

ECONOMIA NO REGISTRADA



9



REPUBLICA ARGENTINA
PRESIDENCIA DE LA NACION
SECRETARIA DE PLANIFICACION

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADISTICA Y CENSOS



estudios

INDEC

51/10.9
q.5

C.E.S.
Centro Estadístico de Estudios
DIRECCION DE DIFUSION
I.N.D.E.C.

15 MAR. 2713

ISSN 0326-6249

ECONOMIA NO REGISTRADA



Buenos Aires, 1987



15 JUL. 1987

9



REPUBLICA ARGENTINA
PRESIDENCIA DE LA NACION

SECRETARIA DE PLANIFICACION

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADISTICA Y CENSOS

estudios

INDEC

La serie **ESTUDIOS INDEC** tiene por objeto dar a conocer los resultados de investigaciones de carácter cuantitativo en los campos sociodemográficos y económicos mediante el aprovechamiento exhaustivo y adecuado de la información estadística disponible.

Con estas publicaciones el INDEC habrá de proporcionar a los usuarios, además de las series habituales, trabajos analíticos con objetivos definidos, así como instrumentos conceptuales y metodológicos que auxilien, orienten y abrevien las investigaciones en los campos mencionados.

Este volumen reúne el material de discusión aportado al Seminario sobre Economía no Registrada organizado por el Banco Central de la República Argentina, la Organización de Estados Americanos - Centro Interamericano de Estudios Tributarios y el Instituto Nacional de Estadística y Censos, con el auspicio del Ministerio de Trabajo de la República Argentina, realizado en Buenos Aires, del 1 al 3 de julio de 1986.

PUBLICACIONES DEL INDEC

Los interesados en la obtención de las publicaciones editadas por el Instituto Nacional de Estadística y Censos deben dirigirse a: INDEC, Dirección de Difusión Estadística, Oficina de Distribución y Venta, Alsina 1920, Tel.: 48-2403/9860, C.P. 1207 - Buenos Aires, Argentina.

INDICE GENERAL

Presentación	5
Economía informal y economía no registrada	9
— Economía no registrada en América Latina desde una perspectiva comparada; <i>Juan Basco, Luis Beccaria, Alvaro Orsatti</i>	11 —
— Sector informal: evaluación crítica después de 10 años; <i>Paulo Renato Souza</i>	19 —
Economía no registrada en las cuentas nacionales	33
— Economía subterránea y cuentas nacionales; <i>Susana Rosental, Juan I. Basco</i>	35 —
— La naturaleza de la economía subterránea en Francia; <i>Philippe Barthelemy</i>	57 —
— El sector informal en las grandes encuestas estadísticas y la contabilidad nacional. Revisión y lecciones extraídas de algunas experiencias; <i>Jacques Charmes</i>	87 —
Comentarios	107
Aspectos fiscales	111
— La economía no registrada y los ingresos tributarios; <i>Hugo N. González Cano</i>	113 —
— La evasión fiscal. Causas y determinantes; <i>Walter Schulthess</i>	159 —
— Medida de la evasión. (El concepto de la evasión relativa); <i>Jorge Macón</i>	201 —
Comentarios	209
Aspectos sociales y laborales	219
— Economía subterránea. Algunas reflexiones para su estudio; <i>Marta Panaia</i>	221 —
— Empleo y economía no registrada. El caso Argentino; <i>Luis Beccaria, Alvaro Orsatti</i>	235 —
— Administración del trabajo y empleo no registrado; <i>Francisco Codina, Pedro Galín, Rodolfo Capon Filas, Alvaro Orsatti</i>	257 —
Comentario	267

PRESENTACION

En julio de 1986 se realizó en Buenos Aires el Seminario sobre Economía No Registrada, auspiciado por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC), el Banco Central de la República Argentina y el Centro Interamericano de Estudios Tributarios (CIET) de la Organización de Estados Americanos. Estas instituciones actuaron como organizadoras del Seminario, pero expresaron el interés creciente que sobre este tema se ha ido desarrollando tanto en la Argentina como en otros países de la región.

Desde principios de la década del setenta en los países industrializados se viene observando y estudiando el crecimiento de una economía informal que se desenvuelve paralelamente a la oficial. Diversas interpretaciones sobre este fenómeno se han realizado, principalmente en los Estados Unidos, Italia, Francia, pero también en el resto de los países de la Comunidad Económica Europea. Asimismo se han hecho estudios sobre el desarrollo de actividades no registradas en los países de economía planificada.

En el mundo subdesarrollado el fenómeno no es nuevo ni de poca importancia. Por el contrario, la propia evolución de esos países se operó con un desenvolvimiento creciente de actividades informales, que frecuentemente fueron interpretadas como una expresión de incapacidad de esas economías para absorber mano de obra excedente. Como consecuencia de ello, la literatura desarrollada en la región se concentró fundamentalmente en el análisis del impacto de las actividades informales en el funcionamiento del mercado de trabajo. Los aportes más integradores son escasos y no contemplan todas las manifestaciones del fenómeno.

La organización del Seminario de referencia tuvo, justamente, como objetivo el contribuir a incentivar el análisis del fenómeno dentro de la región, así como propender a nuclear profesionales de distintas disciplinas que se interesen sobre la cuestión. En este caso se trató pues de un primer encuentro, ya que como síntesis final de la reunión, se planteó la conveniencia de estimular la realización periódica de eventos similares, tanto en Argentina como en otros países de la región, habiéndose delineado un objetivo más ambicioso: la concreción de un Seminario Latinoamericano.

Para ayudar a este objetivo se creó un Grupo de Trabajo integrado por los ya mencionados INDEC, BCRA y CIET, junto al Centro Interamericano de Desarrollo Social (CIDES), también perteneciente a la OEA, y el Centro Interamericano de Administración del Trabajo (CIAT), de la Organización Internacional del Trabajo. Una de las primeras tareas que se propuso este Grupo de Trabajo fue la publicación del presente volumen, como una manera de comenzar la difusión de los estudios que sobre el tema se realizan en la región.

Uno de los objetivos fundamentales del seminario era el de remarcar la existencia de diferentes manifestaciones del fenómeno usualmente denominado "economía ne-

gra", "informal", etcétera, las que no son siempre suficientemente ponderadas e integradas en los análisis del tema. De allí la elección de un nombre más abarcador como el de "economía no registrada". Precisamente, el documento inicial (BASCO, BECCARIA, ORSATTI) identifica esas diferentes manifestaciones y realiza un análisis comparativo que permite evaluar semejanzas y diferencias entre el desenvolvimiento de este fenómeno en los países desarrollados y en desarrollo.

Los trabajos pioneros en el área sobre el tema de la economía informal fueron indudablemente los encarados por el Programa de Empleo para América Latina y Caribe (PREALC). La investigación que en ese marco se ha realizado mostró una singular continuidad a lo largo de las dos últimas décadas. El trabajo de SOUZA presenta una evaluación de los resultados de este esfuerzo analítico.

En los países desarrollados se han encarado numerosos estudios que permiten realizar comparaciones entre las distintas economías. BARTHELEMY trata el caso particular de Francia, evaluando la importancia de su sector informal respecto a la situación que se observa en el conjunto de países industrializados de economía de mercado. En una segunda etapa realiza un análisis interno, tanto en relación a las distintas categorías socioprofesionales como a la estructura especial, introduciendo entonces la problemática de las desigualdades regionales en lo que hace al desarrollo de una economía oculta.

El crecimiento de una economía informal introduce un cuestionamiento de las cuentas nacionales que corrientemente son elaboradas. BASCO y ROSENTHAL analizan si el concepto de cuentas nacionales, tal como es definido usualmente, es suficientemente amplio como para tener en cuenta todas las actividades económicas que se desarrollan en el sistema dentro de un contexto social. En una segunda etapa estudian cuáles actividades son insuficientemente relevadas en la actualidad y presentan una descripción de los principales métodos que se han propuesto con el fin de captar el tamaño y la evolución de esas actividades.

Luego de constatar la dificultad de extrapolar a nivel nacional los resultados de encuestas parciales, CHARMES se pregunta también la ubicación del sector informal en la contabilidad nacional y analiza las experiencias (principalmente en los países africanos) recogidas en los relevamientos realizados y plantea las posibilidades de introducción del concepto de economía informal en las grandes encuestas estadísticas que periódicamente son encaradas en los distintos países, de tal manera que se cumpla con los requerimientos de elaboración de las cuentas nacionales.

En el campo fiscal las relaciones con la economía no registrada fueron estudiadas desde hace tiempo, debido a que el pago de los impuestos es una de las principales causas de la generación de la economía oculta. En este aspecto, se realizaron múltiples estudios que intentaron analizar la evasión fiscal desde varios puntos de vista, tales como los motivos de la evasión, métodos para encarar su medición, formas para combatirla, etcétera. El Trabajo de GONZALEZ CANO, luego de analizar algunos aspectos conceptuales de la evasión y sus relaciones con la economía no registrada, presenta las diversas metodologías utilizadas para medir la evasión tributaria, así como su aplicación en Argentina y otros países de la región. Asimismo analiza el tratamiento que las leyes tributarias generalmente conceden a los sectores informales y comenta en detalle las medidas más utilizadas para combatir la evasión tributaria, delineando una política de ad-

ministración para mejorar el control impositivo en países de América Latina.

Pero así como es importante conocer la magnitud de la evasión fiscal y las medidas usualmente utilizadas para combatirla, también es conveniente explorar las causas y determinantes de la evasión. El trabajo de SCHULTHESS presenta este enfoque, ya que luego de una introducción en que se analizan las definiciones de la evasión impositiva, estudian sus causas más significativas, analizando en detalle las diversas teorías desarrolladas en la literatura de finanzas públicas, incluyendo modelos explicativos del comportamiento de los contribuyentes en diversos países. Posteriormente comenta los resultados de relevamientos empíricos realizados en Argentina y otros países, para terminar presentando las sugerencias sobre medidas a adoptar y estudios propuestos.

Los dos trabajos enfatizan la imperiosa necesidad de contar en Argentina con las estadísticas básicas necesarias para actualizar las mediciones de evasión y la conveniencia de investigar con más detalle el comportamiento de los evasores en Argentina.

Por su parte, el trabajo de MACON presenta un enfoque novedoso, ya que enfatiza la necesidad de analizar el concepto de evasión relativa. Sostienen que tan importante como conocer la medida de la evasión total en los principales impuestos, es investigar el diferente grado de evasión por grupos de contribuyentes, para llegar así a una medida más esclarecedora de "evasión relativa". Naturalmente el diferente grado de evasión relativa afecta la equidad de los impuestos y por ello se hace relevante este nuevo concepto y las posibles formas de medición del mismo.

Es evidente que el desarrollo de la economía no registrada introduce importantes modificaciones en la estructura del empleo. El documento de BECCARÍA y ORSATTI discute algunos elementos necesarios para adecuar el análisis del funcionamiento del mercado de trabajo a la situación donde existen relaciones laborales irregulares. Se identifica, para ello, distintos tipos de relaciones empleado-empleador y se presentan hipótesis sobre la interrelación de diferentes variables —como empleo y salarios, por ejemplo— en un ámbito caracterizado por esa heterogeneidad de relaciones laborales. Se ensayan también, estimaciones del empleo no registrado para Argentina. Este punto de la estimación del volumen y características de ciertas manifestaciones del empleo irregular se aborda con mayor detalle y profundidad en el trabajo de CODINA, GALIN, CAPON FILAS y ORSATTI. Se presentan allí cálculos del empleo clandestino (asalariados no registrados en el sistema de seguridad social), a partir de los cuales discuten algunas de las razones de la existencia de este fenómeno y de su evolución.

La economía no registrada —o algunas de sus manifestaciones, al menos— no sólo resulta analíticamente relevante por el volumen y características de su contribución a la oferta de mercancías o a la absorción de empleo, sino también por el tipo de relaciones que se generan entre sus miembros, y entre ellos y el resto de la sociedad. La necesidad de incorporar la dimensión sociológica y antropológica al análisis del funcionamiento de la economía no registrada es discutida precisamente en el trabajo de PANAIA.

Los trabajos presentados analizan pues una amplia gama de aspectos que es necesario destacar en el estudio del desarrollo de una economía informal. Se han tenido así en cuenta los distintos campos en los que se registra su incidencia: el de las cuentas nacionales, el terreno fiscal, el mercado de trabajo y los aspectos sociológicos. Estos son

sólo primeros trabajos que, se espera, actúen como generadores de nuevas investigaciones en la región y que permitan, en un futuro próximo encarar un seminario a nivel latinoamericano donde se discutan los diferentes temas que aca han sido esbozados.

Buenos Aires, marzo de 1987

ECONOMIA INFORMAL Y ECONOMIA NO REGISTRADA

- ★ **Economía no registrada en América Latina desde una perspectiva comparada.**
- ★ **Sector informal: evaluación crítica después de 10 años.**

ECONOMIA NO REGISTRADA EN AMERICA LATINA DESDE UNA PERSPECTIVA COMPARADA

Juan Basco* ; Luis Beccaria** ; Alvaro Orsatti***

Introducción

El análisis de las actividades que no se hallan sujetas al control del estado o no se computan en las estadísticas económicas y sociales ha ganado amplia importancia en los países industrializados. En los países periféricos la temática ha estado presente, pero generalmente desde perspectivas parciales. Parece entonces necesario comenzar a abordar la cuestión desde diferentes ángulos, intentando una integración del análisis. En particular, parece conveniente discutir este fenómeno, que denominaremos "economía no registrada" en relación a:

1. *La política económica*: El subregistro en las estadísticas de una parte de las actividades económicas nacionales implica una pérdida de la información relevante para el diseño y evaluación de algunas grandes líneas de política.

2. *La tributación*: En la medida que la evasión sobre distintos tipos de manifestaciones de riqueza y actividades económicas deriva en una pérdida de capacidad del Estado para enfrentar su política de gasto público.

3. *La justicia social*: Dado que el crecimiento del empleo asalariado clandestino y precario derivado de la "subterraneización" de la economía implica una pérdida de los niveles de protección del trabajador.

La denominación elegida tiene una cierta intención. Se consideró que alternativas tales como "economía subterránea", "economía negra", "economía oculta" o "economía informal" reflejan solo parcialidades de un fenómeno más general: el de la difícil registración y control por parte del Estado de ciertas actividades y transacciones. Incluso, en algún caso —como el de economía informal—, el término tiene distinto significado según el área geográfico-cultural donde es utilizada (países desarrollados o subdesarrollados).

En un sentido estricto debería hablarse de "economía no registrable" o de difícil registración, ya que en la práctica, el fenómeno a estudiar puede estar efectivamente captado, aunque en forma parcial.

Debe quedar en claro, sin embargo, que esta elección no implica una posición rígida y en todo caso no parecería ser demasiado útil en esta etapa realizar una pormenorizada discusión sobre el mejor nombre a utilizar para denominar a este fenómeno.

Este trabajo intenta brindar elementos que permitan avanzar hacia una conceptualización teórico-metodológica de la economía no registrable, que resulte integradora de las diferentes perspectivas posibles.

La separación más clara se presenta, evidentemente, entre los análisis referidos a países periféri-

* Banco Central de la República Argentina.

** Instituto Nacional de Estadística y Censos, Argentina.

*** Centro Interamericano de Desarrollo Social, Argentina.

cos y centrales, en razón de los diversos énfasis a que lleva la propia dinámica económica bajo estudio. Así, en el primer grupo de países ha privado un encuadre conceptual basado en la presencia de pequeñas unidades de baja productividad, a veces en el límite de la subsistencia. En el caso latinoamericano ésto ha girado claramente alrededor de la versión cepalina de la heterogeneidad estructural y la segmentación de mercado de trabajo, derivando en la figura del "sector informal urbano". Por el contrario, en el segundo grupo de países la reflexión está más fundamentada en la presencia (y, sobre todo, el reciente crecimiento) de unidades productivas, que, aún siendo también pequeñas e incluso unipersonales, responden generalmente a estímulos diferentes a los observados en economías periféricas. En algunos casos se ha llegado a considerar que, por ejemplo, las motivaciones personales (como ser la insatisfacción con el régimen laboral de las empresas formales) juegan un papel importante en el desarrollo de ese tipo de unidades productivas.

Otra evidente particularidad de este tipo de análisis en las economías industrializadas es la insistencia en vincularlo con factores derivados de la política económica y, en general, con la dinámica de algunos mecanismos de acumulación en el contexto del tránsito entre el auge de la postguerra y la aparición de la crisis económica de la década del setenta, determinando un cuestionamiento del "estado benefactor" como redistribuidor de ingresos.

De cualquier manera, aún cuando deba reconocerse esta necesidad de abordar el análisis de dos realidades con enfoques particulares a ambas, se ha considerado necesario la identificación de elementos comunes que permitan entender el desarrollo de las actividades bajo análisis.

II. Una tipología de actividades no registradas

Para facilitar el abordaje del tema desde una perspectiva comparada, a continuación se una tipología de actividades potencialmente no registrables, sugiriendo la importancia que ellas alcanzarían en los dos tipos de países a que se hizo referencia. Posteriormente se incursionará en una rápida revisión de los argumentos que han sido expuestos para explicar la existencia de diversas manifestaciones del fenómeno analizado, finalizando con las visiones sobre el mismo en cuanto sujeto de políticas del Estado.

a) Actividades refugio

Se trata de actividades desarrolladas en forma independiente, de baja productividad, inestables, de escasa calificación y que son desempeñadas generalmente en forma ambulante.

Es el núcleo principal del *sector informal urbano* "a la latinoamericana", expresión directa de la oferta excedente de mano de obra. Por lo tanto, no puede hablarse de una demanda efectiva dirigida hacia ellas; se trata básicamente de "actividades ofrecidas".

b) Actividades en microempresas

A diferencia de las anteriores, en estas actividades hay un componente empresarial. En esas unidades económicas participan varias personas, pudiendo estar ligadas familiarmente y/o incluir asalariados.

Son actividades más demandadas, localizadas sobre todo en el sector terciario de la economía: pequeños comercios, servicios personales y a los hogares.

Este sector es aún manifestación de oferta excedente de mano de obra, pero también de la dinámica propia del proceso de acumulación, que deja intersticios para que sobrevivan pequeñas unidades capaces de obtener ingresos "adecuados".

c) Actividades en microempresas industriales subcontratadas

También se trata de pequeñas empresas, pero en este caso básicamente inducidas por las empresas formales, ya sea como proveedoras de materias primas o elaboradoras de componentes del producto final.

d) Profesionales independientes

Son trabajadores por cuenta propia con calificación profesional.

e) Actividades encubiertas desarrolladas en establecimientos formales

Se trata de actividades que realizan las empresas formales (medianas y grandes) que parcialmente son ocultadas a la reglamentación oficial. Puede tratarse de subdeclaraciones de: a) producción de bienes y servicios; b) transacciones financieras; c) transacciones de comercio exterior; d) ocupación y salarios. En este tópico cabría incluir la sobredeclaración de gastos con el fin de realizar evasiones impositivas.

f) Autoproducción en unidades domésticas

Es la producción en las unidades familiares, destinada al autoconsumo. Entre los sectores más importantes que entrarían en este punto cabe señalar la producción que los propietarios de explotaciones agropecuarias realizan para el consumo propio, así como la construcción y reparación de viviendas.

g) Actividades ilegales

En esta situación se agrupan las actividades no legales que se efectúan con el libre consentimiento de las partes (tráfico de drogas, etcétera). Cabe señalar que el carácter de ilegalidad recae en este caso sobre el concepto de "actividad" y no sobre el incumplimiento de las normas previstas por el Estado.

III. Elementos para un análisis comparado entre Latinoamérica y el mundo desarrollado

Se presentarán a continuación algunas hipótesis sobre la importancia diferencial que cada uno de estos grupos de actividades tiene en los países latinoamericanos y en los desarrollados, en términos de tamaño y crecimiento durante las últimas décadas. Por sus características propias, se excluye del análisis a las actividades ilegales.

La estructura productiva de los países de la región muestra una mayor preponderancia de todas actividades no registrables, exceptuando quizás las pequeñas unidades subcontratistas. Sin embargo, puede arriesgarse que el crecimiento de las distintas manifestaciones señaladas parecería haber sido muy dinámico en las economías desarrolladas. Ello explica la razón del interés reciente que sobre el tema se ha observado en esos países. Por su lado, en Latinoamérica la crisis ha intensificado el crecimiento de las actividades refugio y la informalización de la producción luego de la crisis de comienzos de los años ochenta.

Podría ahora analizarse la importancia relativa al interior de cada economía; se observa, en este sentido, que en los países de la región las actividades de los microestablecimientos y la subdeclaración de las empresas formales son, en relación a su contribución al producto y desde el punto de vista de la evasión fiscal, las principales manifestaciones del fenómeno bajo análisis. Sin embargo, si se toma en cuenta el volumen del empleo que abarcan los distintos tipos de actividades, las denominadas refugio son las más importantes, seguidas por los microestablecimientos. Por el contrario, las actividades

refugio parecerían tener escasa relevancia en los países desarrollados, aún en lo referente al empleo. En lo que hace a esta variable, serían los microestablecimientos, incluidos los subcontratistas, aquellos con mayor relevancia. La misma conclusión se mantendrá si el análisis considera la contribución al producto y la evasión, aunque podría incluirse como importante la actividad no declarada de profesionales independientes y la autoproducción en unidades domésticas de bienes de consumo que debería ser registrada por las cuentas nacionales.

Sin embargo, el criterio general de distinción entre los casos típicos de la región latinoamericana y de las economías desarrolladas evidentemente no se dirige a plantear una diferenciación extrema. Está claro que, por ejemplo, los países del Cono Sur tienen frecuentemente elementos comunes con el caso desarrollado. Asimismo, en Europa se han diferenciado los países de "desarrollo tardío" de aquellos que han sido protagonistas de la revolución industrial. En ambos casos, también resulta necesario distinguir subregiones de cada economía, en países cuyas fronteras incluyen áreas que son muy diversas en términos geográficos, socioculturales y económicos.

El otro tipo de reflexiones comparativas que es necesario hacer se refiere a las razones que justifican el grado de presencia y crecimiento de estas actividades. En tal sentido, se debe diferenciar la explicación sobre el caso de los países subdesarrollados en función de las características estructurales de sus sociedades y economías. Así, parecería que se combinan tres elementos en la dirección de consolidar una economía informal y subterránea: a) la heterogeneidad productiva, consecuencia del tipo de desarrollo que ha seguido el área y síntesis de una oferta de mano de obra excedente, una desigual distribución del ingreso, discontinuidades tecnológicas, etcétera; b) ineficiencia del Estado; c) inestabilidad económico-institucional.

Estos elementos no son característicos de los países desarrollados, por lo cual resulta necesario señalar otros factores dinámicos como explicativos del reciente crecimiento de las actividades subterráneas. La literatura sobre el tema ha señalado tres grandes razones que explicarían parcialmente este proceso: a) política impositiva y de financiamiento de la seguridad social; b) política de incremento de reglamentaciones; c) los incentivos socio-culturales de cuestionamiento a la organización del trabajo.

La crisis experimentada por el mundo desarrollado durante los años setenta generó dificultades en las finanzas públicas. Este fenómeno fue resultado, por un lado, del aumento de los gastos de seguridad social, especialmente por el incremento en el número de beneficiarios del seguro de desempleo; por otro lado, hubo una caída de los recursos de origen tributario ante el descenso en el nivel de actividad global. La actitud fue entonces el incremento de la presión impositiva sobre las empresas, ya sea bajo la forma de impuestos a la renta, a las transacciones (incluidas las externas) y las ligadas a la utilización del factor trabajo.

Al mismo tiempo se intensificaron las reglamentaciones sobre el mercado de bienes, financieros y de divisas. En este sentido, se mencionan los controles de precios, racionamientos, ventas forzosas de productos primarios al gobierno o a juntas de comercialización, cuotas de importación y prohibición de exportaciones, limitaciones a las tasas de interés y controles al crédito, restricciones cambiarias, etcétera.

La actitud de los empresarios formales ante esta situación fue cuestionar el nivel de la presión fiscal, acompañado también por una evaluación negativa sobre la eficiencia estatal, en el sentido de la falta de un uso adecuado de los nuevos recursos. Consecuentemente, se registró una tendencia a ennegrecer algunas de sus actividades, para no recibir el impacto en los costos que se derivaba de la nueva presión impositiva.

Junto a la subdeclaración de la producción por parte del establecimiento formal, este proceso

también ha determinado cambios en la organización empresarial, conducentes hacia una revalorización de la descentralización y subcontratación a pequeñas unidades. Estos cambios se proponen: a) reducir los costos laborales, en la medida que por esta vía es posible encubrir relaciones contractuales por las que habría que pagar cargas sociales; b) disimular una parte de la actividad productiva, dada la mayor dificultad para controlar pequeñas unidades; c) aumentar la flexibilidad productiva para enfrenar fluctuaciones en la demanda.

Este proceso fue acompañado y reforzado por cambios importantes en la política estatal en materia de legislación laboral y en el comportamiento de la propia población, en cuanto oferentes de mano de obra y, también en su carácter de contribuyentes.

Desde el punto de vista de la acción estatal, la tendencia de los empresarios hacia el ennegrecimiento de ciertas relaciones laborales fue convalidada mediante lo que se ha llamado la flexibilización del mercado de trabajo, con la creación de un nuevo derecho del trabajo para épocas de crisis y otras medidas orientadas en igual dirección. Cabe citar: a) el fomento de una menor rigidez en las cláusulas contractuales, para reducir el riesgo empresario en la creación de nuevos empleos, trabajo a tiempo parcial, agencias intermediarias de contratación temporaria, etcétera; b) el adelanto en la edad de jubilación para retirar mano de obra del mercado, en beneficio de nuevos trabajadores; c) la reducción de la duración de la jornada de trabajo, para repartir la masa salarial entre un mayor número de ocupados.

Todas estas medidas facilitaron, obviamente, la informalización de la actividad económica y la precarización de la relación laboral, pero al mismo tiempo redujeron la subteraneidad haciendo emerger estas relaciones.

Desde el punto de vista de la población, la crisis económica generó una serie de actitudes, con una influencia importante de dos procesos: a) la dinámica de la sociedad de consumo, que eleva constantemente las necesidades de los individuos; b) el rechazo creciente de los cambios en los procesos (repetitivos, poco gratificantes) de trabajo. Se trataría de una reacción socio-cultural, que lleva a una búsqueda de mayor independencia y control sobre las condiciones de trabajo y vida. Ante la baja de los ingresos reales percibidos en las empresas formales y la reducción de la demanda de trabajo (incluyendo las horas extras de quienes mantuvieron su trabajo), se verificó una tendencia general hacia el aumento del pluriempleo y el trabajo a tiempo parcial, en ambos casos con la ayuda de los citados cambios en la legislación laboral.

Considerando los distintos grupos de población: a) los que se mantuvieron ocupados en el sector formal, buscaron un doble empleo a tiempo parcial para elevar sus ingresos; b) las amas de casa se vieron presionadas a buscar un mayor ingreso familiar y aumentaron su participación en tareas a tiempo parcial. Este último proceso fue favorecido por el impacto de la nueva tecnología, en dos sentidos: la liberación de parte del tiempo empleado anteriormente en actividades domésticas y la posibilidad de desempeñar tareas en el hogar, a partir de la revolución informática, que ha vuelto a impulsar los trabajos a domicilio; c) otro grupo de inactivos, los jubilados y pensionados, también se vio incentivado a un retorno parcial al mercado de trabajo. A ello contribuyó la mayor juventud de los actuales inactivos, luego del proceso de anticipación de las edades legales para jubilarse y, eventualmente, la propia caída real del valor de las prestaciones; d) los desocupados cubiertos por el seguro social combinaron el ingreso así obtenido con otros trabajos a tiempo parcial, burlando el sistema. El propio crecimiento del número de personas que utilizan el seguro de desempleo refleja una actitud de oferta que no extrema la búsqueda de trabajos estables, para aprovechar la laxitud del sistema y adicionar ingresos; e) los nuevos trabajadores modifican la clásica estrategia de larga permanencia en el sistema educativo y "adelantan" su incorporación a la producción, pero dentro de la economía subterránea.

A esta enumeración a veces se agrega, sobre todo respecto de ciertos países, el proceso por el cual los contribuyentes habían comenzado a modificar su moral puritana tradicional, que se manifestaba en una actitud de lealtad y corrección en sus relaciones con el Estado. Cuando los contribuyentes comenzaron a considerar que el uso de los fondos de la recaudación fiscal o las prestaciones del Estado no se correspondían con la demanda de los ciudadanos, el sistema fue perdiendo credibilidad, lo que resultó en un aumento de la evasión.

En términos de las similitudes entre ambos grupos de países, la crisis también operó en Latinoamérica, intensificando alguna de sus características estructurales y dando nuevo impulso a las actividades informales, en particular a las denominadas refugio.

Se ha señalado a veces que la situación del empleo y subempleo en América Latina hacia fines de la década del setenta se mantenía estable, con tendencia a mejorar, hasta que la crisis de los años ochenta derivó en nuevas dificultades en la absorción de empleos. Pero al mismo tiempo se dan también varios rasgos similares a los de los países avanzados, como resultado de los rasgos de modernidad creciente de estos países:

a. la crisis de los sistemas de bienestar ya comenzó también en esta área por: envejecimiento de la población en los países tipo Cono Sur; mala administración del sistema; dependencia de aportes estatales afectados por las dificultades generales de financiamiento del gasto público global; la propia reducción del empleo formal, que implica una reducción de la recaudación de impuestos aplicados sobre el trabajo; el impacto del crecimiento de los sistemas de seguros de desempleo.

b. presión sindical, que impulsa hacia el aumento de los costos laborales en el sector formal de la economía.

c. oferta de mano de obra más calificada y exigente, confrontada con pocas posibilidades de reconocimiento de su capital humano.

d. existencia de un sector moderno, con alta tecnología y mecanismos de selección de personal del tipo de los "mercados internos de trabajo", con capacidad para evadir impuestos y mantenimiento de doble contabilidad.

Respecto de los países desarrollados, uno de los rasgos dinámicos de la economía subterránea tiene similar carácter al que define la situación subdesarrollada: una presión excesiva de la oferta global de mano de obra sobre la demanda de trabajo.

En estos casos el fenómeno combina elementos coyunturales derivados de la caída del nivel de actividad con otros típicos de la nueva etapa abierta por la incorporación de una nueva tecnología ahorradora neta de mano de obra. El comentario anterior debe ser calificado en términos de que en los países avanzados el excedente de oferta de trabajo se presenta básicamente segmentos con alto nivel educativo formal. Este fenómeno resulta tanto de la persistencia del aumento del peso de quienes alcanzaron el nivel terciario, como del recambio de mano de obra a que obliga la reconversión industrial, que devalúa repentinamente la calificación y experiencia de los viejos trabajadores.

Se ha señalado que, como víctimas del proceso de reducción global de mano de obra y en parte de la velocidad del cambio tecnológico, no suficientemente reflejado por los currícula educativos, los jóvenes han ido entrando en un escepticismo generalizado que los empuja tanto al desempleo voluntario como a una tendencia a desempeñarse en actividades con requerimientos más flexibles en cuanto al uso del tiempo; en términos aún más generales, también los llevaría a actitudes político-sociales que implican un rechazo a valores tradicionales.

Este elemento, que estaba ya presente en Latinoamérica, se agudizó en los últimos años. Se pro-

ducen así notorias asincronías entre las expectativas de ascenso social vía la inserción laboral y el reconocimiento al esfuerzo desarrollado para capacitarse. Uno de los orígenes del problema es la intensidad de lo que podría denominarse “efecto demostración a escala internacional” que producen las economías avanzadas con sus propuestas de una sociedad de consumo y que tiene como una de sus manifestaciones a la “expansión educativa”. Este proceso, en combinación con el mayor dualismo de la economía, origina una escasa absorción de la oferta de mano de obra calificada.

IV. Las políticas acerca de la economía no registrada

El proceso recién descrito ha llevado, en los países avanzados a valoraciones y propuestas de políticas económicas de distinto signo.

En este sentido se han hecho evaluaciones positivas de la economía subterránea por interpretarse que:

a) ayuda a superar la crisis por la reducción de costos operativos de las empresas; b) disminuye las tensiones sociales, al crear más empleo en época de crisis; c) en un primer momento colabora con la reconversión industrial y la aplicación masiva de nueva tecnología en los sectores seleccionados como base de la economía; esto se debería a que dentro del sector existen segmentos potencialmente dinámicos y permeables a cierta técnica apropiada para volúmenes de producción pequeños; d) implica una válida reacción de la población ante problemas que ha creado el desarrollo industrial, con manifestaciones en la recuperación de la agricultura, con reinversión de las relaciones campo-ciudad, incremento de las tareas artesanales y calificadas en la ciudad, mayor gama de actividades laborales, que mejora el ajuste entre vocaciones y capacidades, y desarrollo de competencias técnicas; e) en el caso de los trabajadores jubilados acostumbrados a una vida activa, el trabajo negro les permite sentirse útiles y realizar contactos sociales; f) es un modo de proceder distinto para la acumulación de capital; no es una degeneración del sistema capitalista, sino un mecanismo de crecimiento industrial y económico global diferente, con su propia lógica y dinámica.

Por el contrario, las valoraciones negativas consideran distintas perspectivas: a) desde el punto de vista global, se caracteriza a la economía subterránea como “marginal”, incapaz de sufrir procesos de modernización; por lo tanto retrasa la inevitable racionalización de la actividad productiva, hasta convertirse en una demostración de la incapacidad para iniciar una auténtica reconversión industrial; b) desde el punto de vista de las empresas, crea competencia desleal en relación a las que no recurren a este sistema; c) desde el punto de vista del Estado, impide la planificación y proyección de las variables económicas, además de reducir la recaudación impositiva; d) desde el punto de vista de la calidad de vida y otras consecuencias sociales, el doble empleo deriva en una excesiva jornada de trabajo, con impacto en la salud, y se crean empleos precarios y clandestinos que subremuneran al trabajador, implicando asimismo un deterioro de las condiciones de trabajo.

A partir de estas distintas evaluaciones, la política económica ha seguido tres tendencias generales:

a) un apoyo indirecto, al no extremarse las medidas de control sobre las unidades presuntamente beneficiadas por la falta de cumplimiento de las obligaciones impositivas y previsionales.

b) un intento de “blanqueo” de los segmentos más dinámicos, aplicando criterios de regulación más “blandos” que para el resto de las unidades.

c) un combate directo y frontal, al menos sobre algunas de sus manifestaciones.

En Latinoamérica, el tema aparece bajo dos formas. En la primera, dado el énfasis que suelen tener ciertas propuestas en torno a los problemas del empleo y la pobreza, el sector informal urbano suele ser considerado como una importante área de políticas encaminadas a incrementar la absorción de empleo productivo.

En todo caso, cuando se privilegia la promoción de los sectores con mayor capacidad de acumulación de capital, y por ello que definen el crecimiento global de la economía, es frecuente que se argumente acerca de la necesidad de que la política básica sea acompañada de medidas adicionales sobre los microestablecimientos para que, mediante una selección de las situaciones que cumplen con ciertos estandares de eficiencia, se obtenga un efecto positivo sobre el empleo. Esto compensaría, entonces, el que presumiblemente se deriva de la incorporación de nueva tecnología en el sector moderno de la economía.

En la segunda, cuando se argumenta acerca del financiamiento de estos u otros aspectos de las políticas públicas, aparece netamente el otro componente de la economía no registrada: la ineficiencia del sistema tributario vigente en la región deriva en un alto grado de evasión por parte de las unidades productivas formales. Este hecho impide no sólo que se reduzca la inequidad global de la sociedad latinoamericana, sino que no se obtengan los recursos necesarios para ejecutar políticas correctoras, a nivel de la pequeña producción o directamente para la cobertura de necesidades básicas.

Tanto en el caso de los países avanzados como en América Latina los planteos anteriores se efectúan crecientemente en el marco más general del debate sobre la desregulación estatal, incluyendo la privatización de algunos segmentos del sector público y la propuesta de una disminución del gasto público dirigido a promover los sectores menos privilegiados de la sociedad.

SECTOR INFORMAL: EVALUACION CRITICA DESPUES DE 10 AÑOS

Paulo Renato Souza*

1. Introducción

Mirando hacia atrás en lo que han sido los trabajos desarrollados en el ámbito del PREALC y de otras instituciones latinoamericanas respecto de las cuestiones del empleo en el llamado "sector informal", se puede identificar algunos ejes centrales de las preocupaciones de los autores. Estos ejes no están necesariamente presentes en cada uno de los trabajos, sino que aparecen a partir de una lectura del conjunto de ellos, especialmente si ella se hace con una perspectiva histórica, tratando de analizar la evolución del pensamiento sobre la cuestión del empleo informal en la región. Estos ejes pueden hoy ser identificados con verdaderas "dimensiones" distintas del enfoque del tema, a partir de la preocupación principal que motivó cada uno de los trabajos en su debido tiempo.

Así es que podemos caracterizar al menos tres dimensiones en los trabajos sobre el sector informal: la dimensión descriptiva y cuantitativista; la dimensión de formulación de políticas de empleo; y, finalmente, la dimensión teórica, especialmente vinculada a la interpretación del funcionamiento del mercado de trabajo en economías subdesarrolladas¹.

Sin duda en los primeros trabajos respecto al sector informal en América Latina se destaca la preocupación con los aspectos descriptivos y dimensionales. Así por ejemplo el trabajo sobre Asunción (PREALC, 1975) es casi enteramente descriptivo y la preocupación con política es muy incipiente. Ese segundo aspecto aparece con más fuerza en los trabajos que en seguida se elaboran: los documentos sobre "Política de Empleo en América Latina" (PREALC, 1974), "El Problema del Empleo en América Latina, Situación, Perspectivas y Políticas" (PREALC, 1976), el estudio respecto de El Salvador (PREALC, 1977).

Es interesante hacer notar el contraste en ese aspecto con la trayectoria de otro tema de preocupación empírica y teórica en América Latina: los estudios sobre marginalidad urbana. Tal como en el caso de los estudios sobre el sector informal, la preocupación con la marginalidad empieza como algo simplemente descriptivo. Y más, en ese caso se parte de la caracterización física del tipo de habitación para llegar al grupo social que se quería analizar (Véase Villavicenzio, 1975). La diferencia con la trayectoria del debate sobre el sector informal es que se salta de allí a la discusión teórica en el más alto nivel de abstracción. Prácticamente se pasa a lo largo del análisis de las especificidades del fenómeno del desempleo estructural en la América Latina urbana de mitad del siglo XX y menos aún se busca tratar del fenómeno como objeto de políticas específicas.

En el caso del sector informal las cosas se dan de forma más amplia y secuencial. De hecho, a partir de las primeras descripciones se busca de un lado imaginar políticas alternativas de empleo que tomen en consideración las especificidades de ese segmento del mercado de trabajo y, de otro, desarrollar algunos planteamientos teóricos que ubiquen al sector en un modelo más general de funciona-

* Profesor del Instituto de Economía de la Universidad Estadual de Campinas.

¹ Esta clasificación, que resulta muy útil para fines analíticos, fue sugerida por mi colega de UNICAMP Wilnés Henrique, a partir de una lectura general de mis trabajos sobre las cuestiones de empleo y de salario. Me parece adecuada también para un enfoque sintético de la literatura sobre el sector informal.

miento no sólo del mercado de trabajo, sino también de la economía como un todo. De hecho, como abordaremos después en una primera etapa, las preocupaciones teóricas se concentran principalmente (pero no exclusivamente) en el funcionamiento del mercado de trabajo. Con el desarrollo del debate, sin embargo, creció la importancia de los enfoques que trataban de insertar los conceptos del sector informal en el funcionamiento global de la economía y especialmente en los modelos teóricos del proceso de acumulación de capital.

Es muy importante señalar, finalmente, que ese particular desarrollo no ha sido lineal en el sentido de que las preocupaciones centrales de una determinada etapa, al ser superadas, hayan sido abandonadas. Al contrario, en cada momento puede ser notada una clara preocupación por aprovechar los nuevos adelantos para proponer perfeccionamientos en las otras dimensiones. Es así que se estableció un claro proceso de retroalimentación entre los adelantos teóricos, las proposiciones de políticas y los instrumentos de medición con interesantes desdoblamientos en cada una de las tres dimensiones específicas.

El presente trabajo está, en lo que sigue, organizado en cinco secciones. En la B se trata de analizar la evolución del concepto de sector informal desde el estudio de Kenya hasta los trabajos más recientes y complejos elaborados especialmente por el equipo del PREALC y por Tokman en particular. La sección C trata de analizar específicamente la "ruptura" (si así puede ser caracterizada) de Souza y la revisión teórica que se hace, especialmente a partir de los trabajos desarrollados en la UNICAMP. La sección D resume los principales adelantos en materia de medición y la sección E hace una discusión respecto de las especificidades de las políticas de empleo hacia el sector informal, bajo diferentes enfoques teóricos. El trabajo finaliza con un resumen de la literatura sobre el tema en el caso de Brasil.

2. Breve análisis de la evolución del concepto de sector informal

2.1 La importancia del estudio de Kenya

Sin ninguna duda, el estudio de la OIT sobre la situación del empleo en Kenya (OIT, 1972) es el marco inicial de todos los trabajos que se han desarrollado sobre el tema del Sector Informal urbano. Es importante señalar que en el mismo ya están presentes las tres dimensiones antes mencionadas, aunque los aspectos teóricos sobre el origen del sector y su destino en el desarrollo capitalista atrasado pueda ser apenas identificado como una preocupación subyacente. También aunque el punto de partida sea la constatación de la existencia de segmentos diferenciados en la estructura productiva y en el mercado de trabajo, es notable la pobreza de los instrumentos de medición para una descripción más precisa del Sector Informal.

El informe de Kenya es innovador en los estudios de empleo en muchos aspectos. Es oportuno destacar los dos que nos parecen los más relevantes:

- a) Por primera vez se abandona la vieja distinción entre empleo, subempleo y desempleo, que hacía hincapié en la constatación de la situación de los individuos frente al mercado de trabajo. Las varias situaciones de empleo en los países atrasados son ahora miradas como el producto de las características principales del proceso de desarrollo de esos países y están asociadas a las particularidades de la **estructura productiva** y de las formas de organización de la producción².

² Este es un punto central y que a veces ha sido olvidado en trabajos que se constituyen en verdaderas degeneraciones del concepto de Sector Informal, al hacer hincapié en el tipo de relaciones de trabajo y no en las formas de organización de la producción.

- b) El estudio esencialmente trata sobre el diseño de políticas y, como tal, destacan aquellos aspectos positivos y de potencialidad de la producción en pequeña escala en Kenya. Por trás de esta concepción está la identificación de los lazos complementarios y la articulación del sector informal con el resto de la economía. Esto también es novedad pues los trabajos sobre el empleo hasta entonces destacaban casi exclusivamente los aspectos negativos del subempleo y colocaban énfasis en las políticas para aumentar el empleo en los sectores “modernos” de la estructura productiva.

Los dos sectores son considerados como el producto de la modernidad y del desarrollo de la economía de Kenya y no simplemente como la superposición de uno “moderno” y otro “tradicional”. La caracterización del sector informal es, sin embargo, bastante descriptiva, a pesar de explícitamente intentar lo contrario. De hecho, el sector informal es caracterizado por sus aspectos de tamaño de los establecimientos (pequeña escala), por la propiedad de las empresas (nacional) y por el tipo de tecnología empleada (intensiva en trabajo). Es importante señalar que a pesar de las recomendaciones de políticas estar basadas esencialmente en el refuerzo de los lazos complementarios entre el sector informal y el resto de la economía, no se explicita un modelo de desarrollo que permita explicar y dar sostenimiento a tales proposiciones. De la misma forma no queda clara la naturaleza de esas relaciones al mismo tiempo en que se sostiene que el sector informal provee no sólo el empleo, sino también los bienes y servicios para la población de bajos ingresos³.

Finalmente dos aspectos críticos que parecen importantes:

- a) El estudio en algunos momentos parece destacar un aspecto sobre todos los demás: la discriminación de la política oficial y de las acciones del gobierno sobre el sector informal, como si ello explicara buena parte de los problemas de bajos ingresos. Ello está en contradicción con la concepción básica que el estudio avanza y da sustento a un gran número de recomendaciones que tratan de retirar esos obstáculos al desarrollo del sector, como el eje central de su política de empleo.
- b) Al hacer gran hincapié en los aspectos productivos del sector informal y en los lazos de vinculación con el resto de la economía, el estudio hace la crítica de los “modelos residuales” en los cuales el empleo informal es visto como el residuo del empleo en los sectores formales y el ingreso como “variable de ajuste”. Como lo han mostrado posteriormente los trabajos del PREALC, no necesariamente hay contradicción entre esos enfoques. Al contrario, es posible al mismo tiempo diseñar políticas de empleo para el sector informal y considerarlo como el sector de ajuste en el funcionamiento global del mercado de trabajo.

2.2 Los estudios de países: Paraguay y El Salvador

De todos los estudios de países del PREALC que han tratado explícitamente del tema del sector informal urbano, parece importante destacar los del Paraguay y de El Salvador en donde ese esfuerzo ha sido más sistemático y objeto incluso de mediciones especiales en las dos capitales, por medio de encuestas de hogares (PREALC, 1975 (a), PREALC, 1977).

En el estudio respecto de Asunción la caracterización del sector informal se hace como un contraste con la existencia de otras formas de organización (sector formal y sector público) y teniendo en cuenta especialmente su rol en el proceso de generación de empleo. Así, se ha destaca-

³ Ello seguramente inspiró otra degeneración posterior en los estudios sobre el sector informal: la que trataba de distinguir el “circuito superior” y “circuito inferior” de la economía.

do que en ese sector "no hay una clara distinción entre capital y trabajo en las relaciones de producción". Y "... la inversión no es el determinante principal del producto ni el empleo. El crecimiento del producto y del empleo dependen, básicamente, de la disponibilidad de mano de obra sin opciones ocupacionales y de las posibilidades de penetrar en mercados no cubiertos por el sector formal privado".

A partir de esa caracterización general el estudio hace una serie de cuestionamientos en relación al rol del sector informal en el proceso de acumulación de capital como un todo. Se procura analizar la polémica generada a partir de los estudios de la OIT, especialmente el de Kenya, respecto del carácter "funcional" o "complementario" del sector informal. Se analiza hasta qué punto la expansión de la economía formal llevaría, o no, a la desaparición del sector informal. La conclusión general es de que "se postula a la existencia de relaciones tanto competitivas como complementarias entre los dos sectores (...). Ello implica que el sector informal presenta actividades funcionales al sistema económico, pese a que la disfuncionalidad de gran parte del mismo resulta, al competir con el sector formal en una tendencia asintótica a la disminución" (Souza y Tokman, 1974).

En el estudio de El Salvador, se profundiza esa concepción general, haciéndola más sofisticada y técnicamente precisa. Es oportuno a ese respecto transcribir aquí algunos párrafos que resumen adecuadamente esa concepción general.

"Partiendo de la constatación de que este sector surge a consecuencia del excedente relativo de fuerza de trabajo, se deduce que una de sus características generales es la facilidad de entrada de nuevos trabajadores. Ello significa que el ingreso medio de los ocupados en tales actividades tiende a deprimirse frente al crecimiento del número de oferentes. El nivel de ingreso medio depende del tamaño del mercado, del número de productores y se puede postular que tiene un límite mínimo absoluto dado por el ingreso de subsistencia; sin embargo, tiende a situarse a un nivel relativo adecuado frente a otras opciones que ofrece el mercado de trabajo, constituyéndose en la variable de ajuste que determina el número de oferentes en una actividad dada informal.

El grado de "facilidad de entrada" depende de elementos tanto tecnológicos como de estructura de mercado. El primer grupo de condiciones tiende a identificar el sector informal con las actividades poco capitalizadas y estructuradas a base de unidades productivas muy pequeñas, generalmente no organizadas formalmente.

El segundo grupo de ellas implica que el sector informal está limitado, además, a aquellos tipos o estratos de mercado donde se puede verificar la condición de "fácil entrada" en los sectores competitivos del mercado (sectores con fuertes rasgos de competencia perfecta), y en la "base de la pirámide de oferta" de los mercados de tipo oligopolio concentrado. En este último caso la facilidad de entrada no significa que las pequeñas empresas aumentan el volumen del mercado que abastecen, sino que dado éste, el número de ocupados (u oferentes) puede variar mediante ajustes en el ingreso medio, como se mencionó antes.

Las dos condiciones determinantes de la facilidad de entrada (tecnología y posición, y estructura de mercado) definen a los sectores que ocupan a los más pobres o "el último eslabón de la cadena de la heterogeneidad" de la estructura productiva urbana. Ello porque si se hace del ingreso una función de variables tanto tecnológica como de posición en el mercado, las empresas y personas que tienen menos productividad e ingresos son las que se ajustan a las características de formas de organización y tecnología que se han descrito anteriormente y, además, que no obtienen ninguna ganancia de oligopolio. (Página 174).

2.3 Los primeros intentos de generalización

Estos estudios de países latinoamericanos y otros análisis hechos por el PREALC a partir de informaciones secundarias y algunas encuestas específicas especialmente en Chile, Ecuador, República Dominicana y México, junto con la incorporación de trabajos hechos fuera de la institución, permitieron los primeros esfuerzos para generalizar la concepción del sector informal para el tipo de países subdesarrollados latinoamericanos (PREALC 1974, 1975 (b)).

En esas generalizaciones no se apuntan nuevos adelantos significativos en relación a la concepción teórica del sector informal, en relación a lo que se discutió en los estudios de Paraguay y El Salvador. Es interesante sin embargo anotar que en esos estudios se evoluciona de una posición que estaría próxima a una concepción dualista en el primer documento (PREALC, 1974), hasta su explícita negación en el segundo (PREALC, 1975 (b)).

En esos dos trabajos se da inicio también a un procedimiento metodológico que tiene después gran importancia en otros esfuerzos de generalización. Se trata de la distinción entre el concepto de sector informal y su forma de medición real.

En el primer aspecto, todos los trabajos del PREALC buscaron el perfeccionamiento y el rigor teórico de la definición del sector informal. Esto, sin embargo, no significa que se debiera tener instrumentos precisos de medición. Lo importante era (y aún es) tener clara la **diferencia** entre el concepto y los instrumentos de medición para no tomar uno por el otro. Así, por ejemplo al hacer comparaciones entre países por veces se tomó como **indicador** de la dimensión del sector informal a los ocupados con ingresos inferiores al mínimo legal. Eso era un simple artificio para indicar de modo muy general el fenómeno del sector informal, que tenía, no obstante, una caracterización teórica muy precisa.

2.4 Los puntos centrales de la caracterización teórica del sector informal urbano

Los artículos conjuntos de Souza y Tokman rescatan y generalizan para los países latinoamericanos la concepción del PREALC sobre el sector informal urbano (Souza y Tokman, 1976 y 1978). En términos conceptuales esos dos trabajos se constituyen en versiones un poco más elaboradas de las ideas contenidas en los informes de Paraguay y especialmente El Salvador, que se han resumido antes.

Es importante destacar los adelantos entonces alcanzados y los huecos aún persistentes en ese entonces.

a) El funcionamiento del mercado de trabajo.

En lo que dice respecto al funcionamiento del mercado de trabajo, en su conjunto estaban claras las siguientes ideas:

- el sector informal es el verdadero “ajuste” del mercado de trabajo entre la cantidad de personas que debe obtener ingresos por su trabajo y la cantidad de “puestos de trabajo” disponibles en los sectores más organizados del sistema económico;
- el sector informal es la “puerta de entrada” de los migrantes al mundo urbano del trabajo;
- el empleo no está vinculado al nivel de producción en el mismo sector;
- el ajuste entre nivel de producción (o tamaño del mercado) y la cantidad de ocupados en el sector informal se hace por el nivel de ingresos. El ingreso medio es la variable de ajuste.

En la formulación del modelo global de funcionamiento del mercado de trabajo, estaba menos

claro, sin embargo, el rol del sector informal en lo que dice respecto a algunas cuestiones importantes tales como: ¿cuál es el papel del ingreso medio del sector informal en el ajuste general de mercado? vale decir ¿cuál es su efecto sobre las migraciones campo-ciudad? y ¿cuál es su efecto sobre los salarios del sector formal?.

En verdad algunas de esas cuestiones estaban tratadas en algunos trabajos aunque sin una discusión adecuada. En el estudio de Paraguay se adoptó un modelo de migraciones "a la Lewis" en que el ingreso informal funcionaba como ajuste del ritmo de las migraciones; en el de El Salvador esta concepción también está presente. El rol del ingreso informal en relación a los sueldos del sector formal está tratado explícitamente en sólo dos trabajos: Souza (1978) toma el ingreso del sector informal como determinante del salario base de la economía, a partir del cual se estructura la distribución salarial del sector formal. Esta misma concepción está más analizada en otro trabajo de Souza (inédito, 1977) en el cual se avanza en el sentido de hacer del ingreso informal la variable clave del funcionamiento del mercado de trabajo al vincular lo urbano a lo rural y al influenciar en los salarios de las actividades modernas.

Se suponía que esa concepción era esencial para evitar el modelo "dualista" de perfecta segmentación en el mercado de trabajo. Es oportuno mencionar, como se analizará más adelante, que ese es uno de los puntos cruciales en que se dió la revisión teórica en los trabajos posteriores del autor.

b) El sector informal en el funcionamiento global de la economía.

A pesar que desde un comienzo estuvo colocada la cuestión del sector informal en el funcionamiento del sistema económico y en especial en el proceso de acumulación de capital, la verdad es que no se llegó, como en el caso anterior a ideas perfectamente claras y sedimentadas. Los avances siempre fueron más difíciles y las discusiones más nebulosas, dado que esa era, de hecho, una cuestión mucho más compleja que el funcionamiento del mercado de trabajo propiamente dicho. Desde el estudio de Kenia la cuestión estuvo colocada al plantearse la potencialidad productiva del sector informal. En el PREALC se desarrolló una intensa discusión sobre el tema, con creciente grado de sofisticación. Se discutieron primero las relaciones de competencia o de complementaridad y después el carácter funcional o disfuncional del sector en relación al proceso de desarrollo.

Veamos en primer lugar los puntos en que había cierto acuerdo en el PREALC hacia 1977/1978.

- i) Las unidades productivas del sector informal tenían algunas características semejantes a las unidades típicas de las economías capitalistas especialmente en lo que dice respecto a la producción para el mercado (y no para auto consumo). En algunos casos se admitía también que el trabajo asalariado podría existir, pero en esos casos, salvo por el tamaño del establecimiento no se avanzó en establecer cuál sería la diferencia conceptual entre las unidades "formales" y las "informales" dentro de la economía capitalista.
- ii) Las unidades productivas del sector informal actuarían en mercados competitivos o constituirían la "base de la pirámide de oferta" de los mercados oligopólicos concentrados. Esta concepción permitía hacer algunas incursiones en el tema del comportamiento del sector informal en el proceso de acumulación y expansión del sistema económico. Se suponía que el mercado en poder del sector informal se expandía y limitaba de acuerdo con el ritmo de crecimiento y las tendencias de la concentración de los mercados⁴.

Los trabajos que se siguieron a los de Souza y Tokman en conjunto, justamente buscaron desde

⁴ Ello explicaba lo de la "tendencia asintótica a la disminución de la participación del sector informal en el producto", aunque haya sido desarrollado a *posteriori* en relación a la formulación primera de esta idea.

el punto de vista teórico llevar el análisis de esas cuestiones hacia un mayor desarrollo. En esas tentativas, los autores siguieron, inclusive, caminos distintos. Tokman en esencia trató de abordar el análisis de las interrelaciones entre el sector informal y el sector formal a nivel sectorial en algunos casos y a nivel microeconómico en otros. Los trabajos realizados por él a partir de 1978 buscan discutir en profundidad los casos de competencia y capacidad de supervivencia del sector informal fase al avance del proceso de acumulación de capital. Buscó establecer las condiciones para la concentración de los mercados analizando en especial la productividad de los establecimientos informales en el curso de los factores de producción vis a vis las medianas y grandes empresas. El mismo tipo de preocupaciones estuvo presente en los trabajos siguientes de Souza, aunque se hayan seguido otros caminos y otros métodos de análisis. En esencia su análisis buscó una mejor caracterización teórica de los establecimientos informales y la profundización de los determinantes más generales del proceso de acumulación de capital. Ese es el tema del próximo ítem de este trabajo.

3. Los desarrollos posteriores a partir de la UNICAMP

En esta sección se analizan especialmente los trabajos de Souza, desarrollados en el Instituto de Economía de la UNICAMP. Aunque no se hagan referencias específicas, el análisis está basado en la tesis de doctorado (Souza, 1970) y en una serie de artículos que se mencionan en la bibliografía que se constituyen en derivaciones, profundizaciones o aplicaciones de ideas básicas enunciadas en la tesis. Estos trabajos comprenden temas como la determinación de los salarios y la evolución del empleo en economías capitalistas atrasadas, la cuestión del empleo en la "pequeña producción" urbana, la movilidad ocupacional, la estructura del empleo, la cuestión demográfica, y la estructura salarial.

Como se observará, a lo largo del desarrollo de ese ítem, esos trabajos se insertan plenamente en la línea de desarrollo del pensamiento sobre el sector informal desde el estudio de Kenya y los del PREALC y en el sentimiento del autor logran completar un modelo general de funcionamiento del mercado de trabajo asociado a una cierta concepción de la estructura de la economía y de su evolución a lo largo del proceso de acumulación. En muchos casos se trata sólo de avanzar un poco más el análisis en relación al "estado del arte" que se había alcanzado en PREALC hacia 1977/78, llenando por lo tanto algunos huecos. En otros casos se procede a una auténtica revisión de las posiciones anteriores, debido a una mayor discusión y reflexión sobre puntos que no estaban totalmente claros (por ejemplo, en la crítica al modelo de Lewis) o debido a la adopción de enfoques teóricos alternativos (por ejemplo, en análisis de las relaciones entre los sectores formal e informal). Para mayor claridad en la exposición se mantendrá la misma estructura de la sección anterior, tratando en primer lugar de la cuestión del funcionamiento del mercado de trabajo y después lo del funcionamiento de la economía como un todo.

3.1 El funcionamiento del mercado de trabajo

En el análisis del funcionamiento del mercado de trabajo no se producen grandes cambios o revisiones en relación a lo que se había llegado en PREALC hacia 1977/78. Se mantiene la idea de que el sector informal (o la "pequeña producción" como se pasa a denominar a ese conjunto del sistema económico) es responsable por el ajuste en el mercado de trabajo y el ingreso medio, la variable que compatibiliza el tamaño del mercado con el número de personas ocupadas. La única revisión de posiciones no tiene importancia fundamental: se abandona la idea de que el sector informal sea la "puerta de entrada" de los migrantes al mercado de trabajo urbano y se adopta una concepción más amplia en la cual se prevé la posibilidad de traspaso de los trabajadores en

cualquier tiempo del sector informal al formal y viceversa. Además se admite que al menos en el caso de la fuerza de trabajo masculina el sector de la construcción civil es la "puerta de entrada" más importante de los migrantes rurales a la ciudad.

Las grandes innovaciones en la concepción del funcionamiento del mercado de trabajo se dan mucho más en términos de nuevos avances y en un mayor grado de elaboración teórica de algunos puntos que estaban apenas enunciados.

Se debe destacar en primer lugar la mayor precisión teórica en el concepto y en las formas específicas que asume la mano de obra excedente. Al hacer la distinción clara entre los conceptos de superpoblación relativa y Ejército Industrial de Reserva buscando rescatar el contexto histórico de la industrialización del siglo XIX y de los países actualmente "subdesarrollados", se trató no sólo de avanzar en relación al debate sobre la marginalidad, sino que establecer el marco conceptual adecuado para tratar la cuestión más importante: las relaciones del sector informal con el resto de la economía: el sector rural y el "núcleo capitalista".

"(El concepto de sobrepoblación relativa) está referido a la óptica de la fuerza de trabajo e incluye a todas las personas que integran la "Población Económicamente Activa", pero que no están empleadas en el núcleo verdaderamente capitalista de la economía, (. . .); el Ejército Industrial de Reserva, a su vez, constituye sólo una parte de la sobrepoblación relativa: aquella integrada por las personas que en un dado momento están realmente movilizadas como auténtica fuerza de trabajo y, por lo tanto, disponibles para el capital" (Souza, 1980, página 84).

"(. . .) los movimientos de expansión y contracción del capital, en su impacto en la pequeña producción, hacen que sus ocupados a veces se incorporen al Ejército Industrial de Reserva y a veces los abandonen, volviendo a su condición de simples ocupados en empresas no típicamente capitalistas" (Souza, 1980, página 85).

Este mayor rigor teórico le permitió al autor inferir una serie de puntos relevantes para la comprensión del funcionamiento global del mercado de trabajo:

- i) Pasó a ser necesario considerar al ingreso medio del sector informal como la variable que regula los flujos migratorios del campo a la ciudad y del sector informal al formal. A partir de allí se planteó una crítica bastante aguda del modelo de determinación de las migraciones "a la Lewis".
- ii) En sustitución al modelo de Lewis se plantea una hipótesis de movilidad ocupacional entre segmentos del mercado de trabajo basada en las particularidades de cada forma de organización de la producción. Así, es el acceso a la tierra el factor determinante de permanencia del campesino en esa condición o su movilización hacia el asalariamiento; como es el acceso al mercado lo que determina la permanencia de un pequeño productor no agrícola en su actividad. Ambos factores —el acceso a la tierra y el acceso al mercado— en el caso de cada pequeño productor, agrícola o no, son constantemente modificados por efecto de los movimientos de expansión o contracción del núcleo capitalista del sistema económico. Estos movimientos hacen con que las personas pasen a integrar (o dejen) el Ejército Industrial de Reserva y por lo tanto al conjunto específico de la verdadera "fuerza de trabajo".
- iii) La determinación de los salarios se hace internamente al núcleo verdaderamente capitalista de la economía, mediante un proceso de negociación (explícito o no) entre patrones y trabajadores. El tamaño del Ejército Industrial de Reserva tiene influencia, en ello, al debilitar el poder de presión de los trabajadores, pero la influencia de toda la sobrepoblación relativa, o excedente de fuerza de trabajo, es más remota.
- iv) No hay una relación necesaria entre la base salarial del núcleo capitalista de la economía y el in-

greso del sector informal, una vez que no es la simple diferencia de renta lo que mueve una persona de un segmento al otro de la economía. No obstante si alguna influencia existe entre esos dos niveles de ingreso, el sentido de la determinación es inverso al que es usualmente postulado: es el salario base que sirve como indicador para el rendimiento general de los trabajadores no calificados, siendo en ese sentido un parámetro de referencia para todo el sistema económico. Los ingresos informales son, así, influenciados por la tasa de salarios y no lo contrario.

3.2 La naturaleza de las relaciones entre los segmentos del aparato productivo

Es aquí donde se verifican los cambios más significativos en los planteamientos de Souza en relación a la línea que se venía trabajando en el PREALC. Para ello fue importante una profundización respecto de la naturaleza misma de las formas de organización del sector informal o de la "pequeña producción". Se parte de la idea general de que en un determinado "modo de producción" pueden coexistir **formas diversas de organización de la producción**, aunque obviamente las formas dominantes sean las típicas de ese modo de producción. Así, en el capitalismo la empresa verdaderamente capitalista es la forma de organización predominante, pero subsisten otras formas dichas "no típicamente capitalistas". La diferencia básica que existe entre ellas reside de un lado en la naturaleza de las relaciones de producción y de otro en el móvil o el objetivo central de la producción. En la empresa típicamente capitalista no sólo las relaciones se dan entre capital y trabajo sino que el objetivo central es la "producción de ganancias". La tasa de ganancia, como proporción del capital empleado en la producción, es la razón de ser de todo el proceso de acumulación de capital, de la movilidad intersectorial de capital. En las empresas no típicamente capitalistas no hay relaciones "capital-trabajo", aunque existan "patrones" y empleados. La simple existencia de equipos que son propiedad de una persona, por si solo no caracteriza la existencia de "capital", en el sentido estricto de la palabra. El capital es una relación social abstracta que da derecho a su poseedor de obtener una ganancia, que tiene movilidad intersectorial y que no tiene compromisos específicos con una dada producción concreta. En la pequeña producción el dueño de los equipos no es propietario de capital. El no busca maximizar su tasa de ganancia sobre su capital. Como mucho busca obtener un ingreso mayor al que obtendría como simple asalariado, pero no cerrará sus puertas o cambiará su negocio con tan solo examinar las tasas diferenciales de ganancia que se obtienen en otros sectores económicos.

Bajo el capitalismo, siendo la tasa de ganancia el móvil esencial del sistema, la competencia entre los capitales se establece en torno al principio de la maximización de las ganancias. La competencia entre empresas en determinado mercado de productos es sólo una manifestación de ese proceso más general y esencial del capitalismo. La conformación de empresas dominantes, de grandes bloques de capital y la constitución de los mercados oligopólicos concentrados, son algunas de las consecuencias del proceso general de competencia de los capitales movidos por la búsqueda de la maximización de las ganancias.

Dentro de esa concepción general es imposible plantear la existencia de verdadera competencia entre las empresas típicamente capitalistas y las formas no capitalistas de organización. Quedan perjudicados no sólo los estudios sobre las condiciones de competencia específica del sector informal con el formal. Como asimismo la propia concepción de una estructura de oferta en que el sector informal sería la "base de la pirámide".

Esa concepción fue sustituida por un modelo de desarrollo en que la producción no típicamente capitalista ocupa los intersticios del mercado reservado por la producción típicamente capitalista⁵.

⁵ Obsérvese que de alguna manera esa idea en términos muy simplificados estuvo presente en el estudio del PREALC de Paraguay, antes mencionado.

“La acumulación capitalista no sólo depende de la existencia de un mercado suficientemente amplio y concentrado para permitir un alto grado de división del trabajo, sino que ella también promueve la expansión del mercado en un mecanismo de retroalimentación (...) a lo largo del tiempo (...) las formas típicamente capitalistas de organización van penetrando y ampliando el mercado eliminando del mismo a las formas empresariales pre-existentes. El proceso de penetración de las formas típicamente capitalistas de organización en los distintos mercados es inexorable y puede estar o no asociada a un mayor grado de “eficiencia económica” en términos microeconómicos. Muchas veces la empresa típicamente capitalista destruye a la pequeña producción, a pesar de ofrecer productos de menor calidad y de que su “productividad” microeconómica sea también inferior. En tales situaciones, la penetración de la empresa capitalista se justifica por su poder económico y, en consecuencia, por su capacidad de dominar el mercado.

Ello no significa que el espacio económico de la pequeña producción tienda a desaparecer a lo largo del proceso de desarrollo. Al contrario, ese espacio puede hasta crecer en términos absolutos. En algunas actividades, la pequeña producción es destruida por la penetración de las empresas capitalistas (...) sin embargo estas mismas pequeñas empresas tienen posibilidad de reproducirse (en otras regiones). (...) De la misma forma, la instalación de algunas ramas industriales muy modernas (...) tienden a crear nuevos espacios para la reproducción de pequeñas empresas familiares a la comercialización, reparo, licenciamiento, etcétera de esos tipos de bienes. Otras veces, la expansión de grandes organizaciones supone la articulación orgánica de pequeñas empresas, que son, sin embargo, formalmente independientes.

En el contexto aquí mencionado podemos por lo tanto afirmar que el núcleo verdaderamente capitalista de una economía, en su movimiento de expansión, **crea, destruye, y recrea** los espacios económicos en los cuales actúa la pequeña producción no típicamente capitalista. Es en ese sentido, también, que se puede decir que los espacios económicos de la pequeña producción son **perfectamente determinados** por el núcleo capitalista. Ello significa que la pequeña producción no tiene capacidad de generar su propio espacio económico en una economía en que el capital ya sea dominante. (Souza, 1980, páginas 78-79).

En ese punto es importante destacar la coherencia de esos planteamientos en relación al modelo de movilidad ocupacional y de estructuración de la población activa entre fuerza de trabajo propiamente dicha y la mano de obra excedente, según se ha resumido en el ítem 1 de la presente sección. La movilidad y la estructura ocupacional quedan así determinadas por los movimientos de expansión del núcleo verdaderamente capitalista de la economía (vale decir por el proceso de acumulación de capital). Ello sin dejar de considerar la existencia del sector informal, su papel de ajuste en la estructura de empleo, la importancia del ingreso medio como variable de ajuste e, incluso, las posibilidades y condiciones de expansión de su mercado, o su “espacio económico”.

La caracterización general de las formas no típicamente capitalistas de organización fue más detallada llegando a una clasificación de ellas de acuerdo con la complejidad de la organización y por lo tanto al “grado de facilidad de entrada de nuevos productores”⁶.

Es oportuno mencionar también que el análisis desarrollado permitió una crítica a los modelos de “superexplotación” de la mano de obra informal por el lado de las relaciones entre los sectores formal e informal, como también por un supuesto carácter rebajador del costo de reproducción de la fuerza de trabajo que algunos suponían que el sector informal tuviera. Estos puntos fueron analizados con detalle en Souza, (1980, Capítulo IV).

⁶ Para una descripción de esas formas véase Souza, 1980, páginas 95-99 y Souza, 1981 (b).

4. Los cambios conceptuales y su forma de medición

4.1 Encuestas de hogares y encuestas de establecimientos

Desde un comienzo se planteó la discusión en relación a los instrumentos más adecuados para la medición del sector informal: las encuestas de hogares o de establecimientos. Las primeras daban la garantía de una cobertura más abarcadora en la medida en que estaban referidas al conjunto de la población activa. Las informaciones de naturaleza económica, sin embargo, eran necesariamente precarias en la medida que poco se podía avanzar además del nivel de ingreso, sector económico y tamaño del establecimiento, éste medido de forma bastante imprecisa. Por otra parte, las encuestas de establecimientos no ofrecían ninguna seguridad de cubrir al conjunto del sector informal y menos aún al segmento más problemático, a los trabajadores independientes, a los subcontratados y a los establecimientos verdaderamente chicos. La solución pareció residir en una combinación de los dos tipos de encuestas. La de hogares serviría como marco de identificación de los informales a los cuales se aplicaría la encuesta de establecimientos, con mayor profundidad económica. Es realmente lamentable constatar que nunca se ha logrado llevar completamente a cabo esas proposiciones. Curiosamente donde más se ha avanzado fue en el caso de Bolivia en una encuesta patrocinada por el proyecto de Naciones Unidas sobre el empleo, pero hasta hoy no son conocidos sus resultados finales. Otros proyectos, que estaban bastante bien encaminados, como la encuesta patrocinada por el Banco Nacional de Habitación (BNH) del Brasil, quedaron en las etapas preliminares de diseño de muestras, y de los cuestionarios.

Los estudios sobre el sector informal tuvieron por lo tanto que analizar encuestas de hogares o encuestas de establecimientos tratándose de hacer la síntesis a través de esfuerzos de deducción e inferencia a partir de datos no estrictamente comparables. De la misma forma en algunos casos se partió de datos censales para obtener indicaciones de magnitud y dinamismo del sector informal, sin que los conceptos se ajustaran estrictamente a lo que se quería medir.

4.2 Las posibilidades de incorporar los nuevos adelantos conceptuales en los esfuerzos de medición

La concepción del sector informal que correspondía al "estado del arte" vigente en PREALC hacia 1977/78 podía ser medida a un nivel de primera aproximación en las encuestas de hogares mediante una combinación de las siguientes variables: rama de actividad, posición en la ocupación y tamaño del establecimiento, tomando un corte sencillo en el número superior o inferior a cinco ocupados. Al nivel de los censos demográficos se adoptaron criterios más sencillos basados casi exclusivamente en la posición en la ocupación, eventualmente combinada con informaciones sobre algunos sectores económicos. En ninguno de los dos casos se pretendió sustituir los conceptos básicos por esos arreglos de medición, pero es innegable que esos indicadores sirvieron para ilustrar la naturaleza, dimensiones y trayectoria del sector informal.

Una de las críticas que se plantea a los nuevos adelantos se refiere a su carácter supuestamente menos mensurable en términos concretos. Las relaciones sociales son más difíciles de plantear en preguntas cortas y objetivas como las que deben caracterizar a las encuestas de hogares. No obstante, los cuestionarios desarrollados para el caso de La Paz y Santa Cruz de la Sierra y más aún el preparado para el Banco Nacional de Habitación revelan que es posible una definición estadística altamente satisfactoria para el universo que se quiere representar. Es más, la misma clasificación de las formas no típicamente capitalista de organización queda sorprendentemente bien definida en la estructura y el cuerpo de la encuesta (ver a propósito BNH, 1980). En esos casos la definición resultó de una combinación de posición en la ocupación, rama de actividad y una pre-

gunta específica sobre el trabajo o no del propietario del establecimiento en las tareas directamente productivas.

De la misma manera, algunos trabajos hechos a partir de datos censales revelan un satisfactorio grado de adecuación entre conceptos y formas de medición. Véanse a propósito los datos analizados por Souza (1980), así como los elaborados en el marco de la misión de asesoría del ILPES al Gobierno de Pernambuco, Brasil en 1979. En esos casos la metodología buscó combinar las informaciones al nivel de ocupaciones con algunas informaciones respecto de ramas de actividad.

En resumen, al contrario de lo que podría parecer a primera vista los nuevos adelantos conceptuales son posibles de medición, siendo que en algunos aspectos el grado de precisión que se alcanza con el mismo costo relativo es inclusive más alto que el que se obtenía en la medición tradicional de sector informal. Para ello concurre no sólo la mayor precisión conceptual en general, sino también la clasificación de las formas de organización no típicamente capitalistas, las que resultaron en la agregación de conjuntos relativamente homogéneos de personas.

5. ¿Los nuevos adelantos significan desechar la política de empleo hacia el sector informal?

Al contrario de lo que puede parecer en un análisis superficial, la concepción teórica sobre la existencia y el funcionamiento del sector informal desarrollada a partir de los trabajos de la UNICAMP no significan eliminar la postulación por la definición de políticas específicas de empleo hacia el sector informal como parte de una estrategia general de mayor empleo productivo.

Esta concepción reafirma el hecho de que a lo largo de desarrollo capitalista siempre hubo y habrá lugar para la pequeña producción. Sus "funciones" van desde el atendimento a mercados locales hasta la producción de bienes o prestación de servicios muy especializados o personales. Se pone un énfasis mayor en que estos espacios en gran medida dependen de la dinámica mayor del núcleo verdaderamente capitalista de la economía.

La existencia del sector informal como un problema se verifica en el momento en que un gran número de "productores" debe "apretarse" en la disputa de las parcelas del mercado que les son reservadas por el sistema económico. Ello porque la dimensión ocupacional del sector informal es variable, lo que otorga al ingreso medio la función de ajuste del mercado, como se observó antes.

Sin embargo, ese elevado grado de "facilidad de entrada" de nuevos productores no existe en todas las actividades informales. En muchas de ellas existen barreras por el lado de la cantidad de equipos necesarios a la instalación de negocio o las determinadas por la segmentación del mercado. Así, en buena parte de lo que se considera el sector informal no sólo el grado de facilidad de entrada es mucho menor, como siquiera se puede considerar al ingreso medio como variable de ajuste y menos aún el sector informal está asociado a los bajos ingresos. El problema de la pobreza informal se concentra en los "pequeños vendedores de servicios", en los "trabajadores por cuenta propia subordinados" y en el "servicio doméstico"⁷, en donde se concentra la mayor proporción de ocupados del sector.

La concepción desarrollada por Souza implica en que difícilmente se podrán alcanzar aumentos en los niveles de "productividad" e ingresos del sector informal, si en primer lugar no se considera el problema del mercado para los bienes y servicios de los productores informales. Es indispensable esta-

⁷ Para una definición de esas categorías, ver Souza 1980 y 1981.

blecer los mecanismos para proteger el mercado del sector informal vis a vis el del sector formal, junto con las medidas dirigidas hacia el aumento en el grado de eficiencia productiva.

Es importante señalar que la mayor parte de los trabajos sobre políticas de empleo hacia el sector informal, tratan, casi exclusivamente de las medidas de aumento de la eficiencia económica, como si ello por sí solo garantizara una mayor importancia de las actividades informales dentro de la economía. Los trabajos del PREALC destacan también las medidas dirigidas hacia la ampliación del mercado del sector informal. Los trabajos de Souza implican en una priorización de este conjunto de medidas sin olvidar a las medidas dirigidas directamente al sector especialmente en las áreas de organización, crédito, comercialización y formación profesional.

ECONOMIA NO REGISTRADA EN LAS CUENTAS NACIONALES

- ★ **Economía Subterránea y Cuentas Nacionales.**
- ★ **La naturaleza de la economía subterránea en Francia.**
- ★ **El sector informal en las grandes encuestas estadísticas y la contabilidad nacional.
Revisión y lecciones extraídas de algunas experiencias.**

COMENTARIOS

ECONOMIA SUBTERRANEA Y CUENTAS NACIONALES

Susana Rosental
Juan Ignacio Basco

El propósito de este trabajo es analizar la incidencia sobre las cuentas nacionales del desarrollo de un sector de la economía que aparece oculto a la observación corriente del estadístico. Caben entonces plantearse dos preguntas, que implican dos etapas del estudio a encarar. Primeramente, debe analizarse si el concepto de cuentas nacionales, tal como es definido usualmente, es suficientemente amplio como para tener en cuenta todas las actividades económicas que se desarrollan en el sistema dentro de un contexto social. En una segunda etapa, se debe analizar si, aceptando las definiciones oficiales de los agregados económicos, los responsables de las estadísticas incluyen todas las actividades que deberían ser tenidas en cuenta o si, por el contrario, algunas escapan a su relevamiento, ya sea porque los instrumentos estadísticos disponibles o conocidos no permiten su identificación o porque los agentes económicos las esconden a la autoridad pública.

A partir de estas dos preguntas es que puede plantearse una modificación de las cuentas nacionales, ya sea para incorporar actividades que no han sido tenidas en cuenta hasta el presente como para mejorar las formas de captación usualmente empleadas. A título ilustrativo, presentamos en la última parte de este trabajo una descripción somera de los distintos métodos que se han propuesto con el fin de intentar captar actividades no relevadas.

El sistema de cuentas nacionales

Tradicionalmente se ha considerado al sistema de cuentas nacionales como un registro sistemático de todas las transacciones realizadas en la economía durante un determinado período. De esta forma, resulta ser la principal fuente de información para conocer la realidad y facilitar la formulación de políticas y el análisis económico. El sistema debe permitir un adecuado conocimiento sobre el comportamiento de los diferentes agentes económicos y posibilitar la realización de estudios acerca de todas las operaciones que ellos hagan sobre bienes y servicios, sus ingresos y sus gastos y las transacciones financieras a que estas operaciones den lugar.

Con el fin de estudiar esta fotografía de todas las transacciones económicas realizadas en el sistema durante un determinado período, es posible realizar una desagregación de las relaciones entre los distintos agentes económicos, lo que permitiría analizar cuáles son las transacciones que son tenidas en cuenta y cuáles son desechadas o ignoradas en los cálculos actuales de las cuentas nacionales argentinas.

Barthélemy (1984, p. 19) ha señalado que "uno de los méritos de la economía subterránea es precisamente el de hacer reflexionar a los responsables de las cuentas nacionales sobre los campos de investigación que deben cubrir". En este sentido proponemos analizar las transacciones que se

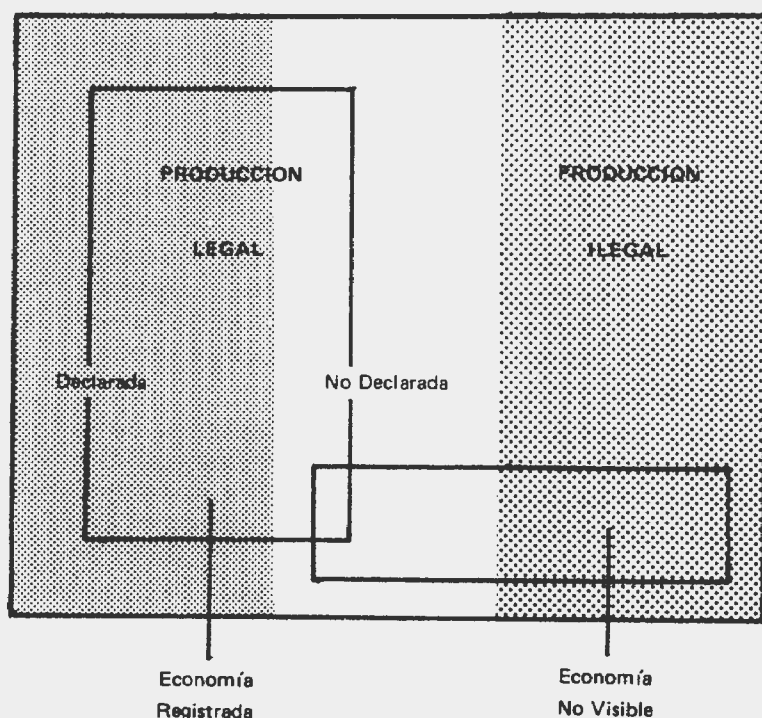
realizan en la economía y preguntarnos cuáles deben ser consideradas y cuáles son efectivamente captadas en el estado actual de las estadísticas nacionales.

Esta captación puede ser realizada directamente o, muchas veces en forma indirecta. Las estimaciones indirectas permiten la inclusión de transacciones que, de intentar captar en forma directa, habrían escapado a la observación del estadístico. Por otro lado, dada la imposibilidad o dificultad en encarar un relevamiento directo, algunos agregados son estimados como residuos del sistema.

Antes de comenzar el análisis pormenorizado de las distintas transacciones, se presentará un esquema básico de clasificación que se ha de utilizar en el desarrollo posterior.

La primera distinción que aparece es entre producción legal e ilegal de bienes y servicios. Dentro de la producción legal o lícita distinguimos aquella que es declarada por los agentes económicos y aquella que no lo es. Obsérvese que mientras no toda la producción declarada es finalmente registrada en las cuentas nacionales, una parte de la producción lícita no declarada queda captada si se utilizan indicadores indirectos.

Finalmente, la existencia de una economía no visible requiere una conceptualización diferente, ya que aparece tanto en la esfera legal como en la ilegal, y, además, una parte importante de esa economía no visible es registrada "indirectamente". Puede señalarse, por último, que una parte no despreciable de las actividades ilegales no entran en el dominio de lo invisible. Todo ello puede verse en el siguiente gráfico:



Tomando como base una presentación realizada por Deaglio (1984) se ha preparado un cuadro que intenta tener en cuenta las distintas transacciones que tienen lugar dentro del sistema económico. De acuerdo a lo dicho anteriormente realizamos la clasificación de estas transacciones en dos niveles:

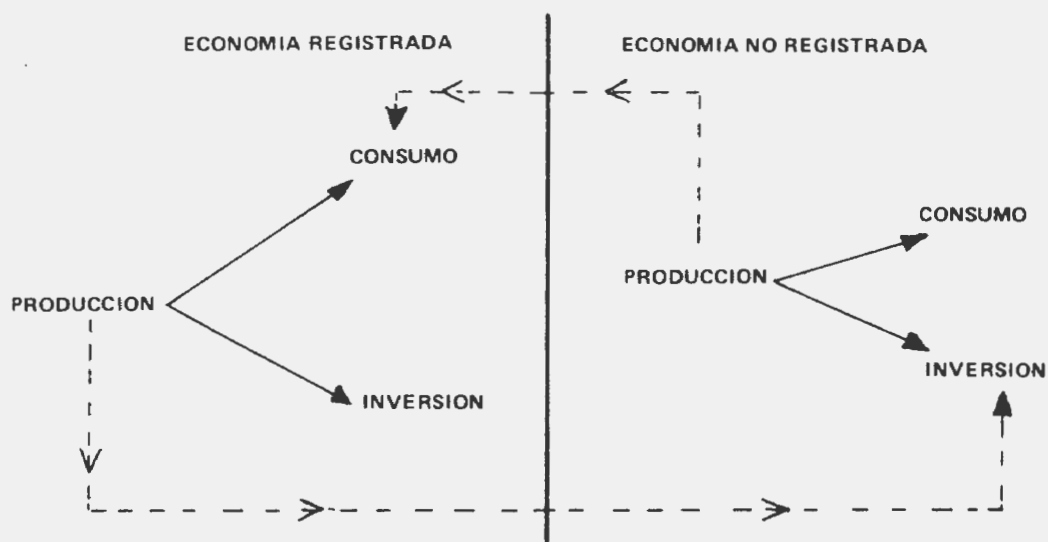
- distinción entre aquellas transacciones que los organismos internacionales recomiendan incluir en las cuentas nacionales y aquellas que se propone excluir o no tener en cuenta.
- grado en que las cuentas nacionales argentinas, tal como se elaboran actualmente, logran captar esas transacciones.

Como corolario de esta evaluación podrá desprenderse qué agregados están hoy subvaluados, cuáles son los motivos de esa subvaluación y cuáles sus consecuencias.

Suele hacerse la distinción entre sumersión total o parcial de los flujos económicos. En el primer caso, se trata de flujos que aparecen balanceados y que no establecen relación con la economía oficial. Es el caso que se encuentra cuando tanto la producción como la utilización de determinados bienes escapan completamente a la observación. En esta oportunidad no se producen distorsiones importantes y la economía relevada resulta tener solamente un tamaño menor al real. Ello, sin embargo, impedirá realizar comparaciones entre diferentes economías y también traerá aparejado problemas en el interior de la economía en lo que hace a:

- el conocimiento de la capacidad real del sistema.
- el análisis de la evolución de las distintas actividades y de la economía en su conjunto, en tanto se desconoce si esa sumersión (aunque sea total) es permanente a lo largo de un cierto período de tiempo.

Sin embargo, es también frecuente el hecho de que, aunque la producción de un determinado bien sea registrada adecuadamente, se oculte parte de la utilización de la misma o, en forma similar, una porción de la producción del sector sumergido no se canaliza en mercados subterráneos sino que alcanza a los oficiales.



En el primer caso, la separación entre economía registrada y no registrada es prácticamente total. En el segundo, hay un cierto desplazamiento de parte de la producción de un sector hacia el mercado de bienes y servicios del otro, lo que en el cuadro ha sido representado por los flujos "punteados". En el ejemplo, una porción de la producción de bienes de capital "oficial" es utilizado en el sector sumergido y también una parte de la fabricación de bienes de consumo no registrada es declarada como consumo por parte de los agentes económicos. Sobre este tipo de "desbalances" se apoyan algunos de los métodos indirectos de evaluación de las actividades subterráneas.

Transacciones realizadas en el sector familias

Entre los agentes económicos se establecen distintos tipos de transacciones que, en una primera conceptualización, pueden ser divididas entre monetarias y no monetarias. Salvo algunas excepciones, que se detallarán más adelante, todos los bienes y servicios que se cambian por dinero son incluidos en el concepto de producción y, por ende, son incorporados a las cuentas nacionales. Por el contrario, las transacciones que no tienen una contraprestación monetaria por lo general no son tenidas en cuenta por la contabilidad nacional. Sin embargo, estas relaciones de intercambio interesan al economista en la medida en que su evolución lleve a una reducción o ampliación significativa del campo de observación de las cuentas nacionales.

En las economías industrializadas, donde el intercambio monetario y la división del trabajo están muy desarrollados, es obvio que no resulten de interés las transacciones entre agentes económicos que se realizan sin que medie pago de dinero. Sin embargo, en la medida en que comienza a observarse un incremento considerable en actividades de solidaridad social, voluntariado, etc., así como un aumento de relaciones de trueque (puede verse en el servicio de transporte, con el desarrollo intensivo de los sistemas de car-pools, por ejemplo), se ha producido una extensa discusión acerca de la necesidad de considerar en las cuentas nacionales este tipo de transacciones.

En el caso de países atrasados, donde no existe un desarrollo profundo de las relaciones de producción capitalistas, se hace aún más necesario captar la actividad de toda una parte de la economía cuyas transacciones no se realizan en términos monetarios.

Entre las **transacciones no monetarias** realizadas en el sector familias pueden citarse:

- las actividades productivas de tipo familiar, como puede ser el trabajo del ama de casa.
- la ayuda entre las familias
- los préstamos voluntarios entre las personas, cuando no media ninguna remuneración monetaria especial
- la actividad social voluntaria y gratuita, como el trabajo no remunerado en obras de beneficencia, centros cívicos, confesionales, etc.
- la producción agrícola para el autoconsumo
- otro tipo de producciones para el autoconsumo.

Las actividades productivas de tipo familiar, en tanto no sean remuneradas, nunca han sido consideradas por las cuentas nacionales. En el Documento Marco Conceptual del Sistema de Cuentas Nacionales Revisado (CEPAL, 1986, p. 60-1) se señala que en el cuadro de la OCDE se sugirió ampliar el concepto de producción bruta para que incluyera a aquellos tipos de producción de los hogares que tradicionalmente corresponden al ama de casa. La idea fue rechazada, aunque se propuso establecer "cuentas satélites" en materia de producción del hogar.

En lo que hace al concepto de remuneración o no del trabajo familiar, en la literatura económica se ha invocado repetidamente el paradigma citado por Pigou del señor que se casa con su cocinera y, por este solo hecho, hace reducir el producto bruto interno. Sin embargo, se hace necesario remarcar que la contabilidad nacional no puede considerarse independientemente de la estructura económica de la sociedad que se desea "fotografiar". Si las relaciones económicas y sociales características de las naciones son claramente diferentes o sí, dentro de un mismo país, se produce una evolución importante de las mismas, entonces resulta muy difícil realizar comparaciones entre medidas similares tomadas entre países diferentes o en el mismo país pero en estados de desarrollo muy dispares. Como señala M. Bihan (1984, p. 11) "no hay ninguna razón de lamentar la imperfección de los conceptos de la contabilidad nacional, que hace cambiar la evolución del PBI según que el señor se una desafortunadamente o no con su cocinera, ya que al mismo tiempo la relación social ha cambiado y ello se traduce en la modificación del PBI".

Con respecto a la ayuda entre las familias y a los préstamos no remunerados, las consideraciones a hacer son similares y la importancia de estas actividades parecería, por el momento, escasa como para encarar un posible tratamiento en las cuentas nacionales.

Tal como lo señala la CEPAL, en la mayor parte de los países las organizaciones privadas sin fines de lucro proporcionan diversos servicios sociales y comunitarios con ayuda de trabajadores voluntarios y en algunos países se proporcionan sobre una base análoga servicios de emergencia (como ser el de bomberos). De acuerdo a como está definida en la actualidad, la producción bruta de las organizaciones que prestan dichos servicios es la suma del consumo intermedio, del consumo de capital fijo y de los sueldos y salarios pagados a sus empleados. Por el contrario, no se hace ninguna imputación en lo que hace a los trabajadores voluntarios, aun cuando dichos trabajadores pueden llegar a proporcionar una parte importante de la fuerza de trabajo de esos servicios. En el seno de la OCDE se propuso que se imputaran salarios a esos trabajadores voluntarios, de acuerdo a los ingresos de la mano de obra remunerada en dichas organizaciones. Tal sugerencia fue descartada, atento a que, si bien la actividad de los voluntarios no remunerados puede considerarse de alto valor social, su escasa significación en términos económicos no justificaba la introducción de nuevas imputaciones en las cuentas nacionales (CEPAL, 1986, p. 61-2).

De acuerdo a las metodologías vigentes, el concepto de producción bruta incluye determinados bienes y servicios cuya producción no se destina al mercado, sino que se consume en el seno de los propios hogares. Ello es muy común, en especial, en el caso de los países de menor desarrollo relativo. Actualmente se recomienda incluir algunos tipos de actividades de subsistencia:

- producción primaria (agricultura, silvicultura, pesca, minería y explotación de canteras)
- elaboración de productos primarios
- construcción de activos fijos (viviendas, etc.)

Se ha incluido en el Cuadro N° 1 del Anexo un listado proporcionado por CEPAL de este tipo de actividades. Cabe señalar que todas las producciones señaladas deben computarse independientemente de que sean objeto o no de intercambio.

En el caso de las otras producciones para el autoconsumo, o sea todas las demás excepto las tres enumeradas precedentemente, deben ser incluidas en el concepto de producción bruta sólo en el caso en que una parte de lo producido sea destinado al mercado. Como ejemplifica la CEPAL, el efecto de esta recomendación es que la ropa y el calzado para uso propio quedarán incluidos en la producción bruta si los fabrican sastres y zapateros, pero en cambio quedarán excluidos si son fabricados por agricultores o pescadores (CEPAL, 1986, p. 64). Ello también lleva a Rey (1985, p. 3) a justificar que el trabajo desarrollado por una persona en el seno de su propia familia, como el del ama de casa, o de la

persona que repara su propio automóvil o realiza el mantenimiento ordinario de su propia vivienda sea excluido del producto bruto interno, a menos que una parte de la actividad se destine al mercado o constituya una actividad profesional para el productor.

Sin embargo los criterios apuntados no pueden considerarse fijos y están en permanente discusión. Si bien se reconoce que no vale la pena formular estimaciones para las actividades de subsistencia que aportan una contribución de poca importancia a la producción total, también se observa que varios de los rubros que hoy se excluyen (algunos aparecen enumerados en la tercera columna del Cuadro N° 1 del Anexo) tienen una alta importancia en los países de mayor atraso relativo. La CEPAL, al reconocer que las reparaciones y el mantenimiento de edificios, el almacenamiento de cosechas, el transporte de agua, los servicios obstétricos y funerarios, son por lo menos tan importantes en muchos países en desarrollo como las actividades de subsistencia que se recomienda hoy incluir en las cuentas nacionales, propone entonces ampliar la actual definición de producción bruta para que dichas actividades se registren en las cuentas independientemente de que los productores vendan también parte de su producción. Tal propuesta también fue discutida en el seno de la OCDE, aunque no se llegó a implementación alguna.

Sintetizando, y como puede observarse en el Cuadro Resumen presentado en Anexo, en la mayor parte de los casos las cuentas nacionales, tal como se hallan definidas actualmente, no se interesan en las transacciones no monetarias realizadas en el seno del sector familias. En la Argentina se respetan pues esos criterios. Como se señaló, la excepción se presenta con la producción primaria para el autoconsumo, la construcción de activos fijos (viviendas) y otro tipo de producciones para el autoconsumo, cuando parcialmente se las destina al mercado. En general, en nuestro país se captan parcialmente tales actividades. La producción agrícola para el autoconsumo es captada indirectamente en tanto se registra el total producido por parte del sector agropecuario, sin distinguir qué proporción de ese total se dirige al mercado o es consumida directamente por los productores. En el caso de la construcción propia de vivienda también estaría captada parcialmente en la medida en que se demanden permisos de construcción a la autoridad pública, tal como está previsto en la legislación vigente.

Con el fin de analizar las **transacciones monetarias** que se establecen en el interior del sector familias, se hace necesario introducir el criterio de legalidad, que, como ya fuera señalado, tiene una clara connotación histórica. Dado que el concepto de PBI es una categoría económica, se opina generalmente que no debe ser función de la legalidad de una determinada actividad y/o de consideraciones éticas. Con el fin de definir el carácter económico de una actividad es que se recurre al concepto de "libre consentimiento" (unforced consent). Así, se incluye en el concepto de producción todas las actividades que implican tanto un pago no forzado como la existencia de dos partes que acuden al mercado (aceptando la consecuente posibilidad de violación de las normas legales y fijando entonces un precio). Paralelamente, se excluye todo otro tipo de actividades (robos, extorsiones, secuestros) cuyos pagos no son realizados de forma voluntaria.

El criterio de libre consentimiento o consentimiento voluntario permite incluir en la producción bruta una amplia gama de operaciones ilegales. Dependiendo lógicamente de las normas vigentes en cada país, puede tratarse del tráfico ilegal de estupefacientes, de bebidas alcohólicas, de material pornográfico, de diversos servicios como la prostitución, el juego clandestino, el aborto, los préstamos usurarios, el cambio ilegal y así una extensa variedad de actividades que no se realizan por los canales legales.

Si bien en principio y de acuerdo a las recomendaciones usuales, la producción de bienes y servicios ilegales debe ser incluida en las cuentas nacionales, en la práctica esa inclusión depende de la

importancia relativa que se le otorgue a esas actividades en un determinado país y de la posibilidad de realizar estimaciones adecuadas sobre su evolución. En Argentina no son tomadas en consideración tales actividades, ante el supuesto, quizás no fundamentado profundamente, de que no presentan un tamaño económico importante ni un desarrollo creciente.

En cuanto a las transacciones monetarias legales que se operan en el sector familias, se trata de relaciones que tienen claras motivaciones económicas y, por lo tanto, son contabilizadas por las cuentas nacionales. En esta esfera se ha desarrollado una parte importante de la economía clandestina o no registrada, generalmente a partir del importante crecimiento del cuentapropismo. Así, estas actividades se ocultan parcialmente (y en forma ilegal) a las autoridades públicas.

Sin embargo, el consentimiento o la reticencia de los productores a revelar a las autoridades fiscales su actividad nada tiene que ver con la definición de producción bruta. Como ejemplifica la CEPAL, si un propietario paga a un plomero para que arregle una tubería que gotea, el pago representa una cantidad idéntica de producción bruta, tanto si el plomero declara todos sus ingresos al fisco como si no declara más que una parte de ellos o nada en absoluto. En los dos últimos casos, los contadores nacionales tropezarán con problemas de medición que pueden resolver o no en forma satisfactoria, pero que no les ocasionará ninguna dificultad para resolver qué es lo que debe incluirse en la producción bruta.

En el caso de la Argentina, lo único que se contabiliza en este aspecto es el servicio doméstico, actividad computada a través de información obtenida del Censo de Población de 1970 sobre personal ocupado asalariado en los hogares y del crecimiento vegetativo estimado de la población total.

Transacciones realizadas entre las empresas y las familias

En los intercambios que se operan entre las empresas y las familias y también entre las empresas entre sí, deben hacerse las mismas consideraciones acerca de la legalidad realizadas cuando se analizaron las transacciones monetarias entre las familias. Toda la producción de bienes y servicios ilegales (tráfico de estupefacientes, abortos, distribución de material pornográfico) realizada por empresas debe ser contabilizada por las cuentas nacionales, ya que se supone que en todos los casos se trata de transacciones que se hacen con libre consentimiento, en el marco de un mercado y no implicando entonces un pago forzado. Sin embargo, en la Argentina, y por las mismas consideraciones realizadas anteriormente, no se hace ninguna estimación en relación a estas actividades.

En cuanto al mercado de bienes y servicios legales es necesario distinguir entre producción declarada y no declarada. En el caso de esta última, no se trata de actividades marginales, sino que muchas veces son realizadas por empresas de una cierta importancia, con moderna tecnología, que no se registran con el fin de evadir determinadas normas legales.

En nuestro país se desconoce prácticamente el tamaño que puede alcanzar este sector productivo no declarado, aunque una parte de la actividad del mismo es finalmente captada por las cuentas nacionales. Ello es así porque, como se dijo anteriormente, éstas no son siempre elaboradas a partir de relevamientos directos sino que se emplean indicadores indirectos que no necesariamente hacen la distinción entre producción declarada o no declarada.

Con respecto a la producción de bienes y servicios legales que no es ocultada en términos generales a las autoridades, la captación por parte de las cuentas nacionales no es, sin embargo, total, ya

que se presentan determinados inconvenientes que limitan los alcances de la información recogida.

Por un lado, si bien esas actividades son registradas, muchas veces en la declaración al ente estadístico nacional se subvalúan los montos totales de producción. En el caso de la utilización de indicadores indirectos (en lugar de las declaraciones de cantidades producidas) se pueden agregar distorsiones que introducen errores en las estadísticas, toda vez que pueden no dar cuenta adecuadamente de la evolución del sector. En este caso se podría estar subvaluando o sobrevaluando la actividad.

Por otro lado, en las declaraciones realizadas por las empresas podría tener lugar alguna valoración excesiva de los consumos intermedios y, de esta manera, se estaría realizando una medición errónea del valor agregado (a título de ejemplo puede citarse el caso del viaje de placer de un directivo que se compute como gasto de la empresa, la asignación errónea de la amortización de una máquina, etc.).

En este campo, la parcial captación por parte de las cuentas nacionales de la actividad productiva declarada puede obedecer a otros factores. El hecho de trabajar con un relevamiento censal (que, como se señaló, también está sujeto a errores) y estimaciones posteriores a partir de encuestas a una muestra de empresas, plantea el problema de la desactualización progresiva del muestreo original a partir que nos alejamos del año en que se realizó el censo. Cuando una empresa desaparece se trata de reemplazarla por otra de características similares, pero ello no puede realizarse siempre y puede agotarse el banco de empresas alternativas previsto. Por otro lado, si una firma inicia su actividad posteriormente al diseño de la muestra original, se hace caso omiso de su existencia con el fin de evitar la modificación de las ponderaciones y, también, en muchos casos ante la dificultad de establecer precios medios adecuados en el año base con el fin de valorizar la producción. Las cuentas nacionales argentinas no toman en cuenta en forma directa la actividad de importantes empresas productivas de aluminio, de papel para diarios y de pasta celulósica, de varias firmas petroquímicas, todas ellas que se desarrollaron a lo largo de la década del setenta.

En lo relativo al mercado de trabajo se puede hacer también la diferencia entre la prestación del trabajo declarado y no declarado. Ambos interesan a las cuentas nacionales y, en nuestro país, mientras el primero es captado parcialmente, el segundo escapa totalmente a la observación del estadístico. La parcialidad en la captación del trabajo declarado reside en que, si bien puede conocerse el número de personas afectadas a una actividad, se observa frecuentemente una subdeclaración del monto de remuneraciones con el fin de evadir normas fiscales y previsionales. Asimismo, no son computados diversos tipos de remuneraciones en especie, tales como los créditos y adelantos a tasas menores a las de mercado, la utilización de automóviles u otros bienes para uso personal de los directivos, el pago de viajes de placer de los mismos y también el robo o la sustracción de bienes por parte de los empleados. Como consecuencia de esto hay una atribución errónea de la gestión empresarial y también una subvaluación del ingreso de los asalariados.

Con respecto al trabajo no declarado, puede diferenciarse también entre, por un lado la ocupación de mano de obra legal o de trabajadores en situación ilegal (por ejemplo, inmigrantes en situación irregular) y por otro la ocupación ilegal de personas (por ejemplo, menores). Es frecuente la subdeclaración de parte de la mano de obra empleada en una determinada actividad. Ello puede responder a diversos motivos, desde la evasión fiscal y de obligaciones previsionales (similármemente a como ya fuera señalado) hasta la intención de no cumplir con determinadas normas legales en materia laboral, como pueden ser las de carácter sanitario o de condiciones de trabajo.

Transacciones entre las familias y empresas con el gobierno

A los fines de este trabajo podemos agrupar las acciones del gobierno en dos campos: por un lado, las actividades relativas a la producción de bienes y servicios; por el otro, los servicios que presta a la comunidad en el área de la redistribución del ingreso.

En el primer caso las cuentas nacionales registran la actividad de las administraciones públicas (nacionales, provinciales y municipales), las empresas del Estado y los organismos descentralizados. La actividad que cumplen estas entidades no es, por definición, subterránea, en tanto no intenta ser ocultada a la misma autoridad pública. El cómputo de la actividad se realiza por medio del seguimiento de los estados de resultados de las empresas, así como de la ejecución presupuestaria de los distintos entes nacionales (incluyendo los binacionales), provinciales y municipales. Por todo ello es que la captación en las cuentas nacionales argentinas resulta prácticamente total.

La única limitación se presenta cuando los cuadros de resultados o las ejecuciones presupuestarias no reflejan necesariamente la verdadera actividad sectorial. Ello puede suceder en el caso de que algún ente sobredimensione su utilización de insumos o algún organismo compute como ejecución gastos que solamente han sido comprometidos. Ello introduce errores en los cálculos realizados, originados en las formas de estimación. Pero en el caso de darse cumplimiento estricto a las normas contables vigentes, no se excluiría de los registros nacionales ningún tipo de actividad realizada por el sector público.

Con el fin de realizar la prestación de servicios y la producción de bienes a su cargo, el Estado participa en el mercado de trabajo contratando mano de obra. Estas contrataciones son siempre declaradas (a excepción de algunas ocupaciones "marginales") y por ello el relevamiento es total. El caso de trabajadores "ad honorem" en el ámbito oficial provoca una distorsión y debería ser computado mediante la asignación de un sueldo teórico. Ello equivaldría a una solución similar a la analizada en el caso del voluntariado en el flujo en el interior del sector familias.

Con respecto a los servicios que el Estado presta a la comunidad en el área de la redistribución del ingreso, ellos se reflejan en la cuenta de ingresos y gastos del gobierno general. Los ingresos están lógicamente afectados por la existencia de una economía subterránea, que trata de evadirse a la atención del Estado. Sin embargo, los ingresos y los gastos, los reales, los que efectivamente tienen lugar en el proceso económico, son totalmente registrados. Ello no quiere decir que los ingresos que se registran sean los que efectivamente deberían tener lugar, si no hubiera una gran evasión fiscal y previsional.

Dentro de los ingresos del gobierno en materia fiscal se encuentran los impuestos que gravan la producción, la compra-venta y el uso de bienes y servicios (impuestos indirectos), los aplicados sobre los ingresos y el capital (impuestos directos) y los aportes al sistema previsional. Los montos recaudados por estos conceptos se ven reducidos por la subdeclaración de ingresos, tanto por parte de las familias como de las empresas, la subdeclaración de ventas por parte de las empresas (recordando que la principal fuente de evasión en la Argentina es el IVA) o la no declaración de determinadas actividades o de empleo de mano de obra con el fin de eludir normas legales.

Transacciones entre los residentes y el resto del mundo

Todas las operaciones que los residentes de un país realizan con el exterior se registran en el Balance de Pagos. En particular, las compras y ventas de bienes y servicios por parte de las empresas son contabilizadas en las partidas Importaciones y Exportaciones de la cuenta corriente.

Lógicamente, la captación del comercio de mercancías es sólo parcial, atento por un lado al desarrollo del tráfico ilegal de productos (contrabando) y por otro a la facturación falsa de exportaciones e importaciones. La importancia de esta incorrecta declaración depende principalmente de la brecha entre la evolución del tipo de cambio oficial y el paralelo.

En la Argentina no se realizan ningún tipo de reestimaciones de las cifras de comercio exterior con el fin de incorporar información sobre montos, correspondientes al contrabando o a la sobrefacturación y subfacturación de importaciones y exportaciones. Sin embargo, se supone que las correcciones a introducir podrían ser importantes en especial en algunas ramas de actividad y podrían ser realizadas a partir de la elaboración de balances sectoriales y del seguimiento de los precios internacionales de los productos comercializados por la Argentina.

El intercambio de mercancías es registrado por el INDEC en dólares corrientes, por lo que debe ser ponderado por un deflactor con el fin de transformarlo a valores constantes. La utilización de índices de precios de importación y exportación plantea la necesidad de realizar estimaciones en un contexto de escasa información. Recientemente el BCRA y la CEPAL encararon una revisión completa de la metodología de estimaciones de estos índices y está prevista la revisión periódica de la misma con el fin de evitar desactualizaciones respecto al planteo original de elaboración de los mismos.

Con respecto a los servicios, ellos se registran a partir de encuestas realizadas a los principales importadores y exportadores de estos rubros. Una fuente de subvaluación en lo relativo a este concepto responde a una probable desactualización del muestreo original, tal como ya se fuera señalado en el caso de la producción interna de bienes y servicios.

En el caso particular de los gastos de consumo en el exterior por parte de los residentes nacionales y los similares de turistas extranjeros en el país, ellos son tratados como una importación y una exportación de mercancías, respectivamente. La estimación en la Argentina es realizada a partir del cómputo del número de viajeros, a quienes se asigna un monto medio de compras y gastos diarios en función de una estadía promedio y de acuerdo a la época del año que se trate. Lógicamente la validez de los supuestos utilizados depende de la estabilidad de las pautas de comportamiento a lo largo de un cierto período de tiempo.

En el mercado de trabajo, la incidencia de las relaciones entre residentes nacionales y el resto del mundo puede analizarse en dos áreas: por un lado, la ocupación por parte de las empresas nacionales de residentes extranjeros; por otro lado, la ocupación en el extranjero de residentes nacionales. Las cuentas nacionales se interesan en la captación de estos flujos, puesto que su desconocimiento (tal como sucede en la Argentina) implica una sobrevaluación del PBN (en el primer caso) o una subvaluación del mismo (en el segundo caso).

Hacia un estudio de la probable subvaluación de las cuentas nacionales

De acuerdo a lo visto en los puntos precedentes, las cuentas nacionales argentinas no tienen

en cuenta varios tipos de transacciones que actualmente los organismos internacionales que trabajan en la materia aconsejan sean computadas. Entre esas transacciones que hoy escapan totalmente a la observación y que deberían incluirse, hemos identificado las siguientes:

- producción no agrícola para el autoconsumo, cuando en parte es comercializada.
- todo tipo de transacciones monetarias ilegales realizadas con libre consentimiento.
- prestación de trabajo no declarado (tanto el caso de trabajadores en situación legal o ilegal como la ocupación ilegal de mano de obra).

Se supone que el primero de estos ítems no reviste una importancia fundamental. Por el contrario, se desconoce el real tamaño que pueden tener los otros dos, contándose sólo con algunos indicadores parciales.

Sin embargo, hemos identificado numerosas transacciones que en este momento sólo se captan parcialmente y donde realmente podría residir una probable subestimación de las cuentas nacionales. Esta captación sólo parcial existe principalmente en el actual relevamiento de la producción industrial, la construcción de activos fijos para uso propio, la producción agrícola para el autoconsumo, la prestación de servicios personales, el trabajo que si bien es declarado las remuneraciones correspondientes no son registradas correctamente, y las corrientes de importaciones y exportaciones. Creemos que son estos ítems sobre los que debe recaer nuestra atención y donde podrían encararse estudios específicos con el fin de ajustar las respectivas estimaciones. A continuación presentamos algunos de los principales métodos de estimación de la economía subterránea, que han servido de base en varios países para realizar mediciones acerca del tamaño y evolución de este sector.

Métodos de medición de la economía subterránea

En la última década se han desarrollado diferentes métodos de medición de la economía subterránea. Esencialmente, debe hacerse frente a la dificultad de medir actividades que aquéllos que las realizan tratan de disimular. Los métodos propuestos son sustancialmente de dos tipos, aunque nosotros agregaremos un tercero, que no es posible integrar entre los dos sistemas más usuales. En primer lugar, tenemos los métodos directos, que consisten en investigaciones específicas (generalmente por medio de encuestas) realizadas en el terreno donde se supone la existencia del fenómeno. En segundo lugar se encuentran los métodos indirectos, que se basan en la confrontación entre un dato o una serie de datos que, por su naturaleza, comprenden las actividades subterráneas y otros que no las incluyen. El tercer método que nosotros no incluimos ni entre los directos ni entre los indirectos, propone la realización de consultas y encuestas a personas que pueden identificarse como especialistas o expertos en la actividad de determinados sectores o regiones, aunque no son participantes directos en la economía oculta. A partir de este relevamiento puede conocerse cuáles son las actividades que, en forma total o parcial, escapan a las cuentas nacionales o a las formas de medición vigentes.

Métodos directos

Se trata de métodos basados en encuestas a agentes económicos que desarrollan actividades den-

tro del mercado oficial o subterráneo, tanto a productores de bienes y servicios como a consumidores de los mismos. Presentan como ventaja una mayor confiabilidad de los resultados y como desventaja la dificultad o imposibilidad de realizar generalizaciones sobre los resultados. Deaglio (1984, p. 113) señala que existe una suerte de trade-off entre veracidad de las respuestas y posibilidades de extender las conclusiones al sistema económico como un conjunto.

El caso más amplio corresponde a los relevamientos generales realizados a los productores de bienes y servicios —censos— que buscan contener información exhaustiva de los sectores. Los censos económicos periódicos tienden a ser, en nuestro país, realizados cada diez años. Con el fin de determinar la existencia, el tamaño del sector oculto y la cuantía de la producción que escaparía al relevamiento tradicional, se suelen agregar preguntas específicas que sólo tendrán respuesta satisfactoria en el caso de que realmente el entrevistado crea en el secreto estadístico que cubrirá su respuesta o en el caso de que la penalidad por falsedad en la declaración sea suficientemente grande.

Sin embargo, los métodos directos se han utilizado en especial para el análisis de "pequeños universos", buscándose así obtener impresiones cuantitativas concretas más que un conocimiento general y sistemático del fenómeno de la economía oculta. Por ese motivo es que se hace difícil la generalización.

En lo que hace a las encuestas específicas, tenemos en primer lugar los estudios regionales. En Italia y otros países se han realizado numerosos trabajos de este tipo, analizando ya sea comunas o pequeñas entidades administrativas, ya sea regiones más vastas. Estos estudios suelen ser más profundos que los realizados a escala nacional, y así permiten complementar a éstos y mejorar sus resultados. Sin embargo, queda clara la imposibilidad de generalizar los resultados correspondientes a una región al total de la economía nacional o extenderlos a otra región específica.

En segundo lugar podemos citar los relevamientos sobre sectores específicos, que muchas veces tienen también el carácter regional. Es posible, así, confrontar estos resultados con los obtenidos en los relevamientos más globales de la actividad económica y una vez más puede señalarse la imposibilidad de realizar generalizaciones de un sector a otro o a la totalidad del sistema.

Como tercer grupo de relevamientos directos tenemos los que se realizan a agentes económicos que a priori se han identificado como aquéllos que potencialmente estarían realizando trabajos clandestinos o no declarados. Entre ellos pueden citarse las amas de casa, los jubilados, los estudiantes, los desocupados, los inmigrantes y los turistas extranjeros con permanencia en el país mayor que un plazo que se considere razonable.

Una vez identificados estos grupos, se los encuesta específicamente. Los resultados obtenidos serán evidentemente función de la posibilidad del entrevistado de asegurarse el anonimato en relación a la información que suministra.

En Gran Bretaña se ha desarrollado la expresión "moonlighting" o "multiple job holding" que corresponde a las personas que tienen más de un empleo (generalmente no más de dos). Si bien este segundo empleo puede no ser clandestino, es habitual que no sea declarado con el fin de evadir ya sea los impuestos sobre los ingresos como el pago de cargas sociales. Tanto en Gran Bretaña como en E.E.U.U. se han hecho encuestas periódicas sobre este aspecto. En algunos otros países se hicieron sólo relevamientos puntuales. En Austria se realizaron estudios sobre el trabajo de los "moonlighters" y de los propietarios que construyen sus casas. Se hicieron encuestas sobre el número de horas trabajadas, las que fueron valuadas utilizando el salario medio horario que se paga a los "moonlighters" y el salario medio horario de la construcción.

Un último tipo de relevamiento dentro de los métodos directos corresponde a las encuestas

a consumidores que a partir del análisis de la utilización de bienes y servicios, pueden echar luz sobre la existencia de sectores productores de los mismos que se encuentran fuera de los canales oficiales. Este sistema, al permitir identificarlos, hace posible, por un lado la realización de encuestas directas a esos grupos, como vimos anteriormente y dijimos se identificaban "a priori". Por otro lado, posibilita encarar la aplicación de métodos indirectos de balances sectoriales que veremos a continuación.

Métodos indirectos

Los métodos indirectos fueron desarrollados especialmente para superar las distintas limitaciones que presentan los directos. Una de sus ventajas principales es que son en general más fáciles de poner en práctica y permiten elaborar series estadísticas anuales que hacen posible observar la evolución de la economía subterránea. Los resultados de estos métodos han sido utilizados para realizar comparaciones entre países, aunque ello es posible sólo en los casos en que se trate de estructuras económicas similares.

Los métodos indirectos pueden ser agrupados en cuatro diferentes tipos: los relativos a estimaciones de la fuerza de trabajo, los que se inscriben en estimaciones de la evasión fiscal, los que apuntan a estudiar las discrepancias entre los distintos relevamientos de las cuentas nacionales y los métodos monetarios.

Métodos de evaluación del mercado de trabajo

Las personas que trabajan exclusivamente en la economía subterránea no están incluidas en las estadísticas oficiales como ejerciendo una actividad profesional. Se han realizado comparaciones de las tasas de actividad (personas efectivamente empleadas en relación a la población total) entre diferentes países que cuenten con condiciones de actividad profesional similares. Cuando la tasa de actividad en uno de ellos difiere en forma substancial en relación al resto, se puede inferir que una parte importante de la población activa se halla trabajando en forma oculta.

A partir de la identificación de una tasa de actividad anormalmente baja, se procede a realizar relevamientos especiales con el fin de corregir los datos sobre ocupación. Por medio de una interpolación lineal para los años que no se tiene información, se obtiene una "fuerza de trabajo teórica"; por diferencia se calcula a continuación el volumen de la "ocupación subterránea". A esta ocupación subterránea se le asigna una determinada remuneración, que luego puede ser comparada con los datos oficiales de cuentas nacionales.

Este método presenta importantes elementos de arbitrariedad. Por un lado, un trabajo en negro no necesariamente está indicando una producción en negro. Por otro lado, las distintas estimaciones se apoyan en determinadas hipótesis de base, que en general ya contienen ciertas ideas preconcebidas sobre la economía subterránea. Por ejemplo, Deaglio (1984, p. 114) señala que en un estudio para Italia el ingreso del sector oculto fue evaluado con los datos oficiales de salarios de trabajadores dependientes de pequeñas empresas. De allí se desprende la idea de que la parte de la economía que escapa a los registros oficiales está formada por empresas pequeñas con un nivel de salarios que resulta inferior a la remuneración media del sistema. Esta es una hipótesis a priori que ha sido repeti-

damente puesta en cuestionamiento, sobre todo en aquellos países donde se ha demostrado un importante adelanto tecnológico en empresas que escapan al registro oficial. De cualquier manera, la atribución de uno u otro nivel de salario ha de ser siempre totalmente arbitraria y todos los resultados serán altamente sensibles a variaciones en las hipótesis de trabajo. Como conclusión podría coincidir con Rey (1985, p. 17) que este método es extremadamente útil para analizar el problema de la desocupación y para evaluar la política laboral, más que para realizar una estimación cuantitativa del producto bruto.

Métodos de estimación de la evasión fiscal

El ingreso obtenido en la parte oculta del sistema económico no es gravado y, entonces, la evasión fiscal se transforma en un posible indicador de la economía subterránea. En numerosos países se realizan estudios periódicos sobre la evasión fiscal. Sin embargo, muchas veces, como señala Barthélemy (1981, p. 99) es difícil acceder a ellos y utilizar sus resultados para realizar estimaciones cuantitativas.

En algunos estudios de la economía subterránea, la evasión fiscal se halla en el centro mismo de la definición del fenómeno. Por ejemplo, en Gran Bretaña se define a la "Black Economy" como "la actividad económica generadora de ingresos que son ocultados a las autoridades fiscales, con la intención de defraudar al Estado" ('). En este punto debería incluirse no solamente la evasión realizada por los contribuyentes sino también la que realizan aquéllos que no están inscriptos en los registros de las autoridades fiscales. Sin embargo, en este último caso, la estimación de la evasión es prácticamente imposible.

: Algunos países han encarado el estudio de la evasión fiscal en cada una de las categorías de impuestos. En E.E.U.U. se ha realizado una estimación de los ingresos legales no declarados a partir de un análisis del grado de sinceridad de los contribuyentes. Las autoridades fiscales tomaron una muestra de 50.000 declaraciones impositivas, que fueron objeto de una verificación sistemática. Mediante un método de ponderación, se realizó una extrapolación con el fin de obtener una estimación nacional para 1973. El riesgo que se le reconoce a este estudio es que detecta mejor los gastos que han sido sobrevaluados que los ingresos que han sido subvaluados. Para captar los ingresos por sueldos y salarios no declarados se realizó un estudio en el que se compararon todos los pagos en concepto de remuneraciones hechos por los empleados, con los ingresos declarados por el mismo concepto por los trabajadores.

Métodos de análisis de discrepancias entre agregados de Cuentas Nacionales

Otra de las formas de medir la economía subterránea es a través del análisis de discrepancias que surgen al comparar las distintas formas de cálculo de los agregados que componen las cuentas nacionales.

Se pueden distinguir tres métodos de estimación, que dan como resultado tres grandes agregados:

(') *Report of the Comisioners of Her Majesty's Inland Revenue for the year ended 31st. March 1980. 133^o Report, London, February 1981*, citado por Barthélemy, 1981, p. 102.

- el método de la producción, que estima el valor agregado por los distintos sectores de la economía, y el sujeto de observación y declarante es el productor.
- el método del ingreso, que calcula las remuneraciones a los factores de la producción, siendo los declarantes los receptores de ingresos (aunque también se utiliza información fiscal o de sueldos y salarios pagados por las empresas).
- el método del gasto, que mide los gastos en bienes finales; en este caso los informantes son los usuarios de bienes y servicios finales.

Dado que para cada transacción hay por lo menos dos declarantes, en general se puede obtener aunque sea de uno de ellos buena información, pues ambos pueden no considerar necesario esconder de la misma manera las operaciones.

Un productor puede evadir impuestos no declarando todas sus ventas, pero el comprador daría información correcta sobre sus compras. En este caso habrá una diferencia entre el agregado de la producción y el agregado del gasto. Por otro lado, ingresos no declarados pueden ser gastados en bienes de consumo; en esta oportunidad habría discrepancias entre el ingreso y el gasto.

Una situación similar se presenta cuando una parte de la producción de bienes y servicios legales no es ocultada deliberadamente a la autoridad pública pero es destinada a actividades subterráneas; a título de ejemplo puede citarse el caso de un individuo que hace pintar su vivienda a un cuentapropista que no reporta sus actividades; en esta oportunidad aparece correctamente registrada la producción del insumo, pero no así la retribución al trabajo ni el servicio prestado.

Las discrepancias existentes en los resultados de acuerdo a los distintos métodos de cálculo permiten conocer el tamaño probable de la economía subterránea. Asimismo, las diferencias en las distorsiones entre un período y otro dan una idea sobre la tendencia de las actividades subterráneas.

Sin embargo, este tipo de estimaciones presenta ciertas dificultades, ya que los agregados tienen errores de medición, una distinta cobertura estadística y la posibilidad de que las tres mediciones no sean totalmente independientes. Este último caso se presenta en la Argentina, en tanto el consumo privado como el excedente bruto de explotación surgen residualmente y, por lo tanto, incluyen la discrepancia estadística y los errores de cómputo.

Métodos monetarios

En general se supone que a fin de encubrir las actividades subterráneas, los pagos a que dan lugar se realizan con dinero en efectivo, con el fin de hacer las transacciones menos visibles que si se realizaran a través de los bancos.

Debido a esto, a medida que se desarrolla la economía subterránea se supone debería crecer la demanda de billetes de alta denominación a fin de facultar los pagos. Esto ha sido comprobado para el caso de los Estados Unidos y Gran Bretaña.

Gutmann (1977) realizó un trabajo para los Estados Unidos basado en la relación entre dinero en efectivo y depósitos en cuenta corriente. Supone que las actividades subterráneas son el resultado de altos impuestos y regulaciones gubernamentales y evitan los cheques, prefiriendo la utilización de dinero. Considera que la relación entre dinero y depósitos en cuenta corriente que se verificó en el período 1937/41 puede tomarse como normal, y que valores superiores de dicho coeficiente se deben solamente a la existencia de una economía subterránea. A base de estos datos estima que en 1976 y

1979 las actividades subterráneas representaban entre un 10 y un 13 ó 14% del producto bruto nacional oficial, respectivamente. En Australia se aplicó este mismo método y se llegó a un resultado similar (10 % en 1979).

Otra estimación (Feige, 1979) parte de la teoría cuantitativa del dinero. Conocidas la cantidad de dinero y la velocidad de circulación, se obtiene una estimación del valor total de las transacciones (PT). Por otro lado, si se supone que la relación entre PT y PBN es constante, el PBN puede ser calculado de esta manera para cualquier año.

En la ausencia de una economía oculta, este PBN nominal debería, *ceteris paribus*, ser igual al PBN que es calculado en las cuentas nacionales. Feige estima que en 1939 en Estados Unidos no había economía oculta y por lo tanto la relación entre PT y PBN era normal. Luego calcula PT para 1976 y 1978, divide los resultados por el coeficiente de 1939 y obtiene así una estimación del PBN para 1976 y 1978. La diferencia entre el PBN estimado indirectamente y los cálculos oficiales se supone que mide la economía subterránea.

La limitación que presentan los distintos métodos propuestos anteriormente es que todos ellos suponen que los cambios en los coeficientes se deben solamente al desarrollo de una economía subterránea y no a otras variables como las pautas de comportamiento de los agentes económicos. Por otro lado, los resultados variarán de acuerdo al período que se utilice como año de referencia.

Método de estimación a partir de opinión de expertos

Este método aparece citado en especial para proponer correcciones puntuales a algunas de las cuentas que se elaboran periódicamente. Determinado grupo de personas que conozcan en forma profunda el funcionamiento y el desenvolvimiento del sector pueden ser consultadas acerca de la validez y razonabilidad de los resultados. Así, puede acordarse una cierta modificación de los mismos. La opinión de estos expertos se basará lógicamente en balances sectoriales y diversos indicadores indirectos.

El reemplazo de los valores estimados originalmente por otros que significan mejoras son ya de práctica en las cuentas nacionales argentinas. En efecto y como es de conocimiento, el Banco Central procede a reemplazar los índices de volumen físico de la producción estimados por el INDEC en los casos por cuenta con información correspondiente a la totalidad del sector.

Conclusiones

En el presente trabajo se ha intentado realizar un relevamiento general del sistema de cuentas nacionales a fin de identificar las distintas áreas donde podrían detectarse actividades económicas que hoy no son registradas. También se han señalado numerosos inconvenientes que presentan las distintas estimaciones de los agregados que se hacen en nuestro país. Ello lleva en primer lugar a intentar mejorar el registro de las actividades que actualmente son relevadas en forma parcial.

Paralelamente a ello se propone captar otro tipo de actividades no tomadas hoy en considera-

ción por las estadísticas oficiales, pero que los organismos internacionales que trabajan en la materia recomiendan incorporar a las cuentas nacionales.

Se han descripto diferentes métodos desarrollados recientemente con el fin de permitir conocer el tamaño y/o la evolución de las actividades que escapan a los registros oficiales. Lógicamente, algunos de esos métodos (como los monetarios) parecen de difícil aplicación al caso argentino. De cualquier manera, la utilización conjunta de los distintos métodos y la comparación de sus resultados es lo que, en última instancia, posibilitará alcanzar un conocimiento global de la economía no registrada.

**Cuadro N° 1.— Recomendaciones del Sistema de Cuentas Nacionales
acerca de la cobertura de los principales tipos de
producción de subsistencia**

DEBEN INCLUIRSE TODAS			EN GENERAL DEBEN EXCLUIRSE
Producción primaria	Elaboración de productos primarios (*)	Formación de capital fijo	
• cultivos de campo, frutas y productos hortícolas	• trillado y molienda de cereales	• construcción de viviendas	• reparación y mantenimiento de viviendas y de edificios agrícolas
• producción de huevos, leche y alimentos	• confección de mantequilla, manteca y queso	• construcción de edificios agrícolas	• almacenamiento de cosechas
• caza de animales y pájaros	• matanza de ganado	• construcción de embarcaciones y canoas	• transporte de agua
• pesca de peces, cangrejos y crustáceos	• curado de cueros y pieles	• desbrozo de terreno para el cultivo	• corte y confección de ropa
• recogida de leña y fabricación de postes	• conservas cárnicas y de pescado		• industrias artesanales en las que no intervienen productos primarios (por ejemplo, recipientes metálicos honados, calzado de goma)
• recogida de materiales para entramados de paja y para tejer	• destilación de cerveza vino y bebidas alcohólicas		
• quema de carbón	• trituración de semillas oleaginosas		• servicios obstétricos
• extracción de sal	• trenzado de cestos y esteras		• servicios funerarios
• recogida de turba	• fabricación de platos y recipientes de barro		
	• confección de tejidos		
	• fabricación de muebles		

(*) Estos artículos sólo se incluyen si implican la elaboración de productos primarios. La molienda de maíz (que es un producto primario) para hacer harina se incluye en la producción bruta, pero la utilización de la harina (que es un producto elaborado) para fabricar pan queda excluida.

Cuadro N° 2.— Resumen de transacciones

FLUJO	TIPO	EJEMPLOS	CUENTAS NACIONALES					OBSERVACIONES	
			No se interesa	Se interesa	Captación en Argentina				
					Total	Parcial	Nula		
Familias-Familias	Transacciones no monetarias	actividades productivas de tipo familiar	X				X	No interesan al economista salvo en la medida que su evolución lleve a una reducción o ampliación del campo de observación económica.	
		ayuda entre las familias	X				X		
		préstamos voluntarios sin remuneración monetaria	X				X		
		actividad social voluntaria y gratuita (obras de beneficencia)	X				X		
		construcción de activos fijos		X		X			
		producción agrícola para autoconsumo		X		X			
		otro tipo de producciones para el autoconsumo	X				X		
	Transacciones monetarias legales	prestación de servicios personales (servicio doméstico, reparación de viviendas).		X		X		Son transacciones que tienen una clara motivación económica. Aquí se encuentra una buena parte del cuentapropismo para la prestación de servicios	
		préstamos remunerados		X			X		
		Transacciones monetarias ilegales	con libre consentimiento (prostitución, abortos, usura)		X				X
		sin libre consentimiento (robos, secuestros, extorsiones)	X				X		
		Familias-empresas	Mercado de Bienes y Servicios Legales	producción declarada de bienes y servicios legales		X			X

Cuadro N° 2 (continuación)

FLUJO	TIPO	EJEMPLOS	CUENTAS NACIONALES					OBSERVACIONES
			No se interesa	Se interesa	Captación en Argentina			
					Total	Parcial	Nula	
		producción no declarada de bienes y servicios legales		X		X		Una parte de esta actividad es captada al utilizarse indicadores indirectos.
	Mercado de Bienes y servicios ilegales	producción de bienes y servicios ilegales (estupefacientes, abortos, etc.)		X			X	Las cuentas nacionales se interesan en estas actividades dado el carácter de libre consentimiento que se supone en ellas.
	Mercado de Trabajo	trabajo declarado		X		X		La parcialidad residen en: — subdeclaración de remuneraciones — no captación de pagos en especie.
		trabajo no declarado: — trabajadores en situación legal — trabajadores en situación ilegal — ocupación ilegal de mano de obra		X			X	Segundos trabajos, etc Inmigrantes Menores
Familias-Gobierno y Empresas-Gobierno	Mercado de Bienes y Servicios			X	X			La actividad que cumple el estado no puede ser subterránea. La captación es prácticamente total pues se recoge a partir de cuadros de resultados de los distintos entes. Sin embargo, estos cuadros pueden no reflejar adecuadamente las transacciones realizadas.
	Mercado de Trabajo			X	X			El Estado no realiza contrataciones no declaradas.
	Cuentas Fiscales y Previsionales	Impuestos		X	X			Los ingresos del Estado se captan en su totalidad, aunque lo que se registra es inferior a lo que debería recaudarse de no existir una economía subterránea
		aportes previsionales		X	X			

Cuadro N° 2 (continuación)

FLUJO	TIPO	EJEMPLOS	CUENTAS NACIONALES					OBSERVACIONES
			No se interesa	Se interesa	Captación en Argentina			
					Total	Parcial	Nula	
Empresas resto del mundo	Mercado de Bienes y Servicios	exportaciones de bienes y servicios		X		X		La parcialidad obedece a la subfacturación de exportaciones, la sobrefacturación de importaciones y el contrabando. Tampoco la captación es total en operaciones registradas en tanto los volúmenes se ponderan por índices estimados de precios. En el caso de los servicios la captación se realiza fundamentalmente mediante encuestas de diseño desactualizado.
		Importación de bienes y servicios		X		X		
Familias- resto del mundo	Mercado legal e ilegal de trabajo	ocupación de residentes extranjeros por parte de las empresas nacionales		X			X	La no captación de este flujo implica una sobrevaluación del PBN.
	Mercado de Bienes y Servicios	gastos de consumo en el exterior		X		X		Están incluidos respectivamente en los rubros de Importaciones y Exportaciones y se captan parcialmente en tanto se utilizan indicadores indirectos de gastos.
		gastos de consumo de turistas extranjeros en el país		X		X		
		Mercado de Trabajo	ocupación de residentes nacionales en el extranjero		X			X

BIBLIOGRAFIA

- BARTHELEMY, Phillipe, *Comptabilité nationale et économie souterraine*, Groupe de recherche sur l'information et l'emploi. (GRIFE), Faculté d'économie appliquée d'Aix-Marseille, 1985.
- BARTHELEMY, Phillipe: *L'économie souterraine: Concepts et Mesures en Politiques de l'emploi et emploi*, Centre d'analyse économique, Université de droit, d'économie et des sciences d'Aix-Marseille, 1981.
- BIHAN, Maryvonne y otros: *Le gentleman et sa cuisinière*, 1984 (policopia).
- BLADES, Derek: *Le économie souterraine*, en *Etudes speciales de l'OCDE*, Junio de 1982.
- BROESTERHUIZEN, G.A.M.: *The unobserved economy and the National Accounts in the Netherlands*, Departament of National Accounts, Central Bureau of Statistics, Abril de 1982 (policopia).
- BROESTERHUIZEN, G.A.M.: *The unobserved economy and the National Accounts in the Netherlands. A sensitivity analysis*, Agosto de 1983 (mimeografiado).
- CARSON, Carol S.: *The underground economy: An introduction*, en *Survey of Current Business*, United States Departament of Commerce.
- CEPAL: *Marco conceptual del sistema de cuentas nacionales, revisado*, Documento de referencia N° 9, presentado en el Seminario Regional de Cuentas Nacionales, 1986.
- CHARMES, Jacques: *Comment mesurer la contribution du secteur non structuré a la production nationale dans les pays du tiers monde?* en *The Review of Income and Wealth*, Diciembre de 1983.
- DEAGLIO, Mario: *Economia sommersa e analisi economica*, G. Giappichelli Editore, Torino, 1984.
- DE LEEUW, Frank: *An indirect technique for measuring the underground economy*, en *Survey of Current Business*, Abril de 1985.
- FREY, Bruno S. y WECK-HANNEMANN, P.: *The hidden economy as an "unobserved" variable*, en *European Economic Review*, Volumen 26, octubre-noviembre de 1984.
- ISACHSEN, Arne Jon y STROM, Steiner: *The size and growth of the hidden economy in Norway*, en *The review of income and wealth*, N° 1, marzo de 1985.
- KLATSMANN, Rosine: *L'économie souterraine. Phénomène mondial en La documentation française. Problèmes politiques et sociaux*, Mayo de 1984.
- NACIONES UNIDAS: *Un Sistema de Cuentas Nacionales*, Serie F, N° 2, Rev. 3, en Nueva York, 1970.
- REY, Guido M.: *Influenza del sommerso sulla formazione del prodotto interno lordo*, Torino, 1985 (folicopia).
- SKOLKA, Jiri: *A few facts about the hidden economy*, revised version, Department of Economics, University of Trento, Marzo de 1985.
- TANZI, Vito: *The underground economy in the United States and abroad*, Lexington Books, Lexington, 1983.
- VAN ECK, R.: *Secondary activities and the National Accounts: Aspects of the dutch measurement practice and its effects on the unofficial economy*, Department of National Accounts, Netherlands Central Bureau of Statistics, Setiembre de 1983.

LA NATURALEZA DE LA ECONOMÍA SUBTERRÁNEA EN FRANCIA

Philippe Barthelemy*

La literatura sobre la economía subterránea en los países occidentales se caracteriza antes que nada por su diversidad. Investigaciones locales a escala reducida cohabitan con investigaciones más globales, a menudo realizadas a nivel nacional; estudios teóricos completan y enriquecen los análisis empíricos, enfoques indirectos donde la economía subterránea es detectada por una serie de variables cuyas evoluciones aberrantes o atípicas traducen la amplitud del fenómeno coexisten con enfoques directos donde los que participan en las actividades ocultas toman parte de conversaciones al respecto; análisis microeconómicos donde se aprecian los comportamientos de los agentes aparecen junto a los análisis macroeconómicos, donde se supone a menudo que una parte del P.B.I. o del P.B.N. representa el estado de conocimiento en la materia. . . , este tipo de dicotomía podría continuar hasta el exceso.

Lejos de criticar lo que por el contrario nos permite conocer o por lo menos apreciar la naturaleza de la economía subterránea de un país, quisiéramos tratar aquí de poner en evidencia, por medio de este trabajo, la que corresponde a Francia. ¿Posee ésta una economía subterránea representativa o bien es original?. ¿Los comportamientos percibidos son homogéneos o diversificados?. ¿Según que uno opere en ella como cuadro o como obrero, que uno viva en el norte o en el sur del país, las oportunidades de acceder a ella o las motivaciones de participar en ella, son realmente las mismas?.

Para tratar de responder a dichas preguntas poniendo en evidencia los principales aspectos de la economía subterránea francesa, procederemos en dos etapas.

En primer lugar, trataremos de situar a Francia en el conjunto de los países occidentales de los cuales se disponen las evaluaciones correspondientes. De esta manera, podrá estimarse el lugar relativo de Francia y podrá juzgarse la intensidad de su economía subterránea.

En segundo lugar, procederemos a efectuar un análisis puramente interno a fin de aprehender las características de la economía subterránea nacional. A tal efecto se propondrán sucesivamente dos clasificaciones. La primera se basará en la contribución que las categorías socio-profesionales realizan a la economía subterránea, la segunda en la importancia relativa del trabajo en negro en las regiones.

Para llevar a cabo este trabajo, adoptaremos la taxonomía ya tradicional en los países occidentales según la cual la economía subterránea cubre tres campos: las actividades legales realizadas ilegalmente, las actividades ilegales y los ingresos en especie disimulados¹. Entre las actividades del primer grupo, podemos mencionar el trabajo en negro, el contrabando y la falsificación; al segundo grupo pertenecen esencialmente la corrupción, la prostitución, el tráfico de estupefacientes, el fraude fiscal y todos los tipos de robo. En cuanto al tercer grupo, agrupa las sobrevaluaciones de gastos y la utilización a título privado del material perteneciente a las empresas: teléfonos, automóviles, fotocopias. . .

En la medida en que parece indiscutible que los dos "núcleos duros" de la economía subterránea están formados por el trabajo en negro y el fraude fiscal, dedicaremos esencialmente nuestro estu-

* Grupo de Investigación sobre Información, Formación y Empleo (G.R.I.F.E.), Facultad de Economía Aplicada de Aix Marseille. Traducción de Alejandro Tiscornia.

¹ Esta división de la economía subterránea se debe a Derek Blades, "*L'économie souterraine et les comptes nationaux*", Perspectives économiques de l'OCDE, OCDE, París, junio de 1982.

dio a dichos tipos de actividad. Sin embargo, para no ocultar las otras actividades que sin embargo no son marginales, se ampliarán en cada etapa los enfoques más parciales.

Hacia el final del estudio trataremos de describir la economía subterránea por medio de esas redes de lectura donde los aspectos internacionales e intranacionales serán simultáneamente interpretados. En esta óptica, comenzaremos por ubicar la amplitud de la economía francesa con relación a la de los otros países occidentales (véase punto 1) para luego tratar de precisar las formas que reviste (punto 2). Tal como se ha anunciado, este segundo punto se basará en un enfoque por categorías y en un enfoque regional.

1. La amplitud relativa de la economía subterránea francesa

Antes de encarar detalladamente las múltiples facetas de la economía subterránea francesa, resulta necesario determinar la ubicación de Francia en el conjunto de los países occidentales, aunque sea para saber si sus actividades ocultas tienen una importancia particular o si se encuadran en la norma.

En caso de amplitud representativa, el análisis detallado podrá ser considerado de manera más general que en el caso de amplitud anormal; evidentemente tal afirmación se encuentra condicionada por la hipótesis según la cual una relación significativa reúne el nivel y la estructura de la actividad subterránea. Si bien a priori nada hace suponer la existencia de una relación de ese tipo, sin embargo, a posteriori, ésta parece surgir en la medida en que la importancia relativa de la economía subterránea de un país no sólo se mide a través de una parte del producto nacional sino también a través de estimaciones en términos de trabajo en negro por una parte, y de fraude fiscal por otra. De esta manera, un país será representativo si bajo los tres criterios, trabajo en negro, fraude fiscal y economía subterránea, tiene una intensidad de participación "normal".

Dado que resulta casi indiscutible que en los países occidentales el volumen de negocios de la economía subterránea se compone principalmente de ingresos sustraídos al fisco y de ingresos provenientes de actividades realizadas en negro, basta examinar la ubicación de Francia en materia de economía subterránea y de trabajo en negro, para estimar por sustracción su ubicación relativa en materia de fraude fiscal. A este doble objetivo apunta el inicio de nuestro trabajo.

A. La economía subterránea

Si bien se encuentran disponibles varias docenas de estimaciones de la economía subterránea, no todas son utilizables ya que los métodos empleados así como los campos cubiertos son diferentes unos de otros. Es sabido por ejemplo que ciertos estudios se basan en variables monetarias, otros en variables extraídas del mercado laboral, y otros también en datos contables o fiscales². Si bien no se trata aquí de evocar los fundamentos teóricos de estos distintos métodos, se impone la exigencia de considerar únicamente las estimaciones establecidas con un mismo método. Tomando

² Algunas síntesis sobre dichos métodos pueden particularmente encontrarse en: Adrian Smith: "The Informal Economy", *Lloyds Bank Review*, julio 1981. Werner W. Pommerehne y Bruno S. Frey: "Les modes d'évaluation de l'économie occulte", *Futuribles*, N° 50, diciembre de 1981. De los mismos autores: "L'économie souterraine: problème de mesure et résultats quantitatifs", *Revue d'Economie Politique*, mayo-junio 1984.

en cuenta esta limitación, dos series de enfoque nos parecen susceptibles de tergiversar al mínimo nuestros resultados¹.

La primera serie se basa en el método de TANZI que mide la economía subterránea a partir de la estimación econométrica de una expresión del tipo:

$$\frac{C}{M} = f(\dots, T)$$

donde $\frac{C}{M}$ es la relación de los billetes con un agregado monetario (M1, M2 o todas las combinaciones de elementos de dichas magnitudes) y T una variable fiscal⁴.

Si bien este método tiene la ventaja de fundarse teóricamente en el modelo de CAGAN en su versión original⁵ y en la teoría de las elecciones de cartera en sus versiones más elaboradas⁶, el inconveniente de su utilización para nuestra problemática consiste por una parte en la adopción forzosa de una hipótesis sobre la velocidad de circulación del dinero en la esfera ilegal de la economía y, por otra parte, en la necesaria consideración de resultados que emanan de estudios diferentes.

Se comprueba en efecto que la elección de una velocidad de circulación del dinero ejerce una notable influencia sobre las estimaciones⁷ y que resulta siempre delicado operar una clasificación a partir de estudios que, por lo menos en los detalles, se diferencian los unos de los otros. Sin embargo, a título de simple "tentativa" en el sentido anglosajón del término, las aplicaciones del método TANZI nos parecen adaptadas para elaborar una primera lista de las economías subterráneas.

La segunda lista estimativa no tiene los mismos inconvenientes de compatibilidad que acaban de ser descriptos, pues surge de un solo estudio cuyo campo de análisis cubierto es el de 17 países de la OCDE. Si bien siempre pueden formularse críticas internas, no tienen un interés particular para este contexto. El método que utilizamos se basa en la consideración simultánea y con ponderaciones escogidas gracias a un proceso iterativo, de un conjunto de variables tanto monetarias como fiscales o surgidas del mercado laboral, que tienen en común la calidad de ser indicadores de presencia de actividades subterráneas⁸.

Nos encontramos ahora en condiciones de recapitular las cuantificaciones de la economía subterránea basadas en el método de TANZI (Cuadro 1) y en el de FREY y WECK (Cuadro 2).

¹ Es sabido que las estimaciones obtenidas dependen estrechamente de los métodos utilizados para cuantificar la economía subterránea. Sobre este punto, cf.: Philippe Barthelemy: "*Analyse critique des estimations macro-économiques de l'économie cachée*", contrato de investigación para la OCDE, G.R.I.F.E., Aix en Pce. noviembre 1985.

⁴ Vito Tanzi: "*The Underground Economy in The United States: Estimates and Implications*", Banca Nazionale del Lavoro - Quarterly Review, diciembre 1980.

⁵ Phillip Cagan: "*The Demand for Currency relative to the Total Money Supply* Journal of Political Economy", Vol. 66, N° 4, agosto 1958.

⁶ K.G.P. Mattheks: "*Demand for Currenoy and the Black Economy in the UK*", Journal of Economic Studies, Vol. 9, 1982.

⁷ Este punto ha sido demostrado particularmente en: Jan Tore Klovland, "*Tax Evasion and the Demand for Currency in Norway and Sweden. Is there a Hidden Relationship?*", Scandinavian Journal of Economics", Vol. 186, N° 4, 1984.

⁸ Bruno S. Frey y Hannelore Weck: "*What Produces a Hidden Economy? an International Cross Section Analysis*", Southern Economic Journal, Vol. 49, N° 3, enero 1983. De los mismos autores: "*Estimating the Shadow Economy: a 'naive' Approach*", Oxford Economic Papers, Vol. 35, N° 1, marzo 1983. También "*The Hidden Economy as an 'Unobserved variable'*", European Economic Review, Vol. 26, N° 1-2, octubre-noviembre 1984.

Cuadro 1.— Clasificación con el método de TANZI

País	Autores	Años	% del PBI o del PBN
Alemania Federal	Kirchgassner	1980	8,1 % — 13,0 %
Suecia	Klovland	1978	7,0 % — 17,0 %
Noruega	Klovland	1978	6,9 % — 17,2 %
Francia	Barthelemy	1979	6,3 % — 6,7 %
Canadá	Mirus y Smith	1976	4,8 % — 7,2 %
Estados Unidos	Tanzi	1980	4,5 % — 6,1 %
Suiza	Weck y Frey	1980	3,7 % —

Fuente: Gebhard Kirchgassner: "Size and Development of the West German Shadow Economy 1955-1980", *Zeitschrift für die Gesamte Staatswissenschaft*, Vol. 139, N° 2, 1983.

Jan Tore Klovland: "In Search of the Hidden Economy: Tax Evasion and the Demand for Currency in Norway and Sweden", Discussion Paper 18/80, Norwegian School of Economics and Business Administration, Bergen, 1980.

Philippe Barthelemy: "L'économie souterraine", in Jean-Pierre Giran et Roland Granier: *Politique de l'Emploi*, Economica, París, 1983.

Rolf Mirus and Roger S. Smith: "Canada's Irregular Economy", *Canadian Public Policy Analyse de Politiques*, Vol. 7, N° 3, Verano 1981.

Vito Tanzi: "The Unobserved Economy in the US: Annual Estimates 1930-1980", *Staff Papers*, Vol. 30, N° 2, Junio 1983.

Hannelore Weck-Hannemann and Bruno S. Frey: "Measuring the Shadow Economy: the Case of Switzerland", In Wulf Gaertner and Alois Wenig eds., *The Economics of the Shadow Economy*, Springer Verlag, Berlín, Heidelberg, 1985.

Cuadro 2.— Clasificación con el método de FREY y WECK

País	% del PBN en 1978
Suecia	13,2
Bélgica	12,1
Dinamarca	11,8
Italia	11,4
Países Bajos	9,6
Francia	9,4
Noruega	9,2
Austria	8,9
Canadá	8,7
Alemania Federal	8,6
Estados Unidos	8,3
Reino Unido	8,0
Finlandia	7,6
Irlanda	7,2
España	6,5
Suiza	4,3
Japón	4,1

Fuente: Bruno S. Frey y Hannelore Weck: op. cit.

Surge claramente que la economía subterránea francesa se encuentra en el "medio del cuadro", lo que significa que no es el país del civismo record ni el de las actividades clandestinas desatadas. Si según este primer criterio, Francia tiene una economía subterránea representativa, resultaría necesario completar este primer juicio con el análisis de su posición en el trabajo en negro. Si éste también es representativo, por deducción sucederá lo mismo con el fraude fiscal y los otros aspectos de la economía subterránea; si por el contrario, no sucede lo mismo, las actividades en cuestión tendrán una ponderación superior o inferior al promedio de los países occidentales.

B. El trabajo en negro

Para estudiar este punto disponemos de un análisis directamente utilizable en la medida en que los datos procesados son homogéneos y en que la muestra considerada se compone de 18 países occidentales, miembros de la OCDE⁹. El método empleado se inspira del método compuesto de FREY y WECK y la cuantificación se refiere al año 1980.

Para cada uno de los países, han sido seleccionadas cinco variables. Se trata en primer lugar de la duración del trabajo (variable 1) cuya evolución se encuentra relacionada de manera inversa con el empleo en negro; una duración elevada podría significar una débil actividad clandestina e inversamente.

Se trata luego de la tasa de participación (variable 2) que completa el indicador de duración del trabajo. Puede constatare en efecto que ciertas sociedades privilegian una duración de trabajo moderada y una tasa de participación elevada, mientras que otros prefieren una duración de trabajo más prolongada con una proporción de activos ocupados más débil. Al respecto, parece imponerse una diferenciación en las estadísticas entre los países escandinavos que adoptan generalmente la primera actitud y los países latinos que prefieren la segunda¹⁰. Cabe observar al respecto que constataciones de esta naturaleza formaron el catalizador de los estudios sobre el trabajo en negro en Italia¹¹.

La tercera variable explicativa es la tasa de ausentismo (variable 3). Si se estima que en los países occidentales las causas y la intensidad del ausentismo al trabajo son más o menos idénticas (enfermedad, maternidad, licencia por familiares, ...), la observación de diferencias importantes entre los países en materia de ausentismo puede considerarse como un índice de la existencia de actividades paralelas.

Las dos últimas variables son respectivamente la tasa de asalariados (variable 4) y la tasa de desempleo (variable 5). La tasa de asalariados ha sido considerada para no subestimar eventualmente el trabajo en negro de los no asalariados (profesiones independientes, comerciantes, productores agrícolas, ...); en cuanto a la tasa de desempleo es una variable habitual en las explicaciones de la economía subterránea. A fin de evitar tomar en cuenta una variable que hubiera tenido una naturaleza demasiado coyuntural en un análisis que es típicamente de orden estructural, se ha elegido una forma estructural del desempleo: la tasa promedio observada en el período 1970-1980.

⁹ Philippe Barthelemy: "L'emploi légal caché dans les pays de l'OCDE: analyse méthodologique et essais de Quantification", Contrato de Investigación para la OCDE, G.R.I.F.F.E., "Aix en Provence", diciembre de 1984.

¹⁰ Víctor Scardigli: "La durée du travail: quelques comparaisons", *Futuribles*, octubre de 1981.

¹¹ "El caso de Italia resulta particularmente desconcertante, no tanto porque la disminución de la población activa agrícola es muy evidente, sino más bien porque es más marcada que la absorción de la población activa en los sectores no agrícolas. Existen razones para sospechar que los casos de inactividad registrados por las estadísticas no corresponden a una inactividad real sino más bien a una actividad oculta". Of.: Giorgio Fua: "Employment and Productive Capacity in Italy", *Banca Nazionale del Lavoro - Quarterly Review*, Setiembre de 1977, p. 222 y 223.

Una vez recopilados los datos, se han efectuado sucesivamente dos tratamientos. En primer lugar, para cada variable, se han elaborado índices propios de cada país real con relación a una base 100 correspondiente a la situación de un "país promedio" definido como el promedio del conjunto de los países.

País-medio	Var. 1	Var. 2	Var. 3	Var. 4	Var. 5
	100	100	100	100	100
Países reales	-	-	-	-	-
Alemania Federal	96,4	99,1	107,7	106,3	65,8
Austria	99,2	93,5	76,9	101,2	42,1
Bélgica	93,7	94,6	123,1	101,8	113,2
Dinamarca	94,8	116,1	76,9	103,7	115,8
España	107,4	80,0	123,1	85,0	139,5
Francia	101,9	96,6	107,7	101,3	105,3
Irlanda	110,2	83,0	84,6	91,6	176,3
Italia	100,3	91,0	169,2	87,1	165,8
Luxemburgo	97,0	98,9	107,7	104,9	7,9
Noruega	92,6	106,7	123,1	102,6	42,1
Países Bajos	96,3	83,9	138,5	105,0	110,5
Portugal	107,4	103,6	107,7	81,4	168,4
Reino Unido	94,8	107,0	92,3	107,7	97,4
Suecia	88,2	116,6	153,8	112,3	52,6
Suiza	104,7	107,2	76,9	100,0*	5,3
Canadá	99,2	108,1	53,8	110,0	176,3
Estados Unidos	93,7	107,4	53,8	110,6	160,5
Japón	123,4	108,5	30,8	87,5	44,7

Notas del cuadro:

Var. 1: Duración del trabajo.

Var. 2: Tasa de participación.

Var. 3: Tasa de ausentismo.

Var. 4: Tasa de asalariados.

Var. 5: Tasa de desocupación.

* Para la variable 4, a falta de datos para Suiza, hemos afectado arbitrariamente a dicho país el índice del país promedio, es decir 100.

En base a estos datos así modificados, se han atribuido ponderaciones a cada país para cada variable, de manera de hacer aparecer una ponderación máxima (+++) en caso de una muy fuerte presunción de trabajo en negro y una nota mínima (—) en caso de presunción muy débil; las notas ++, +, 0, - y — se atribuyen a situaciones intermedias. De esta manera se ha podido operar una ponderación de los países por variable, luego de la cual los países han sido clasificados por orden decreciente de participación de sus trabajadores en las actividades en negro.

Para pasar de una clasificación (ordinal) a una evaluación (cardinal) del trabajo en negro de cada país, bastó recurrir a dos hipótesis. Por una parte, se ha supuesto como nulo el trabajo en negro del país que sólo obtuvo ponderaciones mínimas en cada variable (hipótesis 1) y por otra parte, se ha considerado una estimación del 15 % de la población activa trabajando en negro que sólo hubiese obtenido para cada variable ponderaciones máximas (hipótesis 2). Esta última hipótesis se

basa en el hecho de que el país que según estos criterios, encabeza la clasificación —Italia— dispone de un "punto promedio" cercano al 15% de su población activa que trabaja en negro, si se consultan los resultados de las encuestas tanto nacionales como regionales o locales que han sido efectuadas.

Expresados en porcentaje de la población activa que trabaja en negro, los resultados obtenidos son los siguientes:

País	% de la población activa
Italia	13,5
España	11,5
Bélgica	10,5
Países Bajos	10,5
Irlanda	9,5
Portugal	9,0
Francia	8,0
Noruega	7,0
Alemania Federal	6,0
Austria	6,0
Luxemburgo	6,0
Reino Unido	6,0
Suecia	6,0
Estados Unidos	6,0
Dinamarca	5,5
Canadá	5,0
Suiza	3,5
Japón	3,5

Francia alcanza en este cuadro el 7º lugar sobre 18, lo que tiende a demostrar que su trabajo en negro se encuadra en las normas. No obtiene ni tasas record como Italia y España, ni tasas moderadas como Suiza y Japón.

A fin de caracterizar la economía subterránea de los diversos países en general y de Francia en particular, cabe apreciar ahora de manera concomitante la participación de la economía subterránea en la renta y la del trabajo en negro en la población activa.

Cuando los porcentajes de los trabajadores clandestinos son reducidos comparados con los de la economía subterránea, esto puede significar dos cosas. O bien que la productividad de los trabajadores clandestinos es elevada, dando crédito al proverbio según el cual se trabaja más y mejor para sí mismo que para su patrón; o bien que las otras formas de actividades subterráneas (fraude fiscal) son muy superiores al promedio. Los países escandinavos (Suecia, Dinamarca y Noruega) pertenecen a ese primer grupo de países.

Cuando los porcentajes de trabajadores clandestinos son elevados comparados con los de la economía subterránea, esto puede significar, por el contrario, que la productividad de los trabajadores en negro es débil o que la participación del fraude fiscal es proporcionalmente más moderada. Países como Irlanda y España, relativamente más pobres, caracterizan este segundo grupo.

Siguiendo con este razonamiento, en los países donde el trabajo en negro y el fraude fiscal serían normalmente correlacionados, asistiríamos a una forma muy "clásica" o "normal" de activi-

dades subterráneas. Francia se encuentra en ese grupo de países, así como Suiza, Japón y la mayoría de los países anglosajones y germánicos.

En conclusión, Francia parece ser un país con una economía subterránea representativa. Esta comprobación puede apreciarse tanto en el nivel de (6 a 7 % de economía subterránea y 8 % de trabajadores en negro) como en la estructura (una buena correlación entre trabajo en negro y otras actividades subterráneas). De esta manera Francia se diferencia de Suiza y de Japón (buenas correlaciones, pero niveles débiles) así como de Bélgica y de los Países Bajos (buenas correlaciones, pero niveles elevados).

Esta cualidad que sólo parece compartida por un pequeño grupo de países, expresa en el plano global una economía subterránea bastante homogénea. Lo que es cierto a nivel de las comparaciones internacionales, lo es también en el plano interno. Se dedicará el análisis siguiente a esta cuestión.

2. Las formas de la economía subterránea francesa

Para tratar de aprehender las formas de la economía subterránea francesa, proponemos ahora un análisis en dos etapas.

En el curso de la primera etapa, se dará preferencia a una dimensión por categorías en el sentido de que se tratará de medir (o clasificar) las contribuciones de las diversas categorías socio-profesionales a la economía oculta. Para ello, el método de la detección de la importancia relativa de las actividades subterráneas puesto a punto por FREY y WECK se adapta aquí para el caso francés. Recordemos que este enfoque consiste en encontrar ponderaciones entre las diversas causas más frecuentemente citadas como explicaciones del desarrollo de las actividades ocultas.

En otros términos, conduce a inferir una regresión múltiple de un tipo particular. En lugar de encontrar una relación significativa entre una variable explicada (conocida) y variables explicativas (conocidas), el método consiste en deducir un valor de la variable explicada (desconocida), atribuyendo valores "razonables" a los parámetros (que se supone conocidos) y a las variables explicativas (conocidas).

De esta manera, en la expresión habitual $Y = a_0 + a_1 X_1 + \dots + a_n X_n$, la amplitud de la economía subterránea Y , para la cual no existen datos, es por definición la incógnita. Para cada variable explicativa elegida, se asocian sucesivamente diferentes ponderaciones de manera de efectuar pruebas de sensibilidad sobre sus contribuciones respectivas. Además, a fin de disminuir lo más posible los riesgos que podrían originarse a partir de las unidades de medida (a veces diferentes) de las variables explicativas, éstas se representan por su rango y no por su valor. De esta manera, se calculan implícitamente tipos de coeficientes de SPEARMAN.

Para completar este enfoque por categorías, se presenta un análisis regional en la segunda etapa. Basada en el mismo método, completa la anterior en la medida en que, por el contrario, privilegia el tema del trabajo en negro. Al final del análisis, podrá dibujarse un verdadero mapa de Francia del trabajo en negro.

Los resultados obtenidos gracias al empleo de estos enfoques permitirán conocer mejor, por una parte, cuáles son los agentes más activos de la economía subterránea, y por otra parte cuáles son las regiones en las que el trabajo en negro se encuentra relativamente más extendido. En el marco de este

razonamiento, los aspectos por categoría y regionales son sucesivamente el centro de nuestras investigaciones.

A. Análisis por categoría

Por razones puramente estadísticas, nuestro análisis se limita a las 8 categorías socio-profesionales de la nomenclatura más amplia del INSEE¹². Para cada una de dichas categorías socio-profesionales (CSP), se ponen en evidencia 6 factores susceptibles de explicar las motivaciones de su participación en las actividades subterráneas. Se trata de la participación de los ingresos salariales y similares en el ingreso de las unidades familiares (variable 1), de la proporción de las unidades familiares que acceden a la propiedad de su vivienda, según la CSP de la cabeza de la unidad familiar (variable 2), del porcentaje de contribuyentes incorporados por CSP (variable 3), de la evolución del ingreso medio gravado (variable 4), de la tasa de desocupación (variable 5) y de una variable sustitutiva del tiempo libre dejado por las empleos oficiales: la proporción de asalariados que trabajan más de 50 noches por año (variable 6).

Dichas variables explicativas han sido elegidas en función de criterios relativos a la intensidad de la necesidad de recurrir a las actividades ocultas, a la posibilidad de disimular los ingresos obtenidos y a la disponibilidad necesaria para participar activamente en dichas actividades. Los aspectos del fraude fiscal y del trabajo en negro se integran así simultáneamente.

A título de elemento accesorio, no hemos juzgado oportuno asociar a dichas variables un indicador del nivel del ingreso en la medida en que no aparece como algo realmente determinante en la decisión de ingresar en las actividades clandestinas. Los titulares de altos ingresos y los de recursos más modestos parecen ubicarse en el mismo plano, cuando todas las demás cosas se mantienen iguales.

De esta manera, un jefe de empresa o un alto funcionario podrá beneficiarse con los servicios de un automóvil oficial para sus desplazamientos personales, mientras que un asalariado que recibe el salario mínimo tendrá por su parte la oportunidad de incrementar sus ingresos utilizando el material de su empresa necesario para sus actividades ocultas.

Variable 1: Participación de los ingresos por salario y similares:

Cuanto más débil es la participación de los salarios en el ingreso, más grandes son las oportunidades de fraude. Este argumento se relaciona con la doble declaración por parte del asalariado y el empleador de los ingresos salariales y con la ausencia de control directo para ciertos ingresos no salariales.

Variable 2: Acceso a la propiedad de la vivienda:

Cuanto más acentuada es la porción de los que acceden a la propiedad de su vivienda, más elevada es la posibilidad de recurrir al trabajo en negro. Esta relación de causa a efecto está ligada al hecho de que las personas que poseen su vivienda propia o que son inquilinos tienen las oportunidades de emplear un trabajador clandestino para asegurar el mantenimiento corriente de su vivienda. Por el contrario, la construcción propiamente dicha o el ingreso a una vivienda ya construida requiere una mano de obra especial con respecto a la cual se puede suponer que una parte es empleada en negro. Esta tesis se ve reforzada por una observación empírica efectuada en Italia: el

¹² Productores agrícolas (AE), Asalariados agrícolas (SA), Profesionales independientes (PI), Cuadros superiores (CS), Cuadro medios (CM), Empleados (E), Obreros (O) e Inactivos (I).

número de nuevos abonados a la Compañía Nacional de Distribución de Electricidad (E.N.E.L.) es sensiblemente más elevado que el de los permisos de construir entregados¹³.

Variable 3: Porcentaje de contribuyentes incorporados:

Para calcular el porcentaje de contribuyentes por CSP que sería corregido en la hipótesis de que el fraude fiscal fuere detectado en su totalidad, hemos tenido que cruzar dos cuadros.

El primero expresa la estructura de los ingresos por CSP y el segundo ofrece el porcentaje de contribuyentes reincorporables por tipos de ingreso predominante, según la hipótesis de la posibilidad por parte de los servicios fiscales de controlar la totalidad de los contribuyentes. El segundo cuadro ha sido elaborado por el fisco por cuenta del Consejo en materia de Impuestos¹⁴. En efecto, para poder evaluar el fraude al impuesto a la renta, dicho Consejo encargó un estudio que ha sido efectuado sobre la base de una verificación sistemática de las declaraciones de un cierto número de contribuyentes. La muestra ha sido determinada en función de dos criterios: el del ingreso predominante y el del sorteo aleatorio. El primer criterio significa que la muestra se compone de por lo menos un número representativo de declaraciones cuyo ingreso principal declarado pertenece a cada uno de los ocho tipos de ingreso¹⁵.

El segundo criterio se ve justificado en el marco de un esfuerzo de representatividad de los resultados. En efecto, los servicios fiscales, en la práctica, no controlan al azar; sólo llevan a cabo verificaciones a condición de estar persuadidos, en función de criterios propios, de desembocar en una corrección. De manera que una estimación basada en un sorteo no aleatorio pero apoyada en verificaciones ya efectuadas, seguramente sobre estimaría la importancia del fraude fiscal.

Para este factor, nuestra hipótesis consiste en plantear que la participación en la economía subterránea resulta tanto más fuerte cuanto que el porcentaje de contribuyentes que serían reincorporados es elevado.

Variable 4: Evolución del ingreso medio gravado:

Esta variable, como la anterior, ha sido seleccionada para representar la "moralidad fiscal". Una vez más por motivos estadísticos, se ha tomado en cuenta la evolución del ingreso medio gravado sobre el período 1965-1977. Nuestra hipótesis se traduce por la relación según la cual cuanto más se eleva el ingreso medio gravado, más crece la participación en las actividades ocultas.

No hemos elegido como variable la relación ingreso gravado sobre ingreso imponible (el cual, a priori, parece mejor) por una razón de efecto dimensión. Esto puede fácilmente justificarse al saber que el número de contribuyentes por CSP se eleva cada año. Este factor debería representar la impresión que tienen los contribuyentes de ser tratados por el fisco de una manera menos favorable que los otros contribuyentes; esta idea aparece de manera explícita en la casi totalidad de las investigaciones relativas a la percepción por parte del público de la fiscalidad, especialmente en los países escandinavos¹⁶.

¹³ Daniela Del Boca y Francesco Forte: "Recent Empirical Surveys and Theoretical Interpretations of the Parallel Economy in Italy", en Vito Tanzi ed.: *The Underground Economy in the U.S. and Abroad*, Lexington Books, Lexington, Mass, 1982 pp. 192-193.

¹⁴ Consejo en materia de Impuestos: Cuarto Informe al Presidente de la República con relación al Impuesto a la Renta, *Journaux Officiels*, N° 5042, París p. 161, Cuadro N° 2.

¹⁵ NDT: Se trata de ocho tipos de salarios usuales en la economía francesa.

¹⁶ Cf por ejemplo:

— Joachim Vogel: "Taxation and Public Opinion in Sweden: an Interpretation, of Recent Survey Data", Na-

Variables 5 y 6: Mercado laboral:

Con respecto a estas dos variables que se refieren explícitamente al mercado laboral (y por lo tanto a ese aspecto de la economía subterránea), nuestras hipótesis son totalmente tradicionales.

cuanto más elevada es la tasa de desocupación por CSP, se supone que más fuerte es la participación en la economía subterránea;

— cuanto más importante es el trabajo nocturno, más elevado es el recurso a las actividades ocultas.

La argumentación que sirve de base a estas relaciones se funda esencialmente en el tiempo libre dejado por la actividad oficial principal para los trabajadores nocturnos y por la inactividad forzosa reforzada por una disminución de los recursos para los desocupados. Cabe señalar que la noción de tasa de desocupación no tiene significación para la CSP de los inactivos. De esta manera, hemos supuesto que los inactivos figuraban encabezando la clasificación en materia de tasa de desocupación. En efecto, el tiempo disponible para esta CSP que incluye a los jubilados, los antiguos agricultores, las personas que se han retirado de los negocios, los estudiantes y alumnos que no dependen del núcleo fiscal de sus padres, los conscriptos y los minusválidos es infinitamente más elevado que el de cualquier otra categoría. Por otra parte, dado que la clasificación en términos de trabajo nocturno de los asalariados no se aplica, por definición, a las tres CSP de los no asalariados, hemos afectado arbitrariamente a dichas categorías una clasificación promedio.

El cuadro siguiente agrupa, para cada variable explicativa, la clasificación de los CSP. La primera columna indica el puesto. La "nota" 8 corresponde a la intensidad de participación más elevada, la "nota" 7 indica la segunda posición. . . De ésta manera, para cada variable (las columnas 2 a 7), se conoce el puesto de cada CSP (lectura del cuadro en línea). (Ver cuadro página).

Rango	Var. 1	Var. 2	Var. 3	Var. 4	Var. 5	Var. 6
8	PI	CS	PI	AE	I	O
7	AE	CM	AE	PI	E	E
6	I	PI	I	E	O	CM
5	CS	E	CS	CM	SA	I
4	E	O	SA	SA	CS	PI ex
3	CM	AE	E	I	CM	AE ex
2	SA	SA	CM	O	PI	CS
1	O	I	O	CS	AE	SA

Notas del cuadro:

Var. 1: Participación de los ingresos salariales y similares.

Var. 2: Acceso a la propiedad.

Var. 3: Porcentaje de los contribuyentes incorporados.

Var. 4: Evolución del ingreso medio gravado.

Var. 5: Tasa de desocupación.

Var. 6: Trabajo nocturno.

tional Tax Journal, Vol. 27, N° 4, 1974.

— M.W. Spicer and S.B. Lundstedt: "Understanding Tax Evasion", Public Finance/Finances Publiques, Vol. 31, N° 2, 1976

— Alan Lewis: "An Empirical Assessment of Tax Mentality", Public Finance/Finances Publiques, Vol. 34, N° 2, 1979.

Teniendo en cuenta el hecho de que sólo poseemos 8 categorías socio-profesionales mientras tendremos 22 regiones en el párrafo siguiente, el método de adición de los lugares no es aquí operativo, de manera que para determinar el grado de participación de las CSP en la economía subterránea, nos vemos obligados a razonar de forma iterativa.

En una primera fase, sólo consideramos las variables 1 y 2, para agregar luego las variables 3 y 4 y finalmente las dos últimas variables. Además, a fin de evitar afectar parámetros demasiado arbitrarios a cada variable, se presentan pruebas de sensibilidad en cada etapa del razonamiento.

De esta manera para las variables 1 y 2 que expresan la oportunidad de practicar actividades subterráneas, se consideran tres ponderaciones sucesivas. Se atribuye en primer lugar igual importancia a las variables 1 y 2, luego se atribuye una ponderación más acentuada (0,6) sucesivamente a la participación de los salarios y al acceso a la propiedad.

Rango	Var. 1 (0,5)	Var. 2 (0,5)	Var. 1 (0,6)	Var. 2 (0,4)	Var. 1 (0,4)	Var. 2 (0,6)
8		PI		PI		PI
7		CS		CS		CS ex
6		AE		AE		CM
5		CM ex		CM		AE
4		E		E		E ex
3		I		I		I
2		O		O		O
1		SA		SA		SA

Surge de este análisis que dos CSP son muy activas en la economía subterránea (las profesiones independientes y los cuadros superiores), mientras que otras tres lo son mucho menos teniendo en cuenta los criterios considerados: los inactivos, los obreros y los asalariados agrícolas.

Para saber si esta clasificación provisoria se confirma o no, cabe agregar el porcentaje de contribuyentes corregido (variable 3) y la impresión de los contribuyentes con respecto a su tratamiento por parte de los servicios fiscales (variable 4). Cualesquiera sean las variables probadas la clasificación sigue siendo la misma, a saber:

— Jack Citrin: "Do People want Something for Nothing: Public Opinion on Taxes and Government Spending", *National Tax Journal*, Junio 1979.

— Karl-Erik Wärneryd and Bengt Walerud: "Taxes and Economic Behavior: Some Interview Data on Tax Evasion in Sweden", *Journal of Economic Psychology*, Vol. 2, N° 3, 1982.

Rango	CSP
8	PI
7	AE
6	CS
5	CM
4	E
3	I
2	SA
1	O

Notas del cuadro:

a) Var. 1 y 2: 0,5	Var. 3: 0,25	Var. 4: 0,25
b) Var. 1 y 2: 0,5	Var. 3: 0,30	Var. 4: 0,2
c) Var. 1 y 2: 0,6	Var. 3: 0,20	Var. 4: 0,2
d) Var. 1 y 2: 0,4	Var. 3: 0,30	Var. 4: 0,30

Con relación a la clasificación anterior, encontramos una confirmación de la fuerte actividad subterránea de los miembros de las profesiones independientes y de la débil participación relativa de los agentes pertenecientes a las categorías I, O y SA. Los productores agrícolas, por su parte, suben en la jerarquía debido a su primera posición en la variable 4.

La introducción del mercado laboral producirá mayores trastornos en la clasificación. Se han probado tres variantes en las ponderaciones cuyos resultados se recapitulan en el cuadro siguiente:

Rango	Var. 1	Var. 2	Var. 3
8	PI	PI	PI
7	E	AE	AE
6	AE	E ex	CS
5	I	I	CM
4	CM	CM ex	E
3	CS	CS	I
2	O	O	O
1	SA	SA	SA

Notas del cuadro:

Var. 1: $(1,6)^{\circ}$ para cada variable.

Var. 2: 0,5 para las variables 1 a 4; 0,25 para la variable 5 y 0,25 para la variable 6.

Var. 3: 0,75 para las variables 1 a 4; 0,125 para la variable 5 y 0,125 para la variable 6.

Comparando estos resultados con las evaluaciones provisionarias, obtenemos en primer lugar algunas confirmaciones. Las PI son, de acuerdo con nuestro criterio, los más activos en la economía subterránea. Los SA y O son por su parte los menos activos, aún cuando los obreros pierden el último lugar de la clasificación o la representatividad del civismo en provecho de los asalariados del sector agrícola.

La participación de los AE sigue siendo bastante fuerte mientras que los CM se mantienen en el medio del cuadro.

Para las tres CSP restantes, se impone la inestabilidad de su posición. El hecho de incluir el mercado laboral tiende a impulsar en el clan de los participantes activos los grupos E y I en el de los participantes menores la categoría CS. Creemos poder explicar estos fenómenos tomando en cuenta los tipos de actividades ocultas realizadas por los CS y los E. Los primeros, cuyo tiempo disponible es limitado y cuyos ingresos son más elevados serían más activos en el fraude fiscal. En efecto, su cultura más elevada les permite conocer los laberintos y las debilidades del sistema fiscal y el conocido fenómeno de "malestar de los cuadros" los incita colectivamente a extraer de sus empresas diversas ventajas subterráneas (facturas de gastos sobrevaluados por ejemplo). En cuanto a los empleados, cuyos ingresos se componen de salarios en un 92,2 % y cuya "sustracción" en las oficinas se ve limitada a pequeños suministros serían por el contrario trabajadores en negro activos (como los obreros, por otra parte, que conquistan un lugar gracias a la introducción del mercado laboral). La posición intermedia de la categoría E en la primera etapa sería precisamente el resultado de esos comportamientos. Para adquirir una vivienda (variable 2), trabajarían en negro (variable 5 y 6), pero serían defraudadores del fisco insignificantes sobre sus ingresos oficiales (variables 1, 3 y 4).

Dado que nuestra hipótesis consiste en fijar la categoría de los inactivos en primera posición para la tasa de desocupación, basta con hacer ganar posiciones a dicho grupo en la clasificación (del 5º lugar al 3º). Cabe observar que la prueba de sensibilidad resulta aquí muy útil pues, con la variante 3, los inactivos permanecen en el nivel en que se encontraban cuando las variables explicativas consideradas eran únicamente las variables 1 a 4.

En esta etapa del análisis, y antes de reinterpretar nuestras conclusiones tomando en cuenta el modo de reagrupación elegido (las CSP), pueden recapitularse algunos resultados importantes.

Participación en la economía subterránea

Muy fuerte	Fuerte	Intermedia	Moderada
PI/AE	CS/E	I/CM	SA/O

Dado que la disponibilidad de los datos necesarios para nuestro enfoque nos ha obligado a razonar en términos de CSP, deberíamos ponderar nuestros resultados interrogándonos sobre la dispersión eventual de los comportamientos en el seno de cada grupo.

Ya que los índices de desigualdad de los ingresos se basan en fundamentos teóricos distintos, no hemos querido elegir un indicador particular, sino más bien confrontar los resultados de varios: el coeficiente de GINI, el indicador de THEIL y la desviación logarítmica promedio. Los datos se presentan en dos cuadros: el primero expresa los índices obtenidos para cada CSP*; el segundo ofrece una clasificación por grado de desigualdad decreciente.

* Fuente: Michel Sollogoub: "Les Composantes de l'inégalité des revenus en France: quelques résultats", Journées d'Economie Sociale, Nancy, 22-23 septembre 1983, p. 14 et 15. Los datos se refieren al año 1975

CSP	Coefficiente de GINI	Indicador de THEIL	Desvío logarítmico medio
AE	0,487	0,419	0,201
SA	0,338	0,189	0,099
PI	0,481	0,416	0,238
CS	0,318	0,185	0,078
CM	0,273	0,145	0,060
E	0,299	0,153	0,074
O	0,280	0,131	0,068
I	0,474	0,405	0,198

CSP	Coefficiente de GINI	Indicador de THEIL	Desvío logarítmico medio	Ubicación media
AE	8	8	7	7,66
PI	7	7	8	7,33
I	6	6	6	6
SA	5	5	5	5
CS	4	4	4	4
E	3	3	3	3
O	2	1	2	1,66
CM	1	2	1	1,33

El análisis de estos cuadros muestra por una parte una jerarquía en el grado de desigualdad que trasciende los indicadores y por otra parte una participación de las CSP según el valor de los coeficientes. Con respecto a este último punto, podemos efectivamente aislar tres subgrupos relativamente homogéneos en su homogeneidad relativa.

El primer grupo compuesto por las categorías AE, PI e I se caracteriza por ciertas disparidades elevadas de nivel de ingresos. Esto sugiere a priori que los comportamientos respecto de la economía subterránea de las personas que componen estos grupos son muy diferentes unos de otros. Podemos por ejemplo suponer que los AE que se encuentran en zonas muy fértiles, que poseen grandes propiedades y que tienen ingresos importantes se sienten atraídos en mayor medida por el fraude fiscal que los que poseen pequeños establecimientos en zona montañosa. Estos últimos probablemente aprecian la ayuda de la mutualidad y podrían especializarse en actividades clandestinas como la reparación de material agrícola por cuenta de sus vecinos. Esta argumentación se ve reforzada al examinar el monto promedio de las bases de imposición por departamento de los beneficios agrícolas. Sólo para cuatro departamentos, el beneficio declarado excede el doble del promedio nacional; se trata de los departamentos de Aisne, Oise, Essonne y Seine et Marne¹⁷. Los beneficios

¹⁷ Consejo en materia de Impuestos: op. cit., p. 197 a 199.

agrícolas inferiores a la mitad del promedio nacional corresponden a 19 departamentos de montaña¹⁸. En síntesis pareciera que los AE son personas activas en la economía subterránea, pero la participación de los productores agrícolas de las llanuras de la región parisina no tiene nada que ver con la de los campesinos de los Altos Alpes.

Este tipo de observación puede ser reiterado a propósito de las otras CSP de ese grupo. Todos los inactivos no se encuentran en la misma posición y todos los miembros de los PI no tienen las mismas motivaciones cuando participan en las actividades ocultas.

Tratándose de inactivos, algunos jubilados con altos ingresos serán más bien empleadores de trabajadores en negro, mientras que los estudiantes que no están incorporados al núcleo familiar fiscal de sus padres buscarán un ingreso suplementario mediante la ejecución de pequeños trabajos.

Tratándose de los PI, los artesanos, directamente en contacto con los consumidores finales, buscarán defraudar el I.V.A. con la complicidad de los que le dan trabajo¹⁹; por el contrario, las profesiones liberales buscarán disimular una parte de sus ingresos y los comerciantes jugar con el costo de sus aprovisionamientos.

La desigualdad de los ingresos es intermedio para las categorías CS y SA. Se trata de grupos de asalariados que tienen, por una parte, salarios bastante dispersos y, por otra parte, ingresos accesorios no salariales. Estas dos observaciones hacen que sus ingresos se encuentren menos concentrados que los otros grupos de asalariados. Ya hemos observado el comportamiento de los CS, activos en la economía subterránea en tanto que defraudadores y empleadores, pero poco activos en tanto que trabajadores. En cuanto a los SA, pertenecen a las categorías que, según nuestro criterio, participan menos en las actividades subterráneas. Sin embargo, resulta necesario observar una particularidad en la disparidad de sus ingresos. Mientras que para las otras CSP, tenemos entre el modo (m), la mediana (M) y la media ($\bar{x}$), la relación tradicional en materia de ingresos $m < M < \bar{x}$, se observa para los SA la relación $M < m < \bar{x}$, lo que significa que una gran mayoría de asalariados agrícolas dispone de un ingreso relativamente bajo y que una pequeña minoría posee proporcionalmente un ingreso elevado. Esto permite suponer que un grupo mayoritario tiene probablemente un comportamiento homogéneo respecto de la economía subterránea (probablemente ingresos en especie y trabajo en negro), y que un grupo minoritario tiene quizás actitudes diferentes; quizás se asemejan a las de las categorías de no asalariados?

El tercer grupo está formado por categorías donde las disparidades internas son las menos marcadas: E, O y CM. A falta de informaciones suplementarias pensamos que su participación en la economía subterránea es relativamente homogénea, ya que los empleados son más activos que los cuadros intermedios, que a su vez lo son en mayor medida que los obreros.

Observemos al respecto que la homogeneidad en la participación no significa que todos los comportamientos son similares. Las múltiples profesiones que componen una categoría tienen a veces intereses convergentes; es todo lo que puede afirmarse. Por otra parte, esta convergencia no se traduce forzosamente por un acceso fácil para todos a los circuitos subterráneos. Un docente de nivel secundario cuya disciplina es matemáticas, encontrará sin dificultades la posibilidad de dar clases particulares, mientras que su colega que tiene la mala suerte de enseñar historia y geografía deberá desarrollar otra estrategia, si desea incrementar sus ingresos de manera oculta.

¹⁸ Cabe observar que a estos 19 departamentos hay que agregar París y Les Hauts de Seine, departamentos que tienen la particularidad de no poseer muchos productores agrícolas.

¹⁹ Se demuestra que la defraudación al I.V.A. es esencialmente realizada por empresarios que se encuentran en relación directa con los consumidores finales, que son los que verdaderamente pagan este impuesto, cf. A. Heertje y Ph. Barthelemy, *L'Economie souterraine*, Económica, París, p. 65 a 74.

Podemos ahora sintetizar las principales conclusiones de este primer análisis. Aparecen en el cuadro de recapitulación siguiente donde la participación de las CSP en la economía subterránea se analiza según dos criterios: la intensidad y la homogeneidad.

Participación en la economía subterránea

Comportamientos	Muy fuerte	Fuerte	Media	Moderada
Muy heterogéneos	PI/AE		I	
Poco homogéneos		CS		SA
Bastante similares		E	CM	O

Si bien estos primeros resultados permiten dar una idea de la participación de los agentes económicos en las actividades ocultas, un examen más completo de las formas que reviste la economía subterránea en Francia debe asociar a dichas conclusiones una dimensión regional. Tal es el objeto de nuestro análisis dedicado al trabajo en negro en las regiones francesas.

B. Análisis regional

Francia se divide en 22 regiones que se componen cada una de varios departamentos. (Ver mapa de las regiones en la página siguiente). Aún cuando estas regiones son divisiones administrativas, no hay duda que a nivel de nuestro análisis, las caracteriza una homogeneidad bastante grande. Por lo tanto, las conclusiones que extraeremos serán representativas de comportamientos regionales específicos. A fin de completar el análisis por categorías donde se examinaba la economía subterránea como un todo, este enfoque regional se centra únicamente en el trabajo en negro, donde el mismo método anterior se ve adaptado esta vez a variables directamente relacionadas con el mercado laboral. Hemos considerado un conjunto de indicadores en función de dos cualidades que nos parecen necesarias para la confiabilidad de los resultados:

- Las variables deben reflejar fielmente las estructuras económicas de las regiones;
- Deben representar las motivaciones que explican la participación en las actividades legales ocultas o la contratación de trabajadores en negro.

Conforme a este razonamiento, se han seleccionado 8 variables, las cuales nos parecen corresponder a esta doble exigencia. Las 4 primeras traducen esencialmente el aspecto de la oferta de trabajo en negro, las 4 otras variables representan más, por el contrario, el aspecto demanda de trabajo en negro. Es a partir de la confrontación de esta oferta y esta demanda que podremos analizar luego la naturaleza y la importancia del trabajo en negro en cada región.

Variable 1: La tasa de actividad

Consideramos que existe una relación inversa entre tasa de actividad y empleos en negro; una débil participación oficial podría ser el signo de una participación oculta importante y viceversa.

Variable 2: Tasa de asalariados

La elección de esta variable ha sido motivada por la preocupación de no subestimar eventualmente el trabajo en negro efectuado por las personas no asalariadas.

Se sabe por ejemplo que el trabajo legal oculto de los miembros de las profesiones liberales no es nada despreciable. Nuestra hipótesis es una relación negativa entre tasa de asalariados y trabajo clandestino.

Cabe considerar que es el hecho de tomar en cuenta simultáneamente todas las variables el que permite elaborar un diagnóstico sobre el trabajo en negro en las regiones, y no una variable tomada aisladamente. La presencia o la ausencia de trabajo no oficial es más el resultado de un contexto favorable o desfavorable para su proliferación que la consecuencia mecánica extraída del valor de tal o cual parámetro.

Variable 3: La tasa de ausentismo

Por las mismas razones expresadas anteriormente²⁰, suponemos que la tasa de ausentismo se encuentra relacionada de manera positiva con el trabajo en negro.

Variable 4: La tasa de desocupación

Esta variable, respecto a la cual hemos elegido una forma estructural (tasa de desocupación promedio observada en el período 1975-1982) es antes que todo una variable destinada (como en el análisis por categorías) a poner de manifiesto el tiempo disponible para las actividades ocultas.

Variable 5: Reparación automóvil

Del lado de los sectores de actividad, nuestro primer indicador, llamado por necesidad de síntesis, reparación automóvil, es en realidad un indicador destinado a medir la importancia relativa de las empresas de reparación del automóvil con relación a la circulación del automóvil. Dicha variable se establece dividiendo el número de empresas de la región R cuya actividad es la reparación del automóvil por el número de inscripciones de vehículos nuevos y usados en la misma región. Cuando la relación no es importante, conforme a la hipótesis que la dimensión promedio de las empresas es muy similar de región en región, esto significa que la presunción de trabajo en negro es fuerte y a la inversa.

Variable 6: Entrega de cemento

Este segundo indicador sectorial debería representar el trabajo en negro en el sector de la construcción. La variable considerada está relacionada con las entregas de cemento por habitante por año para el año 1980. Nuestra hipótesis es una relación positiva entre entrega de cemento y trabajo en negro. . . , aún cuando en el norte se construye con ladrillos y en las zonas montañosas con madera.

Variable 7: Hotel — Bar — Restaurante

El sector de hotelería y casas de comida figura en la lista de los sectores sensibles a las actividades ocultas, como la reparación de automóviles y la construcción. Para apreciar la influencia relativa de ese sector entre las regiones, sin soportar el desvío provocado por una actividad turística muy diversificada de una región a otra, hemos construido nuestro indicador que adquiere la forma de una relación de la siguiente manera: en el numerador, hemos contabilizado para cada región la

²⁰ Cf.: Parágrafo 1, B, explicación de la elección de la variable 3.

capacidad de alojamiento calculada como la suma del número de habitaciones en los hoteles, hosterías de Francia y posadas de Francia y el número de lugares disponibles en los terrenos de camping y en las casas de familia para vacaciones. Se supone que este componente del indicador es la variable proxy de la actividad turística. En el denominador figuran los asalariados en la actividad de hostelería, bares, restaurantes. Proponemos una relación positiva entre nuestro indicador y el trabajo en negro, una relación capacidad de recepción sobre un número de asalariados elevado que significa probablemente la presencia de asalariados empleados en negro.

Variable 8: Artesanado

Varios enfoques han demostrado que existía una relación entre la forma del tejido productivo y la amplitud del trabajo en negro. Particularmente, las pequeñas empresas y las empresas artesanales tomarían mayor cantidad de trabajadores en negro que las grandes firmas. Para integrar esta dimensión hemos elegido como variable sustitutiva de la forma del tejido productivo el número de artesanos para 1.000 habitantes en 1981. Por lo tanto sugerimos una relación positiva entre nuestro indicador y el trabajo en negro.



Podemos ahora recapitular, para cada una de las 22 regiones, los valores tomados por los 8 indicadores considerados. A fin de obtener datos más homogéneos, todas las estadísticas cuyas fuentes figuran en anexo han sido transformadas de manera de hacer surgir la posición de cada región para las 8 variables con una referencia común de evaluación.

Para ello, para cada variable, hemos calculado índices propios de cada región, establecidos con relación a una base 100 correspondiente a la situación de Francia. El cuadro siguiente presenta todos los datos reacondicionados de esta manera:

	Var. 1	Var. 2	Var. 3	Var. 4	Var. 5	Var. 6	Var. 7	Var. 8
Francia	100	100	100	100	100	100	100	100
Regiones:								
Ile de Fr.	117	110	104	83	101	62	26	74
Champagne	99	101	102	99	130	86	55	89
Picardie	97	101	99	109	116	80	88	83
Hte-Normandie	102	104	116	117	86	89	56	77
Centre	101	98	115	81	94	114	76	103
Bsse-Normandie	102	87	115	113	109	102	145	111
Bourgogne	96	97	112	83	102	116	62	107
Nord P. de C.	88	106	96	125	97	76	85	63
Lorraine	94	105	102	90	109	88	74	77
Alsace	97	109	91	70	101	95	47	83
Franche Comté	100	101	101	83	92	95	97	105
Pays de Loire	98	93	110	109	60	106	211	99
Bretagne	95	89	101	113	77	118	223	118
Poitou-Char.	93	90	105	117	128	124	237	130
Aquitaine	96	92	93	117	83	120	215	133
Midi Pyr.	93	87	105	117	102	120	151	143
Limousin	98	86	116	83	112	89	162	140
Rhône Alpes	102	101	100	83	103	123	97	117
Auvergne	98	88	102	83	137	104	149	134
Lang. Rous.	85	92	96	141	89	150	376	131
P.A.C.A.	94	100	78	133	70	127	142	111
Corse	88	100*	100*	100*	63	170	100*	138

Notas del cuadro:

Var. 1: Tasa de actividad.

Var. 2: Tasa de asalariados.

Var. 3: Tasa de ausentismo.

Var. 4: Tasa de desocupación.

Var. 5: Reparación automóvil.

Var. 6: Entrega de cemento.

Var. 7: Hotel - Bar - Restaurante.

Var. 8: Artesanado.

* Para las variables 2, 3, 4 y 7, a falta de datos para la región de Córcega, hemos afectado arbitrariamente a esta región el índice de Francia, es decir 100.

Teniendo en cuenta estas relaciones, tenemos una asociación positiva entre el trabajo en negro y las variables 4, 6, 7 y 8 y una asociación negativa entre el trabajo en negro y las variables 1, 2, 3 y 5. Por lo tanto, para cada indicador, la nota 1 ha sido afectada a la región donde el trabajo en negro es más elevado, la nota 2 a la región siguiente. ... En caso de igualdad entre dos o varias regiones para una variable, se han dividido los puntos entre las regiones implicadas según el método empleado para contabilizar los puntos en los torneos de bridge. Ejemplo: si las regiones R_1 y R_2 se encuentran en el 15º lugar (ambas en igual colocación) para una variable V , a cada una se le atribuye:

$$\frac{15 + 16}{2} = 15,5 \text{ puntos}$$

El cuadro siguiente presenta la clasificación de las regiones para cada indicador:

Francia	Var. 1	Var. 2	Var. 3	Var. 4	Var. 5	Var. 6	Var. 7	Var. 8
Regiones:								
Ile de Fr.	22	22	14	17,5	11,5	22	22	21
Champagne	16	15,5	12	13	21	19	20	16
Picardie	11,5	15,5	6	10,5	19	20	14	17,5
Hte-Normandie	20	18	21,5	5,5	6	17	19	19,5
Centre	18	11	19,5	21	9	10	16	14
Bsse-Normandie	20	2,5	19,5	8,5	16,5	13	9	10,5
Bourgogne	9,5	10	18	17,5	13,5	9	18	12
Nord. P. de C.	2,5	20	4,5	3	10	21	15	22
Lorraine	6,5	19	12	14	16,5	18	17	19,5
Alsace	11,5	21	2	22	11,5	14,5	21	17,5
Franche Cté.	17	15,5	9,5	17,5	8	14,5	12,5	13
Pays de Loire	14	9	17	10,5	1	11	5	15
Bretagne	8	5	9,5	8,5	4	8	3	8
Poitou-Char.	4,5	6	15,5	5,5	20	4	2	7
Aquitaine	9,5	7,5	3	5,5	5	6,5	4	5
Midi Pyr.	4,5	2,5	15,5	5,5	13,5	6,5	7	1
Limousin	14	1	21,5	17,5	18	16	6	2
Rhône Alpes	20	15,5	7,5	17,5	15	5	12,5	9
Auvergne	14	4	12	17,5	22	12	8	4
Lang. Rous.	1	7,5	4,5	1	7	2	1	6
P.A.C.A.	6,5	12,5	1	2	3	3	10	10,5
Corse	2,5	12,5	7,5	12	2	1	11	3

Para poder deducir de este cuadro una clasificación de las regiones en función de la intensidad del trabajo en negro que pueda encontrarse, cabe establecer un último cuadro que servirá luego de base para el análisis. La primera columna representa la suma de las notas (o colocaciones), la segunda columna la nota promedio, la tercera columna ofrece el desvío standard de las notas y la última ofrece el coeficiente de variación: relación entre el desvío standard con el promedio.

Francia	Σ	$\bar{x}$	σ	$\frac{\sigma}{\bar{x}}$
Regiones:				
Ile de Fr.	152	19	3,93	0,21
Champ. Ard.	132,5	16,6	3,01	0,18
Picardie	114	14,3	4,44	0,31
Hte-Normandie	126,5	15,8	5,94	0,38
Centre	118,5	14,8	4,24	0,29
Bsse-Normandie	99,5	12,4	5,63	0,45
Bourgogne	107,5	13,4	3,66	0,27
Nord. P. de C.	98	12,3	7,79	0,63
Lorraine	122,5	15,3	4,08	0,27
Alsace	121	15,1	6,33	0,42
Franche Comté	107,5	13,4	3,18	0,24
Pays de Loire	82,5	10,3	4,97	0,48
Bretagne	54	6,8	2,24	0,33
Poitou-Char.	64,5	8,1	5,87	0,72
Aquitaine	46	5,8	1,92	0,33
Midi Pyr.	56	7,0	4,74	0,68
Limousin	96	12,0	7,36	0,61
Rhône Alpes	102	12,8	4,87	0,38
Auvergne	93,5	11,7	5,89	0,50
Lang. Rous.	30	3,8	2,64	0,69
P.A.C.A.	48,5	6,1	4,15	0,68
Corse	51,5	6,4	4,56	0,71

Habiéndose otorgado la nota 1 a la región donde —para cada indicador— el trabajo en negro es más importante, la colocación de las regiones está en función inversa a su nota promedio obtenida. De esta manera, la clasificación de las regiones por orden decreciente en importancia de su trabajo en negro respectivo es la siguiente:

Clasificación de regiones

1	Languedoc—Roussillon	3,8
2	Aquitaine	5,8
3	Provence. Alpes Côte d'Azur	6,1
4	Corse	6,4
5	Bretagne	6,8
6	Midi Pyrénées	7,0
7	Poitou Charentes	8,1
8	Pays de la Loire	10,3
9	Auvergne	11,7
10	Limousin	12,0
11	Nord Pas de Calais	12,3
12	Basse Normandie	12,4

13	Rhône Alpes	12,8
14	Bourgogne	13,4
14	ex Franche Comté	13,4
16	Picardie	14,3
17	Centre	14,8
18	Alsace	15,1
19	Lorraine	15,3
20	Haute Normandie	15,8
21	Champagne Ardennes	16,6
22	Ile de France	19,0

Para poder profundizar el análisis, resulta particularmente útil el examen de los coeficientes de variación. En efecto, podemos suponer razonablemente que para las 14 regiones que tienen un coeficiente inferior a 0,5 existe una homogeneidad bastante grande en materia de trabajo en negro. Una forma de trabajo clandestino no aparece como específica. Por el contrario, las 8 regiones cuyo coeficiente de variación es superior o igual a 0,5 se caracterizan por la heterogeneidad. Se trata de las regiones de Auvergne (0,50), Limousin (0,61), Nord Pas de Calais (0,63), Midi Pyrénées (0,68), Provence-Alpes Côte d'Azur (0,68), Languedoc-Roussillon (0,69), Córcega (0,71) y Poitou-Charentes (0,72).

Un análisis detallado del cuadro de las notas obtenidas por dichas regiones para cada una de las variables permite poner en evidencia los indicadores que contribuyen a trastocar el promedio regional. Parecen destacarse 5 tipos de regiones donde el trabajo en negro toma una forma específica.

Tipo 1: Auvergne, Limousin y Poitou--Charentes

Estas tres regiones, cuyo punto en común es el hecho de ser zonas esencialmente rurales, se caracterizan por su trabajo en negro más desarrollado en el campo de la agricultura, el artesanado y los hoteles, bares, restaurantes. Los trabajadores en negro son mucho más personas no asalariadas que asalariados. Podemos deducir de estas observaciones que se trata de una forma muy estructural de trabajo en negro, profundamente enraizada en las mentalidades. En última instancia, el trabajo en negro se alía con la convivencia en dichas regiones donde la ayuda mutua es una tradición (sobre todo en Auvergne y en el Limousin), tal como lo demuestran las notas obtenidas en materia de tasas de asalariados. Cabe observar que una política destinada eventualmente a frenar el trabajo en negro tendría pocas oportunidades de éxito en dichas regiones, donde la tradición tiene seguramente más peso que la simple búsqueda de un aumento de los ingresos a través de actividades suplementarias no declaradas.

Tipo 2: Provence-Alpes-Côte d'Azur

Contrariamente al caso anterior, el trabajo en negro de esta región corresponde sobre todo a los asalariados y a los desocupados. Los trabajadores en negro ejercen su actividad en el campo de la construcción y en la reparación mucho más que en los otros campos, donde la intensidad está más cercana del promedio nacional. Existe en esta región una fuerte tendencia de trabajo en negro en las personas particulares. Podemos deducir de esto que la búsqueda de ingresos suplementarios es un factor determinante importante en cuanto al recurso al trabajo en negro. Por otra parte, se

trata de una región donde el fraude fiscal se encuentra particularmente desarrollado. Este resultado ha sido extraído de un estudio en curso de realización por parte del autor; puede considerarse por lo tanto que una verdadera redistribución oculta de los ingresos se opera en esta región. Los ingresos provenientes del fraude realizado por aquellos que dan trabajo a personas privadas serían, conforme a este razonamiento, reafectados en parte, a la remuneración de los trabajadores en negro.

Tipo 3: Midi-Pyrénées y Córcega

En estas dos regiones, parece predominar el trabajo en negro de los "profesionales". Las personas que se dedican a ese tipo de actividades lo hacen a título principal, en las pequeñas empresas para la región Midi-Pyrénées y, para Córcega, en todas partes.

Para Midi-Pyrénées, reencontramos a través de este enfoque las conclusiones de TAHAR sobre la marroquinería del Tarne²¹. Este autor encontraba en efecto en el Tarne una forma "italiana" de trabajo en negro, donde los trabajadores eran contratados en turno completo en los talleres.

El caso de Córcega no es muy distinto del anterior, salvo que los trabajadores en negro practican sus actividades ocultas en todos los campos: construcción, reparación, hotelería, tanto en empresas como con particulares. Los resultados obtenidos para Córcega pueden incrementarse o reducirse con relación a la realidad, debido a informaciones estadísticas faltantes para 4 indicadores. El hecho de que se haya decidido, para dichas variables, atribuir a la región una nota idéntica a la que habría recibido Francia no impide que Córcega aparezca como la 4ª región en la jerarquía del trabajo en negro. Debemos observar que para las variables cuyos datos están disponibles, la región de Córcega emerge claramente antes que la región Languedoc-Roussillon, que encabeza nuestra clasificación. . . un promedio de 2,125 para Córcega y de 4 para Languedoc-Roussillon.

Tipo 4: Languedoc-Roussillon

Tomando en cuenta las colocaciones de esta región para los diversos indicadores, el Languedoc-Roussillon no aparece realmente como una región tipificada: el trabajo en negro es allí muy elevado en todos sus aspectos. De manera que la observación de un coeficiente de variación igual a 0,69 obedece más a la importancia de las contribuciones de las variables tasa de actividad, de desocupación y hoteles, bares, restaurantes (primera colocación), que a las escasas contribuciones de las otras variables explicativas.

Para los especialistas, esta región está dotada de un dinamismo particular, que la torna insensible a la crisis. "Caso excepcional, el fuerte crecimiento de la producción asociado a un crecimiento mediocre de la productividad han permitido (en Languedoc-Roussillon) un crecimiento positivo del empleo industrial en el curso del período 1974-80"²². Parece que la dificultad que tienen estos autores para explicar la actividad excepcional de esta región puede provenir de su reticencia en considerar al trabajo en negro como una variable realmente explicativa.

Tipo 5: Nord-Pas de Calais

Con relación a las otras 21 regiones, la región Nord-Pas de Calais resulta totalmente atípica. En lo que respecta a los factores representativos de la oferta de trabajo en negro (excepto la tasa de

²¹ Gabriel Tahar. *Le marché du travail marginal et clandestin in France, au Royaume — Uni et en Italie*, Estudio N° 79/42, Comisión de Comunidades Europeas, Bruselas, febrero de 1980, p. 73 a 82.

²² Maurice Catin y Jean Yves Lesueur: *Mise au point d'un modèle de conjoncture des régions françaises: le modèle MDR*, contrato de investigación, CGP, INSEE y CER, FEA, noviembre de 1985, p. 185.

asalariados), el Nord-Pas de Calais es una región que posee todas las características requeridas para tener un trabajo en negro importante. En lo concerniente a factores representativos de la demanda de trabajo en negro, por el contrario, esta región presenta un reducido porcentaje de trabajo en negro.

Entonces, encontramos pues un mercado de trabajo en negro en situación de desequilibrio, donde el elemento escaso del mercado es el de las ofertas de empleo. Por lo tanto hay una demanda de empleos en negro no cubierta. Esta conclusión se ubica en la línea de resultados de la investigación llevada a cabo por FOU DI, STANLIEWICZ y VANEECLOO sobre los desocupados de larga duración^{2,3}. En cierta manera, la paradoja señalada por dichos autores para los cuales los desocupados de la ciudad de Lille no se ganarían la vida por medio de actividades ocultas, podría explicarse aquí por la gran originalidad de esta región dentro del marco francés del trabajo en negro.

Por medio de un conjunto de variables cuyos valores relativos pueden reflejar las oportunidades más o menos grandes de aparición y de desarrollo del trabajo en negro, hemos podido definir una jerarquía de las regiones francesas en términos de intensidad de participación en el empleo legal oculto. Esta clasificación puede ser visualizada en un mapa de Francia del trabajo en negro donde están representadas las 22 regiones. Se observan dos divisiones del territorio. Por una parte, el sur trabaja en mayor medida en negro que el norte y, por otra parte, el oeste es más activo en este campo que el centro y el este del país.

Aun cuando estas diferencias pueden parecer un poco someras, a tal punto que resultaría deseable efectuar un análisis por departamento o inclusive por cantón, las conclusiones obtenidas a nivel regional confirman generalmente los particularismos locales que se conocen gracias a investigaciones directas. Esta sola consideración resulta suficiente para no dejar de lado nuestro intento de clasificación de las regiones, ya que un análisis de sensibilidad de los resultados que pondere de manera diferente los factores de oferta y demanda de trabajo en negro no produciría una alteración sustancial de la jerarquía propuesta.

^{2,3} R. Foudi, F. Staniewicz y N. Vaneecloo, *Les chômeurs et l'économie informelle, en Travail au noir, productions domestiques et entraides*, L.A.S.T. Université de Lille I, 1982

CONCLUSION

Al término de este análisis sobre la situación francesa, varias conclusiones generales se imponen por sí mismas.

Tanto por su nivel como por su estructura, la economía subterránea francesa es representativa de la economía subterránea de los países occidentales. Ni la importancia relativa de su dimensión trabajo en negro ni la del fraude fiscal se presetan como "fuera de norma".

Si bien Francia se caracteriza por la homogeneidad de sus actividades ocultas, no surge lo mismo cuando se lleva a cabo un análisis detallado.

Con respecto a la dimensión por categorías, se observan tanto grupos que participan intensivamente (las profesiones independientes y los productores agrícolas) como grupos que parecen relativamente menos activos (los asalariados agrícolas y los obreros).

En cuanto a la dimensión regional, de la misma manera se definen regiones donde el trabajo en negro es una forma de actividad extendida (el sur) y otras regiones donde esta práctica se encuentra menos desarrollada (el norte y el este).

Aún cuando las dos propuestas de clasificación no son totalmente compatibles (economía subterránea y grupos sociales en un caso, trabajo en negro y regiones en el otro), no parece totalmente incoherente imaginar una correlación entre los análisis. Particularmente, el trabajo en negro implica el fraude fiscal, aún cuando el fraude fiscal no implica forzosamente el trabajo en negro. Un estudio aplicado a la economía irregular en Bélgica sugiere que las personas con ingresos elevados emplean en negro personas que disponen de ingresos reducidos, contribuyendo de esta manera a mejorar de forma totalmente oculta la distribución de los ingresos²⁴. Si una situación como ésta puede ser trasladada sin problemas al caso de Francia, podemos imaginar que un trabajador independiente del sur emplea con tanta más disposición un obrero en negro cuando disimula una parte de sus ingresos, mientras que un productor agrícola del norte se ve menos tentado de actuar de esa manera.

Sin embargo, cabe no olvidar que la decisión última de ingresar o no en el campo de las actividades subterráneas es un asunto puramente personal. Pero las motivaciones individuales son ya sea similares, ya sea disímiles, tanto entre los países como en el seno de un mismo país. En ese caso, pueden reiterarse conclusiones similares tanto para las categorías socio-profesionales como para las regiones.

De esta manera en Francia, los comportamientos frente a las actividades subterráneas son homogéneas en el plano internacional y heterogéneas a nivel intranacional. Por lo tanto, Francia posee una economía subterránea representativa si el criterio de la representatividad es la unidad en la diversidad.

²⁴ Pierre Pestieau, *Belgium Irregular Economy*, en Wilf Gaertner y Alois Wenig eds, op. cit., p. 144 a 160.

ANEXO I

Fuentes estadísticas de los datos utilizados (parágrafo 1, B)

- Variable N° 1** Duración del trabajo
Fuente: A. DOYELLE, "Durée du travail; un essai de comparaison internationale", *Travail et Emploi*, N° 12 1982, p. 18.
- Variable N° 2** Tasa de participación
Fuente: OCDE: *Statistique de la population active* 1970, 1981, OCDE, París 1983, diversas páginas.
- Variable N° 3** Tasa de ausentismo
Fuente: A. DOYELLE, op. cit. p. 15
- Variable N° 4** Tasa de asalariados
Fuente: OCDE, op. cit. varias páginas
- Variable N° 5** Tasa de desocupación
Fuente: OCDE, op. cit., varias páginas

ANEXO II

Fuentes estadísticas de los datos utilizados (parágrafo 2, A)

- Variable N° 1** Participación de los ingresos salariales y similares
Fuente: A. VILLENEUVE: "Les revenus primaires des ménages en 1975", *Economie et Statistique*, setiembre 1978, cuadro p. 62.
- Variable N° 2** Acceso a la propiedad
Fuente: INSEE, *Données sociales*, ed. 1981, p. 281
- Observación:** Hemos modificado ligeramente los datos con respecto a los PI y los CS. En efecto, el cuadro ofrece un rubro "Patrones de la industria y del comercio" 27,1% y un rubro "Cuadros superiores y profesiones liberales" 38,7%. Por hipótesis, hemos ubicado los CS en primer lugar y los PI en tercer lugar (respectivamente 40% y 30%); el argumento se basa en la presencia de una tasa elevada de propietarios que no acceden a las filas de los patrones. El hecho de atribuir porcentajes arbitrarios no tiene mucha importancia para nuestro contexto, pues el razonamiento se hace sobre la clasificación y no sobre los valores exactos.

- Variable N° 3** Porcentaje de contribuyentes incorporados.
- Fuente:** A. VILLENEUVE, op. cit. p. 62. Un cuadro ofrece la estructura de los ingresos por CSP. Consejo en materia de Impuestos, *Rapport au Président de la République*, Journal Officiel, 1979, p. 161. Un cuadro presenta el porcentaje de los contribuyentes incorporables por tipo de ingreso predominante.
- Observación:** Hemos "cruzado" los 2 cuadros para determinar la variable N° 3.
- Variable N° 4** Evolución del ingreso medio gravado.
- Fuente:** Consejo en materia de Impuestos, op. cit., cuadro 26, p. 45.
- Variable N° 5** Tasa de desocupación.
- Fuente:** INSEE, *Données Sociales*, op. cit. p. 118.
- Observación:** Para los inactivos, se ha considerado una cifra ficticia de 5% . Nuestra hipótesis se basa únicamente en el hecho de que los inactivos tienen más tiempo libre que cualquier otra CSP.
- Variable N° 6** Trabajo nocturno.
- Fuente:** Para las categorías de no asalariados AE, PI e I, se ha utilizado una cifra ficticia (3%) de manera que dichas 3 CSP aparezcan en el medio de la clasificación. Dado que solamente utilizamos la colocación en nuestros cálculos, el porcentaje fijado arbitrariamente no es un obstáculo a partir del momento en que se sitúa entre el 3,3% (CM) y el 2,4% (CS).

ANEXO III

Fuentes estadísticas de los datos utilizados (parágrafo 2, B)

- Variable N° 1** Tasa de actividad.
- Fuente:** INSEE: *Statistiques et indicateurs des Régions Françaises* serie R 52—53, setiembre de 1983, p. 338.
- Variable N° 2** Tasa de los asalariados
- Fuente:** INSEE: *Statistiques et Indicateurs des Régions Françaises* serie R 52—53, setiembre de 1983, p. 345 para los asalariados y diversas páginas para el empleo regional total.

Variable N° 3 Tasa de ausentismo.

Fuente: Daniel DEPARDIEU y Stephan LOLLIVIER: "Les facteurs de l'absentisme", *Economie et Statistique*, N° 176 abril de 1985, p. 27.

Observación: Hemos considerado el campo I (obreros) y la variante A (presencia todos los días del mes). Dado que el cuadro de los datos ha sido efectuado por medio del método LOGIT (con 0 para la región Ile de France), hemos calculado un valor teórico para Francia igual a $-0,04$, ponderando los coeficientes obtenidos para cada región por los obreros correspondientes.

Variable N° 4 Tasa de desocupación.

Fuente: INSEE, *Statistiques et Indicateurs des Régions Françaises*, serie R. Diversos números.

Observación: Los promedios calculados se relacionan a los años 1975 a 1982.

Variable N° 5 Reparación automóvil.

Fuente: INSEE, *Statistiques et Indicateurs des Régions Françaises*, serie R 52—53, p. 471 (inmatriculaciones de automóviles) e INSEE *explotación del fichero SIRENE sobre las empresas de actividad 6503 al 1.183*, para el número de empresas de reparación de automóviles al 1.1.85.

Variable N° 6 Entrega de cemento.

Fuente: INSEE, *Statistiques et indicateurs des régions françaises*, serie R. 48—49, p. 323. Se trata de entregas de cemento en kg. por habitante en 1980.

Variable N° 7 Hotel, bar, restaurante.

Fuente: INSEE, *Statistiques et Indicateurs des Régions Françaises*, serie R, 52—53, p. 455 (habitaciones de hoteles), 456 (lugares de camping) y p. 457 (lugares en las casas de familia y habitaciones en las hosterías de Francia y alojamientos de Francia). INSEE *Structure des emplois en 1980*, serie 092, varias páginas (para el empleo asalariado en los hoteles, bares y restaurantes).

Observación: Ya que los datos se ofrecen en porcentaje, los efectivos han sido calculados a través de los efectivos asalariados por región.

Variable N° 8 Artesanado

Fuente: INSEE *Statistiques et Indicateurs des Régions Françaises*, serie R 52—53, p. 351.

EL SECTOR INFORMAL EN LAS GRANDES ENCUESTAS ESTADÍSTICAS Y LA CONTABILIDAD NACIONAL

Revisión y lecciones extraídas de algunas experiencias

Jacques Charmes*

Desde hace unos quince años, el sector llamado informal (o no estructurado) ha suscitado un gran número de investigaciones o de estudios. Dichas investigaciones, así como la actualidad de ese término, es originada realmente en el seno de la Organización Internacional del Trabajo.

El Programa Mundial del Empleo, a partir del inicio de la década del 70, hizo pasar al primer plano las preocupaciones de la desocupación y del subempleo relacionadas con la urbanización acelerada, y el sector informal nace de la siguiente observación: la desocupación abierta ve limitada su expansión por el hecho de que no es indemnizada en la mayoría de las economías en desarrollo y el sector informal constituye de esta manera un término genérico y práctico que recubre todas aquellas estrategias de supervivencia, los modos de subsistencia de los estratos pobres, desheredados, desarraigados, en una palabra de los marginales. Desocupación disimulada para los economistas, sólo se trataría de una bolsa de subempleo con actividades escasamente productivas y muy poco rentables, que sólo permiten la reproducción simple de la fuerza laboral. En otros términos, el sector informal sólo era la simple transposición urbana del subempleo rural.

Resultaba entonces natural que ese sector refugio —de transición para los optimistas que veían en él una etapa hacia el sector moderno, reserva en forma de callejón sin salida para los pesimistas— se definiera en primer lugar por la marginalidad y la pobreza: numerosas investigaciones siguieron esta vía, particularmente en América Latina, adoptando como objeto de estudio los modos de vida y la pobreza, y como unidad de observación la unidad familiar o el individuo.

Sin embargo, al mismo tiempo, otras investigaciones seguían una vía diferente, particularmente en África donde la empresa, el establecimiento o la actividad eran tomados como unidades de observación, y los modos de organización y de gestión como objeto de estudio: se pretendía ver en el sector informal o por lo menos en una fracción de éste susceptible de ser “modernizada”, una posibilidad de absorber de manera productiva la mano de obra excedente.

Mientras que las investigaciones del primer tipo, esencialmente cualitativas, desembocaban en una crítica del modo de desarrollo adoptado hasta entonces, las investigaciones del segundo tipo ponían el acento sobre las posibilidades de crecimiento y de creación de empleos del sector y apuntaban a proponer medidas de promoción y de activación.

Pero la multiplicación de los estudios y la divergencia de sus orientaciones han impedido el surgimiento de una definición clara y simple del fenómeno, mientras la escasez de las muestras hacía que los resultados —ilusoriamente— fueran más fácilmente demostrativos.

¿Qué otra cosa podían proporcionar los resultados de estas encuestas sino una información incompleta y parcial entre otras, para el macroeconomista o el experto en cuentas nacionales que tratara

* Economista del ORSTOM. Servicio de Cooperación del INSEE - París.

de llevar las cuentas de empresas y más particularmente las cuentas de los empresarios individuales? Pues el estudio de un pequeño número de unidades familiares en un barrio popular o en una villa miseria, o de un pequeño número de empresarios en algunas industrias de una capital (o de una ciudad secundaria) difícilmente pueda extrapolarse a nivel nacional debido al carácter marginal o no representativo de la muestra.

Sin embargo, el surgimiento progresivo del concepto de sector informal y su extensión reciente y rápida a todos los campos de la economía y de la planificación del desarrollo, o por lo menos en los intentos de definición del mismo, han impulsado al macroeconomista y al contador a considerar de manera más crítica los métodos de tratamiento de dicho fenómeno en sus trabajos. De manera que hoy, podemos decir que las preocupaciones del experto en cuentas nacionales, que se unen a las del estadístico en el campo del sector informal, han pasado al primer plano y que la definición contable del sector está suplantando las otras.

Examinaremos en primer lugar la ubicación otorgada al sector informal en la contabilidad nacional, lo que nos conducirá antes que nada a reubicar las definiciones estadísticas y contables en el conjunto de las definiciones que han sido propuestas para el sector informal, antes de plantear el problema del tratamiento de dicho sector en la contabilidad nacional: ¿de qué manera era tomado en cuenta hasta el presente? ¿De qué manera se podría integrarlo de ahora en más en los trabajos contables?

Finalmente, presentaremos las experiencias y las posibilidades de introducción del concepto y de la problemática del sector informal en las grandes encuestas estadísticas nacionales, para las necesidades de la contabilidad nacional.

1. El sector informal y la contabilidad nacional. Definiciones, métodos tradicionales y nuevas perspectivas para tomarlo en cuenta

1. 1 Definiciones

El enfoque macroeconómico del sector informal sólo se afirmó en una fecha reciente. Hasta entonces prevalecían definiciones funcionales o de criterios múltiples. Ahora bien, dichas definiciones no permitían o incluso impedían toda medida global de la amplitud del fenómeno.

Si dejamos de lado las investigaciones sobre la línea de pobreza que el Banco Mundial llevó a cabo a partir de encuestas sobre el presupuesto y el consumo (o también sobre los ingresos y los gastos) de las unidades familiares, y que por otra parte no estaban relacionadas con la problemática del sector informal, resulta necesario afirmar que los estudios e investigaciones sobre las estrategias de supervivencia no han dado lugar a una recopilación de datos cuantitativos, por más sorprendente que esto pueda parecer: el concepto de pobreza, de supervivencia, tiene en efecto un contenido eminentemente cuantitativo, ya que supone la insuficiencia de los recursos disponibles por comparación con el mínimo de necesidades requeridas. Se consideraba más bien que el hecho de vivir en un barrio popular o en una villa, o de pertenecer a la categoría de los emigrantes rurales, eran criterios suficientes para concluir en favor de la representatividad de las muestras y para atribuir el calificativo de supervivencia a las estrategias observadas. La definición a menudo implícita que resultaba de dichas investigaciones era la definición funcional según la cual el sector informal es un elemento necesario para el desarrollo del sector moderno por la presión a la baja que ejerce sobre la tasa salarial, constituyendo una re-

serva de mano de obra y proporcionando, a los asalariados especialmente, bienes y servicios a precio reducido.

Las definiciones de criterios múltiples son las más conocidas y apuntan a precisar un cierto número de características propias de las empresas o más generalmente de las actividades que constituyen el sector informal. La primera y más célebre es aquella propuesta por el informe de la OIT sobre Kenia (ILO, 1972); siete criterios definen en éste al sector informal: la facilidad de ingreso, la utilización de recursos locales, la propiedad familiar de las empresas, la pequeña escala de las actividades, una tecnología con alta intensidad de trabajo y adaptada, capacitación adquirida fuera del sistema escolar, mercados no reglamentados de competencia.

Luego, S.V. SETHURAMEN (1976) propuso otra lista de criterios, distinta, más completa y más amplia: el empleo máximo de 10 personas, la falta de aplicación de las normas legales o administrativas, el empleo de "asistentes familiares", la falta de horario y de días fijos de trabajo, la falta de créditos institucionales, una formación escolar de los trabajadores inferior a 6 años, y para ciertas actividades: la ausencia de energía mecánica o eléctrica, el carácter ambulante o semi permanente de la actividad.

La multiplicación de los criterios no debe formar ilusiones: la mayoría de ellos están relacionados de manera que SETHURAMEN puede exigir que se cumpla uno solo de los criterios propuestos para significar la pertenencia al sector informal.

La otra significación de esta exigencia menos estricta y de la correlación de los criterios entre ellos es que esos criterios se cumplen como promedio sobre una población o en un campo definido de otra manera. Las definiciones de criterios múltiples se ofrecen entonces a posteriori y no se considera utilizarlas a priori en las investigaciones exhaustivas que buscan determinar el conjunto de los criterios sobre el conjunto de la población.

Desde este punto de vista, la definición de un campo de investigación por la aplicación de un criterio simple y observable es más operativa que las definiciones descriptivas o funcionales y abre el camino a los enfoques estadísticos y contables. Para el estadista y el contador, la definición más exhaustiva y más operativa es por lo tanto la siguiente: el sector no estructurado cubre el conjunto de las actividades que habitualmente no están registradas de manera específica, clara o aislada, y regular.

Por razones relacionadas con las técnicas de investigación, esta definición se restringe generalmente a las actividades no agrícolas (y no a las urbanas): a pesar de todas las dificultades que enfrentan, y especialmente los riesgos de la evaluación del autoconsumo, las investigaciones agrícolas desembocan en efecto en estimaciones globales directas de la producción, por medio de la técnica del muestreo por áreas. No sucede lo mismo con los otros sectores de la actividad económica: cuando no se basa únicamente en los datos del sector moderno, es decir únicamente en las empresas que llevan una contabilidad (que hacen llegar a un organismo centralizador), la contabilidad nacional utiliza un cierto número de hipótesis o informaciones de distintas fuentes que permiten integrar parcialmente la contribución del sector no estructurado, pero de manera incompleta e insuficiente, tal como lo veremos. De manera que el sector no estructurado puede definirse como la porción de la actividad económica comercial que el contador nacional sólo evalúa indirectamente, por medio de la técnica del saldo o planteando postulados más o menos hipotéticos.

La falta de registro no es sin embargo un criterio tan simple como parece a primera vista; puede concebirse conforme a varias aceptaciones diferentes: la del registro de comercio, la del seguro social por ejemplo; pero la más habitual es por supuesto la de la falta de registro fiscal. Mientras que el pago del impuesto de la patente global puede a menudo considerarse como cobrable, es decir percibido por los inspectores o controladores del fisco, y por lo tanto no sería considerado como una forma de re-

gistro que permita una estimación de los resultados de la actividad, el pago del impuesto a las rentas (o de manera más general a los resultados) debe ser objeto de una declaración cuya iniciativa corresponde al contribuyente: este impuesto no cobrable requiere la elaboración de una contabilidad formal. Y en ese caso, el registro corresponde entonces a la existencia de dicha contabilidad, conforme a un modelo nacional o internacional. Dado que numerosas investigaciones estadísticas realizadas sobre las empresas del sector moderno toman como base los ficheros de declaraciones fiscales o los ficheros de balances, se observa que existe "de facto" una convergencia de los criterios de ausencia de registro administrativo, de ausencia de registro estadístico y de contabilidad formal. Para completar, agreguemos que el criterio de dimensión (número de empleos) puede servir de correlato para las tres formas anteriores de falta de registro. De esta manera, ciertas investigaciones estadísticas efectuadas a partir de ficheros fiscales definen su campo de manera más homogénea fijando la dimensión mínima de las empresas industriales en 10 empleos o 10 asalariados, por ejemplo.

Planteadas estas definiciones, examinaremos rápidamente de qué manera la contabilidad nacional toma habitualmente en cuenta estas actividades no registradas y de qué manera podría mejorar la calidad de los datos que produce.

1.2 Métodos tradicionales y nuevas perspectivas para tomar en cuenta al sector no estructurado

Si bien la falta de registro estadístico no siempre se ve acompañada por la ausencia de registro contable, cabe observar sin embargo que en ciertos países, la contabilidad nacional se reduce a la estimación del producto nacional sobre la base de las estadísticas disponibles únicamente en el sector moderno: la agregación de los elementos contables contenidos en los cuestionarios recopilados por la estadística (encuestas) o por la administración (fisco, centro de balances) es eventualmente corregida cuando, en una fecha anterior, se ha realizado una encuesta de empresas que se supone más exhaustiva que la fuente actualmente utilizada. Pero de manera bastante frecuente la corrección sólo se opera sobre las empresas que entregan sus balances con retraso: cuando éstos llegan a manos del contador nacional, se rectifican los agregados en consecuencia. De manera que el contador nacional conoce así la población de las empresas que registra habitualmente en el cálculo del valor agregado, efectúa estimaciones para aquellas empresas cuyas cuentas se registran con retardo y considera naturalmente como despreciables aquellas que nunca pudo registrar. Si tal es el método utilizado para el sector industrial, con mayor razón lo mismo sucede para el comercio y los servicios comerciales, sectores para los cuales las investigaciones, aun en su parte moderna, son muy escasas: en su defecto, el valor agregado por el comercio se calcula aplicando los márgenes comerciales oficiales o registrados sobre algunas unidades, a las producciones del sector industrial y agrícola, evaluadas como se indicó anteriormente, y tomando en cuenta las importaciones y exportaciones: la porción correspondiente al comercio se ve así subestimada por lo menos en una proporción igual a la subestimación del sector productivo. En cuanto a los servicios, se reducen a las estimaciones generalmente disponibles para el turismo, el transporte público y algunos servicios de reparación modernos (talleres de las grandes marcas).

Numerosas evaluaciones del PBN proceden también de esta manera. Tunes medía de esa manera su PBI hasta 1978: esto se explica, en cierta manera, por el hecho de que los métodos de la contabilidad nacional habían sido establecidos mientras prevalecía una política de desarrollo a través de las cooperativas: se suponía que el artesanado representaba una débil contribución para la producción que iría disminuyendo. Ahora bien, el cambio de política económica que se produce a partir de 1970 se traduce por una explosión de la iniciativa privada y un desarrollo súbito y difícilmente previsible de las pequeñas actividades artesanales y comerciales. Dado que dichos cambios no repercutieron sobre

los métodos de estimación, el contador nacional despreció una parte creciente de la actividad económica hasta que una encuesta nacional sobre el sector informal le reveló una subestimación del PBI de por lo menos el 10 por ciento en 1977.

De manera general, sin duda este tipo de contratiempo se produjo en numerosas contabilidades nacionales de los países africanos desde su independencia y quizás también en un número no despreciable de otros países en desarrollo desde el comienzo de los años 70. En el comienzo de la fase de industrialización, en el momento en que se forjan los primeros métodos contables, se admite que el artesanado y las actividades llamadas tradicionales pueden representar una parte importante del producto nacional, mientras que la porción del sector industrial es aún relativamente reducida. De este período provienen las encuestas sobre el artesanado, realizadas en numerosos países y luego sirvieron para llevar a cabo correcciones sobre las estimaciones del sector moderno. Pero con el comienzo del proceso de industrialización, aun cuando éste de ninguna manera haya cumplido con sus promesas, la atención se polariza en torno a las grandes unidades de producción y lógicamente se considera que los coeficientes de corrección debían decrecer hasta tornarse despreciables. Aun el interés producido por el sector informal a partir de los años 70 no puso en tela de juicio esta opinión, ya que, por definición, se trataba de un sector de subempleo y de escasa productividad, y el acento puesto sobre el crecimiento de sus efectivos desvió la atención de sus eventuales rendimientos productivos.

A pesar de algunas pocas experiencias, todavía hoy nos encontramos en este punto. Y si se toma en cuenta que la producción agrícola es a menudo evaluada incorrectamente a pesar de las investigaciones, podemos comprender en qué proporción los PBN pueden ser actualmente subestimados. Comprendemos también que una de las prioridades de la planificación, alentada desde hace poco por el Banco Mundial, sea el establecimiento de contabilidades nacionales sobre bases más sanas y más confiables (es el caso de Guinea y de Zaire, actualmente).

Sin embargo, ciertas contabilidades nacionales no se contentan con métodos tan superficiales: en las ramas de manufacturas pueden recabarse informaciones a partir de los consumos intermedios y especialmente de las materias primas principales. El consumo intermedio principal de una rama es el producto de otra rama, tomando en cuenta las importaciones y exportaciones. Por lo tanto, si se compara la producción disponible de un consumo intermedio determinado con la utilización aprovechada por las empresas modernas (resultados de encuestas) puede surgir un saldo cuya interpretación requiere la intervención de varias hipótesis para las cuales no siempre existen fundamentos empíricos comprobados: hipótesis sobre los consumos intermedios de ese producto por parte de las ramas que no sean la que debe estimarse y por los otros agentes (unidades familiares, administraciones, exterior). Si podemos atribuir una parte de ese saldo a las empresas no registradas de la rama, habría que decidir aun el valor del coeficiente técnico que debe elegirse para alcanzar el valor agregado buscado. Aquí, los contadores nacionales pudieron utilizar los resultados de las encuestas sobre el artesanado y, en una fecha más reciente, las investigaciones sobre el sector informal, a pesar de su carácter a menudo poco representativo.

En síntesis, se trata ni más ni menos que el cuadro de ingresos-egresos por aproximaciones sucesivas y esto se realiza sobre la base de hipótesis no verificadas o imposibles de verificar. Pero el método de recopilación de informes sólo resulta posible para las ramas que utilizan principalmente un consumo intermedio dado: carpintería-ebanistería, panadería, confección, por ejemplo. Incluso entonces resulta necesario que las estadísticas del comercio exterior sean confiables, lo que puede ponerse en duda en el caso de ciertos países: de esta manera en la Costa de Marfil, el valor agregado por parte de la confección artesanal, calculado a partir del consumo intermedio de telas, era muy subestimado a falta de poder tomar en cuenta la tela importada sin declarar. En dichos casos, el recorte suplementario

permitido por las encuestas de presupuesto - consumo¹, resulta útil cuando estas permiten distinguir el producto de ramas particulares en el marco del consumo de las unidades familiares: el amoblamiento por ejemplo; dichas investigaciones pueden inclusive permitir la estimación de ciertos servicios como la reparación mecánica.

Estos métodos más sofisticados de elaboración de cuentas evitan la hipótesis criticable, anteriormente examinada, que equivale a considerar la contribución del sector informal como nula. Por ello no dejan de desembocar en una gran subestimación de la producción del sector informal por las razones ya mencionadas: y si bien el escaso valor agregado per capita que resulta de dichos cálculos y recopilación de informaciones ha sido a veces esgrimido como un argumento en favor de la tesis del subempleo en el sector informal (cf. JOSHI, LUBELL y MOULY, 1976), debemos ver en ésto únicamente una prueba de la mayor confiabilidad de las estadísticas de empleo con relación a las estadísticas de producción y del comercio exterior.

En el caso de que, en el estado de cosas actual de los países en desarrollo, la contabilidad nacional no logra medir de manera más o menos exacta la actividad productiva de los empresarios individuales del sector no estructurado, con mayor razón fracasará al permitir la estimación de lo que se conviene en llamar la economía subterránea o paralela en los países industrializados. Sin embargo, las actividades ilícitas tales como: robo, contrabando, droga, juegos, prostitución no son despreciables en los países en desarrollo. Inclusive en algunos de éstos, cuando las legislaciones draconianas canalizan y restringen la actividad económica oficial, dichas actividades ilícitas pueden ser la base y la condición de la actividad económica privada ordinaria: el robo y el contrabando alimentaría, a través de consumos intermedios, las empresas expuestas a soportar desabastecimientos.

Pero la economía subterránea se estima a partir de la diferencia entre ingresos y gastos, o también a partir de los agregados monetarios, masa monetaria y velocidad de circulación de la moneda (Ph. ADAIR, 1985): lo que supone la disposición de datos macroeconómicos confiables y por lo tanto de cuentas nacionales sólidamente llevadas. De manera que nos encontramos ante el dilema siguiente: la elaboración de una contabilidad nacional confiable debe tomar en cuenta las actividades subterráneas o paralelas, pero por otra parte la determinación de estas actividades subterráneas exige una contabilidad nacional confiable.

En los países en desarrollo, la contabilidad nacional debe resolver ese dilema midiendo directamente la actividad económica observable, ya que por lo menos una parte de los ingresos de la economía subterránea desemboca en ella, tanto bajo la forma de inversión y de consumo, como bajo la forma de ventas. Esta actividad económica privada visible y legalmente admitida (aunque no reglamentada y no registrada) debe ser aprehendida por medio de censos y de investigaciones de actividades, en las empresas y en las unidades familiares. Esta es la cuestión que examinaremos a continuación: de qué manera integrar el concepto y la problemática del sector informal en las grandes investigaciones estadísticas.

2. El sector informal y las grandes investigaciones estadísticas nacionales: medición del volumen de empleo y de la producción a través de las investigaciones en las unidades familiares y en las empresas

La integración de la contribución del sector informal en las cuentas nacionales y particularmen-

¹ N. de T.: Encuesta Permanente de Hogares, en la Argentina.

te en los PBN implica que se cumplan dos condiciones:

1) Es necesario determinar los efectivos que ejercen una actividad en el sector a nivel nacional, lo que plantea el problema de la definición, ya examinado, de la disponibilidad de las fuentes y de la posibilidad de utilizarlas a tal efecto;

2) es necesario determinar finalmente la producción atribuible a dichos efectivos de manera global o mejor aun, efectuando diferenciaciones de acuerdo con los componentes del sector informal.

Examinaremos en primer lugar de qué manera la primera condición ha podido cumplirse o cómo podría cumplirse en el futuro, antes de abordar las investigaciones y las técnicas de investigación que deben ser puestas en práctica para cumplir con la segunda condición.

2.1 La determinación del empleo en el sector informal

Actualmente, dos métodos se utilizan a tal fin: uno toma en cuenta las características relacionadas con la persona y explota en ese sentido los resultados de los censos de población o de investigaciones por sondeo en las unidades familiares; el otro apunta más bien a estudiar las características relacionadas con la actividad y lleva a cabo análisis comparativos de las fuentes de datos sobre las unidades familiares y las empresas.

-Los censos de población generalmente se utilizan haciendo intervenir simplemente el estatuto en la profesión y la rama de actividad o la categoría profesional. Se supone entonces que pertenecen al sector informal, todos los activos ocupados (fuera del campo de la agricultura) como trabajadores independientes (es decir trabajando por cuenta propia sin emplear personas asalariadas, pero que pueden emplear "asistentes familiares" o aprendices) o como asistentes de familia no remunerados, excepto ciertas categorías profesionales y técnicas, especialmente las profesiones liberales: médicos, abogados, arquitectos. . . que pueden trabajar de manera independiente sin asimilarlos por ello al sector informal. Cuando se distingue una categoría "aprendices", se incluye generalmente en las estimaciones del sector informal. En cuanto al personal doméstico asalariado, la mayoría de las veces se cuenta a parte ya que no pertenece ni al sector moderno ni al sector informal.

Un ejemplo típico de este método de medición de efectivos en el sector informal lo ofrecen los trabajos del Programa Regional del Empleo para América Latina y el Caribe, de la Organización Internacional del Trabajo (PREALC, 1982). El cálculo se ha hecho sobre 17 países de América Latina y para los años 1950, 60, 70 y 80, mediante ciertos ajustes. El Cuadro 1 siguiente, hecho por MEHRAN (1985) sobre la base de los trabajos del PREALC, muestra resultados muy contrastados: el sector informal habría representado en 1980 el 11 por ciento de la población activa no agrícola² en Costa Rica, contra el 44 por ciento en Bolivia. También son marcadas las variaciones en el tiempo y de manera indistinta en el sentido de la alza o de la baja: el sector informal habría pasado del 21 al 30 por ciento de la población activa no agrícola en Nicaragua entre 1950 y 1980, de 23 al 32 por ciento en Honduras y en Ecuador, de 22 al 15 por ciento en Venezuela.

Es evidente que un gran número de esas variaciones se deben a diferencias o a cambios de definición. Pero la crítica principal que podría efectuarse a dichas evaluaciones es la definición restrictiva del sector informal que no comprende ni asalariados, ni empleadores, mientras que evaluaciones más precisas que examinaremos más adelante muestran que los asalariados pueden representar hasta un 30 por ciento del empleo en el sector informal.

² Los cuadros de la publicación del PREALC se refieren a una población activa urbana, definida simplemente como no agrícola y no minera.

Evidentemente este método puede utilizarse cada vez que uno dispone de datos sobre la actividad en los censos de población o las investigaciones sobre el empleo en el seno de las unidades familiares. Ofrecemos algunos ejemplos africanos en el Cuadro 2 siguiente.

Cuadro N° 1.— Estimaciones sobre la participación de la población activa urbana en el sector no estructurado, 17 países de América Latina, 1950, 1960, 1970 y 1980 (en porcentajes)

Países	1950	1960	1970	1980
Argentina	13.2	11.3	11.6	14.3
Bolivia	43.6	42.4	41.4	44.0
Brasil	17.6	22.8	17.3	17.2
Colombia	21.6	23.0	20.3	25.1
Costa Rica	15.0	14.4	12.8	10.8
Chile	21.9	18.9	16.4	18.7
Ecuador	23.1	37.3	33.4	32.0
El Salvador	23.2	20.4	21.9	22.7
Guatemala	35.0	35.6	32.4	30.7
Honduras	23.8	23.5	27.5	32.7
México	28.1	21.8	27.8	29.7
Nicaragua	21.4	24.4	26.5	30.4
Panamá	13.4	13.6	17.4	18.2
Perú	27.2	30.7	33.6	34.6
República Dominicana	17.3	30.4	25.2	20.8
Uruguay	11.5	12.6	13.7	15.7
Venezuela	22.3	22.3	22.4	15.4

Fuente: Mehran (1985), sobre la base de PREALC (El Programa Regional del Empleo para América Latina y el Caribe) Mercado de Trabajo en Cifras. 1950-1980 (Chile, OIT, 1982).

Las investigaciones en el seno de las unidades familiares y particularmente las investigaciones sobre el empleo han ofrecido a veces la ocasión de hacer preguntas más precisas y numerosas que en los censos de población. De esta manera se ha podido estimar el empleo en el sector informal a partir de un cierto número de características ligadas al empleo del individuo: la investigación sobre el empleo urbano en México en 1976 (Secretaría de Programación, 1979) aplicó cinco criterios: un salario o una renta neta inferior al 110 por ciento del salario mínimo, ausencia de seguro social, de derechos a la atención médica y de afiliación sindical, el carácter temporal de los contratos de trabajo para los asalariados, la ausencia de permiso de ejercicio y de crédito bancario para los independientes. Bastaba que tres de dichos criterios se cumplieran para pertenecer al sector informal; los asistentes familiares se integraban de oficio. El sector informal definido de esta manera representaba el 39 por ciento de la población ocupada en el medio urbano (contra el 29 por ciento según el método anterior) y el 31 por ciento de los asalariados, así como el 68 por ciento de los independientes.

La mayor crítica presentada contra esta investigación es que la definición hace referencia al individuo y no a la empresa, de manera que dos personas que trabajen en una misma empresa pueden ser clasificadas por separado: una en el sector informal, la otra en el sector moderno. Por otra parte, tomar como criterio de definición el nivel salarial o de rentas, significa elegir un criterio que sólo tendría que haber sido una simple hipótesis de partida, faltando demostrar la de la baja productividad y

del subempleo; y podría dudarse además de la confiabilidad de las respuestas a una pregunta directa sobre la renta neta de los independientes.

Cabe señalar aquí que recientemente es hacia este camino que se orientó la oficina de estadísticas de la Organización Internacional del Trabajo, a fin de alcanzar una mejor definición de los conceptos de empleo, de desocupación, de subempleo y de sector informal dentro de la perspectiva de la próxima conferencia internacional de estadistas del trabajo que se celebrará en Ginebra en 1987 y que inscribió el tema del sector informal en su orden del día. A tal efecto, se han efectuado dos encuestas metodológicas en el seno de las unidades familiares en Kerala (India) y en Costa Rica (MEHRAN, 1985). El fin de dichas encuestas era especialmente estudiar las variaciones introducidas en la medida de los conceptos a través de la forma y el tipo de preguntas hechas, y la manera de reagruparlas o recortarlas. Toda persona activa de la muestra (asalariados, independientes y empleadores) debía responder a un cierto número de preguntas referidas a la empresa: rama de actividad, por supuesto, pero también varias otras características que los empleados no siempre conocen: autorización, registro, tipos de cobertura social, número y tipos de empleos, valor del equipo, nivel de tecnología (manual, eléctrica...), tipo de local, y, para los independientes y los empleadores: ingresos de la actividad, masa salarial, cargas y otros gastos, renta neta.

No se conocen aún los resultados de dichas encuestas. Deberían desembocar en una propuesta de definición estándar del sector informal: este enfoque indica en todo caso una orientación que pondremos seguir para la estimación de la producción en el sector informal.

-Los análisis comparativos de fuentes de datos sobre el empleo permiten evitar las críticas anteriores, poniendo el acento sobre las características relacionadas con la actividad o con la empresa: por lo tanto constituyen un enfoque más de acuerdo con la definición del sector informal por la falta de registro.

El principio del método consiste en comparar la población activa ocupada tal como surge de la fuente exhaustiva (censo de población o encuesta sobre el empleo) con los efectivos empleados en la función pública y en las empresas registradas (investigaciones sobre las empresas industriales y comerciales, distintas fuentes administrativas). Procediendo rama por rama y eliminando ciertas actividades tales como las profesiones liberales, se desprende un saldo correspondiente al sector informal.

Este método ha sido utilizado por SETHURAMAN (1976) para Djakarta, GUISSINGER y IRFAN (1980) para Paquistán, M'RABET (1985) para Marruecos, OUDIN (1985) para la Costa de Marfil (donde ha sido necesario ajustar los cálculos sobre las categorías profesionales por falta de datos sobre las ramas). Con respecto a Túnez, se han efectuado dos estimaciones para los años 1975 y 1980 (CHARMES, 1983 y 1985).

En el Cuadro 2 siguiente, ofrecemos, para algunos países del Maghreb, del Machrek y de África al Sur del Sahara, evaluaciones de efectivos empleados en el sector informal, obtenidas conforme a uno y otro método.

La diferencia entre las dos estimaciones, que varía de 11 a 34 por ciento según los países, está relacionada con los asalariados y los pequeños patrones. Cuando se dispone de datos detallados, se torna posible distinguir los diversos estatutos. Sin embargo, a pesar de los recientes esfuerzos de ciertos censos para poder diferenciar los distintos tipos de independientes (con local, ambulantes, a domicilio...), resulta generalmente difícil distinguir con claridad los diversos componentes del sector informal para los cuales se puede estimar a priori que los métodos de investigación y los resultados de producción serán diferenciados. Los censos de establecimientos pueden brindar en este punto una contribución importante para el conocimiento del sector informal.

Cuadro Nº 2. -- Efectivos empleados en el sector informal de algunos países africanos, en proporción a la población activa ocupada no agrícola

Países	Método de cálculo	De acuerdo al estatuto de la profesión (censos de población o encuestas)	Conforme al análisis comparativo de las fuentes
Túnez	1966	14,1	
	1975	26,3	41,3
	1980	26,7	38,2
	1984	20,3	
Argelia	1977	17,2	
	1982	22,5 ¹	
Marruecos	1982	32,8	56,5
Egipto	1976	18,4 ²	47,4
Senegal	1979/80		40,3
Costa de Marfil	1975		48,1
Burundi	1979	31,3	65,6

¹ Población ocupada *urbana*, según la investigación Mano de Obra.

² Población ocupada *urbana*, según el Censo.

Fuentes: Cálculos efectuados por el autor a partir de censos, investigaciones y estadísticas nacionales. Salvo para la Costa de Marfil (cg. OUDIN, 1985) y Senegal (cf. (DIOP, 1985).

Para el Maghreb y el Machrek, se encontrará el detalle de las estimaciones en CHARMES (1986).

Más allá de algunos intentos concretos, la que puede servir de referencia en ese campo es la experiencia tunecina: los censos de establecimientos de la Organización Internacional del Trabajo en algunas ciudades africanas en 1977 y 1978 (Kigali, Nouakchott, Yaundé, Lomé, Hamako) sólo se refirieron al sector no estructurado, lo que permitía al investigador en el terreno mismo la elección de decidir si una actividad pertenecía o no al sector: de esta manera le correspondía la facultad de poner en aplicación una definición, la cual no había sido admitida comunmente y que, de cualquier manera, resultaba de difícil aplicación en la práctica, cuando hace intervenir varios criterios. En realidad, dichos censos han sido utilizados como bases de sondeo y no fueron realmente explotados en vistas a un mejor conocimiento de los componentes del sector informal. En cuanto al censo de las actividades en 28 centros urbanos de la Costa de Marfil (1975), tampoco fue utilizado a tales fines, a pesar de una explotación detallada.

Los censos de establecimientos realizados en Túnez consistieron en un "puerta a puerta" sistemático de todo el territorio urbano en 1976 (INS, 1980) y nacional en 1981: todos los establecimientos, cualesquiera fueran sus dimensiones, su actividad y su ubicación fueron censados; las estadísticas se refirieron a la actividad detallada, al número y categoría de empleos, la existencia y el tipo de contabilidad, al estatuto jurídico y fecha de creación así como a la razón social, el domicilio exacto y las sucursales o casas centrales eventuales.

De esta manera podía precisarse el contenido del saldo obtenido por medio del análisis comparativo: por lo tanto resulta posible, por comparación con el fichero de los establecimientos registra-

dos, distinguir entre un sector informal localizado (pequeños establecimientos no registrados) y un sector informal no localizado (actividades no registradas y que no se ejercen en un local). Más aun: el fichero de los establecimientos registrados, cuya puesta al día regular no siempre había sido perfectamente efectuada, fue completada por los establecimientos de grandes dimensiones que no figuraban en dicho fichero, de manera que una definición del sector informal por las dimensiones de los establecimientos (menos de 10 empleos) se había tornado posible. Los Cuadros 3 y 4 siguientes ofrecen los resultados detallados del análisis comparativo efectuado en Túnez, haciendo figurar los censos de establecimientos.

Cuadro Nº 3.— El sector informal en el empleo agrícola en Tunes - 1975 y 1980

Componentes del empleo no agrícola	1975		1980	
	Efectivos	%	Efectivos	%
Administración	145.200	18,3	190.500	19,5
Sector con participación pública	127.100	16,0	177.000	18,1
Sector privado moderno	133.000	16,7	185.900	19,0
Sector informal localizado	154.500	19,4	178.400	18,2
Sector informal no localizado	174.600	21,9	195.600	20,0
Ocasionales - Estacionales	60.900	7,7	51.000	5,2
Población activa ocupada no agrícola	795.300	100,0	978.400	100,0

Fuente: CHARMES J.: *"Place et rôle du secteur non structuré dans la planification du développement et les politiques d'emploi en Tunisie"*.

cf. World Bank: Tunisia. Industrial Employment. Report Nº 5564 - TUN - June 1985.

Cuadro Nº 4.— Composición del sector informal por rama de actividad - Tunes 1980

Ramas de actividad	Efectivos del sector informal			% del sector informal		
	localizado	no localizado	conjunto	no localizado	en el conjunto de la rama	en el conjunto
Industrias agrícolas y alimenticias	6.900	2.000	8.900	22,5	30,0	2,4
Materiales de construcción, cerámica, vidrio	2.500	11.000	13.500	81,5	20,3	3,6
Industrias metálicas, me- cánicas, eléctricas	7.800	700	8.500	8,2	26,6	2,3
Textil, Indumentaria, cuero	15.100	91.400	106.500	85,8	62,2	28,5
Madera, Imprenta, varios	16.800	5.500	22.300	24,7	61,8	6,0
Construcción, Obras públicas	1.300	40.700	42.000	96,9	26,6	11,2
Conjunto Industria	50.400	151.300	201.700	75,0	40,0	53,9
Conjunto Comercio	79.600	10.800	90.400	11,9	85,0	24,2
Transporte	—	8.600	8.600	100,0	14,1	2,3
Hotelería, Restaurantes	12.900	—	12.900	0,0	41,6	3,4
Reparaciones	21.900	2.300	24.200	9,5	88,3	6,5
Otros servicios	13.600	22.600	36.200	62,4	48,7	9,7
Conjunto Servicios	48.400	33.500	81.900	40,9	42,3	21,9
Conjunto no agrícola	178.400	195.600	374.000	52,3	46,5	100,0

Fuente: CHARMES J. *op. cit.*

La significación del sector informal no localizado no es la misma en todas las ramas de actividad, y dicha significación puede variar según los países: en el caso de Túnez, por ejemplo, la rama de los productos textiles y de la confección se caracteriza por un trabajo femenino a domicilio muy importante cuya productividad resulta sin duda más baja que en los talleres, pero que corre el riesgo de ser completamente despreciada en el caso de que los censos de población se hayan contentado con la respuesta espontánea de dichas mujeres que se declaran "en el hogar" o "amas de casa". La rama de la construcción comprende numerosos trabajadores autónomos itinerantes, imposibles de captar a través de las investigaciones de empresas. Finalmente, junto a los vendedores ambulantes y de otros servicios, los empleos no localizados de todas las otras ramas están esencialmente constituidos por trabajadores no declarados, por sus empleadores y respecto a los cuales puede estimarse que la productividad no es muy diferente de la de sus colegas declarados.

El Cuadro 5 siguiente presenta la discriminación que antecede y revela de esta manera la proporción de las actividades a las cuales se han referido las investigaciones de producción que describiremos a continuación.

Cuadro N° 5.-- Los grandes componentes del sector informal en 1980 - Túnez

	Número de empleos	%
Industria	201.700	53,9
- Trabajo a domicilio del sector textil y confección	91.400	24,4
- Trabajadores autónomos de la construcción	40.700	10,9
- Actividades secundarias sin el trabajo a domicilio ni los trabajadores autónomos de la construcción	69.600*	18,6
Comercio	90.400	24,2
- Vendedores ambulantes	10.800	2,9
- Pequeño comercio	79.600*	21,3
Servicios	81.900	21,9
Restaurantes, reparaciones y otros servicios localizados	50.700*	13,6
- Otros servicios no localizados (transporte, amas de casa)	31.200	8,3
Conjunto del Sector informal	374.000	100

* Actividades sobre las que se ha referido la investigación ENAE 1981, o con respecto a las cuales los resultados son directamente extrapolables: dichas actividades representan 199.900 empleos y el 53,5 por ciento del empleo del sector informal.

2.2 La medición de la producción en el sector informal

La medición de la producción y de los ingresos en el sector informal se efectuó generalmente por medio de investigaciones en el seno de las empresas o de los establecimientos. El problema que se plantea entonces es doble:

- cuál es la representatividad de la muestra obtenida, con relación al conjunto del sector informal?
- cuál es la pertinencia de las preguntas efectuadas y la validez de las respuestas obtenidas en la recopilación de la información sobre la producción?

Se han encontrado soluciones a estos problemas en la realización de encuestas en el seno de unidades familiares, integrando las innovaciones recientes de las encuestas de empresas, y es hacia esta vía que deberían orientarse de ahora en más las investigaciones.

-Las encuestas con respecto a las pequeñas empresas del sector informal han sido muy numerosas especialmente en Africa, pero la adaptación de los métodos que se suponía debían aplicar no fue desarrollada, y su campo se vio a menudo limitado.

El problema de la adaptación de los cuestionarios y de las técnicas de investigación resulta evidentemente primordial si se intenta encarar correctamente la realidad del sector informal. Puede comprenderse fácilmente y sin que sea necesario demostrarlo que sin una contabilidad moderna debe excluirse la posibilidad de respuestas confiables a preguntas tales como el volumen de negocios anual de la empresa o el ingreso anual del empresario. Ya que por definición la ausencia de registro exime del cálculo de resultados sobre el período anual a los fines de elaborar el balance y pagar el impuesto sobre los beneficios, queda claro que el año debe excluirse como período de referencia. Pero son justamente los datos anuales los que busca el especialista de cuentas nacionales.

La mayoría de las encuestas creyeron poder resolver esta cuestión tomando la semana como período de referencia y extrapolando el año, luego de tomar en cuenta variaciones estacionales. Tal es el caso de las investigaciones de la Organización Internacional del Trabajo en las grandes ciudades africanas (NIHAN y otros, 1978, 1979, 1982). Ahora bien, la semana es un período demasiado corto para captar la actividad de ciertas ramas como la carpintería/ebanistería por ejemplo: para una semana dada, el volumen de negocios de ciertas empresas puede ser nulo, mientras que las compras de materiales resultan importantes. Para no falsear los resultados, la muestra debería ser relativamente amplia a nivel de la rama de actividad considerada; sólo con esta condición resulta posible admitir que se opera una compensación con empresas cuyo volumen de negocios es marcadamente positivo y cuyas compras de materiales son limitadas o nulas. Pero la dimensión de las muestras es generalmente insuficiente, de lo que resulta una subestimación sistemática de los resultados de la investigación. Además, el hecho de tomar en cuenta las variaciones estacionales ciertamente no permite paliar este defecto de las encuestas, ya que se limita a observar si la semana de referencia es normal, excepcionalmente baja o excepcionalmente fuerte y cuál es el valor de los ingresos para los dos tipos de períodos distintos de la semana de referencia.

Sin embargo la solución es muy simple y consiste en dejar abierta la elección del período por parte del entrevistado: dicho período puede entonces variar según las ramas de actividad, o también según los individuos dentro de una misma rama.

Pero no se trata de la única causa de subestimación de la producción en el sector informal. Una segunda razón, y quizás la más importante, está relacionada con el hecho de que las investigaciones se contentan, la mayoría de las veces, con una simple pregunta directa sobre el monto de los ingresos. La

originalidad de la investigación tunecina fue precisamente la de recopilar una información que permitió desembocar en diferentes estimaciones de la producción. En la investigación nacional sobre las actividades económicas de 1981, (I.N.S. 1984) la estimación por pregunta directa sobre el nivel de ingresos o el volumen de la producción servía además para calcular el coeficiente de variaciones estacionales: para el período de referencia elegido, el empresario indicaba el nivel alcanzado sobre el período anterior a la encuesta, luego los niveles medios para cada uno de los 12 meses del año.

Las otras estimaciones de la producción variaban según el tipo de cuestionario: en las ramas de manufacturas, se efectuaba una segunda estimación a partir de la estadística de los consumos unitarios de materias primas o de productos intermedios para las fabricaciones más corrientes, y de la reposición de dichas compras sobre el período más largo posible.

Y la tercera estimación consistía en tomar en cuenta los tiempos necesarios para la fabricación de esos productos corrientes (o de un múltiplo habitualmente utilizado de la unidad de producto: decena, docena, centena, . . .): el número de horas o de días por empleado se relacionaba luego con la capacidad anual de trabajo del taller (número de días trabajados por efectivos). Estas dos estimaciones eran estacionalizadas gracias al coeficiente calculado para la primera estimación.

Para el comercio, la estimación por las materias primas es remplazada por la estadística de las compras y de los márgenes de los principales productos y su tasa de rotación (duración de la comercialización hasta la reposición del stock), y la tercera estimación consiste en evaluar sobre el período de referencia los ingresos obtenidos de la venta de cada tipo de producto (ya no se trata aquí de una pregunta directa sobre los ingresos globales).

Finalmente para los servicios, la segunda estimación tomaba en cuenta la cantidad de cada servicio por período abierto (ritmo habitual por tipo de servicio: pregunta abstracta), y la tercera el número de los principales servicios vendidos en el curso del período de referencia que precede la investigación y los ingresos correspondientes (pregunta concreta).

Se comparaban las tres estimaciones entre ellas y en definitiva se elegía la más fuerte de las dos estimaciones que se acercaban más: si dos estimaciones dan resultados similares, se estima en efecto que existe una coherencia en las respuestas, y se decide tomar la más fuerte de las dos, teniendo en cuenta la tendencia sistemática a la subevaluación. Una vez hecha la elección, los consumos intermedios eran nuevamente calculados utilizando los coeficientes técnicos obtenidos de la segunda estimación. Sobre esta base, se establecieron las cuentas de producción, de explotación y de afectación, con los datos detallados recogidos en los cuestionarios.

Sin embargo, si se desembocaba en un ingreso del empresario individual inferior al salario mínimo, o inferior al salario mínimo de su empleado mejor pago, se devolvía el cuestionario para un control en el terreno. Sólo después de haber cumplido este paso, y luego de haber examinado las respuestas a las otras partes del cuestionario podía decidirse conservar un ingreso inferior al salario mínimo.

Las lecciones metodológicas extraídas de la investigación tunecina son importantes: se ha constatado en efecto de manera general que la estimación directa es más débil, la estimación por la capacidad de producción es la más fuerte y la estimación por los consumos intermedios se sitúa entre las dos. De esta manera podríamos enunciar la regla siguiente: cuanto más directa es la pregunta sobre los ingresos o cuanto más abstracta es la pregunta sobre la producción, más fuerte es la subestimación. Se observa habitualmente que pasando de las preguntas concretas, la diferencia entre las estimaciones se duplica. Lo que tendería a probar —y la experiencia en el terreno proporciona numerosos ejemplos— que la subestimación voluntaria consiste la mayoría de las veces en dividir por dos³ así como la

³ A veces por 10, pero un investigador profesional no admite en principio, respuestas demasiado alejadas de la realidad que evidencian

contabilidad espontánea de los pequeños empresarios los hace calcular sus precios multiplicando por dos el costo de las materias primas⁴.

Podrían extraerse otras lecciones metodológicas de una explotación detallada de la investigación tunecina. Nos contentaremos aquí con subrayar las consecuencias de esta adaptación de los métodos de investigación y de los resultados obtenidos sobre la teoría del desarrollo y sobre la contabilidad nacional.

Los Cuadros 6 y 7 siguientes ofrecen los resultados en términos de valor agregado y de ingresos de las principales ramas de actividad estudiadas por la investigación ENAE.

Cuadro Nº 6.— Valor agregado del sector moderno y del sector informal en las principales ramas de actividad, Túnez, 1981

						en 1.000 Dinares		
Ramas de Actividad	Valor Agregado					Valor agregado per capita		
	sector moderno	%	sector informal	%	conjunto	1 sector moderno	2 sector informal	2/1
Ind. agrícola y alimenticias (IAA)	63.732	89,7	7.326	10,3	71.058	2,863	1,102	0,3
Materiales de Construcción (MCCV)	83.906	94,8	4.617	5,2	88.523	3,953	2,056	0,5
Ind. mecánicas, metálicas (IMME)	107.985	89,8	12.224	10,2	120.209	3,896	1,891	0,4
Textiles - Indumentaria - Cuero (THC)	86.721	78,2	24.136	21,8	110.857	2,064	1,565	0,7
Madera - Industrias diversas (BID)	32.025	49,7	32.381	50,3	64.406	2,486	2,116	0,8
CONJUNTO de las 5 ramas manufactureras	374.369	82,3	80.684	17,7	455.053	2,969	1,751	0,5
Comercio¹	155.700	50,6	151.900	49,4	307.600	3,798	2,337	0,6
Hotelería			3.746				4,968	
Bar - Restaurantes			52.732				4,751	
Reparación mecánica			24.654				1,844	
Otras reparaciones			20.778				2,626	
Peluquería			21.349				2,701	
Otros servicios destinados a las Unidades familiares.			23.984				4,253	
CONJUNTO Servicios	131.222	47,1	147.243	52,9	278.465	4,999	3,154	0,6
CONJUNTO DE LAS RAMAS²	661.291	63,5	379.827	36,5	1.041.118	3,420	2,408	0,7

¹ El sector informal en el comercio se define como el conjunto de las empresas de menos de 6 empleos y que no llevan contabilidad.

² Se trata de las ramas enumeradas en el cuadro: excluyendo las minas y la energía, las industrias químicas, la construcción y los transportes.

Fuente: ENAE, 1981 (I.N.S., 1984).

⁴ Tal como ha sido observado en el caso de los carpinteros/ebanistas, y confirmado por la investigación ENAE.

Cuadro N° 7. · Ingresos de los empresarios del sector informal en 1981

	Ingreso bruto mensual ¹ (en D)	En proporción del SMIG* (65D)	En proporción del salario promedio del sector moderno (109D)
IAA	75 ³	1,17	0,69
MCCV	427	6,67	3,92
IMME	366	5,72	3,36
THC	257	4,02	2,36
BID	471	7,36	4,32
Conjunto Industria	325	5,08	2,98
(IAA) ³	(356)	(5,56)	(3,27)
Comercio	253	4,42	2,60
Hotelería	1.147	17,92	10,52
Bar - Restaurantes	1.037	16,20	9,51
Reparación mecánica	382	5,97	3,50
Otras reparaciones	373	5,83	3,42
Peluquería	394	6,16	3,61
Otros servicios destinados a las unidades familiares	864	13,50	7,93
Conjunto Servicios	570	8,91	5,23

¹ Se trata del ingreso bruto del empresario individual, antes del pago de impuestos directos y amortizaciones, incluyendo así la remuneración del trabajo del empresario y del capital empleado.

² El salario medio del obrero calificado en el sector moderno de las ramas manufactureras ha sido tomado aquí como indicador de comparación (cf. CHARMES in World Bank - 1985).

³ El subsidio otorgado a los panaderos en proporción de la masa salarial declarada explica el nivel relativamente elevado de los salarios en esta rama y la correlativa debilidad del ingreso del empresario.

* N. d. T.: salario mínimo.

Fuente: INS - ENAE 81.

Se observa que los ingresos obtenidos de las actividades informales que han sido objeto de investigaciones son claramente superiores a los salarios desembolsados por el sector moderno y contradicen la tesis de un sector informal que sólo serviría para la subsistencia. Sin duda existe una franja de ese sector cuyos ingresos son bajos, pero dicha franja no representa el aspecto esencial de una realidad que las encuestas describen muy diferentemente.

Desde el punto de vista de la contabilidad nacional, la encuesta nacional sobre las actividades económicas en 1981, que fue exhaustiva con respecto a la parte moderna y cubrió una muestra de 6.000 empresas (fracción de muestreo 1/14) con respecto a su parte informal, destaca que el sector informal representaba 36,5 por ciento del valor agregado total de las ramas enumeradas en el Cuadro 6 (es decir excluyendo la agricultura, por supuesto, pero también las minas, la energía, las industrias químicas, la construcción, los transportes y servicios no comerciales). El peso del sector informal es por lo tanto muy importante, especialmente en el comercio y los servicios más que en las ramas manufactureras.

Pero en proporción del PBN, evidentemente dicho peso se debilita. En el marco de las tareas de

elaboración de cuentas, los resultados de la investigación han sido extrapolados no sólo con respecto a la población-madre de la muestra sino también con respecto al resto del sector informal que hemos llamado no localizado: esta última extrapolación ha sido efectuada atribuyendo a dichas actividades los resultados obtenidos sobre la franja de las pequeñas empresas de 1 y 2 empleos.

Este método ciertamente no es satisfactorio y o podríamos olvidar que la proporción 1/14 de la muestra sólo era representativa para el 53,5 por ciento de los empleos del sector informal, tal como ha sido señalado en las notas del Cuadro 5. Las investigaciones ya citadas de la Organización Internacional del Trabajo se manejaban con muestras aún más restringidas, refiriéndose únicamente al sector informal susceptible de ser modernizado, excluyendo las actividades comerciales y los servicios distintos de la reparación. Por otra parte, en dichas investigaciones y a pesar de las tasas de sondeo a veces elevadas, el número de unidades encuestadas es reducido en cada rama, y la extrapolación al conjunto de las actividades es muy aleatoria, ya que el campo de investigación sólo se refería al 7/17 por ciento de las actividades censadas únicamente en el sector informal localizado.

Una de las soluciones consideradas a fin de paliar esta dificultad ha sido encontrada en la introducción de la problemática del sector informal en las investigaciones en el seno de las unidades familiares.

-Las investigaciones clásicas en el seno de las unidades familiares se han interesado en el sector informal sólo en fecha reciente. Ciertamente se ha pensado rápidamente en utilizar la unidad familiar como unidad de sondeo intermedia que permita desembocar en investigaciones de actividades. De esta manera por ejemplo la investigación de la OIT sobre Yakarta (MOIR, 1976) consistía en un sondeo por áreas: la encuesta de actividad comprendía todos los activos independientes y empleadores del sector informal censados en las unidades familiares de la muestra, y por lo tanto se realizaba únicamente en las unidades familiares que comprenden dichos activos. En ese sentido, las estadísticas sobre el sector informal no estaban realmente integradas a una investigación clásica sobre el empleo o sobre los ingresos y gastos de las unidades familiares. Sólo se trataba entonces de una simple técnica de sondeo.

En el caso de la reciente experiencia de Rwanda (BIAIZEAU y CHARMES, 1985), los cuestionarios de actividad sobre el sector informal constituyen uno de los elementos de una encuesta presupuesto-consumo clásica. Por lo tanto la ventaja resulta doble: por una parte, los ingresos obtenidos de las actividades informales se reubican de esta manera en el conjunto de los ingresos de las unidades familiares; por otra parte, el empleo en el sector informal, tal como surge de los cuestionarios planteados a los independientes y a los empleadores, puede ser confirmado con los datos surgidos del conjunto de las unidades familiares (incluyendo aquellas en las cuales ningún activo ejerce en el sector informal).

Por supuesto el interés esencial de dichas investigaciones es el de captar las actividades no localizadas, paralelamente a las del sector informal no localizado, utilizando cuestionarios de empresas que se han preocupado en adaptar las técnicas estadísticas, tal como en el caso de la encuesta tunecina.

Si bien es aún demasiado pronto para extraer conclusiones, ya que los resultados de la investigación de Rwanda se encuentran en curso de explotación, sin embargo resulta posible sugerir dos observaciones: en primer lugar, podríamos interrogarnos si no sería más útil que los cuestionarios de empresas sean llenados en el lugar mismo de la actividad, en vez de hacerlo en el domicilio de la unidad familiar, lo que permitiría un cierto control de las declaraciones pero tornaría también la investigación más pesada. En segundo lugar, en el caso en que se desea obtener datos por ramas detalladas, las encuestas presupuesto-consumo comprenden muestras que pueden resultar muy débiles, y sería quizás más interesante acoplar la encuesta sobre el sector informal a una encuesta sobre el empleo en el seno de las unidades familiares (pero se pierde entonces la posibilidad de recorte con los ingresos).

En definitiva, la elección del método y del tipo de investigación depende de los objetivos que le son asignados, y de las necesidades más urgentes del especialista en cuentas nacionales. De todas maneras, hemos querido mostrar aquí que el especialista en cuentas nacionales ya no podía contentarse con métodos indirectos para captar la realidad de un sector cuya contribución a la formación de los PBN no es tan insignificante como parecen sugerirlo algunas teorías sin base empírica.

BIBLIOGRAFIA

- ADAIR Ph. (1985): *L'économie informelle* (Figures et discours), Anthropos, 180 p.
- BLAIZEAU D. et CHARMES J. (1985): Méthode d'analyse du secteur non structuré à travers une enquête budget-consommation. L'expérience du Rwanda. *STATECO*, Bulletin de liaison des statisticiens-économistes dans le Tiers-Monde, INSEE, N° 42, pp. 5-41.
- CHARMES J. (1982): *L'évaluation du secteur non structuré. Méthodes, résultats, analyses. L'exemple de la Tunisie*, AMIRA, N° 37, INSEE, 210 p.
- CHARMES J. (1982): Méthodologie et résultats des enquêtes sur le secteur non structuré en Tunisie in: *Etudes sur L'emploi aux Antilles et en Tunisie: sous-emploi, secteur non structuré, migrations*, INSEE, Archives et Documents, N° 54, 166 p.
- CHARMES J. (1983): Comment mesurer la contribution du secteur non structuré à la production nationale dans les pays du Tiers-Monde? *The Review of Income and Wealth*, 29, N° 4, Dec. 83, pp. 429-444.
- CHARMES J. (1983): Place et rôle du secteur non structuré dans la planification du développement et les politiques d'emploi en Tunisie in: *Tunisia. Industrial Employment*, World Bank, Annexe 73 p.
- CHARMES J. (1984): Deux estimations du secteur non structuré en Tunisie. Résultats de l'analyse comparative in: *Séminaire sur les statistiques de l'emploi et du secteur non structuré*, Rabat, 10-17 octobre 1984, INSEE, 2 tomes, 584 p. (pp. 435-464).
- CHARMES J. et KAMOUN A. (1985): Emploi et sous-emploi dans le secteur non structuré des pays en développement. Concepts et méthodes d'observation. *Communication à la session centenaire de l'Institut International de Statistique*, Amsterdam, 12-22 août 1985, multigr. 22 p., in: Bulletin de l'Institut International de Statistique, 1985.
- CHARMES J. (1985): Secteur non structuré, politique économique et structuration sociale en Tunisie. 1970-85, Multigr. 31 p. A paraître in CAMAU M. ed.: *Tunisie, politique et société*, CNRS et Cérés Productions.
- CHARMES J. (à paraître) (1986): Emploi et revenus dans le secteur non structuré des pays du Maghreb et du Machrek, *Communication au Séminaire "Informal sector in the Middle East"*, Tutzing (R.F.A.), 28-31 juillet.
- DIOP A. (1985): Essai d'analyse du secteur informel au Sénégal in: *Séminaire sur les statistiques de l'emploi et du secteur non structuré*, Rabat, 10-17 octobre 1984, pp. 511-528.
- GUISINGER S. et IRFAN M. (1980): Pakistan's informal sector *Journal of Development Studies* (16): pp. 412-426.
- International Labour Office (1972): *Employment, incomes and equality. A strategy for increasing productive employment in Kenya*, ILO, Geneva, 600 p.
- I.N.S. (1980): *Recensement des établissements en milieu urbain* I.N.S., Tunis, 163 p.
- I.N.S. (1984): *Enquête nationale sur les activités économiques - 1981*, I - Méthodologie, I.N.S., Tunis, 367 p. II - Premiers résultats sur le secteur industriel non structuré, 38 p. III - Résultats de l'enquête commerce, 91 p.
- JOSHI H., LUBELL H. et MOULY J. (1976): *Urbanisation et emploi en Côte d'Ivoire*, B.I.T., Genève, 119 p.
- MOIR H. (1978): *The Jakarta Informal Sector*, WEP Research Working Paper, 2-19/WP 31, ILO, Geneva, 163 p.
- M'RABET M. (1985): L'emploi au Maroc. Sources d'information, niveaux, structures in: *Séminaire sur les statistiques de l'emploi et du secteur non structuré*, Rabat, 10-17 octobre 1984, pp. 465-489.

- NIHAN G. et JOURDAIN R. (1978): Le secteur non structuré moderne de Nouakchott *Revue Internationale du Travail*, vol. 117, N° 6, nov.-déc. 78, pp. 765-776.
- NIHAN G., DEMOL E. et JONDOH C. (1979): Le secteur non structuré moderne de Lomé, *Revue Internationale du Travail*, vol. 118, N° 5, sept.-oct. 79, pp. 669-683.
- NIHAN G., DEMOL E. (1982): *Le secteur non structuré moderne de Yaoundé*, B.I.T., Programme Mondial de l'Emploi, Genève, 198 p.
- ODIN X. (1985): Population et emploi non structuré en Côte d'Ivoire in: *Séminaire sur les statistiques de l'emploi et du secteur non structuré*, Rabat, 10-17 octobre 1984, pp. 490-510.
- PREALC (1982): *Mercado de trabajos en cifras. 1950-80*, B.I.T., Programa Regional del Empleo para América Latina y el Caribe, Santiago, Chile, 180 p.
- Secretaría de Programación. México (1979): *La ocupación informal en áreas urbanas. 1976*.
- SETHURAMAN S.V. (1976): Le secteur urbain non structuré: concept, mesure et action *Revue Internationale du Travail*, vol. 114, N° 1.
- SETHURAMAN S.V. (1976): *Jakarta: Urban development and employment*; ILO, WEP Study, Geneva, 154 p.
- WORLD BANK (1985): *Tunisia. Industrial employment*; Report N° 5564-TUN, Washington, multigr. 151 p.

Comentario al trabajo "ECONOMÍA SUBTERRÁNEA Y CUENTAS NACIONALES" de Juan I. Basco y Susana Rosental

Por el Lic. Víctor Beker

En el trabajo expuesto, los autores han presentado en forma clara, didáctica y exhaustiva la problemática que la existencia de una economía subterránea plantea a las estadísticas de las cuentas nacionales.

Mi comentario estará dirigido a remarcar algunas cuestiones que entiendo de particular interés sobre el tema.

Las dificultades que plantea la economía subterránea se inscriben en la familia de causas o motivos que explican la existencia de discrepancias entre la realidad empírica y la descripción que de ella hacen las cuentas nacionales. Algunas de éstas fueron citadas por los autores —errores de declaración, desactualización de la muestra, falta de relevamientos, etcétera. Otras de índole similar son, por ejemplo, la asignación de un período de vida útil a la maquinaria que no coincide con el real, la no captación de determinado tipo de reparaciones, una tasa estimada de desistimiento de construcciones que no sea la efectivamente verificada, etcétera.

Pero todos estos casos tienen en común que la dificultad estriba en la imperfección de los instrumentos utilizados. El remedio pasa, por tanto, por su perfeccionamiento.

En el caso de la economía subterránea, en cambio, el obstáculo esencial radica en el interés por parte del declarante en ocultar la información.

Aquí no se trata de perfeccionar instrumentos en uso sino de diseñar otros que sustituyan a aquéllos que fueron elaborados bajo la premisa de la verosimilitud de la declaración o de la posibilidad de acceder al respondiente.

Pero antes de pasar a analizar los métodos de captación de la economía subterránea debe-

mos tener en claro para qué queremos hacerlo.

En primer lugar, para conocer el verdadero tamaño de la economía; de lo contrario, sólo estaríamos midiendo el PB "emergido". De todos modos, si ésta fuera una proporción constante del total, estaríamos ante un problema menor. Las tasas de variación no resultarían afectadas y, por otra parte, bastaría con estimar en un punto del tiempo aquella proporción para poder tener una serie del PB total —emergido y sumergido—.

Pero, lamentablemente, éste no es el caso. Hace a la propia naturaleza de la economía subterránea y a sus causales que su proporción en el total de la economía nacional sea variable. Por ende, un decrecimiento del PB medido por las cuentas nacionales puede bien ser simplemente consecuencia de un ennegrecimiento de la economía, del mismo modo que un incremento del producto puede estar midiendo sólo una contracción de su segmento subterráneo.

Si bien podemos estar tranquilos en cuanto a que no es significativo el número de caballeros que en un año se casa con su cocinera no podemos decir lo mismo de quienes, alternativamente, emergen o se sumergen —total o parcialmente— en la economía subterránea. La existencia, en la mayoría de los casos, de motivaciones de índole fiscal da a estos movimientos un carácter acumulativo; el supuesto de independencia de los errores no es aquí aplicable en absoluto.

Otro tipo de distorsión es la que afecta las medidas de productividad. Si un establecimiento declara correctamente su producción pero toma personal adicional que no declara aparecerá un aumento de productividad ficticio.

De aquí la necesidad de tratar de medir correctamente la economía subterránea.

¿Cómo hacerlo? Los métodos más prometedores parecen ser los indirectos. Pero la cuestión dista de ser simple y sencilla.

Si el "caeteris paribus" fuera una condición de la realidad y no sólo de la teoría todo sería más fácil: se trataría simplemente de asignar a la economía subterránea el origen de toda discrepancia. Es lo que se postula en los trabajos de Gutmann y Feige, citados por los autores quienes señalan correctamente sus limitaciones.

Es también lo que se ha propuesto entre nosotros en el sentido de atribuir la discrepancia entre la evolución del consumo industrial de energía eléctrica y PB industrial al desarrollo de la economía subterránea. Pero esto implica no tener en cuenta el rol que puedan jugar factores tales como la introducción de nuevos procesos electrointensivos o la sustitución de otras fuentes de energía.

Otra vía de detección es la comparación de resultados de los relevamientos a establecimientos con los dirigidos a hogares. Esto parece lo indicado para captar el empleo no declarado por aquéllos. Sin embargo, la subdeclaración del doble empleo en el segundo caso mantiene la subvaluación del total de puestos de trabajo de la economía.

Señalaremos, por último, rápidamente, las áreas que aparecen como de análisis prioritario en el caso de la economía argentina y el conocimiento que pueda existir, a priori, que permita acotar la problemática a indagar. Dichas áreas son:

- 1) Captación de la producción, ocupación y remuneración.

Aquí juega, por un lado, la falta de detección de establecimientos que funcionan cuidando que su actividad no tenga ninguna manifestación exterior. Lo que sí puede conocerse a priori son las ramas presumiblemente afectadas en mayor medida por este factor.

Por otro lado, se encuentra la subdeclaración por parte de los establecimientos captados. Esto afecta en mayor medida las remuneraciones y la ocupación. En el primer aspecto el fenómeno es más relevante en los tramos superiores de ingreso; por el contrario, el segundo afecta a los niveles inferiores.

- 2) Captación parcial del comercio exterior. La magnitud de la omisión se supone, en principio, directamente correlacionada con la de la "brecha cambiaria". La evolución de ésta en el tiempo da, pues, un primer elemento para juzgar la probable evolución que ha tenido la subdeclaración.

En síntesis, la economía subterránea presenta un desafío y, al mismo tiempo, abre un amplio campo para la investigación metodológica con vistas a la captación de este segmento de la actividad económica en las cuentas nacionales. Pese a la opinión de algún especialista, como el caso de Ikonicoff¹, en el sentido que marcha a debilitarse o marginarse próximamente, la tendencia parecería más bien a arraigar profundamente en el funcionamiento de la economía contemporánea y, por tanto, a demandar el esfuerzo de los especialistas para su comprensión y contabilización.

El trabajo comentado constituye un aporte en tal sentido.

¹ M. Ikonicoff. La economía subterránea y el sistema económico mundial: los países de la Europa mediterránea. El Trimestre Económico, enero-marzo de 1986, págs. 35/57.

Comentario al trabajo "EL SECTOR INFORMAL EN LAS GRANDES INVESTIGACIONES ESTADÍSTICAS Y LA CONTABILIDAD NACIONAL" de Jacques Charmes

Por Gabriel Yoguel

La hipótesis conductora de este trabajo es que para realizar una investigación adecuada sobre la economía subterránea es preciso que la actividad visible pero no registrada sea previamente estudiada por censos y encuestas.

Previamente al planteo de esta hipótesis, realiza un recorrido a través de los distintos enfoques dados al sector informal desde el informe de Kenya (OIT 1972). Con posterioridad, se desarrollan los métodos de estimación de la ocupación y el valor agregado generado por el sector para el caso específico de la economía de Tunes.

Mis comentarios se referirán brevemente al camino que se sigue en el trabajo al pasar de un concepto teórico (economía informal) a la definición operativa del concepto y a los métodos de captación. Se discutirán adicionalmente algunos aspectos vinculados a la estimación de los agregados mencionados.

En el trabajo se define al sector no estructurado como al "conjunto de actividades que habitualmente no están registradas de manera específica, clara o aislada o regular".

Existe entonces un corte con la línea teórica desarrollada desde el informe de Kenya y profundizado por avances posteriores (Souza 1986)¹.

¹ La definición dada aquí difiere significativamente de considerar al sector informal como al conjunto de actividades de menor dinamismo, con predominio de establecimientos muy pequeños que actúan en mercados no concentrados con libre entrada, escasa difusión de tecnología e inexistencia de empresas transnacionales. La distancia es mayor si se considera que "el núcleo verdaderamente capitalista de una economía crea recrea y destruye los espacios económicos

Por lo tanto, la definición operativa del sector informal estará más influida por los métodos de captación utilizados y por la eficacia del sistema estadístico que con el concepto teórico al cual se hace referencia.

En ese sentido, dos estructuras igualmente informales pueden tener distinto peso cuantitativo si en alguna de ellas el sistema estadístico capta estratos de informalidad no registrados por la otra. Adicionalmente, el tamaño del sector informal así definido puede ser alterado por cambios en la eficiencia del sistema estadístico a lo largo del tiempo. Por lo tanto, en tanto una mayor eficiencia reducirá el tamaño del sector informal, un aumento de la ineficiencia lo aumentará. La definición operativa propuesta hace entonces muy difícil dar algún sentido a las comparaciones temporales y espaciales acerca del tamaño del sector informal.

Sin embargo es de destacar que el trabajo empírico realizado permite reagrupar los sectores de modo de responder a otra definición de informalidad más amplia, permitiendo la realización de comparaciones con estudios que tengan otro enfoque teórico.

Es de destacar asimismo no sólo el tamaño de la muestra utilizada sino la interesante propuesta de combinar investigaciones sobre presupuesto y consumo de los hogares con estimaciones por muestreo. Adicionalmente, la diferenciación entre agentes con o sin local y la prueba de formularios y preguntas específicas

en los cuales actúa la pequeña producción no típicamente capitalista. En ese sentido, los espacios económicos de la pequeña producción son determinados por el núcleo capitalista" (Souza 1986).

para registrar la actividad de estos agentes económicos constituyen un avance importante.

En relación a los métodos de estimación sugeridos y utilizados es posible realizar algunas reflexiones.

En primer lugar la elevada inestabilidad de los distintos agentes económicos que forman parte del sector informal —en el sentido de una elevada tasa de entrada y salida en mercados atomizados— puede introducir serios problemas de sensibilidad en las estimaciones, si por ejemplo la muestra utilizada no tiene una adecuada actualización de altas y bajas. Diversos estudios recientes muestran en ese sentido para estructuras con desigual grado de desarrollo la elevada rotación existente en el sector informal definido en un sentido amplio².

En segundo lugar un análisis de los vínculos existentes entre informalidad y ciclo económico y de la funcionalidad existente entre sector formal e informal (Souza 1986) puede arrojar evidencias adicionales sobre métodos de estimación.

Por ejemplo, mientras algunas actividades informales pueden ser procíclicas otras ser refugio ante la emergencia de la crisis en el sector "formal" requiriendo por tanto otros métodos de estimación. Adicionalmente el grado de encadenamiento (hacia adelante o hacia

atrás) con actividades formales correctamente captadas se condiciona la elección de métodos indirectos de estimación.

En síntesis, partiendo de los importantes esfuerzos cuantitativos presentados en este trabajo, sería útil retornar hacia una categorización teórica de los agentes económicos informales, lo que daría más luz sobre los métodos que optimicen la estimación de la performance de los agentes económicos involucrados.

BIBLIOGRAFIA

- CHARMES, J. (1986): *El sector informal en las grandes investigaciones estadísticas y la contabilidad nacional*, Buenos Aires.
- JAEGER, POUCHOL y SEVERS, (1985): *L'Artisanat en evolution*, Revue D'Economie industrielle, cuarto trimestre.
- SOUZA P. (1986): *Sector informal: evolución después de una década*, Buenos Aires.
- YOGUEL G., GUTMAN G., GATTO F. y MOURELLE J., (1986): *Efectos económicos de la programación industrial en la Rioja* programa CFI-Cepal, doc. N° 9, oct.
- YOGUEL G., GUTMAN G., y MOURELL J., (1986): *Dinámica intercensal de la estructura industrial de Catamarca* programa CFI-Cepal, doc. N° 10, dic.

² En Jaeger, Pouchol y Severs, "L'Artisanat en evolution" —Revue de économie industrielle 4 trimestre 1985— se plantea que entre 1972 y 1982 la tasa de rotación de tres actividades informales (reparación de electrodomésticos, albañiles y reparación de máquinas eléctricas) eran en promedio superiores al 50 por ciento. En Yoguel, Gutman, Gatto y Mourell —Efectos económicos de la promoción industrial en la Rioja—, programa CFI-Cepal, documento N° 10, octubre 1986 y en Yoguel, Gutman, Mourelle —"Dinámica intercensal de la estructura industrial de Catamarca", programa CFI-Cepal, documento N° 10, diciembre 1986— se plantea que la tasa de sobrevivencia de establecimientos microindustrial entre 1973 y 1984 (menos de 5 ocupados) no habría superior al 30 por ciento.

Por último, algunos datos preliminares de los censos de 1973 y 1984 permitirían afirmar que en ese período a nivel nacional solo 27 de cada 100 establecimientos existentes en 1973 sobrevivían en 1984.

ASPECTOS FISCALES

- ★ La economía no registrada y los ingresos tributarios.
- ★ La evasión Fiscal. Causas y determinantes.
- ★ Medida de la evasión. (El concepto de la evasión relativa).

COMENTARIOS

LA ECONOMÍA NO REGISTRADA Y LOS INGRESOS TRIBUTARIOS

Hugo N. González Cano*

1. Introducción

En este trabajo se analizará especialmente el problema de la evasión tributaria, así como las relaciones de causa a efecto que existen entre la tributación y la economía no registrada o economía oculta. Se comenzará analizando algunos aspectos conceptuales inherentes a aquella relación, así como otros casos en que la economía no registrada responde a otras motivaciones no tributaria, aunque también se reflejan en menores recaudaciones tributarias.

Luego se pasará una rápida revisión a las metodologías utilizadas para medir la evasión tributaria, así como se comentarán los resultados obtenidos en algunos casos de mediciones de evasión, en particular se comentarán algunas mediciones realizadas en Argentina hace tiempo, así como señalarán algunas áreas en las que sería conveniente actualizar o realizar nuevas mediciones de evasión. También se verán con algún detalle mediciones de evasión realizadas por el Internal Revenue Service de Estados Unidos.

Posteriormente se comentarán los tratamientos más comunes de los sectores informales (vendedores ambulantes, independientes, unidades de autoconsumo, etc.) por las normas y administraciones tributarias, ya sean tratamientos más generales o especiales para algunos grupos de contribuyentes difíciles de gravar.

Seguidamente se comentarán algunas normas tributarias de uso frecuente para combatir la evasión en sus principales formas y se presentará una política general de administración tributaria para mejorar el grado de cumplimiento en los países de alta evasión de América Latina.

Por último, se presentará un resumen de las principales conclusiones a que se ha llegado en el trabajo, respecto de los métodos de medición de la evasión, así como para atacar el elevado grado de incumplimiento tributario vigente en los países de la región.

2. Algunos aspectos conceptuales de la evasión y sus relaciones con la economía no registrada

Relaciones entre la economía no registrada y la evasión tributaria

En primer lugar es importante tener presente que entre economía no registrada y evasión tributaria existen dos tipos de relación. Por un lado, la más común se produce cuando debido a los impuestos se originan ingresos "negros" o no registrados que generan y engrosan la economía oculta. Es decir, cuando hay una especie de relación de causa a efecto entre los impuestos y la economía no registrada. La evasión impositiva es la vía que genera la economía no registrada, considerando tal el pro-

ducto nacional que por falta de declaración o subdeclaración no es medida por las estadísticas oficiales.

Pero también existen formas de economía no registradas originadas en otras motivaciones que las estrictamente tributarias. En estos casos, la economía no registrada se origina generalmente por determinadas restricciones o regulaciones de la economía, (control de precios, control de cambios, etc.) o se trata de ingresos de actividades directamente ilegales. Sin embargo, también en estos casos, esas actividades se reflejan en menores ingresos fiscales, porque los respectivos ingresos generalmente tampoco se declaran al fisco, pero ya no por razones tributarias, sino por otras motivaciones. En estos casos la causa es la generación de ingresos no registrados y el efecto derivado es la evasión impositiva. Es decir, se trata de una relación diferente a la anterior, en que la evasión impositiva aparecía como causa y los ingresos no registrados como efecto.

Naturalmente en la segunda alternativa en que los ingresos no registrados se generan por razones no tributarias, la no declaración tributaria es la consecuencia normal u obvia de este tipo de ingresos no registrados, ya que su presentación a la administración tributaria pondría en evidencia el carácter ilegal o contrario a reglamentaciones económicas.

En este trabajo se analizará en particular el primer tipo de relación, en que la tributación aparece como causa de la generación de ingresos no registrados y en cambio no se analizarán los ingresos de fuentes ilegales (tráfico de drogas, prostitución, robos, fraudes, etc.) y sólo se hará un tratamiento parcial de los ingresos no registrados producto de reglamentaciones económicas que normalmente también evaden el pago de tributos.

Parece conveniente al principio del trabajo delimitar conceptualmente su campo de aplicación, ya que sólo se tratarán ciertos tipos de ingresos generados por actividades no registradas y en especial los ingresos que evaden la imposición por razones esencialmente tributarias. Es decir, que sólo se analizará una parte del universo formado por la economía no registrada. Además se tratará especialmente la evasión de impuestos de autodeclaración, tal como los impuestos a la renta, los impuestos a las ventas, al patrimonio neto, etc.¹

Es que tal como señala Tanzi "Los dos principales grupos de factores que crean la economía no registrada o subterránea son los impuestos y las restricciones. Ambos pueden generar ingresos no registrados. Aún si no hubiera restricciones en ciertas actividades, los impuestos "per sé" generarían ingresos o actividades no registradas para escapar al pago de los mismos. Todos los impuestos pueden generar evasión pero en un determinado país, en cierto lapso, ciertos impuestos son más importantes que otros, como ocurre con los impuestos sobre la renta en Estados Unidos, y Europa, y con los impuestos al valor agregado y de seguridad social en Europa. Y si uno considera los países en vías de desarrollo, los impuestos sobre el comercio exterior deberían agregarse a los anteriores"².

Pero por otra parte, aunque no existieran los impuestos, todavía habría actividades no registradas a causa de restricciones gubernamentales a las actividades de los agentes económicos. Tal como se dijo arriba, puede tratarse de restricciones por tratarse de actividades criminales o ilegales o por razones de regulación económica o social. Dado que pese a los controles, esas actividades se realizan y generan ingresos, obviamente los mismos pasan a ser no registrados o subterráneos. En estos casos, gene-

¹ No se consideran los impuestos determinados directamente por la administración, como el impuesto inmobiliario, a los automotores, etc..

² "The underground economy in the United States and abroad", Tanzi, Vito, Ed. Lexington Books, Lexington, Massachusetts 1982.

ralmente no se reportan los ingresos a las autoridades tributarias, lo que afecta las recaudaciones fiscales.

Muchas de estas actividades son ilegales y prohibidas, como el tráfico de narcóticos, juego ilegal, prostitución, ventas de mercaderías robadas, "comisiones" y "coimas", etc. Estas actividades son generalmente realizadas en efectivo, para permanecer anónimas y contribuyen a incrementar los requerimientos de circulante en la economía.

Además existen restricciones en actividades legales derivadas de controles de precios, controles cambiarios, controles sobre salarios mínimos, normas que impiden el empleo a personas sin el correspondiente permiso de trabajo, etc. Generalmente los receptores de estos ingresos tampoco los declaran a las autoridades tributarias y los respectivos pagos se realizan también en efectivo.

Tal como se dijo arriba, este tipo de ingresos o actividades prácticamente no será tratada en este trabajo, que se concentrará mayormente en los ingresos legales no registrados y generados por razones tributarias (evasión y otras formas de incumplimiento tributario, etc.).

Otro aspecto conceptual a aclarar, es que aquí nos vamos a referir especialmente a la **evasión** tributaria, o sea aquellos montos de impuesto que de acuerdo con la legislación vigente corresponde tributar, pero que no se ingresan en arcas fiscales. Es decir, la evasión implica siempre un quebramiento de la ley tributaria, siendo por definición contraria a la ley fiscal. Este concepto se diferencia de la **elusión**,³ en que los contribuyentes aprovechan una laguna o defecto de la ley impositiva para no pagar un tributo. Es decir, que cuando se elude un tributo se está evitando el pago del tributo porque se aprovecha una brecha de la legislación, pero se está respetando la ley. Por ello, algunos autores llaman a la elusión "evasión legal", o "evitación", aunque se halla más difundida la primera denominación. En realidad la denominación "evasión legal" parece contradictoria y es usada por pocos autores.

Otro caso que requiere aclararse es el de la **mora**, o sea el pago luego de la fecha de vencimiento de tributo. ¿La mora en el pago debe considerarse evasión? En primer lugar debe tenerse presente que en el caso de la mora, por un lado la administración generalmente conoce el impuesto que se le debe y por otra parte, en muchos casos ese tributo luego se ingresa al tesoro, por lo que no debe considerarse evasión. En cambio, cuando los importes en mora nunca ingresan al fisco, como ocurre en otros casos, podría constituir una forma de evasión. Sin embargo, debe considerarse que la administración conoce el monto declarado pero dejado de pagar, por lo que también sería dudoso en este caso considerar la mora como evasión. Además la consideración de la mora como evasión —opinión sostenida por algunos autores—⁴, requeriría fijar alguna fecha límite de pago para separar la evasión y la otra forma de incumplimiento más formal: el atraso o mora. ¿Cómo se fijaría ese límite de tiempo? No podría establecerse una regla general y habría que referirla a cada caso particular, debido a que cada país aplica diferentes multas o recargos por mora, tiene diferentes tasas de inflación, etc. Por estas circunstancias parece mejor separar la evasión de la mora o simple atraso en el pago de los impuestos; es decir, considerar la mora como una forma de incumplimiento tributario diferente de la evasión. Otra razón para excluir la mora, es que aunque produce una reducción de ingresos fiscales, no genera economía no registrada, puesto que es conocida por la administración.

³ En inglés "tax avoidance".

⁴ Roberto Sampaio Doria: "*Evasión Tributaria*", 5a. Asamblea General del Centro Interamericano de Administradores (tributarios), CIAT, Río de Janeiro 1971.

3. Metodologías para medir la evasión tributaria

Para propósitos de política tributaria y también para la administración de impuestos, es conveniente tener una estimación de la magnitud de la evasión tributaria. "Las mediciones de evasión pueden proporcionar además información sobre los impuestos evadidos por grupos de contribuyentes (sector rural vs. sector urbano, profesionales, independientes y autónomos comparados con asalariados, ingresos del capital vs. rentas del trabajo, etc.), que permiten realizar un mejor diagnóstico sobre el funcionamiento real de los impuestos"⁵. Asimismo si estas mediciones se realizan periódicamente permiten evaluar el suceso o fracaso de los programas de control y de la eficacia de la acción de la administración tributaria.

Existen varios métodos para medir la evasión tributaria, que pueden agruparse en dos grandes categorías: a) sistemas globales o macromediciones, y b) sistemas parciales o micromediciones. Los primeros comprenden más bien métodos que parten de los grandes agregados económicos, tal como las cuentas nacionales, variables monetarias, datos de empleo registrados, o relacionan las recaudaciones con el uso de determinados insumos utilizados en la producción, o analizan las amnistías y "blanqueos" impositivos que con alguna frecuencia se realizan en ciertos países de América Latina. Son métodos globales porque se refieren al universo total de contribuyentes de un impuesto.

En cambio, los sistemas parciales o micromediciones se refieren más bien a programas especiales de auditoría o controles de detalle, que tratan de medir la evasión para una muestra de contribuyentes considerada representativa o también se refiere al análisis de los resultados de los programas anuales de auditoría o fiscalización que realizan normalmente las administraciones tributarias. Aquí también se incluyen los estudios especiales de evasión en base a una muestra de contribuyentes, tal como el realizado por la Misión Musgrave en Colombia⁶.

a) Sistemas globales de medición de la evasión

Antes de comentar los sistemas globales de medición de la evasión, conviene señalar que también se han utilizado algunos métodos como sustitutos o alternativos de las mediciones de evasión fiscal.

Básicamente se refieren a las estimaciones de la economía subterránea, que en general miden los ingresos que no se incluyen en los cálculos del ingreso nacional o producto nacional. A falta de mejores metodologías, "las estimaciones de la economía subterránea se pueden emplear como sustituto de la evasión fiscal, ya que los ingresos de las actividades económicas subterráneas quedan generalmente sin declarar ante las autoridades tributarias y así pues constituyen infracción a las leyes tributarias"⁷.

En consecuencia, no sólo se comentarán las metodologías para estimar la evasión tributaria, sino también algunos sistemas para estimar la economía subterránea. Para ello se seguirá básicamente la clasificación realizada por Somchai Richupan.

⁵ "Tax evasion and its measurement in developing countries", Herschel Federico, CEPAL, México, march 1978.

⁶ "Fiscal reform for Colombia", Musgrave and Gillis, Harvard Law School, Cambridge, 1971.

⁷ Somchai Richupan "La evasión tributaria y su medición. Breve descripción de las principales técnicas", Rev. Finanzas y Desarrollo, diciembre 1984.

Los sistemas globales de medición de la evasión o economía oculta comprenden: I) los métodos monetarios, II) el método del insumo físico, III) el método del mercado laboral, IV) el método de la brecha o diferencia, V) el método de la elasticidad, VI) el método del potencial tributario legal y VII) el método de las amnistías especiales o "blanqueos".

I) El enfoque monetario

El enfoque monetario de la evasión tributaria se origina en los intentos de medir la magnitud de la economía subterránea o no registrada y se presenta en tres variantes: a) el del coeficiente fijo, b) la denominación de los billetes y c) la ecuación de demanda de moneda. Como se dijo arriba, estas estimaciones de la economía subterránea sólo se comentan brevemente como sustitutos de la evasión fiscal.

La primera variante o del coeficiente fijo, supone que existe un coeficiente o razón monetaria, tal como la que hay entre moneda y depósitos a la vista, que sin la economía subterránea o no registrada, hubiera permanecido constante en el tiempo. Supone además que en el pasado existió un período ideal cuando no existirían operaciones no registradas, se calcula el coeficiente o relación entre la moneda en circulación y los depósitos a la vista y se compara con el del período que se desea evaluar. Si el último es más elevado, se presume que el exceso monetario se debe a las actividades de la economía subterránea. La estimación de la magnitud de economía subterránea se calcula en base a supuestos acerca de la velocidad ingreso del dinero. Este método iniciado por Gutmann, y luego desarrollado por Feige, ha sido criticado basándose en que no hay una razón valedera para que el coeficiente monetario deba permanecer constante durante largos períodos y porque los resultados están muy influenciados por la elección del período inicial. Además se ha mencionado que en los principales países industriales diferentes de Estados Unidos, el coeficiente monetario ha disminuido con el tiempo, lo que implicaría por ejemplo que en Holanda e Italia se habría comprimido significativamente el volumen de la economía no registrada, lo que muy probablemente no es cierto.

La segunda variante monetaria, supone que la economía no registrada está asociada principalmente con el uso de billetes grandes. La magnitud de la economía subterránea, según este método se basa en la variación del número de billetes de mayor denominación en relación a un período considerado base. Este método ha sido criticado porque, por un lado con un crecimiento real de la economía y una inflación relativamente alta, los billetes grandes ya no parecen ser tan grandes como eran antes y es de esperar que su utilización aumente sin que ello signifique un aumento de la economía subterránea. Además en el caso de la moneda de Estados Unidos, los billetes de mayor valor también se utilizan para reserva de moneda extranjera en otros países. Es decir, que el aumento del número de billetes grandes también puede deberse a un incremento de las tenencias en divisas, más bien a actividades económicas clandestinas.

La tercera variante —ideada por Vito Tanzi—⁸ parte de la crítica al método de Gutmann, de que el coeficiente de circulante respecto de los depósitos es solamente influenciado por cambios en los impuestos y en las restricciones gubernamentales, y no considera otras causales. Por ello Tanzi elabora su estimación de la economía subterránea haciendo que la demanda de circulante sea una función dependiente de varias variables, inclusive el nivel de los impuestos, pero no solamente de éste. Al medir la sensibilidad de la demanda de circulante respecto del impuesto a la renta, se deriva una estimación del circulante mantenido para propósitos ilícitos. De este "circulante ilegal", se derivan esti-

⁸ Tanzi, Vito, op. cit.,

maciones para la economía no registrada y de la evasión tributaria. En consecuencia, el método propuesto por Tanzi depende básicamente de la elaboración de una buena ecuación de demanda de circulante, que incluya varias variables relevantes.

Este método supone que las actividades subterráneas son la consecuencia directa de los altos impuestos a la renta y que el dinero se utiliza más que todo para efectuar tales transacciones o para guardar riqueza acumulada con dichas transacciones. Es decir, se trata de especificar una ecuación de demanda de moneda que permita medir el efecto de las variaciones tributarias sobre esa demanda. Se estima la ecuación y se hacen dos estimaciones de la tenencia de moneda: una cuando la variable tributaria es cero y otra cuando tiene otro valor. La diferencia entre las dos estimaciones de la tenencia de moneda se llama "moneda ilegal". Y la diferencia entre M_1 y la moneda ilegal se toma como la "moneda legal". La velocidad ingreso del dinero se obtiene dividiendo el PNB por la moneda legal, y la magnitud de la economía subterránea se obtiene multiplicando la moneda ilegal por esta velocidad. Por su parte, la cuantía de la evasión fiscal se obtiene suponiendo que los ingresos en la economía subterránea hubieran sido gravados a la misma tasa impositiva promedio que los ingresos en la economía normal.

Esta variante ha sido criticada —lo mismo que las otras dos— porque supone igual velocidad para la moneda legal y la ilegal. Además este método, como señala el mismo Tanzi, subestima la evasión fiscal porque solamente tiene en cuenta la evasión asociada con el uso de dinero y la economía subterránea. Y en cambio no considera otras formas de evasión fiscal que nada tienen que ver con el uso de dinero, ni con las actividades económicas clandestinas, tales como el uso abusivo de exenciones no prevista en la ley tributaria o el abultamiento indebido de las deducciones. Además se ha señalado que esta estimación tampoco incluye el ingreso no criminal, pero ilegal por provenir de otras regulaciones gubernamentales y que no está inducido por los impuestos elevados, tales como serían en Estados Unidos los ingresos de extranjeros sin residencia legal.

Por último, debe señalarse que los métodos sufren o reproducen fuertes distorsiones en países afectados de elevada inflación, por lo que su aplicación no parece recomendable en tales condiciones. Obviamente ello hace todavía más intenso en los casos de fuertes oscilaciones de la tasa de inflación.

II) El método del insumo físico

Esta metodología para estimar la economía no registrada se basa en una relación estable entre cierto insumo físico y la producción nacional. Generalmente se considera algún insumo que es de amplio uso en toda la economía, y para el cual son de confiar los datos de producción y del consumo agregado. Se estima así una magnitud de la producción global que se compara con el producto bruto declarado o calculado según las cuentas nacionales. La diferencia entre ambas magnitudes se atribuye a la economía no registrada o no explicada.

Este método se utiliza en la India para estimar el ingreso nacional no declarado, suponiendo una relación estable entre la energía eléctrica y la producción nacional. La comparación entre esta producción nacional estimada y lo calculado según las cuentas nacionales, se atribuye a la economía no registrada.

La principal crítica a este método, reside en el supuesto básico de que hay una relación fija entre cierto insumo y la producción nacional. Por ejemplo, en el caso de la India, se señala que la producción nacional puede ser aumentada de múltiples maneras sin que aumente el consumo de electricidad. Por otra parte, dado que la electricidad no es solamente un producto intermedio, sino también

un servicio de consumo final, las variaciones de su utilización no tienen que significar forzosamente un aumento de la economía no registrada y en el mismo porcentaje.

Seguramente existen problemas similares con la elección de otro insumo cualquiera que sea necesario para tratar de hallar una relación fija o estable con el producto bruto nacional.

III) El método del mercado laboral

Este método se comenzó a utilizar en Italia, donde se observó una disminución sostenida en la tasa oficial de participación de la fuerza de trabajo entre los años cincuenta y la actualidad. Mientras a fines de los años cincuenta la tasa oficial de la fuerza de trabajo (definida como la relación entre la fuerza total de trabajo y la población total) era del 45 % y similar, a la existente en otros países industriales, a mediados de los setenta había caído a menos del 35 %. "Ahora es ampliamente aceptado en Italia, que los datos oficiales de participación de la fuerza de trabajo subestiman fuertemente la oferta de trabajo: en varios estudios de comunidades locales se observó que la participación hallada ha sido del 10 al 20 % más alta que los datos oficiales"⁹. Esta discrepancia indica que hay un considerable número de trabajadores que encuentran empleo remunerativo en actividades no declaradas. Además la diferencia indicada responde principalmente al empleo de mujeres, jóvenes y personas de edad avanzada de ambos sexos, que mantienen empleos irregulares y no revelarán su verdadera situación.

Básicamente este método consiste en estimar el empleo no explicado o no registrado mediante una encuesta. Si bien calcular el tamaño de la economía oculta como porcentaje del PNB es muy difícil, se ha hecho una estimación con base en las cifras de empleo no declarado y la productividad promedio de la mano de obra. Según esta metodología, ha podido inferirse una cifra de la economía subterránea que para 1977 varía entre el 14 y el 20 % del PNB registrado. Esta cifra es indudablemente elevada, aunque sustancialmente inferior que otras estimaciones que resultaron superiores al 30 % del PNB.

Esta metodología ha sido criticada por el hecho de que considera únicamente los ingresos procedentes del trabajo y no del capital. También se ha señalado que la estimación depende en forma decisiva de los supuestos que se hagan referentes a la productividad laboral, tanto en los sectores registrados, como en el no explicado de la economía.

IV) El método de la brecha o diferencia de ingreso

Este método consiste básicamente en la comparación de los ingresos declarados para el impuesto sobre la renta con el ingreso que aparece en las cuentas del ingreso nacional. Obviamente para que la comparación sea valedera, las estadísticas de las cuentas nacionales no deben estar basadas en las declaraciones del impuesto sobre la renta. Es decir, los cálculos del ingreso nacional debe proceder de fuentes distintas del impuesto sobre la renta.

Partiendo de los datos del ingreso nacional, deben hacerse una serie de ajustes sobre conceptos considerados deducibles en la legislación del impuesto sobre la renta, para hacerlo comparable con el

⁹ "The second economy of Italy", Bruno Contini, in Vito Tanzi, op. cit.

total de ingresos declarados en el citado tributo. "Naturalmente existen discrepancias conceptuales apreciables entre la materia imponible para la ley del impuesto sobre la renta y los agregados macroeconómicos de las cuentas nacionales. Las que se consideraron más importantes (deducciones por incentivos, deducciones personales e impuestos directos deducibles) fueron objeto de cuantificación de este trabajo, según se detalla más adelante"¹⁰. Es decir, que las exenciones y descuentos deducibles se restan de la renta personal en las cuentas nacionales y el total restante se compara con el declarado en las liquidaciones del impuesto a la renta. La brecha o discrepancia es la diferencia de ingreso que se presume debida a la evasión fiscal. Generalmente el cálculo se realiza para un determinado grupo de contribuyentes. En el caso de Argentina se realizaron tres estimaciones en diferentes momentos, pero siempre para el ingreso de no asalariados (empresarios, profesionales, autónomos o independientes, etc.) ya que se supuso que en el caso de asalariados y/o empleados, al estar sometidos al régimen de retención de impuesto en la fuente por parte de las empresas o empleadores, su evasión sería mucho menor.

Esas tres mediciones fueron hechas por el Banco Central en 1961, por el Programa Conjunto de Tributación OEA/BID/CEPAL en 1963 y por un trabajo realizado en el CONADE en 1968. Dado que en Argentina la metodología de las cuentas nacionales que se utiliza en las estimaciones del producto bruto interno no se basa en las declaraciones del impuesto sobre la renta, las indicadas mediciones de evasión son valederas desde este punto de vista. De todas maneras, estas mediciones de evasión del impuesto a la renta son muy antiguas y lamentablemente no se realizaron estimaciones posteriores de evasión, entre otros motivos por la falta de estadísticas básicas.

La estimación realizada para el impuesto a la renta de Argentina en 1968, última disponible, se refirió a ingresos de no asalariados, que comprende I) el ingreso de familias por utilidades de empresas no anónimas, II) ingresos por intereses, dividendos y rentas, III) ahorro de sociedades anónimas, IV) impuestos directos de sociedades anónimas, etc. Estos datos de ingresos para no asalariados de las cuentas nacionales, fueron comparados con similares conceptos de ingresos declarados para el impuesto sobre la renta, a los que se realizaron varios ajustes previstos en la legislación del impuesto a los réditos. Tal como se dijo, se estimaron I) deducciones tributarias por impuestos directos que disminuyen las rentas imponibles, II) deducciones por inversiones que incrementan la capacidad productiva, y III) rentas de contribuyentes que no llegaban a superar los mínimos no imponibles y cargas de familia. El estudio se realizó para los años 1960 a 1964, porque luego se carecía de las estadísticas tributarias básicas para continuar las estimaciones. Restando del total de rentas gravables para no asalariados según las cuentas nacionales, las rentas declaradas para el impuesto sobre la renta y los ajustes señalados, se obtuvo el total de rentas no declaradas. Finalmente el monto total de rentas no declaradas para el impuesto a los réditos o monto estimado de evasión se comparó con el total de ingresos que debió haberse declarado al fisco. Los porcentajes de evasión hallados para este sector de no asalariados variaron de manera creciente del 46 % al 54 % del total.

Una metodología similar se aplicó en Bolivia en 1969 al realizar un estudio de "Reforma Tributaria"¹¹. En este caso la estimación de rentas no declaradas de no asalariados entre 1964 y 1966 osciló entre el 68 y el 58 %. Es decir, que las rentas declaradas para el impuesto sobre la renta para esos años apenas variaban —para esa categoría de contribuyentes— entre el 32 y el 42 % de lo que debió haberse declarado.

¹⁰ "Estimación de las rentas no declaradas que deberían tributar el impuesto a los réditos", Hugo González Cano y Alfredo Monza, trabajo realizado en el CONADE para el DGI, Buenos Aires, 1968.

¹¹ "La Reforma Tributaria en Bolivia —Evaluación del Sistema y Recomendaciones", González Cano, Programa Conjunto de Tributación OEA/BID, Washington D.C., octubre 1969.

Por los datos utilizados y por las metodologías empleadas estas mediciones deben tomarse como estimaciones gruesas de evasión y más que como porcentajes de incumplimiento deben más bien considerarse como indicadores de tendencia. Obviamente ello se debe a los posibles errores estadísticos de las cuentas nacionales, a que para pasar de los datos de ingresos nacionales a los ingresos para el impuesto a la renta, sólo se hacen algunos ajustes y en cambio no se consideran otros y que ciertas clases de ingresos, por ejemplo algunas ganancias de capital se pueden incluir en el ingreso gravable, pero no en la renta personal según las cuentas nacionales, etc..

De todas maneras, aún con el carácter de estimaciones gruesas, estas mediciones de evasión son útiles para los analistas y diseñadores de la política tributaria y para los administradores, especialmente cuando los cálculos se hacen para diferentes grupos de contribuyentes. Además dado que en la mayoría de los países de la región las liquidaciones del impuesto sobre la renta, generalmente no son utilizadas para estimar las cuentas nacionales y los datos del ingreso nacional, las estimaciones de evasión hechas por este método son valederas.

V) El método de la elasticidad tributaria

Según este método, se trata de calcular mediante las elasticidades una proyección del potencial tributario para determinados años, partiendo de los datos de algún año inicial. Luego esta proyección o recaudación "teórica" se compara con la recaudación efectiva para, por diferencia, estimar el impuesto evadido. Es decir, que habiendo calculado coeficientes de elasticidad para la recaudación de un impuesto en un lapso dado (relacionando el crecimiento porcentual de las recaudaciones con el crecimiento porcentual del producto bruto interno), luego se estima la recaudación potencial de un año determinado, basándose en los cambios ocurridos en el ingreso real y en el nivel de precios.

En ciertos casos, estas proyecciones del impuesto sobre la renta se realizan calculando el impuesto debido por tramo de ingreso, siguiendo las siguientes bases: I) se hacen los cálculos de acuerdo con las tasas legales del impuesto para cada tramo, II) se consideran los cambios en las deducciones personales y III) los cambios en el ingreso real y en el nivel de precios se consideran distribuidos en el mismo porcentaje entre todos los contribuyentes (o sea que no consideran los cambios en la distribución del ingreso). Esta proyección del impuesto, luego se compara con el tributo efectivamente recaudado, y la diferencia entre ambos se supone debida a la evasión tributaria.

A diferencia de los métodos anteriores, que estimaban el monto de ingreso que evadía el impuesto, por este análisis de elasticidad se estima directamente la cuantía del impuesto evadido. Además es conveniente aclarar que la diferencia determinada no constituye exactamente evasión tributaria, sino el incremento de la misma respecto al período base. Ello se debe a que los cálculos de elasticidad del período base que se usan para hacer la proyección incluyen evasión, ya que para ese lapso también se trabaja con datos de recaudación efectiva.

Por último, debe señalarse que varios cálculos realizados siguiendo este método en países de América Latina, mostraron una baja elasticidad del impuesto sobre la renta, generalmente inferior a la unidad, lo que favoreció un aumento del déficit fiscal y contribuyó a aumentar las presiones inflacionarias. Los bajos coeficientes de elasticidad o de "capacidad de reacción" del impuesto sobre la renta, se deben además de 1) la existencia de una gran erosión de la base imponible por las amplias exenciones, incentivos y exoneraciones, 2) el atraso de la recaudación efectiva respecto al momento de generación de los hechos imposables, sin que existan mecanismos correctores adecuados (generalización de retenciones en la fuente, pagos anticipados, indexación de las deudas fiscales por pagos fuera de térmi-

no, o pago de intereses o recargos acordes a las tasas de inflación, etc.) y 3) a elevados porcentajes de evasión.

VI) Método del potencial tributario legal

También este método estima directamente la cuantía de impuestos evadidos, partiendo de las cifras del ingreso nacional que se consideran una buena base para el cálculo del impuesto sobre la renta. El impuesto evadido se calcula por diferencia entre el impuesto potencial o teórico estimado y el recaudo efectivo; es decir, la diferencia entre la recaudación que se habría obtenido si todos hubieran pagado correctamente de acuerdo con las normas legales y el monto de impuesto efectivamente recaudado. El potencial tributario se calcula partiendo del ingreso nacional y haciendo los ajustes por exenciones, deducciones y descuentos, para hacerlo comparable con la base gravable según la legislación vigente. Utilizando los datos de las encuestas sobre presupuestos familiares se obtienen datos de distribución del ingreso por tramo que permitan estimar el potencial tributario legal, aplicando las tarifas tributarias para cada tramo de renta gravable. Habiendo estimado el potencial tributario legal, luego se restan los impuestos efectivamente recaudados para obtener por diferencia el monto de los impuestos evadidos.

En realidad por este método, más que la evasión tributaria se está midiendo el incumplimiento tributario, ya que en el impuesto potencial se incluyen los impuestos devengados pero no recaudados por otras razones como serían los atrasos por mora, etc. Es decir, que al comparar el potencial tributario legal con los impuestos efectivamente recaudados y no con el impuesto devengado, se está incluyendo en el monto de la evasión el monto de tributos perdido en la etapa de recaudación, por ejemplo, por impuestos declarados pero no pagados oportunamente. De esta forma, aunque el impuesto haya sido declarado al fisco, si no se pagó a su vencimiento, se le sigue considerando como evasión.

Otro problema similar se plantea con el impuesto devengado en un período fiscal, pero recaudado efectivamente en el ejercicio siguiente. Especialmente en el impuesto sobre la renta personal, la recaudación del ejercicio corriente generalmente incluye la recaudación por impuestos atrasados de años anteriores, junto con el saldo del impuesto devengado del año anterior (generalmente vence en marzo o abril del año siguiente) y con las retenciones en la fuente y pagos anticipados del mismo ejercicio; en cambio, el saldo de impuesto devengado en el año corriente, se recauda el año próximo. A veces las estadísticas de recaudación efectiva separan la devengada en años anteriores y en el año corriente, con lo cual estos problemas pueden ser considerados efectuando las depuraciones correspondientes pero en otros casos la recaudación aparece en una sola cuenta sin discriminar. En este último caso, si la comparación del potencial tributario se realiza con la recaudación efectiva, aparece nuevamente la distorsión antes señalada, porque en realidad se están comparando dos cosas distintas. Naturalmente este problema puede solucionarse si la comparación del potencial, no se realiza con el impuesto efectivamente recaudado, sino con el efectivamente devengado y declarado al fisco. Como los datos de impuesto devengado generalmente son compilados por la mayoría de los países, este problema puede solucionarse.

Este método también ha sido criticado, debido a que la estimación del potencial depende mucho de los datos de distribución del ingreso, generalmente basados en las encuestas familiares, cuya confiabilidad es a veces dudosa. Obviamente esta crítica podría también aplicarse a los otros métodos que utilizan los supuestos de distribución del ingreso en las estimaciones del impuesto teórico, tal como ocurre por ejemplo con el método de la elasticidad tributaria.

VII) Método de las amnistías especiales o "blanqueos"

Si bien este método puede considerarse global porque considera la totalidad de los contribuyentes cubiertos por el impuesto correspondiente, se diferencia de la mayoría de los anteriores que se basan en variables macroeconómicas (métodos monetarios, basados en las cuentas nacionales, etc.) Por ello, es preferible utilizar la expresión "métodos globales" a "métodos macroeconómicos" sugerida por Oldman y Holland ¹².

Además en los métodos arriba comentados, la evasión fiscal se estima indirectamente mediante información procedente de fuentes externas a la administración tributaria. En cambio, en el método de las amnistías especiales, la evasión fiscal se mide utilizando información de las declaraciones de impuestos.

Las amnistías especiales que se conceden en los países de América Latina son básicamente de dos tipos. La más común es la conocida como "moratoria" o "amnistía tributaria", en que los contribuyentes se ven inducidos a declarar su renta real a cambio de la suspensión de las multas, recargos u otras sanciones que pudieran corresponder. En este caso el impuesto se liquida abonando las alícuotas normales previstas en la legislación. Estas moratorias se han concedido más de una vez en Argentina, Bolivia, Chile, Perú, Colombia, Panamá, México, Ecuador, etc.

En cambio, afortunadamente son menos frecuentes las amnistías que no sólo condonan las multas y sanciones sino que también reducen las alícuotas del impuesto correspondiente. Estos "blanqueos" concedidos por ejemplo en Argentina en varias ocasiones, permiten que los contribuyentes declaren rentas anteriormente evadidas no sólo con la condonación de multas y sanciones, sino mediante el pago de alícuotas reducidas respecto a las previstas en la estructura básica del impuesto. Como es fácil observar, especialmente estas amnistías aunque también, pero en menor medida las moratorias anteriores, constituyen un incentivo adicional a la evasión tributaria, especialmente cuando se repiten con cierta regularidad, tal como ocurre en varios países de la región. Además éstas medidas afectan significativamente la equidad del impuesto, al colocar en situación similar o aún más ventajosa a la contribuyentes evasores frente a los que cumplen oportunamente con sus obligaciones tributarias. Por ello, si realmente se desea fomentar un mejor cumplimiento tributario no deben otorgarse tales moratorias y menos aún los "blanqueos".

Pero lo relevante para los estudios de evasión, es que cuando se realizan las moratorias y "blanqueos" constituyen una valiosa fuente de información para realizar tales estudios. En estos casos, es posible estimar la magnitud de la evasión fiscal comparando las declaraciones del impuesto a las rentas correspondientes al período cubierto por la amnistía, con los montos declarados en la moratoria o "blanqueo". Esta comparación del ingreso declarado originariamente para el impuesto a la renta con el ingreso declarado en la amnistía permite estimar coeficientes de evasión por diversos tipos de contribuyentes, tipos de ingresos o rentas, tramo de renta, etc..

Respecto a resultado de este método, aunque se trata de investigaciones antiguas, interesa comentar los hallados en Argentina por el Programa Conjunto de Tributación OEA/BID dirigido por F. Herschel ¹³. En este caso se compararon los resultados del "blanqueo" realizado en este país en 1962 con lo efectivamente declarado por los contribuyentes en el lapso cubierto por la amnistía (1956/61). Los coeficientes de evasión hallados variaron del 27 al 40 %, de acuerdo con los tramos de ingreso,

¹² "Medición de la evasión fiscal", Oliver Oldman y Daniel M. Holland, Va. Asamblea del Centro Interamericano de Administradores Tributarios (CIAT), Río de Janeiro, Mayo de 1971.

¹³ Herschel, F., op. cit.,

con un valor promedio del 36 % para el total de casos analizados. Los coeficientes de evasión fueron mayores en los grupos de ingresos medios (40 %), frente al 33 % para los tramos menores y al 27 % para los tramos de mayor ingreso. Y en relación a los coeficientes de evasión resultantes por tipos de ingresos, las rentas blanqueadas en 1962 respecto a las declaradas en el lapso 1956/61 fueron del 16% para asalariados, 22 % para profesionales, 58 % para rentas del comercio e industria, 33 % para ingresos de la agricultura, 26 % para rentas de inmuebles urbanos, 16 % para renta de inmuebles rurales y 13 % para ingresos de inversiones.

Por supuesto debe considerarse que las estimaciones realizadas por este método, no constituyen una evaluación completa de la evasión debido a que existen contribuyentes que prefieren no hacer uso de la amnistía, pese a sus condiciones favorables. Es decir, que este método mide solamente parte de la renta evadida —aunque sea sustancial—, porque a pesar de las condiciones favorables, algunos contribuyentes prefieren no acogerse a las amnistías¹⁴. Esta conducta se debe a que pese a que las condiciones generalmente son muy benignas, una vez que el contribuyente ha sido registrado por la administración tributaria, ya tendrá que seguir pagando con regularidad cierto impuesto. Algunos contribuyentes consideran ese impuesto todavía demasiado alto y como las amnistías se ofrecen más de una vez, prefieren asumir el riesgo de no pagar por algún tiempo adicional, hasta que se ofrezca una nueva amnistía o prescriba el impuesto debido.

Pese a estas limitaciones, el análisis de las amnistías constituye una valiosa fuente de información sobre la evasión tributaria y su distribución por grupos de contribuyentes, que no debe desaprovecharse, ya sea para fines de política tributaria, como para orientar la acción de la administración en la búsqueda de los grupos más evasores y de las modalidades más frecuentes de evasión.

b) Sistemas parciales o micromediciones de evasión

Los métodos parciales o micromediciones de evasión —tal como se dijo antes— se refieren en cambio a programas especiales de auditoría que tratan de medir la evasión de un grupo o muestra de contribuyentes considerada representativa (también denominado verificaciones especiales de cuentas) o a estudios especiales también realizado para un grupo de contribuyentes comparando la información tributaria con información externa a la administración. Es decir, estos métodos pueden clasificarse en I) verificaciones especiales de cuentas, y II) medición por medio de una encuesta.

I) Método de las verificaciones especiales de cuentas (TCMP)

Este método denominado "Tax payer compliance measurement program—TCMP", ha sido aplicado por el Servicio de Impuestos Internos de Estados Unidos para medir el grado de cumplimiento tributario en ese país. Básicamente consiste en una auditoría de detalle, también llamada "línea por línea" de las declaraciones del impuesto a la renta, realizada por los auditores más experimentados del Servicio. A diferencia de las inspecciones o auditorías normales o de "terreno", son realizadas con alto grado de detalle por auditores experimentados sobre una muestra estratificada de todo el país, cuyo tamaño típico es de 50.000 contribuyentes, sobre un total de más de 100 millones de contribuyentes del impuesto a la renta.

Básicamente se trata de medir la diferencia entre el total de impuesto a la renta pagado efectiva

¹⁴ En otros casos sólo se declara una parte de la renta evadida.

y voluntariamente para un año dado y el monto de impuesto que resultaría para el mismo año si las obligaciones tributarias se liquidaran aplicando correctamente las disposiciones legales. Esta diferencia se denomina incumplimiento tributario ("tax non compliance"). El detalle o apertura de las estimaciones por principales grupos de contribuyentes se hizo en base a la estructura de datos disponibles. Primero se consideran dos grandes grupos: a) brecha tributaria del sector legal y b) brecha tributaria del sector ilegal. La primera corresponde actividades de I) contribuyentes individuales que presentan sus liquidaciones al fisco, II) contribuyentes individuales que deben presentar liquidaciones, pero no las presentan, III) corporaciones (sociedades anónimas, etc.) que presentan sus liquidaciones y IV) corporaciones que deben presentar liquidaciones, pero no las presentan.

A su vez la brecha tributaria del sector ilegal se refiere a los impuestos impagos que corresponden a fuentes de ingresos ilegales o criminales. En estos estudios se consideran tres fuentes de ingresos ilegales: tráfico de drogas, juego ilegal y prostitución¹⁵.

Los resultados de estas investigaciones, muestran que el grueso del incumplimiento tributario (73 % del total en 1981) correspondió a los contribuyentes individuales que presentan declaraciones de impuesto y además dentro de ese total, el mayor porcentaje de brecha tributaria correspondió a ingresos no declarados. En cambio, son mucho menores las brechas tributarias correspondientes a individuos que no presentan liquidaciones, corporaciones (presenten o no liquidaciones) y a los ingresos de fuentes ilegales, aunque esta última es una estimación parcial.

En consecuencia, interesa conocer con más detalle el método de estimación del incumplimiento para los contribuyentes individuales que prestan su liquidación. Para este grupo se estima la diferencia de impuesto que corresponde a I) ingresos no declarados, II) gastos deducibles sobrevaluados y III) deducciones personales sobrevaluadas. Las estimaciones de diferencia de impuestos, tal como se dijo arriba, se realizan mediante auditorías pormenorizadas de una muestra de declaraciones presentadas al IRS. Estas auditorías de detalle se realizan cada tres años bajo el programa TMCP. Ya se dijo que la muestra es de alrededor de 50.000 contribuyentes. Se toman muestras de una población de contribuyentes con liquidaciones de rentas presentadas y se estratifican por grupos de renta declarada. En las auditorías de detalle de cada declaración seleccionada se determina la diferencia de impuesto entre lo efectivamente pagado y lo que correspondería, si se aplicara correctamente la ley tributaria.

En general se considera que las estimaciones basadas en auditorías evalúan mejor las diferencias de impuesto correspondientes a gastos y deducciones sobrevaluadas que a ingresos no declarados. Ello es así porque para determinar las deducciones incorrectas el inspector sólo necesita hallar la falta de adecuada justificación o prueba para la deducción aplicada por el contribuyente. En cambio, para evaluar ingresos no declarados, el auditor debe demostrar que el ingreso fue efectivamente recibido. Esto es naturalmente más difícil de demostrar y por ello las estimaciones por subdeclaración de ingresos de la auditoría del TCMP son corregidas de acuerdo con informaciones procedentes de agentes pagadores de ingresos que deben declararlos regularmente al IRS. Este método de corrección se estableció en el reciente estudio llamado "TCMP-IRP", donde "IRP" se refiere al "Programa de Agentes de Información" de la administración (Information Returns Program). El cruzamiento de las declaraciones de los agentes pagadores de ingreso, que indican montos y beneficiarios, con las declaraciones individuales del impuesto sobre la renta de cada uno de ellos, permite controlar los ingresos declarados y mejorar la estimación de ingresos subdeclarados o no declarados. Basado en los resultados del estudio TCMP-IRP, la relación entre el ingreso total no declarado de ese programa y el monto de ingresos descubierto por el TCMP fue conservadoramente estimada en 3.5 a 1 en 1976. Este coeficiente se aplicó entonces a los

¹⁵ "Income tax compliance research" (Estimates for 1973-1981), Internal Revenue Service, Research Division, Washington D.C. July 1983.

ítems de ingreso que no fueron cubiertos por información de los agentes pagadores. Esto se hizo considerando que si las auditorías del TCMP conducidas sin acceso a los documentos del IRP sólo podían hallar \$ 1.— de cada \$ 3.5 de ingresos no declarado en casos para los que existía información de los agentes pagadores, no puede esperarse un mejor trabajo de inspección en los casos en que no existe información de los agentes pagadores. En consecuencia, en base al estudio TCMP—IRP para 1976, se corrigieron hacia arriba las estimaciones de ingresos subdeclarados basadas en las auditorías del programa TCMP para todos los años.

En cuanto a los resultados interesa agregar que la brecha tributaria del sector legal creció de u\$s 28.800 millones en 1973 a u\$s 81.500 millones en 1981. Por su parte los ingresos no declarados de fuentes legales por personas físicas aumentaron de u\$s 93.919 millones en 1973 a u\$s 249.675 millones en 1981, o sea un aumento del 166 % en ocho años. A su vez la relación entre las sumas de ingresos voluntariamente declarados por contribuyentes individuales y el monto de ingreso que debió haberse declarado descendió del 91 % en 1973 al 89 % en 1981.

En la publicación indicada, puede hallarse una explicación más detallada de esta metodología, que sin duda constituye una de las más completas para estimar la evasión o el nivel de incumplimiento tributario. De todas maneras no debe dejar de considerarse lo costoso del sistema, ya que requiere analizar un número mínimo de liquidaciones y utilizar el mejor personal de fiscalización de la administración tributaria, campo que en la mayoría de los países de América Latina constituye una de las áreas críticas y en muchos casos es insuficiente para realizar los programas normales de auditoría.

II) Medición por medio de encuestas con información externa a la administración

En este caso se trata de obtener información no tributaria de ingresos mediante una encuesta cuyo resultado luego se compara con los ingresos declarados para el impuesto sobre la renta. Un estudio de este tipo fue hecho por la Misión Musgrave de Reforma Tributaria desarrollado en Colombia¹⁶. Dado que se supuso que la evasión era muy elevada entre los pequeños comerciantes, profesionales, independientes, agricultores y otros grupos considerados difíciles de gravar, se realizó una encuesta para estimar los márgenes de evasión por comparación entre el ingreso resultante de la encuesta y el declarado para el impuesto a la renta. Para ello se eligió una muestra de 2.000 casos correspondientes a 27 actividades diferentes, especialmente en el campo del comercio, profesionales, etc.. La muestra se seleccionó de la sección comercial ("páginas amarillas") de la guía telefónica. Para cada individuo o compañía encuestada se establecieron datos de ingresos brutos, ingresos netos, patrimonio neto, automóviles, etc..

En primer lugar se trató de determinar los no declarantes, o sea individuos de la encuesta para los que no se hallaron declaraciones de ingresos para el impuesto a la renta, pese a que debían haber presentado una liquidación. Los porcentajes de no declaración (relación entre el total de casos de la muestra y los que no habían presentado declaración) fueron sustanciales para algunas actividades, tal como joyerías (24 %), peluquerías y salones de belleza (más del 34 %), zapaterías (30 %), etc..

Como una segunda etapa y para los contribuyentes que presentaron liquidación del impuesto a la renta, se compararon los ingresos netos declarados al fisco con aquellos estimados en una muestra de empleo y desempleo desarrollado por la Universidad de los Andes. Ello permitió obtener índices de subdeclaración de ingresos para ciertas actividades, mientras que para otras no se pudo hacer una com-

¹⁶ Musgrave R., op. cit..

paración directa. En el caso de ciertas ramas profesionales, los porcentajes de subdeclaración de ingresos alcanzaron márgenes elevados, ya que los ingresos según la encuesta superaron a los declarados al fisco en el 76 % para los dentistas, 94 % para los abogados, 28 % para médicos, 32 % para ingenieros, 11 % para arquitectos, etc..

Este método de las encuestas ha sido criticado porque está sometido al posible sesgo de la muestra y al problema de la fiabilidad de los datos. Sin embargo, usado con los debidos recaudos proporciona información muy útil sobre el incumplimiento tributario. En el caso de Colombia, los datos de la muestra también fueron usados para diseñar planes especiales de fiscalización de la administración tributaria dirigidos especialmente a los no declarantes, los que dieron resultados interesantes desde el punto de vista de las diferencias de ingresos determinadas.

En este sentido es importante señalar que aunque todas las administraciones realizan normalmente programas de auditoría o inspección de los contribuyentes, generalmente no se utiliza de manera sistemática la información resultante de la fiscalización, lo que serviría para medir de alguna manera la evasión, conocer su distribución por tipo de contribuyentes, por clase de renta, por tipo de infracciones tributarias, ayudar a conocer las formas de evasión más frecuentes, etc..

Para terminar esta sección sobre los métodos para medir la evasión, puede señalarse que prácticamente todos presentan algún problema que relativiza el significado de los resultados. Pero si bien ninguno de los métodos es perfecto, cada uno de ellos destaca un aspecto diferente de la evasión o de la economía no registrada y cada uno tiene sus propias virtudes y debilidades. Lo importante es que los usuarios de las estimaciones tengan en claro sus ventajas y limitaciones, para interpretar adecuadamente los resultados de las mismas.

Sin embargo, comparando los métodos globales con los parciales, estos últimos parecen brindar mejores resultados.

Al trabajar sobre una muestra de contribuyentes y analizar los resultados tributarios mediante técnicas detalladas de auditoría o mediante estudios especiales de encuestas, se pueden obtener mejores resultados sobre la magnitud de la evasión. De ser posible pueden usarse los dos métodos, especialmente si los análisis globales se pueden desagregar en sectores o grupos homogéneos de contribuyentes, de manera tal que se pueda dirigir la acción de auditoría fiscal y toda la política de control de la administración hacia grupos más evasores. Además estas mediciones de evasión no sólo son convenientes por razones de recaudación, sino también por motivos de equidad para conocer mejor la distribución de la evasión y posibilitar un mejor diseño de las normas y un mejor combate a los grupos más evasores. Obviamente ello permitirá reducir las inequidades de tipo horizontal y también de tipo vertical de los impuestos y consecuentemente favorecerá un aumento del cumplimiento voluntario de la mayoría de los contribuyentes.

No debe olvidarse que la extensa evasión y su desigual distribución entre contribuyentes, constituye uno de los más graves problemas tributarios en la mayoría de los países de América Latina, que naturalmente distorsiona la equidad de los impuestos. El hecho que algunos contribuyentes evadan fuertes sumas, mientras otros evaden poco o nada, ha llevado en la mayoría de los países a acentuar el peso de las recaudaciones sobre un sector de la población o sobre determinados sectores económicos, lo que naturalmente resultó una distorsión significativa en la distribución de la carga tributaria. O sea que la evasión produce una distribución de la carga tributaria efectiva muy diferente de la teórica o legal prevista cuando se diseñan las normas de política tributaria.

4. Tratamientos más comunes de los sectores informales por las Leyes y Administraciones Tributarias

a) Tratamiento general

Las normas tributarias siempre adoptan un régimen general de tratamiento del universo de contribuyentes definido en cada ley impositiva y en muchos casos adicionalmente se está difundiendo el empleo de tratamientos especiales para pequeños contribuyentes o responsables.

El tratamiento común de las leyes del impuesto a la renta o a las ventas, o las normas del Código Tributario, generalmente implica la obligación de inscribirse en el Registro de Contribuyentes a los responsables u obligados al pago de cada tributo. Como éstas son normas generales, no establecen criterios especiales para los obligados que pertenecen al sector informal de la economía (independientes, agricultores de autoconsumo, pequeños comerciantes, artesanos, etc.). Estas normas para inscripción en el Registro generalmente indican montos mínimos de ventas, capital o ingresos para estar obligados a inscribirse en el Registro. Es decir, que superados los mínimos señalados en la ley o reglamento, todos los contribuyentes están obligados a inscribirse en respectivo Registro.

Pero en realidad la mayoría de contribuyentes que pertenecen al sector informal de la economía, generalmente no se inscriben ni cumplen sus obligaciones por falta de un control efectivo por parte de la administración. Es decir, la mayor parte de los operadores económicos del sector informal no cumplen con sus obligaciones tributarias o lo hacen sólo parcialmente, aunque estén obligados a hacerlo por ley. Ello sucede generalmente con los vendedores ambulantes que abundan en la mayoría de las ciudades, con los pequeños comerciantes y artesanos que muchas veces venden sus productos en mercados especiales, con los vendedores de productos de contrabando ubicados en ciertos lugares en determinadas ciudades, con los pequeños agricultores de las economías de subsistencia agrícola, etc.. Esta situación se verifica en la mayoría de los países de América Latina, donde el proceso de urbanización acelerado extensamente en las últimas décadas, ha aumentado significativamente la extensión de la economía informal.

Si bien estos operadores en la mayoría de los casos son pequeñas unidades económicas, que estarían excluidos de los principales impuestos (sobre la renta y las ventas) y por supuesto no tendrían obligación de inscribirse en el Registro Tributario al no superar los mínimos exentos o no imponibles fijados en las respectivas leyes, en otros casos se trata de unidades medianas y aún grandes que están obligados a pagar los impuestos, aunque en realidad no lo hagan, principalmente por las dificultades de aplicar normas de control fiscal eficaces para ese tipo de contribuyentes.

Precisamente porque los contribuyentes del sector informal y en particular los pequeños constituyen un serio problema para las administraciones tributarias, en general las leyes del impuesto sobre la renta y en particular la legislación del impuesto a las ventas han aplicado mecanismos de administración diferenciados según el tamaño de los contribuyentes, medido generalmente por el monto de ventas o ingresos mensuales.

Por un lado está el sector unidades medianas y mayores que deberían tributar según el régimen normal del respectivo impuesto y cumplir con una serie de obligaciones formales, tal como inscribirse en el respectivo Registro de Contribuyentes, llevar determinados registros contables de compras y ventas, emitir ciertos documentos comerciales, como facturas, notas de venta, explicitar o no el impuesto resultante en la factura, etc.. Se trata en definitiva de contribuyentes plenos del impuesto, que aunque desarrollen su actividad en el sector informal de la economía, por su tamaño deberían cumplir

con sus obligaciones, como el resto de los contribuyentes normales. Sin embargo, por las especiales características de estas unidades, y en particular porque desarrollan sus operaciones en determinadas áreas, barrios o zonas rurales, no son controlados eficazmente por las administraciones tributarias y en la mayoría de los casos terminan pagando poco o ningún impuesto.

A veces se agregan consideraciones sociales, tal como el empleo que brindan en medios de elevada desocupación, para que en definitiva estas unidades medianas o aún grandes no sean sometidas a un control eficiente de la administración. En ciertos casos, se trata de verdaderas empresas con un volumen de ventas realmente importante, pese a lo cual pagan poco o ningún impuesto. Es decir, se trata de contribuyentes que evaden la totalidad o la mayor parte de los impuestos debidos. En algunos países este sector constituye un serio problema para la administración fiscal, debido a su gran extensión y a la importancia de sus operaciones y por ello se han tratado de implementar programas especiales de fiscalización o control de la economía informal o por lo menos de las unidades mayores. Pero por lo general los resultados en términos de recaudación efectiva han sido muy magros, por lo que se puede concluir la recaudación tributaria procedente del sector informal es muy reducida o casi nula en la mayoría de los países.

En el caso del sector agrícola, por lo menos para las unidades medianas se han aplicado impuestos inmobiliarios o prediales en algunos casos y en otros impuestos a la producción o exportación, con la finalidad de salvar los inconvenientes del control de los impuestos a la renta, ya que se trata de uno de los sectores más difíciles de gravar en forma efectiva. La realidad de la tributación agrícola en la mayoría de los países, indica que sus recaudaciones en el impuesto a la renta son también muy bajas, aunque a veces se reemplazan por tributos menos eficientes sobre la exportación o la producción, que en definitiva tienden a desincentivar la productividad del sector.

En el caso de estas unidades medianas y grandes del sector informal, ya sea del sector rural como urbano, que no generan recaudaciones tributarias, ello genera problemas de equidad porque las tasas aplicadas a los sectores que pagan en realidad deberán ser mayores para cubrir aquella falta de recaudación. Además aún cuando la economía se expande a causa de las actividades informales, crece la necesidad de servicios públicos adicionales, especialmente en los procesos de acelerada urbanización. En consecuencia, la reducción de ingresos tributarios y el incremento en la necesidad de gastos públicos adicionales para atención de salud, obras de salubridad, educación, vivienda económica, etc. resultante de estas actividades, agrava las dificultades de financiamiento del sector público, y en especial de los gobiernos locales que proporcionan generalmente aquellos servicios. En ciertos casos los importantes ingresos resultantes de algunas actividades informales no gravadas, provocan distorsiones en la distribución del ingreso que se desea alcanzar por la política económica en general y la política fiscal en particular.

b) Tratamientos especiales para pequeños contribuyentes

Para las unidades económicas pequeñas, ya sean del sector informal o formal, las normas tributarias por lo general han establecido la exclusión directa de las más pequeñas de ciertos tributos (sobre las ventas ¹⁷, a la renta, etc.) y/o tratamientos especiales para las demás pequeñas unidades que se consideran contribuyentes del impuesto. Cuando existen ambas categorías, la definición de cada una generalmente se realiza en base al monto de ventas o ingresos, personal ocupado, monto de capital, etc.

¹⁷ Ya fuera del tipo valor agregado, cascada u otra forma de imposición general de las ventas.

Los mismos indicadores generalmente se toman cuando existe sólo una categoría de pequeñas empresas sometidas al tratamiento especial.

"El tratamiento especial al pequeño contribuyente no es un medio de hacer desaparecer o atenuar los efectos de un impuesto con relación a tales contribuyentes; si fuera necesario o conveniente adoptar medidas de esa naturaleza, ellas deben incorporarse en cada impuesto, ya sea estableciendo mínimos exentos del impuesto o estableciéndolo en condiciones necesarias para excluir a los contribuyentes que no deban ser alcanzados por el tributo. El problema se plantea cuando el impuesto alcanza a personas que no están en condiciones de cumplir las exigencias mínimas requeridas para su correcto control y aplicación. Es decir, no se trata de remover del impuesto a esos contribuyentes, sino se busca la forma de poder aplicarlo en la realidad"¹⁸. En consecuencia, se trata más bien de un problema de tipo administrativo.

Cuando se aplica un tratamiento especial para los pequeños contribuyentes se está sacrificando la certeza en la determinación de la base imponible, a cambio de una posibilidad más real de hacerlo efectivo. Para ello, se reemplaza la liquidación normal del impuesto, lo que para estos contribuyentes sería prácticamente imposible de controlar, por una determinación ficta o impuesto fijo.

En general también se recomienda que el sistema de tratamiento especial sea integral, o sea que incluya todos los impuestos que puedan afectar al contribuyente (impuesto a las ventas, sobre las ventas, etc.), ya que si sólo se establece para un impuesto y en el otro se mantiene el régimen normal, la carga de control para la administración se mantiene más o menos en los mismos términos, porque cualquier revisión del impuesto que mantiene únicamente el régimen normal, deberá tener como punto de partida la comprobación del monto total de ingresos, que prácticamente es la base de imposición del impuesto sobre las ventas. Además en general se aplican tratamientos especiales, pero no uniformes para todos los pequeños, sino que se aplica una escala donde este universo se subdivide según la magnitud relativa de afectos al sistema. La máxima expresión de simplicidad sería establecer un monto de impuesto único para todos los contribuyentes calificados como pequeños; pero como ello resultaría en un promedio que sería alto para algunos e insuficiente para otros, generalmente se adopta una escala en la que los pequeños se dividen en varias categorías (generalmente no más de cinco o seis), a cada una de las cuales corresponde un monto de impuesto fijo.

Mecanismos de este tipo o similares, se aplicaron en México y Uruguay para el impuesto a las ventas y a la renta. En cambio, regímenes especiales para pequeños contribuyentes del impuesto a las ventas o al valor agregado únicamente se aplican en Bolivia, Chile, Ecuador, Honduras, etc.. Cuando se dividen en categorías, la clasificación generalmente se realiza en base al monto de ventas, tal como ocurre en Chile, y luego se determina una cuota fija mensual para cada categoría (débito fiscal ficto o fijo). Dado que hoy se aplican impuestos generales a las ventas tipo valor agregado en dieciséis países de América Latina¹⁹, cuando se establece el débito fiscal fijo en el régimen especial para pequeños contribuyentes, generalmente se concede la deducción de los créditos por IVA incluidos en sus facturas de compra. Es decir, que se permite deducir del débito ficto, el monto de los créditos de IVA correspondientes a las compras del pequeño contribuyente, pero sólo hasta el monto del débito fijo, para que no se pierda el estímulo a solicitar las correspondientes facturas de los proveedores. De esta forma los pequeños contribuyentes no pueden generar crédito de impuesto a su favor, sino que en caso extremo cancelan la totalidad del débito ficto con los créditos de IVA por sus compras.

¹⁸ "El control de los impuestos en los países en desarrollo de América Latina", Volumen 1, Luis Illanes, División de Financiamiento para el Desarrollo de la OEA, Washington D. C., 1981.

¹⁹ Argentina, Brasil, Bolivia, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, Haití, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Perú, República Dominicana y Uruguay.

Un esquema similar es el que ahora se propone en la modificación del IVA presentada al Congreso, en Argentina, ya que el proyecto adopta un régimen especial o simplificado para pequeños contribuyentes, en que éstos se clasifican en varias categorías, de acuerdo con el capital y número de personas que trabajan en el establecimiento. En cada categoría se fija un débito fiscal presunto, que la propia ley determina considerando las dos variables antes señaladas. A fin de establecer el impuesto mensual a ingresar en cada caso, de dicho débito fiscal presunto puede deducirse hasta un determinado porcentaje del crédito fiscal facturado en sus compras. El porcentaje de débito fiscal presunto que se permite deducir mediante la utilización de créditos por compras, será de hasta el 75 %, 25 % ó 45 %, según se trate de comerciantes, prestadores de servicios o pequeños industriales respectivamente. O sea, que según este proyecto, los pequeños contribuyentes deberán pagar como mínimo el 25 %, 75 % o el 55 % del débito fiscal presunto, según sean respectivamente comerciantes, prestadores de servicios o industriales.

En cuanto se refiere a la experiencia observada en la aplicación de los regímenes de pequeños contribuyentes, especialmente cuando se trata de unidades pertenecientes al sector informal, puede señalarse que sus resultados han sido más bien magros, tanto en lo que se refiere al pago de los impuestos mínimos, como a la incorporación efectiva de esas unidades al sistema. Naturalmente estos mecanismos en general no persiguen una finalidad recaudatoria, sino más bien facilitar el cumplimiento y control. Por ello, es lógico que sus resultados recaudatorios hayan sido pobres. Pero en cambio, por lo general tampoco ha mejorado significativamente el control del impuesto, especialmente, el referente a los mismos pequeños. En síntesis, el tratamiento diferenciado de los pequeños contribuyentes mejoró algo la administración de los impuestos a la renta y a las ventas, pero por una parte el sistema todavía no es de aplicación generalizada en los países de América Latina y además donde se aplica, todavía subsisten algunos problemas de administración y control, que deberán solucionarse paulatinamente.

Por ejemplo, a veces, estos regímenes se aplican de manera estática y poco flexible, cuando en realidad son mecanismos que requieren cierta dinámica para excluir a las unidades que crecen y dejan de ser pequeñas e incorporar a otras unidades que pasan a ser pequeñas con el transcurso del tiempo. Ello requiere que la información sobre estos contribuyentes sea actualizado periódicamente, lo que no siempre ocurre.

5. Medidas y políticas para combatir la evasión tributaria

Luego de ver algunos aspectos conceptuales de la evasión tributaria y los métodos más comunes de medición de la misma, corresponde analizar las medidas y políticas más utilizadas o propuestas para combatir la evasión. Primero se comentarán brevemente una serie de medidas que en los últimos años se están aplicando o proponiendo en varios países de América Latina para combatir la evasión, especialmente del impuesto sobre la renta y de los impuestos a las ventas (impuestos masivos de auto-declaración) y luego se expondrá brevemente un esquema de política general para mejorar el cumplimiento tributario.

a) Algunas normas para combatir la evasión

Entre las normas que se están utilizando en los últimos años para tratar de reducir la evasión,

pueden mencionarse I) tributación en base a presunciones o impuestos fijos, II) normas para combatir la subfacturación de exportaciones y la sobre facturación de importaciones, III) sistemas especiales de tributación para profesionales e independientes, IV) control del tránsito de mercancías y control de los proveedores del comercio no registrado, V) regímenes de tratamiento diferenciado de los contribuyentes, VI) normas de retención en la fuente y sistemas de información de los agentes pagadores de ingresos, VII) régimen sancionatorio, VIII) ciertas medidas para fomentar un mejor cumplimiento voluntario, IX) nominación de acciones y eliminación del secreto bancario y bursátil, X) otras medidas.

1) Tributación en base a presunciones e impuestos fijos

Vistas las dificultades que se presentan para controlar los impuestos masivos de autodeclaración, como el impuesto sobre la renta, en los últimos años las legislaciones de varios países han utilizado las determinaciones presuntivas de impuesto, en lugar de gravar en base a los ingresos reales, por lo menos para ciertos tipos de ingresos. Así por ejemplo, en el caso del impuesto a la renta de personas físicas de Chile el sector agropecuario no paga en base a sus ingresos reales, sino que la renta gravada se establece en un porcentaje fijo del avalúo fiscal de los predios. De manera similar, en Colombia el impuesto a la renta también utiliza un amplio sistema de impuesto mínimo presunto calculado en un porcentaje del patrimonio del contribuyente. En este caso se considera renta líquida gravable el 6 % del patrimonio líquido al final del año anterior y se prevé un régimen especial de reducción de esa renta mínima presunta en casos de fuerza mayor o de períodos improductivos de empresas.

Naturalmente que el gravarse la renta presuntiva en vez de la real, se está sacrificando la exactitud y equidad del impuesto. Pero dada la gran evasión existente en los países de América Latina, este mecanismo constituye un compromiso entre la pureza teórica del impuesto y la posibilidad de realizar un control eficaz²⁰.

En otros casos las presunciones son utilizadas como mecanismos de ayuda de la fiscalización, al establecerse determinaciones presuntivas de impuesto en base a relaciones entre el valor de inventarios detectados e ingresos por ventas, extensión de ventas controladas en cierto lapso a un período más largo (sistema de punto fijo), etc. Se trata en estos casos de determinaciones presuntivas que persiguen llegar a la determinación de la obligación real del contribuyente que es fiscalizado.

Es decir, en un caso la ley establece la fijación presuntiva de ingresos o gastos deducibles en determinadas circunstancias, mientras que en el otro se trata de presunciones a ser utilizadas por la administración, como facultad para determinar la obligación tributaria cuando realiza fiscalizaciones. Estas últimas usadas por la administración también se denominan estándares y presunciones especiales, cuando se utilizan para inducir un cambio en el comportamiento de los contribuyentes, tal como se verá más adelante al comentar la política general de control del cumplimiento tributario.

De forma similar, para grupos difíciles de gravar en el impuesto a la renta y últimamente en el impuesto a las ventas en los que se sabe existe gran evasión (independientes, agricultores, profesionales, etc.). Se está empezando a aplicar el método de impuesto fijo en base a ciertos indicadores (antigüedad en el ejercicio de la profesión, número de personas ocupadas, capital aplicado a la actividad, etc.), en reemplazo de los impuestos determinados sobre base real. Estos mecanismos de gran sencillez

²⁰ Otros ejemplos de presunciones comunes en el impuesto a la renta se refieren a tasas de interés no inferiores a determinado nivel, gastos deducibles que se fijan en un porcentaje de los ingresos (intereses, alquileres, regalías, etc.).

administrativa, también sacrifican la exactitud para ganar en sencillez y posibilidad de aplicación efectiva por la administración.

II) Normas para combatir la subfacturación de exportaciones y la sobrefacturación de importaciones

Estas circunstancias generalmente se producen y agudizan cuando se aplican regímenes de cambios, que tienden a sobrevaluar la moneda local en relación a las divisas extranjeras. En estos casos son muy comunes fraudes en la declaración de valor de exportaciones e importaciones a las Aduanas, ya sea mediante declaración falsa de las cantidades, calidades o precios de las mercancías exportadas o importadas. Estos efectos se ven a su vez reforzados en la liquidación del impuesto sobre la renta, ya que la subfacturación de exportaciones obviamente reduce los ingresos gravables y la sobrefacturación de importaciones tiende a abultar los costos deducibles para el impuesto a la renta.

Para combatir estas maniobras, las legislaciones tributarias por lo general han establecido normas especiales sobre precios de transferencia entre empresas vinculadas (relaciones entre filial o sucursal del país y casa matriz en el exterior), normas de "conjunto económico" que desconocen la separación jurídica de empresas cuando se dan ciertos supuestos sobre composición de los capitales, directores comunes, etc.; caso en que las operaciones se tratan como si fueran de una sola empresa, etc.. Además estas maniobras del comercio exterior se tratan de combatir mediante la adopción de las normas de "valor normal en aduana" del Consejo de Cooperación Aduanera de Bruselas. Sin embargo, la realidad de los países de la región indica que cuando existe una brecha amplia entre el tipo de cambio oficial y el vigente en un mercado financiero o paralelo, es muy difícil poder controlar estas maniobras y reducir su magnitud, ya que a las razones tributarias de incentivo a tales maniobras, se agregan las fuertes diferencias cambiarias que se pueden realizar.

Para controlar estas maniobras deben trabajar en forma coordinada la Aduana y la administración tributaria interna. Además sería necesario un mayor intercambio de información entre las autoridades tributarias de diferentes países.

Por otra parte, visto la creciente utilización de los paraísos tributarios, es importante que tanto los países industrializados, como los países en desarrollo, encuentren la manera de restringir el uso de aquéllos.

III) Sistemas especiales de tributación para profesionales e independientes

Estos mecanismos son similares a los mencionados en I) pero conviene citarlos por separado porque se están empezando a aplicar en los últimos años para combatir la evasión de estos grupos. Se trata de esquemas aplicados en el impuesto sobre la renta, mediante los cuales los ingresos de profesionales e independientes no se determinan sobre bases reales, sino sobre base presunta, generalmente con relación a la antigüedad en el ejercicio de la profesión. Es decir, se dividen en categorías, a cada una de las cuales corresponde un monto de ingreso fijo presunto. Otras veces, aunque con menos frecuencia directamente se determina un impuesto fijo que corresponde a cada categoría, independientemente de los ingresos reales del contribuyente.

En realidad, estos sistemas especiales de determinación de impuesto para profesionales e independientes son todavía poco aplicados y en la mayoría de los casos no han pasado de meros proyec-

tos. Es decir, que en el impuesto sobre la renta de profesionales se sigue gravando mayoritariamente en base a ingresos reales y continúan manifestándose altos coeficientes de evasión. Esta situación ha llevado en algunos países a elaborar proyectos de reforma para que los profesionales abonen un impuesto fijo anual, a veces integrado en el impuesto sobre la renta al que reemplazaría o en el que funcionaría como impuesto mínimo. En otros casos el impuesto fijo a los profesionales se propone en forma separada del impuesto a la renta, para financiar por ejemplo los gastos de planes de estudio del nivel de post-grado.

IV) Control del tránsito de mercancías y de los proveedores del comercio no registrado

Dado el problema que implica la evasión en la mayoría de los países de la región y la amplitud que ha alcanzado en muchos casos el comercio no registrado o clandestino, lo cual plantea además claros problemas de competencia entre empresas registradas y unidades clandestinas, las administraciones tributarias han comenzado a aplicar programas especiales de fiscalización dirigidos a combatir el comercio clandestino. Debido a las dificultades para controlar directamente a los agentes no registrados o del sector informal, estos programas de fiscalización se han dirigido básicamente en dos direcciones: por un lado controlar el transporte de mercaderías y la documentación correspondiente y por el otro detectar y controlar a los proveedores del comercio clandestino, tal como se está realizando en Chile.

En cuanto al control de las mercaderías en tránsito, la mayoría de las legislaciones del impuesto al valor agregado han establecido la obligatoriedad de emitir facturas, remitos o las boletas correspondientes, las que a su vez deben reunir ciertos requisitos mínimos. De esta forma, toda mercadería en tránsito debe acompañarse de la respectiva documentación. Ello permite realizar controles carreteros, generalmente en puntos estratégicos de entrada o salida de ciudades, para revisar la documentación anexa al transporte de mercaderías. Estos controles que antes por lo general sólo se realizaban en el transporte carretero, ahora se está extendiendo a los otros medios, tales como ferrocarriles, puertos, etc.. Esta inspección de las mercaderías en tránsito, que se realiza hace tiempo en Brasil, recién se está comenzando a aplicar en otros países con buenos resultados.

La otra línea de acción que se está intentando se refiere a la detección y control de los proveedores del comercio ilícito, generalmente fabricantes, importadores o mayoristas. El control de las ventas de estos contribuyentes, generalmente registrados ante la administración, permite elaborar listas de clientes que luego son fiscalizados para verificar si están inscriptos y han declarado al fisco las operaciones respectivas. Es decir, se elaboran cadenas de vendedores y compradores que pueden permitir detectar comerciantes no registrados o clandestinos.

Estos programas de fiscalización ayudan a combatir la evasión y en general han dado buenos resultados en los países que los aplican, pero dado el elevado y generalizado incumplimiento existente naturalmente no pueden solucionar el problema por sí solos. Por ello, además de estas acciones separadas que se están comentando se requiere la aplicación de una política general de control de cumplimiento que implique un conjunto de acciones coordinado, sistemático y adecuado a la realidad de los países en que existe un elevado nivel de incumplimiento tributario, tal como la que se comentará luego.

V) Regímenes de tratamiento diferenciado de contribuyentes

Otro sistema para facilitar la administración y ayudar a combatir la evasión que se ha comenza-

do a aplicar en varios países, es la aplicación de regímenes de tratamiento diferenciado según el tamaño de los contribuyentes. Dado que en general las administraciones cuentan con escasos recursos humanos, técnicos, etc., se han comenzado a aplicar programas de administración diferenciada para contribuyentes grandes, medianos y pequeños. En parte, ello se debe también a que algunas investigaciones y los resultados de los programas de fiscalización han mostrado que estos grupos evaden de diferente manera. Así parece que los mayores contribuyentes, en general tienden a evadir menos que los contribuyentes medianos y pequeños, debido a que se trata de grandes empresas sometidas a normas de control más severas y a que además tienden a aprovechar en mayor medida las posibilidades de elusión que brindan las brechas o defectos de la legislación tributaria. En cambio, en las empresas medianas sería donde se concentra una parte sustancial de la evasión, seguidas por las unidades más pequeñas.

Además la recaudación de los principales impuestos muestran generalmente un alto grado de concentración en los contribuyentes mayores, especialmente la originada en empresas. Ello ocurre especialmente en el impuesto a la renta y a las ventas. La consideración de ambas circunstancias, ha llevado en varios países al establecimiento de esquemas de administración diferenciada en que se realiza un seguimiento muy detallado de los grandes contribuyentes, por proporcionar una parte sustancial de la recaudación y para obtener información sobre los contribuyentes medianos y pequeños. En cambio, para los contribuyentes medianos y pequeños se aplican programas de acción más masivos y en lo que se refiere al control, se trabaja principalmente en base a la elaboración de coeficientes e índices de comportamiento promedio por ramo de actividad y al análisis de los desvíos que muestren los contribuyentes en el sentido que sugiera una mayor evasión.

En ciertos casos para los pequeños contribuyentes, ya se ha señalado la aplicación de sistemas simplificados en base a impuestos fijos según categorías, que ante el gran número de estas unidades permita reducir los costos de operación.

De esta forma, si se puede detectar cuales grupos de contribuyentes son los más evasores, se pueden aplicar sistemas de administración diferenciada que acentúan la acción de control sobre los grupos más evasores. Tal como se menciona arriba, ello requiere realizar un gran trabajo, tal como la elaboración de índices o coeficientes por sector de actividad, etc.. Es decir, se trata de una tarea compleja y larga, pero es el único modo de lograr un mejor aprovechamiento de los recursos de la administración.

En consecuencia, las políticas de administración diferenciada pueden también ayudar a combatir la evasión, además de facilitar la recaudación y permitir lograr en general un mayor rendimiento de los recursos de la administración.

VI) Normas de retención en la fuente y de información de los pagadores de ingreso

Los sistemas de retención en la fuente del impuesto sobre la renta, generalmente se utilizan para favorecer el ingreso del impuesto en el ejercicio corriente en que se van generando los ingresos, evitando así el deterioro del valor real de las recaudaciones que se produce en períodos inflacionarios cuando la recaudación efectiva del tributo se produce mucho después de la generación de los distintos hechos imponibles. Recuérdese que en el impuesto personal a la renta el vencimiento y pago final del tributo generalmente se produce a los tres o cuatro meses de cerrado el ejercicio. Pero además el uso generalizado de retenciones en la fuente, así como los métodos de información de los agentes pagado-

res de los diversos ingresos, se utilizan como herramienta eficiente para reducir la evasión²¹.

El sistema de retenciones en la fuente se aplica en forma generalizada para sueldos y salarios, estando a cargo de las empresas empleadoras. En general se considera, que debido precisamente a la aplicación generalizada de este sistema de recaudación mensual, la evasión del impuesto a la renta sobre sueldos y salarios es baja y sustancialmente inferior que la existente para otros tipos de ingresos, a los que no se aplican mecanismos de recaudación tan eficientes. Si bien en los últimos años las retenciones en la fuente también se han generalizado para otros tipos de ingresos, tal como honorarios de profesionales, alquileres, pagos de intereses, dividendos, comisiones, pagos por publicidad, etc. los resultados no han sido tan favorables porque su aplicación ha sido parcial.

En general, los métodos de retención funcionan bien cuando se hallan a cargo de las empresas pagadoras de ingresos, pero en cambio, por lo general o no se aplican o se aplican muy parcialmente cuando los pagos se hallan a cargo de particulares. Por ello, tal como han confirmado algunas mediciones, la evasión del impuesto es más importante en el caso de las rentas de no asalariados, comparada con la existente para las rentas del trabajo en relación de dependencia. Es interesante señalar que en varios países (Brasil, Bolivia, etc.) la recaudación proveniente de retenciones en la fuente constituye una proporción importante del impuesto a la renta, a veces más del 60 ó 70 % de lo recaudado por el impuesto personal. Pero por lo general, la mayor recaudación del impuesto a la renta en los países de la región proviene de las empresas y no de las personas físicas.

El otro mecanismo que se ha utilizado en el impuesto a la renta para combatir la evasión es el método de información a la administración de los agentes pagadores de rentas, que también se aplica en forma bastante generalizada. Por este sistema las empresas pagadoras de ciertas rentas, tales como intereses, honorarios, dividendos, comisiones, etc. deben informar periódicamente a la administración tributaria los beneficiarios, montos pagados, períodos de pago, etc.. Esta información, junto con la procedente de las retenciones en la fuente, luego debe ser procesada por la administración y cruzada con la declarada por los beneficiarios de tales rentas. Sin embargo, este cruzamiento que hoy se ve facilitado por los modernos sistemas de computación, se realiza en pocos casos y esa información por lo general no se utiliza. En estos casos se desperdicia un excelente sistema de control, pese al costo que implica para las empresas y la administración.

VII) El régimen sancionatorio

El régimen sancionatorio cumple un papel diferente en medios de alto cumplimiento tributario, como los existentes en los países industrializados, que en los países de elevado nivel de incumplimiento, como ocurre en los países de América Latina. En el primer caso la mayoría cumple y sólo un porcentaje reducido de contribuyentes evade; por ello la función de la administración es la detectar a los escasos evasores y castigarlos severamente, para evitar que se generalice el mal ejemplo. Así en los países desarrollados, por lo general el sistema sancionatorio tributario es muy severo y se aplican fuertes sanciones pecuniarias (multas, recargos, etc.), a los que agregan las penas de prisión por evasión tributaria. Mediante las fuertes sanciones se busca tratar de mantener un elevado nivel de cumplimiento, castigando de modo ejemplar a los pocos evasores existentes.

²¹ Estudios de evasión realizados en varios países hallaron que los contribuyentes sometidos a retenciones en la fuente, en general muestran menores porcentajes de evasión que otros contribuyentes. Ver al respecto *"Measuring and Combating Income Tax Evasion"*, Holland, Daniel M., 38 th. Congress of the International Institute of Public Finance, Copenhagen, 1982.

En cambio, en los países en desarrollo de la región, generalmente existe un elevado y generalizado nivel de incumplimiento tributario. A ello se une que por razones históricas y de tradición la evasión tributaria no es considerada una transgresión que merezca castigo social. Dado que la mayoría de la población evade, la evasión no es vista desde el punto de vista social como una transgresión que debe castigarse severamente. Es por ello, que en general o no existen sanciones demasiado severas, o si existen en la legislación, luego no se aplican en la realidad. Además en estos medios, la sanción penal es muy difícil de aplicar lo cual conduce a que en definitiva el número de contribuyentes que pueden ser sancionados serán muy pocos, lo cual constituye directamente una injusticia, porque sólo algunos serán castigados por algo que hacen casi todos sin excepción. Es decir, el castigo únicamente no es un instrumento eficaz para cambiar una conducta generalizada, porque los evasores saben que muy pocos serán detectados y en consecuencia asumen el riesgo correspondiente. Así varios países se aplican o aplicaron fuertes sanciones pecuniarias, que sin embargo no lograron reducir los altos márgenes de evasión. Es que aunque existan fuertes sanciones, en tanto el riesgo de ser detectado se presente como una lejana posibilidad, será asumido como un riesgo conocido y se seguirá incumpliendo.

Por ello parece más adecuado a estas condiciones establecer un régimen de sanciones razonables, que se apliquen concretamente en la realidad y que tiende a mejorar el nivel general de cumplimiento. "Se considera que la sanción es un elemento necesario en la creación del riesgo, imprescindible para inducir un cambio en la conducta de los contribuyentes que no cumplen; pero se piensa que ésta sanción no debe tener el contenido de un castigo, sino que debe hacer más oneroso el incumplimiento del contribuyente"²². Es decir, la sanción debe servir para hacer cambiar la conducta del contribuyente y para ello la sanción se debe convertir en el elemento que compense la falta de colaboración del contribuyente para corregir su incumplimiento. Inclusive la sanción tributaria debe vincularse no tanto a la conducta pasada sino a la futura conducta del contribuyente. Para ello, se podría conceder algunas rebajas en las sanciones I) cuando el contribuyente corrige antes que la administración tome alguna acción, II) una rebaja menor que la anterior se concedería si el contribuyente corrige su declaración una vez que la administración lo requiere para que lo haga, III) y una rebaja inferior también a la anterior cuando el contribuyente corrige fuera del plazo que le ha dado la administración, pero antes que ésta deba recurrir a los procedimientos de cumplimiento forzado. La justificación básica de reducir las sanciones por las causas indicadas, es el menor esfuerzo que en cada caso se demanda a la administración para llegar al cumplimiento o a la corrección aunque fuera parcial del incumplimiento.

Naturalmente las sanciones deben graduarse, tal como ocurre en la mayoría de las legislaciones, según la importancia de las infracciones o delitos. Así por ejemplo a pesar del incumplimiento generalizado (o infracciones), debe distinguirse éste del fraude propiamente tal. Si bien los contribuyentes están acostumbrados a no cumplir, distinta es la situación cuando para hacerlo se recurre a actos que constituyen verdaderos delitos comunes. En estos casos, estos delitos, por ejemplo la falsificación documentaria, deben ser perseguidos y sancionados como tales. Es curioso que a veces delitos comunes como el indicado se admiten en materia tributaria cuando se cometen en contra del fisco, mientras que si se cometieran en contra de un particular serían perseguidos penalmente sin lugar a ninguna duda.

En resumen, el sistema de sanciones tributarias en medios de alta evasión debe ser razonable, ser aplicado efectivamente y servir para inducir un aumento paulatino del grado de cumplimiento. Es decir, debe constituirse en un esquema de diferencialidad, más que de castigo.

²² "El cumplimiento de las obligaciones tributarias y la administración", Illanes Luis, División de Fomento para el Desarrollo de la OEA, Washington, D.C., noviembre 1984.

Para ello las sanciones deben aplicarse en forma ágil y oportuna, y dado el gran incumplimiento debe facilitarse su aplicación automática y masiva. Deben ser razonablemente moderadas, pero deben representar un cumplimiento forzado apreciablemente más gravoso. Su nivel debe ser suficiente como para mejorar paulatinamente el grado de cumplimiento. Además en la presente etapa de incumplimiento tan generalizado no parece lógico ni adecuado establecer sanciones corporales para las infracciones tributarias, que la administración estaría en condiciones de aplicar sólo a un número muy limitado de la gran masa de defraudadores. En los casos en que existen en la ley penas privativas de la libertad, generalmente se aplican muy raramente por la administración, lo cual ha llevado al desprestigio del sistema sancionatorio y de la administración. Las sanciones corporales, sí podrían ser aplicadas por la justicia penal en los delitos penales tributarios graves, conforme a los preceptos penales comunes, por ejemplo en los casos de falsificación de documentos, tales como registro contables, falsificación de facturas, etc..

VIII) Medidas para fomentar un mejor cumplimiento de los contribuyentes

En los últimos años en algunos países de la región se comenzaron a implementar algunas normas que tienden a favorecer un mejor cumplimiento de los contribuyentes. Así en el caso de México una modificación del Código Fiscal de 1981 dispuso que la administración debe fiscalizar primero el último ejercicio de doce meses y el período transcurrido hasta el momento de la fiscalización. Si no se detectan omisiones o diferencias por encima de cierto monto, no se pueden fiscalizar los ejercicios anteriores. En cambio, si en el último ejercicio se detectan irregularidades por encima de cierto monto, se pueden fiscalizar los ejercicios anteriores y aplicar las sanciones que correspondan.

Es decir, que en tanto dure el buen comportamiento del contribuyente, la administración no puede investigar los años anteriores. Pero si en algún año posterior se determinan diferencias, se rehabilita la posibilidad de investigar años anteriores no prescriptos.

Así se busca reducir la evasión hacia adelante, para lo cual se ofrece un estímulo que es la no indagación del pasado en tanto se mantenga el buen comportamiento. A diferencia de las moratorias y blanqueos, que condonan multas y recargos y hasta llegan a reducir la tasa básica del impuesto en el caso del blanqueo y que por lo tanto tienden más bien a favorecer la evasión, especialmente cuando se repiten en el tiempo, estas nuevas disposiciones tienden a favorecer una reducción de la evasión futura, ya que la no investigación del pasado sólo se mantiene en tanto dure la buena conducta del contribuyente.

En Chile por una ley de 1984 se introdujo una norma similar para el IVA y el impuesto a la renta, que se denominó "ley tapón", según la cual la administración debe examinar el último período anual, de un contribuyente. Si la conducta es correcta en el lapso examinado, el Servicio de Impuestos Internos deberá abstenerse de revisar o examinar los períodos anteriores. Esta inhibición a revisar aquellos años pasados se mantiene en tanto se mantenga la buena conducta del contribuyente para los años posteriores. Pero si en los años futuros, la administración detecta alguna omisión o incumplimiento, el contribuyente puede quedar sujeto a una revisión total, que incluya aquellos ejercicios no prescriptos y se procederá a liquidar y girar los impuestos o diferencias resultantes de la revisión.

Por último, en Colombia en 1984 se estableció un sistema diferente, pero con la misma finalidad, que se denomina "seguro de auditoría". El beneficio ampara a los contribuyentes que presenten un impuesto a la renta superior al año anterior en el 140 % de la variación del índice de precios. En este caso, la administración tributaria no puede modificar la liquidación del contribuyente, sino una vez demostrado que se trata de un declarante que está tributando por debajo del "promedio de tribu-

tación del sector económico" al cual pertenece, mediante una selección basada en índices elaborados por la administración. Cuando la declaración tributaria se presenta firmada por Revisor Fiscal o Contador Público, también es posible acogerse a este beneficio, pero basta incrementar el impuesto en el 120 % del índice de precios respecto del año anterior.

Las dos primeras normas (de México y Chile) prácticamente buscan llegar a un nivel correcto de cumplimiento en el corto plazo, al establecer que es necesario que en el último año no se detecte diferencia de impuesto, para inhibir la investigación por los años anteriores. En cambio, la norma aprobada en Colombia tiende más bien a lograr un mejoramiento paulatino del nivel de cumplimiento, ya que el requisito es que el contribuyente aumente el impuesto declarado en un cierto porcentaje mínimo respecto del año anterior. Es decir, que aunque se aumente el impuesto pagado en el monto señalado, todavía puede haber un margen de evasión.

IX) La nominación de las acciones y la eliminación del secreto bancario y bursátil

En relación al impuesto sobre la renta, en varios países de la región rigen algunas normas para las sociedades anónimas y sociedades en comanditas por acciones que dificultan el control de la administración y facilitan la evasión. Básicamente se trata de normas que permiten mantenerse en el anonimato a los poseedores de acciones de sociedades anónimas y de sociedades en comanditas por acciones. Estas normas impiden conocer a los dueños de las acciones y dificultan el control del impuesto sobre la renta al no poder individualizar a los beneficiarios de dividendos de acciones.

En ciertos casos, a ello se agregan normas que establecen el secreto bursátil y bancario, como formas de fomento a las inversiones en esos ámbitos. Estos regímenes de secreto bancario y bursátil impiden a la administración tributaria obtener la información necesaria para realizar un eficaz control de las operaciones realizadas en esos mercados, con lo que también se está favoreciendo la evasión.

En ciertos países, como los integrantes del Pacto Andino por la Decisión 24 se acordó que las acciones de sociedades anónimas sólo podían ser nominativas, prohibiéndose la existencia de acciones al portador. Por ello en los casos de Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela, la legislación impositiva sólo admite la existencia de acciones nominativas. Lo mismo sucede en Chile, donde la nominación no se halla establecida en la ley del impuesto sobre la renta, sino en el Código de Comercio.

En otros países, particularmente en Argentina, Brasil, México, Panamá, República Dominicana, Uruguay, etc., en cambio la legislación comercial e impositiva admitía la existencia de acciones al portador y la posibilidad de que sus tenedores permanecieran anónimos para el fisco. En los últimos años comenzó una tendencia de reforma en este campo que, para favorecer el control del impuesto a la renta, eliminó el anonimato de las acciones en México y Argentina.

En México, la reforma de 1983 suprimió el anonimato de las acciones, obligaciones, certificados de depósito y certificados de participación. Esta norma modificó la ley General de Sociedades Mercantiles, estableciendo que en el futuro aquellos títulos sólo podrán emitirse en forma nominativa. Los títulos al portador emitidos antes de esa fecha, debieron convertirse en nominativos al 1º de enero de 1984.

En Argentina, la importante reforma tributaria aprobada en 1985 también dispuso eliminar el anonimato de las acciones y el secreto bancario y bursátil, a fines de permitir un mejor control tributario. La ley de nominatividad de las acciones dispuso que los títulos, valores privados y certificados que los representen deben ser nominativos no endosables. Los títulos al portador existentes a la fecha de la reforma, deben convertirse en nominativos antes del 1º de mayo de 1986. Asimismo, la ley refe-

rida al secreto bancario y bursátil establece que no registrará tal secreto, para las informaciones que en cumplimiento de sus funciones solicite la Dirección General Impositiva a cualquiera de las entidades o sujetos comprendidos en los regímenes citados. Estas informaciones podrán ser de carácter particular o general y referirse a uno o varios sujetos determinados, aún cuando los mismos no se encuentren bajo fiscalización.

Las modificaciones comentadas de México y Argentina constituyen un buen ejemplo del tipo de medidas que al mejorar las posibilidades de control de la administración tributaria, permite combatir la evasión del impuesto a la renta y de los impuestos al patrimonio en forma más eficaz. Es decir, se contribuye a cerrar uno de los canales que alimentan la economía oculta o no registrada.

X) Otras medidas de política tributaria que pueden favorecer un mayor cumplimiento

Hasta aquí mayoritariamente se han visto medidas de tipo administrativo que pueden utilizarse para combatir la evasión, pero no cabe duda que sobre el nivel de cumplimiento también influye la existencia de determinadas normas de política tributaria. En este sentido, se ha mencionado que la situación existente en muchos países en el impuesto a la renta y en el IVA, en que la base imponible se halla erosionada por la existencia de múltiples exenciones, deducciones y desgravaciones, a los que se agrega un uso excesivo de incentivos tributarios, puede haber contribuido a un aumento de la evasión tributaria. En este caso, cuando por incentivos u otros motivos se reduce significativamente la base efectiva de imposición, se afecta significativamente la equidad del impuesto, ya que las recaudaciones necesarias deben obtenerse de otros contribuyentes no cubiertos por tales beneficios. Naturalmente esta fractura de la equidad horizontal y vertical puede constituir un incentivo a la evasión, ya que los contribuyentes son impresionados por la desigual distribución de la carga tributaria, cuando se comparan con aquéllos ubicados en similares condiciones, pero que resultan favorecidos por exenciones y franquicias.

Además la misma erosión de la base imponible en muchos casos puede requerir la aplicación de elevadas tasas para obtener las recaudaciones necesarias, lo que también puede inducir mayor evasión. La relación entre elevadas tasas y la evasión no es clara, ni siempre se produce. Pero no cabe duda que cuando por la erosión de la base imponible, deben aplicarse tasas excesivamente altas, se puede estimular la evasión.

La situación descrita es bastante frecuente en los países de la región, debido a que se ha exagerado en el uso de exenciones e incentivos tributarios en los impuestos a la renta y a las ventas, lo que además de otros efectos negativos sobre la asignación de recursos y la equidad, puede haber fomentado una mayor evasión.

Precisamente como reacción a esta situación, en algunos casos se han propuestos y en otros ya se han aprobado reformas tendientes a ampliar la base de imposición y a aplicar escalas de tasas más razonables, especialmente en el impuesto sobre la renta y en menor medida en el IVA. Obviamente la ampliación de la base del impuesto a la renta, permite obtener similares recaudaciones con escalas de alícuotas menores, lo que además de favorecer una mayor equidad horizontal y vertical del impuesto, puede también estimular un mayor nivel de cumplimiento.

Otro ejemplo de medidas que puede favorecer la evasión es cuando se conceden moratorias, condonaciones y/o blanqueos que se repiten con cierta frecuencia. Además de la injusticia que implican estas medidas para los contribuyentes cumplidores, al repetirse en el tiempo tienden a favorecer la evasión, ya que los contribuyentes asumen los riesgos esperando la próxima moratoria o blanqueo. Por ello, otra sana medida para desalentar la evasión es la no concesión de moratorias y blanqueos.

b) Una política de administración para mejorar el control en países de América Latina

1) Antecedentes, supuestos y objetivo del esquema de control

Hasta aquí se han mencionado una serie de medidas que se han implementado o propuesto para combatir la evasión impositiva. Se trata de medidas separadas aplicadas en diversos países o propuestas para atacar alguna forma de incumplimiento en particular. Falta en cambio el análisis de una política de control adecuada a la realidad vigente de los países de la región, que haga un tratamiento conjunto de las diversas formas de incumplimiento y que tienda a atacar el problema en forma orgánica, sistemática y coordinada. Este esquema que se presenta a continuación ha sido elaborado por la División de Financiamiento para el Desarrollo de la OEA^{2,3}, aprovechando la experiencia lograda durante más de veinte años de asistencia técnica brindada a los Gobiernos de los países de América Latina. El resumen que se agrega a continuación, ha sido basado en varios documentos e informes de esa División de la OEA.

Para diseñar esta política de control tributario se ha partido de la realidad vigente en los países de la región, en que la falta de un sistema de control adecuado ha llevado a un nivel elevado de incumplimiento tributario. Si bien se reconoce que existen otras causas que influyen en el elevado incumplimiento, tal como la carencia de una conciencia tributaria, la deficiente estructura del sistema tributario, la falta de expedición administrativa, etc., se considera que el factor determinante es la falta de un adecuado sistema de control. Cuando la mayoría de los contribuyentes se enfrenta a la posibilidad de dejar de cumplir sus obligaciones de manera más o menos impune, porque falla el sistema de control de la administración, el resultado no puede ser otro que el observado: un elevado y generalizado nivel de incumplimiento.

Cuando en los países se adoptaron las modernas formas de imposición, de carácter masivo, complejo y de autodeclaración (impuestos sobre la renta, a las ventas, etc.), al mismo tiempo adoptaron el sistema de administración que es consustancial con aquellas, basado en el cumplimiento voluntario o espontáneo de las obligaciones tributarias. Es decir, un sistema en que la iniciativa para el cumplimiento se radica en el contribuyente. Pero además sin mayor crítica se adoptó el esquema de control que los países de un buen nivel de cumplimiento establecieron al efecto, sin advertir que tal esquema es lógico y eficiente en esos medios de elevado cumplimiento, pero que esas características positivas no se dan de igual forma en otros medios de bajo nivel de cumplimiento.

En un medio de elevado nivel de cumplimiento se sabe que la gran mayoría de contribuyentes cumple directamente con sus obligaciones, pero aún así es necesario comprobarlo y también que los contribuyentes cumplidores sepan que su cumplimiento será verificado y que cualquiera de ellos puede en cualquier momento ser seleccionado con ese fin y así ocurre en los hechos. Como consecuencia un elevado número de declaraciones revisadas son correctas o contienen errores involuntarios que son prontamente corregidos.

Cuando por excepción se encuentran indicios suficientes que hacen presumir que el incumplimiento puede haber sido voluntario, se realiza una auditoría en profundidad, hasta llegar a establecer con la mayor precisión posible el monto de la obligación omitida, para luego si los hechos verificados lo justifican perseguir la aplicación de una sanción severa, por lo general penas privativas de la libertad.

Este esquema de control, como ya se dijo es lógico, racional y eficaz en un medio de elevado nivel de cumplimiento, porque su finalidad primera es la preservación del nivel de cumplimiento alcan-

^{2,3} Luis Illanes, op. cit..

zado. Ello se logra a través del efecto ejemplificador de la sanción penal, para lo cual basta investigar y sancionar ejemplarmente a unos pocos contribuyentes, para proyectar la imagen de un riesgo real ante la gran mayoría de contribuyentes que cumple y para que lo sigan haciendo en forma cabal y oportuna.

Este esquema conceptual de control tributario trasladado a medios de bajo o muy bajo nivel de cumplimiento no es lógico, ni tampoco eficaz, porque las circunstancias son totalmente diferentes. Sin embargo, en la mayoría de los países de la región se ha aplicado este sistema de control que se basa en el supuesto de que la gran mayoría cumple correctamente, lo que no es cierto. Sobre la base de que la gran mayoría de los contribuyentes no cumple sus obligaciones tributarias, no tiene sentido seleccionar al azar contribuyentes para verificar un cumplimiento que se sabe no existe; el resultado se conoce anticipadamente y será que todos los seleccionados tienen que ser objeto de una auditoría en profundidad o una investigación para tratar de hallar las operaciones que no registra nadie. Los resultados de tales auditorías o investigaciones con frecuencia muestran diferencias de impuestos que satisfacen los objetivos inmediatos de la fiscalización, pero que por lo general están siempre muy lejos de haber llegado a demostrar la verdadera obligación que el contribuyente ha dejado de cumplir. Luego de haber efectuado una determinación de impuestos omitidos, por lo general se sigue un largo y engorroso proceso de controversia, que a veces se prolonga por años antes que la administración pueda hacer efectivo el cobro de lo adeudado. Si a ello se agrega que las sanciones son débiles en los hechos, ya sea porque no existen sanciones adecuadas, porque no se aplican con rigurosidad o porque se aplican moratorias o blanqueos, la conclusión de que los impuestos no se paguen no debe extrañar a nadie. En estas condiciones los impuestos no se pagan, ni es razonable esperar que se paguen, en tanto no se modifiquen sustancialmente las formas de control.

El problema que se enfrenta es sustancialmente diferente, ya que cuando se enfrenta un incumplimiento generalizado el objetivo del control es diferente. En medios de un buen nivel de cumplimiento la finalidad del control es preservar ese nivel, en tanto que en un medio de bajo nivel de cumplimiento no hay nada que preservar y el objetivo del control será el transformar ese medio, esto es, ir creando poco a poco el hábito de cumplimiento.

La forma de ir mejorando el nivel de cumplimiento no puede ser haciendo cumplir de manera perfecta a unos pocos contribuyentes por una vez, que es a lo que conduce el esquema de control vigente, sino que el objetivo debe ser hacer cumplir un poco mejor a muchos de manera sostenida.

Hay otros aspectos que presentan diferencias en ambos medios. En primer lugar, en los medios de elevado cumplimiento es obvio que el monto evadido aunque puede ser significativo en términos absolutos, es relativamente de poca importancia comparado con el monto de impuestos pagados lo cual explica que en el sistema de control se ponga más énfasis en la sanción, que en las medidas de cumplimiento forzado de la obligación. En cambio, en un medio de incumplimiento generalizado la importancia de los impuestos omitidos es muy relevante y necesariamente debe haber un interés especial en recuperar esos impuestos, para lo cual se debe dar la importancia debida al cumplimiento forzado de la obligación omitida.

En segundo lugar, si al contribuyente le da lo mismo cumplir que no hacerlo, porque el riesgo de ser detectado y de que pague efectivamente el impuesto es remoto, lo más probable es que deje de cumplir sus obligaciones tributarias con la confianza de que poco o nada pasará. Para persuadir al contribuyente a cumplir, necesariamente debe haber un riesgo que sea efectivo y no remoto, es decir, la consecuencia más gravosa derivada del incumplimiento, debe ser vista por el contribuyente como una probabilidad real de que ocurra, sólo en este caso tratará de evitarla. Si se crea un riesgo grave, pero muy remoto, no sirve para inducir un cambio generalizado de conducta, porque los contribuyentes lo

asumen y no pasa nada relevante. Y ese riesgo, básicamente, para inducir un cambio generalizado de comportamiento, debe ser creado por la acción de la administración.

Para que el riesgo pase a ser apreciado de otra manera que induzca a un mayor cumplimiento, se requiere que la administración tenga:

- 1) Capacidad para detectar y determinar el incumplimiento (potencialidad del riesgo).
- 2) Capacidad para obligar a cumplir y que ese cumplimiento forzado tenga consecuencias más graves que las que resultan del cumplimiento voluntario (efectividad del riesgo).
- 3) Posibilidad de hacer más gravoso el incumplimiento (diferencialidad del riesgo).
- 4) Capacidad de actuar en el momento más cercano posible al incumplimiento (oportunidad del riesgo).

II) Las características de un sistema de control diferido

Vistos los escasos resultados obtenidos hasta ahora en el control tributario, se trata de hallar un esquema de sustitución con las características adecuadas a las condiciones de incumplimiento generalizado que imperan en estos medios.

Se estima que la nueva política de control tributario debe reunir las siguientes características:

1º. Control desde el origen en lugar de control por el resultado

En medios de bajo nivel de cumplimiento, el control por resultado (o sea a partir del impuesto pagado) no parece adecuado porque se sabe que existe un generalizado incumplimiento. En estos casos resulta más adecuado hacer un seguimiento de todo el proceso de cumplimiento de las obligaciones en general, empezando por a) el conocimiento de los contribuyentes por parte de administración, siguiendo por b) el control de la presentación de las declaraciones, para luego pasar a c) la verificación de veracidad de lo declarado y terminar d) comprobando el pago de lo adeudado.

Las cuatro etapas señaladas corresponden a las conocidas como brechas de incumplimiento, las cuales si bien se identificaron hace mucho tiempo, no fueron atacadas en forma orgánica, sino más bien de manera dispersa, lo que no ha sido suficiente para cambiar el estado general de incumplimiento. Es decir, debe ser un control integral en el sentido de cubrir todas las posibles brechas de incumplimiento y de controlar todas las obligaciones que la ley impone a los contribuyentes.

2º. El sistema debe estar estructurado para hacer cumplir, más bien que para sancionar

En el sistema vigente teóricamente el riesgo que se enfrenta es la sanción por el incumplimiento. Esto opera eficientemente en medios de buen nivel de cumplimiento porque existen sanciones severas, se detectan eficientemente a los incumplidores y las sanciones se aplican con severidad. Pero si como ocurre en nuestro país no se detecta eficientemente a los mayores evasores, las sanciones son inadecuadas o no se aplican, no existe riesgo alguno y nadie modificará su comportamiento incumplidor. Y aún cuando se apliquen teóricamente sanciones severas, lo que implicaría un riesgo grave, al detectarse a muy pocos evasores y además generalmente no aplicarse en la realidad tales sanciones rigurosas, el riesgo es grave pero se hace tan remoto, que se asume por la mayoría de contribuyentes.

El sistema de control adecuado a nuestros medios debe construir un riesgo diferente del anterior, sacrificando parte de su severidad, a cambio de darle un claro contenido de mayor probabilidad. Este riesgo debe constituirse sobre la base del cumplimiento forzado de las obligaciones omitidas, acompañado de una sanción moderada que incentive el cumplimiento.

Tal vez la mayor de las debilidades que presenta el esquema de control vigente, es la falta de medios de las administraciones para hacer cumplir con prontitud las obligaciones omitidas.

Para revertir esta situación debe dotarse a las administraciones de los medios legales adecuados para forzar el cumplimiento de las obligaciones. Ello implicará que el riesgo se expresará en tener que cumplir forzosamente y en términos más gravosos la obligación que no se cumplió oportunamente y de manera espontánea. Este esquema de cumplimiento forzado en cada etapa de la obligación tributaria, puede generar una presión mucho mayor para inducir un mejoramiento en el nivel de cumplimiento, que las amenazas de sanciones muy severas que en realidad no se pueden aplicar con la generalidad y extensión que se requiere en medios de bajo cumplimiento.

3°. El sistema debe estar estructurado para inducir la reparación del incumplimiento

El sistema vigente por lo general plantea una alternativa absoluta: el contribuyente cumplió cabal y oportunamente o no lo hizo, caso en que importa saber si el incumplimiento fue intencional para aplicar la sanción que corresponda.

En nuestro medio sabemos que la mayoría de los contribuyentes no cumplieron ni cabal ni oportunamente, por lo que la orientación del sistema de control tiene que ser más flexible. En estos casos lo más importante es inducir una reparación aunque sea parcial del incumplimiento, porque el objetivo debe ser mejorar gradualmente el nivel de incumplimiento. Por esa razón, este sistema junto con darle a la administración los medios para hacer cumplir forzosamente la obligación, debe darle siempre la oportunidad al contribuyente para reparar su incumplimiento, acompañado de una reducción de la sanción prevista en cada caso. Este tratamiento debe respetarse aunque la corrección el contribuyente la hace antes de ser requerido por la administración, la rebaja de la sanción sea mayor, aunque nunca debe desaparecer del todo, porque eso equivaldría a nivelar el tratamiento con el contribuyente que ha cumplido espontáneamente, lo que sería un trato inequitativo.

4°. El sistema debe hacer posible una acción masiva de control

El sistema vigente es esencialmente individual y excepcional. Toda la administración está preparada para afrontar situaciones excepcionales y para actuar individualmente con respecto a un contribuyente determinado.

Pero ante el generalizado incumplimiento, el sistema de control debe ser un esquema de aplicación general y masiva. Esto significa que se requiere toda una transformación del sistema de operación de la administración para controlar el cumplimiento, permitiendo la utilización de medidas de carácter general, como son las presunciones por ejemplo.

III) El control por etapas

El sistema de control propuesto debe hacerse por etapas, para cubrir cada una de las brechas de

incumplimiento: 1) contribuyentes no registrados, 2) contribuyentes registrados, pero que no presentan su declaración jurada, 3) declaraciones presentadas, pero que subvalúan el impuesto, 4) contribuyentes que declaran correctamente, pero no pagan. Estas etapas se hallan estrechamente vinculadas, debido a que la posibilidad de éxito en cada una depende en medida importante del grado de cumplimiento de la anterior. Sin embargo, cada etapa debe controlarse en forma independiente y con el claro objetivo de salvar la etapa de que se trata.

Según lo dicho, las etapas del control son:

1) El registro de contribuyentes

El punto de partida de un sistema de control debe ser el conocimiento de los contribuyentes que deben cumplir obligaciones tributarias. El registro debe entenderse como una de las funciones esenciales de la administración y como tal es esencialmente activa. La operación del registro no termina cuando el contribuyente se incorpora en él, sino que en ese momento recién empieza, porque el registro debe tener la capacidad de identificar a los contribuyentes, conocer sus atributos principales y acumular la información relevante para poder clasificarlos en los grupos que sean necesarios para la acción de la administración. Lo que se debe esperar de un registro eficiente es que cada persona incorporada a él, se convierta en un contribuyente controlado, porque se registrarán sus obligaciones y el sistema de banco de datos empezará a acumular información de cada uno.

En esta etapa, cuando la administración detecta una persona que debiéndose haber inscripto como contribuyente no lo ha hecho, la acción de la administración debe limitarse a inscribirlo y no pretender hacer ninguna clase de revisión, porque hasta ese momento el contribuyente es un desconocido tributario. Recién luego de un lapso prudente y con la información acumulada sobre ese contribuyente, el propio registro debe analizar si realmente tiene alguna importancia tributaria y se justifica prestarle mayor atención. En muchos casos existen registros de contribuyentes adecuados, pero en otros no se actualizan y pierden eficacia.

2) El control de la presentación de las declaraciones

Esta segunda etapa tiene una importancia especial por su efecto en la siguiente; sólo si se logra obtener la presentación de una parte sustancial del total de declaraciones que deben presentarse, será posible implementar los procedimientos adecuados al control de veracidad de las mismas.

Si se dispone de un registro de contribuyentes que opere con razonable eficacia, debe poder proporcionar a la administración la nómina de todos los obligados a la presentación de una declaración de un impuesto, contra la cual deben enfrentarse todos los que la presentaron, y por diferencia conocer rápidamente a todos los omisos. Cuando un contribuyente ha omitido su declaración, el problema de la administración no debe ser controlarlo en forma completa en ese momento, porque ignora su importancia, sino debe limitarse simplemente a exigir la presentación de la declaración omitida. Si ante el requerimiento el contribuyente no la presenta, la administración debería contar con facultades para reconstruir esa declaración en base a declaraciones anteriores u otras informaciones que posea sobre el contribuyente.

3) El control de veracidad de las declaraciones

El control de veracidad de las declaraciones presentadas lleva necesariamente al problema de la

selección, porque nunca será posible verificar todas las declaraciones presentadas. Para seleccionar las declaraciones para revisión, no puede seguirse un sistema de azar, que puede resultar adecuado en un medio de elevado cumplimiento. En cambio, en un medio de incumplimiento generalizado la selección al azar sólo por casualidad permitirá detectar a los contribuyentes más evasores. Y es que pese a que el cumplimiento es deficiente en general, hay contribuyentes cuyo nivel de cumplimiento es peor que el de otros. Por ello debe buscarse un método de selección que, basado en el análisis de la información recibida por la administración y mediante la elaboración de índices y coeficientes de cumplimiento relativo, permita seleccionar a los grupos más evasores en cada tributo. Es decir, se trata de llegar a conocer los grupos y contribuyentes de peor cumplimiento relativo. Y si bien ello no es sencillo, puede lograrse mediante la elaboración de índices de comportamiento promedio por grupos de contribuyentes y el desvío de cada uno respecto al promedio.

Además los contribuyentes deben saber que cuando son seleccionados para ser revisados, la elección se hace porque su cumplimiento es más deficiente que el del promedio. Esta es una forma de vincular la conducta del contribuyente con la probabilidad de ser seleccionado: a mayor grado de incumplimiento, mayor probabilidad de ser seleccionado. Si los contribuyentes saben esto, mejorarán su nivel de cumplimiento para escapar a la selección y así todo el conjunto tenderá a un mayor nivel de cumplimiento.

Por otra parte, también debe cambiar el procedimiento de la revisión que deberá ser más rápida y masiva y estar basada en la información que posea la administración. En lugar de realizar casi siempre auditorías intensas y en profundidad, debe programarse un sistema de fiscalización rápido y de amplia cobertura. Una vez seleccionado un contribuyente, la revisión debe basarse en la información que posea la administración sobre ese contribuyente; es decir, se convertirá la revisión en una verificación de información. Si la información se comprueba satisfactoriamente, el caso será considerado correcto y terminado, lo cual en los primeros casos será muy improbable. Si la información no concuerda con los registros del contribuyente, éste debe ser requerido para que corrija, bajo apercibimiento de utilizar los procedimientos de cumplimiento forzado que se mencionan más adelante.

En resumen para que el control de que ésta brecha tenga proyección y efecto de inducción a un mayor cumplimiento, se requerirá: 1) que sea de amplia cobertura y aplicación rápida, aunque se sacrifique la profundidad, 2) que sea dirigida a quienes presumiblemente tienen un mayor grado de incumplimiento relativo, 3) que se utilicen diversas técnicas de fiscalización que realicen no sólo acciones para determinar la obligación, sino también acciones preventivas que tiendan a dificultar el incumplimiento.

4) El cobro coactivo de la obligación

El mismo sistema de registro debe proporcionar a la administración la nómina de todos los contribuyentes que debiendo haber pagado una obligación, no lo han hecho. En base a esta información, la administración debe estar en condiciones de poder exigir el cumplimiento coactivo de la deuda, de acuerdo con los procedimientos correspondientes. En este punto no hay grandes variaciones y el problema del cobro coactivo sigue más o menos en un estado estacionario en la mayoría de los países de la región, aunque hay buenas experiencias al respecto en unos pocos países, por ejemplo México y Panamá.

(V) Los elementos del sistema de control propuesto

El sistema de control comentado, básicamente consta de tres subsistemas: 1) identificación del incumplimiento, 2) cumplimiento forzado y 3) finalmente sanción.

1) El subsistema de identificación del incumplimiento (o subsistema de información).

El subsistema básicamente está integrado por un verdadero sistema de información para orientar la acción de la administración. Este sistema de información es el que debe analizar y proporcionar la información que permita detectar a los grupos más evasores, para dirigir a ellos la acción de control. Para ello debe analizar la información interna y externa a la administración y elaborar índices y coeficientes que permitan orientar en la búsqueda de los grupos más evasores, ya sea por sector o ramo de actividad, por tamaño de los contribuyentes, etc..

Este sistema de información básicamente se integra por las funciones de registro de contribuyentes, la función de estadística y la de procesamiento de datos, la unidad de estadística, junto con la elaboración de las estadísticas tradicionales, debe encargarse de elaborar los índices de selección y los denominados estándares de cumplimiento. El procesamiento de datos obviamente posibilitará el manejo, clasificación y ordenamiento de los datos necesarios para hacer posible el funcionamiento del registro y el trabajo de la función estadística, junto con los servicios que preste a las funciones sustantivas de la administración: recaudación, fiscalización y cobro coactivo.

2) El subsistema de cumplimiento forzado de las obligaciones

Esta es tal vez una de las áreas más débiles de la acción de las administraciones, por una serie de razones que a veces exceden la propia administración y se deben a falencias de tipo legislativo.

Cuando la administración advierte que un contribuyente no se ha inscrito, debiendo hacerlo, simplemente debe requerirlo para que cumpla con esa inscripción. Si el contribuyente no lo hace la administración debe estar facultada para hacer la inscripción de oficio, aplicando además la correspondiente multa.

Cuando la administración toma conocimiento de que un contribuyente que debía presentar una declaración, no lo ha hecho, debe notificar al contribuyente su omisión y requerirlo para que presente esa declaración. Si el contribuyente se niega a presentar la declaración omitida, la administración debe tener la facultad de constituir la declaración de oficio, ya sea en base a anteriores declaraciones presentadas, al capital declarado por el contribuyente o cualquier otra base similar. Esta declaración de oficio debe entenderse como la declaración presentada por el propio contribuyente, teniendo el contribuyente la facultad de presentar su propia declaración en cualquier momento. Si el contribuyente la presenta al ser requerido por la administración, la multa que corresponda se debe reducir. En cambio, si la presenta luego de la formulación de oficio de la declaración, no corresponderá la reducción de la multa.

Si se aplica un sistema de este tipo en forma permanente, todos los contribuyentes llegarán a la conclusión de que el camino más barato es presentar voluntariamente su declaración. En esta etapa no interesa el contenido de la declaración, que será considerado en la siguiente fase.

Cuando la administración selecciona un contribuyente para ser revisado, el primer paso debe ser

cotejar la información disponible en el registro con la contabilidad del contribuyente. Si la información no concuerda con los registros o simplemente está omitida, la administración debe suspender su revisión y requerir al contribuyente para que corrija lo declarado. Esto constituye un cambio importante con la actual situación, ya que la prueba de la obligación correcta debe recaer sobre el contribuyente y no sobre la administración, como es lo más frecuente en la actualidad. Naturalmente el contribuyente debe estar amparado por una presunción de veracidad respecto a lo declarado, pero tal presunción no puede exagerarse y mantenerse aún después que la administración ha probado que los registros contables del contribuyente no son fieles, ni fidedignos. En ese momento todo el peso de la prueba debe recaer sobre el contribuyente. Y ello debe estar establecido en la legislación tributaria.

Es decir, la administración debe estar facultada para establecer presunciones especiales de cumplimiento por ramo de actividad para facilitar la fiscalización. Para ello no pueden usarse presunciones de escritorio y demasiado generales; estas presunciones deben ser el producto de revisiones formales hechas por la administración a grupos de contribuyentes de una misma actividad, que le permita establecer relaciones entre insumos y producción, uso de energía eléctrica, gastos generales, números de empleados, horario de funcionamiento, diferencias de inventarios y ventas, etc..

Esta presunción no tiene por objeto necesariamente ser aplicada al contribuyente, sino que constituye la alternativa solamente para el caso de que el contribuyente se niegue a corregir o al hacerlo vuelva a incurrir en falsedades. El contribuyente debe conocer con claridad esta presunción y saber que si no corrige o la hace mal, la presunción será el impuesto a pagar. Es decir, que si no corrige o presenta otra falsedad, puede entenderse que opta porque se le aplique la presunción que ya conoce.

Finalmente cuando la administración advierte que un contribuyente que debiendo pagar un impuesto no lo ha hecho, sólo queda proceder a su cobro coactivo. Este es un aspecto que todavía presenta deficiencias en varios países. Sin embargo, dos países México y Panamá han adoptado un sistema administrativo de cobro coactivo y han demostrado que éste ofrece las mismas garantías de seriedad e imparcialidad a los contribuyentes, con la ventaja de ser mucho más ágil para hacer efectivo el cobro. El problema no es tanto que el procedimiento sea judicial o administrativo, sino que sea de ágil aplicación. Esa agilidad es más fácilmente alcanzable dentro de un procedimiento administrativo; pero el procedimiento judicial sería igualmente eficaz si se operara con la prontitud necesaria. Chile y otros países tienen un sistema mixto, ya que el cobro coactivo se hace por vía administrativa, pero con derecho a apelación ante los estrados judiciales. En cambio, en Argentina el cobro coactivo se realiza totalmente en la esfera judicial ordinaria.

3) El subsistema de sanción

El tema fue tratado al señalar algunas de las medidas para combatir la evasión. Ahora sólo se hará un breve resumen. Tal como dije, en medios de elevado incumplimiento no se aplican sanciones severas porque al ser la evasión una conducta generalizada, el castigo no tiene sustento social.

Sin embargo, se considera que la sanción es un elemento necesario para la creación de un riesgo, pero debe utilizarse para inducir un cambio de conducta de los contribuyentes que no cumplen. Por ello, la sanción debe convertirse en el elemento que compense la falta de colaboración del contribuyente para corregir su incumplimiento. Las sanciones por las infracciones tributarias establecidas y regladas por la ley deben ser de aplicación ágil y oportuna. Debe facilitarse su aplicación automática y masiva y su monto debe ser razonablemente moderado, pero que represente un cumplimiento forzado apreciablemente más gravoso. En la presente etapa de incumplimiento tan generalizado, no parece lógico establecer penas corporales para las infracciones tributarias, que la administración estaría en con-

diciones de aplicar sólo a un número limitadísimo de la gran masa de evasores. En cambio, las sanciones corporales sí podrían aplicarse por la justicia penal en los delitos tributarios graves, conforme a los preceptos penales comunes, por ejemplo en los casos de fraudes tales como la falsificación documental (de la contabilidad, facturas, etc.). En los países en que no se sanciona penalmente esta forma de fraude tributario, debería empezarse a destacar y perseguir la comisión de actos que impliquen delitos comunes, lo cual tendría el efecto saludable de contener a quienes aún no recurren a tales procedimientos.

Volviendo a las sanciones por infracciones tributarias, ya se dijo que deben vincularse no tanto a la conducta pasada del contribuyente, sino a su futura acción o sea la posición que adopte en cuanto a la corrección de su cumplimiento. Así la sanción determinada en la ley para cada infracción tributaria se podría rebajar en tres circunstancias: 1) si el contribuyente corrige antes que la administración tome ninguna acción; esta sería la mayor rebaja, aunque sin llegar a anular la sanción para mantener la diferencialidad, 2) si el contribuyente corrige una vez que la administración lo requiere para que lo haga, una rebaja menor que la anterior y 3) si el contribuyente corrige fuera del plazo que le ha dado la administración, pero antes de que ésta deba recurrir a los procedimientos de cumplimiento forzado, una rebaja inferior también a la anterior.

La justificación para reducir las sanciones por las causas indicadas, es el menor esfuerzo que en cada caso se demanda de la administración para llegar al cumplimiento o a la corrección, aunque sea parcial del mismo. Esto permite economizar esfuerzos que pueden destinarse al control de otros contribuyentes. Además debe recordarse que todo el sistema de control y régimen de sanciones en particular, tiende a inducir el cumplimiento voluntario de los contribuyentes, para lo cual debe mantenerse la diferencialidad del riesgo. Para favorecer el cambio de comportamiento del contribuyente debe dársele la oportunidad de rectificar su conducta en cualquier momento luego de detectado el incumplimiento, pero ello no debe hacerse eliminando totalmente la sanción, sino graduándola de acuerdo con la conducta del contribuyente.

Finalmente debe considerarse que buena parte de estas sugerencias ya han estado o están vigentes en países de la región, tal como ha sucedido por ejemplo, con las presunciones, estándares, tener un registro actualizado, etc., pero su aplicación ha sido parcial, o sólo durante cierto tiempo. Además por lo general ha faltado la base legal necesaria para su aplicación exitosa, ya que su aplicación generalmente se ha hecho en la fiscalización. Es decir, al no estar esas presunciones especiales o estándares establecidos en las leyes de los respectivos impuestos, o en el Código Tributario, la aplicación de aquellos por la administración luego pierde efectividad al ser impugnado ante el Tribunal Fiscal o la justicia ordinaria.

El otro aspecto novedoso de este esquema, es que se plantea como un sistema integrado y coherente, mientras que en la realidad de los países se han tendido a aplicar en forma parcial algunas o varias de las medidas sugeridas, a veces por cierto tiempo y luego se abandonaron, etc.. En consecuencia dos aspectos de este esquema que no han tenido mayor aplicación concreta, básicamente se refieren a 1) la falta de la apoyatura legislativa necesaria, que conceda las facultades necesarias a la administración tributaria, 2) la falta de un esquema integrado y completo, aunque sí en varios casos se implementaron algunas o varias de las sugerencias en forma parcial, y 3) la falta de un sistema de información adecuada a esta política de control.

6. Resumen y conclusiones

1) Las mediciones de la evasión son útiles para realizar un mejor diagnóstico de la política tributaria y para fines de la administración, al permitir conocer el comportamiento de los principales grupos de contribuyentes.

2) Los métodos de medición de la evasión pueden agruparse en dos grandes categorías: sistemas globales o macromediciones y sistemas parciales o micromediciones. Los primeros comprenden más bien métodos que parten de los grandes agregados económicos (cuentas nacionales, variables monetarias, etc.) o analizan las amnistías o "blanqueos" que con alguna frecuencia se realizan en los países de América Latina. Se refieren más bien al universo de contribuyentes de un impuesto determinado.

3) En cambio, los sistemas parciales se refieren a programas de auditoría o controles de detalle que tratan de medir la evasión para una muestra de contribuyentes considerada representativa o también se refiere al análisis de los resultados de los programas anuales de fiscalización que realizan normalmente las administraciones tributarias.

4) Además de las mediciones de evasión, también se han comentado algunas metodologías sustitutas o alternativas de esa medición, tal como las relativas a la economía subterránea, ya que los ingresos de las actividades económicas subterráneas quedan generalmente sin declarar ante las autoridades tributarias.

5) Los sistemas globales de medición de la evasión o la economía oculta comprenden: I) los métodos monetarios, II) el método del insumo físico, III) el método del mercado laboral, IV) el método de la brecha o diferencia de las cuentas nacionales, V) el método de la elasticidad, VI) el método del potencial tributario legal y VII) el método de amnistías especiales o "blanqueos".

6) El enfoque monetario trata de medir la magnitud de la economía oculta o no registrada en base a tres variantes que se apoyan en la cantidad de circulante: a) el del coeficiente fijo, b) la denominación de los billetes y c) la ecuación de demanda de moneda. La primera variante supone que hay una relación entre la moneda en circulación y los depósitos a la vista y además, que en el pasado existió un período ideal en que no existían operaciones no registradas. Si en el período corriente la relación indicada es más elevada, se presume que el exceso monetario se debe a las actividades de la economía subterránea. Este método ha sido criticado, basándose en que no hay una razón valedera para que el coeficiente monetario debe permanecer constante durante largos períodos.

7) La segunda variante monetaria supone que la economía no registrada está asociada principalmente con el uso de billetes grandes. La magnitud de la economía subterránea según este método se basa en la variación del número de billetes de mayor denominación en relación a un período base. Esta variante ha sido criticada porque debido al crecimiento real de la economía y a una inflación relativamente alta, los billetes grandes, ya no parecen ser tan grandes como eran antes.

8) La tercera variante elaborada por Vito Tanzi, presenta una estimación más elaborada de la demanda de circulante como una función dependiente de varias variables, inclusive el nivel de los impuestos a la renta, pero no solamente de éste. Al medir la sensibilidad de la demanda de circulante respecto del impuesto a la renta, se deriva una estimación del circulante mantenido para propósitos clandestinos. De este "circulante ilegal", se derivan estimaciones para la economía no registrada y de la evasión tributaria. Una vez estimada la cuantía de economía subterránea, la cuantía de la evasión fiscal se obtiene suponiendo que los ingresos en la economía subterránea hubieran sido gravados a la misma tasa impositiva promedio, que los ingresos en la economía normal. Este método ha estimado

los ingresos no declarados en Estados Unidos entre u\$s 75.000 y u\$s 88.000 millones, o sea alrededor del 4,4 % del PNB legal o medido.

Esta variante ha sido criticada —lo mismo que las otras dos— porque supone igual velocidad para la moneda legal e ilegal. Además este método subestima la evasión fiscal porque solamente tiene en cuenta la evasión asociada con el uso de dinero y la economía subterránea y no considera la evasión por exenciones inexistentes o deducciones exageradas.

9) Como crítica general a los métodos monetarios, se debe agregar las posibles distorsiones en los resultados que se generan en países afectados por alta inflación, por lo que su aplicación no parece recomendable en tales condiciones.

10) El método del insumo físico para estimar la economía no registrada, se basa en una relación estable entre cierto insumo físico de uso generalizado y la producción nacional. Se estima así una magnitud de la producción global que se compara con el producto bruto declarado o calculado según las cuentas nacionales. La diferencia entre ambas mediciones se atribuye a la economía no registrada. La principal crítica a este método —en la India se usa la energía eléctrica— reside en el supuesto básico de que hay una relación fija entre cierto insumo y la producción nacional. Este método tampoco deriva una medición más específica de la evasión.

11) El método del mercado laboral se basa en la discrepancia observada en Italia entre la fuerza de trabajo oficialmente registrada y las mediciones de empleo realizadas en encuestas y estudios especiales. En base a las cifras de empleo no declarado y la productividad promedio de la mano de obra, se ha estimado que la economía no registrada en Italia variaba en 1977 entre el 14 % y el 20 % del PNB registrado. Esta metodología ha sido criticada por el hecho de que considera únicamente los ingresos procedentes del trabajo y no del capital. Además la estimación depende en forma decisiva de los supuestos que se hagan referidos a la productividad laboral, tanto en los sectores registrados, como el no explicado de la economía.

12) La estimación de la evasión tributaria en base a la brecha o diferencia de ingresos, consiste básicamente en la comparación de los ingresos declarados para el impuesto sobre la renta, con el ingreso que aparece en las cuentas del ingreso nacional. Este método naturalmente requiere que las estadísticas de las cuentas nacionales no estén basadas en las declaraciones del impuesto sobre la renta.

Esta metodología se ha usado en Argentina para estimar la evasión del impuesto a la renta de no asalariados. Partiendo de los datos del ingreso nacional, deben hacerse una serie de ajustes sobre conceptos deducibles para el impuesto a la renta, para hacerlos comparables con el total de ingresos declarados en el citado impuesto. En la última estimación realizada en 1968, se cuantificaron las discrepancias más significativas, tal como las deducciones por incentivos, las deducciones personales y los impuestos directos deducibles. El resultado se comparó con los ingresos declarados por no asalariados en el impuesto a la renta. La discrepancia o brecha es la diferencia de ingresos que se presume debida a la evasión. Este método se empleó tres veces en Argentina; el resultado de la última medición estimó que la evasión del impuesto a la renta de no asalariados varió del 46% al 54% del total entre 1960 y 1964. Es decir, que las rentas no declaradas por esos contribuyentes representaron aquellos porcentajes respecto al total de ingresos que debió declararse según las cuentas nacionales. Lamentablemente no existen estimaciones más actualizadas de evasión.

13) Una metodología similar aplicada en Bolivia en 1969 estimó la evasión del impuesto a la renta de no asalariados entre el 58 y el 68 %. Es decir, que para esa categoría de contribuyentes sólo se había denunciado entre el 32 y el 42 % de lo que debió haberse declarado.

Por los datos utilizados y la metodología empleada, estas mediciones deben tomarse más bien

como estimaciones aproximadas de la evasión y como indicadores de tendencia. Es decir, son estimaciones indicativas y no resultados precisos.

14) El método de la elasticidad tributaria trata de realizar una proyección del potencial tributario para determinados años, partiendo de los datos de algún año inicial. Luego esta proyección teórica se compara con la recaudación efectiva, para, por diferencia, estimar el impuesto evadido. A diferencia de los métodos anteriores, que estimaban el monto de ingreso que evadía el impuesto, el sistema de la elasticidad estima directamente la cuantía del impuesto evadido. La diferencia determinada no constituye exactamente evasión, sino el incremento de la misma respecto al período base, ya que los valores del período base que se usan para hacer la proyección incluyen evasión, pues se trabaja con datos de recaudación real.

15) El método del potencial tributario legal también estima directamente la cuantía de impuestos a la renta evadidos, partiendo de las cifras del ingreso nacional, que se considera una buena base para la estimación. El impuesto evadido se calcula por diferencia entre el impuesto potencial o teórico estimado y el recaudado efectivo. El potencial tributario se calcula haciendo los ajustes necesarios a los datos del ingreso para estimar las exenciones, deducciones y descuentos.

Con datos de distribución del ingreso de las encuestas de presupuestos familiares, se obtienen los ingresos por tramo, a los que se aplican las tarifas legales para cada tramo para llegar a estimar el impuesto potencial.

Por este método, más que la evasión se estima el incumplimiento tributario, ya que en el potencial se incluyen los impuestos devengados, pero no recaudados por otras causas (atrasos por mora, etc.). Por ello, más que con el impuesto efectivamente recaudado, el potencial debe compararse con el impuesto efectivamente devengado y declarado al fisco.

16) El método de las amnistías especiales o "blanqueos" para estimar la evasión, consiste en analizar la información estadística resultante de las condonaciones de sanciones tributarias que se ofrecen en algunos países. Estas amnistías básicamente son de dos tipos: a) "moratorias" en que generalmente se condonan las multas y recargos por impuestos pagados fuera de término y b) "blanqueos", en que además, se permite pagar el impuesto anteriormente no declarado a una tasa reducida. En estos casos, es posible estimar la magnitud de la evasión comparando las declaraciones del impuesto a la renta correspondientes a los años cubiertos con la amnistía, con los montos luego declarados en la moratoria o "blanqueo". Esta comparación del ingreso declarado originalmente para el impuesto a la renta, con el ingreso declarado para la amnistía, permite estimar coeficientes de evasión por grupo de contribuyente, tipos de ingresos, tramo de renta, etc.. Una investigación de este tipo realizada en Argentina con un blanqueo aprobado en 1962 permitió estimar un coeficiente de evasión promedio del 36% para el total del casos, mientras que para los tramos medios el coeficiente fue del 40 %, para tramos menores fue del 33 % y para los mayores tramos de ingreso el coeficiente de evasión hallado fue del 27 %.

17) A su vez por tipo de ingresos los coeficientes de evasión hallados fueron superiores para rentas del comercio e industria (58 %), de la agricultura (33 %) y de profesionales (22 %), que para ingresos de asalariados (16 %). No existen otras estimaciones basadas en los blanqueos posteriores.

Este método no supone una evaluación completa de la evasión debido a que existen contribuyentes que prefieren no hacer uso de la amnistía, pese a sus condiciones favorables.

Por último debe destacarse que estas amnistías constituyen un incentivo adicional a la evasión, especialmente cuando se repiten con cierta regularidad, tal como ha ocurrido en Argentina por ejemplo. Además estas medidas afectan la equidad del impuesto al favorecer a los evasores, frente a los contribuyentes que cumplen oportunamente con sus obligaciones.

18) En resumen, los métodos globales para estimar la evasión presentan alguna limitación en casi todos los casos, por lo que parece más conveniente tomarlos como indicadores de tendencia. Sin embargo, algunos de ellos, como el método de la "brecha" o el de las amnistías o condonaciones, parecen ofrecer estimaciones más adecuadas que los otros. Naturalmente es importante que cuando se usen estas estimaciones globales se tengan presente sus ventajas e inconvenientes.

19) En cambio, los sistemas parciales de medición de la evasión parecen brindar mejores resultados, al trabajar con una muestra de contribuyentes y analizar los resultados tributarios mediante técnicas detalladas de auditoría. En ciertos casos, pueden usarse los dos métodos (globales y parciales), especialmente si los análisis globales se pueden desagregar en sectores de contribuyentes, que oriente a la administración sobre los grupos más evasores.

20) Dentro de los sistemas parciales, se destaca el método de las verificaciones especiales de cuentas aplicado por el Servicio de Impuestos Internos de Estados Unidos para medir el grado de cumplimiento del impuesto a la renta. Básicamente consiste en la elección de una muestra representativa de contribuyentes (50.000), que son sometidos a una auditoría de detalle o línea por línea de las declaraciones del impuesto a la renta (método TMCP). Así se establece el impuesto que debió pagarse siguiendo estrictamente las normas legales y se compara con el pagado efectivamente por los contribuyentes, para determinar por diferencia la brecha o incumplimiento tributario. Las estimaciones fueron realizadas para dos grandes grupos: a) brecha tributaria del sector legal y b) brecha tributaria del sector ilegal. Esta última se refiere a impuestos impagos que corresponden a fuentes de ingresos ilegales o criminales (tráfico de drogas, juego ilegal y prostitución). A su vez la brecha tributaria del sector legal se refiere a contribuyentes individuales y corporaciones, que hayan presentado sus liquidaciones al fisco y que no las hayan presentado. Los resultados muestran que el grueso del incumplimiento (73% del total en 1981), correspondió a contribuyentes individuales que presentan sus liquidaciones, y dentro de ese total el mayor porcentaje de brecha tributaria correspondió a ingresos no declarados.

21) En cuanto a los resultados de este método, interesa agregar que la brecha tributaria (impuesto dejado de abonar) del sector legal creció de u\$s 28.8000 millones en 1973 a u\$s 81.500 millones en 1981. A su vez los ingresos no declarados de fuentes legales por personas físicas aumentaron de u\$s 93.919 millones en 1973 a u\$s 131.535 millones en 1976 y a u\$s 249.675 millones en 1981. La relación entre la suma de ingresos voluntariamente declarados por contribuyentes individuales y el monto de ingreso que debió haberse declarado descendió del 91 % en 1973 al 89 % en 1981; es decir, que aumentó en ese lapso el porcentaje de incumplimiento tributario.

22) El otro método parcial de estimación de evasión, consiste en la estimación de ingresos mediante una encuesta cuyo resultado luego se compara con los ingresos declarados para el impuesto a la renta, tal como la realizó la Misión Musgrave de Reforma Tributaria en Colombia. En este caso se hizo una encuesta de 2.000 casos correspondientes a diferentes actividades, especialmente en el campo del comercio, profesionales, etc. y para cada uno se establecieron datos de ingresos brutos, ingresos netos, patrimonio neto, etc..

Primero se establecieron porcentajes de no declarantes, o sea individuos de la encuesta para los que no se hallaron declaraciones de impuesto a la renta, pese a que debían haber presentado una. Los porcentajes de no declaración (relación entre total casos de la encuesta y los que no presentaron declaración) fueron sustanciales para ciertas actividades: 24 % para joyerías, 34 % para salones de belleza y peluquerías, 30 % para zapaterías, etc..

23) Como segunda etapa y para los contribuyentes que presentaron liquidación del impuesto a la renta, se compararon los ingresos declarados al fisco con aquellos estimados en la muestra. Así pudo obtenerse índices de subdeclaración de ingresos para ciertas actividades, en tanto que para otras no se

pudo hacer una comparación directa. Los porcentajes de subdeclaración de ingresos alcanzaron márgenes elevados, ya que los ingresos según la encuesta superaron a los declarados al fisco en el 76 % para dentistas, 28 % para médicos, 32 % para ingenieros, etc..

24) También debería utilizarse de manera sistemática la información que las administraciones obtienen de las tareas de inspección o fiscalización de contribuyentes. Sin embargo, en pocos casos se hace un aprovechamiento sistemático de esta información, que permitiría medir de alguna manera la evasión, conocer su distribución por tipo de contribuyentes, por clase de renta, por tipo de infracciones tributarias, por formas de evasión más comunes, etc.. Naturalmente no sólo sería necesario conocer las notas de cargo que realizan inspectores o auditores, sino también habría que tabular las apelaciones a la justicia que realizan los contribuyentes, los casos que se pierden y el impuesto finalmente recaudado por los casos fiscalizados.

25) Las medidas y políticas para combatir la evasión analizadas incluyen primero algunas normas que se están utilizando en los últimos años y luego se presenta una política de administración tributaria para medios de alto nivel de incumplimiento.

Entre las medidas y normas que se están utilizando en los últimos años en los países de América Latina para mejorar el control, pueden mencionarse:

- I) tributación en base a presunciones o impuestos fijos,
- II) normas para combatir la subfacturación de exportaciones y la sobrefacturación de importaciones,
- III) sistemas especiales de tributación para profesionales e independientes,
- IV) control del tránsito de mercancías y control de proveedores del comercio clandestino,
- V) regímenes de tratamiento diferenciado de los contribuyentes (según su magnitud),
- VI) normas de retención en la fuente y sistemas de información de agentes pagadores de renta;
- VII) régimen sancionatorio adecuado a medios de elevado nivel de incumplimiento,
- VIII) medidas para fomentar un mejor cumplimiento voluntario de los contribuyentes (control único del último año en tanto se mantenga un cumplimiento correcto del contribuyente).
- IX) régimen de nominación de acciones y eliminación del secreto bancario y bursátil,
- X) otras medidas de política tributaria que pueden favorecer un mayor cumplimiento (ampliación de las bases imponibles mediante la reducción de exenciones e incentivos y aplicación de escalas de tasas más razonables).

26) De esta nómina pueden destacarse la tributación en base a presunciones o impuestos fijos, los sistemas especiales para profesionales e independientes y los regímenes de administración diferenciada según el tamaño de los contribuyentes, ya que todos ellos persiguen una mayor sencillez y posibilitar un mejor control, aunque se sacrifique algo la exactitud y equidad del impuesto a la renta y el impuesto a las ventas. Estas normas se están comenzando a aplicar en algunos países, aunque todavía no son de aplicación generalizada.

27) Otro aspecto que merece destacarse es la generalización de retenciones en la fuente y del uso de agentes de información, que en ciertos casos se aplican hace muchos años en el impuesto a la renta. Sin embargo o esos sistemas sólo se aplican eficazmente para algunas rentas (por ejemplo asalariados) o directamente no se aplican para otras rentas del capital, (dividendos, intereses, etc.) y de profesionales. En otros casos, esos sistemas se hallan vigentes, pero la administración no utiliza la información recibida para cruzarla con la declarada por los beneficiarios de tales rentas.

28) Otra novedad interesante de los últimos años para fomentar un mejor cumplimiento voluntario, la constituyen las normas por las que la administración se concentra en el control del último

ejercicio y si no se detectan omisiones o diferencias de impuesto por encima de cierto monto, no se pueden fiscalizar los ejercicios anteriores. Si en el futuro la administración detecta diferencias de impuesto, se rehabilita la posibilidad de investigar los años anteriores no prescriptos. De esta forma se fomenta un mejor cumplimiento futuro. Normas de este tipo se aplican en Chile y México.

En cambio, en Colombia por una norma de 1984 se dispuso que aquellos contribuyentes cuyo impuesto a la renta aumente el 140 % del aumento de los precios respecto al año anterior, no podrán ser objeto de auditoría, salvo que se trate de un declarante que está tributando por debajo del "promedio de tributación del sector económico" al cual pertenece. En este caso, el "seguro de auditoría" favorece a los contribuyentes cuyo impuesto muestra un aumento significativo respecto al año anterior.

29) También recientemente en algunos países (México y Argentina), se están adoptando normas que posibilitan un mejor control del impuesto a la renta: la nominación de las acciones y la eliminación del secreto bancario y bursátil. El anonimato de las acciones, junto con los secretos mencionados, constituyen una importante traba a la acción de control de la administración y constituyen uno de los canales que alimentan la economía oculta o no registrada, a través de la emisión de acciones al portador de las sociedades anónimas. Por ello, la obligación de emitir acciones nominativas y la eliminación del secreto bancario y financiero constituyen medidas que posibilitarán un mejor control de la administración. Ya existen sistemas de nominación de acciones en Chile, los cinco países del Pacto Andino, en México (1981) y en Argentina (1985).

30) Por último merecen citarse algunas normas de política tributaria, que al ampliar las bases de imposición especialmente del impuesto a la renta, permiten aplicar escalas de tasas más razonables. Además la reducción de las exenciones e incentivos permiten aumentar la equidad horizontal y vertical del impuesto a la renta. La aplicación de escalas de tasas más razonables, junto con la mayor equidad derivada de la ampliación de la base, pueden estimular un mejor nivel de cumplimiento.

31) Vista la diferente situación vigente en los países de América Latina (elevado nivel de incumplimiento tributario) en relación a la vigente en los países industrializados, donde existe alto grado de cumplimiento, se sugiere una política de administración que sea más adecuada a las condiciones imperantes en aquellos países. Si bien se reconoce que existen múltiples causas de la evasión tributaria, tal como 1) la deficiente estructura del sistema impositivo, 2) la falta de una conciencia tributaria que se refleja en una tradición que no sanciona socialmente al evasor, 3) la existencia de normas complejas que son de difícil aplicación, 4) la aplicación reiterada de moratorias y blanqueos, se considera que el factor determinante es la falta de un adecuado sistema de control. Cuando la mayoría de los contribuyentes se enfrenta a la posibilidad de dejar de cumplir sus obligaciones de manera más o menos impune, porque falla el sistema de control y no permite detectar oportunamente a los evasores, el resultado no puede ser otro que el observado: elevada y generalizada evasión.

32) Si bien en algunos casos se han notado mejorías en la administración, todavía se sigue aplicando mayoritariamente un esquema de control que es correcto en países de baja evasión, pero resulta inadecuado en medios de generalizado incumplimiento. Así todavía por lo general se sigue seleccionando los contribuyentes a fiscalizar al azar y se realizan mayoritariamente auditorías prolongadas o en profundidad. Además luego de haber efectuado la determinación de impuestos omitidos, por lo general se sigue un largo y engorroso proceso de controversia, que a veces dura años antes que la administración pueda hacer efectivo el cobro de lo adeudado. Si a ello se agrega un sistema sancionatorio que en los hechos es débil, ya sea porque no existen sanciones adecuadas o porque no se aplican en la realidad sanciones muy severas, o porque se repiten las moratorias o blanqueos, el resultado de elevado incumplimiento no debe sorprender.

33) En medios de elevado incumplimiento el objetivo de la política de control no debe ser que unos pocos cumplan correctamente con sus obligaciones, sino hacer cumplir un poco mejor a muchos de manera sostenida. Es decir, debido a la acción de la administración debe ir mejorando paulatinamente el nivel de cumplimiento voluntario.

Hoy en la mayoría de los casos, aunque existan elevadas sanciones, los contribuyentes asumen el riesgo, porque la posibilidad de ser detectado y de que se pague efectivamente el impuesto es remota. Para persuadir al contribuyente a cumplir, necesariamente debe haber un riesgo que sea efectivo y no remoto. O sea que la consecuencia más gravosa derivada del incumplimiento, debe ser vista por el contribuyente como una probabilidad real de que ocurra. Y ese riesgo para inducir un cambio generalizado de comportamiento debe ser creado por la acción de la administración. Para ello se requiere que la administración tenga:

- 1) capacidad para detectar y determinar el incumplimiento,
- 2) capacidad para obligar a cumplir y que ese cumplimiento forzado tenga consecuencias más graves que las resultantes del cumplimiento voluntario,
- 3) posibilidad de hacer más gravoso el incumplimiento,
- 4) capacidad de actuar en el momento más cercano posible al incumplimiento.

34) Se considera que la política de control tributario debe reunir las siguientes características:

- a) control desde el origen o por etapas, en lugar de control por resultado o por el impuesto pagado,
- b) el sistema debe estar estructurado para hacer cumplir, más bien que para sancionar,
- c) el sistema debe estar estructurado para inducir la reparación del incumplimiento,
- d) el sistema debe hacer posible una acción masiva de control.

35) El sistema de control sugerido debe hacerse por etapas para cubrir las diversas brechas de incumplimiento: I) contribuyentes no registrados, II) registrados pero que no presentan declaración jurada, III) declaraciones presentadas, pero con impuesto subvaluado, IV) contribuyentes que declaran, pero no pagan.

El control de la tercera brecha, o control de veracidad de las declaraciones lleva necesariamente al problema de la selección, porque nunca será posible verificar todas las declaraciones presentadas. La selección no puede basarse en el azar, porque la mayoría evade. Por ello debe buscarse un método de selección que permita detectar a los grupos y contribuyentes más evasores en cada tributo. Para ello, la administración debe elaborar índices y coeficientes de cumplimiento relativo por grupos homogéneos, por ejemplo sector de actividad, tamaño de empresas, etc. que permita seleccionar a los grupos más evasores. Naturalmente ello no es sencillo y requiere una acción sistemática, pero puede lograrse analizando la información que los contribuyentes presentan a la administración, así como utilizando también información externa. Además los contribuyentes deben saber que la selección para revisión incluye a los más evasores. Así se logra vincular la conducta del contribuyente con la probabilidad de ser seleccionado: a mayor grado de incumplimiento, mayor probabilidad de ser seleccionado.

36) La selección debe basarse en la elaboración de índices o coeficientes por ramo de actividad, tal como índices de utilidad bruta, de utilidad neta, gastos sobre ingresos, compras sobre ventas o en el IVA, crédito fiscal sobre débito fiscal, etc.. Así se deben elaborar promedios para cada ramo y seleccionar en primera instancia aquellos contribuyentes que se alejan más del promedio en el sentido que indique mayor evasión. Hoy estas tareas se ven facilitadas por el uso de los modernos equipos de procesamiento de datos.

Asimismo debe cambiar el procedimiento de la revisión, que en lugar de ser profunda e intensiva, deberá ser más rápida y masiva y estar basada en la información que posea la administración. Es decir, debe predominar un sistema de fiscalización rápido y de amplia cobertura. Una vez selecciona-

do un contribuyente, la revisión debe basarse en la información que posea la administración.

37) El sistema de control propuesto, básicamente consta de tres subsistemas: I) identificación del incumplimiento, II) cumplimiento forzado y III) sanción. El subsistema de información o identificación del incumplimiento es el que debe analizar y proporcionar la información que permita orientarse sobre los grupos más evasores. Este sistema básicamente se integra con las funciones de registro de contribuyente, procesamiento de datos y registro. La elaboración de los índices de comportamiento, ya se dijo es una tarea compleja y engorrosa, pero debe realizarse de manera sistemática. Hoy muchas administraciones disponen de modernos equipos de computación que no son aprovechados adecuadamente.

38) El subsistema de cumplimiento forzado de las obligaciones debe estructurarse para llevar al cumplimiento al contribuyente remiso. Para ello, la administración debe poder inscribir de oficio, realizar determinaciones de oficio cuando el contribuyente no presenta su declaración, ya sea en base a anteriores declaraciones, etc.. Cuando ante un reclamo, el contribuyente no se presente le debe ir aplicando multas para encarecer su incumplimiento. En cambio, si al ser requerido por la administración el contribuyente se presenta, la multa que corresponda debe reducirse. Así se premia al contribuyente cumplidor en relación al omiso. Cuando la administración selecciona un contribuyente y encuentra una irregularidad debe requerir al contribuyente que corrija lo declarado. Pero si no lo hace, la administración debe estar facultada para establecer presunciones especiales y estándares de cumplimiento por ramo de actividad para facilitar la fiscalización. Así podrán establecerse relaciones por ramo de actividad entre insumos y productos, uso de energía eléctrica, número de empleados, horario de funcionamiento, etc.. Estas presunciones especiales sólo tratan de facilitar la fiscalización y no son de aplicación obligatoria, sino que constituyen la alternativa solamente para el caso en que el contribuyente se niegue a corregir su declaración o al hacerlo vuelva a incurrir en falsedades manifiestas. El contribuyente debe conocer con claridad la presunción y saber que si no corrige o corrige mal, la presunción será el impuesto a pagar.

39) El régimen sancionatorio debe utilizarse más bien para inducir un cambio de conducta de los incumplidores. Es decir, la sanción debe convertirse en el elemento que compense la falta de colaboración del contribuyente para corregir su incumplimiento.

Las sanciones por infracciones tributarias establecidas por la ley, deben ser de aplicación ágil y oportuna. Debe facilitarse su aplicación automática y masiva, y el monto debe ser razonablemente moderado, pero que represente un cumplimiento forzado más gravoso. En cierto casos, podría utilizarse la clausura del negocio (por ejemplo, omisión de otorgar facturas o boletas en el IVA). En la presente etapa de incumplimiento tan generalizado, no parece conveniente establecer penas corporales para las infracciones tributarias, que la administración estaría en condiciones de aplicar sólo a un número limitado de la gran masa de evasores. En cambio, las sanciones corporales si podrían aplicarse por la justicia penal en los delitos tributarios graves, conforme a los preceptos penales comunes, por ejemplo en los casos de fraudes tales como la falsificación documentaria (de la contabilidad, facturas y notas de ventas, etc.).

También se sugiere graduar las multas por infracciones tributarias en función de la conducta futura. Así la sanción determinada en la ley para cada infracción se podría rebajar en tres casos: 1) si el contribuyente corrige antes que la administración tome ninguna acción, 2) si el contribuyente corrige una vez que la administración lo requiere para que lo haga, una rebaja menor que la anterior, y 3) si el contribuyente corrige fuera del plazo que le dió la administración, pero antes de que ésta deba recurrir a los procedimientos de cumplimiento forzado, una rebaja inferior a la anterior.

40) Finalmente debe señalarse que una buena parte de las sugerencias realizadas ya han estado o

están vigentes en ciertos países, pero su aplicación ha sido parcial o sólo por cierto tiempo. Además, por lo general ha faltado la base legal necesaria para su aplicación eficaz. Es decir, la administración no ha tenido la facultades necesarias para aplicar en la fiscalización las presunciones especiales y estándares y luego poder sostenerlos en el Tribunal Fiscal o la justicia ordinaria.

El otro aspecto de este esquema que se desea resaltar, es que se plantea como un sistema integrado y coherente para aplicar de manera permanente, mientras que en la realidad de los países se ha tendido a aplicar en forma parcial algunas o varias de las medidas sugeridas, a veces por sólo cierto tiempo.

LA EVASION FISCAL *

Causas y determinantes

Walter Schulthess

Introducción

La evasión impositiva es un flagelo que desde mucho tiempo atrás azota a nuestra sociedad y si bien pareciese que ya nos hemos acostumbrado a convivir con ella, no por eso pueden olvidarse sus perniciosos efectos.

La existencia de una significativa evasión nos hace replantear interrogantes sobre la conveniencia de los esfuerzos tendientes a mejorar un sistema fiscal en cuanto a sus principales argumentos de equidad y eficiencia, si las propuestas que la legislación impositiva brinda son desvirtuadas a través de la conducta de los contribuyentes, que hacen que la carga tributaria se distribuya en forma totalmente diferente a la deseada, dependiendo en buena medida del proceder y posibilidades de las personas, en cuanto a omitir el acatamiento de los deberes fiscales y no de los objetivos fijados por el Estado.

Lo anterior, además origina otra serie de consecuencias colaterales, no por ello de menor significación, entre las que cabe citar por su importancia, la distorsión que puede manifestarse en la asignación de los recursos, tratándose de aplicar éstos en función de las mejores probabilidades de ocultamiento a los efectos tributarios, que en relación a su real productividad económica. Ello, entre otras posibilidades, da lugar al sobreexpansionamiento de ciertas actividades (no siempre lícitas), a mercados negros, cuando no directamente a la preferencia de inversiones en el extranjero, medidas todas que en general se traducen en disminución de la capacidad de crecimiento del país, pudiendo en ciertos casos afectar más a determinadas regiones o a sectores de la producción, agregándose así nuevos efectos indeseables de la evasión impositiva.

A su vez desde el punto de vista fiscal, cabe señalar que los regímenes que adolecen de elevados niveles de evasión, por lo general, manifiestan una fuerte inflexibilidad en su recaudación, imposibilitándose la aplicación de políticas financieras adecuadas en los momentos apropiados (mayor recaudación a los efectos de disminuir brechas deficitarias en los presupuestos, utilización de la política tributaria en el corto plazo, etcétera).

Lo anterior, además, es proclive a llevar a fuertes incrementos en la carga tributaria teórica que deben enfrentar los ciudadanos, haciendo que para aquellos que esa situación se concrete en la práctica (esto es los contribuyentes que cumplan con todos los requerimientos fiscales) ese peso sea tan elevado que les produzca efectos no deseados ya sea sobre su patrimonio, como a sus incentivos a invertir y a producir de acuerdo a su capacidad.

El tratar de disminuir el incumplimiento del pago tributario ha dejado de ser un problema únicamente relacionado con la administración tributaria, pues si bien de ella puede que dependa un considerable porcentaje del nivel de la evasión impositiva, otros aspectos tales como la estructura del

* El presente trabajo obtuvo el PREMIO ABRAHAM ISAAC GEREST, instituido por la Fundación Judía Argentina, Buenos Aires, 1986

sistema tributario según los tipos de impuestos que la integre, la carga fiscal general y particular para determinados contribuyentes, el reconocimiento por parte de la sociedad de la labor que el Estado está llevando a cabo a través de ese financiamiento, para citar las de más peso, también juegan, según los diferentes casos, con mayor o menor fuerza, en las decisiones de los individuos sobre si pagar un determinado tributo o tratar de no hacerlo, con el riesgo que ello implica.

De acuerdo a lo anterior, se ha estimado apropiado en el presente trabajo, tratar de fijar cuáles son las posibles causales de mayor gravitación en la Argentina, que llevan a una evasión de elevada magnitud¹, para a partir de esa delimitación poder llegar a establecer dos líneas de acción, una de carácter inmediato como lo es señalar iniciativas y sugerencias cuya implementación y efectos podrán ser más o menos cercanos en el tiempo y otra de estudios e investigaciones tendientes a una mejor comprensión del tema y por cierto de las soluciones a proponerse con la finalidad de ayudar a salvar las falencias que inciden en el sistema tributario, para que éste no se vea desvirtuado a través del elevado grado de incumplimiento de los contribuyentes.

Para alcanzar los objetivos precedentemente enunciados, en este estudio se tomarán en cuenta los análisis teóricos y empíricos efectuados en el país y en otras naciones, las experiencias que se han manifestado a través de investigaciones, como así las propias de nuestra realidad. Esto nos lleva a indicar que posiblemente la principal endeblez del trabajo esté dada en la falta de comprobaciones sobre la realidad argentina, pero ello no ha sido posible, fundamentalmente, por no contarse con los recursos necesarios para enfrentar tareas de esa naturaleza. Es por ello que dado el reconocimiento de la innegable relevancia que investigaciones de este tipo tienen, es que como parte de las conclusiones a las que se arriba se incluye un detalle de las líneas de exploración que se deberían seguir a los efectos de atacar la evasión con mayores probabilidades de éxito.

Cabe asimismo expresar que se ha preferido dar al trabajo en general, y sobre todo a las conclusiones a las que se arriba, un enfoque genérico con enunciados de soluciones de carácter global, en cambio de aquellas puntuales de aspectos muy singulares, pues éstas corresponden a casos particulares no siempre similares con otros, existiendo además en el área de la administración tributaria una extensa bibliografía sobre experiencias referentes a cada uno de los distintos tributos, lo cual llevó a estimar que poco podía agregarse a ese panorama.

El trabajo se ha conformado de la siguiente manera. Luego de este capítulo introductorio, el que le sigue se ha de destinar a dos aspectos que hacen al marco general del estudio, ellos son la definición sobre evasión que se utilizará, lo que además de clarificar el tema permitirá delimitar el campo de la investigación y una reseña sobre el tamaño relativo de los montos que deja de percibir el Fisco en distintas naciones y de acuerdo a diferentes cálculos.

El capítulo tercero será destinado al análisis de las causas que inciden sobre el nivel de evasión generalmente más aceptadas por la literatura sobre el tema y las distintas maneras en que se ha tratado de percibir las cuantitativamente. Así se analizarán los modelos de índole teórico, aquellas investigaciones basadas en encuestas específicamente realizadas para indagar sobre las causales de la evasión, como así también las conclusiones que al respecto se han podido arribar a través de información de índole indirecta (fundamentalmente aquella que proviene de los organismos recaudadores de los tribu-

¹ Si bien, tal como en el Capítulo IV se especificará, no existen para los últimos años cálculos ciertos sobre la evasión fiscal en la República Argentina, en general las estimaciones o apreciaciones efectuadas por funcionarios públicos o por especialistas en el tema, dan cuenta de que las cifras que deja de percibir el Fisco por evasión serían iguales o superiores a las que actualmente recauda. Así Alemann, Juan, siendo Secretario de Hacienda de la Nación, estimó la evasión sobre el Impuesto al Valor Agregado en 50 por ciento y para Llosas, H. la evasión total es del orden del 60 por ciento de las posibilidades de los ingresos tributarios.

tos o de las cuentas nacionales en distintos países). Cabe consignar que en este capítulo se hará principal hincapié en la información cuantitativa que los diferentes trabajos proporcionan, a los efectos de poder concluir con una síntesis donde se especificarán los resultados que en función de tales mediciones, a nuestro entender, consideramos más relevantes.

A continuación, en el capítulo cuarto, se pasará examen de los problemas de la evasión en la República Argentina. Para ello, en primer término se examinarán aquellos trabajos sobre medición de la evasión fiscal en la Argentina, tratándose a través de los mismos de apreciar el nivel de la evasión y toda otra característica sobre ella que se estime de interés a los fines del trabajo. También se incluirá en este examen un análisis de los tributos recaudados y sus características en cuanto a si resultan con mayor o menor probabilidad de cumplimiento por parte del contribuyente en función del control que el ente fiscalizador pueda ejercer sobre ellos.

La quinta y última parte del trabajo se destinará a las recomendaciones que se estimen de mayor relevancia, de acuerdo a lo anteriormente descripto. Para ello, se tomará debida cuenta de la enseñanza que las investigaciones sobre las causas de la evasión impositiva se han desarrollado en otros países y que por las características mostradas pueden ser trasladadas a nuestra Nación, como así también aquellas apreciaciones particulares a la realidad argentina que se estime conveniente incorporar.

Se tratará de dar así cumplimiento al objetivo fundamental del estudio que ya en párrafos anteriores se especificara y que es el enumerar una serie de posibles líneas de acción tendientes a disminuir la evasión tributaria, como así también brindar un listado de investigaciones que se estiman de gran trascendencia si se desea, con la misma finalidad apuntada, encarar una política en firme a través del tiempo.

II. Definición de evasión impositiva y su medición

En este acápite nos proponemos en primer término dar el concepto de evasión impositiva que en esta ocasión se aplicará y que por ende, servirá para identificar cuáles acciones son las que comprende el trabajo y cuáles quedan fuera del análisis.

Luego de haberse hecho referencia a ese aspecto se pasará a efectuar una revisión sobre la magnitud de los montos tributarios evadidos en algunos países para de esta manera llegar a obtener una imagen de la extensión que el hecho presenta en distintas latitudes, siempre dentro del área de naciones donde funciona la economía de mercado y por lo tanto la propiedad privada de los factores de la producción tiene significación.

1. Definición de evasión impositiva

El problema de qué se entiende por evasión impositiva, ha dado lugar a extensos debates doctrinarios, donde el concepto que se defendía más de una vez estaba íntimamente relacionado a los diferentes puntos de vista con que se enfocaba el problema: jurídico, económico, financiero, administrativo, etcétera. Nuestro interés no es polemizar sobre esas diferentes definiciones, sino directamente pre-

cisar, para este caso, qué es lo que se entenderá por evasión a los efectos de dejar determinado lo más nítidamente posible, el ámbito que involucra el presente trabajo.

Del repaso de esas múltiples definiciones se pueden distinguir dos extremos, unas muy amplias donde se considera evasión a todo hecho que como resultado lleve a que el gobierno pierda ingresos, incluyéndose por lo tanto no sólo los actos ilegítimos, sino también los legítimos, tales como aquellos generalmente designados como elusión o evitación fiscal. Este tipo de definiciones es entre otras la adoptada por Seligman E.², Sampaio Doria, R. o por Fasiani, M.³, aún cuando en todos los casos cabe advertir que se reconoce la existencia de una evasión ilegal (evasión propiamente tal) de una legal (elusión o evitación de los gravámenes). En el otro extremo ubicamos aquellas definiciones que sólo consideran evasión el no pago de los impuestos, que se logra como fruto de una acción fraudulenta, que son las posiciones adoptadas por ejemplo por Amoros Rica y Panteleoni, M.⁴.

Para este caso se ha creído conveniente adoptar una posición intermedia entre ambas definiciones extremas y es por ello que entenderemos por evasión todos aquellos actos que impliquen el no pago de un tributo en forma total o parcial que le hubiere correspondido abonar a un determinado contribuyente. Esta definición que es la más usada en trabajos de esta índole⁵, incluye no sólo aquellas reducciones en los ingresos fiscales por las actitudes o adopciones de conductas ilícitas (simulaciones, maniobras, falsedades, inexactitudes, etcétera, tendientes a engañar al Fisco), sino también la omisión lisa y llana del pago o el retraso en el mismo sin apelación a medidas fraudulentas. Pero en cambio no comprende las disminuciones en la recaudación tributaria por los efectos de la elusión o evitación impositiva.

Este concepto no distingue, por estipularse no necesario a los fines del trabajo, entre la evasión intencional de aquella no intencional, ni tampoco entre aquella según Lewis, A. por comisión de la omisión, entendiéndose por la primera aquella que requiere una acción positiva por parte del contribuyente (por ejemplo reclamar una disminución en el gravamen por una situación inexistente), mientras que en la otra simplemente no se efectúan las declaraciones necesarias o, más aún, determinado el impuesto no se lo abona.

En definitiva lo que nos interesará será indagar todos aquellos casos que lleven a disminuciones en la recaudación tributaria que debería teóricamente obtenerse si los contribuyentes cumplieren, en los plazos previstos, con el pago de sus respectivas obligaciones impositivas.

² Seligman, E. expresa "... en el caso de la evasión, no sólo evade el impuesto el contribuyente, sino que el gobierno pierde su ingreso. La evasión del impuesto tiene lugar sólo donde no hay rendimientos. Si el impuesto se evade parcialmente, no hay rendimientos respecto a la parte que se evade".

³ Ambos autores citados por Pita dicen: Roberto Sampaio Doria "(la evasión impositiva) es toda y cualquier acción u omisión tendiente a eludir, reducir o retardar el cumplimiento de una obligación tributaria" y Mauro Fasiani "la falta de pago del tributo se conoce bajo el nombre de evasión del impuesto, distinguiéndose la evasión ilegal, que opera mediante actos prohibidos por la ley (por ejemplo el contrabando) y la evasión legal que consiste en actos u omisiones no prohibidas por la ley (ej. abstenerse de consumir un bien gravado)".

⁴ También ambos autores son citados por Pita, D. Narciso Amoros Rica hace un enfoque jurídico expresando "... la evasión nunca puede ser legal, ya que es de su esencia el aparecer como un procedimiento ilícito para dejar de satisfacer el impuesto" y Maffeo Panteleoni "... concretamente (hay) evasión cuando el contribuyente trata de evitar en todo o en parte el pago del impuesto por medios ilegales".

⁵ Pueden citarse entre quienes aconsejan esta definición a Frank, M. y Dekeyser-Meuders, D., Herschel, F., Oldman, O., y Pita, C..

2. La estimación de la evasión tributaria

Si bien el tema de la evasión impositiva cuenta con una extensa historia (prácticamente tan larga como la propia imposición), su medición, sobre todo debido a las dificultades que presenta, no se registra con mucha frecuencia. Sólo se encuentran algunas estimaciones que responden a criterios precisos de medición, abundando en cambio las apreciaciones genéricas en función de conocimientos no siempre lo suficientemente aceptables, como para poder conferir a esos datos un nivel considerable de fiabilidad.

La principal causa de esa dificultad parece bastante obvia, al corresponder a un acto censurado por la legislación, obtener la información directa necesaria resulta cercano a lo imposible, de ahí que en general los métodos utilizados son más vale de carácter indirecto.

Los múltiples criterios existentes para medir la evasión tributaria, pueden ser agrupados en tres tipos, según de donde se obtengan los datos:

- 1) Aquellos basados en la información de las propias oficinas recaudadoras, básicamente a través de la comparación de los tributos declarados por el contribuyente y los realmente determinados por el Fisco, sobre todo en los casos de inspecciones efectuadas por el organismo que tiene a su cargo el contralor de los gravámenes. También, en ciertos casos, se suele aprovechar la información proveniente de leyes de excepción, tendientes a encauzar legalmente situaciones irregulares de los contribuyentes (por ejemplo blanqueos de capitales, que permiten apreciar el nivel de la evasión que se ha venido produciendo en el pasado).
- 2) A través de las cifras de las cuentas nacionales, efectuándose estimaciones de lo que efectivamente se debiera haber recaudado según esos parámetros y lo realmente ingresado al Fisco. También dentro de este mismo grupo de métodos de cálculos de la evasión, deben incluirse aquellos que tratan de medir la economía subterránea, para a través de esa información obtener estimaciones de la evasión impositiva que se produce a través de esos circuitos económicos no oficiales⁶.
- 3) El tercer tipo de método es el de las encuestas directas a los contribuyentes, con todas las dificultades que esto implica para poder conseguir la información respectiva.

A su vez cabe señalar que ese cálculo de la evasión puede ser realizado para el conjunto de tributos que conforman un sistema impositivo, o sólo para algunos en particular, siendo en estos casos lo más común trabajar sobre el impuesto que grava los ingresos de las personas, pues es éste el que mayores complejidades generalmente presenta, por sus propias características de tributo de carácter personal, cuya base gravable en buena medida es calculada por el propio contribuyente, como así también todos los descuentos que la legislación le permite efectuar (mínimo no imponible, cargas de familia, gastos deducibles, etcétera), además de su estructura de alícuotas crecientes y por ser uno de los más importantes por los montos que el Estado recauda, por lo menos para todos aquellos países de cierto nivel de desarrollo.

En el Cuadro 1 se presentan algunos datos sobre el nivel de la evasión tributaria en varios países.

⁶ Entre quienes han efectuado estimaciones sobre la evasión de impuestos a través de las economías subterráneas pueden citarse a Guttman, P. y a Feige, E. Un adecuado resumen sobre los diferentes métodos de medir la evasión tributaria por medio de las economías subterráneas puede consultarse en Richupan, S. En O'Higgins, M. se efectúa una comparación de cuatro diferentes métodos de medición de la evasión, todos con datos de la macroeconomía.

Sólo son estimaciones aisladas correspondientes a diferentes trabajos que han podido relevarse, pero que alcanzan para puntualizar por lo menos los siguientes tres aspectos:

- 1) Tal como explícitamente se señala en el trabajo correspondiente a Australia, existen notables diferencias en las estimaciones⁷, lo que hace dudar de la confiabilidad de las cifras;

Cuadro 1.— Estimaciones sobre la evasión impositiva

País	Porcentaje	Año	Fuente
Evasión total estimada con respecto al PBI			
Australia	0,8 % aproximadamente (*)	1980/1	Report of the Tax Commission (*)
Australia	6,0 % aproximadamente (*)	1980	Australian Financial Review (*)
Inglaterra	7,5 %	-	Board of the England Revenue (**)
EE.UU.	1,0 % aproximadamente (***)	1979	U.S. Department of Treasury (**)
EE.UU.	10,0 % aproximadamente	1976	Guttmann, P.
Evasión estimada del impuesto a los ingresos (sobre lo realmente recaudado)			
Argentina	133 %	1959	Estudio de Política Fiscal en la Argentina
Argentina	54,6 %	1952/57	B.C.R.A.
Bélgica	18,9 %	1970	Frank, M. y Dekeyser-Meulders
EE.UU.	6 % al 9 %	1976	Holland, D.
Noruega	5 % al 15 %	1975	Mork
Evasión estimada del impuesto a las ventas (sobre lo realmente recaudado)			
Italia	52,5 %	1961	Rey, M.

(*) Extraído de Williams, D., Aitken, M. and Zull, Ch. Los valores que se dan son 1000 millones y 7000 millones de dólares australianos.

(**) Extraído de Lewis, A.

(***) Se expresa que la evasión estaría en el orden de los 13 a 17 mil millones de dólares estadounidenses.

- 2) Mientras los guarismos de los tres países para los que se obtuvo información sobre la evasión total no muestran diferencias muy notables, éstas son muy significativas para el caso del impuesto a los ingresos, donde como se puede observar los valores correspondientes a la República Argentina son superiores a los de los otros países. Siendo también considerable la evasión que se manifiesta en la imposición sobre las ventas en Italia;

- 3) En mayor o en menor medida el problema de la evasión está presente en todos los países.

⁷ Tal como lo indican Williams, D., Aitken, M. y Zull, Ch., la evasión estimada por los entes distintos llevó en Australia a una diferencia de siete veces entre uno y otro trabajo.

Cabe además señalar que Kendell para el año 1977⁸ estimó que en Alemania Federal por lo menos trescientos mil trabajadores de la construcción recibían pagos en dinero y no lo declaraban, mientras por otra parte también se ha estimado para EE.UU.⁹ que durante los años 1959 y 1961 el 37 por ciento y 36 por ciento respectivamente de las ganancias de capital realizadas, no fueron declaradas por los contribuyentes.

De los datos anteriores se obtiene un panorama del problema de la evasión quedando pendiente, de acuerdo a las cifras logradas, una pregunta que muchas personas se están formulando en estos momentos y sobre la cual poco o nada se ha avanzado aún dada su importancia. Ella es ¿qué está pasando en el presente?, ¿se está agravando o por el contrario está disminuyendo la evasión?

Muchos interpretan que aparentemente el nivel de evasión en la mayoría de los países por lo menos se mantiene igual, con buenas probabilidades de estar creciendo en los últimos años, tal como se demuestra a través de las cifras logradas para EE.UU., país que en general se caracteriza por un elevado cumplimiento de los contribuyentes, tal como se puede verificar a través de las cifras del Cuadro anterior y donde sin embargo en la última década la evasión observa un avance, como puede verse en el Cuadro 2.

Cuadro 2.— Ingresos no declarados como porcentaje del total de ingresos que deberían ser gravados por el impuesto a los ingresos (Personal Income Tax)

Año	Porcentaje
1973	17,9
1976	20,8
1979	21,2
1981	22,3

Fuente: Extraído de Holland, D.

Además a este respecto cabe señalar que aquellos interesados en la estimación de las economías subterráneas, justifican sus investigaciones básicamente bajo la consigna que éstas siguen creciendo a diario y que una de sus principales causales está dada por el aumento de los circuitos económicos al margen de los registros fiscales¹⁰.

III. Análisis de las principales causas de la evasión tributaria

Como ya se hiciera referencia, en este capítulo nos interesaremos básicamente de las causas que con más fuerza y generalidad pueden incidir en el comportamiento de los contribuyentes, haciendo que éstos observen un mayor o menor cumplimiento de sus obligaciones impositivas.

⁸ Citado en Lewis, A.

⁹ Extraído de Hinrichs, H.

¹⁰ Una amplia fundamentación de esa posición puede verse en Van Dam, A.

Existe en la literatura sobre este tema, múltiples antecedentes en cuanto a la enumeración de posibles hechos que juegan para que la evasión pueda verse aumentada, aunque la comprobación empírica de cada hipótesis no siempre ha sido posible de llevar a la práctica y más aún en ocasiones los resultados logrados no permiten inferir que la propuesta teórica se cumple tal como se había vaticinado¹¹.

Cabe expresar que el número de investigaciones empíricas tendientes a comprobar, o bien de sesimar, hipótesis sobre posibles causales que juegan un rol significativo en la conducta de las personas ante el Fisco, es bastante más considerable que en el aspecto de la medición propiamente tal de la evasión, como a continuación podrá observarse.

Desgraciadamente, prácticamente no existen trabajos de esta naturaleza referidos específicamente a la República Argentina, pero a través de los resultados de esas investigaciones será factible obtener algunas conclusiones, que a su vez podrán ser trasladadas al contexto de nuestra realidad, tal como se hará en el próximo acápite. Se estima que la enseñanza que de los referidos trabajos puede lograrse, aún cuando no debe olvidarse las características propias de toda índole de las naciones donde fueron llevados a cabo (aspectos demográficos, económicos, socioculturales, estructura impositiva, etcétera, diferentes a nuestra realidad), han de servir para indicarnos aspectos sobre los cuales se podrá proponer cambios a los efectos de disminuir la evasión impositiva y por otro lado enseñanzas sobre investigaciones que resultarían útiles de apoyar a los efectos también de mejorar la relación entre la recaudación efectiva por parte del Estado y lo que hipotéticamente debería obtenerse con un mejor cumplimiento por parte de los contribuyentes.

1. Las causales más significativas de la evasión tributaria

La cantidad de causales del grado de evasión tributaria es muy amplia, comprendiendo a su vez un elevado número de aspectos de distinta índole.

A los efectos de nuestro análisis se ha creído conveniente agruparlas en dos grandes categorías. Una que incluye a todas aquellas facetas que puedan incidir sobre el nivel de evasión y que se encuentran referidas, directa o indirectamente, con las políticas que adopta el gobierno. El otro grupo lo conformarán aquellas causales que dependen de situaciones no atribuibles al Estado.

Las primeras se las denominará causales endógenas al gobierno y las otras exógenas al mismo.

En la enumeración que se hará a continuación se efectuará un breve resumen sobre la hipótesis de cómo cada una de esas variables puede jugar en el nivel de la evasión, mencionándose, cuando así fuere posible, la relación de causalidad que en principio se ha supuesto que existe, para luego efectuar el análisis de los diferentes exámenes realizados con tal fin. Sólo en aquellos casos que resulte imprescindible, para su entendimiento, se mencionarán los fundamentos en que se basan esas hipótesis.

a) Causales endógenas al gobierno

- Nivel de presión fiscal y de las alícuotas en particular. La carga tributaria que deben soportar los individuos puede encontrar en éstos un límite, donde superado éste se prefiere correr el riesgo de la evasión antes de pagar tan altos impuestos, además de encontrar un autojustificativo pues el pleno cumplimiento de las obligaciones tributarias podría ocasionarle exac-

¹¹ Sobre las dificultades de las citadas comprobaciones empíricas y las posibilidades de llegar a conclusiones inversas a las enunciadas, puede consultarse Buchanan, J. o Lewis, A.

ciones de tal volumen que llegaría a comprometer su estructura patrimonial^{1 2}.

Lo anterior resulta válido no únicamente para la presión fiscal global, sino también para tributos en particular (cuando son estructurados con elevadas tasas medias de imposición), como así también a sistemas de progresidad en las alícuotas muy altas.

- Penalidades. La hipótesis subyacente sobre este tema es que a mayor nivel de las penalidades (recargos, multas, prisión, etcétera) menor será la propensión a la evasión en una sociedad.
- Eficacia de las oficinas recaudadores. El nivel o grado de control que el contribuyente observe, o por lo menos estime, que el gobierno tiene sobre sus actividades ha de jugar un papel significativo. En este punto se incluye un aspecto que como luego se ha de reflejar, ha sido con frecuencia tomado en cuenta, sobre todo en los análisis teóricos. Este es el de la probabilidad que un individuo sea investigado o inspeccionado por la oficina que tiene a su cargo el el contralor fiscal. Se estima que cuando mayores son las posibilidades de ser inspeccionado, menor será la tendencia a la evasión tributaria.

También en este acápite se toman en cuenta las características de los impuestos a controlar según su forma de determinación (declaración jurada, cálculo directo del Fisco, etcétera), impuestos personales o reales; cantidad de contribuyentes de derecho; como así también particularidades de los individuos, básicamente actividad de éstos, y de donde provienen sus principales recursos. Sobre este último tema, se estima que las posibilidades de ocultamiento son distintas según la actividad, resultando aquellas ocupaciones en relación de dependencia más fáciles de detectar y medir en cuanto a los ingresos generados, que las llevadas a cabo en forma independiente (cuenta-propistas, pequeños productores agropecuarios, profesionales, etcétera).

- Existencia de normas que permiten la elusión o evitación del gravamen. La existencia de normas que con diferentes fines posibiliten legalmente no pagar el gravamen, estimulará a los contribuyentes a los efectos de simular posturas que los liberen del pago de impuesto, incluso para de esa manera poder encontrarse en situación similar con quienes legalmente tienen derecho a beneficiarse de las normas de exención^{1 3}.
- Grado de inequidad entre los contribuyentes. En buena medida relacionado con el punto anterior, se estima que el conocimiento de diferentes tratamientos impositivos entre contribuyentes cuya situación económica o social se estipula muy parecida, causa una verdadera conmoción para quien se siente perjudicado, que lo lleva a tratar de evitar por todos los medios el pago de los tributos, a los efectos de quedar en condiciones similares a las de sus semejantes.
- Exteriorización de los impuestos. Existen formas de gravar más o menos encubiertas. Se estima que los tributos sobre los ingresos de las personas son más visibles que el que se obtiene a través del gravamen a ciertas mercaderías o servicios. Esa apreciación más inmediata del tributo puede ser una causa para tratar de evadir el gravamen, existiendo en el segundo caso una suerte de ilusión fiscal.
- Relación entre beneficios obtenidos a través de la actividad del Estado e impuestos abona-

^{1 2} Este tema se encuentra además relacionado con la propuesta de Laffer, quien indica que luego de ciertos niveles de alícuotas en cambio de recaudar más, el gobierno obtiene menos recursos, o en otras palabras, que una misma cantidad de ingresos puede ser lograda con dos niveles de alícuotas distintas. Véase Laffer, A. y Seumour, J.

^{1 3} En Herschel, F. se cita a Lapidoth quien expresa "... donde hay muchos esfuerzos para que los contribuyentes logren evitar la imposición que pesa sobre ellos, esto puede muy bien ser indicativo de una floreciente evasión tributaria.

dos. Se advierte que de existir un mayor conocimiento de la relación de los beneficios que el contribuyente logra de las distintas actividades del Estado y de la necesidad que éste tiene de obtener el financiamiento adecuado, llevará a que las personas depongan su actitud de transgresión de las leyes tributarias y por el contrario colaboren abonando en la debida forma y tiempo sus impuestos.

b) Causales exógenas al gobierno

De las múltiples existentes se han seleccionado sólo aquellas que se consideran más generales y con mayor probabilidad de afectar significativamente la decisión de los contribuyentes.

- Comportamiento de la sociedad ante los evasores. Se juzga que de conocerse la existencia de un considerable número de evasores, la probabilidad de que una persona se convierta también en evasor es mayor, pues estimará que dicha situación no lo coloca en una posición de menosprecio ante sus semejantes.
- La existencia de actividades ilícitas. Generalmente los resultados financieros de estas operaciones (drogas, juegos clandestinos, etcétera) no se reintegran a los circuitos legales de la economía, dando lugar a las denominadas economías subterráneas, que a su vez también marchan al margen de la legislación tributaria.
- Composición socio-económica de los contribuyentes. Bajo este punto se consideran todos aquellos aspectos que hacen a las características intrínsecas de las personas que componen el grupo de quienes son los responsables de derecho de los diferentes gravámenes, tal como edad, sexo, nivel de educación, religión, nacionalidad, estado civil, etcétera. No existe generalmente acuerdo unánime sobre cómo pueden incidir estas variables sobre el grado de evasión, sino más vale se trata de investigar, para cada caso en particular, si ellas inciden o no y con qué signo sobre la conducta de los contribuyentes.
- Nivel de ingreso de los contribuyentes. Tampoco existe sobre esta variable una única hipótesis, pues por el contrario, hay quienes opinan que las personas de mayores ingresos evaden sumas relativas superiores, fundamentando esta posición, expresan que dichas sumas al ser efectivamente importantes conducen a que las personas tomen esas decisiones altamente riesgosas. Por su parte, quienes presentan la hipótesis contraria, esto es que las personas de altos ingresos evaden relativamente menos que las de bajos recursos, lo hacen bajo supuesto que ellos tienen una mayor aversión al riesgo que éstas.
- Otras determinantes. La lista de causales aún podría continuar, sobre todo si se toman en cuenta las situaciones particulares de cada área o existentes para un tiempo determinado, pero debido a esa característica de esporadicidad, no serán consideradas. Entre ellas pueden señalarse el nivel de inflación, los costos de la evasión (tomando en cuenta no sólo aquellos que pueden ser caracterizados en forma monetaria como el pago a los asesores, o el "precio" de los funcionarios, sino también el de los propios contribuyentes dado el tiempo que le puede llevar el estructurar situaciones tendientes a los ocultamientos necesarios para poder engañar al Fisco), los movimientos inmigratorios, la centralización burocrática, etcétera.

2. Comprobaciones empíricas

Si bien esta parte del trabajo se destinará fundamentalmente a examinar si los anteriores determinantes, como así también el sentido de la causalidad indicado, efectivamente se han observado en

la realidad, también se tomarán en cuenta los resultados que a través de modelos teóricos sobre el comportamiento de los contribuyentes se han llevado a cabo, siendo esto lo que se hará en primer término.

a) Los modelos teóricos de comportamiento del contribuyente

El modelo desarrollado por Allingham, M. y Sadmo, A. desde ahora A - S, es el que ha servido de base a todos los otros trabajos que han seguido este enfoque, de ahí que aún en forma abreviada se hará especial hincapié en la descripción del mismo.

El desarrollo parte del supuesto que el contribuyente toma como función objetivo maximizar sus ingresos luego de haber pagado el gravamen que pesa sobre ellos, y tomando en cuenta un cierto nivel de riesgo de ser detectado.

Cuatro son los elementos explicativos de la evasión que incluye el modelo, que en su versión más simple es de carácter estático. Esas cuatro variables independientes entre sí, son:

- 1) La diferencia entre los ingreso efectivamente obtenidos (Y) y los declarados al Fisco (X).
- 2) La probabilidad que el contribuyente sea inspeccionado (p) (bajo el supuesto que la efectividad de la inspección es total y de haber cometido fraude será sancionado).
- 3) La alícuota del gravamen (t). Esta será constante para cualquier nivel de ingresos.
- 4) El nivel de las penalidades (m) (multas, recargos, prisión, etcétera).

Como puede observarse, los cuatro factores han sido incluidos en nuestro detalle efectuado en los párrafos precedentes, sobre posibles causales de la evasión tributaria.

Si como se expresara, lo que se desea es maximizar la utilidad E (U) del contribuyente dependiendo ésta únicamente del ingreso que le queda luego de pagado los impuestos, se tiene:

$$\text{Función a maximizar} = E(U)$$

A su vez el contribuyente querrá declarar una suma de sus ingresos tal que se maximice:

$$E(U) = (1 - p) U(Y - tX) + pU[Y - tX - m(Y - X)]$$

o sea que nos encontramos con un modelo del tipo de selección de portafolio con determinado riesgo.

Las conclusiones a las que arribaron A - S en esa primera versión con referencia a las cuatro variables antes señaladas tomadas cada una de ellas independientemente, fueron las siguientes:

- 1) Si el ingreso obtenido (Y) se ve incrementado, ello podrá incidir haciendo aumentar, permanecer constante o disminuir el ingreso declarado y por ende el tamaño de la brecha (Y - X), de acuerdo a si en el contribuyente aumenta, es constante o decrece su aversión al riesgo en relación a sus ingresos percibidos. Esto quiere decir que no existe un resultado único, sino que depende de situaciones exógenas a las consideradas en el modelo.
- 2) A diferencia de lo anteriormente expresado se comprueba que un aumento de la probabilidad de ser inspeccionado (mejor administración), llevará siempre a incrementar el volumen de los ingresos declarados (X).
- 3) A semejanza de la anterior conclusión, se arriba cuando el cambio es sobre las penalidades (m). Un aumento en éstas llevará a disminuir los ingresos no declarados.
- 4) En cuanto a una situación de mayores alícuotas impositivas, el modelo no llega a precisar

con exactitud qué podrá acontecer con los ingresos declarados, dependiendo del efecto ingreso y de sustitución que inciden sobre el contribuyente al verse afectado con una tasa impositiva superior. En definitiva el resultado no es concreto sino por el contrario ambiguo.

Por lo tanto de ese primer tratamiento se llega a resultados en firme para los casos referidos a la probabilidad de ser el contribuyente inspeccionado y de las penalidades que se le podrían imponer de ser detectadas sus infracciones al Fisco.

Estos mismos autores prolongan su examen quitando supuestos como por ejemplo de la independencia entre el grado de probabilidad de ser inspeccionado y el monto de sus ingresos, como así convirtiendo al modelo en dinámico, tomándose en cuenta que lo que se deja de percibir en un período ha de incidir en las decisiones futuras, pues de ser comprobada la transgresión a las leyes fiscales la investigación podrá retrotraerse a varios períodos hacia atrás (por ejemplo en el caso argentino a seis años). Como corolario de esta situación los referidos autores interpretan que un individuo declarará sumas más próximas a las efectivamente recibidas cuando toma en cuenta que sus declaraciones estarán sujetas a contralor por varios períodos, que cuando sólo se considera en su cálculo un solo año, concluyéndose que la conducta será la de evadir menores sumas cuando actúe no en forma tan miope de solo considerar un período, sino en función del tiempo total bajo inspección, que le implicará de ser descubierto por la oficina fiscalizadora, como así también al tomar la decisión sobre evadir tendrá que considerar que por varios años mantendrá la constante preocupación de poder ser identificado como evasor.

A partir del referido modelo de A - S, otros autores continuaron esa línea de investigación sobre todo tratando de salvar las ambigüedades señaladas en la primera y en la última de las cuatro conclusiones originales. De acuerdo a la significación de lo hallado pueden citarse los siguientes trabajos, con sus respectivos principales aportes.

Yitzhaki, S., avanza sobre la cuarta conclusión de A - S, determinando que si las multas (o penalidades) se aplican en función del monto del impuesto evadido no habrá efectos contradictorios, si es que los contribuyentes tienen una aversión al riesgo creciente¹⁴, entonces un aumento de las tasas proporcionales de imposición (t), llevará a evadir sumas menores.

Sobre este mismo tema, dos autores elaboraron sendas ampliaciones al modelo original de A - S. Srinivasen, T., cambia el supuesto de impuesto con tasa proporcional y lo sustituye por tasas progresivas, demostrando que un sistema impositivo de esta naturaleza llevará a que ante un incremento de los ingresos recibidos, los declarados al Fisco resultaran proporcionalmente inferiores. Además demostró que si se compara un sistema de tasas proporcionales con otro de alícuotas progresivas, el primero produce un mayor ingreso esperado que el segundo¹⁵.

Nayak, P., trabaja a diferencia de Srinivasen con tasas regresivas y a través de ese cambio en el modelo de A - S demuestra dos aspectos: 1) El ingreso declarado tiende relativamente a incrementarse cuando la probabilidad de ser inspeccionado se aumenta, tal como ya había sido demostrado por A - S para tasas constantes; 2) Ante un aumento de los ingresos del contribuyente, éste tiende a incrementar relativamente los ingresos no declarados.

A partir de los aspectos más conflictivos del modelo A - S, esto es el comportamiento en la relación entre ingresos declarados y efectivamente obtenidos, cuando la alícuota impositiva cambia o las

¹⁴ Esto quiere decir que un aumento de los ingresos le llevará a correr menos riesgos.

¹⁵ Cabe además señalar que Srinivasen, T. llega a resultados muy ambiguos en cuanto a la relación entre la probabilidad de que el contribuyente fuese investigado y el grado de evasión.

rentas obtenidas por la persona se incrementa, Pencavel, J., trató de esclarecer los problemas de ambigüedades que generalmente se presentan. Para ello sustituye los supuestos originales de A - S incorporando las siguientes modificaciones: 1) Las alícuotas en cambio de proporcionales se adoptaron progresivas y regresivas; 2) Las penalizaciones, no sólo como un pago en función de las sumas evadidas, sino también para aquellos casos más graves de evasión se supuso la pena de prisión; 3) Se incorporó la posibilidad de trabajar más o menos horas, tomándose esta decisión en función de los ingresos posibles de lograr.

En general se llega a la comprobación que las premisas que sobre los referidos particulares ya habían llegado otros (principalmente A - S y Yitzhaki), resultan muy débiles, ya que si las horas trabajadas se toman como fijas, los resultados son precisos en cuanto a que ante incrementos de las alícuotas impositivas, los ingresos declarados relativamente con respecto a los efectivamente obtenidos, aumentan y eso mismo ocurre cuando se ven incrementados los ingresos percibidos. Pero, en cambio, si el número de horas posibles de trabajar puede variar, aquella precisión en los resultados se ve totalmente desvirtuada en todos los casos.

Además, bajo el primer supuesto, en cuanto a horas trabajadas fijas se comprueba que la relación ingresos declarados/ingresos percibidos se aproxima a uno cuando la probabilidad de ser auditado se aumenta, se establecen mayores penas o se incrementan las tasas impositivas (todo esto en forma independiente). A su vez, los ingresos declarados se incrementan menos que el aumento de los ingresos percibidos, cuando el sistema de alícuotas es proporcional o regresivo, siendo ambiguo el resultado si existe progresividad en las alícuotas.

Por su parte Christiansen, V., llega a demostrar que entre aumentar el nivel de las penalidades por evasión (cobro de multas) y el de incrementar las probabilidades de ser inspeccionado, el primero de los aspectos surte efecto muy superiores sobre el nivel de evasión. Para llegar a tales conclusiones se observan los resultados a través de la base del modelo de A - S que se arriban, cuando el objetivo de disminuir el nivel de evasión se compara a partir de suponer fuertes penalidades y pocas probabilidades de inspección, con otra situación donde prevalecen bajas multas y elevadas probabilidades de inspección.

A su vez, Mc Caleb, T., aplicó el modelo de A - S tomando en cuenta que las probabilidades que tienen los contribuyentes de ser descubiertos por parte del Fisco son diferentes según de dónde provengan sus ingresos, concluyendo que dicha situación justifica el gravar con alícuotas superiores a las rentas provenientes del capital que las del trabajo, pues las primeras resultan más fáciles de evadir¹⁶.

De todo lo anteriormente expresado puede deducirse que los resultados obtenidos a partir del modelo sobre evasión impositiva sugerido por A - S se llega a conclusiones en firme en sólo algunos casos y en todos ellos siempre y cuando los cambios en una variable se tomen independientemente de las demás.

Los resultados apuntados originalmente por A - S, sobre la incidencia de aumentos en el nivel de las penalidades o de la probabilidad de que el contribuyente sea auditado por la oficina recaudadora, son demasiado obvios como para darles mayor trascendencia.

Dentro de ese campo, sí se estima relevante lo obtenido por Christiansen, V., en cuanto al mayor efecto sobre la evasión que tendría un incremento del nivel de penalidades, en comparación a una mayor probabilidad de ser auditado.

¹⁶ Además Mc Caleb señala que su argumento se ve reforzado si se tienen en cuenta el aspecto técnico de la desutilidad del trabajo, en cambio de la permanencia del capital.

En general las dudas sobre cómo reaccionarán los contribuyentes en su comportamiento ante el Fisco cuando sus ingresos imposables aumentan, como así también al cambio de las alícuotas, perduran pues los resultados logrados se muestran ambiguos, con gran dependencia de otras variables (básicamente sobre la actitud a tomar en cuanto al riesgo a correr de ser inspeccionado y aprehendido como defraudador del Fisco).

Cabe finalmente expresar que estos modelos han sido criticados sobre todo por restringir el análisis a la conducta maximizadora del contribuyente, sin tomar en cuenta otras consideraciones básicamente de índole sociológica y psicológica como las propuestas a partir de Schmolders, G., quien, como es ampliamente reconocido, es un pionero de las investigaciones sobre la conciencia tributaria. Tampoco el modelo A - S toma totalmente en cuenta los aspectos de la administración tributaria en cuanto a lo inadecuado de los controles, la inescrupulosidad de los asesores impositivos y la corrupción, de lo cual en buena medida también depende el nivel de evasión.

No obstante, tal como a continuación se examinará, las causales fundamentales en el análisis de A - S han sido muy a menudo tomadas en cuenta en los relevamientos empíricos que con la finalidad de establecer el diferente papel de los distintos determinantes de la conducta de los individuos ante el fisco, se han llevado a cabo en diversas regiones.

b) Los resultados de relevamientos empíricos

A continuación se pasará revista a una serie de investigaciones, con la finalidad de establecer qué causales se han podido comprobar juegan un rol significativo en las decisiones de las personas y en qué dirección dichos determinantes han producido sus efectos, si es que existió tal relación.

Para ello se tomarán cada una de las doce causales enumeradas en párrafos anteriores, las que, como se recordará, fueron agrupadas en dos conjuntos denominados determinantes endógenas y exógenas al sector gobierno.

Cabe señalar que los estudios que se han recopilado abarcan diferentes metodologías de análisis, aún cuando existe supremacía de aquellos en base a encuestas efectuadas a las personas, por otra parte, algunos son el producto de la revisión de los datos de las oficinas recaudadoras, otros se han basado en información de carácter indirecto, e incluso uno es el resultado de la aplicación de la moderna técnica de la simulación tal como luego se especificará.

i) Variables endógenas al gobierno

- Nivel de presión fiscal y de las alícuotas en particular

Tal como se recordará, el nivel de las alícuotas (además de observar si éstas eran constantes, progresivas o regresivas), se encontró incluido entre las variables que se tomaron en el modelo A - S, mostrando resultados en general ambiguos aún cuando se hicieron múltiples esfuerzos tratando de profundizar sobre los supuestos originales, tal como se hizo referencia a los trabajos de Yitzhaki, S., Srinivase, T., y Nayak, P. Sin embargo, en general no se vislumbró una única y clara relación de dicha variable con el nivel de evasión.

En el campo empírico tampoco puede decirse que existe unanimidad sobre el tema, correspondiendo los principales resultados a Gran Bretaña y a Suecia.

En el primero de los países citados, Lewis, A., comprobó, a través de una muestra, que más de la mitad de los entrevistados opinaba que los impuestos que pagaban eran irracionalmente elevados, mientras que Dean, P., Keenan, T. y Kenney, F., en una encuesta llevada a cabo en Escocia, encontraron que el 94 por ciento de los contribuyentes opinaba que los

impuestos eran muy elevados. Además Lewis observó que la alta progresividad de los impuestos "hacía odiosos a éstos para la persona de elevados ingresos".

Por su parte Vogel, J., en su amplio estudio para Suecia, llegó a determinar que el 54 por ciento de las personas opinaba que los tributos que recaudaba el Fisco en esa Nación, eran razonables. Pero en cambio un tercio de sus entrevistados expresó que las alícuotas del impuesto a los ingresos, para las rentas superiores, eran por demás elevadas.

Friedland, Maital, Rutemberg a través de un ingenioso procedimiento de simulación aplicado sobre quince encuestados¹⁴ en la República de Israel, llegaron a determinar que el porcentaje de ingresos declarados con respecto al efectivamente obtenido es muy flexible a las tasas de imposición, sobre todo en los tramos de altos ingresos, o sea donde las alícuotas son superiores.

Otro tanto ocurre con Clotfelter, Ch., quien en una investigación para EE.UU. llega a estimar que la elasticidad de los ingresos no declarados con respecto a las tasas impositivas marginales son positivas y generalmente estadísticamente significativas, variando según sus cálculos del 0,5 al 3,0.

De lo anterior no resulta fácil obtener una conclusión absoluta, aparentemente los aspectos de la presión fiscal deberán ser comparados con otras variables, básicamente con los servicios gastos que el Estado brinda a la sociedad, para poder llegar a deducir alguna interpretación. Sobre lo que sí aparentemente existe cierta unanimidad de parecer, es sobre el nivel o grado de progresividad de las alícuotas de los impuestos que recaen sobre los ingresos de las personas observándose un rechazo a las alícuotas muy elevadas, y por lo tanto una mayor propensión a evadir en esos casos, aspecto éste no siempre considerado por quienes tienen a su cargo establecer la estructura tributaria de un país¹⁸.

- Penalidades

Este aspecto también se abarcó en los modelos teóricos, pero por el contrario del anterior se arribaron a conclusiones más definitivas, observándose que los aumentos en las penalidades podrían resultar un factor significativo para disminuir el grado de evasión. Friedland, Maital, Rutemberg comprueban tal relación a través de su juego de simulación, siendo sus resultados prácticamente idénticos a la propuesta de Christiansen, V., esto es que elevadas multas resultan más efectivas para combatir la evasión, que frecuentes inspecciones, si es que la decisión es entre ambas posibilidades.

Sin embargo, a su vez Spicer y Lundstedt no pudieron en su trabajo sobre una región de EE.UU. comprobar plenamente esa hipótesis, careciendo de relevancia estadística las contestaciones que se formularon a los encuestados con respecto a que si pensaban que la evasión podría ser menor cuando más severa fueran las penalidades.

También relacionado con este tema, cabe citar a Lewis, A., quien llegó a determinar en una encuesta llevada a cabo en Inglaterra (localidad de Bath), que las personas de menor preparación, correspondientes a las clases sociales más bajas, apoyaban ampliamente la existencia de elevadas penalidades para los evasores, a los efectos de reducir dicha posibilidad de escapar de las obligaciones fiscales.

¹⁷ La principal crítica que se le efectúa a esta investigación es el reducido número de casos que tomó en cuenta.

¹⁸ Nuevamente la curva de Laffer parece jugar un papel significativo en los estratos de altos ingresos.

Si bien el resultado de Spicer y Lundstedt arroja un cierto cono de sombra sobre la incidencia de las penalidades con respecto al nivel de evasión, puede en general estimarse, que no sólo éstas son necesarias para complementar un sistema tributario, sino que un adecuado grado de penalización puede en cierta medida sustituir a una fiscalización muy rigurosa, haciendo que dadas las posibles multas u otras penalidades que pueden imponerse impliquen un desaliento a la evasión, aún a sabiendas del contribuyente de que las probabilidades de ser investigado fuesen bajas.

Eficacia de las oficinas recaudadoras

Dentro del conjunto de temas relacionados con la mayor o menor eficiencia de los organismos fiscalizadores y cómo inciden sobre el comportamiento de los contribuyentes, se han de visualizar tres aspectos, que a su vez han sido examinados por distintos autores. Ellos son: 1) la óptica que tienen los contribuyentes sobre la eficacia del contralor que efectúa la oficina encargada de la administración de los gravámenes; 2) la probabilidad que estima cada contribuyente de ser inspeccionado; y 3) las distintas posibilidades que las personas tienen de ocultar o no sus ingresos a los fines fiscales.

La visión que tienen las personas sobre la eficiencia de las oficinas recaudadoras de países donde el grado de evasión es bastante bajo, es el siguiente. Según el relevamiento de Vogel, J., efectuado en Suecia, una gran mayoría de las personas estima que el sistema de recaudación es ineficiente y por lo tanto ello lleva a ciertas personas a tratar de evadir sus obligaciones tributarias, produciendo como efecto que la carga tributaria se haga más pesada para aquellos que cumplen con el pago de sus impuestos. Además este autor señala que más de la mitad de los encuestados piensa que si realmente cometiesen un acto ilegítimo a los efectos de engañar al Fisco, éste los detectaría, lo que aún pensando en la citada ineficiencia los frena a tomar una decisión de esta naturaleza.

Por su parte Song y Yarbrough, T., en una investigación realizada en el estado de Carolina del Norte, EE.UU., observaron que el 60 por ciento de los entrevistados apreciaban que la oficina recaudadora era muy eficiente, el 12 por ciento que es ineficiente y el 28 por ciento restante no se animó a emitir opinión.

Intimamente relacionado con el anterior aspecto, se encuentra el de la probabilidad de que un contribuyente se lo inspeccione, que como se recordará fue una variable considerada expresamente en el modelo A-S, con resultados bastante claros en cuanto a mayor probabilidad de ser controlado, menores tendencias a la evasión. Sin embargo cabe al respecto recordar que este efecto resultaba inferior, si se lo compara con el de elevar las penalidades, tal como se mostró en el análisis de esta causal llevado a cabo anteriormente.

Spicer, M. y Lundstedt, S., comprobaron con un apropiado grado de confiabilidad estadística, que existía una estrecha relación entre el nivel de evasión y la probabilidad que el contribuyente percibe que puede ser inspeccionado. Además reforzando este concepto, los citados autores determinaron que quienes han sido por lo menos auditados una vez evaden cifras significativamente menores que aquellos que nunca fueron visitados por inspectores del Fisco. Todo esto para los referidos investigadores no hace más que comprobar lo establecido por A-S en sus propuestas teóricas. Por su parte las personas pueden observar, sobre todo con referencia al gravamen que pesa sobre sus ingresos, que existe una inequidad por parte del sistema tributario, pues las posibilidades de ocultamiento y de su no percepción por el Fisco es muy desigual, según la fuente de donde provengan esos ingresos. Eso, en última instancia, lleva a incentivar la propensión general a evadir, pues aquellos que se sienten en desventaja

harán lo posible para igualarse con quienes tienen más facilidades de ocultamiento.

Ampliamente reconocido es que quienes reciben sus ingresos en relación de dependencia son los más fáciles de controlar por parte del Fisco, sobre todo a través de la figura de los agentes de retención.

A esos efectos, Vogel, J., subraya que en Suecia el 41 por ciento de los trabajadores por cuenta propia manifestaron que ellos tenían más oportunidades de evadir impuestos que aquellos que estaban en relación de dependencia; mientras que el 26 por ciento de los empleados opinaron que estaban en peor situación para evadir que los otros contribuyentes. A su vez se comprobó que el 37 por ciento de los cuentapropistas habían evadido impuestos por lo menos una vez en su vida, mientras que el 28 por ciento manifestó que nunca lo habían hecho. También el 39 por ciento de las personas que recibieron ingresos adicionales a los que perciben periódica y normalmente, habían ocultado por lo menos parte de esos ingresos, mientras que sólo el 21 por ciento de quienes no habían recibido ingresos extras, habían cometido acciones ilegales en algún momento, a los efectos de evadir parte de sus impuestos.

Spicer, M. y Lundstedt, S., comprobaron que la evasión es fuertemente aumentada cuando los contribuyentes observan que existen grandes inequidades si se comparan con otros individuos.

A su vez Holland, D., y Frank y Dekeyser-Meulders para EE.UU. y Bélgica respectivamente, determinaron diferencias en el grado de evasión en el impuesto a los ingresos de esos países, según la fuente de las rentas. Algunos de los resultados a los que arriba el primero de los citados se reproducen a continuación en el Cuadro 3.

Cuadro 3.— Relación entre los ingresos declarados con respecto al total de ingresos y al total de tributos efectivamente pagados, según fuente de ingresos

Fuente de los ingresos	% de los ingresos ocultos del efectivamente declarado	% de impuesto no pagado
Sueldos y salarios	3,6	10,3
Dividendos	7,7	7,4
Intereses	32,9	6,4
Empresarios no agropecuarios	23,3	57,1
Empresarios agropecuarios	13,0	8,4
Pensiones y anualidades	13,3	5,4
Rentas y regalías	6,3	4,9
Total	100,0	100,0

Fuente: Extraído de Holland, D.

Como puede observarse la diferencia de acuerdo a dónde provienen los ingresos es muy relevante. Lo obtenido por los empresarios, sobre todo los no agropecuarios, y por intereses aparecen como los ingresos posibles de mayor ocultamiento, llegando los primeros a representar más de la mitad de los tributos evadidos según la estimación de Holland.

Por su parte, en el trabajo referido a Bélgica, se estima un coeficiente de discrepancia, definido como la relación entre lo efectivamente recaudado y lo estimado que debería obtener-

se¹⁹. La fuente de donde lograron los ingresos las personas se dividió en once grupos. Bajo el supuesto de obtener igual suma de impuestos que el logrado, se determinó qué grupos de ingresos deberían pagar más tributos y cuáles menos, si el señalado coeficiente fuese igual (idéntico nivel de evasión por fuente de ingresos). El resultado al que se llegó fue que sólo dos grupos deberían pagar menos impuestos, esto al ser su nivel de evasión inferior al del resto. Esos grupos son los conformados por personas cuyos ingresos se logran en relación de dependencia, sueldos y personal asalariado, mientras que los nueve restantes grupos deberían incrementar sus pagos, esto es, su grado de evasión actual está por encima de la evasión media²⁰.

De todo lo anterior puede concluirse que si bien la creencia por parte de los contribuyentes de un control eficiente por parte de las oficinas recaudadoras incidirá desalentando la evasión, tendrá además que guiarse el esfuerzo que sobre el número de las inspecciones se haga no sólo hacia un incremento de éstas sino a tratar de profundizar las auditorías impositivas sobre aquellos sectores que tienen mayores probabilidades de ocultamiento, según su fuente de ingresos, a los efectos de hacer más equitativa la situación de los distintos contribuyentes.

- Falta de claridad y fallas de índole técnica en la legislación impositiva.

Si bien esta es una causal reconocida generalmente en las enumeraciones llevadas a cabo por diferentes autores²¹, no ha sido cuantificada, por lo menos a través de los trabajos a las que se tuvo acceso. De esta manera si bien en principio existen argumentos como para poder pensar que una legislación engorrosa o con fallas puede llevar a muchos contribuyentes a aprovechar tal situación, a los efectos de encubrir hechos que según el espíritu del legislador fiscal deberían estar gravados, no puede indicarse como se ha venido haciendo hasta este punto, la magnitud que esa causal puede llegar a tener.

Sin lugar a dudas que el propio determinante en sí es difícil de medir y por ende, más delicado será mensurar sus efectos.

- Existencia de normas que permiten la elusión o evitación fiscal

A semejanza del aspecto precedentemente descripto, existe sobre el particular el convencimiento de que la existencia de normas que permitan disminuir la carga fiscal, incentivando determinados tipos de gastos o inversiones, como así también privilegiando áreas, por un lado incitará a ciertos contribuyentes a incrementar figuradamente las sumas que se encuentran exentas, mientras otros, al observar un tratamiento desigual con quienes a su entender eran positivamente semejantes, los llevará a tratar de evadir por lo menos parte de sus obligaciones fiscales, para de esa manera encontrarse nuevamente nivelados con aquellos que han podido hacer uso de las normas de evitación impositiva²².

Cabe señalar que Song y Yarbrought pudieron probar a través de su ya citado trabajo,

¹⁹ Las cifras utilizadas en este trabajo se obtuvieron fundamentalmente de las cuentas nacionales de Bélgica.

²⁰ Ellos fueron: pensionados, médicos y dentistas, abogados, escribanos, otras profesiones, directores de empresas, empresarios agropecuarios, sin actividad profesional.

²¹ Véase por ejemplo Oldman, O. y los comentarios realizados a ese trabajo por Karl Lachmann y por Manuel Rapaport.

²² Ya se hizo referencia a lo expresado por Lapidoth, citado por Herschel, F. quien como conclusión sobre el tema de evasión y elusión fiscal dice "... a) ambos tópicos deberían ser considerados como alternativas importantes para enfrentar altas alícuotas; b) de otra forma, una significativa y reconocida elusión fiscal podría aumentar la evasión, si las personas están enteradas de las injusticias de la ley".

que el 75 por ciento de los encuestados piensan que muchas personas evaden sus impuestos aumentando sus gastos deducibles. Estos mismos autores citan un informe de la President's Commission on Law Enforcement and Administration of Justice (de USA) donde se encontró que el 91 por ciento de los 17.000 encuestados admitieron haber cometido hechos impositivamente fraudulentos (generalmente aumentos de gastos deducibles) por los cuales ellos podrían haber tenido penas de cárcel.

Sin lugar a dudas que la existencia de una copiosa legislación sobre exenciones, reducciones o postergación de impuestos llega a que la administración tributaria deba enfrentar una serie de aspectos que le dificultan su acción, más aún si se tiene en cuenta que para muchos las referidas normas serán una verdadera invitación a disfrazar situaciones, a los efectos de declarar al Fisco cantidades inferiores a las realmente obtenidas.

Grado de inequidad entre los contribuyentes

Anteriormente ya se señaló que las inequidades que los contribuyentes observan entre sus pares, comparando las sumas que ellos deben pagar con las que abonan los individuos de posición semejante a la de ellos, puede llevar a incentivar la evasión tributaria, como un acto de justicia adoptado unilateralmente.

Esa situación fue comprobada en el trabajo de Spicer y Lundstedt quienes de acuerdo a los interrogantes propuestos sobre causas de evasión, encontraron una amplia aceptación entre los encuestados a la posición de que cuando se conoce que el número de evasores es elevado, ello incita a quienes no lo son a adoptar también esa posición, básicamente a los efectos de no quedar en desventajas.

Strümpel, B., tomando como base el análisis de la información originalmente lograda por el Instituto de Investigaciones de Colonia sobre Conducta Económica^{2,3}, se plantea como una de las preguntas básicas que orientan su examen, el si los conceptos de equidad que se trata de incorporar en la legislación fiscal, en la realidad se cumplen. Para ello observa que en Francia, Italia y España existe tal discrepancia entre quienes pagan, cumpliendo con las leyes y quienes no lo hacen (que son muchos), que se produce un verdadero círculo vicioso, pues al existir una elevada evasión, se aumenta la imposición a quienes lo hacen, agravando cada vez más la inequidad ya existente, alentando así a un mayor número de contribuyentes a tratar de no cumplir con sus obligaciones impositivas. En opinión del referido autor esto lleva a una situación muy difícil de cambiar, que sin lugar a dudas no será posible en el corto plazo, sino que debería responder a todo un proceso, muy bien planificado y que llevaría un buen tiempo para que realmente se puedan observar sus efectos.

A su vez Vogel, J., en su ya varias veces citado trabajo con base en información sobre Suecia, encontró que el 33 por ciento de los entrevistados opinaba que la distribución de la carga impositiva era muy inequitativa entre los distintos contribuyentes.

En cambio los resultados de Song y Yarbrought para Carolina del Norte, indicaron que el 63 por ciento de las personas opinaban que ellos pagaban por impuestos, sumas similares a las de otros individuos que se encontraban en circunstancias parecidas a la de ellos. El 19 por ciento expresó que creían que pagaban más que sus similares y el 2 por ciento estimaba que pagaban menos.

^{2,3} Esta institución efectuó la investigación sobre una muestra de contribuyentes, primeramente en cinco naciones, Alemania Federal, Inglaterra, Francia, Italia y España, siendo el director del citado programa el Dr. Gunther Schmolders. Luego ese número de países fue ampliado a casi todos los de Europa occidental.

Exteriorización de los impuestos

Existe por parte de los contribuyentes una mayor o menor percepción de los impuestos que pagan. Ello depende en primer término del tipo de impuestos, apareciendo aquellos que vienen incorporados al precio de un bien como más encubiertos que los que directamente el contribuyente debe oblar (impuesto a los ingresos de las personas, sobre determinados patrimonios como por ejemplo inmuebles, automotores, etcétera). Aún en un mismo impuesto se pueden dar situaciones diferentes, como por ejemplo en el que grava en función del ingreso de las personas, pues aquéllas a quienes se les efectúan retenciones por tal concepto, tienen en general una menor percepción de lo que el Fisco les extrae, que quienes deben hacer sus pagos en las fechas de vencimiento del tributo.

Enrick, N., en su estudio efectuado en el Estado de Virginia durante el trienio 1961/63, estableció que en general las personas no tienen mucha conciencia de lo que pagan por impuestos a sus ingresos, sufriendo una especie de ilusión fiscal, pues en general creen haber abonado menos que lo que realmente han pagado. Esto es más cierto, cuando dichos pagos fueron realizados a través de retenciones que cuando lo efectuaron por medio de declaraciones juradas al final del ejercicio. Cabe añadir que sólo del 14 por ciento al 19 por ciento de los entrevistados estimó lo que habían pagado por el impuesto a los ingresos en el período anterior con una diferencia entre + 10 por ciento y - 10 por ciento de lo efectivamente pagado.

Por su parte Citrin, J., a través de una encuesta también realizada en EE.UU. en 1978 llega, entre otras consideraciones, a constatar la mayor o menor acogida por parte del público a los diferentes gravámenes. Se determina que el 24 por ciento de los encuestados piensa que los impuestos sobre los salarios son los mejores, el 19 por ciento seleccionó a los impuestos a las ventas, el 17 por ciento a los tributos sobre los ingresos de carácter estadual, el 13 por ciento los impuestos sobre los ingresos de carácter nacional y el 10 por ciento los que gravan en función del patrimonio.

Relación entre beneficios obtenidos a través de la actividad del Estado e impuestos abonados

Este tema ha sido a menudo señalado como de primordial importancia, a los efectos de obtener una mayor comprensión por parte de las personas y por lo tanto hacer que aumenten su nivel de cumplimiento con el Fisco.

Se estima que un mejor conocimiento de los beneficios que se reciben por parte del Estado justificaría a los impuestos que deben pagarse.

Sin embargo Buchanan J., basándose en una serie de estudios efectuados por otros investigadores, tal como los citados Enrick, Schmolders y de una tesis doctoral inédita de Wagstaff, opina que no existe un real conocimiento de los contribuyentes de los pagos que efectivamente hacen, existiendo tal como ya se hizo referencia, una suerte de ilusión fiscal por parte de las personas, quienes en general subestiman los pagos por ellos efectuados al Estado. Esto en realidad no llevaría a incidir sobre la evasión en forma positiva, sino que la posición de Buchanan es tendiente a la necesidad de que la sociedad reconozca los costos que le implica al gobierno el cumplimiento de las distintas actividades a su cargo a los efectos que las personas decidan sobre la conveniencia o no de seguir demandando cada vez mayores actividades a ese sector en función de lo que ello les costará.

Por su parte Lewis, A., en su artículo, observa posiciones al respecto encontradas entre los diferentes autores, citando los casos anteriormente señalados por Buchanan como de no

relación entre los ingresos del gobierno y el gasto público, mientras que por otra parte Eva Müller demuestra que existe por parte de los ciudadanos conocimientos del aumento o de la disminución de los tributos y la repercusión que pueden tener sobre las erogaciones públicas, sobre todo de aquellos servicios de carácter esencial.

En otras investigaciones se ha llegado a detectar que existe el concepto de que el Estado debería reducir sus gastos, pues ello incidiría notablemente sobre el nivel de los impuestos que cobra. Así Dean, Keen y Kenney determinaron que el 60 por ciento de sus encuestados (Inglaterra) pensaban que el Estado dilapidaba sus dineros y el 20 por ciento sentía antipatía por el cobro de impuestos, debido a su relación con el gasto público.

A su vez Vogel J., observa para Suecia que el 60 por ciento de los entrevistados opinó que era necesario una reducción de los costos de las prestaciones del sector público, pues ello redundaría en menores niveles de imposición.

Finalmente, referente a este tópico, pero desde otra óptica, cabe apreciar que en la investigación dirigida por Song, Y., y Yarbrough se llega a identificar que sólo el 18 por ciento de las personas están de acuerdo en que el sistema impositivo debería estar en función de los beneficios proporcionados por el Estado, mientras que el resto de los encuestados (82 por ciento) prefiere que la imposición debe establecerse en función de las posibilidades de pago de los individuos.

ii) Variables exógenas al gobierno

- Comportamiento de la sociedad ante los evasores

Este aspecto ha sido uno de los pilares de la posición sustentada por Schmolders (quien ha sido llamado el padre de la psicología impositiva), cuyos estudios se vienen desarrollando desde poco después de finalizada la Segunda Guerra Mundial, en el ya mencionado Instituto de Colonia.

De las investigaciones de Schmolders y luego tomando similares fuentes de información Por parte de Strümpel, se llegó a conclusiones sobre las diferentes actitudes de las personas hacia el Fisco. En esos trabajos se aprecia que el grado de cumplimiento fiscal de los ingleses y de los alemanes es muy superior al detectado en Francia, Italia y España; Pero aún entre los dos primeros países se indica que existe una considerable diferencia, pues mientras el sistema tributario alemán es bastante costoso²⁴ y efectivo, el inglés en cambio, es tan efectivo como el germano pero menos oneroso. Ello, según los citados autores, es el fruto de que en Inglaterra la imposición se basa en reglas perfectamente aceptadas por gran parte de la comunidad, quien a su vez tiene una fuerte conciencia a sus obligaciones tributarias. En cambio, el sistema vigente en Alemania es de un gran control y elevadas penalidades.

Por su parte, en los países de origen latino²⁵ se estima que los sistemas son inefectivos y bastante costosos.

A través de esa información se estableció toda una hipótesis sobre el mayor o menor cumplimiento con el Fisco de acuerdo a los orígenes étnicos de los contribuyentes.

²⁴ Se estipula que en los costos de los sistemas tributarios deben tomarse en cuenta todos los gastos que implica el cumplimiento fiscal, tanto por parte de las oficinas recaudadoras, como de los contribuyentes.

²⁵ Para Schmolders, G. la actitud de los ciudadanos hacia el impuesto viene ya del propio significado que el término usado tiene en cada idioma. Mientras en Alemania se usa "Steuer" que significa soportar, en los países latinos se lo denomina con *imput*, *imposto* o *impuesto*, que se relaciona directamente con carga sobre los ciudadanos.

Si bien con cierta diferencia en el enfoque general del problema, cabe señalar que Dornstein, M., en una investigación realizada en la República de Israel, comprobó notables diferencias entre los contribuyentes en cuanto a su conformidad o disconformidad con respecto al sistema impositivo israelita. Los menos conformes resultaron aquellos individuos originarios de pueblos provenientes del medio-este y del norte del África, los que llegaron del este europeo se manifestaron conformes a medias, mientras que los del oeste de Europa aceptaban plenamente el sistema vigente. También esta autora comprueba que aquellos israelitas que habitan el país antes de la Segunda Guerra Mundial, mostraban un mayor grado de aceptación que los que llegaron luego de pasada la citada conflagración.

En cierta medida esta posición se ha debilitado a partir de la década pasada, donde el problema de la evasión se ve agravado en casi todos los países, tal como quienes tratan de las economías subterráneas lo indican (este tema será luego retomado).

Dentro de esta temática se encontraron otros resultados que se estima interesante dar a conocer. Así Dean Keenan y Kenney determinan que el 20 por ciento de sus encuestados en Escocia sienten una real antipatía por lo que el Estado hace y por el pago de impuestos que ello les lleva a enfrentar. Vogel, J., en Suecia establece que el 74 por ciento de los encuestados contestaron que "... desde que la evasión es común, uno no puede ser visto como culpable por evadir". A un resultado análogo arriban Spicer y Lundesdt, quienes acotan, tal como ya se hiciese referencia, que en un elevado número de entrevistados respondió afirmativamente al interrogante, sobre si ellos creían que cuando se conoce que hay muchos evasores ello produce una mayor propensión a evadir.

Sobre cómo ve a la evasión de impuestos la comunidad según diferentes naciones, puede en términos generales expresarse que es tomada como una falta de menor importancia ante otras cuyo monto de defraudación resulta similar.

La anterior afirmación se ve ratificada por las observaciones de Vogel, J., quien encontró que en Suecia, una gran mayoría de las personas pensaba que la evasión debe ser considerada como un delito menor con respecto a otras actitudes ilegales que en definitiva suman cifras similares. Además los suecos opinaron mayoritariamente que la evasión no debía castigarse con prisión, sino con multas de carácter ascendente en función de los montos evadidos.

Similares consecuencias pueden extraerse de la labor desarrollada por Song, Y. y Yarbrough en Estados Unidos, quienes contabilizaron que sólo una quinta parte de sus encuestados estaban de acuerdo con la imposición de prisión para ciertos tipos de evasores fiscales. Además los referidos autores efectuaron dos ordenamientos de delitos (incluyéndose en ambos a la evasión) de acuerdo a lo que las personas estimaban era su gravedad. En un listado la evasión resultó último (menos grave) y en otro penúltimo, tal como a continuación se muestra.

Cuadro 4.-- Orden de los delitos según su gravedad

Ordenamiento A	Ordenamiento B
1) Secuestro	1) Incendiar una propiedad
2) Conducir beodo	2) Desfalco
3) Tirar con un arma de fuego	3) Sobornar
4) Tomar del cuello para sofocar	4) Evasión de impuestos
5) Defraudación al Fisco	5) Robo de una bicicleta

Sólo un delito, el robo de una bicicleta, aparece como de menor significación que la evasión de impuestos, de acuerdo a la consideración hecha por los encuestados, lo que implica considerar a la evasión como una falta menor.

- La existencia de actividades ilícitas

A partir de la década pasada, a un considerable número de economistas les ha llamado la atención el desenvolvimiento de un fenómeno que suele denominarse indistintamente como economía subterránea, paralela, no oficial, sumergida, negra, etcétera, que en definitiva se refiere a actividades relativamente legales o no, pero que escapan al control oficial y a las estadísticas públicas, pudiendo llegar a producir fuertes distorsiones de éstas.

Tanzi, V., quien es una de las personas que más se ha interesado últimamente en el tema, ha estimado que el volumen de esas cifras llega a valores considerables con respecto al PBI de cada país, pudiéndose citar que en Italia alcanza entre el 10 por ciento y 30 por ciento del PBI, 20 por ciento se contabiliza para Canadá, 7,5 por ciento en Inglaterra, entre el 6 por ciento y 22 por ciento para EE.UU., 20 por ciento para el Japón y posiblemente cercano al 50 por ciento para la India²⁶.

Por otra parte, es interesante apuntar lo manifestado por Van Dam, quien estima que el crecimiento de esas economías es superior a las de carácter oficial, sobre todo en las épocas de crisis.

Referente a nuestro tema específico, cabe señalar que en aquellos países en que se ha podido efectuar una adecuada medición (generalmente en los países avanzados), el mayor volumen de las economías subterráneas se le atribuye a las actividades legales no declaradas al Fisco, esto es en otras palabras a la evasión de impuestos. Según Tanzi, V., el estímulo a evadir en la actualidad está dado por distintos factores, tales como la elevada presión fiscal (más del 50 por ciento del PBI en ciertos países), las elevadas tasas marginales de los impuestos a los ingresos, las opiniones sobre la eficiencia del sector público, etcétera.

De lo anterior puede inferirse la significación que esas actividades no declaradas tiene y por lo tanto el considerar cómo encauzarlas a los efectos impositivos puede resultar uno de los aspectos más relevantes de una política fiscal tendiente a disminuir la evasión impositiva.

- Composición socio-económica de la sociedad

Varios han sido los aspectos que muchos autores indican como necesarios de considerar, a los efectos de apoyar o no ciertos sistemas tributarios. Esos factores están relacionados con la estructura demográfica, económica y social de la comunidad. Pero en realidad no existen siempre a esos efectos, hipótesis sobre posible comportamiento de los contribuyentes en función de esas variables, sino opiniones sobre si ellas pueden o no incidir en el grado de evasión de una sociedad.

Algunos estudios, que a continuación se detallarán, incluyen variables de esas características. Así por ejemplo Vogel, J. y Spicer, M. y Ludstedt comprobaron en sendos trabajos, que los grupos de personas de mayor edad, tienden a evadir cifras de impuestos relativamente inferiores que los de menor edad. A esta conclusión el primero de los citados llega luego de observar que en más o en menos un gran número de habitantes, en Suecia, alguna vez han defraudado al Fisco.

²⁶ Van Dam señala "En América Latina se dispone de pocos estudios confiables y actualizados, pero se estima que en término medio hay que agregar el equivalente de más de la mitad del PBI oficial, para incluir la economía sumergida".

También Vogel llega a determinar los porcentajes de evasión según el sexo del contribuyente, siendo mayor en los varones que en la rama femenina, alcanzándose del total de los encuestados el 32 por ciento y el 22 por ciento respectivamente.

En contraposición a lo anteriormente observado, cabe mencionar que Song, Y. y Yarbrough no encontraron en su investigación ninguna correlación (positiva o negativa) con respecto a la posible relación entre la ética impositiva y la edad de las personas.

- Nivel de ingresos de los contribuyentes

También ésta es una consideración que en repetidas oportunidades se ha citado como una causal factible de diferenciar el comportamiento de las personas con respecto a su cumplimiento tributario. Sin embargo cabe apreciar que no existe al respecto una única hipótesis en cuanto a la dirección de esa causalidad, sino que algunos suponen que las personas de mayores ingresos estarían más tentadas a evadir sumas relativamente más altas, debido sobre todo a las tasas marginales que les toca enfrentar. En cambio, otros opinan exactamente lo contrario, observando que por ser más lo que tienen por perder quienes cuentan con mayores ingresos, tratarán de evadir menos. En última instancia todo dependerá de la mayor o menor evasión al riesgo que deben correr quienes evaden.

Los resultados evidenciados por las pruebas empíricas no permiten encontrar una conclusión precisa al respecto, tal como ya fue manifestado anteriormente al analizarse el desarrollo desde el punto de vista teórico a través del modelo A-S.

Así Friedland, Maital y Rotenberg en Israel y Frank y Dekeyser - Meulders para Bélgica, estimaron de acuerdo a sus respectivos métodos, que aquellas personas de más elevadas rentas son a su vez quienes relativamente más impuestos evaden. Otro tanto comprobó Hinrichs en un análisis específico sobre el impuesto a las ganancias de capital en los EE.UU., donde llega a determinar que la mitad de la evasión comprobada en ese tributo, corresponde al grupo de personas que componen el 1 por ciento del total y que se ubican en el estrato superior de distribución de ingresos.

En cambio Peters (citado por Lewis, A.), observó escasa correlación entre el nivel de riqueza y la evasión, mientras que Song, Y. y Yarbrough señalaron la existencia de una alta correlación directa entre ética impositiva (menos evasión) y nivel de ingresos y también con respecto al grado de educación de los contribuyentes.

Nuevamente en contraposición a los resultados primeramente descriptos, cabe citar que Mork, K., a partir de la aplicación del modelo A - S, comprobó para Noruega que existe una suerte de aversión al riesgo por parte de los contribuyentes, pues en general aquellos de más elevados ingresos demostraron evadir cifras relativas menores.

c) Principales conclusiones

Tal como se ha podido observar, existe una buena cantidad de investigaciones sobre el tema que nos preocupa, o por lo menos que se pueden asociar al tópico de la evasión tributaria. Pero dados los diferentes enfoques y matices de los trabajos no resulta del todo fácil llegar siempre a conclusiones precisas sobre un posible determinante del comportamiento de la sociedad, sino más vale que la ambigüedad se muestra con preferencia en muchos casos de los analizados.

Es por ello que a los efectos de poder luego utilizar, por lo menos parte del material descripto, a continuación se desarrollará un cuadro resumen sobre aquellos hallazgos que a nuestro entender re-

sultan los más importantes. Estos serán clasificados en cuatro categorías de acuerdo al grado de unanimidad encontrada en cuanto a la explicación de cada uno de los tópicos desarrollados.

Cabe añadir que no exactamente se incluirán todos los aspectos revisados, incluso algunos que por su proximidad o analogía lo permitan serán tratados en forma conjunta. En cambio, se respetarán íntegramente todas las diferentes causales de la evasión, originariamente descriptas, excepto la titulada "Falta de claridad y fallas de índole técnica en la legislación impositiva". Esta no será incluida pues como ya se estableció, no fue posible encontrar ningún trabajo empírico que hiciese una medición o por lo menos una calificación de su significación y además porque se estima que debería darse por sobreentendido (aún cuando en la práctica no siempre ocurre así) que quienes tienen a su cargo el propiciar las normas tributarias, deben tomar prioritariamente en cuenta los respectivos cuidados, para que esa legislación no adolezca de tales defectos.

Las mencionadas categorías de conclusiones se han conformado siguiendo este criterio. En primer término se ubicarán aquellos casos donde por los resultados logrados prácticamente no quepan dudas de su relevancia como así tampoco de la dirección de la causalidad. En segundo término se tomarán aquellos determinantes que si bien en general, los análisis llevados a cabo, resultaron bastante convincentes en cuanto a su significación y relación de causalidad, a su vez se vislumbran algunas dudas, tales como para no poder concluir plenamente con seguridad si dichas situaciones se pueden repetir en todas las ocasiones. Luego, en tercer término, se agruparán aquellas causales que, de acuerdo a las investigaciones empíricas efectuadas, las contestaciones han resultado controvertidas entre sí, de tal forma que prácticamente es imposible identificar efectos que las distintas hipótesis han sugerido. Finalmente, se indicarán aquellos determinantes que aún cuando en la literatura sobre el tema aparecen como significación, su constatación en la práctica no ha sido factible, sino por el contrario, más vale dichos relevamientos empíricos han mostrado que esas posibles causales de un mayor o menor nivel de evasión carecen de real repercusión.

Cuadro Nº 5. - Resumen sobre la comprobación de las distintas causas de la evasión impositiva

Causal o determinante	Resultados prácticamente idénticos	Resultados en alto porcentajes similares	Contraversias entre los resultados	Falta de comprobación empírica
- Nivel de la presión fiscal y de las alícuotas en particular	1) Si la progresividad de las alícuotas es muy pronunciada, los contribuyentes que deben pagar las tasas más elevadas tratarán de evadir en mayor proporción			1) Existe sólo una cierta insinuación que a <i>mayores tasas medias impositivas</i> ello implicará <i> aumentos en la propensión a evadir</i>
- Penalidades		1) Existen, en general, un gran apoyo a <i>incrementar el nivel de las penalidades a los efectos de disminuir la evasión (ver además punto 6)</i>		

Cuadro Nº 5.- (Continuación)

Causal o determinante	Resultados prácticamente idénticos	Resultados en alto porcentajes similares	Contraversias entre los resultados	Falta de comprobación empírica
		2) <i>Entre aumentar las penalidades o el número de inspecciones por parte de la oficina recaudadora, la primera posibilidad tiene mayores efectos sobre la evasión.</i>		
- Eficacia de las oficinas recaudadoras	2) La existencia de grandes diferencias entre los contribuyentes, en cuanto a sus posibilidades de evadir, lleva a incrementar la propensión a la transgresión de las leyes fiscales	3) Existe para el contribuyente una cierta correlación entre la probabilidad de ser inspeccionado y el nivel de evasión (aún cuando sobre esto juega también un papel importante la eficiencia demostrada en las auditorías fiscales)		
- Existencia de normas que permiten la elusión o evitación fiscal	3) A mayor número de excepciones, más posibilidades de evasión			
- Grado de inequidad entre los contribuyentes	(Ver punto 2)			
- Exteriorización de los impuestos		4) El efecto "ilusión fiscal" puede ayudar. Además existe una menor resistencia hacia aquellos tributos que se pagan en forma encubierta		

Cuadro Nº 5.— (Continuación)

Causal o determinante	Resultados prácticamente idénticos	Resultados en alto porcentajes similares	Contraversias entre los resultados	Falta de comprobación empírica
		<i>ta la través de retenciones, en el precio del bien o servicios, (etcétera)</i>		
- Relación entre los beneficios obtenidos a través de la actividad del Estado e impuestos abonados		5) Solicitud en general de disminución del gasto público. Se favorece el gravar en función de la capacidad de pago y no del beneficio recibido	1) <i>Resultados antagónicos en cuanto a si los individuos relacionan los beneficios que reciben por parte del Estado y lo que éste les demanda</i>	
- Comportamiento de la sociedad ante los evasores	4) A mayor número de evasores, más propensión a evadir	6) Se estima <i>que la evasión es un delito de menor nivel</i>		
- Existencia de actividades ilícitas	5) El aumento de las actividades ilícitas engendra mayor evasión			
- Composición socio-económica de la sociedad	6) <i>Los cuentapropistas y demás actividades independientes observan mayores niveles de evasión</i>		2) Diferentes resultados en cuanto a la edad como causal de mayor o menor evasión	2) No existen pruebas en firme si el estado civil, sexo u otras características de la población inciden de alguna manera sobre el grado de evasión
- Nivel de ingresos de los contribuyentes			3) <i>Resultados controvertidos sobre si a mayores ingresos se propenderá a aumentar o disminuir relativamente el grado de evasión</i>	

IV. La evasión impositiva en la República Argentina

La evasión tributaria en la República Argentina ha sido un tema de gran preocupación desde hace ya mucho tiempo. Diversas personas han denotado interés por el mismo y en diversos foros se lo ha tratado, pero sin embargo en cuanto a la medición específica, poco es lo que se ha hecho, existiendo cuantificaciones bajo métodos aceptables sólo para algunos años de décadas pasadas.

En general quienes se refieren a los problemas de la evasión (funcionarios públicos, técnicos en materia fiscal, economistas, juristas, políticos, etcétera), lo hacen observando los principales perjuicios que ella produce y brindando opiniones sobre cómo combatirla. A menudo (casi como si fuese un número mágico) se encuentran citas sobre el nivel de la evasión en la Argentina, expresándose que ronda el 50 por ciento²⁷, pero no se va más allá, en cuanto a valores realmente calculados, con cierto grado de aceptabilidad por la metodología utilizada.

1. La medición de la evasión en la Argentina

El primer trabajo en donde se efectúa con cierta rigurosidad una medición de la evasión, data del año 1962²⁸ y cubre el período 1952-1957, abarcando únicamente al impuesto a los ingresos de las personas (impuesto a las Rentas). Luego, en 1967²⁹, se lleva a cabo una nueva medición, en este caso comprende nuevamente a la imposición a los ingresos de las personas, tomándose únicamente un año, 1959, y también en forma independiente se efectúa la estimación de la evasión en los aportes al sistema de seguridad social (prácticamente un gravamen sobre los sueldos y salarios), para el período 1950-60.

A su vez las cifras del año 1959, correspondientes al Impuesto a las Rentas, fueron comparadas con estimaciones para el año 1967, examen que llevó a cabo Tow, F.

De esta manera, por cierto que suscita, termina la historia de las estimaciones de la evasión en la República Argentina, cuya información para nuestra época resulta desactualizada, además de parcial, dado que prácticamente se ha trabajado sobre un solo tributo³⁰.

Si bien los resultados a los que se arribaron en los trabajos mencionados ya fueron presentados en el Cuadro 1, se estima significativo realizar algunas consideraciones al respecto, las cuales pueden ser resumidas en los siguientes cuatro puntos:

- 1) De acuerdo al estudio del BCRA las tasas de evasión en el Impuesto a las Rentas (hoy Ganancias) aumentó del 31 por ciento en 1952 al 43 por ciento en 1957³¹, mientras que si se excluyen de dicho gravamen los aportes efectuados por las sociedades de capital, esos guarismos alcanzan el 43 por ciento y 49 por ciento, respectivamente.

²⁷ En reiteradas ocasiones ese porcentaje ni tan siquiera se identifica si es sobre el total de lo recaudado o sobre lo potencialmente factible de obtener por el fisco.

²⁸ Estos cálculos fueron realizados por las oficinas técnicas del BCRA.

²⁹ Estas estimaciones fueron llevadas a cabo como parte del Estudio de Política Fiscal en la Argentina.

³⁰ El día 22 de octubre de 1985 en el diario La Nación, el Director de Rentas de la Provincia de Buenos Aires brinda una serie de cifras sobre evasión de impuestos a cargo de esa Repartición, que resulta de interés señalar. Impuesto a los automotores 25 por ciento, a los Ingresos Brutos 25 por ciento y a los Inmuebles 30 por ciento.

³¹ Relación tomada con respecto a lo potencialmente factible de recaudar.

- 2) Por su parte, según lo establece el Estudio de Política Fiscal, la evasión en 1959 alcanzaba aproximadamente al 75 por ciento de lo potencialmente factible de recaudar, en el citado Impuesto a las Rentas. Pero es interesante acotar que en este trabajo se hace especial hincapié en la distribución de ese valor entre los grupos de las personas según sus diferentes ingresos, llegándose a estimar que las capas de rentas más elevadas muestran índices de evasión superiores en aproximadamente el 40 por ciento con respecto a los calculados para los estratos de ingresos inferiores.
- 3) Fernando Tow determina a su vez que el índice de evasión en el Impuesto a las Rentas en 1967 ha seguido creciendo con respecto a ocho años antes. Además este autor estima que es en las capas de ingresos superiores donde la actitud de incumplimiento por parte de las personas se manifiesta aún con mayor fuerza que en 1959.
- 4) En cuanto a la evasión en el régimen de Seguridad Social, según el Estudio de Política Fiscal, pasa del 31 por ciento de los ingresos potenciales de recaudar en 1951, a superar con holgura el 50 por ciento en los años finales de la década del cincuenta.

Como conclusión de lo anterior, puede expresarse que ya en esos años la evasión era muy significativa y tomando en cuenta lo analizado en el capítulo anterior, puede decirse que lo apuntado en el Estudio de Política Fiscal y luego ratificado por Tow, nos estaría indicando que en la República Argentina tendría cierto grado de validez la hipótesis enunciada por algunos autores con respecto a que las personas de mayores niveles de ingresos tienen una tendencia a evadir relativamente superior a la mostrada por las capas de ingresos inferiores (en contraposición de quienes estiman exactamente al contrario de esa postura).

Por su parte, no ha sido posible relevar ningún trabajo de índole empírica destinado a investigar la incidencia, por lo menos de una de las varias causales que generalmente se indican como influyendo el grado de evasión que presenta una comunidad.

En general, en diferentes trabajos se ha hecho referencia a los distintos temas que se estiman han influido para que el no cumplimiento de las obligaciones tributarias llegue a cifras considerables, pero en ninguno de ellos se efectúa una medición específica, sino que básicamente señalan esos aspectos, los cuales en buena medida concuerdan con los ya enumerados en el Capítulo III. A estos efectos pueden citarse entre otros los trabajos de Herschel, F., y el que ya puede ser considerado como un clásico en la literatura sobre esta materia, correspondiente a Surrey, S. y Oliver, O.

2. La situación actual

Anteriormente se ha expresado la carencia de investigaciones que traten de cuantificar la evasión tributaria o alguna de sus principales causales, por lo menos para los tres últimos lustros. Sin embargo resulta una constante en los pronunciamientos de distintas personas, que la evasión continúa siendo un serio problema, incluso llegándose a pensar, en general, que el mismo se ve agravado con el transcurrir del tiempo.

Si se volviese al listado originalmente presentado al comienzo del Capítulo III, sobre los posibles determinantes de la evasión tributaria, podría con cierta facilidad, encontrarse que cada uno de dichos aspectos, se relaciona con la situación en la Argentina, jugando un papel significativo según los distintos enfoques que se hagan del problema. Por ello se estima que no resultaría de interés proceder de tal manera, pues poco sería lo que podría agregarse a partir de lo ya expresado.

Por el contrario, sí se considera que merece la pena, observar los cambios que se han venido ma-

nifestando en la estructura impositiva en los últimos años. Esa transformación implica que la importancia relativa de los distintos tributos ha variado, jugando esto desde el punto de vista de la administración tributaria un rol digno de mencionar, pues como se conoce existen diferencias sustanciales entre los gravámenes, en cuanto a si resultan más fáciles o más difíciles de controlar.

Siguiendo a Shoup³², se han de clasificar los principales tributos a cargo del Gobierno de la Nación y de las Provincias en tres grupos en función de sus dificultades para ser controlados por la oficina recaudadora:

- 1) El primero lo integrarán aquellos impuestos cuya determinación corre exclusivamente por parte del respectivo Fisco, siendo por lo tanto la posición del contribuyente totalmente pasiva, pues sólo podrá recurrir ante la autoridad fiscal en los casos en que se estime la existencia de algún error. Si podrá el contribuyente no pagar el tributo en el tiempo estipulado, con los problemas que ello le puede acarrear (multas, recargos, juicios, etcétera). Además, se incluirán en este grupo aquellos tributos que gravan a ciertos bienes o servicios que son brindados por un reducido número de empresas (incluso puede ser una sola), que a su vez se encuentran muy controladas por el Estado, cuando no directamente son propiedad de éste (empresas de energía, combustibles, cierto tipo de transporte, etcétera).
- 2) El segundo conjunto de impuestos comprenderá básicamente a todos aquellos donde la participación del contribuyente en su determinación es muy importante, pues o bien directamente debe hacer la declaración jurada o por lo menos brindar todos los datos necesarios para que lo haga el Fisco. Además a menudo existen fuentes de información de terceros que ayudan a esa determinación y principalmente al control de los contribuyentes.
- 3) Finalmente se agruparán los gravámenes en donde no sólo la declaración de la información necesario para el cálculo del tributo debe ser efectuada por el contribuyente, sino que éste además deberá incluir en su declaración jurada todos los otros elementos que hacen al impuesto, tal como montos permitidos de descuentos por diversos conceptos (mínimos no imposables, cargas de familia, etcétera), situaciones que trae de arrastre de períodos anteriores (quebrantos fiscales, créditos impositivos, etcétera). En definitiva estos impuestos se establecen únicamente por la declaración jurada de los individuos.

La clasificación anteriormente sugerida, implícitamente está agrupando a los gravámenes de acuerdo a su grado de facilidad en cuanto al control por parte de la oficina que tiene a su cargo dicha actividad.

A continuación en los Cuadros 6 y 7 se han tomado respectivamente los principales tributos que recaudan los Gobiernos de la Nación y del total de Provincias, agrupándolos de acuerdo a lo señalado.

Cabe advertir que en los tributos nacionales no se han considerado los que pesan sobre el comercio exterior, sino solamente aquellos cuya administración está a cargo de la Dirección General Impositiva. A su vez también debe precisarse que en este caso la significación de los distintos impuestos se ha estructurado tomando únicamente los tributos que expresamente constan en el listado, en cambio en los gravámenes provinciales su representatividad ha sido obtenida con respecto al total de recursos percibidos por los fiscos locales. Esta diferencia de tratamiento se ha efectuado pues mientras que la representatividad de los recursos nacionales incluidos en el listado del Cuadro 6 oscila entre el 84 por ciento y el 95 por ciento del total de recursos recaudados por la DGI, en el caso de las Provincias se muestra un fuerte cambio, ya que mientras esos cuatro tributos que se incluyen en el Cuadro 7 llega-

³² Shoup, C., establece seis categorías de impuestos de acuerdo a su mayor o menor probabilidad de evasión.

ban en 1965 a representar el 56 por ciento del total, en la actualidad su suma se aproxima a las cuatro quintas partes del total obtenido por gravámenes provinciales.

De las cifras del Cuadro 6 se puede observar que el mayor peso en cuanto al total de la recaudación nacional recae básicamente en los tributos de cierta complejidad en cuanto a su administración (segundo grupo), mostrándose una permanente disminución en la significación de los impuestos más difíciles de controlar, o sea aquellos cuya determinación se efectúa totalmente a través de la información proporcionada por el contribuyente³³.

Por su parte los tributos a cargo de las administraciones provinciales se distribuyen únicamente entre las dos primeras categorías de gravámenes, según su grado de complejidad en el contralor. En realidad las direcciones de rentas provinciales tienen en dos impuestos, Ingresos Brutos y Sellos, sus principales problemas de control, pues en automotores e inmuebles la evasión puede ocurrir casi con exclusividad por el no pago del tributo, pero contándose con la información sobre ese aspecto, se entiende que emprender una labor de mayor cumplimiento no ha de resultar tan difícil, sino por el contrario depende más de una decisión política que de dificultades en la administración.

Como corolario de lo anteriormente mencionado se puede advertir que sobre todo el sistema tributario nacional, se ha observado en los últimos tiempos una tendencia hacia los gravámenes cuya administración es más simple³⁴, aún cuando de esa manera se abandona en forma apreciable los principios de equidad en la imposición, generalmente sustentados como necesarios de incluir en todo moderno modelo fiscal.

Sin embargo, aparentemente esa simplificación en la faz administrativa no ha repercutido haciendo que el nivel general de evasión haya disminuido, sino que los indicios hacen presumir más vale un incremento de ese parámetro.

³³ Cabe apreciar que en los primeros nueve meses de 1985, el impuesto a los combustibles ha pasado a ganar en significación, representando prácticamente un tercio del total recaudado.

³⁴ Sobre todo el actual pilar de las recaudaciones tributarias, el gravamen sobre los combustibles, resulta muy fácil de recaudar, aún cuando sus consecuencias sobre la economía, básicamente en la asignación de recursos, no ha sido aún debidamente evaluada.

Cuadro 6.— Significación relativa de los principales tributos recaudados por la Nación - En %

	1965	1970	1975	1980	1983
Impuesto sobre los automotores	2,5	3,2	—	-	-
Impuesto sobre los combustibles	9,7	20,2	26,6	2,4	25,5
TOTAL GRUPO I	12,2	23,4	26,6	2,4	25,5
Impuesto sobre el Valor Agregado	23,6	21,1	23,9	47,4	35,9
Impuesto a los consumos específicos	16,5	16,4	16,3	18,8	14,3
Impuesto de sellos	6,0	5,1	12,9	4,9	3,9
TOTAL GRUPO II	46,1	42,6	53,1	71,1	54,1
Impuesto a los ingresos de las personas	40,2	32,4	18,1	17,4	10,8
Impuesto al patrimonio	-	-	2,2	9,1	9,6
Impuesto a las ganancias eventuales	1,5	1,6	-	-	-
TOTAL GRUPO III	41,7	34,0	20,3	26,5	20,4
TOTAL DE LOS GRUPOS	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Elaboración propia en base a información de Tesorería de la Nación.

Cuadro 7.— Recaudación de los principales tributos provinciales. En %

	1965	1970	1975	1980	1983
Impuesto sobre los inmuebles	15,2	13,3	15,5	16,3	17,8
Impuesto sobre los automotores	4,0	4,9	5,9	6,7	7,6
TOTAL GRUPO I	19,2	18,2	21,4	23,0	25,4
Impuesto sobre los ingresos brutos	24,6	31,1	30,6	39,0	44,1
Impuesto de sellos	11,8	13,6	14,2	13,1	9,5
TOTAL GRUPO II	36,4	44,7	44,8	52,1	53,6
TOTAL DE AMBOS GRUPOS	55,6	62,9	66,2	75,1	79,0

Fuente: Consejo Federal de Inversiones.

V. Recomendaciones finales

Ya se ha expresado que el actual Sistema Tributario Argentino adolece de una serie de inconvenientes que a su vez se reflejan en la administración impositiva, de tal manera que prácticamente cada una de las distintas causales de la evasión que se han enunciado, con un elevado grado de probabilidad, se encontrarían presentes, además de otras no descriptas, pero que también han incidido notablemente como para que el rendimiento de los impuestos fuese bastante menor al teóricamente posible. Entre estas últimas causales, no puede dejarse de mencionar a la inflación, pues este fenómeno repercute singularmente en el nivel de evasión, ya que por un lado los contribuyentes se suelen ver alcanzados por la imposición en sumas superiores a lo que originalmente se hubiese deseado (llegando incluso a gravárseles ganancias que no son tales, o producirle evidentes deterioros en sus patrimonios), mientras que por otra parte el Fisco se le hace más engorroso el control, al tener que tomar en cuenta los violentos cambios en el poder adquisitivo de las personas, que a su vez produce fuertes distorsiones en los precios relativos de los bienes y servicios, como así también la necesidad de incorporar normas de actualización de valores, con las dificultades que ello implica. No obstante lo anterior, nuestras recomendaciones serán brindadas a partir de la existencia de dos situaciones que supuestamente se cumplen plenamente:

- 1) Los niveles de inflación no son los que hemos conocido hasta mediados del mes de junio del presente año 1985, sino que se encuentran dentro de ciertos límites a los cuales la tradición económica argentina estaba ya acostumbrada;
- 2) También se da por sentado que los aspectos de técnica legislativa (claridad en las leyes y no existencia de fallas) han sido totalmente salvados, tal como ya se supuso en el examen precedente de los principales determinantes de la evasión tributaria.

Dadas esas situaciones como efectivas, a continuación se examinarán las principales propuestas que se estiman necesarias hacer, a los efectos de obtener un mayor cumplimiento fiscal por parte de los argentinos. Esas conclusiones se adoptarán en buena medida a partir de lo estipulado en el Cuadro 5, adoptándose como verdadero paradigma del futuro sistema tributario, el pleno cumplimiento, como mínimo, de los seis puntos enunciados en la primera columna del mencionado Cuadro.

Quiere esto decir que del cúmulo de sugerencias que podrían hacerse, se han seleccionado aquellas que en el campo empírico menos dudas han demostrado, sin por ello menoscabar la importancia que otras causales puedan llegar a tener.

Por otra parte, antes de entrar al examen de esos puntos, lo que nos permitirá brindar las propuestas de líneas de acción para la futura gestión de los responsables del sistema impositivo y de investigaciones sobre el tema que se consideran necesarias llevar a cabo, debe hacerse una breve referencia al estado actual del sistema rentístico, básicamente de la Nación. Este se basa según los montos recaudados en un elevado porcentaje proveniente de impuestos que si bien son de fácil percepción (por ejemplo los tributos sobre los combustibles, sobre los débitos bancarios, sobre la energía, etcétera), se alejan pronunciadamente de los principios a que todo sistema tributario moderno debería responder. Básicamente esos principios, como son ampliamente conocidos, incluyen no sólo eficiencia tributaria sino también la equidad, que implica tratar que el mercado de bienes y servicios sufra las menores distorsiones posibles, debido a los efectos impositivos.

Claro está que otro aspecto básico, como lo son los costos de la recaudación tributaria, no deben ser olvidados, de ahí que lograr un real equilibrio entre esos tres elementos, eficiencia, equidad y costos, es posiblemente uno de los puntos más difíciles de armonizar, para quien tiene a su cargo la implementación de las medidas tributarias.

Sin lugar a dudas que la tendencia hacia la preferencia de los tributos fáciles de recaudar que se han venido observando en nuestro medio ha llegado a límites peligrosos en la actualidad, estimándose que tal situación está en vías de revertirse, si nos atenemos a las actuales leyes referidas al sistema tributario recientemente sancionado, como así los proyectos existentes en el Congreso, o a la opinión emitida por diferentes funcionarios relacionados con el tema.

Por ello, a los efectos de las sugerencias que se llevarán a cabo, se partirá del supuesto que nuestro sistema tributario volverá a basarse sobre todo en los impuestos que pesan sobre la venta de bienes (IVA y consumos específicos) y en los ingresos y patrimonios (Impuestos a las Ganancias y al Patrimonio).

1. Sugerencias sobre medidas a adoptar

Realizadas las aclaraciones precedentes, en este punto se tratará de abordar los que, a nuestro entender, serían medidas que redundarían en un manifiesto apoyo a la disminución de la evasión tributaria.

Estas, como ya se anticipara, encuentran su apoyo en lo ya descripto, sobre todo en los Capítulos III y IV, de ahí que no se repetirán tales fundamentos.

Por el papel que han de jugar, se estima conveniente aún con el peligro de pecar de reiterativo, volver a señalar que las siguientes sugerencias han sido establecidas casi con exclusividad en función de lo apreciado en los trabajos empíricos, cuyo resumen se presenta en el Cuadro 5.

Esas indicaciones se las dividirá, a los solos efectos de una mayor claridad en la presentación, en dos grupos. En el primero se incluirán aquellas medidas cuya aplicación corre por cuenta de quienes deben formular la política tributaria y el segundo conjunto va dirigido a los que tienen a su cargo la administración y control de los gravámenes. A su vez cabe advertir que el orden que se le da a dichas sugerencias no implica prioridad en su aplicación ni un escalonamiento en función de su importancia.

a) Medidas a cargo de los responsables de la implementación del sistema tributario

- Si bien en la actualidad la estructura de las tasas marginales del Impuesto a las Ganancias no es tan elevado, si se lo compara con otros países se estima, no sólo por los resultados observados en otras naciones, sino también por lo indicado en los trabajos de Estudios Fiscales en la Argentina y en Tow, F., que cabe aún la posibilidad de una mayor reducción de éstas. Ello, sobre todo en los tramos intermedios, esto es tratar que cada segmento correspondiente a una determinada alícuota sea más amplio que en la actualidad y por ende que sólo lleguen a los niveles de máxima tasa marginal muy pocos individuos, los de riqueza muy elevada. Lo cual se aprecia que no sólo redundará en una menor evasión, sino que también amonorrará los desincentivos que el mencionado gravamen puede presentar tanto a la inversión al ahorro, como al nivel de actividad en general. Siendo muy factible que la compensación entre el menor nivel de evasión que se logre y las tasas medias más bajas, no incidan negativamente sobre el nivel de la recaudación.
- También referido básicamente al Impuesto a las Ganancias cabe promover, o por lo menos darle nuevamente fuerza, a la figura de los agentes de retención. La conveniencia que ello tiene tanto para el Fisco en cuanto a sus posibilidades de mayor control, como para los contribuyentes por los efectos de "ilusión fiscal", hacen que esta figura aparezca como muy recomendable.

No se olvida por ello que la propia estructura ocupacional de la Argentina no ayuda, pues por ejemplo los que están en relación de dependencia representan menos de la mitad de la fuerza laboral ocupada, mientras que en países como Suecia o E.E.UU. superan al 75 por ciento. Pero no obstante ello, se estima que la práctica del agente de retención debería ser incentivada, incluso a través del sistema de penalidades, aumentándolas de tal forma que quienes se encuentren obligados a practicarlas lo hagan efectivamente. También a este respecto cabe acotar que uno de los sectores que más a menudo ha transgredido las normas como agente de retención es el propio gobierno, siendo contados los casos de las oficinas del mismo que practican esas normas, en cambio de dar el ejemplo hacia el resto de la comunidad.

- Otro de los aspectos básicos por sus efectos sobre la evasión está referido al número de excepciones que se incluyen en nuestro sistema tributario.

El querer utilizar los gravámenes como instrumentos idóneos para otros fines (distributivos, de promoción, etcétera), olvidándose que el recaudar es básico, se ha tornado en todo un problema, pues la complejidad y pérdida de eficiencia y equidad que con esas medidas se manifiesta, es muy considerable³⁵.

Ya en reiteradas ocasiones se ha expresado que las medidas de elusión fiscal, son una verdadera tentación a la evasión tributaria.

- Finalmente, si bien es deseable, como ya se especificara, encontrar un punto de equilibrio entre los principios que deben gobernar a un sistema tributario que se precie de moderno, como lo son los de equidad y eficiencia con respecto a los costos de recaudación, debe recordarse además que en los citados gastos de administración de los tributos juegan un papel muy importante aquellos que debe absorber el propio contribuyente, como lo son los archivos que debe guardar, el sistema de información que muchas veces prácticamente debe montar en forma exclusiva para el Fisco, los honorarios de los asesores, los de la liquidación del tributo, etcétera. Sobre este particular también será necesario encontrar un verdadero punto intermedio que lleve a que sin aumentar en sobremedida los gastos de la administración por parte del gobierno, permita que los costos de los individuos resulten aceptables.

b) Medidas a cargo de las oficinas encargadas de la administración de los tributos

En términos generales puede expresarse que la labor de estas oficinas está sujeta a dos funciones objetivo, no siempre compatibles entre sí. Por una parte se deseará lograr el máximo de recaudación posible con el mínimo de esfuerzo y por otra, el tratar que el principio de equidad entre los contribuyentes sea realidad.

En relación a esas dos consideraciones, que se aprecia deberían regir toda planificación de la acción de las oficinas recaudadoras, se han de sugerir las siguientes acciones:

- Tratar de planificar las campañas de contralor de los contribuyentes, sobre todo aquellos impuestos cuya liquidación se efectúa a través de declaraciones juradas, de tal manera que aque-

³⁵ Posiblemente uno de los aspectos más singulares se dio con el IVA. Este Impuesto que en buena medida se basa en el autocontrol entre los contribuyentes, al habérsele insertado regiones donde se encuentra exceptuado su pago (primero en la provincia de La Rioja, luego en Catamarca, San Luis, San Juan y recientemente en otras jurisdicciones más), rompió con esa característica y sin lugar a dudas agravó el problema de la evasión. Obteniéndose en cambio dudosos beneficios para las áreas promocionadas.

Según la reforma a este impuesto enviada al Poder Legislativo, se incluyó específicamente un artículo donde expresamente se prohíbe usar ese gravamen con fines promocionales, aún cuando el mismo es motivo de arduas discusiones.

llos que encuentran por su actividad mayores posibilidades de ocultamiento (cuenta-propistas, pequeños empresarios, ciertos tipos de profesiones, etcétera) se sientan con mayores posibilidades de ser investigados por el Fisco.

Esto puede a menudo no ser totalmente compatible en el corto plazo con una mayor recaudación, pero se estima que los resultados en momentos no tan inmediatos redundarán en beneficio del nivel de la recaudación futura. Para ello basta con recordar las distintas manifestaciones que se han expresado a través de diferentes investigaciones sobre este tema, en cuanto a que las distintas posibilidades de ser descubiertos como infractores a las leyes impositivas lleva a incitar a muchos contribuyentes al no cumplimiento de sus obligaciones, pues conocen que así proceden quienes se encuentran en mejores condiciones de evadir y por lo tanto aquellos no desean encontrarse en desventajas ante esas personas.

- Relacionado con el tema anterior, debería ser una verdadera consigna para quienes tienen a su cargo la fiscalización de los tributos, el recordar permanentemente que "a más evasores se tendrá en el futuro más evasores".

Ello nos indica la necesidad de auspiciar los contralores de carácter general que permitan que el contribuyente se sienta observado. Así será importante establecer campañas tendientes a reconocer que los individuos han dado cumplimiento por lo menos a los deberes mínimos como contribuyentes, tales como encontrarse inscriptos en los respectivos tributos, cumplimiento de los deberes formales de presentación de la documentación en el tiempo y forma debida, efectuar los pagos mínimos y toda otra formalidad que la legislación contenga. Será mucho más prudente desterrar todas aquellas normas que no se estimen posible de controlar que dejarlas aún cuando nada se haga al respecto por su cumplimiento.

Deberá además implementarse un sistema de penalidades que efectivamente pueda controlarse y que surta los efectos que se pretenden sobre los contribuyentes.

Tal como anteriormente se dijera, la existencia de normas que luego por diversas razones (entre las que no se descartan las políticas) no se hacen estrictamente cumplir, producirán más efectos nocivos sobre el conjunto de contribuyentes si directamente ellas no existieran.

- Por último se estima que los aumentos en las acciones globales y conjunta entre los distintos niveles de jurisdicciones políticas, favorecerá al rendimiento general de los tributos. Esas campañas deberían en primer término ser enfocadas como exámenes muy someros de la situación de los contribuyentes con la finalidad casi exclusiva de mostrar la presencia de la autoridad fiscal. Por eso parece razonable que dichas campañas se realicen en áreas y en momentos de tiempo de gran afluencia de potenciales contribuyentes, tales como lo son cierres de camino, entradas a ciudades o a puertos, mercados donde se reúnen considerable número de compradores y vendedores de un bien, etcétera.

Finalmente se encuentra un aspecto que en realidad afecta tanto a quienes tienen a su cargo estructurar la política fiscal, como aquellos que tienen por objetivo hacer cumplir dichas normas. Ello es lo referente a tratar de disminuir los volúmenes de transacción que se llevan a cabo a través de los carriles de la denominada economía subterránea.

Indudablemente el tamaño que en nuestros días tienen los negocios que se efectúan al margen de la economía oficial son lo suficientemente importantes como para que se les dedique un considerable esfuerzo a los fines de lograr que dichos flujos comerciales se incorporen a los canales ordinarios. No sólo por la significación que ello tendrá en los montos a recaudar por los gravámenes existentes, sino también a los efectos de lograr una mayor eficiencia económica en la asignación de esos recursos,

los cuales es muy probable que no estén, desde el punto de vista de la sociedad, rindiendo lo que podrían alcanzar, al estar dedicados a esas labores al margen de los circuitos oficiales.

Por ello que toda medida que tienda a corregir en el futuro esa situación ha de tener una gran significación, valiendo la pena considerarla prontamente y con toda la dedicación que ello puede implicar.

Se estima que de concretarse las propuestas previamente señaladas, que tendrán como finalidad básica hacer ver al contribuyente argentino que el sistema de fiscalización esté actuando en forma justa y equitativa (y que lo podrá en cualquier momento sorprender en su actitud ilícita), será primordial a los efectos de disminuir esa corriente de la economía no declarada.

Por otra parte, debe insistirse que los efectos de ese tipo de acciones que se incluyen en las economías paralelas es el de un verdadero alud, que cuando más se avanza más crece y por lo tanto resulta más difícil de encauzar nuevamente en los carriles oficiales.

Desde el punto de vista que a nosotros particularmente nos atañe, la evasión fiscal, cabe señalar que muchos de esos flujos ilícitos nacieron del no cumplimiento por parte del contribuyente, lo cual generó en la clandestinidad nuevos montos y así sucesivamente. Romper por lo tanto con tal situación es probablemente una de las mayores consignas del futuro, si es que se desea un sistema tributario ágil, moderno y donde por lo tanto los clásicos principios de equidad y eficiencia tributaria tengan plena vigencia.

Toda medida tendiente a recuperar dichos flujos, en el futuro deberá ser estudiada y analizada profundamente, debiéndose estar lo suficientemente seguro que toda suma que se recupere para la corriente oficial de la economía no ha de poder nuevamente regresar con cierta facilidad a los niveles marginales. En última instancia lo que se desea expresar al respecto, es la necesidad de encontrar que las medidas tendientes a disminuir la evasión lo hagan hacia adelante, posiblemente premiando a quienes cumplieron con sus obligaciones tributarias, y haciendo saber que a quienes en el futuro se los identifique como evasores la fuerza de la ley les caerá con toda la dureza que en la misma se encuentra establecida, no existiendo posibilidades de perdón o condonaciones.

2. Investigaciones propuestas

A continuación se han de detallar tres investigaciones que de acuerdo al análisis llevado a cabo, sobre todo en los dos capítulos anteriores a éste, se estiman importantes de propiciar su efectivización.

Los dos primeros temas se piensa podrían ser desarrollados directamente en el ámbito gubernamental, ya sea en la propia oficina recaudadora (DGI o Dirección de Rentas de una Provincia) o bien por otro organismo del gobierno. En cambio, la tercera propuesta podría, por sus propias características y tema de que se trata, ser más conveniente que se lleva a cabo a través de un organismo especializado en cuanto a trabajos de investigación, como bien podría ser algún instituto de una universidad, una entidad de carácter científico o correspondiente a alguna entidad que agrupe a profesionales del medio.

- En reiteradas ocasiones hemos mencionado la falta de medición con cierta precisión de la evasión fiscal en la República Argentina. Sin embargo, por la laboriosidad que implica un cálculo de esa naturaleza, que en última instancia podrá servir para tener idea más exacta de la magnitud del problema, se estima que no es (por lo menos en forma urgente) necesaria una medición de ese calibre, siendo más recomendable en cambio, auspiciar el diseño de un sistema de información que a través de la utilización de indicadores directos e indirectos permita

construir relaciones donde se visualice la marcha relativa de las recaudaciones y sus posibles desvíos de las proyecciones originales. Este procedimiento deberá servir además para alertar en qué sectores o regiones se están produciendo los desfases más notorios en cuanto a la recaudación prevista, para de tal manera llegar a encontrar explicaciones (si es que ellas existen) que permitan aplicar las medidas tendientes a revertir esas situaciones diferenciales.

En última instancia nuestra propuesta es la de implementar un sistema de datos que ayude en la toma de decisiones de quienes tienen a su cargo el control y administración de los distintos gravámenes y para ello el mismo debe presentar la suficiente agilidad como para que las señales que se emitan lleguen en el momento adecuado, aún con cierto desmedro de la exactitud que sería de desear.

La segunda propuesta de investigación está íntimamente ligada a un aspecto sobre el cual en reiteradas ocasiones en el presente trabajo se ha hecho hincapié. Este es el de las diferencias en el grado de cumplimiento de los contribuyentes de acuerdo a las actividades que desarrollan, al que podría agregarse otras características tales como región donde se domicilian, conformación jurídica de la empresa, tipo de contribuyente (según el monto de los impuestos que abonan), etcétera. Poder establecer dichas diferencias (si existen) dará lugar luego a la posibilidad de estructurar las campañas de control de los impuestos en función de tales resultados, y de esta manera cumplimentar con uno de los puntos básicos considerados anteriormente.

La información necesaria para tales fines consta generalmente en los archivos de las oficinas recaudadoras y entre ellas han de usarse básicamente aquellas fruto de inspecciones anteriores o de leyes de excepción (blanqueo de capitales, regularización impositiva, etcétera) o rectificaciones de liquidaciones propuestas por el propio contribuyente.

Tampoco en este caso se necesitará de resultados de extrema exactitud, sino el propósito es encontrar lineamientos que luego puedan plasmarse en diferentes campañas de contralor de las obligaciones fiscales.

Queda si por expresar que ambas propuestas de trabajo deberían hacerse exclusivamente con información que posee el propio sector gubernamental, el que se vería de esta manera facilitado además de contarse en nuestros días en casi todos los niveles de gobierno con sistemas de información incorporados a los procesamientos a través de computadoras, lo que hace que lo que un tiempo atrás podría aparecer como imposible de lograr, es hoy plenamente factible. A menudo existe hoy sobre este particular un no acostumbramiento total sobre las posibilidades que brinda el contar con los modernos sistemas de procesamiento de datos.

- La última investigación sugerida debería tener un alcance mucho más profundo que las anteriores, siendo por ello que se indicó la posibilidad que estuviese a cargo de algún organismo al margen de aquellos relacionados directamente con la recaudación tributaria, a los efectos de no entorpecer la actividad de éstos al agregársele temas para los cuales no están convenientemente preparados, ni es de su finalidad específica.

Lo que se estima conveniente llevar a cabo es un amplio estudio que permita conocer con cierto grado de certeza aquellas conductas de los individuos frente al Fisco. La experiencia de investigaciones similares llevadas a cabo en varias otras naciones permitirá estructurar un conjunto de interrogantes, que si luego pudiesen ser evacuadas por las personas de diferentes condiciones socio-culturales y económicas, llevaría a dar en definitiva al Fisco un conjunto de elementos a tomar en cuenta en el futuro diseño de la política tributaria, que en el presen-

te sólo se consideran como de posibles efectos, pero con un desconocimiento total sobre su verdadera magnitud y sentido de ésta.

Así podrá indagarse sobre el nivel que se estima prudente de presión fiscal, tipos de impuestos de mayor aceptación por parte de la comunidad, conocimientos sobre la relación impuestos que cobra el Estado y lo que éste brinda a través de sus múltiples actividades, etcétera.

Sin lugar a dudas, que sobre este último aspecto quienes deben tomar decisiones en materia fiscal se encuentran ante una orfandad casi total, pues si bien existen especialistas en la materia (no siempre consultados) éstos podrán dar sus opiniones sólo fundadas en sus conocimientos teóricos o en la experiencia de otras regiones, pero dichas propuestas no siempre pueden estar de acuerdo con lo que la realidad de una determinada zona y momento lo indiquen como lo más aconsejable.

BIBLIOGRAFIA

- ALEMAN, Juan (1981): *Memoria 29-3-76 al 29-3-81 del Ministerio de Economía de la Nación*, Buenos Aires, Argentina.
- ALLINGHAM, Michael G. and SANDMO, Agnar (1972): *Income Tax Evasion: A Theoretical Analysis*, Journal of Public Economic, Vol. 1, Nº 3-4, november.
- BANCO CENTRAL DE LA REPUBLICA ARGENTINA (1962): *Boletín Estadístico*, Año V, Nº 1, enero.
- BUCHANAN, James (1973): *La hacienda pública en un proceso democrático*, Ed. Aguilar, Madrid, España.
- CITRIN, Jack (1979): *"Do people want something for nothing: Public opinion on taxes and government spending"*, National Tax Journal, Vol. XXXII, Nº 2, june.
- CLOTFELER, Charles (1983): *Tax evasion and tax rates: an analysis of individual returns*, The Review of Economics and Statistics, Vol. LXV, Nº 3, august.
- CHRISTIANSEN, Vidar (1980): *Two comments on tax evasion*, Journal of Public Economics, Vol. 13, Nº 3, may.
- DEAN, Peter, KEENAN, Tony and KENNEY, Fiona (1980): *Taxpayers attitudes to income tax evasion: an empirical study*, British Tax Review, Nº 1.
- DORNSTEIN, Miriam (1976): *Compliance with legal and bureaucratic rules: The case of self-employed Taxpayers in Israel*, Human Relations, Vol. 29, Nº 11, november.
- ENRICK, Norbert Lloyd (1963): *A further study of income tax consciousness*, National Tax Journal, Vol. XVII, september.
- ENRICK, Norbert Lloyd (1963): *A pilot study of income tax consciousness*, National Tax Journal, Vol. XVI, Nº 2, June.
- ESTUDIO DE POLITICA FISCAL EN LA ARGENTINA (1967): Presidencia de la Nación, Secretaría del Consejo Nacional de Desarrollo, Tomo V, Buenos Aires, Argentina.
- FRANK, Max, DEKEYSER-MEULDERS, Daniele (1977): *A tax discrepancy coefficient resulting from tax evasion or tax expenditure*, Journal of Public Economic, Vol. 8, Nº 1, august.
- FRIEDLAND, N., MAITAL, S. and RUTENBERG, A. (1978): *A simulation study of income tax evasion*, Journal of Public Economics, Vol. 10, Nº 1, august.
- GUTTMANN, Peter M. (1977): *The Subterranean Economy*, Financial Analysis Journal, november and december.
- HERSCHEL, Federico (1978): *Tax evasion and its measurement in developing countries*, Public Finance, Vol. XXXIII, Nº 3.
- HINRICHS, Horlof (1964): *Un reporting of Capital Gains on Tax returns or How to succeed in Gains-waship without actually paying taxes*, National Tax Journal, Nº 2.
- HOLLAND, Daniel (1982): *Measuring and combating income tax evasion*, en Public finance and tax quest for efficiency, proceedings of the 38th Congress of the International Institute of Public Finance, Ed. Horst Hanusch, Copenhagen, Dinamarca.
- LAFFER, Arthur and SEYMOUR, Jan (1979): *The Economics of the tax revolt*, Ed. Harcourt Brace Jovanovich, Nueva York, U.S.A.
- LEWIS, Alan (1982): *The Psychology of Taxation*, St. Martin's Press, New York, U.S.A.
- LEWIS Alan (1979): *An empirical assessment of tax mentality*, Public Finance XXXIV, Nº 2.
- LLOSAS, Hernán Pablo (1985): *Evasión fiscal y Balanza de Pagos*, trabajo presentado a las XVIII Jornadas de Finanzas Públicas organizadas por la Facultad de Ciencias Económicas de la UNC, Córdoba, Argentina.

- Mc CALEB, Thomas (1976): *Tax evasion and the differential taxation of labor and capital income*, Public Finance, Vol. XXXI, Nº 2.
- MORK, Knut Anton (1975): *Income tax evasion: some empirical evidence*, Public Finance, Vol. XXX' Nº 1.
- MUELLER, Eva (1963): *Public attitudes toward fiscal programs*, Quarterly Journal of Economics, Vol. 77, Nº 2.
- NAYAK, P. B. (1978): *Optimal Income Tax Evasion and Regressive Taxes*, Public Finance, Vol. XXXIII, Nº 3.
- O'HIGGINS, Michael (1981): *Aggregate measures of tax evasion: an assessment*, British Tax Review, Nº 5.
- OLDMAN, Oliber (1961): *Como prevenir la evasión del impuesto a la renta*, en Reforma tributaria para América Latina: I. Problemas de administración de impuestos, Programa conjunto OEA-BID-CEPAL, Buenos Aires, República Argentina.
- PENCAVEL, John (1979): *A note on income tax evasion, labor supply and nonlinear tax schedules*, Journal of Public Economies, Vol. 12, Nº 1, august.
- PITA, Claudino (1982): *Concepto de la evasión tributaria*, Trabajo presentado a la XVI Asamblea General del CIAT, Asunción, República del Paraguay.
- REY, Mario (1965): *Estimating Tax Evasions: the example of the Italian General Sales Tax*, Public Finance, Vol. XX, Nº 3-4.
- RICHPAN, Saomchai (1984): *La evasión tributaria y su medición*, Finanzas y Desarrollo, Nº 4, diciembre.
- SCHMOLDERS, Gunther (1970): *Survey research in Public Finance. A behavioral approach to fiscal theory*, Public Finance, Vol. XXV, Nº 2.
- SELIGMAN, Edwin R.A. (1964): *Introducción a la traslación e incidencia de los impuestos* en Musgrave, R. y Shoup. C. S. *Ensayos sobre economía impositiva*, Fondo de Cultura Económica, México.
- SHOUP, Carl (1980): *Hacienda pública*, Ed. Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, España.
- SONG, Y. and YARBROUGH, T. (1978): *Tax ethics and taxpayer attitudes: a survey*, Public Administration Review, Nº 5, november-december.
- SPICER, M.W. and LUDSTEDT, S.B. (1976): *Understanding Tax Evasion*, Public Finance, Vol. XXXI, Nº 2.
- SRINIVASAN, T. (1973): *Tax evasion: a model*, Journal of Public economics, Vol. 2, Nº 3, august.
- STRUMPEL, Burkhard (1969): *The contribution of survey research to public finance*, en Quantitative analysis in Public Finance, Ed. Peacock, Allan, Preager Publishers, New York, EE.UU.
- SURREY, Stanley S. and OLDMAN, Oliver (1961): *Report of a preliminary survey of the tax system of Argentina*, Public finance, Vol. XVI, Nº 2-3-4.
- TANZI, Víctor (1982): *The underground economy in the United States and abroad*, Ed. Lexington Books, New York, U.S.A.
- TANZI, Víctor (1980): *The underground economy in the U.S.: estimates and implications*, Banca Nazionale del Lavoro, december.
- TOW, Fernando (1970): *Una contribución al estudio de la evasión al impuesto a los réditos personales en la Argentina*, Terceras jornadas de Finanzas Públicas, Ed. Macchi, Buenos Aires, Argentina.
- VAN DAM, André (1985): *Pague ahora, vuele después*, Revista Progreso, julio-agosto.
- VOGEL, Joachim (1974): *Taxation and public opinion in Sweden: an interpretation of recent survey data*, National Tax Journal, Vol. XXVII, Nº 4, december.
- WILLIAMS, David J., AITKEN, Michael J. and ZULL, Chris M. (1982): *Requisite variety breakdown and instability: a possible expansion of incentives to revamp the taxation system*, Economic

Discussion Papers, La Trobe University, Melbourne, Australia.

YITZHAKI, Schlomo (1974): *A note on income tax evasion: A theoretical analysis*, Journal of Public Economics, Vol. 3, Nº 2, may.

MEDIDA DE LA EVASION (El Concepto de la Evasión Relativa)

Jorge Macón

Durante las últimas décadas, una considerable parte del tiempo y los recursos de la investigación fiscal, han estado destinados a medir la evasión.

El problema no es sencillo, cosa que puede advertirse si se examinan algunos resultados. Estos varían no sólo entre países, cosa que era de esperar, sino entre diversos métodos e incluso existen diferencias en los resultados de rango no aceptable dentro de métodos de naturaleza similar. Schultess¹ menciona por ejemplo el hecho de que el rango de las distintas mediciones en Australia ha sido una a siete veces, y en Estados Unidos de 1 a 10.

Es obvio, si se consideran estos resultados, que los tres métodos ensayados, que esquemáticamente se pueden identificar como el método macroeconómico, el microeconómico y el financiero, requieren de un gran perfeccionamiento, por lo menos hasta que se obtengan resultados aceptablemente consistentes.

La Argentina que ha hecho varias mediciones, casi siempre sobre la base del método macroeconómico y referidas por lo general al impuesto a la renta, parece ser una excepción, ya que las estimaciones, aunque muy altas y también variables, lo son dentro de un margen más estrecho. La estimación más antigua del país es la de Oldman y Surrey² que establece la evasión en el 50% de la recaudación potencial, mientras que la más alta que el autor conoce llega al 80%, pero incluyendo las exenciones por las dificultades operativas para separar ambas causas.

Sin embargo eso no significa que las estimaciones argentinas sean más confiables, fundamentalmente porque se basan en el método macroeconómico que normalmente es inexacto, pero que lo es más en medio de procesos de alta inflación. Esto es así porque para hacer las comparaciones entre la base imponible declarada y las cuentas de producto es necesario tomar estas últimas a valor nominal y los constructores de esas cuentas saben muy bien lo poco confiables que son las cifras de producto a valor nominal en proceso de alta inflación.

Por otra parte es posible que los resultados, todos tan altos, impliquen que la variabilidad no pueda ser muy alta por razones simplemente físicas, no puede haber evasión mayor al 100%.

Esta simplificada historia de las mediciones de evasión, sugiere que hay todavía un largo camino para recorrer hasta llegar a procedimientos aceptables en la materia. En mi opinión sin embargo, el camino es todavía más largo de lo que parece y considero que no solo existen problemas por resolver sino también que existen problemas por plantear.

He elegido la segunda vía, plantear problemas, básicamente escudándome en lo que solía decir un famoso filósofo argentino. Vicente Fatone decía que plantear problemas es más importante que resolverlos, porque siempre es posible inventar una máquina que resuelva todos los problemas pero plantearlos es una tarea de características esencialmente humanas.

¹ Schultess, Walter. *La Evasión Fiscal, Causas y Soluciones*. Documento presentado en este mismo Seminario.

² Oldman, Oliver y Surrey, Stanley. *Report of a preliminary survey of the tax system of Argentina*. (Mimeo) Publicado en Public Finance, 1961.

Concretamente no me propongo analizar los métodos de investigación que utilizan para estimar la evasión, sino examinar —y cuestionar— el concepto mismo de medida de la evasión.

Existe un rasgo común a todos los métodos de medición de la evasión, que es la medida en la cual se expresa ésta, que en todos los casos son cifras absolutas, tantos millones o miles de millones de moneda local. Estas cifras absolutas con frecuencia se presentan como magnitudes porcentuales de alguna otra variable las más de las veces la recaudación potencial, pero en otras oportunidades también de la recaudación obtenida o del PBI, según el propósito que se persiga.

En mi opinión la naturaleza de esta medida —probablemente inspirada en la forma de medir los créditos morosos de las empresas— es inadecuada para la evasión fiscal, básicamente porque la evasión fiscal es algo diferente —esencialmente diferente— de los créditos morosos.

a. Las medidas convencionales de la evasión y sus inconvenientes

Veamos en primer lugar algunos de los inconvenientes que tiene la forma tradicional de medir la evasión, digamos para fijar ideas como porcentaje de la recaudación potencial.

Experimentemos con una comunidad compuesta por tres contribuyentes "A", "B" y "C". Supongamos para simplificar que los tres tienen la misma base imponible y que sólo difieren, en lo que se refiere a su comportamiento como contribuyentes, en que uno paga todo, otro nada y otro sólo una parte, la mitad.

En el cuadro 1 se incluyen estos datos.

Cuadro 1.— Distribución de la Evasión (caso a)

Contribuyentes	% de Cumplimiento
"A"	100
"B"	50
"C"	0
T/M	50

Como puede verse el promedio da un 50% de cumplimiento, es decir, un 50% también de evasión.

Supongamos ahora una situación diferente. Otro grupo de tres personas que constituye una comunidad de contribuyentes, los señores "X", "Y" y "Z" que, en el mismo caso, es decir con bases imponibles iguales, tienen un comportamiento más uniforme. En el cuadro 2 aparece cuantificado ese comportamiento:

Cuadro 2.— Distribución de la Evasión (caso b)

Contribuyentes	% de Incumplimiento
"X"	50
"Y"	50
"Z"	50
T/M	50

Como puede observarse, tanto el caso "a" como el caso "b" arrojan la misma medida de evasión global, el 50%. Sin embargo, es muy obvio que ambos casos son completamente diferentes. Es claro que en el caso "b" las infracciones a la legislación están más generalizadas, ya que en el caso "a" por lo menos hay un contribuyente que cumple adecuadamente sus obligaciones fiscales.

Sin embargo en el caso "b" se cumple más apropiadamente con el principio de equidad horizontal, base de los sistemas republicanos y uno de los principios de tributación más indiscutibles.

Son dos situaciones diferentes que merecen distintos juicios de valor según el criterio que se adopte pero que están reflejados por cifras estadísticas exactamente iguales. Si se adopta un criterio institucional el caso "a" es mejor, mientras que si se adopta un criterio basado en la equidad horizontal es preferible el caso "b".

Hasta ahora vimos dos situaciones diferentes con igual medida. Es perfectamente factible construir pares de cuadros en los cuales situaciones que merecen un juicio de valor igual desde algún punto de vista, arrojan resultados diferentes.

Por ejemplo, supongamos que ponemos el acento de nuestro juicio de valor no en el cumplimiento institucional estricto, sino en la equidad horizontal.

Para ello es necesario definir la equidad horizontal, cosa que en el presente caso —tres contribuyentes con igual base imponible— es relativamente sencillo. Tres contribuyentes en igual situación tienen que pagar lo mismo.

En el Cuadro 3 aparecen nuestros dos grupos de contribuyentes:

Cuadro 3.— Distribución de la evasión

Caso "c"		Caso "d"	
Contribuyente	% de cumplimiento	Contribuyente	% de cumplimiento
"A"	80	"X"	30
"B"	80	"Y"	30
"C"	80	"Z"	30
T/M	80		30

Como puede observarse, en ninguno de los dos casos se cumple institucionalmente pero en los dos se cumple con equidad horizontal.

Sin embargo, la medida de la evasión es diferente. Este resultado surge de anteponer como valor la equidad horizontal. Si en lugar de ello fijamos como valor principal el principio institucional de que todos tienen que cumplir con las leyes el resultado es similar.

En ambos casos los dos grupos, íntegramente violaron la ley, pero este hecho está reflejado por cifras diferentes. Naturalmente puede existir algún agravante cuando la evasión es mayor, pero si el principio es el cumplimiento institucional estricto, en ambos casos el resultado es igual pero expresado por cifras estadísticas diferentes.

b. La evasión como proceso autoalimentado

Sigamos examinando el comportamiento de los contribuyentes, frente a la equidad horizontal.

Existe opinión firme entre numerosos autores³ en el sentido de que una de las principales causas de la evasión es la evasión misma. Es decir, la evasión fiscal sería un proceso autoalimentado, generando así evasión creciente. La historia sería así; un contribuyente cumplidor tiene contacto con otro en, aproximadamente, sus mismas condiciones, que no paga o paga menos y goza de impunidad, como consecuencia de lo cual se siente tentado a hacer lo mismo. Luego, comunicará su experiencia a un tercero y así sucesivamente, con lo cual una de las causas de la evasión es su difusión y al escribir este documento estoy fomentando la evasión.

Spicer y Lundsted han desarrollado un estudio empírico en que se demuestra que la forma en que perciben los contribuyentes la equidad del sistema y el conocimiento personal de otros evasores, es un factor determinante en la conducta fiscal, siendo el otro el riesgo de ser detectado, presente en el modelo de Allingham y Sandmo. Dicho sea de paso los estudios empíricos descartan el restante factor de este último modelo; la severidad de las penas. Además citan varios estudios empíricos similares, europeos y norteamericanos que llegan a iguales conclusiones⁴.

El proceso naturalmente no termina ahí, y el crecimiento de la evasión generalizada trae consigo aumento de tasas para compensarla, con lo cual la diferencia entre los que pagan y los que no lo hacen se acentúa, es decir que no solamente la evasión es un proceso autoalimentado por actos de imitación, sino también fomentado por la política fiscal, que reacciona en la única forma que puede.

Este proceso de acción y reacción probablemente refleje esquemáticamente la historia fiscal argentina, ya que los aumentos fuertes de tasa, aunque en el corto plazo no se produjeron, en el largo plazo son muy grandes y difícilmente justificadas por el incremento del gasto público. ¿Qué es lo que ocurre con la medida de la evasión ante un proceso de esta naturaleza?. Los contribuyentes pueden reaccionar de distinta manera. Supongamos por ejemplo que mantienen el comportamiento relativo del Cuadro 1, es decir que uno de ellos cumple totalmente, otro cumple la mitad y otro no cumple nada. En tal caso la medida de la evasión en términos absolutos y también si se mide en relación con el producto aumentará, pero no se modificará, si se mide en función de la recaudación potencial. Es decir, ha habido un cambio que se recoge sólo en una de las formas —la menos habitual— de expresar la medida de la evasión fiscal.

Pero lo que es probable que ocurra no es exactamente eso.

Lo más probable es que el aumento de las tasas —o eventualmente la creación de nuevos impuestos— tiendan a volcarse sobre determinados sectores de contribuyentes, los más fáciles de administrar, empresas, en lugar de contribuyentes individuales, impuestos al consumo, en lugar de impuestos a la renta, impuestos al comercio exterior, en lugar de gravámenes internos, impuestos sobre la energía, etc., con lo cual la polarización, es decir la distancia entre los que más cumplen y los que menos cumplen se irá haciendo cada vez más amplia.

Este hecho no tiene porqué ser registrado, ni por la magnitud absoluta de la evasión ni por cualquiera de los demás porcentajes que lo vinculan con otras magnitudes, básicamente porque lo que ha ocurrido es que ahora hay más sujetos que cumplen mejor y más que cumplen peor.

Este hecho ciertamente muestra un agravamiento del fenómeno evasión, un agravamiento que no es registrado por esta forma de medir la evasión.

³Schultess, Walter op. cit. pp. 16 y ss..

⁴Spicer M.N. y Lundsted, S. B. *Understanding tax evasion*. Public Finance 1976, pp. 295 y ss..

c. El costo de equidad

Estos problemas en la significatividad de la forma usual de medir la evasión, surgen del hecho de que se ha pensado en la evasión como pérdida de recaudación, exactamente como se piensa en una empresa privada con respecto a los créditos morosos, y no en términos de **costos de equidad** que es lo que corresponde para el sector público.

En efecto, el sector público puede fácilmente reponer lo perdido por evasión sobre la base del aumento de tasas y de la creación de nuevos impuestos y ya se ha visto hasta qué punto utiliza esa herramienta efectivamente, cosa que no puede hacer una empresa privada, que no puede esperar que aumenten sus ventas para compensar sus créditos morosos.

Lo que no puede el sector público es remediar el costo de equidad que el proceso de evasión supone, ni mucho menos el aumento de ese costo que el incremento de las tasas supone.

De tal manera lo que hay que medir no es la reducción de la recaudación sino la reducción de la equidad, es decir en términos concretos la medida en que cada uno de los contribuyentes se desvía del cumplimiento de su obligación fiscal.

Cuanto más disperso esté el cumplimiento más grave será la evasión fiscal, porque mayor será el costo de equidad.

d. El perjuicio de la competencia

Ciertamente el aumento del costo de equidad presente en la evasión es un problema que no preocupa sólo a los ejecutivos del sector público. También inquieta a los ejecutivos del sector privado, básicamente de dos formas diferentes. En primer lugar, en la muy obvia en que a los ejecutivos del sector privado les importa, como a todos, que el sector público se halle apropiadamente financiado. Pero además por otras dos razones. En primer lugar, porque saben que si aumenta la evasión inevitablemente aumentarán las tasas impositivas, y en segundo lugar por la competencia de juego sucio que implican para él las empresas que se comportan evadiendo los tributos que él debe pagar. No debe olvidarse que por ejemplo los impuestos generales a las ventas en nuestra época, en su mayor parte, tienen una tasa que varía entre el 10 y el 20 % y una cifra de ese orden de diferencia en los precios de venta puede muy bien hacer desaparecer empresas, o de lo contrario hacer que éstas imiten el ejemplo de las otras. Nuevamente el problema más importante es el distinto tratamiento de los contribuyentes, es decir el costo de equidad.

e. La dispersión como evasión relativa

En resumen una medida apropiada de la evasión de lo que debe reflejar no es la reducción de la recaudación si no la reducción de la equidad.

Si aceptamos como noción de equidad "para contribuyentes iguales igual carga", según la frase de Musgrave repetida constantemente en los cursos de Finanzas Públicas, entonces el costo de equidad estará dado por la medida en que los contribuyentes se aparten del cumplimiento de la deuda fiscal que les corresponda.

Es decir, que para apreciar el costo de la equidad necesitaríamos una lista de contribuyentes, consignando para cada uno de ellos dos cifras, la que corresponde a lo que debieran pagar o la que realmente pagan.

Tal instrumento de análisis tiene dos inconvenientes. En primer lugar, la imposibilidad práctica de hacer semejante lista y en segundo, el hecho de que lo que estamos buscando es una medida única y unívoca del costo de equidad y no una lista quizá de millones de personas.

El primer problema es de naturaleza práctica y no será examinado aquí, aunque es evidente que puede ser solucionado mediante mecanismos de muestreo.

En lo que se refiere al segundo también es evidente que para hallar esa medida unívoca se requiere el uso de un instrumento común en estadística como las medidas de dispersión.

Establecer cuál es la medida de dispersión apropiada para un problema de esta naturaleza es una opción que debe ser realizada por otra profesión. En este trabajo se utilizará el desvío estándar⁵.

Es por ello que se introduce el concepto de evasión relativa que no refleja la magnitud absoluta de dinero que los contribuyentes han dejado de aportar ni siquiera en relación con otras variables, sino la medida en que ciertos contribuyentes dejan de hacerlo en relación con los que lo hacen.

Veamos un nuevo ejemplo, esta vez con mayor número de casos, de cómo se construiría esa medida de la evasión relativa. En ambos cuadros se ha supuesto que son seis contribuyentes con la misma carga tributaria. Como se ve se han construido las cifras de tal manera que la evasión como por ciento de la recaudación potencial sea igual en los dos casos, pero que arroja una evasión relativa diferente.

Cuadro 4.- Evasión relativa y Evasión absoluta

Caso "e"

Caso "f"

Contribuyente	% de cumplimiento	Contribuyente	% de cumplimiento
"A"	100	"U"	70
"B"	100	"V"	60
"C"	100	"W"	50
"D"	0	"X"	50
"E"	0	"Y"	40
"F"	0	"Z"	30
Evasión absoluta % (Medida respecto recaudación potencial)			50
Evasión relativa (desvío estándar)			50,0

⁵ Los problemas estadísticos que se originan en este planteo son probablemente muchos. Algunos que aparecen a primera vista son, por ejemplo, la pertinencia de utilizar el desvío estándar, que parte como origen del cumplimiento medio, cuando debería discutirse sino conviene tomar como base el buen cumplimiento, en cuyo caso estaríamos ante otro tipo de desvío cuadrático, que aparentemente por lo menos parece más lógico pero cuyas consecuencias deben ser analizadas con cuidado. Es posible inclusive que sea conveniente utilizar un desvío simple o alguna otra medida de dispersión.

Otro de los problemas importantes que se va a presentar, es si deben tomarse los montos absolutos de cumplimiento y de deuda real, es decir los montos evadidos por cada contribuyente en términos absolutos o de lo contrario el porcentaje de monto evadido, como se ha hecho en los cuadros presentados. La primera alternativa implicaría introducir una ponderación que destacaría la importancia de los contribuyentes más importantes, mientras que la segunda implicaría excluirla. En los cuadros esquemáticos de este trabajo se ha eludido la cuestión sobre la base de suponer que todos los contribuyentes son iguales, con lo cual considerar la evasión porcentualmente o en términos absolutos da el mismo resultado; pero no es lo mismo en el mundo real.

En el caso "e" de la izquierda existe una situación extrema en la cual tres contribuyentes cumplen perfectamente mientras que tres son completamente inexistentes para el sistema tributario. Esta situación probablemente sea la imagen de un sistema tributario muy mal administrado, como consecuencia de lo cual la legislación tiende a poner el peso en los sectores más fáciles de administrar. El caso "f" de la derecha refleja un caso en el cual nadie cumple totalmente pero todos pagan por lo menos algo, y no existe una diferencia tan notoria entre el contribuyente "Z" y el contribuyente "U".

Lo notable de los resultados radica en que la evasión absoluta es igual en los dos casos diferentes, como ya se ha visto. Casualmente, por el hecho de que son todos contribuyentes con la misma deuda tributaria, esta medida de evasión absoluta coincide con la medición de la evasión como porcentaje de la recaudación potencial.

Pero la evasión relativa arroja resultados distintos y por consiguiente un costo de equidad mucho mayor en el caso "e" que en el caso "f". La pregunta inevitable inmediata es, si este resultado es el más apropiado y la respuesta a juicio del autor es positiva, ya que en el caso II aparece que ninguno cumple correctamente, pero que por lo menos todos pagan una parte de lo que debieran. Esta situación debe ser evaluada con respecto al caso "e" en términos de equidad, que en este caso será solamente de equidad horizontal, ya que los contribuyentes son todos iguales. También debe ser evaluada favorablemente en relación con el futuro del sistema fiscal.

La situación del caso "e" es francamente explosiva si los señores "A", "B" y "C" se enteran que los restantes contribuyentes no pagan nada, ciertamente harán todo lo posible para sumarse a ese grupo. Si las condiciones administrativas lo permiten se sumarán tan pronto como puedan, si no es así pleitearán ante la justicia o presionarán políticamente para que una situación manifiestamente impropia como es la que presenta el caso "e" se modifique. Naturalmente esto mismo puede ocurrir en el caso "f" pero las razones para que esto ocurra están ahí atenuadas. Estas dos situaciones manifiestamente diferentes son evaluadas de la misma manera por la forma habitual de medir la evasión, mientras que la medida de la evasión relativa refleja con claridad una distinción neta entre ambos casos.

Desde luego una situación en la cual todos pagarán el 50 % de su deuda, estaría ponderada por la evasión relativa con el número "0" y esto naturalmente es impropio desde el punto de vista institucional. Sin embargo en tal circunstancia el principio de equidad horizontal aplicable al caso, por ser todos contribuyentes iguales, se cumpliría íntegramente. Si la tasa que fija la ley fuera del 30% tendríamos que todos los contribuyentes están pagando realmente el 15 % y no el 30 %, pero todos igual, existiría sin duda alguna una infracción generalizada al sistema institucional pero no a la equidad horizontal y el problema podría ser solucionado duplicando la tasa.

f. Matices operativos

Esta forma de ver la evasión fiscal como dispersión medida por alguno de los procedimientos utilizados al efecto es lógicamente consistente con muchos de los métodos que se están usando crecientemente para fiscalizar presuntivamente y para detectar evasores "a priori", es decir, para combatirla.

No es que se pretenda que de la mera medición de la evasión a través del procedimiento sugerido, van a surgir métodos para combatirla.

Esto es así, porque gran parte de los métodos que se utilizan para estimar la verdadera deuda, se basan en el hecho de que el contribuyente ha tenido un comportamiento atípico, con respecto a algu-

na de las variables económicas de su establecimiento que se ponen de manifiesto. Es decir, si consideramos estadísticamente, que evadir un gravamen es una actitud atípica se presume que esa atipicidad se manifestará en alguna otra variable que determinará un contribuyente evasor probable y que mediante algún tipo de vinculación funcional permitirá suponer que la deuda debe haber sido "M" y no "N". Existe multitud de ejemplos de este tipo de fiscalización presuntiva.

Uno de los pocos métodos de determinación presuntiva exitosos en Argentina fue el de depósitos bancarios, mediante el cual la administración presumió —y la justicia aceptó— que las ventas de los contribuyentes no podrían ser menores que los depósitos bancarios de determinada magnitud y declarar ventas menores, es una conducta atípica que da la pauta para ser corregida.

Pueden citarse otros ejemplos como el método de los índices de rotación difundido en la administración alemana o de los perfiles de costo difundido en la administración francesa, que parten del supuesto de que empresas de aproximadamente el mismo tamaño y del mismo ramo no pueden tener índices de rotación o perfiles de costos demasiado diferentes y que si por el contrario los tienen ello es señal de magnitudes adulteradas en la declaración del monto tributario. Además de una vinculación funcional de determinada naturaleza entre el índice de rotación o el perfil de costo, debiera obtenerse también la magnitud de la corrección a efectuar.

Un tercer y último ejemplo —aunque pueden citarse muchos más— es el método del "taks shiv" de Israel mediante el cual no ya se corrige el comportamiento de los contribuyentes sino que se determina la magnitud de su renta presunta. Este método también parte de comportamientos típicos que experimentalmente sugieren que una empresa con determinadas características cuantitativas y cualitativas no puede declarar una suma menor a la determinada. Por ejemplo, un restaurante de determinadas características con determinada ubicación, no puede declarar menos de una suma determinada por cada mesa instalada en el local⁶.

La selección de contribuyentes para fiscalizar se suele basar en el hecho de que exhiben, en su información estadístico-contable, magnitudes atípicas, p.e., un excesivo monto de salarios en relación con las ventas.

En otros términos si la línea de pensamiento que lleva a la medición de la evasión no hubiese sido, como se supone en este trabajo, el antecedente de los créditos morosos en las empresas sino la noción de equidad y los métodos que se usan efectivamente para combatirla, seguramente el resultado hubiese sido la medición de la evasión relativa y no de la evasión absoluta⁷.

⁶Ver Ministerio de Finanzas de Bolivia. *Reforma Fiscal en Bolivia* (Informe Musgrave pp. 505 y ss.).

⁷Las ideas contenidas en esta parte del trabajo son el resultado de varias discusiones con el Dr. Luis R. Medina que amablemente me facilitó su trabajo no publicado titulado *La estadística tributaria* y también el documento no publicado del Internal Revenue Service de Estados Unidos denominado *Technical materials relating to the development of discriminants function techniques for selecting individual income tax returns for examination*. La base teórica de este material es Kendall, M. G. y Stuart A. *The advanced theory of statistics*, Charles Griffin, Londres, 1968, Vol. 3 pp. 314 y ss..

Comentario al trabajo "LA ECONOMIA NO REGISTRADA Y LOS INGRESOS TRIBUTARIOS" de Hugo González Cano

Por Hernán Pablo Llosas*

El trabajo de González Cano es una muy importante contribución al conocimiento de uno de los principales problemas de política económica en nuestro país.

Debido a la excelencia del trabajo mi comentario se ha debido limitar a sugerir la añadidura de algunos aspectos no incluidos o sólo parcialmente incluidos, y a enfatizar algunos de los puntos que estimo son los más importantes del trabajo.

Determinantes de la evasión

Concentrase en la evasión tributaria que tiene como único motivo apropiarse del monto del impuesto evadido reduce excesivamente el campo de análisis en economías como la nuestra hoy. Gran parte de la evasión, probablemente mucho más de la mitad, es consecuencia no necesariamente buscada de comportamientos económicos tales como los que buscan evitar controles —de precios, de cambios—, la lucha contra competidores que empezaron a evadir antes y usan la evasión como instrumento de guerra de precios, o el contrabando que resulta de las restricciones cuantitativas a la importación.

Es importante insistir sobre algo que constituye un axioma en política económica; antes de adoptar instrumentos muy sofisticados de política económica debemos evaluar realísticamente los recursos de que disponemos para el control y verificación del cumplimiento de las disposiciones económicas resultantes. Los efectos de una política económica simple pero bien administrada serán seguramente mucho mayores que los de una política más sofisticada pero

que no se cumple.

Tal como afirma correctamente González Cano, es preferible sacrificar "exactitud para ganar en sencillez y posibilidad de aplicación efectiva por la administración".

De esto se desprende que parte de la acción contra la economía no registrada y la evasión tributaria debe orientarse a lograr la eliminación de las políticas económicas que "producen" evasión, o su reemplazo por otras políticas que no tienen ese efecto. En particular debe buscarse reemplazar los mecanismos discrecionales, muy intensos en la demanda de contralor y fiscalización, por instrumentos de funcionamiento automático.

Metodologías para medir la evasión tributaria y alta inflación

La medición de la evasión en circunstancias de alta inflación, en particular cuando la legislación tributaria no incluye ajustes en las utilidades históricas para transformarlas en rentas reales, resulta muy difícil, casi imposible.

En particular no resulta posible utilizar el método de los blanqueos ya que estos sirven, en esas circunstancias, entre otras cosas para regularizar situaciones creadas precisamente por esa falta de ajuste entre lo contable y lo real. La evasión respecto de las cifras no ajustadas no representa necesariamente evasión "real". Más aún, suele ocurrir que se calculen y paguen impuestos sobre utilidades ficticias, producto de la valorización inflacionaria del patrimonio del

* Universidad Nacional de La Plata.

contribuyente. En general, la utilización de sistemas globales de medición de la evasión² en circunstancias de alta inflación conducirá necesariamente a conclusiones erróneas y, posiblemente, a adoptar decisiones equivocadas de política fiscal. Sólo la utilización de sistemas parciales puede arrojar alguna luz sobre el tamaño de la evasión. Esto tendrá además la ventaja de proporcionar datos por sectores de actividad que serán útiles para el diseño de instrumentos para la lucha contra la evasión, tales como índices y coeficientes sectoriales. La repetición periódica de tales relevamientos sectoriales permitirá asimismo evaluar los progresos realizados en la lucha contra la evasión y la eficacia de los instrumentos utilizados.

La lucha contra la evasión

Es muy importante el énfasis que pone González Cano sobre la necesidad de que exista integralidad en el tratamiento de la evasión tributaria. Se necesita una verdadera *estrategia* que contemple los diversos aspectos del problema y que se extienda en el tiempo en varias etapas sucesivas.

La capacidad de contralor

El punto es mencionado en el trabajo pero estimo que no se le asigna la importancia que creo tiene. Las deficiencias en materia de recursos con que cuentan los organismos de recaudación para fiscalizar el cumplimiento por parte de los contribuyentes son múltiples. Dos de ellas, sin embargo, son cruciales al éxito en la lucha contra la evasión tributaria.

1) Capacidad para desarrollar sistemas de computación que permitan realizar un efectivo control de auditoría electrónica. Tanto por el sistema de remuneraciones que rige en el sector público, como por el tamaño gigantesco de las organizaciones respectivas, las agencias gubernamentales

carecen de la agilidad necesaria en un área tan dinámica como es el desarrollo de un software eficiente. Probablemente la solución consiste en la contratación de estos desarrollos con empresas pequeñas y ágiles del sector privado. Del lado de la agencia recaudadora esos contratos debieran ser conducidos por funcionarios con la capacidad y dedicación necesaria para definir con claridad y precisión los requerimientos de contralor y fiscalización a ser satisfechos por los sistemas a desarrollar. La computación es una herramienta muy poderosa pero no fácil de usar. Su uso incorrecto puede producir más daño que beneficios, y crear expectativas falsas a las autoridades del área.

2) Cuerpos de inspección externa muy capacitados técnica y moralmente. A través del tiempo la mala administración tributaria ha ido creando un gran descrédito de la función de fiscalización. A esto han contribuido.

2.1.) las insuficiencias de las remuneraciones,

2.2.) la falta de una selección adecuada de los funcionarios.

En realidad existe un proceso de selección perverso a través del alejamiento de los mejores, tanto en capacidad como en honestidad. Sólo los peores permanecen, por diversos motivos, ninguno favorable a una eficaz fiscalización y a una mejor recaudación.

2.3.) La falta de un estatus social elevado que complemente el aspecto remunerativo. Inspector (de cualquier clase que sea) equivale en el concepto social a venal.

Se necesita entonces una renovación importante de los cuadros contemplando una *fuertísima jerarquización de la función* que tenga en cuenta no sólo la remuneración económica. Tanto o más importante es la creación de una nueva imagen, donde el fiscalizador aparezca como un valioso trabajador social, constructor de *un nuevo orden económico* más justo y eficiente. Para lograr esto debemos estar nosotros mismos convencidos de que un sistema económico no puede ser justo si no es eficiente y viceversa.

² Con excepción de los métodos de insumo físico, incluido el del mercado laboral.

Tratamiento de las declaraciones juradas presentadas por los contribuyentes como "documentos valiosos"

No puede admitirse que esas declaraciones juradas "desaparezcan", o que existan en manos de contribuyentes recibos por declaraciones juradas que nunca presentaron. Se requiere de inmediato:

1) que el empleado que recibe declaraciones juradas sea un empleado de jerarquía, capacitado para un primer examen rápido de las mismas y para dar al acto de recepción de las mismas la seriedad e importancia que tiene. Su firma debe aparecer claramente en el recibo y en las declaraciones presentadas. El recibo debe ser extendido en las copias de lo presentado y no ser un papelito sin importancia.

Esas copias debieran, además ser marcadas por una máquina que registre el hecho y sea difícilmente violable.

2) Que las declaraciones sean procesadas electrónicamente de inmediato, y también de inmediato sometidas a controles tales como:

- 2.1. consistencia interna,
- 2.2. comparación con datos anteriores del mismo contribuyente,
- 2.3. idem con datos promedio de contribuyentes del sector al que pertenece el contribuyente,
- 2.4. idem con datos del sector obtenidos independientemente por el órgano de fiscalización.
- 2.5. idem con datos generales que puedan arrojar luz sobre las razonabilidad de la información declarada.

3) Que si se detectasen problemas o sospechas en el procedimiento anterior, se actúe *de inmediato* solicitando al contribuyente la confirmación o rectificación de esa declaración.

4) Que se asigne a cada declaración presentada un número de control que facilite el mismo y su seguimiento.

5) Que el formulario original presentado por el contribuyente sea archivado sujeto a má-

ximas condiciones de seguridad que impidan su extravío o "desaparación".

Normas para combatir la evasión

Teniendo en cuenta las restricciones en cuanto a recursos disponibles para la fiscalización que se han comentado, parece conveniente establecer un orden de prioridades en las diversas acciones posibles para lograr la máxima eficiencia.

En primer lugar parece conveniente lograr acuerdos con las restantes áreas de política económica a efectos de eliminar todas las causas no estrictamente tributarias de la evasión, tales como los controles de precios y cambios, y las restricciones cuantitativas al comercio exterior.

Entre las acciones concretas en el área tributaria, quizás debiera darse prioridad a la identificación de los contribuyentes potenciales. Para esto debiera comenzarse con un rastillaje geográfico. Se proporcionará a los agentes fiscalizadores mapas donde consten todos los inmuebles existentes en el área a controlar, identificando en los mismos a los contribuyentes inscriptos. Los fiscalizadores controlarán las actividades que se desarrollan y las personas físicas y jurídicas que habitan los inmuebles para determinar si existen contribuyentes potenciales no inscriptos. Tendrán en cuenta que muchos pequeños talleres funcionan en casas en apariencia de familia (o aparentemente vacías). Tendrán en cuenta también que mucho trabajo de facon se realiza en la casa que habita la familia que lo realiza. Estos trabajadores alimentan a fábricas incluso grandes fábricas. *No debe desestimarse* la importancia de esta actividad laboral. Además de ser importante en sí misma puede guiar a los fiscalizadores hacia el contribuyente principal. Sería conveniente desarrollar sistemas de computación que conecten a estos trabajadores domiciliarios con quienes contratan sus servicios. Se podría armar así algo como un "contribuyente maestro" constituido por el contribuyente principal más todos los

que trabajan para él. Se lograría entonces verificar si aquel o aquellas de ese conjunto que están inscriptos declaran todo lo que deben declarar.

Dada la escasez de recursos debieran utilizarse métodos de fiscalización que concentren la misma en puntos clave, tales como los controles en rutas del movimiento físico de las mercaderías. Esto permite maximizar el control por unidad de recursos.

Con el mismo criterio y tal como lo recomienda Gonzalez Cano, debiera concentrarse la fiscalización en las etapas donde se produce la evasión. En el caso del impuesto al valor agregado, por ejemplo, esto se produce en el comercio minorista³. Como el universo puede ser muy grande habría que actuar selectivamente eligiendo unos pocos casos de un mismo sector con la finalidad de:

- aprender la metodología evasora desarrollada por el sector⁴,
- crear un efecto demostración sobre los demás contribuyentes de ese sector.

Otra tarea que debiera encararse prioritariamente es la confección de índices por sector para su posterior uso en el contralor de los contribuyentes medianos y grandes de ese sector, y para la determinación de las presunciones e impuestos fijos para los contribuyentes pequeños.

Investigación de metodologías evasoras

A través del tiempo ha habido mucha creatividad dedicada al diseño de metodologías evasoras. Por eso es necesario realizar como

³ Contrariamente a lo señalado en el trabajo, la evasión se concentra en los contribuyentes pequeños. Los medianos aparecen como los mayores evasores en las mediciones por blanqueos precisamente porque son ellos los que mayor necesidad tienen de retornar al circuito productivo legal los fondos evadidos. Los pequeños no tienen esa necesidad porque a) se sienten menos controlados y b) consumen la mayor parte de lo evadido.

⁴ Ver más adelante el desarrollo de este tema.

punto de partida una "inversión" que permita conocerlas a fondo. Una sugerencia podría ser "comprar" esa información mediante la reducción de sanciones a los contribuyentes que la proporcionen. Esto será mucho más barato que realizar investigaciones arduas para lograr ese conocimiento y permitirá contar con un instrumento para reducir la evasión futura, que es lo que debe buscarse.

Sanciones

Coincido plenamente con González Cano en la importancia que asigna a corregir hacia adelante, y a crear una mejor conciencia tributaria.

Es necesario convencer al contribuyente, con hechos, de que el órgano de contralor cuenta ahora con todos los elementos necesarios para verificar su cumplimiento y hacer cumplir la legislación tributaria. Y que de ahora en adelante va a proceder con toda energía.

Tengo dudas, en cambio, respecto de la razonabilidad de tratar de recuperar lo no recaudado. Esto puede:

1) Significar una dispersión indeseable de los muy escasos recursos de control y fiscalización disponibles, todo para 2) producir resultados muy aleatorios, y probablemente después de un lapso muy prolongado; aun cuando haya éxito esto puede significar 3) arruinar a los pocos contribuyentes que puedan cubrirse en la fiscalización retrospectiva, mientras otros igualmente evasores no podrán ser nunca alcanzados.

Insisto en que muchos de los contribuyentes son parte de la cadena de evasión sin que eso signifique que se apropien ellos mismos del impuesto a cuya evasión contribuyen. En estos casos, pretender que ellos paguen el impuesto evadido, del que no se han apropiado en su momento, significaría dañar gravemente su patrimonio e incluso llevarlos a la quiebra, que no es el propósito buscado.

Otro aspecto importante a considerar es

que la acción fiscalizadora debe encararse de modo de ir cubriendo sectores completos. Dado que muchos contribuyentes se ven llevados a la evasión no por razones tributarias sino como único medio de sobrevivir a una competencia que empezó a evadir antes que ellos, y que usa la evasión como instrumento de una guerra de precios, la acción fiscalizadora debe realizarse de modo tal que destruya esos motivos no tributarios de evasión, al tiempo que preserve la equidad horizontal en la práctica tributaria.

¿Colocar el tapón o cerrar la canilla? El dilema de la bañadera que desborda

Ocuparnos de la evasión tributaria no debe hacernos perder de vista la problemática general de la economía nacional. Un aspecto importante de esa problemática es el uso eficiente de los recursos económicos en general, y del capital en particular. Es sabido que una de las consecuencias de la evasión tributaria es la dificultad para reingresar los flujos de ingresos evadidos al circuito productivo. Ello ha resultado históricamente en el desvío de ingentes volúmenes de ahorro hacia actividades poco productivas, hacia el gasto y la fuga de capitales hacia el exterior.

En este terreno la implantación del impuesto al valor agregado agravó un problema preexistente. Mientras la evasión se concentró en los impuestos a la renta (ganancias, ex-réditos) los fondos que salían del circuito legal eran unas tres veces el impuesto evadido⁵. En muchos casos no se presentaba siquiera el problema pues la evasión se practicaba mediante subvaluación de activos. En otros la evasión sólo cubría el monto de lo consumido por el contribuyente. A partir de la vigencia del impuesto al valor agregado, muchos contribuyentes que por el tamaño de sus rentas no llegaban a tasas elevadas en el impuesto a las ganancias y que por lo tanto no evadían, pasan a evadir el nuevo impuesto y, concomitantemente, también el im-

puesto a las ganancias. Y además los capitales que salen del circuito legal son ahora no tres sino seis veces el monto del impuesto evadido.

Entre los instrumentos que se proponen para luchar contra la evasión están aquellos que buscan dificultar el uso de los fondos que salen del circuito legal. La fundamentación es que de este modo se desalienta la evasión. Este razonamiento, sin embargo, contiene un error. Las posibilidades de estorbar el uso de los montos evadidos son máximas en lo que se refiere a la inversión productiva, mucho menores para la inversión no productiva o poco productiva y para el gasto suntuario (casas de veraneo, countries), y mínimas para la inversión en el extranjero, sea real o financiera. La utilización de instrumentos que dificultan la reinversión de los fondos evadidos ha resultado en un estímulo constante a la *evasión de capitales*, de la que tanto se quejan todos los gobiernos. Ha estimulado asimismo la inversión de cuantiosos recursos escasos en la construcción de numerosas ciudades de veraneo y fin de semana, cuando millones viven en condiciones habitacionales miserables.

De esto resultaría que en las primeras etapas de la lucha contra la evasión tributaria, hasta tanto no se haya conseguido reducirla sustancialmente ("cerrar la canilla") no resulta conveniente el uso de instrumentos que traben la reinversión de los fondos que salen del circuito legal ("colocar el tapón"). Si colocamos el tapón antes de cerrar la canilla se producirá un desborde en forma de fuga de capitales hacia el exterior.

Recién cuando esas primeras etapas en la lucha contra la evasión hayan logrado reducir substancialmente ésta, y el fluir de fondos hacia fuera del circuito legal sea escaso, entonces podrá completarse el arsenal anti-evasión con instrumentos tales como la eliminación del anónimo accionario.

Conclusiones

En mi opinión debe comenzarse por la

⁵ Suponiendo tasas del 33 por ciento.

constitución de equipos numéricamente pequeños pero integrados por funcionarios muy capaces y honestos. Algunos de ellos se dedicarán al rastillaje del país en busca de contribuyentes potenciales no inscriptos, con lo que se adquirirá, además, un necesario conocimiento de la estructura productiva argentina. Otros confeccionarán índices por rama de actividad y cuidarán la creación de bancos de datos y el desarrollo de los sistemas de computación que respalden la labor de auditoría tributaria.

En tercer lugar habrá equipos que se dediquen a la fiscalización, la que se practicará en puntos neurálgicos para maximizar la eficacia de la misma (control de rutas, efecto demostración, detección de metodologías evasoras).

En todos los casos debe actuarse con carácter más docente que punitivo durante el lapso necesario para lograr una mejoría importante en la conciencia tributaria. Deberá combinarse la tolerancia respecto al comportamiento pasado con el convencimiento al contribuyente de que no habrá ninguna tolerancia respecto al *comportamiento futuro*.

La acción se encarará por sectores o ramas de actividad de modo de lograr que *todos* los que actúan en un mismo mercado cambien su conducta *simultáneamente*. La equidad horizontal produce competencia leal, y ésta destruye uno de las más importantes causas no tributarias de la evasión en nuestro país.

Comentario al trabajo "LA EVASION FISCAL. CAUSAS Y CONSECUENCIAS" de Walter Schulthess

Por Viviana Durán

El trabajo del Profesor Schulthess se propone determinar las causales de mayor gravitación que llevan al comportamiento de evasión de impuestos. Para ello revisa la literatura tanto de los enfoques teóricos como empíricos produciendo un estado de situación del pensamiento profesional, resaltando los aspectos en los que se registran coincidencias interpretativas y resultados empíricos definidos de aquellos en los que se verifican disparidades tanto de tratamiento conceptual como de verificación práctica. En una última parte se refiere al caso argentino, concluyendo con sugerencias de medidas específicas.

En relación a la literatura teórica reseñada se considera que el tratamiento paramétrico de las multas y probabilidades de detección conlleva a ignorar aspectos de relevancia práctica del problema de la determinación de un óptimo sistema de control tributario.

En particular, este tratamiento oculta la interdependencia que puede surgir entre estas variables. En efecto, las mayores multas podrían generar aumentos en los costos de control por inspección, dada la necesidad de definir con mayor precisión la existencia de fraude frente a los mayores incentivos del contribuyente a cuestionar las determinaciones de la autoridad administradora. Ello limitaría el número de inspecciones a realizar y dado un mismo costo total del sistema de control, disminuiría, por lo tanto, la probabilidad de ser inspeccionado. De ser esta interdependencia significativa, la preferencia por aumentar la multa en lugar de incrementar la probabilidad de detección podría revertirse para ciertos niveles de estas variables.

Por otra parte, un aumento en la multa legal puede no tener su correlato de igual magnitud en la multa efectiva, desde el momento en

que esta última puede surgir de un acuerdo entre partes, y, elevar la magnitud de la multa legal, incrementa la probabilidad de existencia de dicho acuerdo.

Con respecto a la ambigüedad asociada a los efectos de un incremento en la presión tributaria sobre el monto subdeclarado que se verifica en los modelos teóricos, la misma se origina en que, el aumento de la tasa, si bien aumenta los beneficios de evadir (dado que aumenta el monto de pagos eludidos con la subdeclaración), también eleva los costos de evadir al aumentar la valoración marginal de la multa. Si en el costo de ser detectado se incorporan otros costos tales como el tiempo perdido, inconvenientes comerciales originados en una prolongada inspección y sumisión de papeles y declaraciones, la debilidad de negociar con proveedores y clientes al ser observado por el organismo recaudador o, si los inspectores tienden a extender su investigación de acuerdo al monto de impuestos eludido detectado, la ambigüedad antedicha se debilitaría prevaleciendo el impacto positivo del aumento de la tasa sobre la evasión.

No obstante ello, a los efectos de sugerir reducciones en los niveles de las tasas impositivas, se deberá ser muy cuidadoso y tener en cuenta los costos diferenciales de regularizar los montos evadidos respecto de los de incrementar la subdeclaración, hecho que se señala más adelante.

En cuanto a las conclusiones que se derivan del campo empírico, en base a encuestas realizadas con preguntas cuyas respuestas afectan intereses personales, las mismas pueden estar sesgadas (como lo predice la literatura del "free rider").

Por ejemplo, si bien es probable que res-

pondiendo a las encuestas —los contribuyentes declaren no considerar el destino de sus impuestos como elemento condicionante en su decisión de pagarlos— el apoyo político que dichos contribuyentes puedan darle a las campañas contra la evasión, puede ser superior en un contexto donde el Estado publica sus cuentas con claridad, y gasta en programas altamente valorados, que en otro en que ocurra lo opuesto.

En lo que hace al caso argentino, el resultado paradójico de observar en los últimos años un incremento del nivel general de evasión al mismo tiempo que una utilización más intensiva de impuestos más fáciles de controlar, encontraría su razón de ser en el proceso inflacionario. En efecto, la inflación y su aceleración no sólo impacta negativamente en la recaudación por el deterioro real que sufren los montos de obligación tributaria desde el momento en que se generan hasta que se ingresan efectivamente a las arcas fiscales, sino también, por el encarecimiento de los costos de administración y control de los impuestos. El consiguiente agravamiento de las finanzas fiscales, llevó al Estado a acudir a los tributos de mayor disponibilidad y simplicidad y a la emisión monetaria retroalimentada la inflación y la evasión. Esto puso en funcionamiento un círculo vicioso.

Algunas de las recomendaciones de política tributaria formuladas en el trabajo merecen algunos comentarios adicionales.

En primer lugar, la recomendación de reducción de tasas en los estratos intermedios, teniendo en cuenta que las elevadas tasas marginales favorecen la evasión, resulta arriesgado desde un punto de vista práctico, pues los incrementos de cumplimiento tributario esperados suelen no darse en el corto plazo. En efecto, debe considerarse que aumentar el cumplimiento tributario requiere regularizar al menos en parte la actividad pasada y esto tiene costos adicionales, confiriendo asimetría a esta decisión con respecto a la decisión de evadir.

Asimismo, en el diseño de la estructura de tasas por estratos debe considerarse la distribución de contribuyentes, por cuanto una reducción de tasa y una ampliación del tramo, incrementa los incentivos marginales a la subdeclaración en las cercanías del cambio de tramo.

En segundo lugar, la recomendación de intensificar el control de pequeños contribuyentes puede generar una pérdida neta de recursos. En la medida que los costos de control resulten proporcionales al número de contribuyentes, los mayores esfuerzos orientados a incrementar el número de pequeños contribuyentes controlados implicará —dentro de un mismo presupuesto— desatender un número similar de grandes contribuyentes. Dado que, las obligaciones impositivas de estos últimos son presumiblemente superiores a la de los primeros, dicha sustitución provocará la referida pérdida.

Dicha recomendación, en consecuencia, debería reforzarse con la instrumentación de sistemas simplificados de determinación de impuestos para los pequeños contribuyentes.

Finalmente, con respecto a las propuestas de investigación sugeridas, es necesario señalar las dificultades asociadas a la falta de un diseño apropiado de captación y elaboración de la información indispensable para que dichos trabajos tengan alguna validez. La propia medición del origen de los impuestos que ingresa a DGI presenta dificultades insoslayables (al no distinguirse por ejemplo conceptos muy diferentes como los tipos de renta que los generan y el impacto de tratamiento preferenciales), tanto en lo que hace a la medición del impacto de cambios en la política tributaria como en la determinación de las causales del comportamiento de la recaudación.

En consecuencia, los estudios requieren resolver problemas prioritarios como conocer el perfil de los contribuyentes inscriptos para posteriormente detectar los comportamientos evasores por sectores.

Comentario al trabajo "MEDIDA DE LA EVASION (El Concepto de la Evasión Relativa) de Jorge Macón

Por Marcelo Ramón Lascano

El Dr. Jorge Macón ha presentado un trabajo no sólo interesante, sino también novedoso. En efecto, propicia medir la evasión fiscal a partir del criterio de pérdida de equidad en el sistema, en lugar de estimar los desvíos según la reducción de ingresos públicos legítimamente adeudados al fisco. Como todo trabajo encareado con rigor científico, el autor también formula apreciaciones metodológicas dirigidas a confirmar su hipótesis. A través de diversos cuadros, Macón muestra cómo se va fracturando la equidad del sistema tributario cuando los contribuyentes no satisfacen correctamente los tributos debidos. Nada mejor que la crudeza de los guarismos para compartir sus preocupaciones.

Ahora bien, de todos modos, lo que interesa ratificar es que la evasión existe y es conatural, entre otras cosas, con el avance de las denominadas economías no registradas, economía informal, o en otros términos, lo que podría identificarse como el destape de la economía negra, según expresión tradicional. El avance de este fenómeno encuentra en algunos elementos del sistema fiscal una de sus causas más directas e inmediatas. Luego, el hecho que la tasa de evasión en cada caso no guarde proporción con el resto de conductas similares, agudiza el problema de la inequidad, en tanto cada contribuyente paga lo que quiere o lo que puede, generalmente en desmedro de los más disciplinados porque quieren o no pueden dejar de serlo.

Este fenómeno, contrariamente a lo que se sospechaba hace una década, es universal, a tal extremo que su detección ocupó a organismos internacionales y a expertos de otras latitudes donde se pensó que la economía negra y la evasión eran exclusivos fenómenos del subde-

sarrollo o del temperamento latino. Ahora se ve claro que la "naturaleza caída" es universal y no patrimonio de algunas razas o regiones del planeta.

No deja de ser cierto que la economía informal y el ahorro que la acompaña, puedan tener que ver con despropósitos legislativos algunas veces y con abusos gubernamentales otras. Pero casi siempre el hecho se inscribe en la quiebra de valores superiores que las sociedades bien organizadas portaban como prenda de concordia y de equilibrio político. De no ser así, no habría diferentes clases de contribuyentes. Esto es, los que cumplen y los que no cumplen. Ahora bien, cuando el relajamiento de la disciplina también se observa en los gobiernos, obviamente el fraude económico y fiscal forman parte de la fractura del orden moral de la sociedad. Su inevitable generalización instala la inequidad como fenómeno virtualmente indoblegable. Entre nosotros, el tema de la economía negra y la evasión no se discute. Sólo difieren las magnitudes. Si apreciamos lo que sucede en el resto del mundo comprobaríamos la universalización del fenómeno. En Estados Unidos el profesor Gutmann reconoció recientemente que la economía subterránea podría equivaler al 15 por ciento del PBI en 1983. El profesor Smith, de Michigan, practicó una encuesta telefónica cuyo resultado fue espectacular, pues en uno de cada cinco hogares estadounidenses un miembro participaba, de alguna manera, de la economía no registrada. Este hecho es tan significativo que según Gutman, podría variar la estadística del desempleo con el sólo método de excluir a los que trabajan y no lo declaran.

Para el economista Feige de la Universidad de Wisconsin, la economía negra no sólo

gravita singularmente en las recaudaciones tributarias y en el déficit fiscal, sino que además, y para peor, puede llegar a explicar entre un tercio y la mitad de los pronósticos equivocados, lo cual, obviamente, torna mucho más azaroso el cálculo económico, tanto en el sector público como en el privado.

Bélgica tiene una de las economías subterráneas más significativas de Europa, rivalizando en este sentido con la italiana. Y así podría seguir la serie de países cuya economía informal ha ido creciendo considerablemente. Aún cuando las razones fiscales constituyen también una causa explicatoria del flagelo, parece, tal cual se puntualizó, que existen otras razones, como el relajamiento de la moral media de la sociedad y la ineficiencia del aparato estatal para hacer cumplir la ley, por supuesto, en una organización donde la razonabilidad de las exacciones y su correcta asignación no merezcan impugnaciones, porque entonces la resistencia puede encontrar elementos de autojustificación.

Obsérvese que en Italia, donde las tasas efectivas de imposición son relativamente más bajas que en Suecia y Holanda, la evasión, sin embargo, es muy superior. Es probable que la diferente respuesta de los contribuyentes se encuentre en un alto grado de confianza en los

gobiernos, según el profesor Hansson de la Universidad de Lund. Este piensa que la economía informal en Suecia es pequeña, aún cuando el impuesto marginal promedio allí llega a un 73 por ciento, precisamente debido a una singular dosis de credibilidad pública.

El remedio para corregir estas distorsiones no es simple. Tal vez en el campo de la economía real deban reducirse las regulaciones burocráticas, circunscribiéndolas a lo indispensable para consolidar el bien común de la sociedad política. En el terreno fiscal será necesario equilibrar las políticas para afirmar la equidad que reclama Macón. Pretensiones tributarias inmoderadas y gastos sin retorno económico o social, no pueden menos que suscitar resistencias que se concretan en la economía subterránea y en la evasión fiscal.

Un sistema educativo eficiente y moralizador es condición necesaria pero no suficiente para dar vuelta a la situación. Hace falta, además, el buen ejemplo, la austeridad gubernamental y un sistema sancionatorio rápido y justo. Esto es que penalice al evasor y que disuada a los potenciales infractores. Es claro, todo ello se logra en un clima de renovación espiritual y moral. Caso contrario el conflicto de intereses queda latente.

ASPECTOS SOCIALES Y LABORALES

- ★ **Economía subterránea. Algunas reflexiones para su estudio.**
- ★ **Empleo y economía no registrada. El caso Argentino.**
- ★ **Administración del trabajo y empleo no registrado.**

Comentario

ECONOMIA SUBTERRANEA

Algunas reflexiones para su estudio

Marta Panaia

El tema de la economía subterránea, informal, oculta o no oficial más que un concepto unívoco es un concepto en proceso de definición. Aparece a fines de la década del '70 en los países centrales en el contexto de la crisis y, para algunos países en particular, relacionado con sus necesidades concretas de desarrollo en el mercado intereuropeo.

Para los países del Tercer Mundo, en cambio, es una temática ligada al desarrollo y a las repercusiones que ha tenido en ello la crisis de los países centrales.

La crisis es asimilada por algunos autores al "shock petrolero", es decir, que recibe una explicación de naturaleza exógena. Para otros, en cambio, la crisis constituye la expresión lógica y necesaria de las contradicciones propias al modo de producción capitalista. A partir de allí existen diferentes versiones sobre el proceso de ruptura del sistema centro-periferia y la posible evolución de los nuevos países industrializados.

En realidad, la crisis está vinculada con la recesión de los países centrales y la dificultad creciente de valorización del capital en el interior de esas economías, que se remonta para algunas ramas al año 1966 (materiales de construcción, productos siderúrgicos y metalúrgicos, industrias electromecánicas) y para otras es posterior a 1973 (maderas, papel, industrias químicas, textiles, vestuario y cuero). (Ominami, C; Hausmann, R. 1981).

Uno de los efectos de la internacionalización de la crisis en los países centrales es la aparición de la economía negra o subterránea, que asume diferentes formas en cada país y suele ser visualizado a nivel del mercado de trabajo bajo la forma típica de "trabajo negro".

Como primer intento de definición y desde una óptica económica, la economía oculta o subterránea puede considerarse como la producción de bienes y servicios que no entran dentro de los circuitos de control administrativo o legal.

Desde un enfoque social y antropológico tal vez lo más relevante como objeto de estudio sean las redes de vinculación que surgen con los sectores más organizados y las redes de vinculación interna de la economía subterránea; la distracción del tiempo entre la economía organizada y no organizada y las decisiones que determinan la elección entre una y otra.

Las formas que asume este fenómeno en cada uno de los países requiere respuestas teóricas diferentes, así los estudios franceses suelen centrarse en el auge de la economía doméstica y asociativa, los españoles en la temática fiscal y los italianos en el trabajo clandestino.

En los países latinoamericanos es prematuro afirmar que existe una economía negra, porque si bien existen actividades no registradas difícilmente se pueda evaluar todavía la existencia de redes organizativas subterráneas destinadas a la producción y circulación y mucho menos establecer su significado en términos de un proceso de industrialización.

Lo que se observa con atención es el crecimiento del "Sector informal" que surge por la imposibilidad de incorporar los crecientes flujos de migración campo-ciudad. En la mayoría de los países latinoamericanos, este sector informal está especialmente centrado en las zonas urbanas. En algunos

países del área, también pueden encontrarse excedentes de mano de obra en la zonas rurales que no migran y que ejercen actividades autónomas.

Su característica es la relativa facilidad de entrada a las mismas, la baja capitalización, la escasa tecnología y organización, especialmente cuando están estructuradas sobre la base de unidades productivas pequeñas que requieren una mano de obra de escasa calificación.

Esta facilidad de ingreso aumenta en actividades que se integran a mercados de bienes y servicios con características de competencia perfecta donde no existen gran cantidad de oferentes individuales de bienes y servicios y en los que ninguno de ellos puede controlar una fracción significativa de la oferta.

La estrecha relación entre el mercado informal y el aparato productivo tiene distintas consecuencias si el vínculo es estable o inestable con los trabajadores. Los primeros dependen de la existencia de una demanda a la que se agregan los condicionamientos producidos por lazos particularistas de cada clientela, la localización geográfica, el acceso al crédito, los permisos oficiales y otros. Los segundos, de las condiciones de absorción del mercado y de los criterios de selección y discriminación como sexo, edad, educación y otros.

A pesar de que existen ciertas similitudes entre los elementos descriptos del sector informal y la economía subterránea tal como ha surgido en Francia o en Italia no pareciera contener el fuerte sentido autogestionario de las empresas italianas, el trabajo altamente especializado y su elevada tecnología. Tampoco aparecen con la misma preponderancia fuertes asociaciones comunitarias como el caso francés.

En todo caso sería importante establecer algunos parámetros y categorías para estudiar el sector informal como una red de relaciones subterráneas que cumple una función económica en el sistema y luego hacer estudios comparativos con otros países.

Por otra parte, si bien hay similitudes surgidas de los protagonistas como el pequeño propietario, el artesano o el trabajador clandestino, es posible que la fuerza de estos nuevos actores sociales esté centrada en la red organizativa que conecta las diferentes fases de producción y distribución del producto y sus mecanismos de difusión territorial.

En algunos países como la Argentina, el fenómeno es más complejo, especialmente a partir de la última década. Como en otros países del área se introdujeron políticas de ajuste relacionadas con el nivel real de recursos disponibles para enfrentar la crisis. La coincidencia con situaciones inflacionarias obligó a plantear restricciones en el gasto y en la inversión al mismo tiempo, incidiendo sobre los niveles de crecimiento a largo plazo. De esta manera, el ajuste no resulta neutro y recae sobre los salarios y el nivel de empleo. Sobre los primeros porque actúan como clave en las políticas de estabilización y sobre el empleo por el aumento de la desocupación abierta o formas combinadas de desocupación y subempleo.

Este fenómeno también se da en los países centrales, de manera que no está históricamente ligado a los países periféricos o de menor grado de desarrollo. Sin embargo, adquiere características propias en cada país por su tamaño, su nivel de autonomía del mercado internacional, la política económica que se aplica para resolver la crisis y particularmente, la condición o no de ser país productor de petróleo o tener poca dependencia del mercado internacional de ese producto.

Evidentemente, en cada país su propia situación interna condicionó la forma de enfrentar la crisis internacional, pero por sus características adquirió gran importancia la política de salarios que pasó a desempeñar un papel central en los ajustes conyunturales, incidiendo en la distribución de esos costos en los distintos sectores ocupacionales.

En nuestro país, la situación se refleja en un primer momento en una caída de salarios en términos reales que después se mantienen con la adopción de una política de estabilización y competencia, el control de los salarios se convierte en la variable clave incidiendo sobre el traslado de recursos hacia la producción de bienes transables internacionalmente y el disciplinamiento social de la fuerza de trabajo mediante la desarticulación de la estructura sindical. El efecto real de estas políticas muestran que el costo del ajuste se pagó sobre todo a través de reducciones en los niveles generales de ocupación y, en particular, de la industria manufacturera, mucho más que a través de reducciones reales de salario.

Los efectos más inmediatos fueron la diferenciación de ingresos y la segmentación del mercado de trabajo, el crecimiento del cuentapropismo y la microempresa, las formas de precarización del empleo y la flexibilización de las políticas empresariales en el manejo de la mano de obra.

Las empresas, en general, mantuvieron los núcleos productivos fundamentales con trabajadores estables, calificados y con niveles altos de ingresos. Los procesos de trabajo complementarios o los productos de demanda más inestable en el mercado pueden realizarse dentro de la empresa con personal contratado, temporario o "part-time"; mano de obra que carece de la estabilidad, nivel de calificación y remuneración y cobertura social de los trabajos.

Es evidente que estas nuevas formas de trabajo y producción predominan en algunos sectores más que en otros y que el denominador común de los mismos es la dificultad de ser contabilizados en la economía oficial y estar incluidos en la política económica.

No se pueden todavía generalizar propuestas teóricas y metodológicas que tienen diferentes matices según el contexto socio-económico en que se desarrollan, pero es evidente que se trata de fenómenos que aparecen con cierta regularidad en distintos países, sin que todavía se puedan sustentar hipótesis más generales de carácter explicativo.

El efecto social emergente es la aceleración del crecimiento de la economía doméstica, comunitaria o asociativa o del trabajo negro e ilegal frente a la declinación del crecimiento de la economía oficial.

El debate sobre esta temática apenas si ha sido abierto e incluye el cuestionamiento de muchas problemáticas como la articulación del Estado y la sociedad civil, los estilos de desarrollo, la calidad de vida, las políticas de empleo y otros.

A nivel teórico, esto puede ser conceptualizado como un estado de "crisis del sistema" o en la medida que se mantiene en el tiempo como un "sistema de crisis" que se trasladan a todos los planos, incluso al del pensamiento teórico y requieren la búsqueda de una mirada diferente que encuentre las claves de explicación y comprensión de la realidad emergente, de su lógica interna y de los nuevos discursos socio-económicos y políticos que puedan ser generados por ella.

Es evidente, la gran cantidad de ángulos distintos que permite el tema de la economía subterránea, sobre todo cuando se trata de estructurar un espacio de reflexión teórica que admite diferentes niveles de lectura. Frente a la teoría económica consolidada ligada a la economía oficial o formal, con alto grado de acuerdo sobre las principales variables y conceptos fundamentales, se puede decir, que estamos en un campo virgen donde pesa una ausencia bastante evidente de sistemas teóricos y de instrumentos metodológicos y estadísticos adecuados.

El conocimiento de las regularidades sociales necesita de instrumentos de captación apropiados y hasta ahora las tentativas de evaluación de grandes dominios de la economía subterránea ha demostrado las limitaciones del instrumental estadístico. Se pueden obtener informaciones de algunos aspectos pero resultan parciales o superficiales. Difícilmente, se pueda imaginar un método de medida global de la economía subterránea.

Los que han prevalecido en el extranjero han sido las formas de medición indirecta como la circulación monetaria o la confrontación de las cuentas nacionales. Los trabajos de medición realizados sobre "trabajo negro" responden a encuestas especiales o evaluaciones indirectas como la confrontación entre población activa potencial y no registrada.

Sin embargo, estos métodos de medición suponen una simplificación inevitable de las hipótesis porque se trabaja, en general con los residuos estadísticos.

En el otro extremo, los métodos directos se supeditan forzosamente a la capacidad del encuestador para otorgar a esa realidad una validez estadística suficiente. Lo que se hace evidente es que para medir el conjunto de la economía subterránea, el ingenio estadístico no puede consistir en el apoyo de los enfoques clásicos de encuesta y relevamiento de datos.

La mayoría de los trabajos sobre el tema son básicamente intentos de medición de su volumen con técnicas que se apoyan en alguna de las características de esa actividad capaz de ser medida.

A nivel metodológico es necesario realizar un ensanchamiento del campo tradicional de observación económica incorporando los enfoques sociológicos y antropológicos. El otro eje de trabajo necesario es el comportamiento social y las decisiones de los individuos en su contexto real, es decir, en el conjunto de medios sociales o ámbitos en los que están inscriptos ya sea la familia, el vecindario, el medio laboral, cultural, político, etc.

Entonces se podrían plantear distintos planos de profundización del tema para ir definiendo este nuevo campo de reflexión que, aunque abarque fenómenos ya conocidos exigen una sistematización y una medición diferentes. Esto se debe, en parte, a la búsqueda de una correspondencia entre el pensamiento teórico y la realidad socioeconómica que a partir de la crisis y sus respuestas no logra ser explicada y menos aún predecida.

Algunos parámetros para estructurar el espacio teórico de la economía subterránea

El primer plano de profundización del tema está dado por las estrategias familiares de repartición de actividades y su rol en las decisiones individuales. De alguna manera, cómo se arbitra la decisión económica en los núcleos más elementales entre lo formal y lo informal, el sector oficial y el no oficial. Es decir todo lo que suele llamarse "economía doméstica".

El segundo nivel de profundización del análisis estaría planteado por el auge asociativo y comunitario en el cumplimiento de roles que cubren necesidades sociales (cooperativas, obras sociales, mutuales, asociaciones sin fines de lucro).

El tercer nivel de análisis está dado por el espacio del mercado de trabajo creado por las microempresas de bienes y servicios, la atomización industrial y la deslocalización del proceso productivo que incorpora nuevas formas de contrato de trabajo y de relación salarial.

Esto incluye las nuevas formas de relación salarial y los cambios que se operan con los modos de regularización de la fuerza de trabajo por el mercado tomando en cuenta los criterios de calificación y los niveles de salario legal: el trabajo interino el trabajo por contrato de duración determinada y los procedimientos intermedios calificados de subcontratación o los préstamos de mano de obra. También incluye la cuestión del trabajo voluntario, que expresa la participación activa de los individuos para resolver sus propias necesidades, las nuevas formas salariales que surgen de ellas y la cuestión del trabajo ilegal.

1. Economía doméstica

El sector doméstico que para la contabilidad nacional está tradicionalmente tratado desde el ángulo del consumo, provee un importante instrumento estadístico para la observación y el estudio de las estructuras de consumo y su evolución. En este tipo de análisis se toman las transferencias sociales de la renta y el empleo y las demandas de bienes y servicios de las empresas.

A nivel teórico, pueden reconocerse en este campo dos corrientes de pensamiento. La primera, de orientación neoclásica sobre la ampliación de la teoría de las elecciones de consumo por la distribución de tiempos y de asignación entre trabajo remunerado y no remunerado.

Algunos autores han discutido y contestado estas hipótesis por la flexibilidad de los tiempos de trabajo y más especialmente por la condiciones de elección de los individuos.

La segunda, corriente que considera la economía doméstica como campo de la producción, de inspiración marxista, lo enfoca desde la perspectiva de la reproducción de la fuerza de trabajo, de la determinación del nivel de salarios y el rol del trabajo doméstico, como reserva de mano de obra en la oferta de trabajo asalariado. Aquí se pueden incluir todos los niveles de postulados feministas donde impulsan la asalarización del trabajo doméstico. En los estudios surgidos de la primera orientación la hipótesis de repartición entre trabajo asalariado y doméstico se funda en una optimización del cálculo económico.

En cambio, los trabajos surgidos de la segunda orientación ponen el acento en las determinaciones sociológicas del arbitraje entre el trabajo asalariado y el trabajo doméstico, particularmente, el impacto de los roles atribuidos a la mujer en el seno de la familia y en su medio social, el análisis de trayectorias personales y profesionales y la supuesta racionalidad de estas estrategias de vida.

Otra forma de encarar el tema, también bastante recurrente es el análisis de los presupuestos de tiempo y la tendencia de sectores cada vez más amplios a ensanchar la noción de consumo.

El análisis del presupuesto de tiempo en la economía doméstica, por lo menos en la experiencia de las encuestas realizadas en otros países no puede ser evaluada en términos monetarios. Por otra parte, el análisis de tiempo conforma un indicador poco homogéneo que no incluye la fatiga de la producción de bienes y servicios, no contabiliza las diferencias de intensidad y de productividad de cada actividad. Sin embargo, el análisis de los presupuestos de tiempo puede constituir un elemento adecuado para el estudio de los estilos de vida. Quedaría sin cubrir, además, la medición de la productividad de la economía doméstica y de los modos de consumo.

Otra tentativa válida para el análisis de la economía doméstica es la medición del consumo real y las mediciones cada vez más exigentes sobre nivel de vida y nivel de consumo del mercado. Esto implica incluir en la medición de las prestaciones gratuitas de servicios colectivos, la autoproducción doméstica y el desgaste de los bienes durables de uso doméstico.

De la evaluación realizada por la investigación de los últimos años en los países europeos parecería que la función fundamental de la economía doméstica en relación a las redes económicas subterráneas es la de asegurar la distribución final y la preparación última de los productos para llegar al consumo. Se la conceptualiza como "trabajo fantasma", es decir, como prolongación de la economía mercantil. (Gaudin, J.; Schiray, M., 1983).

En los países latinoamericanos y en la Argentina, en particular, no existe una evaluación estadística de la producción proveniente de la economía doméstica, sin embargo, los estudios realizados parecen demostrar que su acento está puesto más en los aspectos productivos mismos.

El otro aspecto importante, es el intento de evaluación de consumo real y el consumo ampliado en base al funcionamiento más intensivo de la economía doméstica así como su repercusión en los niveles de vida. El análisis de los presupuestos de tiempo apuntan más a discriminar los estilos de vida y las modificaciones en los niveles de consumo.

Estudios recientes han demostrado un proceso creciente de "terciarización" de la economía doméstica en los países desarrollados con los equipamientos surgidos del crecimiento del mercado de consumo. Lo que resulta muy difícil de establecer a partir de estos trabajos es en qué medida la economía doméstica está asentada sobre una autonomía de elección o por el contrario está subordinada a la evolución de las condiciones del mercado y funciona como una respuesta más o menos ajustada a las políticas salariales. (Gaudin, J; Schiray, M., 1984).

Aquí es de remarcar la postura de la corriente marxista sobre la explotación del mercado doméstico para la regulación del mercado. Esta tesis es importante para discutir la extensión de la economía doméstica como amortiguadora de la crisis, porque sustituye la baja de ingresos y actúa como árbitro de decisiones políticas.

Este tipo de estudios deberían realizarse en cada país teniendo en cuenta las diferencias de contexto así como el tipo de vivienda, la zona urbana o rural, el tramo de calificaciones y otros.

De la experiencia recogida en otros países los trabajos que relacionan el tema de la economía doméstica y las redes subterráneas suelen tomar dos direcciones bastante definidas. Por un lado, el aspecto antropológico de la familia que incluye el cuadro de elecciones domésticas sobre modos de consumo y comportamiento laboral. Por el otro, en los países centrales es frecuente el análisis de las nuevas tecnologías que transforman la organización de modelos culturales de tiempo del individuo y de la sociedad. (Sachs, I, 1982).

2. La economía comunitaria o asociativa

Este campo de estudio es muy heterogéneo, como fenómeno. adquiere relevancia en algunos países como Francia, por ejemplo, donde existen distintos tipos de empresas o asociaciones surgidas de este proceso. De acuerdo a los estudios realizados en este país, pueden distinguirse las asociaciones de gestión que sustituyen o concentran procesos administrativos; las asociaciones de expresión o de participación, con diferentes grados de relación con el aparato estatal y las asociaciones de defensa o de reivindicación.

El grado en que estas asociaciones está relacionado con la economía oculta es muy variable según se vincule con actividades de beneficencia o voluntariado o con actividades mercantiles. (Schiray, M., 1983/1).

En nuestro país esto incluye el estudio del movimiento cooperativista, asociaciones mutuales y asociaciones civiles sin fines de lucro y organizaciones parasindicales, escuelas de capacitación, etc., que están reglamentados por una ley de funcionamiento, lo que permite un cierto control de su importancia y crecimiento.

Su estudio está relacionado con los mecanismos de intervención estatal y los organismos para-estatales. Un análisis de estas instituciones vinculando las redes subterráneas de la economía debería analizar su importancia en los mecanismos de producción y circulación, su capacidad de generación

de empleo y las características del tipo de puestos de trabajo generado, así como los niveles de participación real alcanzados por los asociados.

La cuestión es bastante más compleja para el caso de las micro-empresas informales ya sea a nivel institucional o económico. Aquí la variedad es muy grande pues estas empresas pueden estar apoyadas en la familia ampliada, el vecindario, las relaciones amistosas, los lazos de identidad regional, cultural, religioso, ideológico o profesional.

Estas micro-empresas poseen, en general, un conocimiento diferencial del medio en que se desarrollan que exalta cualidades requeridas por algún sector del mercado. Es un fenómeno frecuente, por ejemplo, entre las comunidades extranjeras que requieren cierto tipo de consumos típicos o que tienen demandas específicas para facilitar o establecer mecanismos de integración a las pautas de consumo.

En general, el nivel de cómputo de este tipo de micro-empresas es nulo y su funcionamiento está caracterizado por pautas muy atípicas. Si bien, en la realidad estas asociaciones son bastante frecuentes los estudios específicos sobre el tema son escasos, salvo en algunos países. En Francia, por ejemplo, donde esta temática ha sido más desarrollada son reconocibles dos tipos de intereses: 1. los relacionados con minorías culturales, particularmente de grupos de inmigrantes o que responden a culturas regionales; 2. las asociaciones de solidaridad y ayuda mutua surgidas en el contexto de la crisis, estudios en los que se parte de la observación de prácticas sociales en diferentes actividades que pueden aportar tanto al nuevo campo de la economía subterránea como al enriquecimiento del análisis económico tradicional, permitiendo un análisis de tipo antropológico y sociológico para la comprensión del comportamiento. El punto de observación de estos estudios es, en general, el de las relaciones de poder o el del funcionamiento interno y el de la participación vinculada con el servicio público o el servicio privado. (Schiray, M., 1983/1).

Esto puede ser considerado como una avanzada del rol de la asociación que adquiere una posición innovadora dentro de la sociedad y se traduce en otros ámbitos de la sociedad como vivienda, salud, medio ambiente, consumo y también incide en el tipo de sindicalismo que promueve "fuera de la producción".

Este reforzamiento de la sociedad civil fuera de la esfera tradicional del sindicalismo obrero aparece con el aumento de la asociación participativa que enfrenta las manifestaciones de la crisis: por un lado, el debilitamiento del intervencionismo estatal y por el otro el creciente desempleo.

En el caso italiano, por ejemplo, es claro que este tipo de sindicalismo irregular puede conducir a formas avanzadas de cooperación autogestionaria, en el marco de una democracia industrial. (Saba, A., 1981).

También allí aparecen asociaciones como la "agencia del trabajo" que funciona como instrumento activo del proceso de reconversión industrial recalificando al obrero y sus conocimientos para movilizar su fuerza de trabajo hacia otras actividades dentro del proceso productivo.

Otro tema ligado a las nuevas asociaciones participativas es la evaluación de las potencialidades políticas de las mismas. La carencia de análisis puntuales de los estratos sociales híbridos o precarios italianos, por ejemplo, ha sido la base de los errores de subevaluación del comportamiento político de estos sectores o el origen de la atribución de potencialidades revolucionarias erróneas. (Calza Bini, 1976).

Finalmente, otro de los discursos relacionados con este tema es el de la crisis del intervencionismo estatal. La función del Estado Benefactor en los países industrializados se apoya en el trabajo voluntario y en entidades para-estatales. De alguna manera estas asociaciones han crecido para

compensar necesidades financieras del Estado frente a los pagos de cargas sociales, pero este crecimiento es coincidente con la crisis de legitimidad de la acción estatal en estas áreas. Estas asociaciones también ocupan una función frente al crecimiento del desempleo como generadores de puestos de trabajo. Es decir, vale la pena investigar en los nuevos países industriales, el rol de estas asociaciones a nivel económico como mecanismo de regulación del empleo.

3. Trabajo negro y trabajo ilegal

El trabajo negro aparece generalmente ligado al trabajo ilegal, pero no hay una superposición perfecta entre ambos sino que quedan fuera las relaciones monetarias directas, sin carácter fraudulento, las prácticas ilegales y la circulación de bienes y servicios prohibidos.

Es bastante difícil establecer la frontera de situaciones de trabajo entre lo que podría denominarse "salario no declarado" y "entrada compensatoria" (trabajo doméstico-horas complementarias, trabajo estudiantil-inmigrantes clandestinos y otros). Por otra parte, es bastante difícil estimar, salvo a nivel teórico, la práctica de ciertas "habilidades" con valor económico dentro del mercado ilegal (prostitución, juego clandestino, etc.) y en general tienden a ser subestimados. Estas actividades son de más difícil investigación y quedan relegados al ámbito periodístico y literario.

Al lado de la economía de bienes y servicios prohibidos y de diversas prácticas de corrupción en realidad la alternativa que se plantea entre trabajo ilegal y trabajo negro o gris es el desarrollo de empresas que encuentran con estos rodeos los medios de escapar a las cargas fiscales y sociales. No obstante, este tipo de trabajo en negro o gris puede ofrecer ventajas personales a los trabajadores y es bastante típico de la actividad periférica o puede funcionar como intercambio directo entre productor y distribuidor.

Es decir, cabría una primera delimitación teórica entre el concepto de trabajo negro y trabajo ilegal, que tiene contenidos diferentes para los países centrales y para los países periféricos. Pero, además, hay que realizar en cada caso una aproximación jurídica al tema con el fin de estudiar las conductas reales con respecto a las normas laborales vigentes en cada país, reservando una mirada interdisciplinaria para determinar cuáles pueden ser consideradas las infracciones significativas que impliquen un cambio cualitativo en la relación laboral de una determinada realidad.

A partir de allí, se podrá establecer cuáles son las desviaciones a la norma que pueden emerger como formas nuevas de la relación laboral y, por tanto, convalidadas como nuevas normas legales y cuáles pueden ser consideradas formas perversas de relación laboral que tienden a eludir las más elementales normas del derecho del trabajo y la seguridad social, ya sea en forma total o parcial.

El trabajo negro puede aparecer como la locación de obra o el contrato de empresa o sub-empresa que presenta al trabajador como trabajador independiente, micro-empresario o gestor de empleo. Puede implicar el trabajo a domicilio o puede realizarse en la empresa, pero en general la relación salarial es por trabajo terminado y no por tiempo. Tal el caso frecuente en ramas como la construcción, textil y calzado.

En otros sectores como comercio y transporte, hay grupos ocupacionales como los vendedores o los distribuidores que utilizan supuestas formas de concesión, distribución autónoma o contratos de sociedad donde la relación con el empresario es de "socio" y no de empleado. También hay cooperativas y asociaciones mutuales que trabajan con este sistema.

Existen también contratos de "alquiler" que encubren relaciones de trabajo dependiente u otras formas de precariedad como el "taxi" manejado por peones a porcentaje o la "esquina" de venta de periódicos a cargo de "canillitas" que trabajan para un patrón, entre otras.

El trabajo gris está referido solo a algunos aspectos parciales de la relación laboral como la duración de contrato indeterminada y la unicidad del empleador, parámetros utilizados para diferenciar el empleo precario del clandestino donde existe ausencia total de contrato. Un ejemplo bastante típico son los trabajos proporcionados por las agencias de trabajos temporarios que aparecen en casi todas las ramas de producción.

La otra forma que asumen frecuentemente estas evasiones parciales son el falseamiento de los montos de remuneración recibida ya sea en más o en menos, para disminuir los costos de la mano de obra o los pagos a las cajas de seguridad social.

Este tipo de fraude se utiliza también bajo otras formas administrativas como la fecha de ingreso, el reconocimiento de antigüedad, categorías de calificación falsas y otras. La evasión en el pago de las prestaciones sociales constituye otra forma de precariedad cada vez más frecuente, especialmente en algunas ramas como la construcción y el servicio doméstico.

Es evidente que, con el acrecentamiento del desempleo recrudece en casi todos los países la cuestión de las actividades de los desempleados adultos, la retracción de los jóvenes sin empleo y sin indemnización, el empleo de los migrantes y el trabajo de la mujer. Esto plantea la redistribución o la disminución del tiempo organizado a escala social.

La existencia de una relación entre el aumento del desempleo y el aumento del trabajo negro por una sustitución de tiempo de trabajo ilegal, tiende a reemplazar el tiempo de trabajo oficial reducido unilateralmente.

Esta es, con frecuencia, la entrada privilegiada al tema de la economía subterránea, pero hay que tener mucho cuidado en no reducir a este tema la amplia gama de problemáticas conexas.

En Italia, donde este tema del trabajo negro ha cobrado creciente actualidad, tiene una aplicación de carácter restrictivo por el que no se pagan cargas sociales y su función no es la de reducir el costo del trabajo sino la de flexibilizar el trabajo para poder responder a demandas conyunturales de productos muy variados. (Saba, A. 1981).

Para comprender el significado de las prácticas calificadas de trabajos en "negro" una óptica posible es distinguir la situación de respuesta al circuito oficial o no oficial de aquel que se inserta teniendo en cuenta si el trabajo es independiente y está ligado a:

- a) la empresa oficial o del Estado
- b) a una producción del mercado no oficial
- c) a un mercado anónimo e indiferenciado
- d) funciona como productor y beneficiario

El problema de fondo es la repartición de actividades entre la esfera oficial y no oficial y la conformación de redes sociales que permitan la difusión territorial de estas actividades no registradas. La problemática puede aparecer a distintos niveles como la organización de la producción para el mercado o para el autoconsumo, la distribución del tiempo, la relación salarial.

La recurrencia es siempre de la existencia de "continums" o cadenas de movilidad ocupacional que se fracturan en determinado punto y que permiten un primer análisis en términos de oposiciones esquemáticas como empleos estables y protegidos y los empleos inestables, menos protegidos; o de las grandes empresas versus las empresas periféricas frecuentemente caracterizadas por una dependencia

elevada y condenadas por lo mismo a una gran precariedad. Otra polaridad posible es la de la economía privada y pública en oposición a la economía no oficial, doméstica y comunitaria.

También es importante discriminar el trabajo en negro desarrollado sobre una estructura oficial que consiste simplemente en contener parcialmente las reglas fiscales de protección social y la formación de salarios dependiendo del mercado oficial de trabajo.

Es este tipo de temática la que se utiliza para caracterizar la economía sumergida en Italia o el trabajo clandestino en Francia e ilustra la descomposición del papel productivo que afecta a ciertos sectores en particular y constituye la base de la reorganización espacial y productiva de la empresa.

Otro acceso directo al tema de la economía subterránea está dado por los sistemas legales de seguro de desempleo y la precarización obligada de una parte de los empleados con la segmentación de los mercados de trabajo.

Sobre las condiciones de trabajo y la calidad de vida no existen todavía verificaciones locales, pero en la literatura de los países centrales es posible encontrar dos posiciones opuestas sobre la funcionalidad de la economía no oficial o subterránea.

En una se sostiene que una transferencia de la economía oficial hacia la economía oculta constituye una degradación de las condiciones de vida y de trabajo por la falta de cobertura social que existe en este tipo de actividad.

Por el contrario otros autores sostienen que la aparición de la economía subterránea puede ser el origen de un nuevo desarrollo de actividades más autónomas del mercado oficial y de las instituciones del Estado. Es decir, se privilegia la tesis de la autoproducción doméstica y comunitaria.

El crecimiento del trabajo "negro" y el recurso del trabajo doméstico y comunitario produce un agravamiento de las formas de explotación del trabajo por el sistema de mercado y de transferencia a los individuos de cargas que normalmente pertenecen a prerrogativas del Estado.

Si se plantean discusiones más cualitativas, algunas tesis sostienen que algunas formas de trabajo negro podrían constituir una respuesta a un conjunto de aspiraciones socialmente observadas de una mayor autonomía de decisiones de los individuos y de las pequeñas comunidades, un mejor equilibrio entre los tiempos de trabajo y los tiempos fuera del trabajo, un mejoramiento de las condiciones de vida del trabajador y de nuevas formas de organización de la producción al mismo tiempo que una consolidación de las relaciones sociales.

Frente a la influencia de fuerzas del mercado y de la acción estatal sobre la vida cotidiana, la economía subterránea posibilita, según algunos autores, un espacio interesante de iniciativas privadas individuales y colectivas.

Esta puerta de acceso se utiliza para reforzar los poderes de decisión de la sociedad civil en sus diferentes formas de organización de la producción y de elecciones de consumo. Se trabaja en estas corrientes sobre los conceptos de autonomía, convivencia y profesión. Esta tesis es apoyada en Francia, donde se trabaja sobre la hipótesis de un dualismo social derivado de un dualismo económicos y un dualismo temporal.

También en Italia, donde "l'economía somersa" surge como una vía de acceso a la industrialización apoyada en una serie de pequeñísimas unidades productivas, Saba (1981) ha intentado demostrar que la industria subterránea no es sólo la degeneración de un capitalismo moribundo sino que implica el nacimiento de nuevas formas de organización alternativas al autoritarismo y la alienación capitalista.

Las investigaciones italianas tienden a demostrar que en el mundo inestable de hoy sólo una em-

presa motivada, pequeña, técnicamente integrada con trabajo muy calificado, pero libre y con gran movilidad vertical puede mantenerse, por la gran capacidad autogestionaria de las nuevas empresas.

En un nivel de análisis más abarcativo se podría explicar el proceso de surgimiento de la economía subterránea a nivel de todo el sistema capitalista. Una hipótesis de este tipo supone que durante el período de crisis la lentificación del crecimiento y sus efectos colaterales estuvieron amortiguados por un desarrollo compensatorio de actividades domésticas, comunitarias y de empleo negro, que explica la ausencia de una explosión de tipo social surgida del agravamiento de la crisis.

A pesar de la falta de comprobaciones empíricas, la hipótesis subyacente es la de una transferencia de la economía oficial hacia la economía subterránea que constituye en sí misma una degradación de las condiciones de vida o puede estar expresando el origen de actividades más autónomas que paulatinamente se irían integrando a la actividad oficial.

Esto plantea teóricamente los diferentes modos de articulación entre la economía oficial y la subterránea, el carácter funcional o disfuncional de los circuitos donde opera, la aparición de los mercados paralelos o zonas de subsistencia de las economías subterráneas y oficiales y la selección de los circuitos que tiendan a oficializarse o a permanecer subterráneos. Pero, además, replantea los estilos de desarrollo para los países que todavía tienen que alcanzar etapas de industrialización más avanzada o redefinir el modelo de capitalismo en que están insertos.

4. A modo de resumen

El tema de la economía subterránea es un espacio nuevo de reflexión claramente demandado por la realidad de las economías centrales frente a la crisis de la década de los '70. Para los países de industrialización reciente está más ligado a los problemas del desarrollo y de las consecuencias que ha tenido la modificación del sistema centro-periferia.

Este nuevo espacio de estudio no puede ser considerado exclusivamente desde la óptica económica, sino que debe incluir niveles de análisis sociológicos y antropológicos porque la peculiaridad de este fenómeno no está dado solamente por la producción de bienes y servicios que no entran dentro de los circuitos legales sino que además implican redes de vinculación y difusión territorial que le son propios y que varían en cada país.

En los países latinoamericanos es prematuro afirmar que existe una economía negra porque si bien se pueden detectar actividades no registradas es difícil evaluar todavía la existencia de redes organizadas ocultas destinadas a la producción y circulación y mucho menos establecer su significado en términos de un proceso de industrialización.

Lo que sí existe como resultado de las políticas de estabilización de la última década es un proceso de informalización de la economía y de segmentación de los mercados que tiene serias dificultades de registro y que ofrece similitudes con la economía subterránea tal como han surgido en Francia o en Italia, pero es difícil todavía atribuirle toda la fuerza autogestionaria con que ha surgido en esos países.

No se pueden hacer todavía propuestas teóricas y metodológicas que varían de país a país, pero es claro que existe una aceleración del crecimiento de la economía doméstica, comunitaria o asociativa y del trabajo precario frente a una declinación de la economía oficial.

Esto puede considerarse como una situación de crisis en todos los planos que requiere una nueva respuesta teórica para encontrar las claves de explicación de la realidad.

Este nuevo espacio de reflexión admite diferentes niveles de lectura y carece hasta ahora de parámetros metodológicos y estadísticos adecuados. Las tentativas de evaluación global de este fenómeno han demostrado las limitaciones instrumentales porque se trabaja con residuos estadísticos.

Se hace evidente, entonces, que su estudio no se puede apoyar en los enfoques clásicos de encuesta y relevamiento sino que requiere un ensanchamiento del campo tradicional de observación económica para incorporar la sociología y la antropología.

El aporte de estos enfoques está dirigido al comportamiento social y a las decisiones de los individuos en su propio contexto. Esto puede plantearse a distintos niveles de profundidad, la economía doméstica, la asociación comunitaria y el trabajo clandestino.

A nivel doméstico es necesario repensar la división sexual de roles laborales, los presupuestos de tiempo, las decisiones de inversión y de consumo y las estrategias de vida y de supervivencia en relación a la vinculación con sectores de la economía formales y organizados o informales y subterráneos. Ver cuál es el rol que cumple la economía doméstica en el circuito económico y su incidencia en el mejoramiento de la calidad de vida y los niveles de consumo. Otra línea de razonamiento interesante es el estudio de los efectos de la automatización en el sector doméstico.

En el caso de la economía, comunitaria o asociativa su relación con la economía oculta es variable, incluye el cooperativismo, el mutualismo, y las asociaciones sin fines de lucro. Deberá analizar la importancia de los mecanismos de circulación y producción, su capacidad de generación de empleo, las características de los puestos de trabajo generados y los niveles de participación real alcanzados por los asociados.

Es necesario evaluar su valor informal como redes de poder y su vinculación con los sectores organizados e informales. Dentro de ellas es importante evaluar las formas de "sindicalismo fuera de producción" como respuesta al debilitamiento del intervencionismo estatal y al creciente desempleo o subempleo. También la función que cumplen estas asociaciones como reorientadoras y recalificadoras de la fuerza de trabajo y la importancia de su potencial político.

A nivel de empleo, parece bastante elemental poder discriminar parámetros claros entre los que puede considerarse trabajo ilegal y trabajo negro o gris determinando las modificaciones de la relación salarial, las condiciones de trabajo y las formas que asume el trabajo independiente. Las nuevas situaciones que se crean en el mercado de trabajo y sus repercusiones en la distribución del tiempo a escala social.

Por otro lado, hay que analizar las vinculaciones con los distintos tipos de mercado y el surgimiento de actividades autónomas o de nuevos tipos de unidades productivas que por su poder autogestionario y espontáneo puedan tener importancia en el proceso de industrialización, en los estilos de desarrollo o en la viabilidad de los modelos de crecimiento.

BIBLIOGRAFIA

- CALZABINI, Paolo, 1976: *Economía periférica y clase social*; Liguri Editore, Napoli, 1976.
- ETALA, Carlos A., 1985: *La precarización del empleo: caracterización y diversas manifestaciones*; Seminario sobre Administración del Trabajo y Precarización del empleo. (mimeo), 1985.
- FREYSSINET, J., 1976: *Methodes d'analyse des structures d'emploi en economie "sous-developpee"*. Université des Sciences Sociales de Grenoble. Institut de Recherche Economique et de planification (IRE), setiembre, 1976.
- GAUDIN, J., SCHIRAY, M., 1983: *L' economie cachee del secteur domestique et des marches paralleles: une reponse au chomage*. Communication a la Conference Internationale . Chomage, emploi, loisirs quel avenir? Organisé par l' Institut Cottlieb Duttweiler pour l'etude de questions économiques et sociales du 13 a 15 avril 1983 à Zürich (Suisse).
- GAUDIN, J.; SCHIRAY, M., 1984: *L'economie cachée en France: état du débat et bilan des travaux*. Revue Economique N° 4; Juillet, 1984. Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques.
- ICI-CEPAL, 1983: *Pensamiento Iberoamericano*. Revista de Economía y Política N° 3. Enero/junio, 1983. ICI-CEPAL.
- MINISTERIO DE ECONOMIA ESPAÑOL, 1982/81: *Información Comercial Española*. Revista de Economía N° 587. ICE. Julio 1982/81.
- OMINAMI, C.; HOUSMANN, R., 1981: *Crisis e internacionalización de la ruptura de la acumulación intensiva en el centro de la heterogenización de la periferia*. CNRS. N° 8111. Enero, 1981.
- RAGZINSKI, D., 1977: *El sector informal urbano: Controversias e interrogantes*. CIEPLAN N° 13, Julio, 1977.
- SABA, A., 1981: *La industria subterránea: un nuevo modelo de desarrollo*. Instituto Alfonso el Magnánimo, Valencia, España, 1981.
- SACHS, I., 1982: *La crise, le progres technique et l'economie cachee*. Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales. Communication a la Conference Internationale L'economie cachee, conflits sociaux et l'avenir les sociétés industrielles. Organisée par le consul italien des sciences sociales (CSS) avec la participation de la maison des Sciences de L'homme. Frascati. Rome. 25-28 novembre, 1982.
- SCHIRAY, M., 1983/1: *L'economie cachee*. Centre National de la Recherche Scientifique (CNRS) 1983/1.

EMPLEO Y ECONOMIA NO REGISTRADA EL CASO ARGENTINO

Luis Beccaria y Alvaro Orsatti

INTRODUCCION

Este trabajo plantea distintos elementos conceptuales y empíricos tendientes a incorporar la variable empleo al análisis sobre Economía No Registrada.

En una primera parte, se desarrollan algunas líneas generales en torno a los factores que influyen en la aparición del fenómeno del empleo no registrado, así como una discusión sobre la relación entre éste y la economía subterránea.

En una segunda parte, se ejercitan criterios de medición sobre el empleo no registrado en Argentina durante años relativamente recientes, y se especula sobre el impacto que habrían tenido una serie de variables económico-sociales en la evolución de este fenómeno durante los últimos años.

Esta discusión no es exhaustiva, ni concluye en una formalización sobre los patrones de comportamiento de los intervinientes en el mercado de trabajo de una economía donde las actividades no registrables tienen relevancia. Este último aspecto es sin duda una tarea pendiente en la literatura sobre economía laboral, que debería permitir una integración de las perspectivas sobre economía subterránea, empleo asalariado precario y sector informal, actualmente utilizadas para describir aspectos parciales de economías avanzadas o periféricas.*

I. HACIA UNA GENERALIZACION DEL CONCEPTO DE EMPLEO NO REGISTRADO

1. EL EMPLEO NO REGISTRADO Y LA ECONOMIA SUBTERRANEA

Una etapa previa al análisis aplicado sobre Argentina consiste en encontrar precisión conceptual para la figura de empleo no registrado (ENR).

Desde una perspectiva global, el ENR podría resultar de distintas situaciones productivo-laborales, en relación a intervenciones o acciones del Estado:

- i) el empleo, tanto en relación de dependencia como no asalariado, que está implícito en el producto no registrado en las Cuentas Nacionales,
- ii) el empleo contenido en producto no declarado ante requerimientos impositivos. Nuevamente incluye tanto el empleo asalariado como el independiente,

* Una propuesta en esta dirección fue presentada a este mismo seminario; cf. Basco, C., Beccaria, L. y Orsatti, A: Economía No Registrada en América Latina desde una perspectiva comparada.

- iii) el empleo asalariado que no está registrado en la institución de la seguridad social. Generalmente, esta situación —que puede denominarse trabajo clandestino o ilegal— está también asociada al no cumplimiento de otras características de las relaciones laborales normales, originadas en el derecho individual y colectivo de trabajo,¹
- iv) el empleo asalariado parcialmente en "negro" desde el punto de vista de la remuneración recibida, sin violación de las normas legales que garantizan niveles mínimos.²

Resulta evidente que las tres situaciones pueden combinarse entre sí, en los siguientes casos:

- a) el empleo clandestino puede ser utilizado en la producción efectivamente declarada, o, en términos más genéricos, con empleo asalariado y no asalariado registrado,
- b) el producto registrado en las Cuentas Nacionales puede no estarlo en el sistema impositivo, ya que en aquéllas pueden emplearse métodos que no dependen del grado de registración en el sistema impositivo o de la seguridad social, tales como los basados en la observación del flujo de producción, las relaciones insumo-producto o en estimaciones ad-hoc,
- c) el empleo en negro parcial, (por aspectos salariales) puede estar registrado en el sistema de seguridad social.

Estas situaciones de ENR pueden, conceptualmente, corresponder a todas las situaciones productivas desde el punto de vista del tipo de unidad económica. Pero resulta evidente que cada alternativa es típica (o casi excluyente) de algún estrato productivo. Eligiendo dos situaciones polares, podría argumentarse que, por un lado el empleo clandestino (asalariado) y el empleo totalmente negro de los no asalariados, se encontraría en las microempresas. Respecto de los asalariados, esta asociación se debería a que el nivel de productividad no es suficiente para solventar el costo laboral normal, o el empleador aprovecha una situación de oferta excedente de mano de obra en un submercado de trabajo caracterizado por la baja calificación. El marco general que explica la simultaneidad de la no registración del producto (y empleo) del empleador es el de una producción de características marginales, que "necesita" evadir las reglas de juego generales para la actividad económica, porque en caso contrario tiene dificultades para subsistir. Por otro lado, el empleo asalariado parcialmente negro por las sobreremuneraciones o por estar incluido en producto no registrado (sin ser clandestino), se localizará en unidades de mayor tamaño. En este caso, las acciones de ocultamiento a la intervención estatal se explican por un comportamiento capitalista de maximización de los beneficios, en un contexto de productividad normal o alta, y de baja efectividad de control de los organismos estatales.

2. UNA ENUMERACION DE DETERMINANTES DEL EMPLEO NO REGISTRADO

Existe un conjunto de factores, con amplia interrelación entre sí, que influyen en el grado de no registración del empleo:

¹ Conceptualmente, el empleo clandestino puede considerarse el caso extremo de una gradación de situaciones que componen el universo del empleo precario, donde se incluyen otros atributos del empleo "anormal" legales. Ver CIAT-OIT: El empleo precario en Argentina (1986), P. Galín: Asalariados, precarización y condiciones de trabajo (Nueva Sociedad 85, 1986), y A. Orsatti: La flexibilidad del mercado de trabajo y la precarización del empleo (Justicia Social 2, 1986)

² Si la remuneración no registrada deriva en que el monto total de ingresos supere el mínimo legal, se mantiene la situación irregular, ya que se estará evadiendo un aporte a la Seguridad Social.

i) La presencia relativa del Estado como tomador de parte de los ingresos obtenidos por ciertos estratos de la población, para atender los servicios de administración y de redistribución de bienestar hacia otros sectores de la comunidad.

Se parte del supuesto que el comportamiento maximizador de beneficios de las empresas capitalistas incluye la búsqueda de la menor exacción posible de impuestos, siendo el nivel efectivamente observable en cada momento un resultado de la relación de fuerzas, con expresión en la política estatal.

✓ ii) El nivel general de disponibilidad de mano de obra. A mayor oferta excedente, crece la probabilidad de que los empleadores fijen (y el Estado convalide), situaciones donde sólo formalmente la legislación laboral y social plantea límites inferiores a las condiciones de trabajo.

A la inversa, un exceso de demanda por sobre la oferta favorece la estricta aplicación de la legislación, y seguramente fortalece la actividad reivindicativa de los trabajadores hacia la vigencia de legislación que eleve los niveles de seguridad.

iii) El tamaño de las unidades productivas influye en la probabilidad que el Estado detecte a empresas evasoras. Por ello se afirma que el sector informal (trabajadores independientes, ocupados en microempresas), concentra la mayor parte del empleo no registrado. En este caso, existe un elemento económico que juega en el grado de no registración del empleo. la productividad media suele definir los márgenes entre los que se practican algunas acciones estatales, que pueden entonces resultar excesivas para unidades excesivamente alejadas de aquel promedio, con lo que éstas se ven tentadas a subsistir mediante la evasión de controles.

✓ iv) La intensidad de mano de obra utilizada en el proceso productivo, o el grado de presencia de la tecnología predominante (ahorradora de mano de obra), determina el grado de participación de los salarios en la estructura de costos, y en la calificación de esa mano de obra. En otros términos, la alta productividad suele combinarse con la escasa posibilidad de abaratar costos mediante evasión de normas ligadas al trabajo, ya sea por la ponderación de este factor en el gasto total, o por la mayor consideración que debe tenerse por la mano de obra calificada, generalmente más escasa que la no calificada.

v) El costo unitario de la mano de obra por persona afecta el grado de registrabilidad, dependiendo del nivel de actividad que este efecto mantenga toda su intensidad si se considera el costo por unidad de producto.

Los factores que convergen a este elemento son:

a) El nivel del salario básico de convenio que surge de la negociación colectiva o de decisiones estatales; en este elemento juega también el nivel de salario mínimo fijado para sectores y ocupaciones donde no rige el mecanismo de acuerdo entre las partes.

b) Los aportes porcentuales sobre el salario, en concepto de previsión social, gastos por salud y recreación (obras sociales), vivienda (mecanismos de financiación tipo FONAVI).

c) Cláusulas no monetarias de Convenios Colectivos.

✓ vi) El grado de sindicalización alcanzado por la sociedad, en cuanto la agremiación tiende a garantizar una mayor presencia y cumplimiento de normas laborales protectoras de las condiciones de trabajo.

✓ vii) El grado de movilidad de mano de obra desde el exterior del país, en cuanto lleva a una presencia importante de migrantes en situación irregular.

Depende de las características de las fronteras, del tipo de submercados de trabajo a donde se

dirigen, de las condiciones de trabajo que están dispuestos a aceptar, en función de sus necesidades y posibilidades en el país de origen, y en general en el nivel de excedencia de la oferta de mano de obra.

✓ viii) El aislamiento geográfico de las unidades económicas favorece la violación de normas laborales, al ser dificultosa la supervisión estatal sobre las formas en que se desarrollan allí las relaciones laborales.

Este efecto también se observa en situaciones de hegemonías territoriales por parte de un empleador o un grupo económico, cuando todos los elementos de la comunidad están subordinados a una misma voluntad privada.

ix) Razones de tipo discriminatorio, por factores políticos, ideológicos, sindicales, sexuales, racistas.

II. EL CASO ARGENTINO EN AÑOS RECIENTES

1. ESTIMACIONES GLOBALES SOBRE EL EMPLEO NO REGISTRADO EN ARGENTINA

En la primera sección se ha planteado la complejidad de una figura del ENR que se pretenda abarcativa. Una aplicación al caso argentino, que busque hacer uso de estas categorías, se enfrenta a serios problemas de falta de información. Por lo tanto, cualquier estimación del ENR en la economía argentina debe ser forzosamente tentativa, al basarse en elementos hipotéticos y/o parciales.

Para obtener algunas aproximaciones, el siguiente ejercicio tiene en cuenta una diversidad de elementos, de desigual capacidad explicativa y cuantificadora del empleo negro. En una primer instancia, se considera como un indicador grosero de la no registrabilidad a las ocupaciones en la pequeña producción urbana y rural. Este engloba a los trabajadores por cuenta propia, pequeños empresarios y asalariados con relaciones laborales presumiblemente más horizontales con su empleador y desprovistas de las condiciones regladas en la legislación individual y colectiva de trabajo. Para ello se consideran las posiciones ocupacionales típicas de la pequeña producción que, tal como se comprueba más adelante, tienen una alta probabilidad de no estar registradas.

Adicionalmente, se proporcionan elementos sobre el subsector caracterizado por un rasgo básico de la informalidad: la coincidencia entre el domicilio y el lugar de trabajo.

Posteriormente, se comentan algunas estimaciones sobre la magnitud de la evasión previsional entre los trabajadores en relación de dependencia y autónomos.

Se ha optado por dejar para otra oportunidad el análisis de la dinámica del ENR. Si bien se utiliza información estadística para distintos momentos de la década del 70, ello obedece a problemas de disponibilidad y, salvo en un caso, corresponden a diferentes enfoques, por lo que no son comparables.

1.1 El empleo en la pequeña producción

La cuantificación del sector de economía no registrable a partir de datos sobre empleo en la pequeña producción tiene dos características básicas: a) Sobreestima el tamaño absoluto y relativo de aquella economía, en términos de su contribución al ingreso nacional, dada la notoria menor produc-

tividad por ocupado que tiene el sector en relación al resto de actividades, (registrables y no registrables) efectuadas en grandes establecimientos más grandes. Se volverá sobre este punto al final de la sección. b) Por definición, también excluye entonces la parte del empleo no registrable que corresponde a la producción "negra" obtenida en las unidades "formales". c) Sobreestima el tamaño de la economía no registrada dado que no todo empleo de estas unidades es —total o parcialmente— clandestino.

Otra característica del siguiente ejercicio de medición es la inclusión de las actividades domésticas remuneradas, desempeñadas en hogares individuales o colectivos, ya que se ha considerado relativamente "más útil" asimilar este tipo de actividades al grupo señalado, como alternativa a dejarlo aislado o relacionarlo con el resto.

Se consideran las siguientes situaciones laborales, por otra parte las únicas que pueden ser cuantificadas con la fuente estadística disponible, el Censo de Población 1980: i) Asalariados y patrones en microestablecimientos de hasta cinco ocupados. ii) Trabajadores independientes con o sin local fijo y eventualmente ayuda familiar³. iii) Trabajo doméstico remunerado⁴.

En los primeros grupos se optó por excluir a los trabajadores con calificación profesional y técnica, como una manera de ajustar la estimación en términos de situaciones productivas que no pertenecerían propiamente a la pequeña producción.

El cuadro 1 presenta un balance general, en valores absolutos y en porcentaje del empleo total distinguiendo la categoría ocupacional y el gran sector.

De acuerdo a estos resultados, más de 4 millones de personas económicamente activas se desempeñaban en 1980 en la pequeña producción o el trabajo doméstico, magnitud que equivale al 42% del empleo total.

Cuadro N° 1.- Ocupaciones en pequeña producción según categoría ocupacional en gran sector Total del país, 1980

	Total	Agropecuario	No Agropecuario
1. En miles de personas			
— Asalariados	1,783	298	1,485
— No Asalariados	2,446	548	1,898
— Total	4,229	846	3,383
2. En porcentaje de cada grupo			
— Asalariados	25,0	47,0	22,8
— No Asalariados	85,8	96,0	83,2
— Total	42,3	70,2	38,5

Fuente: en base a INDEC—Censo Nacional de Población 1980.

³ Conceptualmente, los trabajadores familiares también pueden ocuparse en otro tipo de unidades. De acuerdo a la Encuesta de Hogares del INDEC para el Gran Buenos Aires, el 76% lo hace en microestablecimientos, y el resto se reparte en unidades de entre 6 y 25 ocupados (18%), e incluso en tareas unipersonales (6%). Respecto de los trabajadores por cuenta propia, el 24% estaba acompañado por familiares, hasta un número de cuatro.

⁴ El Censo de Población de 1980 clasifica como asalariados a la totalidad de los trabajadores domésticos. Por el contrario, a partir de una definición más precisa la Encuesta de Hogares deriva porcentajes de domésticos por cuenta propia que alcanzan al 30-40% del grupo.

Cuadro N° 2.— Estructura ocupacional asalariada por sectores de la pequeña producción y resto Total del país, 1980

	Miles de personas	% del Total	% del Grupo
I. Pequeña producción	1,783	25,0	100
1. Sector agropecuario			
Asalariados en unidades con menos de 5 ocupados y sin calificación profesional	298	4,2	16,7
2. Sector no agropecuario			
Asalariados en unidades con menos de 5 ocupados y sin calificación profesional	938	13,1	52,6
3. Servicio doméstico	547	7,7	30,7
II. Resto	5,355	75,0	100
1. Sector agropecuario			
Asalariados en unidades de más de 5 ocupados	285	4,0	5,3
2. Resto	5,070	71,0	94,7
Asalariados en unidades de más de 5 ocupados	3,250	45,5	60,7
Asalariados en unidades de menos de 5 ocupados y calificación profesional	34	0,5	0,6
3. Sector Público	2,071	29,0	38,7
I + II. Total de asalariados	7,138	100	—

Fuente: en base a INDEC, Censo Nacional de Población 1980.

Los cuadros 2 y 3 presentan detalles sectoriales. Considerando sólo el caso no agropecuario, entre los asalariados, 1/3 se concentra en el servicio doméstico; entre los no asalariados, la mayor parte (76%) corresponde a trabajadores por cuenta propia.

Finalmente, el cuadro 4 proporciona un detalle del empleo en la pequeña producción por sector no agropecuario, comprobándose que las proporciones son muy diferentes: desde 4% en la Minería y Electricidad, Gas y Agua hasta 62% en Comercio. El Servicio Doméstico explica la mayor parte del porcentaje intermedio de Otros Servicios.

Otro indicador de aparente no registración es la falta de límites entre el lugar de trabajo y de residencia de la población activa: en el caso de los no asalariados, esta condición puede señalar la existencia de unidades familiares o directamente la falta de establecimiento. Entre los asalariados, y excluyendo al servicio doméstico "con cama", podría estar expresando situaciones de "trabajo a domicilio"⁵.

⁵ También debería tenerse en cuenta la existencia de encargados de edificios, sobre los que no se sabe donde han sido clasificados. El criterio general merecería una redefinición en el caso que hayan adquirido importancia las transformaciones ocupacionales derivadas de la aplicación de las nuevas tecnologías en el hogar.

Cuadro N° 3.— Estructura ocupacional no asalariada por sectores de la pequeña producción y resto. Total del país, 1980

	Miles de personas	% del Total	% del Grupo
I. Pequeña producción	2,446	85,8	100,0
1. Sector agropecuario	548	19,2	22,4
— Trabajadores por cuenta propia	318		13,0
— Empleadores con menos de 5 ocupados	76		3,1
— Ayuda familiar de calificación no profesional	154		6,3
2. Sector no agropecuario	1,898	66,5	77,6
— Trabajadores por cuenta propia	1,441		58,9
— Empleadores de menos de 5 ocupados	287		11,7
— Ayuda familiar de calificación no profesional	170		7,0
II. Resto	406	14,2	100,0
1. Sector agropecuario	22	0,8	5,4
— Empleadores con más de 5 ocupados y trabajadores por cuenta propia y familiares de calificación profesional			
2. Sector no agropecuario	384	13,4	94,6
— Empleadores con más de 5 ocupados	162		39,9
— Empleadores con menos de 5 ocupados y calificación profesional	28		6,9
— Trabajadores por cuenta propia y familiares con calificación profesional	194		47,8
I + II. Total de no asalariados	2,852		—

Fuente: en base a INDEC: Censo Nacional de Población, 1980.

De acuerdo al Censo de Población de 1980, estaban en esta situación el 10% de los activos residentes en el Gran Buenos Aires, una tercera parte de los cuales eran asalariados (Cuadro 5).

Un mayor detalle permite discriminar el tipo de empleador de los activos en relación de dependencia y la subcategoría ocupacional de los no asalariados, concluyéndose que una versión más estricta teniendo en cuenta la intención de este ejercicio de cálculo, se reduce al 8%, al excluir al servicio doméstico y los que figuran como asalariados públicos⁶.

Adicionalmente, interesa señalar que la distinción entre no asalariados encuentra un porcentaje bastante alto de patrones en esta situación, los que deberían ser asimilados entonces a los cuenta propia.

⁶ Esta situación deberá ser investigada, ya que resulta de difícil interpretación; podrían tratarse de situaciones del tipo de encargados o cuidadores de edificios, guardias de cárceles, maestros de escuelas, médicos con residencia, etc.

Cuadro 4.— Estructura del empleo en sectores no agropecuarios según gran sector y componentes
Total Nacional 1980

	Indus- tria	Minería, electrici- dad, gas y agua	Comer- cio	Construc- ción	Transpor- te, alm. y comun.	Servicios financie- ros y a empresas	Otros servicios
Total	100	100	100	100	100	100	100
1 — Pequeña producción y ta- reas domésticas	26,1	4,0	61,7	51,8	32,2	35,4	40,8
— Cuenta propia	11,1	1,3	29,1	33,6	17,6	17,9	11,0
— Ayuda familiar	1,4	-	2,5	3,5	3,3	0,3	1,3
— Microestablecimientos	13,6	2,7	29,8	14,7	11,3	17,2	7,6
— Asalariados	9,8	2,7	19,6	12,9	9,3	13,4	6,7
— Empleadores	3,8	-	10,2	1,8	2,0	3,8	-
— Domésticos	-	-	0,3	-	-	-	21,6
2 — Resto	73,9	96,0	38,0	48,2	67,8	64,6	59,2
— Sector público	5,5	68,0	3,2	7,5	41,7	24,0	46,2
— Establecimientos de más de 5 ocupados	68,3	27,3	35,1	46,7	28,0	40,4	12,5
— Asalariados	65,9	27,3	30,9	39,5	26,7	39,4	12,2
— Empleadores	2,9	-	4,2	1,2	1,3	1,0	0,3

Fuente: INDEC — Censo de Población, 1980

**Cuadro 5.— Trabajadores de la pequeña producción con establecimiento
en su propio hogar**
Gran Buenos Aires, 1980

	Número absolu- to (en miles de personas)	Porcentaje de cada grupo
Total	385	10,4
1 — Asalariados	134	4,8
a) Público	18	2,8
b) Privado	63	3,3
c) Servicio doméstico	52	25,2
2 — No asalariados	251	26,7
a) Patrones	32	14,2
b) Familiares	25	26,8
c) Cuenta propia	204	30,8
Total ajustado	314	11,9
1 b	63	3,3
2	251	26,7

Fuente: INDEC — Censo de Población, 1980.

1.2 La evasión de aportes previsionales

Como parte del debate público sobre la crisis del sistema de seguridad social en Argentina, se han conocido varias estimaciones sobre el margen de evasión a las Cajas de Previsión. Todas ellas se basan en una comparación entre los aportantes potenciales y efectivos, recurriendo a los resultados del Censo de Población de 1980, eventualmente con otros ajustes, para calcular el tamaño del primer grupo.

En consecuencia, estos resultados pueden ser interpretados como un indicador de apreciable interés sobre el tamaño del empleo no registrado en posiciones ocupacionales tanto asalariadas como autónomas. En lo que se refiere al caso asalariado, otro punto de este capítulo presentará una versión alternativa.

A nivel oficial, autoridades de la Secretaría de Seguridad Social han comentado (Diario La Nación, 1 y 5 de abril de 1986) que la evasión global a la Caja de Trabajadores Autónomos llegaría al 42% y la de asalariados del sector privado (Industria, Comercio y otras actividades) al 14%. Conviene aclarar que esta estimación se limita al sector formal de la economía, excluyendo los pequeños establecimientos y, por lo tanto, prescinde de cuantificar la evasión en los sectores potencialmente más proclives. Dos casos particulares de alta evasión son el servicio doméstico y los trabajadores agropecuarios donde los márgenes alcanzarían al 80%, y 36% respectivamente.

También desde el sector público, se han efectuado cálculos que en general se asemejan al anterior: de acuerdo a la Secretaría de Planificación (mimeo Economía y Finanzas de la Seguridad Social, 1985) a fines de 1983 la evasión global del sistema sería del 29%, como resultado de promediar un nivel del 24% en las actividades privadas, que incluye la ya mencionada evasión del 80% en el servicio, y de 32% entre los trabajadores autónomos⁷.

Una tercer versión, manifiestamente distinta a las anteriores (divulgada por el diario Clarín, "Las evasiones al sistema previsional", 12-11-1986, aludiendo a un informe no especificado), también recurre a comparar los aportantes reales posibles. De acuerdo a esta versión, mientras los aportantes son algo menos de 5.3 millones, los que podrían hacerlo llegan a 10 millones, con lo que el margen se elevaría al 48%⁸.

2. EL EMPLEO ASALARIADO EN SITUACION ILEGAL

La condición no registrada del trabajo asalariado, tal como se discutió en un punto anterior, tiene particularidades que permiten ejercitar una medición adicional a la recién planteada: las violaciones al derecho individual y colectivo del trabajo, por parte de los empleadores, tienen diversas manifesta-

⁷ Los márgenes de evasión entre los autónomos serían variables en el corto plazo, justificando la disparidad entre las dos estimaciones; de acuerdo a la S. de Seguridad Social (La Nación, op. cit.) por lo general aportan entre 800.000 y 900.000 afiliados pero cuando se realiza una moratoria se llega a dos millones; a medida que transcurre el tiempo, el número se reduce nuevamente hasta volver a la cantidad anterior.

⁸ Esta medición permitiría afirmar que mientras la relación entre aportantes y beneficiarios es de 1 a 1.9 (dado que los jubilados y pensionados llegan a 2.7 millones), la relación potencial se elevaría a 3.7. La magnitud de 10 millones resulta de excluir, de la población total: los jubilados y pensionados (2.700.000), las Fuerzas Armadas y de Seguridad (500.000), estudiantes nuevos trabajadores y desocupados (1.800.000), amas de casa (2.000.000), pensionados gratiables (65.000) y mayores de 70 años que carecen de protección previsional (400.000).

ciones de posible cuantificación, en los casos que el propio asalariado describe las características de su relación laboral⁹.

En un primer análisis, se considera la situación en el Gran Buenos Aires. Posteriormente se extiende la evaluación a otras áreas del país. Las medidas corresponden a distintos momentos de la década del setenta (1970-2, 1974, 1980).

2.1 La situación en el Gran Buenos Aires

En base a la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) del INDEC, correspondiente al Gran Buenos Aires, se han considerado dos variantes de medición:¹⁰

- i) La falta de una serie de elementos del salario (directo o indirecto) sobre los que se interroga, considerando por separado lo que implica la no registración en los libros obligatorios del empleador: el aporte jubilatorio.
- ii) La falta de cumplimiento de la obligación legal sobre el monto de la remuneración mínima horaria.

Desde el primer punto de vista, recurriendo a las alternativas de medición disponibles en la encuesta¹¹, se consideraron dos situaciones extremas: la falta absoluta de beneficios y la inexistencia de aporte personal jubilatorio¹².

De acuerdo al cuadro 6 la incidencia del empleo ilegal ha fluctuado entre el 11 y el 20%, según el año y la exigencia introducida (ningún beneficio o al menos la falta de jubilación).

Estos porcentajes pueden ser desagregados según se considere las tareas domésticas remuneradas y el "resto" privado, lo que implica aislar el efecto del empleo público incorrectamente incluido en la medida total. Como resultado, se comprueba que las situaciones ilegales son mayoritarias en el servicio doméstico (en un nivel algo menor a la estimación oficial para el total nacional) y que en otras actividades es ligeramente menor al promedio general mencionado inicialmente.

Otro elemento de importancia en la descripción del empleo ilegal es el tipo de unidad económica en que se localiza. Considerando diversos estratos de tamaño (según el número de ocupados) y en una observación para 1980 (cuadro 7), los dos indicadores de clandestinidad señalan una alta concentración e incidencia en los microestablecimientos, y alguna extensión al tramo inmediatamente posterior (hasta 15 ocupados), quedando en las medianas empresas (hasta 100 ocupados) el 20% restante.

⁹ Las encuestas a establecimientos suelen no reflejar la totalidad de las relaciones laborales, al excluir o disminuir las anormales. Este subregistro se deriva del temor infundado que los empleadores tienen respecto al uso de la información fuera del sistema estadístico. Por esta razón, la única posibilidad de obtención de información más certera, se localiza en los operativos estadísticos contestados por los propios asalariados.

¹⁰ En este ejercicio de medición se recurre al criterio y fuente estadística puestos en práctica recientemente con motivo de una investigación sobre aspectos de la precarización y clandestinización del empleo en Argentina. El INDEC colaboró en la realización de dos reuniones nacionales sobre estos temas, efectuadas en Buenos Aires en 1985-86, con la organización del CIAT-OIT y la Dirección Nacional de Recursos Humanos y Empleo del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Cf. también en este Seminario Codina, F.; Galín, P.; Capón Filas, R. y Orsatti, A.: Empleo No Registrado y Administración del Trabajo.

¹¹ La encuesta considera: vacaciones, aguinaldo, indemnización por despido, seguro de trabajo (cuando corresponde), aporte personal jubilatorio (retenido por el empleador).

¹² La no inclusión del aporte patronal jubilatorio no afectaría los resultados, dado que puede suponerse una total superposición entre este componente y el que surge de la retención sobre el salario del trabajador. A la inversa, es posible que haya retención de aporte personal que no sea depositado, por lo que esta estimación es incompleta, por definición.

Cuadro 6.— Empleo legal en el GBA, 1974 y 1980
Incidencia según intensidad y gran sector
En porcentaje

	1974		1980	
	Sin ningún beneficio	Sin jubilación pero con otros beneficios	Sin ningún beneficio	Sin jubilación pero con otros beneficios
— Total	14,0	20,7	11,2	17,8
— Privado	18,4	27,2	14,7	23,4
— Servicio doméstico	32,2	62,1	25,9	60,2
— Resto	17,0	23,7	13,6	19,7

Nota: El peso del empleo precario en tareas domésticas en el total de cada análisis es el siguiente:

	1974	1980
— Sin ningún beneficio	18,2	15,3
— Sin jubilación pero con otros beneficios	23,7	22,3

Fuente: INDEC: EPH, 1974 y 1980. El subtotal 2 fue calculado excluyendo del universo el 24% de los asalariados, por ser éste el peso relativo en 1980; según el Censo de Población.

Cuadro 7.— Empleo ilegal en el GBA, 1980
Incidencia según intensidad y estrato de tamaño del establecimiento
En porcentaje

Estrato de tamaño del establecimiento (N° de personas ocupadas)	Sin ningún beneficio		Sin jubilación pero con otros beneficios	
	Incidencia	Estructura	Incidencia	Estructura
2 — 5	29,8	62,0	42,5	56,0
6 — 15	10,8	20,7	17,1	20,9
16 — 25	4,7	4,9	10,9	7,2
26 — 50	4,8	6,7	7,8	7,0
51 — 100	1,1	1,3	3,7	2,8
101 — 500	1,4	2,8	3,8	4,7
501 y más	1,0	1,7	1,3	1,4
Total	10,7	100	15,7	100

Nota: Se excluyó a los unipersonales, cuya casi totalidad son Servicio Doméstico.

Fuente: INDEC, EPH, 1980.

En consecuencia, este análisis confirma la fuerte dependencia que existe entre empleo ilegal y pequeñas unidades productivas, hipótesis básica de la sección sobre la pequeña producción, si bien los resultados cuantifican en menos de la mitad los asalariados en relaciones anormales en esas microempresas y encuentran algunas presencias menores en el resto de los estratos.

La aplicación del criterio del salario mínimo requiere algunas precisiones. El sistema de ingresos básicos argentino incluye, además de los salarios de convenio y las asignaciones familiares, un mínimo absoluto que corresponde a los trabajadores solteros que están ocupados en sectores no cubiertos por convenciones colectivas. Este nivel, por lo tanto, se convierte en el piso salarial por debajo del cual no debería encontrarse a nadie percibiendo ingresos en el mercado de trabajo.

Dada la gran discontinuidad de las políticas de ingresos básicos en los últimos diez años, que poco menos que desvirtuaron el régimen del salario mínimo, este criterio está afectado por el nivel real que en cada momento registra este piso salarial. Es de esperar que cuando permanece en valores extremadamente bajos en relación con estándares históricos, se encuentran por encima de él, sectores ocupacionales que están en situaciones notoriamente irregulares por otras razones. Por el contrario, cuando el salario mínimo obligatorio se acerca más a su función de cobertura de cierto mínimo de subsistencia, es posible encontrar una proporción importante de los asalariados que recibe estrictamente ese nivel. Esto se debe a que, por características personales y del puesto que ocupan, no se verifican deslizamientos salariales.

Por tal razón, conviene analizar la situación en más de un año, para ubicar en su exacta dimensión a 1980, típico del período en que el régimen de ingresos básicos fue degradado en función de una explícita intención de abaratar la fuerza de trabajo. Consecuentemente, se incorpora también una medición para el año 1974, por haberse obtenido entonces un nivel real del salario mínimo que se ajusta a las características de mediano plazo de la economía argentina¹³.

El ejercicio de estimación obtuvo un resultado lógico dado estos antecedentes: 16.6% de perceptores por debajo del salario mínimo en 1974 y sólo 2.5% en 1980¹⁴.

En el cálculo obtenido, las excepciones corresponden al 12% en 1974 y a la mitad en 1980.

Conceptualmente, es posible imaginar que se presentan casos de trabajadores ilegales por una u otra situación de las exploradas en este trabajo, independientemente de que resulta razonable esperar una alta intersección.

De acuerdo al Cuadro 8 (módulo a) más del 50% de quienes no reciben los ingresos legales tampoco gozan de los beneficios considerados. Asimismo, un porcentaje menor (15%) de quienes reciben ingresos en niveles autorizados, serían de todas formas ilegales. El módulo b confirma este balance desde el punto de vista de la importancia diferencial que tiene el grupo de ingresos ilegales según el grado de cobertura de otros beneficios.

Consecuentemente, puede obtenerse un indicador conjunto de ilegalidad, que considere ambos criterios a la vez. Como resultado (Cuadro 9) las medidas anteriores se elevan a niveles del 20-30%.

Un elemento final vinculado a la temática de ingresos que interesa analizar es el nivel relativo de ingresos medios. (Cuadro 10).

¹³ En 1980 el salario mínimo vigente fue 56% inferior, en términos reales, al de los primeros años del régimen (1964/65). En 1974 se había superado aquel valor en 8%.

¹⁴ Se han controlado los siguientes factores: a) Excepciones para los jóvenes menores de 18 años y a asalariados del servicio doméstico que trabajan jornadas reducidas. b) Duración de la jornada laboral. c) Descuento jubilatorio, que legalmente corresponde sobre el monto bruto del salario mínimo vital. Este punto se resuelve automáticamente, ya que la declaración corresponde al ingreso neto. Como aún faltaría controlar si se está recibiendo asignación familiar, en los casos que corresponde, la medida obtenida tal vez sobreestime el verdadero número.

Cuadro 8.— Empleo ilegal en el GBA, 1974 y 1980
 Combinación entre características de la cobertura Social y Salarial
 En porcentaje

	1974			1980		
	Menos que el salario mínimo	Más que el salario mínimo	Total	Menos que el salario mínimo	Más que el salario mínimo	Total
a) % respecto del total de cada columna						
1 Sin ningún beneficio	33,9	10,0	12,2	32,0	10,6	11,2
2 Sin jubilación pero con otros beneficios	19,3	4,3	6,0	19,0	6,4	6,6
1 + 2	53,1	14,3	18,2	51,0	17,0	17,8
b) % respecto del total de cada fila						
1 Sin ningún beneficio	40,3	59,7	100	7,1	92,9	100
2 Sin jubilación pero con otros beneficios	47,3	52,7	100	7,0	93,0	100
1 + 2	42,6	57,5	100	7,1	93,0	100
Resto	9,8	90,2	100	1,5	98,5	100
Total	16,6	83,4	100	2,5	97,5	100

Fuente: INDEC: EPH, 1980.

Cuadro 9.— Estimación del peso relativo del empleo ilegal según tres indicadores
 En porcentaje del total de asalariados

	1974	1980
Total	28,5	19,0
1. Ningún beneficio	14,0	11,2
2. Sin jubilación y otros beneficios	5,7	6,6
3. Con jubilación y salario horario inferior al mínimo	7,8	1,2

Fuente: INDEC, EPH 1974 y 1980.

**Cuadro 10.— Relaciones entre los ingresos de perceptores en situación legal e ilegal
Gran Buenos Aires, 1974 y 1980**

	1974	1980
1. Relación entre los salarios medios de perceptores con ingresos por debajo y encima del salario mínimo (encima del salario mínimo = 100)		
— Total		
— Ingreso medio	38	27
— Ingreso horario	27	15
— Sin jubilación		
— Ingreso medio	34	36
— Ingreso horario	21	15
— Con jubilación		
— Ingreso medio	46	27
— Ingreso horario	29	19
2. Relación entre los salarios medios de perceptores sin y con jubilación (con jubilación = 100)		
— Ingreso medio	67	63
— Ingreso horario	78	71

Fuente: INDEC, EPH, 1974 y 1980.

Se comprueba que: a) las brechas de ingreso entre los asalariados en situación ilegal y legal son muy altas en las dos mediciones consideradas; consistentemente, resultan más amplias cuando el elemento de corte es la ilegalidad por el ingreso (entre 40 y 80% de brecha salarial en la versión de los ingresos medios), pero se mantienen en niveles elevados cuando el factor es la cobertura jubilatoria (alrededor del 35%). b) las diferencias se modifican algo si se introduce el elemento duración de la jornada, pero en dirección a ampliar las diferencias en el primer criterio y reducir las en el segundo.

En todos los casos las diferencias entre ambos grupos (sobre todo en términos horarios) son muy grandes (alrededor de 35%) delatando que se trata de distintos oferentes de fuerza de trabajo y/o de trabajadores segmentados desde la demanda¹⁵.

2.2 La situación en otras ciudades.

La selección del Gran Buenos Aires como campo de análisis del empleo no registrado se justificó en términos de su condición de principal área residencial urbana del país, con el 45% de la población económicamente activa en tareas no agropecuarias, y por ello representativa del promedio nacional.

¹⁵ Ver el análisis del perfil de los trabajadores no registrados en otro documento de este Seminario (Codina, Galín, Capon Filas, Orsatti, op. cit.).

Al margen de esta razón, interesaría conocer si el tamaño de la localidad y/o la especialización económica, tiene incidencia en la tasa de clandestinidad.

Para intentar esta evaluación, en la sección se practica un ejercicio de carácter similar al anterior, para ciudades de distintas características. La selección dependió totalmente de la disponibilidad de información en el INDEC, por lo que sólo se consideran cuatro ciudades para 1980 y uno para 1976¹⁶.

Se consideró solamente el criterio más restrictivo: la falta absoluta de beneficios.

El cuadro 11 presenta la incidencia de la clandestinidad en las cinco ciudades, comparándola con un indicador elaborado anteriormente por el INDEC, y referido al grado de cobertura de un grupo de necesidades básicas.

Cuadro 11.— Empleo ilegal en ciudades seleccionadas, 1980
En porcentaje

	% personas en hogares con necesidades básicas insatisfechas ¹	% de asalariados clandestinos ²	Asalariados clandestinos en servicio doméstico	
			Incidencia ³	Participación en el empleo clandestino total de la ciudad ⁴
Córdoba	18,4	17,0	14,2	35,8
Rosario	22,5	14,0	10,9	31,3
Santa Fe*	22,5	11,5	25,2	41,4
Corrientes	36,0	12,8	25,6	38,8
Río Gallegos	26,8	9,2	33,5	20,4

Fuente: ¹ INDEC: La Pobreza en la Argentina, en base al Censo de Población 1980. ^{2,3,4} INDEC: en base a la EPH, octubre 1980. *El dato de Santa Fe corresponde a 1976.

Los resultados demostrarían que el fenómeno de la clandestinidad está más ligado a las características de la economía urbana prevaleciente que al tamaño de localidad. en las ciudades "industriales", de menor tamaño que el Gran Buenos Aires, el peso del empleo ilegal es el más alto, aún cuando el tamaño es menor al Gran Buenos Aires; en el resto depende de que se trate de áreas "de frontera" (Río Gallegos) o de servicios (Santa Fe), para diferenciarse de otras localizadas en provincias de menor desarrollo relativo (Corrientes).

Por el contrario, el cotejo con el indicador sobre población con necesidades básicas insatisfechas, sí encuentra que éste tiene relación con el tamaño de la localidad.

Asimismo, el empleo sin beneficios sociales en el servicio doméstico evoluciona de manera similar al nivel de las carencias generales, independientemente del peso relativo en el empleo clandestino total.

¹⁶ Gran Córdoba y Gran Rosario, son las ciudades más grandes del país (de alrededor de 1.000.000 cada una), luego del área metropolitana. Santa Fe, ciudad de aproximadamente 300.000 habitantes, capital de la provincia homónima, pero sin una característica de urbe industrial importante como las otras tres ya mencionadas. También se dispuso de información de Corrientes (180.000 habitantes) ubicado al nordeste del país, capital de la provincia del mismo nombre, que es básicamente un área agropecuaria, con problemas de pobreza. Finalmente se cuentan con datos para Río Gallegos (40.000 habitantes) ciudad de la Patagonia.

2.3 La situación en el sector agropecuario

Para extender los comentarios anteriores al nivel nacional, pueden intentarse algunas aproximaciones parciales sobre la situación en el medio rural-agropecuario.

Al menos desde una medición global ya ensayada anteriormente, la evasión previsional, según un cálculo oficial, el margen en el sector agropecuario resulta tres veces más alto que en el sector formal de la economía: 60% contra 18%.

En general, parece evidente que en las actividades agropecuarias, especialmente las no pampeanas, se presentan probabilidades muy superiores de relaciones laborales irregulares como resultado combinado de:

- a) Un exceso de oferta de mano de obra por sobre la demanda, lo que favorece el incumplimiento de la legislación laboral. El mismo resultado se produce cuando la oferta se amplía mediante la inmigración temporal desde países limítrofes u otros mercados regionales cercanos.
- b) La característica estacional de algunas tareas agropecuarias, que lleva a que los trabajadores deban alternar varias ocupaciones en el ciclo anual, sin obtener estabilidad.
- c) La presencia de trabajadores que deben laborar en áreas geográficamente apartadas, sin control sobre las condiciones de trabajo.
- d) La legislación laboral, que en algunos aspectos no ha equiparado las situaciones rurales a las urbanas, por lo que la protección legal es menor.
- e) La falta de control de la autoridad administrativa, dada la debilidad del Ministerio de Trabajo en el interior del país.

Consecuentemente, las relaciones laborales se han caracterizado por frecuentes faltas de cumplimiento de las normas legales sobre salarios, horarios, duración de la jornada, cargas sociales, vivienda cercana a la explotación durante la tarea estacional, condiciones en la venta de productos de consumo básico, etc.

La información disponible para el análisis de las características del empleo en tareas agropecuarias es muy escasa y ya antigua.¹⁷

La segunda buscó explícitamente la cobertura de relaciones laborales a cargo de inmigrantes desde países limítrofes. Las zonas y actividades estudiadas, en relación a las diferentes nacionalidades, fueron: bolivianos en los ingenios azucareros de Salta y Jujuy, en la Ciudad de Salta, en las fincas tabacaleras de Salta y en las fincas y viñedos de Mendoza; chilenos en Tierra del Fuego (Ushuaia, Río Grande, aserraderos y estancias), en Río Turbio, en Comodoro Rivadavia, en el Alto Valle del Río Negro y en San Carlos de Bariloche; paraguayos en Posadas y en la zona de forestación de la Provincia de Misiones.

De las encuestas pertenecientes a un grupo de estudios sobre situaciones laborales, independientemente de la nacionalidad, surgieron las siguientes características laborales:

¹⁷ A comienzos de los años 70, el Ministerio de Agricultura y Ganadería (Dirección Nacional de Economía y Sociología Rural) y el Ministerio del Interior (Dirección Nacional de Recursos Humanos) efectuaron una serie de encuestas en áreas típicas de trabajo temporario rural. La primera iniciativa cubrió tareas de cosecha de algodón, yerba, té y otros cultivos en las provincias del Noreste argentino, entre 1971 y 1974, efectuadas en su gran mayoría por mano de obra local.

i) Desde el punto de vista de las formas de pago, en la cosecha de algodón (Chaco) no había generalmente vínculos formales de trabajo: en el 95% de los casos se acordaba un pago semanal, basado en el precio unitario del kilo cosechado. Entre los cosecheros de yerba mate, la forma de pago dependía del tipo de empleador: en general, en los secaderos grandes predominaba el pago en dinero, pero en los chicos se combinaba con pagos en mercadería y vales, en los contratistas dinero y mercadería y en las cooperativas, dinero y vales.

Un componente habitual del pago, derivado de la localización alejada de los centros urbanos, era el adelanto de mercaderías: el 48% de los cosecheros de yerba y el 40% de los trabajadores forestales, compraban sus provisiones en el almacén del empleador. Generalmente, se les cobraba 15-20% por sobre los valores en los almacenes de la ciudad.

- ii) El ingreso unitario fijado por el contratante podía no coincidir con el precio fijado oficialmente. De acuerdo a las encuestas, en la cosecha de yerba el precio promedio pagado por kilo era 32% inferior al legal, y en la cosecha de algodón había considerables variaciones respecto del promedio.
- iii) A pesar de la legislación que obliga al empleador a proporcionar vivienda digna, las encuestas mostraron una gran cantidad de casos donde las condiciones eran muy precarias; así: a) en el área misionera, el 75% de los cosecheros de yerba mate residían en viviendas propiedad del empleador o de otra persona de la cual dependían; el 60% tenía menos de una cama por persona y el 15% carecía de ella; b) los alojamientos provistos para los obreros forestales de la misma provincia eran casillas de madera o láminas de corteza de árbol, sin instalaciones sanitarias ni energía eléctrica.
- iv) Con respecto a los descuentos correspondientes a obras sociales y jubilación, se comprobó que los secaderos los efectuaban pero no pagaban aguinaldo, feriados, salario familiar, ni los días de trabajo perdidos por causas no imputables al cosechero, tales como rotura de máquinas o de vehículos.

El segundo grupo de encuestas, referido específicamente a trabajadores de origen limítrofe, permite adicionar otros balances sobre las características laborales de grupos potencialmente desprotegidos.

En este caso debe introducirse una evaluación sobre aspectos migratorios, en cuanto a que la falta de documentación en regla es un elemento que agrega vulnerabilidad en la relación con el empleador, posibilitando la violación de normas legales.

a) Forma de ingreso al país y documentación actual

Si bien los limítrofes ingresados clandestinamente (según sus declaraciones) eran una proporción pequeña del total (2-8%), se observaba una proporción muy alta de ingresados sin control, situación que tenía los mismos efectos en términos de ingreso ilegal: casi la mitad de los paraguayos y alrededor del 40% de los bolivianos ocupados en ingenios estaban en tal situación.

Era también muy grande la proporción de limítrofes que entraron al país bajo categorías que no permiten desempeñar tareas económicas (el 50-65% de los chilenos, el 36% de los paraguayos y entre el 7 y 27% de los bolivianos) lo que implica que aún cuando luego hayan regularizado su situación, durante un tiempo estuvieron trabajando en condición de permanencia ilegal.

La proporción de ingresos ilegales era también bastante alta entre los chilenos (1/3 de los permanentes o temporarios en Bariloche y 20% de los temporarios - casi todos braceros— en el Aito Valle).

Estas situaciones iniciales pueden ser contrastadas con las vigentes en 1970-2 (en términos de la documentación poseída).

**Cuadro 12.— Empleo ilegal en tareas agropecuarias
1970-72**

	Sin documentación en regla ¹	Sin cobertura					
		Seg. social		Derecho del trabajo			
		Aporte jubilatorio	Subsidio familiar ²	Aguinaldo	Vacaciones	Indem. accidentes	Pago por enfermedad
1) Chilenos							
— Bariloche	7	19	32	30	34	32	13
— Alto Valle	43	12	30	21	x	8	25
2) Bolivianos							
— Mendoza	28	84	43	60	x	88	87
— Salta y Jujuy							
— tabaco	41	70	23	72	67	86	93
— caña temporario	4	4	45	x	x	21	39
— caña permanente	2	x	23	1	2	3	2
3) Paraguayos	12	36	31	32	38	36	40

¹ Sin libreta de enrolamiento, cédula, tarjeta de permanencia temporaria en actividad.

² Como diferencia entre el porcentaje de trabajadores casados y con subsidio familiar.

Fuente: En base a encuestas del Ministerio del Interior (distintas publicaciones).

Agrupando los casos en que la permanencia era ilegal (sin documentación o vencidos) o se estaban infringiendo las normas sobre la actividad permitida (visa de turista actualizada), la proporción de limítrofes en tal situación era muy alta entre bolivianos y chilenos.

En dos casos (Norte y Alto Valle), buena parte de esta situación se explica por el ingreso y permanencia como turistas, a pesar de desempeñar tareas rentadas. En cambio, los grupos que habían ingresado ilegalmente en una gran medida, ahora estaban regularizados casi totalmente (bolivianos en ingenios y paraguayos).

b) Cargas sociales

Había una elevada cantidad de limítrofes con desprotección en la mayor parte de los ítems considerados (asignación familiar, vacaciones, aguinaldo, indemnización por accidente y enfermedad). La situación más crítica era la de los bolivianos que trabajaban en la cosecha del tabaco y frutihorticultura en Mendoza: entre el 70 y 85% no gozaba de ninguno de estos componentes del ingreso. Los trabajadores de la caña estaban en mucha mejor situación (salvo la indemnización por enfermedad entre los transitorios). Algo más de 1/3 de los paraguayos en Posadas, tampoco recibían ninguno de estos complementos, mientras que la situación de los chilenos era despareja, aunque mejor entre los que trabajaban en el Alto Valle (10-34%).

En el caso de subsidio familiar, las situaciones irregulares estaban también muy generalizadas, según surge de compararse el peso relativo de trabajadores casados y con subsidios.

3. ALGUNAS HIPOTESIS SOBRE LA EVOLUCION RECIENTE DEL EMPLEO NO REGISTRADO

En un marco donde el sector potencialmente no registrable, la pequeña producción, representa más del 40% de la ocupación total, en las secciones anteriores se practicaron ejercicios de medición del empleo asalariado clandestino. Se obtuvo así que entre el 20 y 30% de los trabajadores en relación de dependencia residentes en la principal área urbana, estaban en esa situación. Otras estimaciones para el resto del país sugieren que tales proporciones serían allí más elevadas, tanto en áreas urbanas como rurales.

Los ejercicios realizados tenían como objetivo cuantificar la magnitud del fenómeno en años recientes, sin intentarse evaluar los cambios que éste pudo haber tenido a lo largo de los últimos años.

En esta sección se avanza sobre la descripción de elementos económico-sociales que habrían influido recientemente en la magnitud y características del empleo no registrado local.

Argentina tiene algunas características de la estructura económica típica de los países periféricos; en lo que hace específicamente a los objetivos de este trabajo, es necesario resaltar su heterogénea estructura productiva y, en especial, el fuerte peso de los pequeños establecimientos y las actividades por cuenta propia.

La pregunta a formularse es si las alternativas del ciclo político-económico argentino de los últimos años han llevado a una superación de este escenario, o a su reforzamiento, alejando al país cada vez más del paradigma tecnológico y societal de los países avanzados.

Visto en perspectiva, puede afirmarse que el proceso de los años 60 y primera mitad de los setenta, si bien encuadrado en el marco de las limitaciones estructurales del país, que no permitieron una integración conveniente hacia adentro y afuera, había introducido ciertos elementos del proceso de desarrollo económico, (en mayor medida que el político y social).

A partir del experimento neoliberal iniciado en 1976, la conclusión es más dificultosa: La hipótesis de este trabajo es que en el reciente ciclo existieron una multiplicidad de factores que afectaron el grado de registración del empleo, en distintas direcciones. Por tal razón, resulta difícil arriesgar un balance sobre el saldo neto entre extremos del período.

Los elementos en juego podrían agruparse en los siguientes puntos:

- a) cambios en la estructura productiva,
- b) cambios en la legislación laboral e impositiva,
- c) cambios en la correlación de fuerzas entre el sector trabajador, los empresarios y los gobernantes.

En una enumeración más detallada pueden mencionarse los siguientes elementos:

- i) La insuficiente demanda de mano de obra asalariada derivó en un crecimiento importante del trabajo independiente en algunas actividades con bajos requerimientos de calificación y capital.

Durante algunos años del gobierno militar, la redistribución de ingresos hacia sectores de mayor poder adquisitivo y los cambios en los precios relativos de la economía, fomentaron una, al menos, coyuntural absorción "legítima" de mano de obra en tareas por cuenta propia, en el sentido de que, al tener una demanda real, permitían obtener un nivel de ingresos iguales o superiores a los que hubieran resultado de las tareas en relación de dependencia no disponibles.

La crisis manifestada en 1981 quitó futuro a esta alternativa de absorción de mano de obra y devolvió la "responsabilidad" al sector formal de la economía¹⁸.

Paralelamente, hubo también una creación importante de microempresas y pequeñas y medianas empresas, con descenso absoluto y relativo del empleo en los grandes establecimientos. Al menos en parte, y tal vez sólo en el caso de las microempresas, este fenómeno podría ser similar al recién descrito para los trabajadores independientes; en el resto de los estratos también juega el "efecto descentralización" de algunas empresas formales, dando mayor presencia a unidades de escaso tamaño.

En este contexto, el empleo público, salvo en las Empresas del Estado, tendió a representar proporciones superiores del empleo asalariado total, al mantenerse o acrecentarse en el resto de subsectores (Administración Pública, Municipalidades, Organismos Descentralizados).

ii) La política de "disciplinamiento" de la clase trabajadora, combinada con la filosofía que prevalecía en la concepción de la acción pública del equipo político-económico del período, llevó a medidas concretas sobre las organizaciones gremiales, la legislación laboral y la policía del trabajo, que hicieran perder bruscamente varias de las conquistas acumuladas en las décadas anteriores:

- a) suspensión de la actividad sindical,
- b) desmantelamiento de los departamentos regionales del Ministerio de Trabajo,
- c) eliminación de buena parte de las cláusulas de la Ley de Contrato de Trabajo.

iii) La acción resguardadora de la política salarial estatal tuvo en los últimos diez años una notoria pérdida de eficacia: los niveles salariales básicos que venían considerándose los pisos mínimos indispensables para el mantenimiento de la subsistencia, definida ésta en función del estándar alcanzado por la sociedad argentina, fueron totalmente desvirtuados, como resultado de la obsesión por convertir a éstos en meros elementos desindexadores de la economía. A ello contribuyó que, durante el gobierno militar iniciado en 1966, se dejara en suspenso el régimen del Consejo del Salario Mínimo Vital y Móvil, que permitía que una negociación tripartita actualizara los niveles nominales del Salario Mínimo Vital (garantía del piso remuneratorio de los trabajadores no cubiertos por convenciones colectivas) y asignaciones familiares, sin que posteriormente se volviera a estatuirlo. Asimismo, la breve vigencia (en sólo algunos meses de 1975) del régimen de Convenciones Colectivas, convirtió a los ingresos básicos de los trabajadores encuadrados en negociación paritaria en otro ingreso controlado por decisiones oficiales.

iv) La reforma impositiva de 1980 redujo fuertemente los costos laborales (en 15–20%) dada la anulación de una serie de aportes patronales al Sistema de Seguridad Social (jubilación, vivienda económica).

v) El período se caracterizó por un gran cambio en la localización residencial y ocupacional de la población, expresada en una mayor retención en áreas rurales y en ciudades del interior, en desmedro del área de clásica atracción poblacional: el Litoral. Un fenómeno ligado claramente a este proceso es el de la retracción de la corriente de migrantes desde países limítrofes, que también fue desestimulado desde la política migratoria local.

¹⁸ Este aspecto del proceso general ha sido discutido en versiones frecuentemente maniqueas: quienes han considerado que en el período hubo un enorme crecimiento de los cuentapropistas, no han prestado atención a que en realidad una parte de aquél podría verse como un retorno a la situación habitual de Argentina, de considerablemente alta "cuentapropización", luego del ciclo iniciado alrededor de 1965, y que duró diez años, de avances en el grado de asalarización, tal vez sin ritmo mayor al que la estructura económica argentina podía admitir.

A partir de esta enumeración, es posible hipotetizar sobre el signo predominante en cada fenómeno, hacia el crecimiento o reducción del empleo no registrado. Entre los factores tendientes a su elevación, figurarían:

- a) el mayor peso relativo y absoluto del trabajo independiente y microempresas, que tienen intrínsecamente un grado superior de no registración. El mismo argumento perdería peso, sin desaparecer, en cuanto al crecimiento de las pequeñas y medianas empresas,
 - b) la reducción en el grado de control estatal sobre el comportamiento de los agentes económicos privados, debió haber favorecido las tendencias globales hacia una menor registración,
 - c) en igual dirección, debió influir la casi desaparición de autorización para el desarrollo de actitudes reivindicativas desde el sector trabajador,
 - d) la mayor localización de la población ocupada en el interior del país relativamente menos desarrollado, debió haber aumentado la probabilidad de no registración,
 - e) la represión política y sindical hizo más vulnerable la inserción laboral de trabajadores "con antecedentes", fomentando la discriminación en las formas laborales.
- El mismo resultado se habría producido con los inmigrantes limítrofes, por la mayor restricción a su desempeño ocupacional,
- f) el desplazamiento de puestos de trabajo desde el sector secundario al terciario privado, pudo haber contribuido a la elevación del empleo no registrado dada la presencia diferencial de sindicalización en cada uno.

A la inversa, otros factores tal vez ayudaron a un descenso del empleo no registrado:

- i) La política estatal restrictiva del salario mínimo y salarios básicos de convenio:
 - a) redujo la norma salarial de cumplimiento obligatorio por parte de los empleadores, tanto en sectores no cubiertos por convenciones colectivas (por el efecto directo del bajo salario mínimo) como en el resto, ya que el salario de convenio tendió a asimilarse al mínimo¹⁹,
 - b) convirtió en muy reducida la indemnización por despido, con lo que introdujo también un factor corrector a lo que desde ciertas perspectivas, se ha denominado "el elemento estructural fomentador del empleo precario" en Argentina: la estabilidad en el empleo como derecho del trabajador, alternativa a los regímenes de seguro de desempleo.
- ii) La eliminación de cláusulas del derecho individual y colectivo de trabajo vigente debió haber favorecido de igual manera que lo señalado en el punto anterior, la probabilidad de tener empleo registrado, por dar más laxitud a los costos laborales.
- iii) La reforma impositiva debió haber quitado interés en la no registración del empleo, desde fines de 1980. Posteriormente, el efecto pudo haberse revertido dado que las contribuciones patronales volvieron casi a su mismo nivel inicial, sin poderse afirmar nada sobre la elasticidad de las actitudes en uno y otro caso.
- iv) La mayor "estatización del empleo asalariado" debió haber colaborado a un descenso del empleo no registrado global, independientemente de las variaciones en el interior del sector privado.

¹⁹ La autorización de flexibilidad salarial en los básicos permitió a los establecimientos formales aplicar una política de "sentido común" a sus ofertas salariales, manteniéndolas relativamente más altas, en términos reales, respecto de las pautas oficiales.

v) La retracción de la oferta de mano de obra, tanto de nativos como de migrantes desde países limítrofes, redujo la presencia de grupos más vulnerables a la discriminación en el total de la fuerza laboral.

Es necesario también efectuar una reflexión sobre dos cuestiones, de naturaleza compleja:

i) Las alternativas en el nivel de inflación llevaron al menos a dos efectos:

a) desde el punto de vista de la mayor parte de los empleadores, los períodos de alta inflación ocasionaron la reducción de los costos laborales, y en consecuencia, tal vez favorecieron una reducción de la no registración del empleo asalariado, ya sea por la simultaneidad con una política restrictiva de salarios nominales, o por la reducción real de los impuestos al trabajo, al abonarse meses después de su devengamiento,

b) desde el punto de vista de los asalariados, el argumento sobre un "escape" de las relaciones laborales previas (por caer sujetas del impuesto inflacionario), podría ser válido en algunos períodos y áreas (por ejemplo, en 1975-8 y en el Gran Buenos Aires), pero no puede ser generalizado ya que más adelante, cuando la inflación desciende primero y luego vuelve a ascender, el empleo en relación de dependencia gana posiciones relativas, o se estabiliza, en relación al empleo no asalariado. Por lo tanto, los factores de demanda de mano de obra estarían privando por sobre las opciones individuales.

ii) Aun cuando el resultado neto de los cambios de peso relativo de establecimientos ubicados en distintos estratos de tamaño estaría llevando a un mantenimiento de la concentración técnica, parece haber habido un gran aumento del predominio de los grupos económicos²⁰. Consecuentemente, podría afirmarse que de la misma manera que creció la pequeña producción como elemento potencialmente no registrable, en uno de los extremos de la estructura productiva, también habrían aumentado las condiciones para un mayor ennegrecimiento de la economía, donde ésta asume las características de "la gran evasión", sin manifestaciones de no registración directa del empleo.

²⁰ Un primer trabajo en dirección a evaluar este fenómeno es el de Azpiazu, D., Basualdo, E., y Khavisse, E.: *El nuevo poder económico en Argentina*, Legasa 1986, Buenos Aires.

"ADMINISTRACION DEL TRABAJO Y EMPLEO NO REGISTRADO"

Francisco Codina (CIAT-OIT)

Pedro Galin (CIAT-OIT)

Rodolfo Capon Filas

Alvaro Orsatti

1. Introducción

En este documento de trabajo se sintetizan algunas de las contribuciones presentadas a dos eventos organizados conjuntamente por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y el Centro Interamericano de Administración del Trabajo (CIAT-OIT); la Reunión Técnica "Administración del Trabajo y Precarización del Empleo" (agosto de 1985) y el Seminario Nacional Tripartito sobre "Empleo Clandestino y Administración del Trabajo" (mayo de 1986).

La presente contribución se referirá exclusivamente al empleo asalariado no registrado, en razón que otras formas de empleo precario (subcontrataciones diversas, empleo a tiempo parcial, etc.) tienen una relación no unívoca con la economía no registrada. En cambio, todo empleo no registrado en el sentido que se utilizará en este texto mantiene una vinculación más directa con el objeto central de la reunión: a lo menos en los aspectos salariales o previsionales el empleo no registrado forma parte de la economía no registrada.

El empleo asalariado no registrado ocupa a trabajadores no protegidos socialmente, una de las categorías prioritarias identificadas por el Director General de la OIT en su Memoria dirigida a la 72a. Conferencia Internacional del Trabajo que tuvo lugar en junio último, en tanto que en ella figuran los más vulnerables de entre los habitantes de los países en desarrollo. La Organización ha de dedicar en los años próximos una gran parte de sus esfuerzos a procurar solventar sus muy complejos problemas y extender la protección de la legislación laboral y la seguridad social.

2. Definiciones

En este texto se entenderá como empleo no registrado al realizado por un trabajador en relación de dependencia no asentado por el empleador en el libro especial normado por el Artículo 52 de la ley de Contrato de Trabajo y/o no declarado ante las diversas agencias de la Seguridad Social.

La falta de registro oculta la relación laboral, sea ante la Administración de Trabajo o las agencias de la Seguridad Social, con la consiguiente desprotección jurídica del trabajador, establecida en el Artículo 14 bis, de la Constitución Nacional.

3. El empleo no registrado en el Gran Buenos Aires 1974-1983

Para obtener una medida aproximada de la ocupación principal asalariada no registrada se ha recurrido a la única posibilidad concreta de medición que presenta el Sistema Estadístico Nacional Argentino: la Encuesta Permanente de Hogares del INDEC.

El análisis se efectuó para la población residente en el Gran Buenos Aires, para las fechas más antiguas (1974) y la más reciente disponible (1983).

El formulario de la encuesta incluye una pregunta que se efectúa exclusivamente a obreros y empleados interrogándolos sobre "si en esa ocupación goza de", indemnización por despido, vacaciones, aguinaldo, seguro de trabajo, jubilación u otras sin especificar. Si bien las instrucciones de la encuesta no precisan sobre si se trata del aporte personal o patronal, en consulta con el INDEC se confirmó que la pregunta se refiere a si el encuestado tiene constancia de que se le haga un descuento jubilatorio.

La medición obtenida tiene dos limitaciones respecto de la definición adoptada:

1. No considera más que una de las características mencionadas como suficientes, excluyendo la referida a la inscripción en los libros legalmente obligatorios.
2. No detecta las situaciones de no registro en que el empleador retienen el aporte personal sin inscribir al asalariado en el Sistema Previsional, con lo que se subestima el empleo no registrado.

Algunas características socio-económicas del empleo no registrado.

La mencionada Encuesta de Hogares permite estimar el empleo asalariado no registrado en alrededor de 600.000 personas lo que representa el 28 % del empleo asalariado privado y sólo baja al 24 % si se excluye al trabajo doméstico (Cuadro N° 1). Esta cifra evidencia la magnitud del problema: casi uno de cada cuatro asalariados privados fuera del empleo doméstico, se encuentra desprotegido respecto del sistema de seguridad social y, a lo menos de algunos de los beneficios de la legislación laboral.

Las características de los asalariados no registrados son, en general, las que podrían presumirse: concentración de mujeres, jóvenes, no calificados, menor nivel educativo, y un grupo importante de edad avanzada, con una menor representación de jefes de hogar y miembros de familias numerosas. (Cuadro N° 2).

En lo que hace a las características de las empresas que recurren al empleo no registrado se advierte una considerable participación de la industria: excluyendo el empleo doméstico, casi el 40 % de los no registrados trabajan en la manufactura. (Cuadro N° 3).

Respecto del tamaño de las empresas se observa que más del 90 % del empleo no registrado se concentra en establecimientos de hasta 25 trabajadores. Tal como era presumible (Cuadro N° 4).

El ingreso medio de los no registrados es un 54 % más bajo que la media de los asalariados registrados. Y, además, uno de cada dos no registrados percibe salarios horarios inferiores al mínimo. (Cuadro N° 5).

Se ha efectuado una comparación entre las cifras de las Encuestas de 1974 y 1983, que repiten la misma pregunta objeto de este análisis.

Como puede observarse en los Cuadros N° 1 y 3, no se advierten mayores cambios en la dimensión global y la distribución por ramas de las empresas empleadores de asalariados no registrados. Sin embargo, puede apreciarse una significativa reducción del empleo no registrado en las empresas pri-

vadas de más de 25 trabajadores, lo que resulta compensado con la desconcentración del empleo global. Los establecimientos de hasta 25 trabajadores representaban el 40 % del empleo asalariado privado total en 1974, proporción que se eleva a casi el 50 % en 1983. En tanto estas unidades económicas menores tienen una incidencia mayor de asalariados no registrados, anulan el efecto de mayor declaración en las empresas medianas y grandes.

Esta evolución merece algunas reflexiones. En efecto, ciertas corrientes de pensamiento sostienen que el fenómeno de la subdeclaración de trabajadores y su consecuente desprotección obedece a una sobreprotección impuesta por el Estado, lo que forzaría a los operadores privados a evadir el cumplimiento de las cargas sociales y previsionales. Se postula en consecuencia, bajar los niveles de protección a fin de equilibrarla y generalizarla en un nivel más bajo. En el período interencuestas 1974-1983 se aplicaron en la Argentina una serie de medidas de desregulación, desprotección y flexibilización. En efecto, se anularon los aportes previsionales patronales, se redujeron las indemnizaciones por despido a través de topes o por actualizaciones monetarias desfasadas, se amplió el campo de acción de las subcontrataciones, etc.. Los resultados apreciables en 1983 indican que la declaración de trabajadores aumentó en las unidades mayores, pero el efecto global de declaración fue nulo, al incrementar su representación las empresas de menor tamaño. Esto es, que la desregulación y desprotección de los trabajadores no se tradujo en un aumento del empleo registrado, sino en la desconcentración de la subdeclaración, transferida de empresas mayores a menores.

Desde luego, existen otras variables intervinientes que ayudarían a explicar este fenómeno, pero la experiencia parece ilustrar que la desprotección, amén de los negativos efectos sociales que conlleva, no acarrea una mayor declaración del empleo ni su mejor registro.

4. ALGUNOS FACTORES DETERMINANTES Y CONSECUENCIAS DEL EMPLEO NO REGISTRADO

Los empleadores recurren a esta modalidad de contratación laboral fundamentalmente por motivaciones de carácter económico, ya que los libera del pago de las cargas sociales, el salario indirecto, las indemnizaciones por extinción de la relación de empleo y algunas contribuciones cuya base es la remuneración declarada.

Los trabajadores, por su parte, aceptan esta forma de relación laboral, en razón de escasas oportunidades de empleo, agudizada en períodos de crisis, la necesidad de mayores ingresos, o la evasión de prohibiciones legales, como en el caso de los jubilados, o los beneficiarios de subsidios de la seguridad social; en tanto que algunos jóvenes rechazan las formas más disciplinarias del empleo regular.

De otro lado, el empleo asalariado registrado es desvalorizado por algunas corrientes culturales y medios masivos de comunicación, que apologizan formas irregulares de trabajo.

Asimismo, algunos trabajadores son discriminados por razones sindicales, ideológicas o políticas, siéndoles vedado el ingreso al empleo regular, observándose situaciones similares entre los migrantes ilegales.

Como se ha visto, generalmente el salario de los no registrados es inferior al mínimo legal o convencional, aunque en algunas actividades puede que el de bolsillo sea superior. El resultado global, sin embargo, aún en estos casos excepcionales, es negativo para el trabajo, porque rubros como asignaciones familiares, licencias pagas, indemnizaciones por accidentes de trabajo o despido no son percibidos.

Respecto de las organizaciones sindicales, se advierte una pérdida de fuerza y representatividad, en tanto, generalmente, los no registrados carecen de afiliación o derechos sindicales, debilitándose la posición gremial en las negociaciones colectivas, en tanto el salario no registrado es un salario de referencia.

Las empresas que no recurren al empleo no registrado enfrentan la competencia desleal de las que sí lo hacen y soportan la carga del conjunto de la seguridad social, afectando negativamente el equilibrio del sistema y la remuneración de los pasivos.

Además, el empleo asalariado no registrado atenta contra la eficacia de la administración del trabajo y el carácter tutelar del derecho laboral.

5. NORMAS INTERNACIONALES DEL TRABAJO Y EMPLEO NO REGISTRADO

El empleo no registrado es una de las formas del empleo ilegal, tal como fuera definido en el párrafo 8 de la Recomendación número 169, sobre política de empleo (disposiciones complementarias), 1984: "Los Miembros deberían adoptar medidas para combatir de manera efectiva el empleo ilegal, es decir, aquél que no satisface las exigencias de las leyes, reglamentos y prácticas nacionales". Como puede verse, esta norma opta por definir el contenido de "ilegal"; no satisfacción de las exigencias legislativas, reglamentarias o consuetudinarias.

Precisado el concepto de "trabajo ilegal", vale ahora examinar el contenido de las "medidas" aconsejadas para "combatirlo eficazmente", con los instrumentos de la administración del trabajo.

En tanto se trata de enfrentar el empleo ilegal, el instrumento específico de la administración del trabajo es la inspección. En efecto, la primera misión de ésta es "velar por el cumplimiento de las disposiciones legales" (Convenio Nº 81 Artículo 3.1.a).

"La importancia de la inspección del trabajo está reconocida por el conjunto de la comunidad internacional", ha afirmado recientemente la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, agregando: "Una legislación social, por muy avanzada que sea, arriesga quedarse en letra muerta si no hay en el país un sistema de inspección del trabajo encargado de controlar su aplicación. La necesidad de tal control se hace sentir de modo especial cuando una coyuntura económica desfavorable puede incitar a relegar a un segundo plano la mejora de las condiciones de trabajo"¹.

Sería excesivo reproducir aquí el conjunto de las disposiciones del Convenio y discutir sus alcances, pero vale hacer algunas referencias a las sanciones y a la cooperación de empleadores y trabajadores.

En una reciente reunión, el informe oficial del gobierno argentino señaló que se estaba estudiando una modificación de las normas aplicables al trabajo clandestino, para proponer que la infracción de falta de registro se califique como material y por ello se modifique la medida de las sanciones².

En este aspecto, el Convenio Nº 81 establece que "la legislación nacional deberá prescribir sanciones adecuadas" (Artículo 18). Ahora bien, ¿cómo debería interpretarse la "adecuación" de esas

¹ OIT, C.I.T., 71a. Reunión, 1985. *La inspección del trabajo. Estudio General de la Comisión de Expertos en Aplicación y Convenios y Recomendaciones*. Ginebra, 1985, p.2.

² OIT. *La inspección del trabajo*. Op, cit., p. 135.

sanciones?. El reciente informe de la Comisión de Expertos afirma: "Incumbe naturalmente a las autoridades nacionales competentes decidir sobre la naturaleza y el valor de las sanciones. Pero la Comisión desea subrayar que es esencial para que los servicios de inspección sean eficaces fijar esas sanciones a un nivel suficientemente alto para que ejerzan efectos disuasivos. El carácter ejemplar de las sanciones determinará en gran medida la manera en que las empresas respeten los consejos o las advertencias de los inspectores. Sería muy lamentable que los empleadores prefieran pagar multas que consideren más económicas en vez de tomar medidas, a menudo onerosas, en materia de seguridad e higiene del trabajo, o pagar puntualmente los salarios de los trabajadores. Por eso, cuando la pena consiste en una multa, la tarifa debería ser revisada periódicamente, lo que no siempre ocurre. Se trata de un punto muy importante que conviene no perder de vista"³.

La ejemplaridad y carácter disuasivo de las sanciones es entonces "un punto muy importante", que vale recordar, al individualizar las penalidades al empleo no registrado. Quizás podría ser materia de estudio si la prioridad constitucional argentina otorgada a los Convenios Internacionales, autorizaría a las autoridades de aplicación a sobrepasar los límites reglamentarios, para hacer operativa la adecuación de las sanciones que exige el mencionado Artículo 18 del Convenio y su interpretación.

Otro aspecto de interés es el relativo al papel de las organizaciones de trabajadores en la vigilancia de cumplimiento de la ley y en su cooperación con la inspección del trabajo. El Convenio N° 81 establece que: "La autoridad competente deberá adoptar las medidas pertinentes para fomentar la colaboración de los funcionarios de la inspección con los empleadores y trabajadores o sus organizaciones". Al examinar esta disposición, la Comisión de Expertos estimó que, "en los países en los que la legislación no contiene disposiciones expresas en la materia, sería sumamente deseable que, en la práctica, los inspectores asocien en el máximo grado posible los representantes de los trabajadores en sus visitas de inspección, como lo prevé el Convenio sobre el medio ambiente del trabajo, contaminación del aire, ruido y vibraciones, 1977 (N° 148), en su Artículo 5, párrafo 4"⁴.

La adopción de métodos eficaces de control del empleo no registrado por parte de la inspección, ha sido preocupación también de algunos países industrializados. Sin embargo, todavía la cuestión sigue estando en un nivel de desarrollo elemental, por lo que la Asociación Internacional de la Inspección del Trabajo (AIIT) incluyó, en su programa de actividades para 1985-1987, la realización de una encuesta internacional por cuestionario para examinar los métodos de control del "trabajo negro" o trabajo clandestino, como la cooperación de las diversas administraciones competentes: inspección del trabajo, administración fiscal, servicios económicos, servicios de policía, etc.⁵.

Esta encuesta expresa a la vez la preocupación internacional por el tema y las dificultades encontradas para abordarlo.

³ Quesada, Jorge Oscar. Monografía sobre Inspección del Trabajo, presentada al *Seminario Regional Tripartito sobre la Inspección del Trabajo Buenos Aires, 25-29 de marzo de 1985*.

⁴ OIT. *La inspección del trabajo*. Op. cit., p. 135.

⁵ OIT. *La inspección del trabajo*. Op. cit., p. 148.

⁶ En Bélgica, el Ministerio de Empleo y Trabajo organizó en 1978 un seminario de perfeccionamiento profesional destinado a los inspectores jefes de distrito, consagrado, en su mayor parte, a la lucha contra los proveedores de mano de obra clandestina. Raffaele de Grazia, *Le travail Clandestine. Situation dans les pays industrialisés a économie de marché*, Bureau International du Travail, Gêneve, Deuxième impression, 1983, p. 105.

⁷ AIIT, *Programme 1985-1987*, Bulletin N° 20. En el mismo programa se incluye otra encuesta, destinada a examinar los "métodos de control de los regímenes de trabajo (contrato de trabajo, salarios...) de los asalariados re-

Más recientemente, el Director General de la OIT ha señalado en su Memoria a la 72a. Conferencia Internacional del Trabajo que titulara "El Mundo del Trabajo en evolución: problemas principales" que debe promoverse la organización de los trabajadores no protegidos socialmente y que "el Estado debe prevenir decididamente los abusos más intolerables. Aunque una reglamentación completa engendraría quizás un caos administrativo, por lo que es aconsejable, será necesario fomentar ciertos criterios éticos, mediante una acción adecuada de las actividades públicas en los casos más graves de infracción de la ley y, de un modo más general, gracias a alguna forma flexible e ingeniosa de inspección del trabajo rudimentaria, a cuya concepción puede contribuir la OIT".

Cuadro N° 1.— Asalariados no registrados en grandes sectores de actividad. Gran Buenos Aires, 1983
En % del total de asalariados

Asalariados del Gran Buenos Aires	1974	1983
	%	%
Total no registrado	21,2	20,4
Privado	27,9	26,9
— Servicio doméstico	62,1	65,8
— Resto	23,9	22,6

Fuente: EPH-INDEC. Elaboración tabulados inéditos.

gidos por estatutos jurídicos especiales, tales como el trabajo a tiempo parcial, la locación de mano de obra, el trabajo intermitente, el estacional y la subcontratación". Es decir, las otras formas principales de trabajo precario serían objeto de estudio por la AIIT.

Cuadro N° 2.— Asalariados no registrados según características personales y ocupacionales seleccionadas. Gran Buenos Aires, 1983

Asalariados no registrados	Incidencia ¹	Estructura ²
Sexo:		
Varones	17,6	52,6
Mujeres	32,2	47,4
Edad:		
10-14	100	3,2
15-18	65,2	18,6
19-24	24,3	18,8
25-30	18,0	13,4
31-39	19,2	18,2
40-49	17,0	15,0
50-59	14,2	8,9
60-69	24,1	3,9
Educación:		
Sin instrucción	28,9	1,5
Primaria incompleta asiste	68,2	0,9
Primaria incompleta asistió	27,4	18,4
Primaria completa	26,6	44,5
Secundaria incompleta asiste	49,9	2,8
Secundaria incompleta asistió	24,7	19,9
Secundaria completa	10,2	6,7
Universitaria incompleta asiste	14,2	1,9
Universitaria incompleta asistió	5,5	0,9
Universitaria completa	9,8	2,4
Tarea:		
Profesionales	6,3	1,6
Calificados y semicalificados	17,6	48,9
No calificados	39,1	43,9
Antigüedad en el empleo:		
Hasta 1 mes	66,7	7,6
1-3 meses	61,8	18,8
3-6 meses	46,5	15,9
6-12 meses	34,5	18,9
1-2 años	22,0	11,1
2-3 años	11,6	5,2
3-5 años	13,3	
5 y + años	9,2	14,8
Relación de parentesco:		
Jefe	14,1	34,1
No jefe	21,4	65,9
Tamaño hogar:		
1	17,6	1,7
2-4	20,2	51,2
5-7	24,3	38,3
8 y +	28,3	8,8
Desa trabajar más horas:		
Sí	37,6	26,3
actual 34 horas	59,1	12,3
actual 35-45 horas	18,0	8,2
actual 45 y +	18,7	5,8
No	21,1	73,7
Búsqueda de otro trabajo:		
Sí	58,1	11,4
No	20,7	38,6
Horas trabajadas:		
Hasta 20	56,5	13,5
20-34	51,7	13,4
35-48	14,0	35,4
49-61	23,9	10,2
62 y +	30,7	17,4

¹ Incidencia: Porcentaje de cada sub-grupo de asalariados no registrados con respecto del total de asalariados.

² Estructura: Porcentaje del sub-grupo de asalariados no registrados con respecto del total de asalariados no registrados.

**Cuadro N° 3.— Asalariados no registrados por sectores de actividad.
Gran Buenos Aires, 1974 - 1983¹**

	1974		1983	
	Incidencia (en % del total de asalariados del sector)	Distribución Total = 100	Incidencia (en % del total de asalariados del sector)	Distribución Total = 100
— Total	20,9	100,0	20,2	100,0
— Industria	15,4	42,6	17,3	37,1
— Construcción	33,9	11,6	29,5	12,3
— Comercio, restaurantes y hoteles	27,3	20,5	26,0	22,9
• Comercios mayoristas	29,5	5,4	23,1	7,4
• Comercios minoristas	28,4	11,5	30,5	12,9
• Restaurantes y hoteles	22,0	3,6	18,9	2,6
— Transporte, almacenamiento y comunicaciones	13,2	6,9	13,9	7,3
• Transporte terrestre y por agua	20,6	6,2	18,4	6,6
• Servicios conexos	10,3	0,6	7,0	0,7
— Otros servicios	16,8	18,5	15,1	20,5
• Sociales	8,5	5,1	8,4	7,3
• Esparcimiento	23,0	1,2	34,7	3,4
• Reparación	50,3	4,3	42,2	5,0
• Personales	49,6	1,7	37,8	1,0
• Bienes inmuebles y servicios a empresas	35,1	6,1	14,0	3,8

¹ Se excluye servicio doméstico y administración pública.

Fuente: EPH — INDEC. Tabulados inéditos.

Cuadro N° 4.— Estructura del empleo asalariado total e incidencia del empleo no registrado.
Gran Buenos Aires, 1974 y 1983

Cantidad de ocupados	% incidencia del empleo no registrado s/tamaño		% ENR s/tamaño		% asalariados Total = 100	
	1974	1983	1974	1983	1974	1983
2 — 5	57,2	53,3	46,1	57,1	14,5	20,0
6 — 15	25,5	26,5	23,7	25,7	16,6	18,1
16 — 25	18,3	15,3	8,3	8,0	8,2	9,7
26 — 50	11,2	4,5	7,0	3,2	11,3	13,5
51 — 100	11,8	2,4	5,9	1,4	9,1	10,8
101 — 500	5,7	4,0	5,3	3,6	16,6	16,8
501 y más	2,8	1,4	3,7	0,9	23,7	11,1
Total	23,9	22,6	100,0	100,0	100,0	100,0

Nota: Excluye servicio doméstico y administración pública. El total incluye el ENR que no tiene especificado estrato.

Fuente: EPH — INDEC. Elaboración tabulados inéditos.

Cuadro N° 5.— Asalariados no registrados. Salarios relativos al resto de asalariados.
Gran Buenos Aires, 1983

	Total	No registrado	Registrado
1 — Porcentaje con ingreso medio inferior al salario mínimo legal	18	56	7
2 — Porcentaje con ingreso horario inferior al salario mínimo legal	15	48	6
3 — Ingreso medio relativo (Total = 100)	100	52	112

Fuente: EPH — INDEC. Tabulados inéditos — Convenio M. de Trabajo.

Comentario al trabajo de Marta Panaia: "ECONOMIA SUBTERRANEA: Algunas reflexiones para su estudio"

por F. Suárez

El excelente trabajo de Marta Panaia pone de relieve algunos vacíos y dificultades en el pensamiento sobre el tema en consideración.

En primer lugar quisiera destacar la dispersión de modos de abordaje dando lugar a lo que se podría denominar la babelización del fenómeno objeto de este Seminario.

Las áreas problemas y los campos temáticos en que se focalizó este Seminario conforman intereses con una especificidad que nuclea comunidades muy diversas que se comunican al interior de ellas pero prácticamente no interactúan entre sí, como es el caso del grupo preocupado por la precarización del empleo o el que investiga y elabora políticas sobre la evasión impositiva o aquellos que analizaron la problemática de las cuentas nacionales.

Cada uno se concentra en un problema con marcos referenciales y metodológicos propios y preocupaciones de política socioeconómica idiosincrática sin tener mayormente en cuenta ni los conceptos, ni los instrumentos metodológicos, ni las discusiones teóricas políticas emanadas por el otro grupo; más esto se podría patentizar en términos de los recambios de participantes y audiencia del Seminario que ha dado lugar a este libro.

Esta babelización se acentúa si consideramos la heterogeneidad disciplinaria (Economistas, Juristas, Sociólogos, Antropólogos, Administradores) cada uno con su batería conceptual, sus supuestos, teorías y herramientas metodológicas, tratando acerca de una nueva temática en función de los interrogantes de mayor predicamento en la comunidad científica o profesional a la que pertenece, construyendo marcos referenciales mediante las aproximaciones analó-

gicas que más se acerquen a aquello que se estima como conocido y sólido en sus grupos de pertenencia.

Si a lo anteriormente señalado le introducimos un nuevo elemento, como es el de la diferencia de contextos como el de los países Europeos y la de los países Latinoamericanos, donde la problemática en cuestión se manifiesta de manera diferente y es analizada también con ópticas y abordajes propios —en un caso de países Centrales y en el otro de países Periféricos— nos encontraremos ante un camino temático en búsqueda de una formulación teórica de conjunto, una batería conceptual más compartida y por sobre todo el entendimiento de relaciones sociales parciales dentro de una perspectiva estructural y procesual más integradora.

El segundo aspecto que nos muestra el trabajo de Marta Panaia es la naturaleza transitoria o permanente del fenómeno en cuestión.

Muchos trabajos referidos a la economía subterránea parecerían partir del supuesto de encontrarnos frente a una respuesta adaptativa a un fenómeno de una crisis más de la economía como si fuera una situación transitoria de anomalía que una vez superada (sea el fenómeno de los precios del petróleo o cualquier otro desencadenante) la situación de anomalía volverá a sus cauces normales, donde se respetarán las leyes laborales dentro de ciertos márgenes; la evasión impositiva se mantendrá dentro de los márgenes de tolerabilidad existentes previas a la crisis y los niveles de subregistro volverán a ser los suficientemente aceptables como para que los Bancos Centrales e Institutos de Estadística y Censos permitan brindar la información necesaria para el diseño de las líneas

de política económica requeridas por los países que transitoriamente padecieron las anomalías señaladas.

Otro enfoque posible es pensar que el fenómeno de la economía subterránea, negra no registrada o el sector informal de la economía, sea cualquiera la causa de su surgimiento, logre institucionalizarse de una manera relativamente estable cambiando los patrones de normalidad o anomalía, que debieran ser concebidos de otra manera y desde otra perspectiva. De adoptarse con mayor frecuencia esta última óptica seguramente los interrogantes referidos al fenómeno cambiarían de maneras altamente significativas y las preocupaciones de política tributaria social en general y laboral en particular, circularían por caminos completamente distintos.

El tercer aspecto al que deseo referirme es precisamente la **naturaleza del proceso de emergencia de estos modos** de relacionamiento aparentemente menos visible y más informales y por lo tanto, menos sujetos a las regulaciones formales. Estaría dado como propio de una planificación estratégica desde arriba en base a una búsqueda en disminuir costo de producción escapando a la seguridad social y las cargas impositivas ya sea por actividades encubiertas desarrolladas en establecimientos formales o por las actividades subcontratadas por empresas formales a microempresas industriales, etcétera.

De manera alternativa se podría pensar en una estrategia de abajo basada en una racionalidad de supervivencia familiar.

Alternativamente es concebible, tanto para los actores responsables de las empresas como para las poblaciones carenciadas o marginales, un comportamiento basado en la racionalidad

psicosocial que busque disminuir la alienación propia de una organización social del trabajo altamente rígida o de una economía regulada en exceso que impida formas más creativas, que respondan adecuadamente al conjunto de aspiraciones y necesidades no afectadas por la economía no subterránea y en exceso formal. Es decir, más ubicable dentro del marco de una reacción o revolución cultural que pura y exclusivamente en una estrategia económica.

Ello llevaría a plantearse el tema de los modos de emergencia de las actividades no formales, su racionalidad intrínseca y cuáles son las modalidades de institucionalización y la manera cómo se conectan entre sí.

En cuarto lugar tanto el trabajo de Panaia como el de Basco, Beccaria y Orsatti y otros, dan pie a pensar si el fenómeno bajo consideración es nuevo o si lo nuevo es el hecho de encontrarnos con un pensamiento sistemático y estructurado que no posee más de tres décadas con buena voluntad. Si el fenómeno en sí fuera mucho más antiguo, sería sumamente importante desarrollar una línea de **trabajo de naturaleza histórica** que podría aportar bastante luz sobre estas redes "subterráneas de relaciones socio-económicas y sus manifestaciones en distintos contextos temporo-espaciales".

Resumiendo, del trabajo en cuestión se puede inferir una recomendación tendiente a emprender trabajos donde se de más énfasis a una diferenciación adecuada de los fenómenos en vistas a una integración teórico conceptual, con visiones menos parcializadas ayudadas por estudios de caso y perspectiva histórica, con enfoques más interdisciplinarios y no tan multidisciplinarios donde al fenómeno se lo entienda como amplias redes de relación y donde prime un enfoque más centrado en ese sector.

ESTE VOLUMEN DE
ECONOMIA NO REGISTRADA
CON UNA TIRADA DE 3000 EJEMPLARES
SE TERMINO DE IMPRIMIR
EN EL MES DE JULIO DE 1987
EN EL DEPARTAMENTO PUBLICACIONES DEL INDEC,
HIPOLITO YRIGOYEN 250, PISO 12, 1310 BUENOS AIRES
REPUBLICA ARGENTINA



INDEC

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADISTICA Y CENSOS
HIPOLITO YRIGOYEN 250 — PISO 12
(1310) BUENOS AIRES — REPUBLICA ARGENTINA