permitido una mayor exhaustividad en las verificaciones (gracias en gran medida al levantamiento del anonimato de ciertas transacciones y formas de imposición) y, por otra parte, contribuido a una mayor eficacia en la detección y la investigación de las formas de evasión más sofisticadas.

En fin, la represión de la evasión se ha intensificado, y, en efecto, adicionalmente las sanciones fiscales no despreciables cuyos controles han sido adecuados (4.779 millones de francos en 1982 y 5.883 millones en 1983), así como el artículo 1.741 (5) del Código General de Impuestos que instituye el fraude fiscal como delito penal.

(5) Artículo 1.741 del Código General de Impuestos. Sin perjuicio de las disposiciones particulares estipuladas en la presente codificación, cualquiera que se haya fraudulentamente sustraído o haya tentado sustraerse fraudulentamente a la determinación o al pago total o parcial de los impuestos señalados en la presente codificación, ya sea que haya voluntariamente omitido presentar su declaración en los plazos prescritos, ya sea que haya voluntariamente ocultado una parte de las sumas sujetas al impuesto, ya

Es sobre la base de dicho texto, y tomando como criterios la importancia de la evasión, la naturaleza de los procedimientos puestos en práctica y la ejemplaridad de las diligencias judiciales que procedo a discernir anualmente las jurisdicciones represivas de cerca de 500 demandas de fraude fiscal que acarrear condenas promedios de ocho meses de encarcelamiento con sobreseimiento aparejadas de multas que oscilan entre 6.000 y 9.000 francos.

Paralelamente a las medidas puestas en ejecución para reforzar la lucha contra la evasión, el artículo 100 de la Ley de Finanzas de 1982 ha permitido a los contribuyentes que hayan cometido irregularidades exclusivas de maniobras fraudulentas, la posibilidad de regularizar su situación fiscal antes del 1 de agosto de 1982 sin estar sujeto a las sanciones. El producto de los impuestos recaudados en 1982 como resultado de dicha medida se elevó a 102 millones de francos.

Sin embargo, es necesario constatar que esas medidas esencialmente represivas resultan ellas mismas insuficientes para eliminar un fenómeno social que no suscita ni reprobación ni conflicto de conciencia entre los administradores para quienes la legitimidad del impuesto parece frecuentemente inferior a aquella de la cual se puede favorecer, en nombre del derecho de propiedad, al poseedor de la materia imponible.

sea que haya planeado su insolvencia o puesto obstáculos mediante otras maniobras a la recolección del impuesto, ya sea actuando de cualquier otra forma fraudulenta, es merecedor, independientemente de las sanciones fiscales aplicables, a una multa de 5.000 a 250.000 francos y de encarcelamiento de uno a cinco años. Cuando los hechos hayan sido realizados o facilitados mediante ya sea compras o ventas sin factura, ya sea de facturas que no se relacionen con las operaciones reales, o que hayan tenido por objeto lograr del Estado devoluciones injustificadas, el autor es merecedor de una multa de 5.000 a 500.000 francos y a encarcelamiento de dos a cinco años.

Sin embargo, dicha disposición no es aplicable, en caso de ocultación, a menos que la misma exceda un décimo de la suma imponible o la cifra de 1.000 francos.

El Tribunal ordenará en todos los casos la publicación íntegra o extractos de los fallos en la *Gaceta Oficial* de la República francesa, así como en los diarios asignados por el mismo y su fijación íntegra o extractos de los mismos durante tres meses en los carteles reservados para la fijación de publicaciones oficiales del distrito en que los contribuyentes tienen su domicilio, así como en la puerta exterior del inmueble donde está ubicado el establecimiento o establecimientos profesionales de los contribuyentes. Los gastos de la publicación y fijación de que se trata corren íntegramente por cuenta del sentenciado.

En caso de reincidencia en el plazo de cinco años, el contribuyente es penado con una multa de 15.000 a 700.000 francos y de encarcelamiento de cuatro a diez años y puede ser privado en todo o en parte, durante un mínimo de cinco años y un máximo de diez, de los derechos cívicos dispuestos por el artículo 42 del Código Penal. La fijación y la publicidad del fallo son ordenados en las condiciones previstas en el párrafo precedente.

Las diligencias judiciales son realizadas conforme a las condiciones previstas en los artículos L 229 a L 231 del texto de procedimientos fiscales.

Ante la amplitud y persistencia del fenómeno, me parece que deben considerarse nuevos enfoques.

A tal respecto, como ciertos economistas lo han demostrado, nuestro modelo de evasión y de control es un modelo de resultado, es decir, de balance de costos y ventajas, por una parte, y un modelo de verificación formal de conformidad con las normas jurídicas, por la otra.

En muchos otros campos de la vida social, donde se manifiestan otras formas de desviación, esos modelos no parecen ser suficientes y los psicólogos deben poder ayudarnos a preparar nuevos modelos y a buscar soluciones adecuadas.

¿Es el control fiscal un conflicto negociado?

¿De qué manera toma el contribuyente la decisión de evadir y en qué medida constituye esa decisión una solución para él?

¿Cuáles son los efectos respectivos del incremento de las sanciones y de la probabilidad de control de la lucha contra la evasión? Esas son algunas de las interrogantes fundamentales a las cuales la psicología y los psicólogos pueden aportar elementos de respuesta.

Aunque todavía están baldías, esas vías ameritan incontestablemente ser exploradas y yo me dedico a promover ese tipo de investigación en mi Administración.

B) La experiencia de las asociaciones y centros gremiales de contribuyentes.

Estas instituciones recientes y originales, que algunos de ustedes pudieron examinar detalladamente en ocasión de su visita a Francia en el mes de abril de 1983, me parece que constituyen uno de los mejores ejemplos de la integración de antecedentes y técnicas psicológicas en el campo fiscal, esto,

- a fin de aumentar el cumplimiento voluntario por los contribuyentes de sus obligaciones contables y fiscales;
- y de mejorar, al mismo tiempo, el grado de autenticidad de las declaraciones suscritas.

1. Antecedentes.

A partir del comienzo de los años setenta, una controversia enfrentaba en mi país a los representantes de las categorías sociales asalaria-

das y no asalariadas, los cuales, unos y otros, estimaban excesivas su parte de la carga fiscal global. La primera basaba su argumento en la evasión fiscal y la segunda en ciertas reglas de imposición que le eran desfavorables. En esa época, en efecto, sólo los ingresos salariales se beneficiaban de un descuento del 20 por 100, al cual las otras categorías de ingresos no podían aspirar.

La Ley de Orientación del Comercio y de la Artesanía del 27 de diciembre de 1973, ha escogido un camino intermedio para apaciguar este conflicto y ligar la reconciliación de las condiciones impositivas de los asalariados y no asalariados a un mejor conocimiento de los ingresos de estos últimos.

A tales efectos, los poderes públicos han, primeramente, establecido un organismo llamado Consejo de Impuestos, compuesto de altos funcionarios y magistrados, cuya misión permanente es dar a conocer su opinión sobre la evolución de la repartición de la carga fiscal entre las diversas categorías de contribuyentes.

La creación legislativa en 1974 de los Centros gremiales ha constituido el segundo paso. Los primeros centros comenzaron a funcionar en 1976 y estaban destinados para los artesanos, comerciantes e industriales. Los agricultores podían adecuarse y adherirse o recurrir a centros específicos.

En 1977 se crearon, en base a un modelo afín, asociaciones para los titulares de profesiones liberales y similares.

En ambos casos, los dispositivos ideados enfatizaban la asistencia a la gestión, mejoramiento del conocimiento de los ingresos, así como de las relaciones entre la administración fiscal y sus usuarios.

2. Presentación de la institución.

a) Cuadro jurídico.

Constituidas bajo la forma de asociaciones regidas por la Ley de 1901, esas estructuras están sujetas a un acuerdo previo y a la firma de un convenio con la administración que precise, particularmente, el papel del agente de impuestos encargado de brindar asistencia técnica a los adherentes.

Dicha autorización previa otorgada por tres años es renovable, aunque puede ser retirada cuando se constaten serias deficiencias en el funcionamiento de la agrupación.

b) *Personalidad de los miembros fundadores y de sus adherentes.*

	Centros gremiales	Asociaciones
Miembros fundadores	Miembros de la orden de expertos contables y contables admitidos. Asambleas consulares. Colegios profesionales. Sindicatos y organizaciones profesionales.	
Adherentes	Industriales, comerciantes, artesanos y agricultores.	Miembros de profesiones liberales y similares.

Derechos y obligaciones recíprocas de las partes.

	Centros gremiales	Asociaciones
Compromisos	Proveer el conjunto de elementos necesarios para el mantenimiento de una contabilidad auténtica.	
— de adherentes	Hacer refrendar la declaración de resultados por un miembro de la Orden de expertos (salvo si se trata de adherentes de un centro agrícola).	— Respetar una nomenclatura contable. — Indicar la identidad del cliente en los documentos contables (salvo si el adherente es mantenido en secreto profesional).
	Comunicar la declaración de resultados con anterioridad a su envío a la administración fiscal.	
	Autorizar a la agrupación gremial a comunicar al asistente técnico designado por la administración los datos que aparecen abajo.	
— de las agrupaciones . . .	Asegurar el respeto de los compromisos que han adquirido los adherentes. Excluir a aquellos que no se ajusten a ellos. Establecer un documento de gestión en provecho de los adherentes.	— Desarrollar el uso de la contabilidad, facilitar el cumplimiento de las obligaciones administrativas.
— de la administración . . .	Proporcionar la asistencia, a tiempo parcial, de un agente de categoría que ejerza el papel de asistente técnico. Llevar a conocimiento de los presidentes de los organismos gremiales los hechos que pueden traer como resultado la exclusión de adherentes. Supervisar el funcionamiento de la institución.	

Examen de verosimilitud y coherencia de las agrupaciones.

Dicha obligación constituye la contraparte normal de las desgravaciones fiscales concedidas a los adherentes según las cuales los ingresos no exceden ciertos límites, a saber:

- Una reducción del beneficio fiscal. La tasa de dicha reducción es de:
 - 20 por 100 sobre la fracción del beneficio que no exceda de 165.000 francos.
 - 10 por 100 sobre la parte comprendida entre 165.000 y 460.000 francos.
- La reducción de cuatro a dos años de plazo de reanudación abierto a la administración, en caso de errores de derecho cometidos en las declaraciones fiscales de los adherentes.

La misma comprende, entre otras, la misión de prevenir y mejorar las relaciones entre los usuarios y la administración.

Cabe señalar que la Ley de Finanzas de 1983 ha eliminado el límite de ingresos que condicionan el otorgamiento de las desgravaciones fiscales, lo que debe traer como resultado un considerable incremento en el número de adherentes.

Otras prestaciones ofrecidas por los centros y asociaciones.

1. Prestaciones contables.
2. Asistencia administrativa en materia de redacción de las declaraciones fiscales.
3. Asistencia en adiestramiento.

Los agentes de impuestos ejercen una misión de asistencia técnica: ellos responden, por escrito o verbalmente, a las interrogantes fiscales que le son formuladas por el centro o la asociación con respecto a los impuestos adeudados, en razón de la actividad profesional de los adherentes colocados bajo un régimen de imposición real.

3. Papel de la Administración.

La Administración vela, desde su origen, por el buen funcionamiento de la institución.

Los medios de que dispone para tal fin no son despreciables:

- Concesión del acuerdo;
- control de las declaraciones fiscales suscritas por los centros y asociaciones (que están sujetos a los impuestos y tasas que incumben a las empresas industriales y comerciales);
- presencia de un asistente que, actuando en cierta forma por delegación del director regional, asegura la supervisión de cerca de los centros y asociaciones y vela particularmente por la calidad de los documentos de gestión y el ejercicio efectivo del examen de coherencia y verosimilitud.

Las violaciones constantes son señaladas mediante el envío de una carta de observación y, según se requiera, sancionadas mediante el retiro o la no renovación del acuerdo (32 casos entre el 30 de septiembre de 1976 y el 30 de noviembre de 1982).

Dicha supervisión efectiva va acompañada de un importante esfuerzo de información destinada a los dirigentes de asociaciones y centros, los contribuyentes (6) y los agentes de la Administración.

4. Balance.

a) Estructuras y efectivos al 30 de noviembre de 1982.

Naturaleza de las agrupaciones	Número de agrupaciones	Número de adherentes	Efectivos promedios
Centros gremiales de comerciantes, industriales y artesanos	164	255.451	1.558
Centros gremiales que agrupan exclusivamente agricultores	118	111.757	947
Asociaciones de miembros de profesiones liberales y titulares de cargos y oficinas	159	128.191	806

Aunque existe un significativo margen de progresión, el porcentaje de adhesiones en relación con los efectivos potenciales es satisfactorio (7).

(6) Cfr. prospectos de información adheridos en anexo.

(7) A fin de incitar a los contribuyentes a que renuncien al sistema de destajo y a adherirse a una agrupación gremial, el artículo 72-II de la Ley de Finanzas de 1983 ha instituido para su beneficio una reducción de la tasa del Impuesto sobre la Renta de una suma máxima de 2.000 francos, correspondiente a los gastos presentados para el mantenimiento de la contabilidad y eventualmente para la adhesión al centro o asociación gremial.

Los centros reservados a los artesanos y comerciantes agrupan, en efecto, cerca de la mitad de los administrados.

Los centros agrícolas, por su parte, cuentan con casi la totalidad de los agricultores colocados bajo un régimen real de imposición y un número importante de explotadores llamados a formar rápidamente parte de ese régimen de imposición.

En cuanto a las asociaciones, éstas agrupan a casi dos tercios de las personas que pueden beneficiarse de las desgravaciones fiscales (la mayor parte de los otros siendo médicos que se benefician de su propio régimen particular).

b) *Los resultados registrados.*

Aun cuando la reciente implantación de esas agrupaciones incita a cierta prudencia en la interpretación y apreciación de sus resultados, la experiencia aparece desde ahora con aspectos muy positivos.

- Positivos, en primer lugar, para el mejoramiento del grado de cumplimiento por parte de los contribuyentes, de sus obligaciones formales fiscales y contables. El número limitado de cartas —171— dirigidas por los responsables fiscales a los dirigentes para señalar las faltas graves de sus adherentes son prueba de ello.
- Positivo y muy estimulante, luego, en lo que concierne al mejoramiento del grado de autenticidad de las declaraciones suscritas como tienden a comprobarlo dos fuentes distintas y convergentes:
 - los resultados del control fiscal, en primer lugar, la explotación estadística de las verificaciones realizadas en 1980 habiendo mostrado que la tasa promedio de corrección con respecto a los adherentes era considerablemente inferior al constatado en las contabilidades de los no adherentes;
 - en segundo lugar por el examen comparativo de los resultados declarados por los adherentes y los no adherentes.

Régimen fiscal ingresos de 1980	Nombre		Resultado/cifras de negocios	
	Adherentes	No adherentes	Adherentes (%)	No adherentes (%)
BIC-real simplificado	71.286	175.980	16,59	14,01
BIC-real normal	44.737	126.726	12,96	11,26
BNC-declaración controlada	73.452	81.245	48,59	38,12

Positivo, en fin, en lo que respecta al mejoramiento de las relaciones entre el Fisco y sus administrados, no estando los adherentes de los centros y asociaciones en los comienzos de ningún conflicto notable.

c) *Las políticas de información y de comunicación.*

Una de las tareas esenciales de la administración fiscal es la de asistir a los contribuyentes con sus obligaciones y, por la misma razón, mejorar sus relaciones con los usuarios. Está de más decir, en efecto, que un sistema fiscal es tanto más aceptado cuanto más comprendido.

A tales propósitos, mi Dirección General lleva a cabo desde hace varios años (y desde 1977 en colaboración estrecha con la Dirección General para las Relaciones con el Público) una política activa de relaciones públicas que se caracterizan por múltiples acciones en ramas variables y complementarias, tales como adiestramiento, aceptación, información, asistencia y simplificación.

Sin embargo, no se podría esperar de un programa de relaciones públicas, no importa cuán elaborado esté, que el mismo modifique pronta y profundamente las actitudes y comportamientos seculares. Esa constatación me ha llevado a confiar a los psicólogos la tarea de reflexionar profundamente sobre ciertos aspectos específicos de la comunicación entre la administración y los administrados.

5. **La política de relaciones públicas.**

a) *La formación.*

- Formación interna, primeramente, mediante la sensibilización de todo el personal con los problemas de comunicación, mediante la organización de seminarios y de pruebas.
- Recurriendo igualmente al sistema audiovisual. Una película titulada: «Hacia una nueva informática en la Dirección General de Impuestos» fue realizada en 1982. Presentado a los funcionarios fiscales, ese documento está destinado a diversos públicos, particularmente a las delegaciones extranjeras.
- Actualmente se experimenta con la formación de los jóvenes; en fin, una iniciación a la fiscalidad en los programas de ciencias humanas de primer ciclo de enseñanza secundaria.
- Un apoyo pedagógico para las clases de 6-5, titulado *Impuestos y Sociedades de la antigüedad a nuestros días*, fue editado en 1981 y un segundo tomo de dicha obra apareció en 1983.

b) *Aceptación.*

Para facilitar la orientación de los contribuyentes hacia los servicios competentes, se editan fascículos de información práctica.

Las condiciones de aceptación son objeto de una atención particular y progresivamente se pone en ejecución una organización racional de recepción a fin de acelerar considerablemente los reglamentos de los aspectos más sencillos.

Además, la Administración garantiza servicios permanentes en la alcaldía y participa en diversas exposiciones nacionales y regionales.

c) *La información.*

— *Documentos de popularización.*

Edición y difusión de folletos relativos al Impuesto sobre la Renta (14) y de documentos dirigidos a públicos especializados (guía del creador de empresas, evaluación de bienes, etc.).

En todos los departamentos, los contribuyentes reciben conjuntamente con su declaración de impuestos una nota explicativa,

- procurándoles información práctica completa
- y proporcionándoles datos generales sobre el presupuesto y la afectación de los gastos del Estado.

— *Centros de información.*

En período de suscripción de declaraciones se establecen oficinas temporales de información y centros de informaciones telefónicas.

Durante este mismo tiempo, mi despacho participa en jornadas de informaciones telefónicas organizadas por numerosas estaciones radiofónicas.

Los centros de orientación y de informaciones telefónicas funcionan igualmente en varias grandes ciudades.

— *Jornadas de estudios.*

La administración fiscal se esfuerza por responder a las preocupaciones específicas de diversas categorías profesionales y organiza, a tal fin, reuniones de información sobre temas de actualidad.

d) *Asistencia.*

Servicios permanentes garantizados para ciertas categorías de contribuyentes: personas de edad, casas de jubilados y clubes de la tercera edad, trabajadores inmigrantes, etc.

Colaboración igualmente con los centros y asociaciones gremiales. Al 31 de diciembre de 1982, cerca de 300 inspectores de impuestos prestaban su colaboración a dichos organismos.

e) *Simplificación.*

Mi Dirección General se esfuerza por aliviar las obligaciones de los contribuyentes mediante:

- El envío a domicilio de impresos previamente identificados con objeto de la suscripción de las declaraciones de ingresos (más de 26 millones en 1982);
- el estudio cuidadoso de las proposiciones de los comités departamentales de usuarios;
- la simplificación de los procedimientos:
 - la ficha de visita limita los cambios de lugar de los contribuyentes que no se dirigen al servicio competente para poner en regla su expediente;
 - la descentralización de los procedimientos contenciosos acelera los retrasos en la solución de los mismos.
- El examen permanente de los formularios con miras a mejorar la legibilidad y la tipografía;
- los «centros de formalidades de empresas» que permiten a los jefes de empresas dar a conocer en una sola diligencia efectuada en una sola oficina la existencia de un suceso que concierne a las condiciones de ejercicio de sus actividades profesionales.

f) *La reorganización de los servicios de base.*

A fin de permitir a los administrados encontrar en un solo lugar a sus diferentes interlocutores fiscales, la administración fiscal francesa prosigue y logra su política de reagrupamiento de los servicios en centros de impuestos.

Al 31 de diciembre de 1983 había 98 departamentos y direcciones totalmente reorganizados.

De los 843 centros de impuestos previstos, 812 funcionan lo mismo que 217 centros territoriales sobre los 297 previstos en la fase final de la reorganización.

6. Sobre el estudio y la elaboración de técnicas de comunicación específicas de la fiscalidad.

El particularismo de las tareas que nos incumben y las reacciones que ellas suscitan me llevaron a encomendar a la oficina de relaciones públicas de mi Dirección General y a los psicólogos que forman parte de la misma, la tarea de realizar una reflexión profunda en muchos campos y a examinar, particularmente, la función de aceptación, la utilización de los medios y la estrategia de comunicación en las relaciones conflictivas.

Aunque recientes y experimentales, los grandes lineamientos de dichos estudios me parecen que pueden de manera útil ser considerados en el debate.

a) *La función de aceptación.*

Mis servicios acaban de realizar una encuesta de concepción psicológica tendente a verificar un modelo de comportamiento de los contribuyentes al efectuar una visita a las oficinas al momento de la declaración anual de ingresos y a medir su grado de satisfacción.

Los resultados de dicho proyecto de investigación aplicada no serán conocidos sino hasta dentro de algunos meses; sin embargo, he considerado a bien hacer referencia al mismo en razón de su aspecto innovador y de la relación estrecha de los psicólogos, del cual dan fe.

b) *Utilización de los medios.*

El psicólogo puede contribuir a la solución de los problemas fiscales ya sea ayudándonos a comprender los procesos psicosociales, ya sea elaborando nuevas tecnologías sociales de intervención. Por consiguiente, comprendemos en este momento que la imagen que los contribuyentes tienen de las administraciones fiscales no es todo lo buena que pudiera ser; tanto más, exactamente, porque es, tal vez, un conjunto mixto de aspectos positivos y negativos. Ya he mencionado ese problema, aunque deseo precisar las posibles soluciones. Aun cuando tengamos ideas sobre ese tema, ignoramos de qué forma y

con qué precisión dicha imagen se forma, se mantiene y evoluciona. Pensamos que los medios y las comunicaciones de masa deben jugar un papel importante. Y es cierto que nuestra explotación de los medios continúa siendo limitada. Debemos saber en qué medida la administración fiscal puede aparecer, al menos por una parte, como una administración de servicios. Necesitamos que los psicólogos elaboren, conjuntamente con nosotros los administradores, las técnicas de comunicación específicas para la fiscalidad. La sección de investigación psico-sociológica de la Oficina de Relaciones Públicas de mi Administración ha comenzado a darle consideración a ese tema y, en particular, proyecta, en una primera etapa, un análisis del contenido de los principales medios.

c) *La estrategia de la comunicación en las relaciones conflictivas.*

Los agentes de las administraciones financieras confrontan, en ocasiones, una delincuencia en la que las finalidades son esquemáticamente de tres órdenes:

- Ejercer una presión tendente a anular la acción de un agente o servicio.
- Desacreditar a la Administración y sus funcionarios.
- Perjudicar a los poderes públicos a través de sus representaciones locales.

Prevención, disuasión y atenuación de los efectos delictivos son objeto de medidas y procedimientos tomados por las administraciones. No obstante, conviene igualmente que se precise claramente el hecho de que el servicio público no cede y no debe ceder en nada a la violencia y que va en ello la seguridad de todos los ciudadanos.

A tales fines, se organizó un grupo de trabajo para considerar los siguientes objetivos principales:

- Reforzar, mediante un mejor conocimiento del papel de la deontología y de la práctica del Fisco, la confianza de los administrados en el servicio público;
- fortalecer y mantener esa imagen ante todos los agentes;
- estimular y reforzar la solidaridad de los ciudadanos con el servicio público, y
- hacer que los administrados comprendan y acepten las misiones del Fisco, particularmente aquellas que comportan un marcado aspecto coercitivo.

Como ya he tenido ocasión de decirlo, nosotros los fiscalistas estamos habituados a apoyarnos en una estrategia «normativa-coercitiva».

Se nos ofrecen otros tipos de estrategias, ya apuntadas, pero que deben ganar fuerza y coherencia:

- Una estrategia de participación en la acción colectiva basada en la hipótesis del efecto de la información sobre la racionalidad colectiva de los comportamientos individuales, y
- una estrategia llamada educativa y de socialización, que se une y completa la precedente, y sobre la que, por otra parte, nuestros colegas discutirán sus características.

Al término de estas observaciones, y antes de que los psicólogos tomen la palabra, yo concluiré con dos reflexiones que sin duda se considerarán como legítimas con respecto a un administrador.

Una reflexión de prudencia, primeramente. Los mismos psicólogos se resisten a la aplicación de su doctrina a la vida social. Esto ha sido frecuentemente observado y ha marcado los antecedentes recientes de dicha ciencia. Respetemos sus aprensiones si son bien fundadas. Es cierto que no podemos avanzar más que al ritmo del progreso de la investigación fundamental. Pero estimulémoslos a ellos. Ayudémosles, si se puede, ya que por fortuna disponemos de los medios para ello.

Una reflexión de esperanza, finalmente: La gravedad de los problemas sociales contemporáneos, el cuidado de adaptar constantemente y sin demora los sistemas fiscales, como las formas de relación que los caracteriza, a los rápidos cambios del ambiente social; los progresos mismos de la psicología social constituyen para nosotros una fuerte incitación a vincular las relaciones de colaboración estrecha con los psicólogos que nos rodean. He allí una oportunidad que no debemos ignorar.