

La Liquidación del Impuesto sobre la Renta Personal

Rodolfo A. Balbi

*Asesor de la Secretaría de Hacienda del
Ministerio de Economía de Argentina*

I. La cuestión considerada y su enfoque.

El impuesto personal a la renta, al igual que todos los gravámenes modernos de carácter masivo, presenta la particularidad de considerar un hecho imponible que, por su propia naturaleza, no admite una constatación directa por parte de la Administración que le permita determinar unilateralmente la obligación tributaria atribuible a cada sujeto pasivo. Ese hecho imponible concierne a las actividades desarrolladas por los contribuyentes y a las decisiones que adoptan en relación con el empleo de sus recursos, a la vez que su medición está condicionada tanto por su propia naturaleza como por las transacciones y modalidades operativas involucradas en cada caso y requiere, en consecuencia, la consideración de un gran número de situaciones y datos que incluso incluyen los relativos a aspectos inherentes a la situación personal de los obligados al pago del tributo.

Por otra parte, la amplitud del ámbito de aplicación del impuesto, consecuencia de los principios en que se funda la atribución equitativa de la carga tributaria, supone un universo de contribuyentes cuya dimensión torna imposible el ejercicio de acciones administrativas destinadas a verificar en cada caso la configuración del presupuesto de hecho previsto por la ley y a obtener los elementos de juicio requeridos para cuantificarlo y establecer el gravamen que debe ingresarse.

Las características comentadas, imponen un módulo de cumplimiento que reposa en la iniciativa del sujeto pasivo, por ser éste el único que posee el conocimiento de los hechos y elementos requeridos para determinar el impuesto. Vale decir que es el propio sujeto pasivo quien debe transmitir a la Administración el conocimiento que permita establecer su contribución al financiamiento de la actividad del Estado, a través de un procedimiento que se basa en el cumplimiento voluntario y que, por lo tanto, se

funda en la confianza que se dispensa a la conducta tributaria de los contribuyentes.

El módulo de cumplimiento descripto puede implementarse adoptando dos posiciones: o bien se obliga a los sujetos pasivos a proporcionar los datos requeridos para determinar la obligación tributaria, quedando tal determinación a cargo de la Administración, o bien se les impone el deber de declarar los datos referidos y de liquidar en función de ellos el impuesto a su cargo, opción ésta última que suele individualizarse con la denominación de "procedimiento de autodeterminación" y que, a diferencia de la anterior, permite exigir el pago del impuesto juntamente con la presentación de la declaración en la que se determina.

Es obvio que la adopción de esas soluciones resulta condicionada por la posición que el derecho tributario de un determinado país adopta en cuanto al efecto declarativo o constitutivo de la determinación, ya que de atribuirle el segundo de esos efectos el procedimiento de autodeterminación no resultaría viable, limitación que, en rigor, también se presentaría cuando la posición aludida responde a teorías que no obstante fundarse en el carácter declarativo de la determinación, le reconocen un efecto constitutivo en relación con la configuración del crédito fiscal y consideran que la aplicación de la ley tributaria es privativa de la autoridad administrativa o judicial.

Sin embargo, no es el propósito de este trabajo considerar los méritos de las distintas posiciones doctrinarias referidas a los efectos de la determinación, sino analizar las ventajas administrativas de las opciones a que puede recurrirse para implementar el módulo de cumplimiento del impuesto personal a la renta. Corresponde aclarar que tal enfoque, no pretende desligar las decisiones concernientes a la elección de una u otra solución de las disposiciones de derecho tributario en las que deben encuadrarse,

sino que parte del presupuesto de que tales regulaciones, además de permitir que se consideren como opciones alternativas, posibilitarían las adecuaciones legales que resulten necesarias para contemplar aspectos que tornen viable la aplicación del criterio adoptado, tales como las que, en ese caso, se requieran para precisar los efectos del acto administrativo de determinación.

Por último y a fin de completar la definición de los criterios que se aplicarán a la realización del análisis propuesto, cabe señalar que la evaluación de las ventajas e inconvenientes atribuibles a las opciones examinadas, se efectuará considerando el supuesto de su adopción por parte de los países latinoamericanos, dado que con carácter general y sin perjuicio de admitir posibles excepciones, la problemática que debe enfrentar la decisión pertinente difiere de la que se plantea en países desarrollados, en virtud del alto grado de incumplimiento tributario que impera en los primeros, las prácticas que en ellos se adoptan en forma preferentemente para concretarlo y las limitaciones que afectan la capacidad operativa de sus administraciones tributarias.

II. Determinación por la Administración Tributaria.

Según se anticipara, en esta solución los sujetos pasivos sólo están obligados a informar, mediante declaración jurada, todos los datos requeridos para posibilitar el conocimiento de su situación tributaria y la determinación del impuesto que les corresponde ingresar. Por su parte, la Administración, basándose en la información así obtenida, determina la obligación tributaria de cada contribuyente y emite recibos o comprobantes en los que consta el impuesto liquidado y con los que normalmente debe procederse a su pago.

Las declaraciones juradas deben ser practicadas en formularios oficiales suministrados por la Administración Tributaria. En cuanto al desarrollo de esos formularios, es posible concebir una gama de posibilidades, en uno de cuyos extremos teóricos se situarían los formularios que no sólo requieren los datos necesarios para practicar la determinación, sino también que el contribuyente establezca su renta neta imponible e incluso liquide el impuesto que genera la misma, en tanto que en otro extremo estaría dado por los que únicamente contemplan el detalle de los ingresos gravados y de las deducciones computables. Sin embargo, cabe aceptar que en general, aquellos datos se requieran con un ordenamiento y una sistematización que faciliten la ulterior

determinación administrativa, así como que ese ordenamiento y esa sistematización respondan al esquema de determinación que surge de la propia ley del impuesto, contemplando los conceptos básicos que la rigen - renta bruta, renta neta y renta neta imponible - y, en su caso, la categorización de rentas prevista en el texto legal. También es factible que se requiera información complementaria, destinada a respaldar la revisión de las declaraciones o que se estimen necesarias para apoyar la acción de la administración, evaluar el comportamiento del tributo o sustentar posibles medidas de reforma.

Respecto del proceso de revisión de las declaraciones, cabe apuntar que si bien su realización puede encararse con la intensidad y profundidad que en cada país se entienda adecuada, no debe olvidarse la influencia que en esos aspectos pueden ejercer los efectos atribuidos por la ley al acto que configura la determinación del impuesto por parte de la autoridad administrativa, sobre todo en lo relativo a la interpretación que comporta de los hechos y datos declarados por el contribuyente.

Con la salvedad que surge de la reserva antes formulada y ante la tarea que supone la revisión de las declaraciones presentadas por los integrantes de un universo de contribuyentes caracterizado por su amplitud, es posible que la acción administrativa se limite a efectuar, a través del uso de equipos de computación, los cálculos que requiere la determinación del impuesto - o, en su caso, a efectuar la revisión de los realizados por el sujeto pasivo - o a realizar ese proceso comprobando simultáneamente el comportamiento de ciertas variables con informaciones ya almacenadas, comprobación ésta que por lo general suele referirse a aspectos de la determinación que observan cierta estabilidad en el tiempo, como los relativos a las deducciones personales que contemplan la composición familiar del contribuyente.

También es posible que en el proceso de revisión se incluya el control de la veracidad de las declaraciones, con el objeto de ejercer una acción preventiva capaz de preservar el nivel del cumplimiento voluntario. Empero, este tipo de control tropieza con el obstáculo que supone el gran número de casos a considerar dentro de un período limitado, ya que en principio, el proceso de revisión no debiera originar un retraso demasiado significativo en la recaudación y, en el caso extremo, tendría que completarse antes de que se produjera la presentación de las declaraciones juradas correspondientes al ejercicio fiscal que se encuentre en curso, a fin de evitar acumulaciones que acentuarían su efecto negativo.

Ante la imposibilidad de una revisión detenida que comprenda a la totalidad de las presentaciones

registradas, resulta necesario seleccionar los casos que se someterán a ese trámite. Para ello, puede recurrirse a una selección fundada en el azar, que cubra las distintas situaciones que pueden configurarse en cuanto a niveles de ingreso, tipos de renta, localización geográfica, etc., de forma que los elementos que determinan la selección denoten que el control puede ejercerse respecto de cualquier contribuyente, o adoptarse otros criterios de selectividad fundados en elementos de juicio que obran en poder de la Administración e, incluso, prever un turno para la revisión de las declaraciones correspondientes a determinados grupos de contribuyentes, de forma que respecto de cada uno de ellos, el trámite de verificación se efectúe con una periodicidad de varios años y en forma escalonada.

Por otra parte y cualquiera sea la solución que se adopte, no parece que el solo examen de las declaraciones, realizado en forma unilateral por la Administración, pueda dar resultados efectivos. El carácter global del impuesto, su complejidad, las diferentes situaciones que pueden plantearse aún respecto de contribuyentes que obtienen los mismos tipos de renta y el número y diversidad de los elementos de juicio que concurren para configurar y cuantificar el hecho imponible, permiten suponer que en la mayor parte de los casos, el análisis de los datos informados resulta insuficiente para establecer su falta de veracidad y la incorrecta aplicación de la ley, siendo de destacar la dificultad que implican esas conclusiones frente a rentas obtenidas a través de empresas, cuando la ley las atribuye directamente al dueño o socios, por no reconocer el carácter de contribuyente a las empresas unipersonales y sociedades de personas.

Además, tal suposición se robustece si se tiene en cuenta que a pesar de no determinarse el impuesto en las declaraciones juradas, la denuncia de los datos en que se funda ese proceso suponen una interpretación previa de las normas legales y una evaluación de las consecuencias que suponen su aplicación a la situación particular del declarante, que en los supuestos en que se pretende disminuir indebidamente la cuantía de la obligación tributaria, se traduce en una adecuación de los datos declarados a la finalidad perseguida, de modo que la revisión administrativa de los mismos sólo podría prosperar frente a gruesos errores y notorias faltas de concordancia y, en todo caso, su efecto podría ser el de originar adecuaciones más cuidadosas y no el de mejorar el cumplimiento voluntario.

Cabe agregar que las consideraciones formuladas en los dos párrafos precedentes, denotan la ineficacia de las revisiones superficiales que, en el supuesto de

que la capacidad operativa de la Administración permita absorber esa tarea, podría intentarse para cubrir el control de todas las presentaciones efectuadas, en tanto que es posible que ese trámite genere un efecto adverso, al fortalecer la convicción de que el incumplimiento no entraña un riesgo cierto e inminente.

Por último, otro aspecto atinente al proceso de revisión que debe tomarse en cuenta es el que se plantea cuando, como consecuencia de aquél, la Administración se aparta de los datos declarados a efectos de la determinación del impuesto. En esa situación, es lógico prever que una adecuada consideración de los intereses del contribuyente, requeriría que se dieran a conocer a este último los ajustes proyectados y sus fundamentos, a fin de que formule los argumentos y aporte las pruebas que hagan a su derecho, aún cuando cabe reconocer que la solución aplicable estará dada por las normas de procedimiento previstas por el derecho tributario de cada país. Ello no obstante, no puede dejar de señalarse que de corresponder esa vista o audiencia previa, el proceso de determinación administrativa experimentará una prolongación que agravaría la demora que naturalmente provoca en la percepción del gravamen.

Cualesquiera sean las características que se impriman a la revisión de las declaraciones, el proceso comentado culmina con la determinación del impuesto y su comunicación a los contribuyentes, fases que por lo común se cumplen empleando medios automáticos. La determinación, además del cálculo de la base imponible y del impuesto, supone necesariamente el cómputo de los anticipos que hubiera ingresado el sujeto pasivo y de las retenciones con carácter de pago a cuenta que se le hubieran practicado, así como la indicación del saldo a favor del fisco o del contribuyente que resulte de la aplicación de esos pagos.

Aún cuando los documentos que se emiten para comunicar la determinación y la suma a ingresar asuman distintas características en cada país, pareciera que cuando la Administración toma en consideración datos distintos a los declarados por el sujeto pasivo, tales documentos debieran expresar los criterios y elementos de juicio en los que se sustentan los resultados obtenidos, a fin de que aquél adquiriera el conocimiento que le permita hacer uso de los recursos legalmente previstos, en el caso de que considerara objetable la determinación practicada.

III. Determinación por el contribuyente o autodeterminación

La opción que ahora se comenta, impone a los contribuyentes la obligación de determinar el impuesto

generado por los hechos imposables que, a su respecto, se hubieran perfeccionado en el curso del año fiscal, a través de declaraciones juradas que deben presentar dentro del término previsto a tal efecto, utilizando los formularios oficiales que suministra la Administración Tributaria. De alguna manera, configura la manifestación plena del módulo de cumplimiento del impuesto, desde que aceptando la iniciativa que el mismo confiere a los contribuyentes y la confianza en la conducta tributaria de los mismos que constituye su fundamento, no sólo requiere de los sujetos pasivos la denuncia de los hechos imposables que les resultan atribuibles y la de los datos necesarios para establecer su obligación tributaria, sino que les encomienda la tarea de cuantificarla a través de un acto de autoimposición.

Resulta oportuno destacar que en este caso, la declaración jurada no reviste el carácter de informativa ni configura la simple aplicación del impuesto, sino que constituye una forma de determinación, puesto que comporta la apreciación de hechos, situaciones y circunstancias que concurren para configurar la posición del declarante y la concomitante interpretación de la ley tributaria que caracterizan a dicha operación. En consecuencia, la determinación practicada por el sujeto pasivo lo obliga al pago de impuesto establecido en la declaración jurada y lo responsabiliza por sus constancias, sin perjuicio de que se admita que pueda ser espontáneamente modificada por aquél. Empero, el carácter de definitiva que en el sentido indicado debe atribuirse a esa determinación, no enerva las facultades que posee la Administración para verificarla y, en su caso, rectificarla.

Tal como surge de los comentarios que anteceden la Administración no interviene en la determinación de la obligación tributaria, quedando sus funciones constreñidas, por una parte, a la preparación de los elementos requeridos para posibilitar dicha determinación y a las acciones orientadas a facilitar el cumplimiento por parte de los sujetos pasivos, y por otra, al control del cumplimiento realizado, aspecto éste que comprende tanto el control del cumplimiento de las obligaciones de presentación y pago, como el relativo a la veracidad de las determinaciones practicadas.

La solución considerada, al obligar a los sujetos pasivos a determinar el impuesto a su cargo, permite evitar demoras en la recaudación del gravamen, ya que resulta posible exigir que éste se ingrese simultáneamente con la presentación de la declaración en la que se establece su cuantía. Frente a esa ventaja, supondría, al menos en el plano teórico, una maximización de los riesgos implícitos en el módulo de cumplimiento del impuesto, puesto que la inexistencia de un control administrativo previo puede favore-

cer la inexactitud de las determinaciones, en tanto que las acciones destinadas a verificar su veracidad sólo pueden ejercerse respecto de un número limitado de casos, en razón de requerir una investigación especialmente referida a cada uno de ellos que no sólo implica constatar la exactitud de la declaración presentada, sino también reunir los elementos de juicio que permitan superar las deficiencias que pudieran detectarse en la información en ellas suministrada.

IV. Adecuación de las opciones consideradas al caso de los países latinoamericanos.

1. Definiciones previas.

Antes de evaluar la adecuación de las soluciones examinadas a la problemática que plantea la Administración del impuesto en el caso de los países latinoamericanos, parece conveniente precisar las diferencias que ellas suponen en lo que concierne al cometido de la Administración Tributaria y su real significación, con el objeto de definir los elementos de juicio que deben tomarse en cuenta a aquel efecto.

Para ello, conviene recordar en primer término, que en ambos supuestos la Administración debe desarrollar las acciones preparatorias destinadas a posibilitar la declaración por parte de los sujetos pasivos, entre las que se cuenta la preparación y suministro de los formularios oficiales. Estos formularios pueden ser idénticos o muy similares en su concepción en los dos casos, si en el de determinación por la Administración se opta por requerir, a título informativo, el cálculo del impuesto o de la renta neta imponible. Pero aún cuando sólo se soliciten los datos que permitan llevar a cabo la determinación, aquella similitud se mantendría porque el régimen de determinación previsto por la Ley y su ejecución por el organismo administrativo, exigen una secuencia de la información que se traduce en un cierto ordenamiento de la misma y en la consideración de datos globales referidos a la renta que genera una fuente o a un tipo específico de renta, sin perjuicio de que en relación con ciertos rubros se requiere información complementaria referida a las partidas parciales que lo conforman, criterio éste que normalmente también se aplica en los formularios que responden al supuesto de autodeterminación.

Al producirse la presentación de las declaraciones juradas, la Administración, cualquiera sea la solución adoptada, deberá controlar el cumplimiento dado a la obligación de declarar sobre la base de las informaciones obrantes en el Registro de Contribuyentes.

poniendo en marcha los procedimientos orientados a obtener las presentaciones omitidas. Ello no obstante, es en este punto cuando comienzan a diferenciarse las acciones administrativas, puesto que en el supuesto de autodeterminación, por lo normal el ingreso del impuesto es simultáneo a la presentación de la declaración en la que se establece y, en consecuencia, aquellas acciones deben referirse también al cumplimiento de la obligación de pago, en tanto que en el caso de determinación por la Administración, el control de las presentaciones es sucedido por el proceso de revisión de las declaraciones.

En realidad, ese proceso de revisión puede considerarse como la principal diferencia que presentan las opciones analizadas desde el punto de vista del quehacer administrativo, por lo que resulta oportuno tratar de establecer el verdadero alcance de esa diferencia, teniendo en cuenta los diversos criterios que pueden adoptarse para desarrollar aquella tarea. A tal fin, corresponde recordar que frente a las dificultades que supone el número de presentaciones a revisar y el conocimiento de la situación tributaria de los contribuyentes a través del examen de los datos informados en las mismas, la Administración puede optar por limitarse a practicar por computador las determinaciones sobre la base de aquellos datos, verificando o no el comportamiento de algunas variables relativamente estables mediante el cruzamiento de datos, o por analizar previamente la confiabilidad de las declaraciones, en cuyo caso cabe la posibilidad de que se proceda a un análisis superficial de todas las presentaciones, de que la revisión se restrinja a un número limitado de casos escogidos para ser examinados en profundidad de acuerdo con ciertos criterios de selección o de que se combinen esas dos soluciones.

La primera de las posibilidades descritas configuran un procesamiento que poco o nada agrega a la exactitud de las determinaciones y que no justificaría la tarea que toma a su cargo la Administración, demorando la percepción del gravamen, cuando podría llevarse a cabo con las autodeterminaciones practicadas por los contribuyentes, evitando ese último inconveniente y produciendo un efecto preventivo equivalente sobre el cumplimiento voluntario. Atento a sus características, es lógico suponer que cuando se opta por ese temperamento, se atribuye a las determinaciones el carácter de provisionales, de forma que no obstante la intervención del órgano administrativo, las presentaciones quedan sometidas al eventual ejercicio de acciones de verificación, siendo la posibilidad de ese control de veracidad el mecanismo que actúa preventivamente sobre el aludido cumplimiento, al igual que cuando se adopta el procedimiento de autodeterminación.

Similares consideraciones cabrían respecto de los supuestos en los que el proceso de revisión sólo consiste en un examen superficial de las declaraciones. Se ha señalado ya que los datos considerados en la determinación del impuesto son datos globales, como también que su veracidad es difícilmente apreciable a través del examen de la declaración en la que constan aún cuando en la misma se soliciten algunas informaciones complementarias, posibilidad ésta que reconoce lógicas limitaciones, puesto que si pretendiera considerar en su totalidad o con suficiente amplitud los aspectos que se requieren para evaluar la posición del contribuyente y las diversas situaciones que pueden plantearse a su respecto, la complejidad del formulario opondría un serio obstáculo al cumplimiento de los sujetos pasivos. En consecuencia, si el análisis al que se someten las declaraciones es somero, no puede sino esperarse que las posibles deficiencias que afectan a los datos denunciados no resulten advertidas, por lo que una adecuada defensa de los intereses fiscales exigiría que se acuerde el carácter de provisionales a las determinaciones respaldadas por ese tipo de revisión, reproduciéndose las situaciones ya descritas en cuanto a los efectos que se ejercerían sobre el cumplimiento voluntario y sobre el control de veracidad a cargo de la Administración Tributaria.

Resta hacer referencia al caso en que el criterio de revisión adoptado consiste en analizar en profundidad las declaraciones correspondientes a un número determinado de contribuyentes, sea que se aplique en forma exclusiva, sea que se complementa con un examen superficial de las restantes presentaciones. A su respecto, conviene destacar, en primer término, que atento al tiempo que demandaría seleccionar las presentaciones a revisar a través de un superficial examen previo de todas las registradas y dado que es poco probable que este último tipo de examen permita extraer conclusiones válidas, cabe aceptar que por lo general las declaraciones sometidas a una revisión en profundidad se escojan de acuerdo con criterios de selección predeterminados. Por otra parte, también debe señalarse que en razón del insuficiente aporte que los datos declarados implican en punto al conocimiento de la situación tributaria del declarante, tal revisión requeriría en cada caso considerado una investigación que exigiría su participación y que, incluso, podría demandar acciones de verificación externa, sobre todo cuando el sujeto pasivo desarrolla actividades industriales, comerciales o similares, directamente o participando en sociedades a las que la Ley tributaria no atribuye la calidad de contribuyente.

Las dos circunstancias que se han destacado precedentemente, concurren para denotar que el proceso de revisión así concebido configura un control

de veracidad previo a la determinación. Ello implica que debe atribuírsele la finalidad propia de ese control - maximizar o preservar el nivel del cumplimiento voluntario - y que, por ende, su eficacia requiere que el número de casos investigados sea suficiente como para denotar el riesgo derivado del incumplimiento e influenciar por esa vía a la conducta tributaria de todos quienes componen el universo de contribuyentes. Asimismo, supone que su ejecución involucra las dificultades propias de toda acción administrativa que requiere la obtención de elementos de juicio que permitan comprobar la exactitud de los datos declarados y, en su caso, establecer la real cuantía de la obligación tributaria, como también que su desarrollo demanda un lapso considerable y, por consiguiente, una demora también significativa en la percepción del gravamen.

Dada la relación que vincula al proceso de revisión con el control de veracidad, resulta oportuno añadir que cuando se adopta la solución que obliga a la autodeterminación por parte de los contribuyentes, dicho control tiene lugar después de autodeterminado e ingresado el impuesto, por medio de acciones que ostentan las mismas características que las que requiere la ejecución del primero. Asimismo, cabe destacar que en ese supuesto, también se aplican criterios de selección para individualizar los casos que someterán a investigación, ya que las características del tributo y la amplitud de su ámbito de aplicación, hacen imposible que las acciones de control se ejerzan respecto de todos los sujetos pasivos.

Por último, corresponde tener presente que el procedimiento de determinación por parte de la Administración, exige que una vez cuantificada la obligación tributaria y emitidos los documentos pertinentes, se controle el cumplimiento de la obligación de pago. Como la determinación del impuesto por el órgano administrativo y la emisión de un documento de pago en el que conste el número de registro del sujeto pasivo, su identificación y domicilio y el saldo a ingresar, brindan certeza en cuanto al importe adeudado por cada contribuyente y a la atribución y monto de los pagos efectuados, respectivamente, parece lógico concluir, al menos en principio, que aquella opción facilita el control de la referida obligación, sobre todo si tal control se lleva a cabo a través de la cuenta corriente de los contribuyentes.

Las diferencias establecidas a través del análisis realizado, denotan que las opciones sometidas a examen ejercen influencia sobre la oportunidad y orientación de las acciones administrativas destinadas a controlar el cumplimiento voluntario, dado que tanto las relativas a la constatación de la veracidad de

las declaraciones como las que tienen por objeto vigilar el pago oportuno del tributo, se refieren a obligaciones inherentes al denominado “proceso de cumplimiento” y responden al objetivo final que persigue el control de ese proceso. Por otra parte, también indican que aquellas opciones afectan la oportunidad en la que opera la recaudación del gravamen, acelerando o difiriendo, según la solución adoptada, la percepción de los recursos fiscales que aquella comporta. En consecuencia, parece posible concluir que la evaluación propuesta, debe centrarse en el análisis de los efectos que las referidas opciones causan en el control del cumplimiento voluntario y en la recaudación del gravamen, vinculándolos con los requerimientos que en esos aspectos plantea la aplicación del impuesto personal a la renta en los países latinoamericanos.

Otro aspecto, también vinculado al cumplimiento voluntario, que amerita una definición previa, es el relativo al facilitamiento de los deberes a cargo de los contribuyentes, ya que suele argüirse en apoyo de la determinación por parte de la Administración que tal solución simplifica la obligación impuesta al sujeto pasivo, el eliminar las dificultades que supone la medición del hecho imponible y la cuantificación del impuesto. Empero, si se tiene en cuenta que la declaración ordenada y sistematizada de los datos cuyo conocimiento resulta necesario para practicar la determinación, requiere una previa ponderación por parte del declarante de su situación frente a la ley tributaria, que implica la interpretación de las disposiciones que le resultan aplicables, el análisis del rol que cada rubro a informar juega en la liquidación del impuesto, la clasificación y ordenamiento de los comprobantes correspondientes a cada dato solicitado y la totalización de los importes computables respecto de los mismos, se advierte que la parte sustancial de la carga que supone dicha determinación continúa depositada en el sujeto pasivo, el que en realidad sólo queda liberado del trabajo mínimo que requiere la realización de los cálculos aritméticos necesarios para llevar a cabo aquella operación.

El razonamiento expuesto, no sólo resta consistencia al referido argumento, sino que resulta suficiente para apreciar la real importancia que debe atribuirse al efecto al que se refiere, denotando que el mismo carece de entidad para influir en la adopción de una u otra forma de implementación del módulo de cumplimiento del impuesto. Atento a tal conclusión, se ha juzgado conveniente excluir de la evaluación proyectada la consideración de dicho efecto, teniendo en cuenta para ello, además, que la conclusión antes expuesta también indica que el alivio que la determinación administrativa introduce en la tarea a cargo del contribuyente, no justifica por sí mismo el atraso en la recaudación que dicha opción provoca.

2. Efectos sobre el control del cumplimiento voluntario.

a. El control del cumplimiento y su adecuación al medio socio-económico.

Los impuestos masivos fundados en el cumplimiento voluntario, implican riesgos en cuanto a la efectividad de la obligación que imponen, ya que en todos los países se registra un cierto grado de incumplimiento, originado por diversos factores que influyen sobre la conducta de los sujetos pasivos. Algunos de esos factores son exógenos a la Administración, aún cuando uno de ellos - la conciencia tributaria - pueda ser objeto de medidas administrativas, pero en cambio resulta posible señalar dos que encuadran específicamente en su campo de acción: la expedición administrativa y el riesgo que entraña para el contribuyente la omisión total o parcial de las obligaciones que a su respecto prevé la ley.

La expedición administrativa no ejerce efectos decisivos sobre el incumplimiento, aún cuando puede agravarlo si no facilita de manera adecuada el correcto comportamiento de los sujetos pasivos. Por el contrario, el aludido riesgo constituye un factor decisivo en la conducta de los contribuyentes, a tal punto que puede considerarse como la causa determinante del alto grado de incumplimiento que, en general, se observa en los países latinoamericanos.

Ese riesgo, mas precisamente denominado riesgo subjetivo, pues configura la apreciación subjetiva que cada contribuyente tiene de las consecuencias que puedan derivarse del incumplimiento, se vincula a las posibilidades de que éste sea detectado por la Administración, así como a la mayor onerosidad que puede implicar el tratamiento tributario aplicable a raíz de esa constatación administrativa. Por lo tanto, se presenta conformado por tres elementos: la potencialidad, que se relaciona con la posibilidad de que el incumplimiento sea conocido por la Administración y, por ende, con la capacidad de ésta para detectarlo; la efectividad, que aparece vinculada a la posibilidad de que la obligación incumplida se establezca y se fuerce a su cumplimiento, anulando las ventajas económicas perseguidas a través de la conducta adoptada, y, por último, la diferencialidad, que se liga a la posibilidad de que el cumplimiento forzado suponga un costo adicional, resultando mas gravoso que el cumplimiento voluntario.

Las consideraciones precedentes bastan para denotar que el riesgo subjetivo constituye el factor sobre el que actúan las acciones de control que debe desa-

rollar la Administración Tributaria, para asegurar un nivel de cumplimiento voluntario que confiera efectividad a los impuestos masivos que depositan en la iniciativa del contribuyente la exteriorización de los hechos imposables y de los elementos requeridos para determinar la obligación tributaria. Asimismo, permiten inferir que la concepción de esas acciones de control debe contemplar la conducta tributaria que en general observan los contribuyentes, así como su adecuación a las características del medio socio-económico en el que habrán de aplicarse.

En los países caracterizados por un bajo grado de incumplimiento, la aplicación de los impuestos masivos se ve favorecida por la existencia de una conciencia tributaria que hace que la comunidad confiera un valor ético, social y aún político a su participación en el financiamiento del gasto público y que considere al incumplimiento como una conducta atípica y socialmente reprochable. Ello da lugar a que el objetivo perseguido a través del control administrativo consista en mantener el nivel de cumplimiento alcanzado y sólo secundariamente en mejorarlo, puesto que los comportamientos tributarios deficientes no suponen un problema relevante al configurar casos de excepción.

En consecuencia, el control del cumplimiento se orienta a la individualización de los evasores y a su severa sanción, a través de un control de resultado cuya finalidad consiste en establecer la cuantía de la obligación omitida y, en su caso, la existencia de dolo o fraude. Su ejecución parte de una elección al azar de los casos a investigar, pero condicionada por elementos que, según ya se indicara, denotan que esa elección puede recaer en cualquiera de los integrantes del universo de contribuyentes, para demostrar a la masa de sujetos pasivos que todos ellos pueden ser objeto de una acción destinada a establecer su verdadera situación tributaria. Esos casos se someten a un proceso de revisión y si como consecuencia del mismo se evidencian indicios de evasión, la investigación se profundiza con el grado de detalle que resulte necesario y sin ahorrar esfuerzo alguno, en tanto que de comprobarse dolo o culpa se aplican sanciones sumamente rigurosas.

Tal como surge de la breve descripción realizada, esa concepción del control tiene por finalidad llevar al ánimo de los contribuyentes el convencimiento de que todo incumplimiento puede ser investigado, como también el de que la evasión habrá de ser puesta de manifiesto indefectiblemente por la acción administrativa acarreado al infractor graves consecuencias económicas y aún personales, para advertir así sobre los riesgos del incumplimiento y provocar un efecto preventivo que preserve la conducta obser-

vada por quienes cumplen correctamente sus obligaciones tributarias. Por lo tanto, el control actúa sobre el riesgo subjetivo, pero enfatizando los aspectos vinculados a su efectividad y, en forma particular, a su diferencialidad.

Al adoptar los impuestos masivos vigentes en los países sajones, los países latinoamericanos adoptaron también esa concepción del control de cumplimiento, sin advertir que la misma no resultaba adecuada a las características de sus medios socio-económicos. En efecto, si el incumplimiento constituye una conducta normal y no es objeto de un rechazo ético por parte de los integrantes de la colectividad, la efectividad y potencialidad del riesgo exteriorizadas respecto de un número de contribuyentes que, por el esfuerzo que demandan las acciones requeridas para concretar esa exteriorización, es forzosamente reducido, no basta para influir sobre el comportamiento de una masa de incumplidores que asumen el riesgo derivado de una investigación como un riesgo remoto, dado que cada uno de los sujetos que la componen considera que la posibilidad de que se lo someta a ese procedimiento es sumamente improbable.

Tal actitud reconoce su origen en la influencia que las particularidades del medio ejercen sobre la apreciación subjetiva del riesgo. Si el comportamiento generalizado consiste en el correcto cumplimiento de las obligaciones tributarias y sólo un núcleo reducido de contribuyentes incumple, la selección por azar, las investigaciones exhaustivas y las sanciones rigurosas constituyen medios eficaces para causar un efecto ejemplificador que desaliente posibles cambios de conducta por parte de los sujetos que integran el primer grupo; en cambio, si los términos de esa relación se invierten y el incumplimiento configura la conducta general, la noción del riesgo se vincula a la probabilidad de ser investigado, por lo que resulta necesario que el número de casos controlados represente una proporción significativa del universo de contribuyentes.

En consecuencia, la adecuación del control del cumplimiento al medio socio-económico, implica que en el segundo supuesto el objetivo perseguido por la Administración no consiste en mantener el grado de cumplimiento, sino en provocar un cambio en la conducta de los contribuyentes que incremente y generalice el comportamiento buscado. Esa alteración de su objetivo, impone un cambio en la concepción del control del cumplimiento, puesto que en lugar de acciones de tipo exhaustivo referidas a un número limitado de sujetos pasivos, se requieren acciones menos profundas pero capaces de comprender a un número de casos que permita maximizar el

riesgo subjetivo en relación con todo el universo de contribuyentes.

Tal concepción, que supone atender más a la potencialidad y efectividad del riesgo que a su diferencialidad, hace necesario un sistema de control orientado a promover el cumplimiento voluntario. Ese sistema, no debe perseguir de manera exclusiva o preponderante la cuantificación de la obligación tributaria, considerando el efecto final del incumplimiento, sino ejercer una vigilancia sobre todas las obligaciones que debe observar el contribuyente a través del proceso de cumplimiento, mediante acciones diseñadas para que puedan aplicarse a un número de casos lo suficientemente elevado como para provocar en el universo de sujetos pasivos el convencimiento de que toda omisión puede ser constatada y subsanada, con consecuencias patrimoniales más gravosas que las que origina el cumplimiento voluntario.

Un sistema así concebido debe ser "integral", puesto que es necesario que contemple a todas las obligaciones que implica el proceso de cumplimiento, previendo respecto de cada una de ellas las acciones que resulten más eficaces para subsanar las consecuencias directas de la conducta adoptada, a cuyo efecto el esfuerzo administrativo debe dirigirse a obtener el cumplimiento de la obligación omitida y no a establecer en todos los casos la real situación tributaria del contribuyente. Además, esta característica supone que el control debe ejercerse sobre todas las obligaciones comprendidas en el referido proceso, con el objeto de evitar que las modalidades de incumplimiento se desplacen para centrarse en las obligaciones que no son objetos de una adecuada vigilancia.

Asimismo, el sistema de control debe ser "secuencial". Dado que el cumplimiento voluntario está conformado por una sucesión de obligaciones a observar por el contribuyente, es preciso que todas esas obligaciones se vigilen con igual eficacia y, en consecuencia, que el sistema siga en forma sistemática las distintas fases del proceso de cumplimiento, para actuar ordenadamente sobre cada una de ellas. Como el objetivo del sistema es provocar un cambio en el comportamiento tributario a través de una acción que abarque todas las posibilidades de incumplimiento, parece evidente que ese tipo de acción requiere un control metódico de aquellas fases, que permita detectar y corregir las omisiones que en ellas se registren.

Por último, el sistema de control debe ser "masivo", en el sentido de que debe concebirse para que actúe sobre el mayor número de casos posible, a

fin de que su efecto preventivo afecte al universo de contribuyentes, confiriendo al riesgo derivado del incumplimiento el carácter de un riesgo cierto e inminente. Ello implica que las medidas de control no deben contemplar de manera forzosa investigaciones exhaustivas tendientes a determinar la cuantía de la obligación tributaria, sino que, en general, deben diseñarse de manera que su ejercicio sea posible respecto de un número elevado de contribuyentes y orientándolas a lograr el cumplimiento de la obligación omitida o, en su caso, a corregir las situaciones denunciadas por los sujetos pasivos en una medida que resulte compatible con la masividad del sistema. Cabe agregar que la limitación que comporta ese tipo de medidas en cuanto al conocimiento de la situación tributaria de los obligados, no constituye un defecto del sistema, puesto que éste no persigue el cumplimiento total de unos pocos, sino mejorar el cumplimiento voluntario, forzando a muchos a corregir en forma paulatina y sostenida su comportamiento tributario.

En cuanto a las obligaciones que debe considerar el sistema, el análisis del proceso de cumplimiento y el relativo a las brechas de incumplimiento que posibilitan las distintas fases del mismo, permiten determinar cuatro modalidades de incumplimiento que, en un sistema que sólo persigue salvar las consecuencias directas del tipo de omisión incurrida, son susceptibles de acciones administrativas diferenciadas y que originan las siguientes etapas del proceso de control: control de inscripción; control de presentación de declaraciones juradas; control de veracidad de las declaraciones juradas, y control del pago de la obligación tributaria.

El control de inscripción constituye la primera etapa del proceso respectivo, puesto que la vigilancia del cumplimiento voluntario exige, como punto de partida, un conocimiento de los contribuyentes que posibilite el control de las obligaciones derivadas de esa condición. Su cometido consiste en controlar la obligación de inscribirse en el registro de contribuyentes, a través de medidas que permitan identificar a los sujetos pasivos que la han omitido y que determinen su incorporación a dicho registro.

En virtud de la iniciativa que el módulo de cumplimiento de los impuestos masivos deposita en los contribuyentes, obligándolos a declarar los hechos imposables perfeccionados y, según la opción que se hubiera adoptado para implementar dicho módulo, a determinar el impuesto o a comunicar los datos que permitan determinarlo, la segunda etapa del proceso de control está dada por la vigilancia del cumplimiento de esa obligación, contemplando la brecha de incumplimiento que configuran los contribuyentes

inscriptos que omiten la declaración en tiempo oportuno. En ese caso, las medidas de control estarían dirigidas a identificar a los contribuyentes que omitieron la presentación y a obtener las declaraciones omitidas o, en su caso, a salvar unilateralmente la resistencia del sujeto pasivo.

Como el referido módulo de cumplimiento posibilita que los contribuyentes presenten declaraciones inexactas con la finalidad de reducir su obligación tributaria, la tercera etapa del proceso del control debe contemplar la brecha de incumplimiento que responde a esa posibilidad, constatando la veracidad de las declaraciones presentadas. Como el incumplimiento no se traduce en una omisión total, sino que resulta encubierto por la declaración presentada, y dado que los hechos que determinan la real situación tributaria del contribuyente sólo son conocidas por éste, en rigor la necesidad del control se extiende a todas las declaraciones presentadas. Por ello y como la amplitud del universo de contribuyentes descarta la posibilidad de acciones referidas a cada uno de sus integrantes, las medidas de control deben contemplar tanto los criterios que se aplicarán para seleccionar los casos que se investigarán, como las técnicas y medios utilizables para verificar la exactitud de las declaraciones y, en caso de corresponder, establecer los ajustes que incrementen la obligación tributaria.

El proceso de cumplimiento voluntario se cierra con el pago de la obligación tributaria. En consecuencia, la última etapa del proceso de control se refiere a la brecha de incumplimiento configurado por la omisión del pago de las obligaciones autodeterminadas o establecidas por la Administración, dirigiéndose al conocimiento de esa omisión a fin de obtener el pago a través de un procedimiento persuasivo o poniendo en acción medidas de cobro compulsivo.

Definidas la orientación y las características generales que deben imprimirse al control del cumplimiento voluntario en países que, al igual que los países latinoamericanos, se caracterizan por un alto grado de incumplimiento, resulta oportuno establecer la vinculación que el criterio aplicado para implementar el módulo de cumplimiento del impuesto personal a la renta tiene con las distintas etapas de un proceso de control de carácter integral, secuencial y masivo.

En tal sentido, resulta evidente que la opción que se adopte a efectos de aquella implementación no ejerce influencia alguna en cuanto al control de inscripción, como también que la misma conclusión cabe respecto de la referida al control de presentación de las declaraciones juradas, puesto que se obligue al

contribuyente a determinar el impuesto o se reserve esa determinación para la Administración Tributaria, el incumplimiento de los sujetos pasivos produce los mismos efectos, en tanto que en ambos supuestos resulta posible superar la resistencia del contribuyente recurriendo a un instituto que permita determinar, con carácter provisional, la obligación tributaria estableciéndola en un importe igual al de la que informe el último dato conocido, evitando así la realización de investigaciones respecto de la generalidad de los casos y que, cualquiera sea la solución implementada, resultarían necesarias si se carece de los antecedentes que habilitan la aplicación de dicho instituto.

En cambio y a la luz que arroja el análisis de las diferencias que, en los aspectos concernientes a la administración del impuesto, comportan las opciones a que puede recurrirse para implementar el referido módulo, se observa una vinculación directa con las etapas referidas al control de veracidad de las declaraciones juradas y al control del pago de la obligación tributaria, por lo que resulta aconsejable considerar de manera particular el efecto que dichas opciones pueden ejercer sobre las mismas, profundizando al mismo tiempo el análisis de las características que debieran atribuirse a las medidas aplicables en dichas fases del proceso de control.

b. Efectos sobre el control de veracidad de las declaraciones juradas.

La constatación de la veracidad de las declaraciones juradas constituye la etapa del proceso de control que supone mayores dificultades, porque requiere una tarea técnica compleja e investigaciones laboriosas. En el caso de los países latinoamericanos, esas dificultades se ven incrementadas por tres factores concurrentes. En primer lugar, el alto grado de incumplimiento que impera en ellos, hace necesario que el control se ejerza respecto de un número de casos suficiente como para inducir un cambio en la conducta de la masa de contribuyentes, obligando al empleo de técnicas simplificadas, que permitan acordar a las acciones administrativas la amplitud requerida para que puedan influir en el comportamiento de los sujetos pasivos no sometidos a las mismas. Por otra parte, el incumplimiento opera generalmente a través del ocultamiento de ingresos, circunstancia que minimiza la orientación que pueden brindar las declaraciones juradas y torna ineficaz la revisión de comprobantes y registros. Por último, la limitación de recursos que afecta la capacidad operativa de las Administraciones Tributarias, agudiza la necesidad de recurrir a medidas de control de carácter parcial, simples y a la vez eficaces.

Tales condicionamientos, operan tanto en relación con la selección de los casos a controlar como respecto de los procedimientos y técnicas de verificación. En relación con el primero de esos aspectos, la finalidad atribuida al control indica la conveniencia de ligar la selección al comportamiento del contribuyente, de modo que éste advierta que el riesgo de ser investigado se deriva de su propia conducta. Así concebido, el sistema de selección daría lugar a que se verifique la situación de los sujetos pasivos que ostentan un mayor grado de incumplimiento y, en consecuencia, su aplicación produciría un efecto en el nivel medio del cumplimiento voluntario que, a través de una paulatina elevación de los índices de cumplimiento considerados, permitiría forzar a un mejoramiento gradual del comportamiento de los sujetos pasivos.

Sin embargo, un sistema de selección de esas características sólo puede adoptarse si el sistema de funciones de apoyo de la Administración puede proporcionar información que ilustre sobre el comportamiento tributario, elaborar índices de cumplimiento sobre esa base y detectar a los contribuyentes que se alejen de la media considerada. En caso contrario, resultaría forzoso recurrir a criterios que consulten niveles de ingreso, tipos de rentas o aún a la selección al azar, pero comprendiendo en todos los supuestos un número de casos lo suficientemente elevado como para posibilitar el efecto preventivo que se desea causar.

Por su parte, los procedimientos de revisión deben diseñarse considerando que el objetivo perseguido es el de lograr que el contribuyente mejore su cumplimiento en términos relativos y no el de determinar exactamente su obligación tributaria. Como el incumplimiento actúa preferentemente a través de la ocultación de ingresos, esos procedimientos debieran fundarse en informaciones reunidas en forma sistemática y permanente por la Administración, relativas a existencia de fuentes productoras o a las actividades desarrolladas por los sujetos pasivos, de modo que las omisiones puedan constatarse a través del simple cotejo de la información reunida con las declaraciones y los comprobantes y registros que las respaldan.

Parece conveniente destacar que ese tipo de procedimiento configura la única opción capaz de acordar al control de veracidad la amplitud requerida para que pueda ejercer un efecto cierto sobre el cumplimiento voluntario, ya que si no se contara con la información previa que lo posibilita, por lo general la eficacia del control quedaría supeditada a la obtención de aquella en cada caso verificado, exigiendo investigaciones que por el tiempo y el esfuerzo que

insumen, impedirían acordar a las acciones de control un carácter masivo.

Corresponde agregar que aún cuando el propósito del control de veracidad dirigido a actuar sobre la conducta de la masa de contribuyentes sea elevar la obligación tributaria sin pretender fijarla en su cuantía real, la determinación de la medida de esa corrección y la demostración de su procedencia dan lugar a que subsista parte de las dificultades que caracterizan al proceso de verificación. Por ello y a fin de conferir a dicho control la fluidez requerida para que pueda operar masivamente, otorgándole a la vez la efectividad necesaria para que comporte un incremento cierto de la efectividad del riesgo, resultaría conveniente que su aplicación contara con un respaldo legal que permitiera aplicar presunciones que potencialicen los efectos de las omisiones constatadas, en todos los casos en que se compruebe la falta de fidelidad de las declaraciones y sin que ello se oponga a investigaciones posteriores orientadas a lograr el conocimiento cierto de la obligación tributaria.

Frente a las características atribuibles a un régimen de control de veracidad que contemple las exigencias que se plantean en los países latinoamericanos, cabe ahora considerar la adecuación al mismo de las opciones que constituyen el tema central de este trabajo. Previamente, se estima oportuno reiterar que a tal efecto, no se considerará el caso en el que el proceso de revisión que comporta la determinación por el órgano administrativo se limite a la realización de los cálculos requeridos por la cuantificación del hecho imponible y de la obligación tributaria, complementado o no por la comprobación automática de las variables de relativa estabilidad, ya que según se anticipara, un proceso similar puede realizarse después de autodeterminado el impuesto, sin demorar la percepción del gravamen y acordando al acto por el que se reclaman las diferencias observadas en carácter de provisional, a fin de no enervar las facultades de fiscalización de la Administración Tributaria.

En consecuencia, procede considerar en primer término el supuesto en que el proceso de revisión se limita a un examen superficial de todas las declaraciones presentadas. A su respecto, se entiende que de adoptarse ese criterio, la mayor parte de las administraciones de los países considerados se vería forzada a afectar la casi totalidad de sus fuerzas fiscalizadoras a una tarea improductiva, ya que a la lógica dificultad que supone apreciar la situación del contribuyente a través de un examen superficial de los datos declarados, se agregaría en su caso el hecho de que el incumplimiento opere preferentemente mediante el ocultamiento de ingresos, mecanismo cuya influencia no puede detectarse mediante una revisión de aquellas características.

La situación que se plantea en el párrafo precedente, conduce a concluir que el criterio de revisión analizado, además de las limitaciones que supone y que ya se han comentado, no se adecua al caso de los países latinoamericanos, puesto que por una parte carecería de eficacia, en tanto que por otra debilitaría las acciones que la Administración podría desarrollar para controlar con mejores resultados la veracidad de las declaraciones juradas, provocando en el cumplimiento voluntario un efecto contrario al que se pretende ejercer, por cuanto la aceptación de los datos declarados, aún cuando sea provisional, y la reducción que operaría en las acciones de control posteriores a la determinación, robustecerían el convencimiento de que el riesgo derivado del incumplimiento es remoto y, por lo tanto, asumible.

En lo que concierne al criterio que supone una revisión en profundidad de un cierto número de casos, parece necesario recordar, antes de encarar su análisis, que tratándose de países latinoamericanos, se requeriría que aquel trámite comprenda a un número de presentaciones suficiente como para actuar sobre el comportamiento del universo de contribuyentes, como también que por esa circunstancia, las investigaciones no podrían realizarse con la profundidad que requiere el conocimiento acabado de la situación de los contribuyentes examinados y la cuantificación de su obligación tributaria.

Aún cuando la imposibilidad de practicar un número considerable de revisiones en profundidad puede, de por sí, constituir un obstáculo que impida la adopción del criterio considerado, a los fines del análisis propuesto se da por sentado que tal inconveniente podría ser superado acordando a las determinaciones el carácter de parciales o provisionales. Correspondería entonces examinar las ventajas e inconvenientes atribuibles a la revisión previa a la determinación de una parte significativa de las declaraciones presentadas, tomando en cuenta, separadamente, el caso en el que la Administración se encuentra en condiciones de aplicar un criterio de selección basado en el comportamiento de los contribuyentes y de revisar la situación de los sujetos pasivos seleccionados mediante el empleo de información concerniente a sus inversiones y actividades, y aquél en el que carece de la aptitud requerida para ello.

En el primero de esos supuestos, la Administración podría, a través del procesamiento de las declaraciones, establecer los comportamientos atípicos y proceder a la revisión de las correspondientes a los mismos, tanto si aquéllas se limitan a denunciar los datos requeridos para la determinación como

cuando en ellas se efectúa la autodeterminación del impuesto. Sin embargo, debe tenerse en cuenta la necesidad de procesar, en forma previa a la revisión, parte de la información que se cotejará que, como la relativa a las actividades desarrolladas por el sujeto pasivo, puede provenir de las declaraciones de otros contribuyentes referidas al mismo período fiscal, como también que el procedimiento de revisión aplicable exige el examen de la composición de los totales declarados y el cotejo de aquella información con los respectivos comprobantes y registros, requiriendo por ello la participación del declarante.

En consecuencia, es dable prever que la realización de las revisiones demandará un tiempo considerable, provocando un atraso también considerable en la recaudación, si la implementación dada al módulo del cumplimiento del impuesto supone que la determinación sólo puede ser efectuada por la autoridad administrativa. Por ello, si la Administración se encuentra en condiciones de realizar un control de veracidad oportuno y eficaz, no se advierten las ventajas de supeditar la determinación y pago del impuesto a la ejecución previa de ese control, ya que puede ser llevado a cabo con base en las autodeterminaciones practicadas por los contribuyentes, causando igual efecto sobre el riesgo subjetivo del incumplimiento y sin diferir la percepción del gravamen.

En el segundo supuesto, la revisión de un número elevado de declaraciones sin el respaldo que brindan las informaciones de fuentes externas al contribuyente, puede resultar ineficaz frente a la modalidad que normalmente asume el incumplimiento - omisión de ingresos -, debilitando el efecto del control sobre la conducta tributaria de los contribuyentes, o, si las investigaciones se dirigen en cada caso a obtener aquel tipo de información, agravar significativamente la demora que la determinación por parte del órgano administrativo origina en la percepción del impuesto. Por lo tanto, se entiende que también a su respecto resulta preferible el procedimiento de autodeterminación, desde que además de permitir la recaudación inmediata del gravamen así establecido por los sujetos pasivos, otorga mayor flexibilidad para el ejercicio de las acciones por las que se concreta el control de veracidad, al permitir que la Administración adecue a su capacidad operativa tanto la programación de esas acciones, como los procedimientos de control aplicables y el plazo requerido para su ejecución.

Cabe agregar que en uno y otro supuesto, resulta posible que se desdoble el control de veracidad, limitando el número de casos que se someten a revisión en forma previa a la determinación, para completar el total de verificaciones previsto con posterioridad a la

misma. Empero, se entiende que tal desdoblamiento no reviste interés en los países latinoamericanos, puesto que en ellos el efecto de ese control sobre el riesgo subjetivo y la finalidad que por ese medio se persigue - promover un cambio en el comportamiento de los sujetos pasivos que incremente el nivel del cumplimiento voluntario -, no depende de la revisión previa a la determinación sino del total que alcance el número de casos controlados y de su relación con el universo de contribuyentes.

c. Efectos sobre el control del pago de la obligación tributaria.

El pago del impuesto declarado o determinado por la Administración configura la culminación del proceso de cumplimiento y, por lo tanto, su control reviste singular importancia, no sólo porque el fin último de la administración del gravamen es su recaudación efectiva, sino porque la falta de una vigilancia adecuada y oportuna podría anular los esfuerzos realizados en las etapas anteriores del proceso de control y vulnerar la efectividad del riesgo que comporta el incumplimiento.

En principio, podría concluirse que se trata de un control sencillo, puesto que conociendo la Administración el impuesto declarado o determinado, aquél implicaría un simple cotejo con los comprobantes de pago, que pondría en evidencia los casos de incumplimiento. Empero, en los hechos la multiplicidad de ingresos que originan los pagos anticipados y las retenciones, así como la aplicación de sanciones y accesorios y la necesidad de que se individualicen los conceptos a los que responden los pagos, introducen una complejidad que dificulta seriamente su realización.

Por ello, se acepta que en el control de pago, desempeña un papel preponderante un registro de contribuyentes que posea la capacidad requerida para llevar una cuenta corriente para cada contribuyente, en la que se registren por concepto todas las obligaciones de pago, con indicación de su vencimiento, así como todos los ingresos que realice el sujeto pasivo. Las constancias de dicha cuenta, permitirían establecer con oportunidad y certeza las sumas adeudadas por cada contribuyente, a efectos de intimar su pago y, en su caso, iniciar las acciones que fueren al cumplimiento de la obligación omitida.

Sin embargo, por lo general las administraciones de los países latinoamericanos enfrentan serios obstáculos para la implementación de las cuentas corrientes de los contribuyentes. Entre ellos, los más importantes se vinculan con la imputación de los

débitos y créditos y reconocen su origen en frecuentes errores cometidos por los sujetos pasivos - muchas veces intencionalmente - en la escrituración del número de registro, concepto o importe del pago, así como en la utilización de formularios que no corresponden y en la falta de claridad de las cifras consignadas en el comprobante, que dificulte su ulterior lectura.

Teniendo en cuenta esos problemas, cabría concluir que la opción que reserva a la Administración la determinación del impuesto favorecería la implementación de las cuentas corrientes, puesto que otorgaría certeza en cuanto a la imputación de los débitos, en tanto que la emisión simultánea de un documento de pago en el que se identifique al deudor, con indicación de su domicilio y número de registro, y en el que conste el concepto de la deuda y su importe, otorgaría seguridad a la imputación de los créditos en oportunidad de producirse el ingreso, en tanto que el procedimiento de autodeterminación, en el que el pago es efectuado por el sujeto pasivo en oportunidad de presentar la declaración respectiva, posibilita los referidos errores en relación con unos y otros.

En los hechos, empero, las ventajas que supone respecto de la imputación de los débitos no es tan evidente, pues si bien es cierto que ella no ofrece dificultad respecto del impuesto determinado, también lo es que los errores relativos al número de registro y a la identificación del contribuyente pueden cometerse en la declaración que le sirve de base, como también, que, al igual que en el supuesto de autodeterminación, el control de esas presentaciones requiere la consideración y, en su caso, corrección de aquellos datos, a menos que hayan sido impresos anteriormente por la Administración en los formularios suministrados para confeccionar las declaraciones juradas, solución ésta que resulta aplicable cualquiera fuera la opción adoptada. Cabe tener presente, además, que la revisión de los cálculos realizados por el sujeto pasivo para practicar la autodeterminación del impuesto, resuelve el problema que podría plantearse en cuanto al conocimiento del importe que corresponde debitar.

En materia de pagos, la emisión del documento de pago en oportunidad de la determinación supone ventajas ciertas, pero las mismas pueden reducirse si, junto con el formulario que se suministra al contribuyente para practicar la autodeterminación, se le entrega también impreso el que debe utilizar para efectuar el ingreso, adoptando los recaudos necesarios para obligar a su empleo. Por otra parte, corresponde reconocer que si bien la determinación por la Administración puede facilitar en este aspecto la implementación de la cuenta corriente, no elimina por sí sola los obstáculos que la dificultan, puesto que

subsisten los originados por la imputación correspondiente a anticipos, retenciones, sanciones y accesorios.

Los argumentos expuestos, conducen a admitir que la determinación por parte de la Administración facilita el control del pago de la obligación tributaria, pero, a la vez, permiten concluir que las ventajas que en tal sentido reporta no son decisivas, pues resultan insuficientes para justificar la implementación del módulo de cumplimiento del impuesto según ese criterio, frente a los inconvenientes que el mismo supone respecto del control de veracidad de las declaraciones juradas y la demora que introduce en la recaudación del gravamen.

3. Efectos sobre la oportunidad de la recaudación del impuesto.

Tal como surge de la descripción y comentarios ya efectuados, la opción que supone la determinación administrativa del impuesto sobre la base de los datos previamente declarados por los contribuyentes, comporta un cierto diferimiento en la percepción del tributo por parte del Fisco. El lapso que comprenda ese diferimiento, depende por una parte del criterio que se adopte para revisar las declaraciones juradas y, por otra, de la capacidad operativa de la administración, siendo de destacar que si por alguna de esas causas o por la conjunción de ambas aquel lapso es considerable, la demora en la determinación del impuesto puede llegar a afectar la oportunidad de recaudación de los anticipos correspondientes al ejercicio fiscal inmediato siguiente a aquél al que resulte atribuible el gravamen determinado.

Dado que el único criterio de revisión que podría revestir eficacia desde el punto de vista del objetivo del control del cumplimiento, es el que supone la revisión en profundidad de un cierto número de declaraciones juradas, corresponde señalar que si bien el atraso que ese criterio provoca en la recaudación resultaría admisible cuando dicho número es reducido, en el caso de los países latinoamericanos, en los que la posibilidad de que el control de veracidad coadyuve de manera eficaz al logro de aquel objetivo requiere que se ejerza respecto de una parte significativa de las presentaciones registradas, implicaría un sensible perjuicio, puesto que afectaría a una proporción importante del total a recaudar, en tanto que el desarrollo de las acciones destinadas a llevar a cabo ese control con una dotación de recursos restringida, sumada a las instancias procesales destinadas a cautelar los intereses de los contribuyentes, implicarían un plazo de ejecución bastante prolongado y, por ende, una demora pronunciada en la percepción del tributo.

A fin de apreciar la gravedad de ese efecto, corresponde tener en cuenta la difícil situación presu-

puentaria que, en general, enfrentan los referidos países y la especial importancia, que, en tal situación, reviste el cumplimiento de las previsiones relativas a los ingresos tributarios en la financiación del gasto público. Por otra parte, debe tenerse en cuenta que las características de los procesos inflacionarios que afectan a muchos de ellos, originarían el deterioro del impuesto a ingresar en virtud de la pérdida continuada que experimenta el valor de la moneda, sin que parezca posible la aplicación de mecanismos destinados a compensarlo cuando la causa del atraso que lo origina no resulta imputable al contribuyente. Cabe agregar que ese deterioro, vulneraría el principio de la igualdad de prestación, puesto que los sujetos pasivos sometidos a revisión, en virtud de la determinación tardía que origina el proceso requerido para llevarla a cabo, pagarían en términos reales menos impuestos que aquéllos que no se sujetaron a igual trámite, a menos que se opte por notificar las determinaciones correspondientes a unos y a otros en un momento único, criterios que implicaría extender los inconvenientes puntualizados a toda la recaudación del gravamen.

Las consideraciones formuladas resultan suficientes para evidenciar los inconvenientes que la solución analizada supone en el caso de los países latinoamericanos, así como para afirmar, implícitamente, las ventajas comparativas que se derivan de la que impone a los contribuyentes la obligación de autodeterminar su obligación tributaria, ya que esta última no sólo permite recaudar sin demoras el impuesto autodeterminado, sino que da lugar a que los incrementos que pudieran determinarse a raíz de una ulterior acción administrativa, sean sometidos a mecanismos orientados a establecer la igualdad de la prestación. Resulta oportuno añadir que la conclusión expuesta no se alteraría aún cuando aquellos países adoptaran otros criterios de revisión, puesto que al suponer todos ellos una cierta demora en la recaudación del gravamen, los efectos negativos señalados actuarían en alguna medida, sin que la influencia de la acción administrativa en el cumplimiento voluntario brinde una justificación suficiente a los inconvenientes que aquéllos comportan.

4. Conclusiones.

El análisis desarrollado conduce a concluir que la opción que sólo exige la declaración de los datos requeridos para determinar la obligación tributaria, reservando esa operación a la Administración, no se adecua a las exigencias que plantea en los países latinoamericanos la aplicación y administración del impuesto a la renta personal. Por una parte, el objetivo de la acción administrativa - promover el cumplimiento voluntario -, impone al control de veracidad de las declaraciones juradas y a los procedimientos aplicables para llevarlo a cabo, características que no

resultan compatibles con la revisión previa a la determinación, al exigir la consideración de un número elevado de casos y resultados capaces de inducir un cambio en el comportamiento del universo de contribuyentes, en tanto que por otra, el desarrollo de un proceso de revisión adecuado a esas características implicaría demorar en forma considerable la recaudación de una parte significativa del rendimiento del tributo, sin que los inconvenientes derivados de una acción administrativa limitada e ineficaz o de la demora apuntada, puedan estimarse compensados por las relativas ventajas que la referida opción supone en cuanto al control del pago de la obligación tributaria.

En consecuencia, corresponde admitir que, en su caso, resulta preferible la solución que obliga a la autodeterminación del impuesto por los sujetos pasivos, puesto que al independizar el control de veracidad del ingreso del impuesto declarado, permite la percepción inmediata de éste, en tanto que el ejercicio ulterior de acciones de control adecuadas a las características ya aludidas, incrementarían el riesgo subjetivo derivado de la falta de veracidad de las declaraciones en una medida capaz de acrecentar la confiabilidad de las autodeterminaciones. Parece conveniente destacar que las conclusiones expuestas se estiman aplicables cualquiera fuera el grado de aptitud alcanzado por la Administración para desarrollar un control de veracidad ajustado a la finalidad que le resulta atribuible, porque sólo el logro de un grado adecuado de cumplimiento voluntario, provocaría el cambio en el objetivo del control del cumplimiento que se requiere para limitar el número de casos revisados y ejercer a través de su revisión un efecto preventivo capaz de preservarlo, minimizando así los inconvenientes que supone la opción desechada y permitiendo una ponderación que acuerde mayor importancia a las facilidades que comporta en lo que concierne al control de la obligación de pago.

Bibliografía

Balbi, Rodolfo A. "El Control del Cumplimiento de las Obligaciones Tributarias", Consejo Federal de Inversiones - Argentina, 1982.

De Marco, Hugo. "La Recaudación, el Control de los Pagos y la Cobranza de los Impuestos", CIET, O.E.A.

García Mullin, J. Roque. "La Regulación Jurídica de la Obligación Tributaria", CIET, O.E.A.

Ilanes, Luis. "El Control de los Impuestos en los Países en Desarrollo de América", O.E.A.

Yudkin, Leon. "Estructura Jurídica para la Eficaz Administración del Impuesto sobre la Renta", O.E.A.