

La DGI es como la inquisición para los pequeños comerciantes...'

Nora Morales
Vanina Gruart

Instituto de Investigaciones Gino Germani.
Facultad de Ciencias Sociales. UBA

En este artículo retomaremos algunos ejes planteados en *La nueva política de control social de la Dirección General Impositiva 1990-1994*, publicado en esta revista². Allí bosquejábamos las coordenadas que orientaron nuestra mirada y el interés en el tratamiento de la temática elegida: por un lado el análisis de la instrumentación de una política de control social dirigida a sectores no definidos a partir del sufrimiento de un proceso de discriminación, de etiquetamiento o de vulnerabilidad -sujetos tradicionalmente tenidos en cuenta por los estudios del control social; y por el otro la descripción del funcionamiento de una política de control social ejercida por una institución central del nuevo proceso que se inicia en la Argentina en 1990 -como lo es la DGI- y cuyo campo de acción estuviera compuesto por el ilimitado espacio de los sujetos en el ejercicio de sus actividades económicas, es decir en su relación con el mercado. Así, mientras aquel artículo nos sirvió para

Extraída de una entrevista realizada el 22 de septiembre a un pequeño comerciante de rodamientos de Lanús, Prov.Bs.As.

Ver Gruart, V. ; Morales, N. "La nueva política de control social de la Dirección General Impositiva : 1990-1994", en Delito y Sociedad, Revista de Ciencias Sociales, año 4 número 6-7, Bs.As. 1995.-

Programa de Estudios del Control Social
(P.E.CO.S.).

Parte de este trabajo se incluye en el
Proyecto TS 30 UBA C y T (1998-2000)

presentar nuestros primeros avances en el debate acerca de la pertinencia de los estudios de control social en el análisis de temas fiscales, es nuestra intención aquí mostrar lo que aprendimos en estos dos años de investigación y las dificultades con las que nos hemos encontrado. En ese sentido, la definición del concepto de control social y su operacionalización han sido sin duda los escollos más difíciles que debimos afrontar.

A los fines expositivos dividimos el artículo en tres partes. En la primera reseñamos la historia tributaria argentina en los últimos 20 años con el propósito de contextualizar la temática a describir; en la segunda parte nos introducimos en el desafío de construir las definiciones conceptuales y la búsqueda de sus observables, reservando

la tercera y última parte para la conclusión y los avances.

1) Breve historia tributaria.

Antes de realizar un sobrevuelo por la historia tributaria de la Argentina en los últimos 20 años puntualizaremos algunos aspectos de la perspectiva de análisis adoptada. Como ya lo señalamos en el artículo citado, para el estudio de la temática impositiva hemos asumido la perspectiva de la *sociología fiscal* que considera que la distribución de los ingresos y gastos estatales es una variable netamente política que debe ser leída bajo las coordenadas del conflicto social. En efecto, si miramos la recaudación de la **DGI** entre 1982 y 1995 nos llama la atención su forma errática, que

Recaudación Tributaria

crecimiento anual 81-95

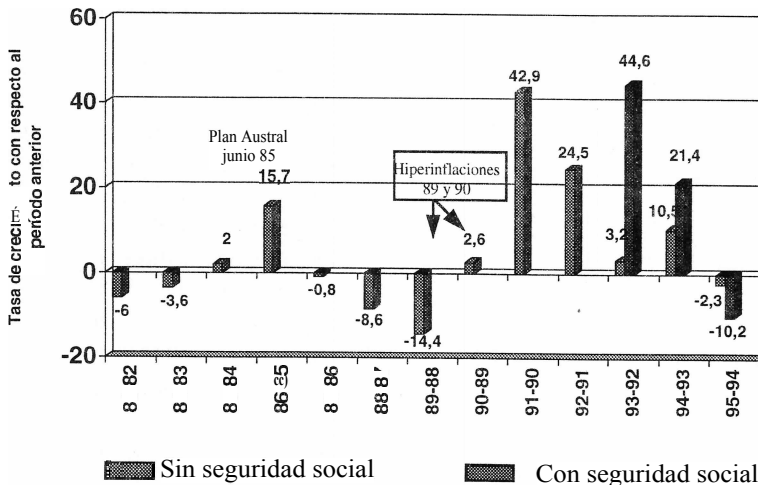


Gráfico nro. 1

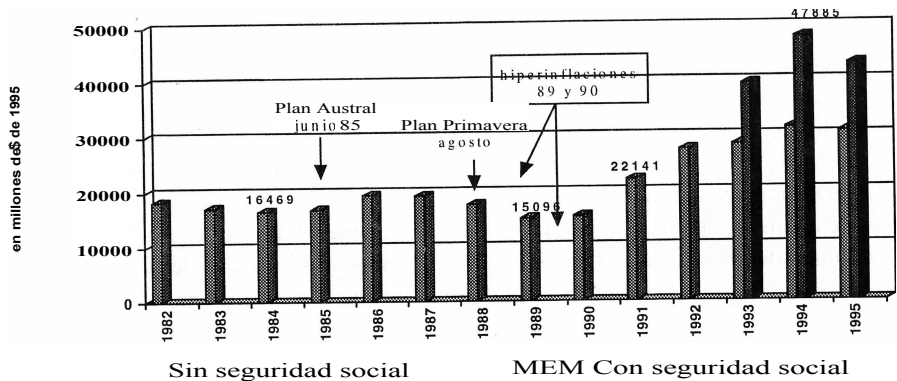
Para profundizar estos temas ver, entre otros autores a O'Connor, J. *La crisis fiscal del estado*, N.Y, St. Martinis Press, 1973. Offe, C. *Contradicciones en el estado de bienestar* Edición de John Keane, Alianza Editorial, Madrid, 1990.

parece estabilizarse a partir de 1991 donde crece abruptamente -un 43% superior al año anterior -. Siguiendo las tasas de crecimiento de la recaudación, reafirmaríamos la idea de aleatoriedad, donde períodos de suba son seguidos por decrecimientos y donde parece difícil mantener más allá del

corto plazo un aumento constante de los recursos tributarios. Incluso a partir de 1991 cuando empiezan a notarse tasas de crecimiento positivas, éstas no pueden mantenerse con ritmo sostenido. (Véase gráficos 1 y 2).

Recaudación Tributaria

1981 - 1995



Fuente: Construido a partir de los datos suministrados por la DGI y la Dirección Nacional de Investigaciones y Análisis Fiscal. MEYOSP

Gráfico Nro.2

Así, la dificultad de sostener la recaudación, y sus movimientos erráticos están relacionados con las decisiones y con la capacidad de imposición de los gobiernos en el marco de una coyuntura política-

económica específica. En ese sentido debemos entender la notoria caída de la recaudación de 1989 con respecto a la del año anterior -un 14% inferior- a pesar de la implementación del Plan Primavera en agosto de 1988, en donde la fuerte crisis económica y política se manifestó entre otras formas en una decisión de no pagar las obligaciones tributarias por parte de los grupos económicos más importantes. Avancemos en la descripción.

4 En el mismo año la presión tributaria asciende a 9.03 puntos del PBI, elevándose desde los 6.0 puntos del año 1990. Construido en base a datos suministrados por la Dirección de Estudios de la DGI. En este trabajo entenderemos por Presión Tributaria a la relación entre lo recaudado por la DGI y el PBI y por Presión Tributaria Bruta de la Nación al conjunto de todo recaudado por la Nación y el PBI.

1.1 *La gestión radical.*

El movimiento de los ingresos tributarios en este período estuvo muy ligado a los planes de ajuste implementados: básicamente el Plan Austral y el Primavera . Podemos ver que en el corto plazo el primero de ellos fue exitoso en mejorar la recaudación, que había llegado en 1984 a uno de sus puntos más bajos; sin embargo, el Plan Primavera no fue capaz de generar el consenso necesario en los grupos sociales con capacidad de influencia sobre el gobierno -básicamente corporaciones empresarias y grupos económicos- y no pudo contener la caída brusca de la recaudación,

Los años 1985 y 1986 registraron una suba en los ingresos tributarios luego de dos años de disminución. Esta se manifestó en el volumen de lo recaudado y en la presión tributaria que alcanzó en 1986 el valor más alto de la década 8,15%⁶. La mejora de la performance se debió tanto a la reforma tributaria de 1984⁷ como a la disminución de la inflación en 1986 que logró preservar los ingresos fiscales en el corto plazo,

En junio de 1985 se lanza el Plan Austral, que tuvo sucesivos ajustes en febrero y en octubre de 1987, para desembocar en agosto de 1988 en el Plan Primavera. (15,01% si a la presión bruta de Nación nos referimos) Construido a partir de los datos suministrados por la Dirección de Estudios de la D.G.I.

Esta reforma creó nuevos gravámenes como el Impuesto sobre los intereses y ajuste de los plazos fijos e incrementó la imposición de ciertos consumos específicos. La intención de la misma era aumentar el peso de los impuestos directos -ganancias, patrimonio neto y capitales- luego de la brusca caída en 1984. Efectivamente, estos impuestos experimentaron un aumento de su presión en relación a 1984 pero no retomaron los niveles de 1980-1981. En relación al IVA, el gobierno radical decidió volver atrás la medida tomada en el año 1980 por el gobierno militar de generalizarlo, lo cual volvió a revertirse a su vez en 1990.

situación que se revirtió progresivamente para los años 1987, 1988 y 1989 .

El Plan Primavera no logró modificar la situación global y el año 1989 permanecerá en la memoria de los argentinos como el año de las hiperinflaciones y de la crisis fiscal del estado. Es en este marco en donde los ingresos tributarios alcanzaron su valor más bajo, para repuntar muy levemente en el año 1990, el de la tercera hiperinflación.

Este período se caracterizó por la aparición de una profusa legislación tributaria con constantes modificaciones en las alícuotas y bases imponibles de los gravámenes, lo que complejizaba la ya de por sí tediosa tarea de los contribuyentes. Por otra parte, y fundamentalmente a raíz del agravamiento de los problemas fiscales en 1987, aparecieron una serie de impuestos de emergencia que concatenados a los impuestos internos, de fácil recaudación y con dispar capacidad recaudatoria, en conjunto no superaban el 1,5% del PBI en franca disminución.

1.2 *El gobierno de Carlos Saúl Menem: las reformas estructurales.*

Frescas aún las sucesivas hiperinflaciones que modificaron las prioridades sociales, políticas y económicas de los actores sociales y políticos, el *problema fiscal* -es decir los gastos y los ingresos del estado- se constituye en uno de los temas fundamentales de la agenda iniciada en 1989. En ese sentido las medidas no se hacen esperar.

A pesar del ímpetu del nuevo gobierno, el aumento de la recaudación no fue inmediato, basta mirar los valores de 1990

⁶ Nos referimos a la explicación brindada por el efecto Olivera-Tanzi que da cuenta de la vulnerabilidad de los sistemas tributarios bajo los influjos inflacionarios

que apenas superaron a los de 1989 -de muy baja performance-, a pesar del blanqueo, la interrupción de exenciones impositivas vía promoción industrial, la aparición del impuesto a los activos, la modificación de las alícuotas del IVA y su generalización a los servicios y actividades financieras. La hiperinflación de ese año prácticamente licuó por segunda vez los ingresos estatales. Pero esta tendencia cambia en 1991 año en que se inaugura una seguidilla de crecimientos sostenidos de la recaudación tanto en volumen como en porcentaje del PBI, justamente cuando éste comenzaba a aumentar. De todos modos, en lo que a política tributaria se refiere, las medidas más significativas han estado relacionados con el IVA: su generalización y el aumento de sus alícuotas¹⁰.

Para dar fin a este breve recorrido queremos plantear algunas conclusiones. El año 1991 fue esencial en lo que a la transformación de la economía y de la sociedad argentinas se refiere. En lo que a nuestro trabajo respecta, se inicia un nuevo período en materia tributaria que avanza en la estructuración de un sistema de recaudación distinto a aquél que habíamos conocido en la gestión anterior: la sanción de la Ley Penal Tributaria, el aumento del volumen de la recaudación y de la presión tributaria y el continuo crecimiento del IVA nos dan los primeros indicios de lo que serán las formas de control novedosas que la agencia desplegará en esta etapa.

* La recaudación de 1991 supera en un 43% a la correspondiente al año 1990.

El IVA en 1991 había llegado al 37% y en 1992 al 55% del total de la recaudación de la DGI para estabilizarse en cifras cercanas a ese valor entre 1993 y 1995. Ganancias también registró un aumento ocupando el 6% en 1991 para trepar al 21% en 1995. Estas cifras no incluyen los recursos de Seguridad Social que pasaron recién en 1993 a ser recaudados por la DGI.

1.2.1 La DGI y la Ley Penal Tributaria. Ley Nro. 23.771.

La DGI es una institución que, como otras agencias del estado, cuenta con la autoridad legítima para ejercer dominación sobre el espacio de lo público. Fundada en 1947, en los últimos 7 años ha desempeñado un rol más que central en la nueva formación socioeconómica que comienza a delinearse a partir de la asunción del gobierno justicialista en 1989, y se ha instituido en agente preponderante de las reformas estructurales que han sufrido la sociedad y el estado

Como sostuvimos en el artículo citado, si bien es cierto que la estabilidad económica es un factor que no debe soslayarse al referirse al abrupto aumento de la recaudación fiscal, no podemos perder de vista el cambio de política que la propia DGI ha llevado adelante sobre todo a partir de la sanción de la Ley Penal Tributaria.

Recordemos que como bien lo indica la Ley de Procedimiento 11.683 que dio origen a DGI en 1933, “(la DGI)...*tendrá a su cargo la aplicación, percepción y fiscalización de los tributos, cuándo y del modo dispuesto por las leyes*”

En relación a los cambios más relevantes sufridos por la sociedad podemos nombrar el abrupto aumento de la desocupación y de los procesos de marginación social. A la hora de hablar de las modificaciones sustantivas en el estado no podemos dejar de mencionar la sanción de las Leyes de Reforma del Estado 23.696 y la de Emergencia Económica 23.697 sancionadas el 17 de agosto y el 1 de septiembre de 1989 respectivamente y la normativa sobre desregulación de los mercados y privatizaciones de empresas públicas asentadas sobre estas dos leyes marco.

La Ley 23.771 fue sancionada el 7 de febrero y promulgada el 22 de febrero de 1990.

¹³ Se encuentra en vigencia el texto actualizado, ordenado en 1978 con las modificaciones introducidas por las Leyes número: 21.911, 22.091, 22.526, 23.013, 23.314, 23.495, 23.549 y 23.658.

disposiciones respectivas. Facúltase al Poder Ejecutivo para incorporar a la DGI la aplicación, percepción' fiscalización de gravámenes a cargo de otras reparticiones." [...]"

La Ley Penal Tributaria 23.771 instituye un cambio sustancial en la historia de la agencia. Esta Ley define y sanciona - con penas más duras que lo dispuesto por leyes anteriores, que pueden llegar incluso hasta la privación de la libertad por evasión fiscal-, hechos no contemplados -o por lo menos no con la misma gravedad- por la Ley 11.683. Pero un hecho importante de señalar es que -aunque lo preveía- no se registraron condenas de prisión durante su vigencia, debido principalmente a que contenía un impedimento que se reveló eficaz para resguardar a los evasores . En efecto, el art. 77 de la Ley obligaba a un procedimiento previo al ejercicio de la acción penal, tendiente a la determinación exacta del tributo omitido; al representar este un trámite sumamente engorroso y largo ante varias instancias administrativas y judiciales, permitió que el régimen penal fuera de total inaplicación . Así no se encontró otra solución que la sanción de la Ley Penal Tributaria para el problema de la evasión sistemática, instrumento legal que se volcó inequívocamente sobre el recurso

de la penalización, lo cual constituye un hecho que no debe ser pasado por alto.

Entonces, al analizar la sanción de esta Ley, debemos tener en cuenta algunos aspectos. *La teoría del control social* entiende que el derecho penal constituye un instrumento que refuerza un orden artificial en el proceso de monopolización del recurso penal por parte de las fuerzas dominantes de una sociedad. De este modo se transforma en elemento de reglamentación/regulación de determinados comportamientos

configurados uno o más de los hechos u omisiones previstos en el Art. 44 de esta ley y concurrentemente exista un grave perjuicio o el responsable registre antecedentes por haber cometido la misma infracción en un período no superior a un año desde que se detectó la anterior (inc f) del Art. 41 incorporado por la Ley 24.765".

Ley 11683, art 44: serán sancionados con multa de \$300 a \$30.000 y clausura de 3 a 10 días del establecimiento, local, oficina, recinto comercial, industrial, agropecuario, o de prestación de servicios, siempre que el valor de los bienes y/o servicios de que se trate exceda de \$10 , quienes:

1. no entregaren o no emitieren facturas o comprobantes equivalentes por una o más operaciones comerciales, industriales, agropecuarias o de prestación de servicios que realicen en las formas, requisitos y condiciones que establezca la Dirección General.
2. No llevarén registraciones o anotaciones de sus adquisiciones de bienes o de servicios o de sus ventas, locaciones o prestaciones.
3. Encarguen o transporten comercialmente mercaderías aunque no sean de su propiedad, sin el respaldo documental que exige la Dirección General.
4. No se encontraren inscriptos como contribuyentes o responsables ante la Dirección General cuando estuvieren obligados a hacerlo.

El mínimo y el máximo de las sanciones de multa y clausura se duplicarán cuando se cometa otra infracción de las previstas en este artículo dentro de los 2 años desde que se detectó el anterior.

Sin perjuicio de las sanciones de multa y clausura, y cuando sea pertinente , también se podrá aplicar la suspensión en el uso de matrícula, licencia o inscripción registral que las disposiciones exigen para el ejercicio de determinadas actividades, cuando su otorgamiento sea competencia del Poder Ejecutivo (art. 44 según ley 24.765)".

¹⁴ Virgolini, Julio E.S., "El control social y su articulación con el sistema penal", mimeo, Bs As. 1997

¹⁵ Ley 11683, Art 77: "La clausura preventiva que disponga la Dirección General en ejercicio de sus atribuciones deberá ser comunicada de inmediato al juez federal o en lo Penal Económico, según corresponda, para que éste, previa audiencia con el responsable resuelva dejarla sin efecto en razón de no comprobarse los extremos requeridos por el Art. 41 inc. f); o mantenerla hasta tanto el responsable regularice la situación que originó la medida preventiva".

Ley 11683, Art 41, inc f: "Clausurar preventivamente un establecimiento, cuando el funcionario autorizado por la Dirección General constatare que se hayan

sociales, que en definitiva son los que ayudan a consolidar ese orden. En este sentido, la norma penal se convierte en un bien objeto del intercambio político y de la lucha por la monopolización: *"esta negociación social de lo penal se desenvuelve en un contexto donde el más fuerte trata de acaparar la mayor cuota posible de este recurso público, penalizando las conductas ajenas y buscando inmunizar las propias"* . La cuestión criminal, es decir aquello que se define como criminalidad y se persigue como tal, se convierte en un bien, un recurso, que pasa a formar parte de la lógica del intercambio, y es así que cada uno juega con las ventajas -o desventajas- de su posición social en relación a los comportamientos que son controlados y aquellos que no lo son.

En esta línea de pensamiento, e introduciéndonos ya en la temática elegida, se ubica la hipótesis de Julio Virgolini al plantear que el proceso de transformación económica que viene sufriendo nuestro país desde fines de la década del setenta y que ha contribuido a concentrar el poder económico en los grandes grupos empresarios -en detrimento de las actividades poco concentradas- tornaba esperable alguna modificación en las reglas punitivas: *"a través de la penalización efectiva de las transgresiones fiscales y previsionales, podía desarrollarse un instrumento particularmente idóneo y decisivo en la captura total de las relaciones económicas, desalojando a las empresas más débiles, que sufren una mayor dependencia de estos comportamientos transgresivos como medio de subsistencia en el mercado."*¹⁷ De

ser correcta esta hipótesis, se confirmaría que una sociedad no puede criminalizar las relaciones que conforman la base de su propia estructura económica, dado que la posibilidad de criminalización de comportamientos está en estrecha relación con el nivel de poder que han acumulado los autores de esos actos. En este sentido sólo una interpretación superficial puede considerar que la criminalización de la cuestión tributaria puede tener como antecedente la voluntad de convertir al sistema penal en equitativo, con aspiraciones de llegar a todos por igual, y de criminalizar conductas de los sectores sociales económicamente mejor posicionados¹⁸ . Entonces, el art. 77 de la Ley 11.683 y la prescripción formal por prejudicialidad administrativa, no puede considerarse como un error técnico, porque responde a una de las características esenciales de los delitos económicos, cual es la inmunidad a los procesos de control social dirigidos a estos sectores. Las deficiencias o lagunas de la ley, deben ser incluidas en un planteo más general en el que debe contemplarse una situación de inmunidad social que no es el mero efecto de las deficiencias técnicas de la ley sino que toma a su cargo la reproducción de esa situación de inmunidad. Las razones que hacen que los delitos de cuello blanco o delitos económicos escapen al control penal no son una variable independiente de este fenómeno, sino que son dependientes de la vinculación funcional de este tipo de comportamientos con la estructura general de la sociedad en la que se manifiestan¹⁹ . La sanción de una ley más dura para el delito de evasión fiscal nos

¹⁶ Pavarini, M.: El control social en el fin del siglo. Cuadernos de posgrado, serie cursos y conferencias nro. 3, Oficina de publicaciones del Ciclo Básico Común., Bs.As., 1995.

¹⁷ Virgolini, op. cit.

¹⁸ op.

¹⁹ Simonetti, J. , Virgolini, J. Del delito de cuello blanco a la economía criminal. Instituto Nacional de Ciencias Penales, Mexico, 1990.

parece un cambio sustancial a la hora de evaluar cuál es la situación y el status más general de este tipo de delincuencia económica, dado que comporta un avance de lo penal sobre este campo de los comportamientos desviados interesante de indagar. Sin embargo la sanción de la Ley 23.771 que ha terminado con la obligatoriedad de la finalización de la prejudicialidad administrativa, tampoco debe ser considerada apresuradamente sin tener en cuenta su funcionamiento real. De todos modos podríamos preguntarnos -como nos dice aquél "pequeño comerciante" citado en el acápite- si su sanción no ha constituido otra vuelta en el proceso de centralización y expulsión del mercado de aquellas unidades económicas medianas y pequeñas.

Pero hay otro indicador interesante para pensar la importancia de la agencia en el período que se inicia. En efecto, teniendo en cuenta que los ingresos tributarios constituyen una de las formas que asumen

los ingresos del estado, decidimos comparar el peso de la institución DGI encargada de la supervisión y recaudación de esos ingresos, con los recursos destinados a otras funciones sociales que asume el estado. Consideramos que los impuestos suponen una apropiación social de los recursos privados a partir de la cual deberían garantizarse los procesos contradictorios de acumulación y legitimación. Gran parte de esta "renta" se destina al *gasto social*, esto es erogaciones utilizadas en servicios inherentes a los costos de reproducción de aquellos sectores que no se apropian de partes significativas del excedente, orientándose tanto a la formación como a la pacificación de la fuerza de trabajo. Así fue que decidimos comparar el presupuesto destinado a la DGI -en tanto dimensión de los ingresos- con aquellas finalidades y funciones vinculadas al gasto social: salud, educación y cultura, y defensa y seguridad.

Cuadro 1: Erogaciones del Sector Público, finalidades y funciones seleccionadas en % del P.B.I.²¹ 1989-1995

Dimensiones	Finalidades y funciones seleccionadas	1989-1995							
		1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	95-89°
Gasto Social	Salud	4.02	4.23	4.19	4.2	4.29	4.47	4.54	12.9
	Educación y cultura	3.35	3.08	3.09	3.3	3.48	3.46	3.67	9.6
Coacción	Gasto social total	14	16.6	17.8	18.1	18.2	18.6	19.1	5.1
	Defensa y Seguridad	2.25	1.9	2.12	2.1	2.05	1.87	1.8	-20
Ingresos	Justicia	0.45	0.46	0.53	0.6	0.6	0.58	0.59	31.1
	DGI	0.19	0.16	0.23	0.28	0.27	0.29	0.34	78.9

Notas:

⁽¹⁾ Variación porcentual entre puntas.

Los valores presentados comprenden gastos de: Nación, Seguridad Social y Obras Sociales y para todos los niveles del gobierno.

Fuente: Gasto social, Defensa y Seguridad, y Justicia, Secretaría de Programación Económica. MEYOSP Presupuesto D.G.I. Datos propios en base a los datos suministrados por la Cuenta Ahorro -Inversión, años seleccionados.

Para profundizar estos temas, ver Offe, Claus: *Contradicciones en el estado de bienestar*, Serie Los Noventa. Ed. Alianza, México D.F: 1988.-

²¹ Para conocer la definición de las finalidades y funciones seleccionadas y las estrategias metodológicas

Ensayando una comparación entre los ítems elegidos, rápidamente notamos que la DGI, fue la que más ha crecido en puntos del PBI en términos de su propio presupuesto, mucho más incluso que las finalidades y funciones seleccionadas para representar al gasto social, lo que contribuye a demostrar la importancia de esta institución en el proceso iniciado en 1991 momento en que registra su crecimiento más notorio.

2) La política de control social la perspectiva y los conceptos.

Este trabajo no pretende responder a cuestiones tributaristas sino incorporar una mirada que creemos novedosa para este tipo de temas : *la perspectiva del control social* para analizar la política fiscal. Así, podremos adentrarnos en la descripción de los mecanismos concretos que asume una agencia del estado en el momento de instrumentar su política sobre el universo social, la forma que adquiere la **DGI** en el momento de *fiscalizar y penalizar* a los contribuyentes. Es decir, se trata de abandonar la perspectiva legal del deber ser, para introducirnos en una descripción de los sujetos efectivamente tocados por esta agencia y la manera en que esto se produce.

Como ya anticipamos en la introducción, *control social* ha sido un concepto de difícil definición y un verdadero desafío su operacionalización. Los estudios del *control social* nos proponen una mirada, una forma de abordaje de la realidad, aquella que ilumina las estrategias en que una sociedad organiza sus reglas -legales y morales-, sus

metas, sus formas de sanción y sus amenazas, tendientes a reproducir el orden social vigente, es decir nos propone un enfoque sin duda político. De todos modos es importante comprender que el concepto de *control social* dibuja las coordenadas del análisis, debiendo asumir el desafío de especificar sus formas y mecanismos en cada una de las coyunturas a analizar. Entonces, la conceptualización sugerida nos va a permitir hacer referencia "al conjunto de estrategias tendientes a *naturalizar/normalizar* un orden social"²². Esta idea nos permite visualizar tanto aquellos mecanismos implementados que buscan deshistorizar ordenamientos, comportamientos y valores sociales convirtiéndolos en rutinarios e inmutables, como aquellos basados en el castigo o en la amenaza. Segada sería nuestra perspectiva si creyésemos que el temor a la sanción es el único elemento capaz de producir modificaciones en los comportamientos o motivaciones para la acción. Por eso es que también deben ser evaluados los incentivos o presupuestos positivos que constituyen todo el campo de la persuasión o motivaciones para la acción. Es decir, el *castigo*, la *amenaza* y la *exclusión*, pero también la *conformidad* y la *cooptación* son elementos insoslayables para comprender en su totalidad cualquier política de control social.

De acuerdo a lo expuesto, queremos introducirnos en la especificidad de la agencia en el período 1991-1995. Consideramos que es en esa perspectiva donde radica la originalidad de nuestro trabajo, *en evaluar los mecanismos que la propia*

de comparación, ver Morales, N.: La política de control social de la DGI entre la represión y la tolerancia, 1991-1995, informe de avance para Conicet, 1997.

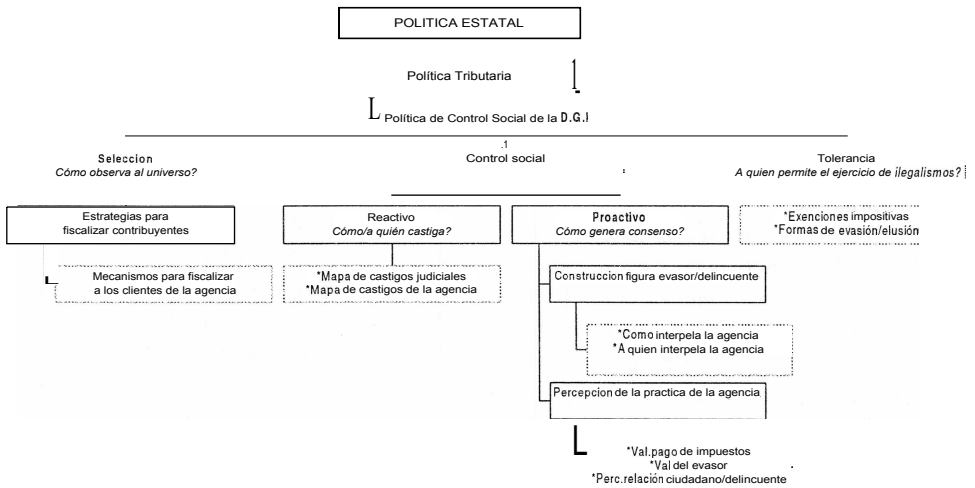
Pegoraro, Juan: "Teoría social , control social y seguridad, el nuevo escenario de los años 90", en El control social en el fin del siglo, Cuadernos de Posgrado, Serie Cursos y Conferencias, Oficina de Publicaciones C.B.C. Bs.As., 1995.-

agencia despliega en pos de lograr sus objetivos. Si en vez de tener en cuenta el ejercicio de la política por parte de la DGI nos adentráramos -abandonando las razones macroeconómicas- exclusivamente en el texto de la ley -deber ser- o en los aspectos sancionatorios de la agencia, también estaríamos perdiendo parte del problema. En ese sentido, decidimos seguir la propuesta que nos presenta Michel Foucault en términos de considerar al castigo como una *función social compleja*²³. Es decir no nos conformaremos con la descripción de aquellos elementos que efectivamente ocupan un lugar visible -edificios, sanciones- sino que no descuidaremos el resto del

espacio social que ocupa la agencia, tal vez no tan tangible pero que a través del discurso, las opiniones, las ideas y las representaciones son aspectos que tienen que ser tenidos en cuenta para identificar los aspectos proactivos o positivos de las políticas de control social.

A partir de este breve planteo presentamos las dimensiones en que hemos operacionalizado al concepto *política de control social de la DGI*, estas son : 1) *Selección*; 2) *Control social reactivo y proactivo*; y 3) *Tolerancia*. A los efectos de hacer más fácil la comprensión adjuntamos la representación espacial de nuestro conceptos y sus dimensiones.

Mapa Conceptual: La política de control social de la Dirección General Impositiva.



²³ Foucault, M., *Vigilar y castigar*, Siglo XXI editores, México, 1976.

2.1. Dimensión Selección.

Cuando hablamos de *selección*, nos referimos a la dimensión que da cuenta de las prácticas de observación/vigilancia del universo sobre el cual se despliega la política. En efecto, todo análisis que reivindique la perspectiva del control social, deberá tener en cuenta la estrategia diseñada por las instituciones a la hora de visualizar los sujetos/objetos de su accionar. Operacionalizando, diremos que por *selección* aludimos a: *la identificación de la compleja red que despliega la DGI a la hora de decidir fiscalizar a los sujetos imposables y sus comportamientos tributarios y los mecanismos de clasificación que sobre su universo pone en práctica.*

Los indicadores que inicialmente nos propusimos para aprehender el concepto de *selección* han sido los que siguen:

1. clientela de la agencia: inscriptos.

2. operativos de observación: formas de fiscalización realizadas por la agencia.
3. clasificación del universo: segmentación de los contribuyentes.
4. cuerpo de observadores: agentes de la agencia.

2.1.1 clientela de la agencia: inscriptos.

Al respecto, rápidamente podemos ver el aumento de los contribuyentes en el período considerado. Esto se debe tanto a la disminución de exenciones impositivas, que de por sí aumenta el número de actividades gravadas, como a la decisión de interponer controles antes inexistentes en distintos lugares de la cadena de producción, distribución y comercialización que ha obligado a muchos agentes económicos a inscribirse y comenzar a formar parte del universo de controlados por la institución. (ver cuadro Nro.2)

Cuadro 2: Inscriptos por tipo de impuestos seleccionados. Crecimiento anual (valores absolutos y porcentajes) 1989-1995

AÑO	Impuesto a las Ganancias					Impuesto al Valor Agregado		
	Sociedades	Crecimiento	Individuos	Crecimiento	Total	Crecimiento	I.V.A.	Crecimiento
1989	147.101		958.895		1.105.996		218.036	
1990	160.773	9,3	1.081.897	12,8	1.242.670	12,4	738.043	238,5
1991	177.176	10,2	1.275.798	17,9	1.452.974	16,9	789.597	7
1992	195.371	10,3	1.730.114	35,6	1.925.485	32,5	931.346	18
1993	212.176	8,6	1.984.434	14,7	2.196.610	14,1	951.884	2,2
1994	223.701	5,4	2.293.383	15,6	2.517.084	14,6	1.015.396	5,7
1995	236.226	5,6	2.433.163	6,1	2.669.389	6,1	1.039.440	2,4
95-89		60,6		153,7		141,4		376,7

Fuente: Construido en base a los datos suministrados por la Dirección de Estudios de la D.G.I

El año 1992 marca un momento de corte importante en cuanto a los nuevos ingresantes, distribución que no será pareja. En efecto, si bien el número de inscriptos crece más en Ganancias que en el IVA, la categoría "individuos" es la que más se dispara. Creemos que eso nos revela la disminución de las posibilidades de estos contribuyentes -personas físicas- de salirse de un círculo de control que se hace omnipresente. Además, las sociedades no han elegido el método de la no-inscripción por las dificultades que esto acarrea en su propia constitución. Es decir, para éstas era más complicado que para las personas físicas no integrar el universo con el que cuenta la agencia. Para los "individuos" la inscripción a la agencia significó el primer paso, su inclusión en los mecanismos de observación y fiscalización con los que cuenta la DGI. Sin embargo, debemos aclarar que en el año 1995, la agencia alcanza un récord en lo que a "individuos" inscriptos en Ganancias se trata; en efecto dicha cifra supera a los 2.183.875 del año 1976. A partir de ese momento éstos empiezan a disminuir, para recuperar recién en el año 1992 los valores de 1977. En cuanto al IVA se refiere, queremos aclarar que el fuerte aumento que se registra en sus inscriptos en el año 1990 en comparación con 1989 está relacionado con la generalización de esta imposición a actividades anteriormente exentas. Varias lecturas caben al respecto: por un lado podemos sostener que el aumento de la actividad económica, produjo una inscripción importante, o que se efectivizó por parte de los ciudadanos una conciencia que imprimía cambios de conducta hacia los compromisos debidos a la sociedad. Sostenemos que las estrategias de la agencia constituyen un aspecto que debe ser tenido en cuenta a la hora de leer estos datos. Por eso, nos parece que la presencia sancionadora o penalizadora que la DGI comienza

a desarrollar no debe soslayarse. Este fenómeno de "aumento de la clientela" puede ser leído en consonancia con el desarrollo del resto de las políticas de control social que cada vez incorporan más personas al universo de aquellos que son tocados -de la manera que fuese-.

2.1.2. Operativos de observación e invisibilidad de los mecanismos.

Además del aumento de la clientela debemos mencionar cómo se va constituyendo una red de observación con límites difusos y hasta invisibles, con plurales lugares desde donde la agencia realiza su tarea fiscalizadora.

Si recorremos el período analizado vemos que la DGI despliega una serie de mecanismos novedosos tendientes a conocer la situación patrimonial y fiscal de los ciudadanos. La particularidad de los instrumentos que vamos a describir radica en dos aspectos que también pueden ser observados en las nuevas estrategias de control social de otras agencias. En efecto, la institución logra gran parte de la invisibilidad de sus mecanismos de fiscalización a través de la delegación de los mismos al ámbito privado. La institución sale de sus límites a través de la responsabilidad que deposita en la comunidad encargada ahora del ejercicio del control. La DGI responsabiliza a los agentes económicos y a la comunidad no sólo de la denuncia de supuestos ilícitos tributarios sino además del cumplimiento de tareas de fiscalización otrora patrimonio exclusivo de la institución. Al respecto, la publicidad "Exija siempre su factura" es un ejemplo claro de lo que venimos diciendo. Pero además los propios agentes económicos deben encargarse con fuerza de la fiscalización de algunos de sus colegas. En 1988 encontramos lo que constituye un antecedente de la genera-

lización de la figura del *agente de retención*. Durante la gestión radical, se implementó un régimen de retención en la fuente en relación al IVA, correspondiente a los proveedores de las empresas públicas más importantes en términos del volumen de compras y contrataciones. Así, estas empresas retenían una porción del IVA facturado por sus proveedores y lo depositaban a favor del fisco. En el año 1990 este régimen se profundizó llevándolo al control por parte de importantes empresas de sus proveedores. La idea era seleccionar espacios en el mercado caracterizados por el volumen de su tráfico. De ese modo, el agente de retención ofició de contralor de sus proveedores (la cadena hacia atrás) y de sus clientes (la cadena hacia adelante). Así comenzó a funcionar lo que de conoce con el nombre de *técnica del reloj de arena*²⁴ tendiente a generar una entramada de agentes de información y percepción de los tributos caracterizada por la delegación del estado de estas funciones en los agentes privados sumándolos de alguna manera a su ejército fiscalizador. Se elegían sectores económicos que tradicionalmente eran difíciles de controlar tratando de detectar la *parte angosta del reloj de arena* caracterizada por la concentración del tráfico económico.

Pero la necesidad de mejorar la recaudación hizo que la agencia avanzara en sofisticar sus mecanismos de selección/fiscalización. Además del mecanismo descripto debemos mencionar la gran cantidad de moratorias promulgadas tendientes a capturar a aquellos que no cumplían con sus obligaciones tributarias (*establecimiento de los "puentes de plata"*). Es decir, si bien

la recaudación aparece en el discurso como la causa principal, todos los mecanismos desarrollados tienden a aumentar el número de clientes de la agencia, a incorporarlos al universo. De este modo, la masa de contribuyentes ha crecido fundamentalmente entre los pequeños contribuyentes y no entre los más grandes que contribuyen con casi el 70% de la recaudación para el año 1995²⁵.

Teniendo en cuenta los casos de fiscalización iniciados por la agencia a raíz de su trabajo habitual de selección o a partir de las denuncias que han llegado a la institución, podemos presentar los siguientes datos:

(Ver cuadro 3)

Si vemos los datos generales de fiscalización desde 1988 hasta 1995 notamos el crecimiento que al respecto ha realizado la agencia. Pero primero debemos definir de qué se trata cada uno de los tipos de fiscalización para poder entender la información que nos suministra el cuadro.

- **Fiscalización interna:** Es aquella que se realiza dentro de la propia DGI. Intenta detectar contradicciones en la información que los contribuyentes presentan en sus declaraciones juradas. Estos son citados con la información requerida con el objeto de iniciar un análisis de consistencia.
- **Fiscalización externa:** Es aquella que se realiza fuera de la DGI en el domicilio fiscal o directamente en la unidad económica. Esta fiscalización puede ser:
 - 1° Externa preventiva: dirigida a verificar el efectivo cumplimiento de las obligaciones formales por parte de los contribuyentes -emisión de facturas, registro de operaciones, inscripción en la agencia o

²⁴ La técnica del reloj de arena alcanzó todo su esplendor durante la gestión de Carlos Miguel Tacchi al frente de la Secretaría de Ingresos Públicos.

²⁵ Este dato ha sido construido a partir de una serie de entrevistas a informantes clave, todos ellos funcionarios de la DGI.

Cuadro 3: Fiscalizaciones iniciadas por la agencia Tasas anuales de crecimiento y valores absolutos. 1988-1995.

AÑO	Fiscalización interna		Fiscalización externa			
		crecimiento anual %	preventiva	crecimiento anual %	ordinar	crecimiento anual %
1988	15236	-19,9	26555		4553	-22
1989	8412	-44,8	24811	-6,6	4339	-4,7
1990	6649	-21	93401	276,4	12928	197,9
1991	32135	383,3	199285	113,4	7979	-38
1992	111003	245,4	385570	93,5	19553	145,1
1993	76544	-34	173521	-55	45087	130,6
1994	143042	86,9	243345	35	27170	-39,7
1995	124835	-12,7	280536	15,2	32121	18
95-91		1777		200		148

Fuente: Datos propios en base a los suministrados por la Dirección de Normas de Fiscalización de la D.G.I.

2º Fiscalización ordinaria: encargada de detectar infracciones materiales, es decir aquellas vinculadas con la omisión del pago de los impuestos, no declaración con la fuente de ingresos o de patrimonio.

Podemos ver que 1990 y 1991 son momentos importantes en lo que a la presencia de la agencia directamente frente al contribuyente. En ese sentido en 1990 crecen notoriamente los casos referidos a la fiscalizaciones externas, aquellas que sacan a la institución de sus límites visibles y la colocan con mucha claridad en el espacio público, manejando sobre todo la imprevisibilidad que denota la sorpresa de la llegada de la institución a fiscalizar una unidad productiva. De todos modos - altibajos de por medio- las fiscalizaciones globalmente han aumentado en el período considerado y de manera significativa, lo que se constituye en una presencia material importante por parte de la agencia, que como veremos más adelante se cristalizará en la cantidad de sumarios que la misma

inicia a partir de las fiscalizaciones.

En el año 1995, en el que la agencia presenta los datos discriminados por segmentación de los contribuyentes, casi el 95% de las fiscalizaciones se realizan sobre una masa indiferenciada de los mismos y sólo el 6,8% se dirige sobre los denominados "grandes contribuyentes", que en la totalidad constituyen el 8,2%⁷ del total de inscriptos en la agencia. En el mismo año, también podemos verificar que tanto para los grandes contribuyentes como para el "resto", la fiscalización externa preventiva es la que con más asiduidad se presenta, lo que denota la importancia del control de la formalidad por parte de la agencia, aunque entre los primeros, la fiscalización interna tiene más importancia que en el "resto". Estos datos deberían ser analizados con una serie histórica más larga, pero en principio podríamos decir que el peso de las fiscalizaciones externas sobre las internas tiene

²⁶ Datos propios en base a la información brindada por la Dirección de Normas de Fiscalización. DGI.

que ver con una demostración de la presencia de la agencia. Pero además la sobrerrepresentación de los más pequeños en los casos a fiscalizar creemos que no es causal y puede pensarse que la misma obedece a una necesidad de que éstos efectivamente ingresen en el universo de contribuyentes, conclusión que puede confirmarse si volvemos a mirar los datos relacionados con los inscriptos en Ganancias por ejemplo, donde la categoría "individuos" -que mayoritariamente está compuesta por pequeños contribuyentes- crece mucho más que la categoría "sociedades". En efecto, esto hace contacto con el discurso de la agencia que sostiene que es la *evasión a cielo abierto*²⁷ uno de los problemas endémicos de la mala performance recaudatoria de la Argentina. Es decir, creemos que las fiscalizaciones externas son eficaces para detectar aquellos que aún no forman parte del universo de los contribuyentes, ya que las internas básicamente se realizan sobre los que ya forman parte, y es claro que la forma de evasión de los más pequeños pasa por una no inscripción en principio y en un no pago después, formas diferentes a las elegidas por los más grandes que prácticamente no tienen la posibilidad de no inscribirse aunque sí de eludir o de desgravar de otra manera.

2.1.3 clasificación del universo.

Además del aumento de los lugares de observación, de su invisibilidad a partir de

delegar parte de la función de control en agentes económicos y en la población (incrementando así su ejército de observadores), debemos mencionar otro aspecto importante de toda política de control social en su dimensión *selección*. En efecto, la clasificación del universo comienza a constituirse en un elemento fundamental tendiente a diversificar las formas de fiscalización y penalización en función del tipo de cliente del cual se trate. De este modo, a partir de 1991 la DGI también avanzó en una estrategia de especialización diseñando políticas específicas para el tipo de contribuyente en cuestión. En este sentido, ha sido muy significativa la segmentación del universo que la agencia nos propone, de la mano de una sofisticación de sus herramientas de control. Nos estamos refiriendo a la implementación de una serie de programas informáticos que clasifican y posibilitan un control más estricto por parte de la agencia. Nos referimos a los sistemas **DOSMIL**, **DOSMIL Remoto** y **SICOFI**. Estos dividen a los contribuyentes en diferentes segmentos que serán objeto de mecanismos particulares de observación y fiscalización. Los parámetros de clasificación de los contribuyentes en cada uno de estos segmentos, no era en principio del todo claro. El criterio inicial de discriminación se apoyaba en la suma de las contribuciones efectivas de los inscriptos en el IVA y en Ganancias, sin tener en cuenta que algunos contribuyentes retenían el impuesto a las ganancias de otros. De este modo, se ofició un ranking según el nivel de contribución independientemente del nivel de facturación o tamaño de los contribuyentes.

Así fue que quedó conformado el primer segmento: *Los Grandes Contribuyentes Nacionales* (GCN), confeccionado por la Dirección homónima de la **DGI**, donde además se rompía el criterio previamente establecido y se incluían para la Capital

²⁷ Dato suministrado por la Dirección Nacional de Grandes Contribuyentes Nacionales. DGI.

²⁸ Para los grandes contribuyentes el 49% son fiscalizaciones externas preventivas y el 35% internas, mientras que para el resto de los contribuyentes, el 65% es externa preventiva y el 28% interna.

²⁹ La evasión a cielo abierto es aquella que se realiza fundamentalmente cuando se vende/compra sin boleta.

Federal y el Gran Buenos Aires sectores económicos de complicada historia tributaria: frigoríficos, empresas pesqueras, empresas privatizadas, empresas de transporte automotor. Estos serían controlados en tiempo real a partir del sistema **DOSMIL** primer sistema informático de control de las obligaciones fiscales que entró en vigencia en enero de 1991. La particularidad del mismo radica en su capacidad de fiscalización más que nada formal, es decir registra el cumplimiento efectivo de las obligaciones tributarias en tiempo y forma: pagos y declaraciones juradas, lo que posibilita una automática intimación para aquellos que así no lo hicieren. Luego, ya en 1992, comienza a implementarse este sistema en cada una de las agencias de la DGI dando lugar al segmento *Grandes Contribuyentes de Agencia* (GCA) constituido por los contribuyentes más importante de cada agencia y

que eran incluidos según el mismo criterio de los GCN pero en un ranking de cada agencia. lo que generaba grandes diferencias entre los GCA de una agencia ubicada en un espacio de amplia concentración económica y otra donde este fenómeno no se haya desarrollado. Al igual que los datos que dieron origen a los GCN, los GCA tenían el problema de que se construían en función de datos históricos y no de información proveniente de los últimos años lo cual podría establecer fuertes distorsiones. El cuadro que sigue a continuación nos habla del alto grado de concentración de la recaudación tributaria en este tipo de contribuyentes.

Además se diseñó el Sistema **DOSMIL Remoto** que tenía por objeto controlar a aquellos contribuyentes también importantes pero cuya localización geográfica fuera

Cuadro 4: Recaudación aportada por el Sistema **DOSMIL**. Inscriptos pertenecientes al Sistema DOSMIL en % del total 1995.

Tipo de Impuestos	% de la recaudación aportado por el Sistema DOSMIL	% de inscriptos pertenecientes al Sistema DOSMIL
I.V.A.	75,3	28
Ganancias	75,3	10,5
Activos	81,2	29,6

Fuente: En base a datos de la Dirección de Estudios de la D.G.I.

mayor a 80 Km. de la agencia correspondiente en la cual como grandes contribuyentes deberían cumplir con sus obligaciones fiscales.

También en 1992 la DGI implementó el SICOFI (Sistema de Control Fiscal), cuyo

Los GCN debían cumplir en la propia DGI central sus obligaciones, y los GCA, en dependencias bancarias habilitadas en la agencia correspondiente. Los contribuyentes del Dosmil Remoto debían hacerlo en las sucursales del Banco de la Nación Argentina donde la DGI montaba su dispositivo.

objetivo era fiscalizar a aquel segmento compuesto por pequeños y medianos contribuyentes que en el ranking estaban inmediatamente por debajo de los GCN y GCA. Aquí también el control era también básicamente formal pero ya no en tiempo real. De todos modos queremos señalar que era una facultad del propio titular de cada agencia la incorporación de cualquier contribuyente al SICOFI o al GCA sin posibilidad de salirse de estos sistemas una vez incorporado. Por último existe otro segmento compuesto por el resto de los

contribuyentes" básicamente aquellos más pequeños que son objeto de una fiscalización diferente básicamente a partir de sistemas que no están "on line" y de fiscalizaciones externas: visitas de los inspectores a los propios contribuyentes. Este último segmento junto con el SICOFI son los más grandes en lo que a cantidad de contribuyentes se refieren pero los de menor peso en el total de la recaudación. De todos modos hemos podido constatar casos de contribuyentes clasificados como GCA con un bajo nivel de actividad económica.

Es decir, la agencia inicia un proceso de clasificación de sus contribuyentes y en base a esto diseña sus estrategias de fiscalización/observación. Pero no debemos olvidar que no existe una ley universalmente punitiva, sino que la misma separa los sectores a penalizar de aquellos a los cuales se les permitirá el ejercicio de las obligaciones tributarias. En ese sentido debe también ser leída la clasificación que hace la agencia de los contribuyentes, ya que distintos mecanismos serán puestos en práctica en el ejercicio de la tolerancia según el segmento del cual se trate.

2.1.4 Ejército de observadores.

Además de los indicadores ya desarrollados es importante conocer cómo organiza la agencia su ejército de observadores, es decir aquellos encargados de llevar adelante la política de la DGI. Mencionados los plurales e invisibles observadores -algunos voluntarios y otros no tanto- ya sea a través de los controles intermedios, como del juego del Loteriva, debemos ocuparnos de la planta de personal de la institución en el período considerado a fin de detectar la presencia de cambios en consonancia con las modificaciones más globales que empieza a soportar la institución.

En la planta de personal constatamos un notorio aumento a partir de 1990 acentuándose en 1992 donde crece casi un 25%. Además, entre 1989 y 1992 aumentó de 1400 a 6500 el número de los agentes afectados a funciones de fiscalización. En lo que a "personal técnico, especializado y administrativo", se refiere, ésta sigue un movimiento similar al que asume el total de la planta de personal, a diferencia del resto de la misma compuesta además por "personal de servicio" y "personal de mantenimiento y producción" que disminuyen notoriamente en el conjunto de los empleados de la institución. Todo esto, nos habla del inicio de un proceso de crecimiento y especialización de la agencia que básicamente se nutre en los últimos años de profesionales de ciencias económicas, abogados e informáticos.

2. 2 Dimensión Control Social.

Esta es la segunda dimensión incluida en nuestro mapa conceptual. La perspectiva adoptada nos ilumina la especificidad de la institución DGI como uno de los elementos centrales a la hora de entender el por qué del supuesto cambio de actitud de la población en favor de la contribución impositiva. En ese sentido podemos recordar algunas consideraciones realizadas, con motivo de la publicación del artículo de nuestra autoría ya citado, en el cual nos manifestábamos incrédulas con aquellas explicaciones que vinculaban la contribución exclusivamente a un súbito compromiso asumido con el nuevo gobierno, o al éxito inicial del plan de ajuste con que se inició el gobierno del Presidente Carlos Menem. Sugeríamos la idea del desarrollo una

Cuadro 5: Crecimiento de la planta de personal de la D.G.I.
Variación porcentual anual. 1986-1995

AÑO	Crecimiento anual de la planta de personal (%) ¹	Crecimiento del personal técnico, especializado y administrativo
87-86		
88-87	2,5	2,9
89-88		1,7
90-89	18	15,8
91-90	10	10,6
92-91	24	25,5
93-92	-3	-2,9
94-93	10,4	10,6
95-94	-3,3	-1,3

Notas: Datos al 31 de diciembre (le cada año).

* valor inferior al 1%

Fuente: Datos contruidos a partir de la información suministrada por la Sección Empleos y Concursos y Sección Movimiento y Control de la D.G.I.

estrategia por parte de la DGI tendiente a generar condiciones que provocasen el cambio de actitud. Es por eso que creemos que no debe dejarse de lado en la explicación el conjunto de mecanismos que a través de la amenaza de sanción, del castigo efectivo o de la construcción de consenso en torno al pago de las obligaciones tributarias, generen cambios de conducta de la población. Aquí analizaremos la dimensión *control social* definida como *el conjunto de estrategias llevadas adelante por la agencia tendiente a generar motivos para la acción.*

*Nos referimos tanto al control social proactivo como al reactivo*³². *El primero hará referencia a todos aquellos mecanismos que generan conformidad en relación a la conducta referida; el reactivo nos ubicará directamente en el espacio de las sanciones formales o informales generadas con el objeto de sancionar o reprobar el*

comportamiento del cual se trate. Es decir por *control social reactivo* entenderemos a *aquellas políticas de castigo desplegadas por la DGI sobre acciones consideradas contrarias a los valores o comportamientos normados.* En cuanto al *control social proactivo* consideraremos a *las distintas estrategias de la agencia basadas en la generación de motivos positivos tendientes a modificar la actitud de los ciudadanos en beneficio del pago de sus obligaciones tributarias.*

2. 2.1. Los castigos y las sanciones.

En el espacio de los castigos y de las sanciones, nos ocuparemos tanto de aquellos tipificados por la justicia penal -a través de las Leyes 11.683 y 23.771-³³ como de las penalizaciones que la propia agencia lleva adelante.

³² Otros autores en vez de control social proactivo y reactivo, prefieren hablar (le positivo y negativo respectivamente).

³³ Esta Ley ha sido derogada por la Ley Nro. 24.679 promulgada el 8 de enero de 1997.

Las sanciones que puede efectuar la agencia son de tres tipos: *multas* -muchas de las cuales son automáticas al vencer las obligaciones-, *sumarios* -originados por la supuesta presencia de irregularidades formales y materiales detectadas por los inspectores- y la más dura y temida por los contribuyentes: *las clausuras*. Estas deben ser aplicadas a aquellos que obligados, no estuvieran inscriptos ante la DGI. Si bien estas medidas han traído continuas presentaciones judiciales por parte de los damnificados, su número ha ido en franco aumento, demostrando la fuerte presencia pública de la agencia sobre todo en los primeros años de ejecución de la nueva política de control.

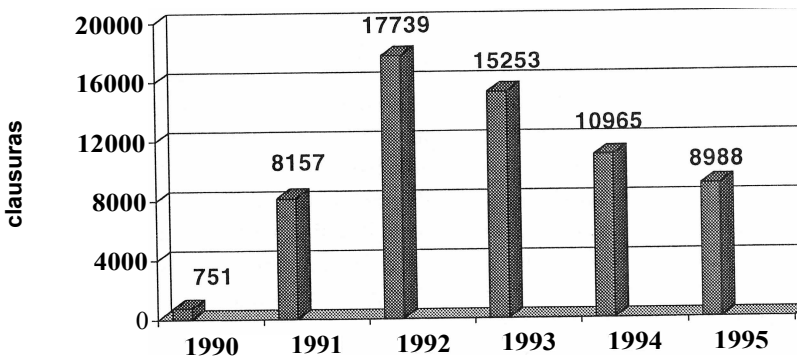
Aquí vuelve a quedar de manifiesto el momento clave que se inicia en el año 1991.

En efecto si bien es cierto que las clausuras llegan a su punto culminante en 1992, el año 1991 registra un crecimiento de 968% en las unidades económicas afectadas en relación al año anterior. Esto se vincula con modificaciones en la ley de procedimientos pero además con aspectos que ya veníamos mencionando en apartados anteriores: la presencia pública de la agencia que se manifiesta en un aumento de su cuerpo de fiscalización y de su papel punitivo. Las caídas de los años 1993, 1994 y 1995 se pueden relacionar con una disminución de toda la actividad de impacto de la agencia que luego del shock inicial de 1991 parece estabilizarse.

Movimientos similares podemos encontrar en lo que sumarios se refiere, que aumentan notoriamente en el año 1991 para

Gráfico 3: Clausuras 1990-1995.

Clausuras llevadas adelante por la D.G.I 1990-1995



Fuente: Dirección de Estudios, D.G.I.

** Las infracciones formales básicamente son: no emisión de facturas, no registro de las operaciones, no inscripción cuando ésta debiera hacerse; y las materiales: no pago de las obligaciones, no declaración de la fuente de ingreso etc.

disminuir -aunque con altibajos- su tasa de crecimiento.

Así podemos ver un movimiento similar al registrado entre las clausuras en el sentido

Cuadro 6: Sumarios valores y tasa de crecimiento anual 1989-1995

AÑO	Total de sumarios	Tasa de crecimiento %
1989	25.386	
1990	39.132	54
1991	179.452	358
1992	215.777	16,8
1993	267.936	24,1
1994	439.894	64,1
1995	392.694	-10,7

Fuente: Construido en base a los datos suministrados por la Dirección de Estudios, D.G.I

que podemos ubicar al año 1991 también como punto de quiebre a partir del cual el papel punitivo de la agencia sigue haciéndose sentir aunque con menor ritmo en lo que al aumento de su presión se refiere.

Pero aquí no acaba el mapa punitivo llevado adelante por la agencia. Como lo hemos señalado, la Ley 23.771 endurece los castigos -la reacción social formal- para los ilícitos tributarios. En efecto, la posibilidad de llegar a la justicia Penal Económica que es donde se administran estas causas³⁵, ya no necesita de un paso previo por la DGI lo que acelera notoriamente la llegada a esta instancia. Aquí comenzaremos a analizar la reacción social penal a estos ilícitos.

Nuestro objetivo era comparar la performance de las dos leyes con competencia en estos temas pero lamentablemente nos fuimos encontrando con problemas. En efecto, las estadísticas judiciales empiezan a discriminarlas recién a partir de 1993. Para 1992, las engloba en la categoría "penal

tributario". De todos modos, y tomando las precauciones necesarias en relación al acercamiento a la fuente y la calidad de los datos³⁶, decidimos presentar el tratamiento de algunas variables para describir que pasó con esas leyes en el ámbito característico de la reacción social formal: el sistema judicial.

Para confeccionar este cuadro no hemos trabajado con la totalidad de las variables³⁷ que nos presenta la planilla de recolección de datos de cada una de las secretarías de los juzgados. Hasta el año 1992 los datos se recolectaban por año mientras que a partir del año 1993, la información se recoge por semestre, con lo cual algunas causas pendientes del primer semestre pasan como no resueltas al segundo. Todo esto nos obligó a trabajar con las causas netas entradas por año, por eso nos manejamos con la categoría

³⁵ En el ámbito de la Capital Federal es el fuero penal económico donde se tramitan estas causas mientras que en el interior del país es el fuero federal el que tiene competencia.

³⁶ Para un análisis de la calidad de los datos de las estadísticas judiciales ver, Morales, N. Análisis de fuentes de datos secundarios: el caso de la D.G.I. y de las estadísticas judiciales. Mimeo, Bs.As., 1996.-

³⁷ Para conocer la definición de la totalidad de las variables que presenta la planilla mencionada y un análisis del alcance de las mismas ver Morales, N. op.cit.

entrados. Esta nos daría cuenta del volumen de la reacción social formal en términos de causas que llegan a los juzgados. Además, queríamos conocer la forma en que el sistema judicial resuelve estas causas

de supuestos ilícitos tributarios. Para eso trabajamos con la variable *Resueltos*. Esta nos da información acerca del estadio del expediente al final el período considerado. Así, de todas las posibles formas de resolu-

Cuadro 7: Leyes 11683 y 23771. Porcentaje de causas en el Fuero Penal Económico. 1992-1995

AÑO	Leyes	% en el Fuero	Incompetente	Sobreseimiento	Sent. Condenatoria	Sent. Absolutoria	Total	
							Entrados	Resueltos
1992	11683							
	23771							
	T. Penal trib.	28,8						
	T. Fuero	100						
1993	11683	314	7,5	4,17	0	59,1	30	1367
	23771	11,8	41,4	26,5	0	6,8	25	399
	T. Penal trib.	42,5	15,1	9,23	0	47,2	28,5	1766
	T. Fuero	100	16	19,8		22,2	40,2	4247
1994	11683	17,7	6,6	0,2	15,7	76,6	0,9	980
	23771	14,8	50,1	37,5	0,7	0,9	10,8	459
	T. Penal trib.	32,5	20,5	12,1	10,9	52,5	4	1439
	T. Fuero	100	25,2	24,9	5	20,6	24,3	4472
1995	11683	5,1	4,1	12,4	12,4	24,7	58,9	388
	23771	21,4	56,7	0	0	0,1	11,4	748
	T. Penal trib.	26,6	38,7	4,2	4,2	8,5	27,6	1136
	T. Fuero	100	31,5	2,5	2,5	5,1	40,5	3983

Fuente: Datos propios contruidos a partir de los datos suministrados por cada Secretaría de cada Juzgado del Fuero Penal Económico de la Capital Federal.

ción de un expediente decidimos quedarnos con las que para nosotros eran más significativas. Por eso elegimos las que siguen a continuación:

- **Resolución de los expedientes:** Estado de las causas del juzgado en el período considerado. Las formas de resolución

que nosotros elegimos son las siguientes:

- 1° **Incompetente o desestimado:** Son aquellas causas en las que el Juez considera que no tiene competencia en el caso o evalúa la no existencia de delito.
- 2° **Sobreseimiento:** Causas en las cuales existe un imputado, pero el Juez considera que no hay suficientes pruebas para iniciar un proceso judicial.
- 3° **Sentencias condenatorias:** Estas pueden ser con excarcelación, es decir aquellas

³⁸ Por *reacción social formal* entendemos a la reacción institucional.

causas finalizadas en las cuales el que es declarado culpable de un ilícito goza del beneficio de la excarcelación; o sin excarcelación cuando el que es declarado culpable no goza de este beneficio.

- 4° **Sentencia absolutoria:** Son aquellas causas finalizadas en las cuales el acusado de un ilícito, no es encontrado culpable.

A su vez, tomamos la decisión de comparar a las leyes seleccionadas con el comportamiento total del fuero como para poder identificar las diferencias o similitudes con el resto de los ilícitos que en él se tramitan. Rápidamente notamos la importancia de las **leyes que tipifican los ilícitos y contravenciones tributarios** en el total de los que se tramitan en el fuero, sobre todo para el año 93, el cual parece ser un año realmente atípico, ya que luego la presencia de estos ilícitos y contravenciones en el interior del fuero parece estabilizarse. En realidad las distribuciones de cada una de las dos leyes no siguen las mismas formas, lo cual dificulta la comparación. Queda claro que, si bien la presencia de ambas es importantes en el fuero, la misma ha decaído a lo largo del período. Recordemos que en este fuero también se tramitan otro tipo de ilícitos como los *cheques sin fondos* que

constituyen el mayor volumen de causas presentadas en la justicia Penal Económica.

Pero hay otros datos que nos parecen aún más significativos. Recordando la publicidad de la agencia y los discursos de sus funcionarios, la sanción de la Ley Penal Tributaria estaba ligada con la necesidad de aumentar la reacción judicial para este tipo de ilegalidades que tanto afectaban a la sociedad, bajo el supuesto que el aumento de la penalidad disminuiría las intenciones a delinquir. Sin embargo, si vemos cómo se fue desempeñando la DGI en los años de vigencia de esta Ley, observamos que a pesar de la gran cantidad de operativos publicitados de la agencia, muy pocas causas han llegado a sentencias condenatorias (ver Cuadro Nro.7). En efecto, la Ley 23.771 tiene una tasa de condenas inferior a las del fuero que de por sí son menores a las de la Justicia Penal Ordinaria. Por el contrario, la vieja Ley de Procedimientos 11.683 da lugar a una reacción institucional más dura por parte de los jueces, ya que su tasa de condena es superior a la Ley Penal Tributaria e incluso al del propio fuero Penal Económico. Parece ser entonces que la reacción social formal tienen a organizarse alrededor de esta Ley de Procedimientos y a través de las sanciones ejercidas por la DGI.

Si observamos ahora el resto de las formas de resolución que no implican una sentencia condenatoria, podemos notar otras diferencias entre las leyes comparadas. En relación a la Ley 11.683, las resoluciones tienden a ser más tajantes, ya que la forma modal de resolución judicial son las sentencias absolutorias seguidas por las sentencias condenatorias y eso para todos los años que hemos considerado. Por el contrario, la Ley 23.771 no registra el mismo comportamiento: a las bajas tasas de condena deben agregarse valores muy pequeños de sentencias absolutorias conformando un comportamiento aparente-

³⁹ El fuero Penal Económico existe sólo en Capital Federal y está compuesto por 8 juzgados con 2 secretarías cada una y una Cámara de Apelaciones. En su mayoría cumplen función de instrucción y sentencia. Su competencia involucra los siguientes delitos: Contrabando, Libramiento irregular de cheques e inhabilidad de las cuentas bancarias (art.302 del Código Penal), Balance falso (art.300, inc.3, Código.Penal), Delitos cambiados (Ley Nro.19.359 modificada por la Ley Nro. 22.338), Infracción de Ley de Defensa de la Competencia (Ley Nro. 22.262), Ley de Abastecimiento - sólo para las apelaciones- (Ley Nro. 20.680) y Ley de Lealtad Comercial -sólo para las apelaciones- (Ley Nro. 22.802).

mente. contradictorio. ¿Por qué decimos aparente? Si miramos en detalle los datos, podemos ver que las formas de resolución más comunes tienen que ver con una declaración de incompetencia -resolución modal- o de sobreseimiento. Es decir, con esta Ley, el sistema penal no parece haber ejercido su capacidad sancionadora; así, la reacción social formal aparece algo difusa. En ese sentido, creemos que la Justicia Penal Económica para los delitos tipificados en la Ley 23.771 oficia como un espacio de negociación en el cual no se resuelven los conflictos en forma de condena o absolución sino que por diferentes circunstancias quedan estancados.

De todos modos queremos recalcar que la DGI ha hecho lo suyo para que las cosas funcionen de esa manera. A partir de entrevistas a informantes claves -jueces, contadores, funcionarios del sistema judicial- y de la lectura de diferentes casos publicados en los diarios de la Capital Federal, rápidamente pueden verse la cantidad de objeciones en el momento de presentar pruebas que hacen los jueces a la institución DGI. En ese sentido, la aparición del cuerpo de fiscalización conocido con el nombre de "Los Intocables" comandados por el Sr. Peña y de su irrupción en el espacio público, parecen haber tenido más que nada connotaciones intimidatorias antes que reales consecuencias en lo que al éxito de las presentaciones judiciales se refiere. A menos que pensemos que el objetivo era delimitar el espacio entre aquellos a los cuales se les iba a permitir la realización de ilícitos tributarios de aquellos que serían penalizados por su ejecución.

3) Conclusiones y temas en el tintero.

En este artículo nos propusimos describir a la política de la agencia DGI durante el período 1991-1995 desde la

perspectiva de los estudios del control social. Si bien queda mucho camino por recorrer, creemos que estamos en condiciones de mencionar algunas conclusiones aunque sea en forma preliminar.

A partir de los datos presentados podemos empezar a entender algunos aspectos del funcionamiento de esta red de control que se despliega y su influencia en la transformación del espacio público. Creemos no sólo que la misma crece globalmente sino que además se complejiza y especifica. En efecto, su capacidad de intervención sobre el difuso universo de los potenciales sujetos imponibles se ha perfeccionado desarrollando una serie de mecanismos novedosos de búsqueda de infractores y de clasificación de aquellos incorporados a su padrón, que revelan un aumento de su capacidad de llegada sobre ciertos sectores sociales. En el mismo sentido no podemos olvidarnos del aumento de la invisibilidad de la agencia a la hora de ejercer su tarea fiscalizadora sumando a los agentes económicos en el ejercicio de sus actividades y a la población en general -no siempre libremente, recordemos la obligación de exigir la factura por ejemplo- a su ejército de observadores. Así, la mayor capacidad y tamaño, la complejización de sus tareas a través de un sinnúmero de resoluciones y reglamentaciones en continua modificación y una disminución de la visibilidad de sus límites en aparente contradicción con un crecimiento del espacio social que la agencia ha venido ganando a partir de 1991 nos hablan de una estrategia de control social novedosa por lo menos para los sujetos sociales involucrados en esta coyuntura.

A partir de las dimensiones trabajadas -*selección y control social reactivo*- confirmamos la importancia del año 1991 como momento de inflexión no sólo en lo que a política económica se refiere sino también

a la estrategia desplegada por la agencia DGI. En ese sentido notamos un crecimiento tanto al interior de la agencia como de las actividades que despliega sobre el espacio social. Es destacable su presencia material a través del incremento del presupuesto asignado, de la planta de personal, de las reglamentaciones que establece y las funciones que adquiere. Pero también es notoria su presencia fiscalizadora y penalizadora sobre los sujetos imposables y su creciente protagonismo en el espacio público vía operativos o propaganda en los principales medios de comunicación, tema que aún no hemos abordado y que será objeto de un análisis específico en un segundo informe.

En este artículo pudimos dar cuenta de dos de las tres dimensiones en que hemos operacionalizado el concepto de control social: nos ocupamos de la dimensiones *selección y penalización*. Pudimos constatar

cambios en los indicadores de éstas que dan cuenta de un profundo aumento de la actividad de la agencia. Sin embargo, sólo hemos avanzado en lo que a la descripción del control respecta en términos de su dimensión reactiva que refiere a la mayor presión que sobre el universo de acción se ejerce. Nos resta aún avanzar en la conceptualización de este control como *control social* para lo que sería necesario indagar no sólo en los aspectos sancionatorios sino aquellos proactivos -los que dan motivos para la acción y adentramos además en la identificación de las *franjas de tolerancia*, es decir aquellos sectores a los cuales se les permite el ejercicio de ilícitos pero protegidos por la inmunidad de la que gozan. Sin tener en cuenta esta dimensión tolerancia, no podremos conceptualizar acabadamente una política de control como *política de control social*. Creemos que éstos seguramente serán los temas de próximos artículos. ■



Charlie Parker at the Three Deuces, New York, 1947