



**UNIVERSIDAD NACIONAL DE CÓRDOBA**

**FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS**

**ESCUELA DE GRADUADOS**

**ESPECIALIZACION EN TRIBUTACION**

**TRABAJO FINAL DE POSGRADO**

*“Evasión impositiva en Argentina: Sus causas,  
consecuencias y los mecanismos para revertirla”*

**Autor: Cr. Gabriel Ricardo Garbiglia**

**Tutor: Cr. José María Rinaldi**

Córdoba, Marzo de 2015



“Evasión impositiva en Argentina: Sus causas, consecuencias y los mecanismos para revertirla”  
por Gabriel Ricardo Garbiglia se distribuye bajo una [Licencia Creative Commons Atribución-  
NoComercial-SinDerivar 4.0 Internacional](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/).

# Índice

- Introducción.....	1
---------------------	---

## Capítulo I

### **La Administración tributaria y sus sistemas**

1)- Administración Tributaria - Concepto.....	3
2)- Objetivos de la administración tributaria.....	4
3)- Sistemas de la administración tributaria.....	5
a) - Sistema Operativo.....	5
b) - Sistema Tributario.....	6
4)- Clasificación de los Recursos Tributarios.....	8
- Impuestos.....	8
- Tasas.....	9
- Contribuciones.....	9
5)- Límites a la administración tributaria: los principios constitucionales.....	10

## Capítulo II

### **La Evasión Impositiva**

1) - Diversas formas de incumplimiento tributario .....	12
2) - Conceptos diferenciadores: evasión, elusión y mitigación.....	13
- Evasión.....	13
- Elusión.....	14
- Mitigación.....	14
3) - La evasión impositiva en Argentina.....	15
- a) Consecuencias de la evasión.....	16
- b) Causas de la evasión y los distintos modelos que la explican.....	17

## Capítulo III

### **La Problemática de la Evasión impositiva**

1) - La Problemática de la Evasión Impositiva.....	24
2) - Factores Psicosociales, su incidencia en la Evasión Impositiva.....	25

3) - Algunas Acciones Gubernamentales que inducen al incumplimiento.....	29
- Sistema tributario no Planificado o poco Planificado .....	29
- Cantidad de Normas y cambios en las mismas.....	31
- Excesiva Carga Burocrática.....	32
- Blanqueos de Capitales.....	34
4) - La Presión Tributaria y la evasión impositiva.....	35
- La Presión Tributaria en Argentina.....	36
5) - Presión Tributaria en el Sector Formal e Informal de la economía.....	38
6) - Inequidad, Regresividad del Sistema Tributario y sus efectos sobre la evasión.....	40
- Regresividad del Sistema Tributario.....	43
7) - Efectividad de Condenas, un aliado ineficiente en la lucha contra la evasión.....	44

## **Capítulo IV**

### **Experiencias Internacionales y Medidas Adoptadas en nuestro País**

1) - Experiencias Internacionales en la lucha contra la evasión.....	47
2) - Medidas adoptadas en nuestro país para combatir la evasión.....	50

## **Capítulo V**

### **Conclusiones y Propuestas**

1) - Conclusiones.....	55
2) - Propuestas.....	58
- Propuestas relacionadas con factores que ayudan al cumplimiento de las obligaciones tributarias .....	58
- Propuestas de Carácter General.....	62
- Bibliografía.....	65

## **INTRODUCCIÓN.**

El presente es un trabajo de investigación que tiene por objetivo determinar cuáles son aquellas causas, factores o motivos que inciden o fomentan el fenómeno de la “*evasión impositiva en Argentina*”, analizando cuáles son los efectos o consecuencias que ésta provoca sobre una sociedad y en base a ello determinar cuáles son los mecanismos adecuados que permitan lograr un incremento en los niveles de cumplimiento tributario en la sociedad.

Es importante destacar que los recursos tributarios son la principal fuente de ingresos del Estado Nacional, y son aquellos que el Estado obtiene mediante el ejercicio de su poder de imperio, es decir, mediante leyes que crean obligaciones a cargo de los contribuyentes, en la forma y cuantía que las mismas establecen.

La característica común de los recursos tributarios es su obligatoriedad por imperio de la ley en la cual tiene su origen, pero dicha obligatoriedad se encuentra enmarcada dentro de las limitaciones que emergen de la Constitución Nacional.

La evasión impositiva es algo que ha preocupado y preocupa tanto a países desarrollados como así también a aquellos que se encuentran en vías de desarrollo, constituyendo un gran problema y un objetivo de muchos países es desarrollar un conjunto de medidas fiscales que resulten efectivas.

Una de las consecuencias de este fenómeno es que priva a la economía de los recursos necesarios para su normal desenvolvimiento, debiendo considerarse además que esta pérdida de ingresos, genera transferencias de recursos hacia el sector privado que tienen un efecto multiplicador mucho más bajo que el que podría generar la asignación de recursos propia del Estado, lo cual se traduce en una menor eficiencia por parte del sector público.

La temática de la evasión impositiva adquiere particular importancia dentro de los sistemas económicos de todos los países del mundo, y si analizamos el caso particular de Argentina, esto resulta un tema relevante, ya que los índices de incumplimiento tributario en nuestro país resultan relevantes.

*“Evasión impositiva en Argentina: Sus causas, consecuencias y los mecanismos para revertirla”*

---

A lo largo del presente trabajo se definirán conceptos que permitan comprender la complejidad de esta problemática y de esta forma brindar respuestas a los distintos interrogantes que se plantean, para lo cual se aplicarán los conocimientos adquiridos durante los años de estudio en la Especialización en Tributación.

Se abordarán aspectos empíricos referidos a la evasión en nuestro país y a partir de ello se expondrá propuestas, es decir herramientas o medidas de acción para combatir este flagelo y minimizar sus efectos nocivos. Por último, se exhibirán las conclusiones al presente trabajo de investigación.

## **CAPÍTULO I: “La Administración tributaria y sus sistemas”.**

Con la finalidad de comprender adecuadamente la importancia que tiene la problemática planteada, se definen a continuación algunos conceptos teóricos, tales como la Administración Tributaria, tema que será expuesto en primer lugar; desarrollando posteriormente conceptos referidos a lo que implica un sistema tributario y sus características particulares.

### **1. Administración Tributaria - Concepto.**

La Administración Tributaria pertenece al conjunto de Agencias de Gobierno cuyo objetivo central es establecer obligaciones a los ciudadanos, en su caso las normas tributarias, diferenciándose de aquellas otras cuyo fin es brindar servicios a la comunidad, tales como salud o seguridad. Estas entidades “puras” de servicio verían sensiblemente limitada su capacidad si la gestión de la administración tributaria no resultara medianamente eficiente (Boletín Impositivo AFIP No 113.Diciembre 2006).

La administración tributaria en nuestro país se encuentra a cargo de la ADMINISTRACIÓN FEDERAL DE INGRESOS PUBLICOS (A.F.I.P.), la que es responsable de la recaudación y administración de los tributos nacionales. Es una de las dependencias principales del gobierno nacional y está dentro de la órbita del Ministerio de Economía.

La gestión de la A.F.I.P. está a cargo del Administrador Federal, quien se encuentra en el mismo nivel que un Secretario de Estado. El nivel inmediato inferior está integrado por tres Directores Generales: la Dirección General Impositiva, la Dirección General de Aduanas y la Dirección General de los Recursos de la Seguridad Social.

El sector público mediante la implementación de una adecuada política fiscal es el encargado de diseñar un sistema tributario que genere los recursos suficientes para hacer frente al gasto público, administrable, practicable y que traslade los menores costos posibles a los contribuyentes.

## **2. Objetivos de la administración tributaria.**

El objetivo principal de toda administración tributaria es alcanzar el cumplimiento voluntario de las obligaciones tributarias y la forma de obtener este resultado es afectando directamente la posibilidad de cumplimiento de dicha obligación.

Los cambios en las conductas de los contribuyentes a los efectos de mejorar el cumplimiento voluntario dependen de múltiples factores endógenos y exógenos al fenómeno tributario.

Para incidir sobre el cumplimiento de la obligación tributaria, la Administración se vale de ciertos objetivos, entre los que podemos mencionar los *mediatos* y los *inmediatos*, actuando de soportes uno del otro, los cuales para una comprensión mas acabada de los mismos, pasaremos a detallar a continuación:

Objetivo Mediato: tiene por finalidad lograr el cumplimiento voluntario de la obligación tributaria por parte del contribuyente, es decir, sin tener que llegar al cumplimiento a través de ciertas medidas o acciones como una fiscalización o bien un apremio.

Alcanzar este objetivo en forma eficiente conlleva todo un trabajo de la administración en el cual se pretende convencer al contribuyente de que es más conveniente “pagar” que “no pagar”.

Objetivo Inmediatos: éstos actúan como complemento y soporte de los anteriormente mencionados, y se destacan los siguientes:

- *Maximizar el riesgo:* la maximización del riesgo implica desarrollar un conjunto de medidas o acciones que generen conciencia del riesgo, lo que se pretende es llevar al contribuyente a la convicción de que la probabilidad de que sea fiscalizado y su conducta sancionada estará en relación directa al grado de incumplimiento relativo.

La maximización del riesgo se logra mediante una política de administración tributaria coherente y permanente, desarrollada en el largo plazo.

- *Lograr el cumplimiento mediante políticas de administración:* lograr este objetivo, como una política de administración consiste en establecer un conjunto de medidas o acciones que promuevan el cumplimiento voluntario de la obligación tributaria, ya sea esto en base a la percepción del contribuyente relativo al riesgo de incumplimiento, o bien en base a retribuciones generadas por este cumplimiento.



### **3. Sistemas de la administración tributaria.**

La administración tributaria está formada por dos grandes sistemas: el “operativo” es decir las distintas funciones que tiene la administración, para cumplir sus objetivos, y el “tributario” referido al conjunto de tributos que cada país adopta.

#### **a) Sistema Operativo.**

Es el conjunto de funciones mediante las cuales la administración tributaria logra dar cumplimiento a su fin, es decir administrar los tributos. Es un elemento de racionalización que se integra con aquellas funciones que tienen objetivos inmediatos comunes o similares.

Puede decirse que es el sistema esencial, los demás sistemas integrantes están encaminados a lograr que el sistema operativo se pueda desempeñar con eficacia.

Dentro de este sistema podemos enumerar las siguientes funciones propias del mismo:

- **Función de recaudación:** está compuesta por el conjunto de tareas tendientes a facilitar el ingreso del tributo, esta función abarca aspectos tan variados como el diseño de la declaración jurada, el diseño de las funciones de ingresos de datos del contribuyente, el diseño de esquemas de atención y asesoramiento al contribuyente, entre otros, todo esto con la finalidad última de facilitar el ingreso del tributo.

Es la función primaria de una administración tributaria, de la cual ni en un medio ideal se podría prescindir. Si considerásemos un medio ideal, el problema de la Administración Tributaria se reduce solo a prestar un servicio eficiente para cubrir las etapas necesarias, desde la presentación de la declaración hasta la percepción del pago.

Esta función puede ser calificada de pasiva ya que toda la actuación de la administración se limita a recibir por parte del contribuyente el pago de su impuesto, busca dar solución a un problema esencial de la administración, el cual está relacionado a la necesidad de organizar la percepción en la forma más ágil, fácil y expedita para el contribuyente.

Básicamente es una función de organización administrativa y de recursos, para proveer una atención eficiente en todos los trámites de cumplimiento de la obligación.

- **Función de fiscalización:** tiene como objetivo principal maximizar el riesgo subjetivo comprobando el cumplimiento de las obligaciones por parte de los contribuyentes y de esta forma inducirlos a cumplir en caso de ser necesario.

Es una función esencialmente activa ya que comprende todo el conjunto de tareas que tienen por fin inducir al contribuyente a cumplir.

Su finalidad es maximizar el riesgo subjetivo, siendo este riesgo el derivado de la posibilidad de ser fiscalizado y las sanciones que esto puede provocar.

Se orienta a detectar incumplimientos como los mencionados a continuación:

- Contribuyentes no registrados
- Contribuyentes que no han declarado su obligación tributaria
- Contribuyentes que declaran incorrectamente
- Contribuyentes que no han pagado sus obligaciones

- **Función de cobranza, cumplimiento forzado o apremio:** su finalidad es la de adoptar las medidas (sean de carácter administrativo o iniciar los procedimientos judiciales) tendientes al cobro coactivo de la deuda tributaria, hasta que esta deuda ingrese efectivamente en las arcas del estado.

El fin de la administración tributaria es llegar hasta la efectiva percepción de los tributos, así aparece la necesidad de forzar el cumplimiento de quien no lo hace voluntariamente o bien lo hace solo cuando es inducido por la administración.

Esta función puede adoptar diferentes formas que van desde un procedimiento administrativo hasta un procedimiento judicial.

### **b) Sistema Tributario.**

Se entiende por **tributo** a toda prestación patrimonial obligatoria –habitualmente pecuniaria– establecida por la ley, a cargo de las personas (físicas y jurídicas) que se encuentren comprendidas en los supuestos de hecho que la ley determine, y que vaya dirigida a dar satisfacción a los fines que al Estado y a los restantes entes públicos estén encomendados. Es decir que los tributos son las prestaciones que el Estado exige en ejercicio de su poder de imperio, en virtud de una ley y para cubrir los gastos que demanda la satisfacción de necesidades públicas (Villegas, 2002).

Existen numerosos hechos a lo largo de la historia que dan cuenta de los diversos medios de los cuales se ha valido el Estado (en sus diversas formas) para convocar a los integrantes de una sociedad a contribuir con las necesidades públicas, todo ello en virtud de la posición o potencia económica del individuo.

Así lo sostenía Adam Smith al afirmar en sus escritos que:

“Los súbditos de un Estado deben contribuir al sostenimiento de un gobierno en forma proporcional a sus respectivas capacidades (Adam Smith, 1904).

Ya desde tiempos remotos el Estado ha aplicado a sus súbditos una variada gama de “tributos” a fin de que con ello se logre contribuir al sostenimiento de las finanzas públicas en forma proporcional a su capacidad contributiva.

La imposición en forma de tributo ha experimentado profundas transformaciones o cambios en lo referente a su esencia básica, en cuanto a su objeto y básicamente en cuánto a forma de recaudación, todo ello en sintonía o respuesta a los cambios de índole social, política y económica que se han ido sucediendo a lo largo de la historia.

Han pasado de ser un medio para la cobertura de necesidades eventuales a convertirse en una fuente de financiamiento permanente, de ser entregas en especie o servicios, hasta la prestación monetaria; pasando de ser una prestación a cargo de ciertos grupos de personas, a convertirse en una obligación general de contribuir a las finanzas públicas.

En nuestros días puede decirse que los tributos se han convertido en unos recursos regulares e imprescindibles y obligatorios para satisfacer las necesidades públicas.

Un ***sistema tributario*** es aquel sistema constituido por tributos, los cuales se encuentran vigentes en una Nación en una época determinada.

El profesor Rinaldi define a los *sistemas tributarios* de la siguiente forma:

Los sistemas tributarios están integrados con los impuestos que cada país adopta según su género de producción, su naturaleza geográfica, su forma política, sus necesidades, sus tradiciones, por lo que no es posible establecer un sistema tributario ideal para todos los países ni para un país determinado. Lo primero que debemos establecer para lograr un sistema, es que deben existir distintos elementos, enlaces entre los mismos, un orden y un

objetivo preestablecido y común. Partiendo de estos presupuestos podemos decir que un sistema es un conjunto de elementos y sus enlaces, ordenados de una forma específica para el cumplimiento de un objetivo preestablecido y común (Rinaldi, 2008, p.2).

“Un sistema tributario es un sistema de derecho, un conjunto de normas jurídicas que se integran en el ordenamiento jurídico global, y forman parte de él, y se aplican mediante procedimientos y relaciones jurídicas”. Es un conjunto coherente de instituciones jurídicas llamadas tributos, insertas en el ordenamiento jurídico general, vigentes en un País en un momento determinado del tiempo. (Alfredo Ciarlo & Miguel Ángel San Martín; 2002; p.8)

De las definiciones anteriores se desprende un aspecto particular, ya que este conjunto de tributos deviene del conjunto de instituciones jurídicas y políticas de un país, de cómo se encuentra dada su estructura social, de los recursos que su economía genera y de un conjunto de factores culturales determinados, es por ello que este conjunto de normas tributarias debe adecuarse a una economía en particular y adaptarse a su evolución.

Así mismo es importante distinguir el concepto de “sistema tributario” de lo que es considerado un “régimen tributario”, acepción esta que resulta de adecuada clasificación para considerar la particularidad de nuestro País, toda vez que los tributos son impuestos en forma inorgánica, sin ningún tipo de orden ni de investigación de sus causas y consecuencias, con el solo objeto de lograr recaudar más fondos, resultando difícil conciliar los objetivos contradictorios que en muchas ocasiones se persiguen con los distintos impuestos.

#### **4. Clasificación de los recursos tributarios.**

La clasificación más aceptada es la que divide los tributos en *impuestos*, *tasas* y *contribuciones especiales*. Estas categorías son especies de un mismo género; la desemejanza se justifica por razones políticas, técnicas y jurídicas.

##### ***\* Impuestos:***

Es el tributo cuya obligación tiene como hecho generador una situación independiente de toda actividad estatal relativa a un contribuyente. Es exigido por el Estado a quienes se hallen en las situaciones consideradas por la ley como generadoras de la obligación de tributar (hechos imponibles). Son los tributos exigidos sin contraprestación, cuyo hecho imponible está constituido por negocios, actos o hechos de naturaleza jurídica o económica que ponen de

manifiesto la capacidad contributiva del sujeto pasivo como consecuencia de la posesión de un patrimonio, la circulación de bienes o la adquisición o gasto de la renta.

Es una obligación unilateral impuesta coactivamente por el Estado al contribuyente en virtud de su poder de imperio.

\* Tasas:

Es el tributo cuya obligación tiene como hecho generador una prestación efectiva o potencial de un servicio público individualizado en el contribuyente. Es una prestación tributaria exigida a aquél a quien de alguna manera afecta o beneficia una actividad estatal.

El concepto de tasa puede ser definido según un criterio amplio o restringido, según se exija que la prestación a cargo del fisco afecte o no particularmente al contribuyente.

La tasa tiene carácter tributario porque el Estado la exige en virtud de su poder de imperio.

Debe estar creada por ley, como sucede con el resto de los tributos.

Su hecho imponible está integrado con una actividad que el Estado cumple y que está vinculada con el obligado al pago.

No es necesario que este servicio le dé un beneficio al contribuyente.

\* Contribuciones:

Es el tributo cuya obligación tiene como hecho generador los beneficios individuales o de grupos sociales derivados de la realización de obras, gastos públicos o de actividades estatales. El beneficio es el criterio de justicia distributiva particular de la contribución especial, puesto que entraña una ventaja económica reconducible a un aumento de riqueza.

Dentro de las contribuciones, se encuentran:

*Contribución de mejoras.* Es la contribución especial en la cual el beneficio del obligado proviene de una obra pública que presumiblemente beneficia a dicho contribuyente al incrementar el valor de su inmueble.

*Contribución parafiscal (o previsional).* Es la exacción recabada por ciertos entes públicos para asegurar su financiamiento autónomo, razón por la cual generalmente su producido no ingresa a la tesorería estatal o a rentas generales, sino bien el producido ingresa a los entes recaudadores o administradores de los fondos obtenidos. Son de carácter tributario, pudiéndose configurar una contribución especial o un impuesto.

## **5. Límites a la administración tributaria: los principios constitucionales.**

Es importante destacar que este poder de imperio que posee la administración tributaria, está enmarcada dentro de las limitaciones que emergen de la Constitución Nacional.

Las facultades del Congreso para sancionar tributos, no son absolutas, sino que éstas están acotadas por límites, los que no se pueden transgredir al sancionar un tributo.

Estos límites, son los “principios constitucionales de la imposición” los que se encuentran insertos en nuestra Constitución Nacional, ya sea de forma explícita o implícita.

**1- Principio de legalidad:** “no hay tributo sin ley que lo establezca”, es decir que todo tributo debe ser sancionado por una ley emanada del órgano constitucional que tiene la potestad legislativa.

Tiene su fundamento en la necesidad de proteger a los contribuyentes en su derecho de propiedad, ya que los tributos importan restricciones al mismo y deriva del artículo 17 de la Constitución, que garantiza la propiedad como inviolable y establece que el Congreso puede imponer las contribuciones que se expresan en el artículo 4°.

Así mismo el artículo 19 establece a modo general, que: “ningún habitante de la Nación está obligado a hacer lo que no manda la ley, ni privado de lo que ella no prohíbe”.

La ley, debe definir los elementos esenciales del hecho imponible: el sujeto, el objeto, la base imponible, la alícuota, etc.

**2- Principio de equidad:** este es un principio innominado, ya que la constitución no lo define expresamente en su articulado. Se encuentra relacionado con la justicia y la razonabilidad. Nuestra Constitución Nacional menciona que el Congreso impondrá a la población impuestos en forma equitativa, respetando la igualdad entre iguales.

La Corte Suprema de Justicia de la Nación expresó que los impuestos deben ser equitativos, y lo fue definiendo a través de los años, y expuso entre sus pronunciamientos, lo siguiente: “El Estado se puede apropiarse de una parte de la renta o patrimonio del contribuyente a través del impuesto, pero que no resulte confiscatorio.” O sea, que se puede apropiarse de una parte, no de todo.

**3- Principio de igualdad:** este principio se encuentra enmarcado en el artículo 16 de nuestra Constitución Nacional, habla de una “igualdad genérica”: todos sus habitantes son

iguales ante la ley, y admisibles en los empleos sin otra condición que la idoneidad. La igualdad es la base del impuesto y de las cargas públicas.

Este principio afirma la igualdad para los semejantes, no se basa en una igualdad numérica sino que trata de asegurar igual tratamiento a quienes se encuentren en situaciones semejantes. Se relaciona a la capacidad contributiva, es decir considerar a los contribuyentes por rangos iguales de capacidad contributiva, por lo que habrá tratamiento diferencial para quienes tengan una disímil capacidad de tributar.

**4- Principio de Irretroactividad:** la base de este principio, es la necesidad de dar estabilidad y seguridad al ordenamiento jurídico.

Implica la imposibilidad de una ley de generar consecuencias jurídicas a actos, hechos o situaciones jurídicas que han sido formalizados con anterioridad, salvo que se prescriba un efecto más beneficioso, caso en el cual la retroactividad tiene un principio de razón suficiente para operar.

**5- Principio de Razonabilidad:** este principio se puede resumir en lo siguiente: todo acto para que sea constitucionalmente válido, debe ser razonable, y lo contrario, implica una violación a la Constitución. La razonabilidad es el fundamento de verdad o justicia.

La Corte Suprema de Justicia ha dicho que no se respeta este principio cuando la *legislación* consagra una manifiesta desproporción de medios a fines, manifiesta iniquidad o cuando la norma ha quedado absolutamente desactualizada en razón al devenir de los acontecimientos.

La razonabilidad del tributo no es otra cosa que la exigencia de que el tributo sea formalmente legal e intrínsecamente justo.

## **CAPÍTULO II: “La Evasión Impositiva”.**

### **1. Diversas formas de incumplimiento tributario.**

Previo al análisis de la evasión impositiva es necesario realizar una breve clasificación de lo que se consideran diversas “*formas de incumplimiento tributario*”, ya que como se verá a continuación, la “evasión” es solo una de ellas.

Con esta clasificación se pretende brindar algunos conceptos diferenciadores de los distintos modos y medios de incumplimiento tributario existentes, siendo necesario aclarar que se trata de una enumeración taxativa que permita clarificar conceptos y lograr así una mejor interpretación de lo expuesto.

Entre las formas de incumplimientos tributarios, se pueden diferenciar las siguientes:

**1) Informalidad:** en la jerga tributaria, la informalidad se define como toda aquella forma de incumplimiento derivada de la carga adicional que se origina en la existencia de un sistema tributario complejo y el consecuente costo “extra” que esto genera en una empresa para poder cumplir por lo establecido en la normativa vigente.

Generalmente, se ven involucrados en la informalidad, en mayor proporción las pequeñas empresas o pequeños contribuyentes, para quienes sus costos administrativos se ven incrementados como consecuencia de la carga impositiva de la que son responsables y su consecuente liquidación; en la mayoría de los casos este mayor costo no es evaluado o incluido correctamente en la planificación financiera de la empresa, encontrando la “solución” a esta problemática en el incumplimiento tributario mediante la informalidad.

**2) Defraudación:** Se entiende por defraudación a toda acción que va en contra de la verdad y la rectitud, perjudicando a aquellas personas contra quién se comete. En el caso particular de los tributos implica no cumplir una disposición legal en perjuicio del Estado. Quién defrauda al Estado, evita el pago del tributo mediante diversos métodos y medios, todos fraudulentos, que pueden encontrarse alcanzados por las normas del derecho penal.

**3) Mora:** Implica toda aquella dilación o tardanza en el cumplimiento de la obligación tributaria; se trata de cualquier demora en la obligación de pagar un determinado tributo.



En este caso el contribuyente ha cumplido con su obligación de determinar su correspondiente impuesto, pero a la hora de ingresar el saldo resultante, no ha hecho efectiva esta obligación dentro de los plazos previstos, encontrándose así en situación de incumplimiento.

**4) Evasión:** dentro de este concepto se incluye a todos aquellos medios o herramientas contrarias a las leyes que son utilizados con la finalidad de no pagar o en su defecto pagar menos impuestos.

Para que un contribuyente sea considerado evasor, es necesario que esté alcanzado por una determinada obligación tributaria, y que el sujeto se haya valido de medios fraudulentos para no pagar.

## **2. Conceptos diferenciadores: evasión, elusión y mitigación fiscal.**

Existen distinciones particulares para acciones como la evasión, elusión y mitigación fiscal, conceptos que comúnmente y de forma errónea son incluidos en una misma definición.

Esta asimilación de conceptos puede ser justificada desde ciertas perspectivas, pero es básicamente equivocado desde el punto de vista de la administración tributaria y principalmente desde el punto de vista de la aplicación del derecho tributario.

Con la intención de que dichas diferencias queden claramente expuestas se presentan a continuación características particulares de cada una:

### **Evasión impositiva**

El término “*evasión impositiva*” tiene como elemento diferenciador que el contribuyente generó el hecho imponible, pero así mismo utiliza distintos medios contrarios a las leyes tributarias, con la finalidad de no pagar impuesto o pagar menos impuestos.

Con la finalidad de comprender el término evasión, y en particular la “evasión impositiva”, se expondrán a continuación diversas definiciones

Se considera evasión a:

*“Toda eliminación o disminución de un monto tributario producida por parte de quienes están obligados a abonarlo y que logran tal resultado mediante conductas violatorias de disposiciones legales (Villegas H., 2008).”*

*De acuerdo a lo expuesto por Tacchi (1993), puede definirse a la evasión tributaria como aquel acto que tiene por finalidad interrumpir el tempestivo y normado flujir de fondos hacia el Estado en su carácter de administrador, de manera tal que la conducta del sujeto obligado implica la asignación “per se” de un subsidio, mediante la disposición para otros fines de fondos que, por imperio de la ley, deben apartarse de su patrimonio y que sólo posee en tenencia temporaria al solo efecto de ser efectivamente ingresados o llevados a aquél.*

*En palabras de Jarach (1943), la evasión es el no cumplimiento de un deber legal tipificado, que el cual tiene su origen en un hecho generador del crédito fiscal, y al que algunos autores especialmente extranjeros, denominan “hecho imponible”, o bien dan otros nombres.*

Este flagelo presente en casi todas las economías del mundo, se ha convertido, tal como lo expone Hernández Camargo (2002), en un fenómeno social, directamente ligado a la equidad en la distribución de los recursos, la transparencia de la administración financiera, el nivel de empleo y numerosos factores sociales y económicos directamente emparentados.

### **Elusión fiscal**

Por el contrario, la palabra “*elusión*”, en materia tributaria incluye a todos aquellos medios legales que es posible utilizar con la finalidad única de disminuir una carga tributaria, pero con la distinción de que, buscando dicha disminución se hace abuso de las normas jurídicas utilizadas.

Fonrouge (1993), sostiene que hay elusión cuando las acciones u omisiones tendientes a evitar o disminuir el hecho generador se realizan por medios lícitos, sin infringir la ley.

Analizando los alcances penales de la Elusión, podemos mencionar lo expuesto por Jarach, (1971), quien manifestara que la elusión esta fuera del ámbito de la normativa penal, puesto que, se trata de medios jurídicamente irreprochables.

### **Mitigación fiscal.**

Por último se entiende por “*mitigación fiscal*”, a todo aquel proceso en el cuál se busca adoptar, dentro de la más estricta legalidad, aquella opción que nos es más favorable fiscalmente, con el fin único de lograr la disminución en la carga tributaria.

La diferenciación básica entre *mitigación* y *elusión* subyace en que en la primera se está haciendo uso de una facultad totalmente permitida por la ley a fin de disminuir una carga tributaria, mientras que en el segundo de los casos, si bien se actúa dentro del marco legal, dicha acción importa el uso de figuras o medios inadecuados, ya que la disminución lograda se alcanza mediante el abuso de las normas jurídicas, conceptos estos que se diferencian de la *evasión*, ya que en ésta se hace uso de cualquier medio o herramienta contrarias a las leyes con la finalidad de no pagar o en su defecto pagar menos impuestos.

Resulta difícil realizar una distinción particular en la que se identifique puntualmente a un grupo o sector económico que evada, puede decirse que lo hacen todos aquellos individuos relacionados con la economía informal, quienes se dedican al contrabando de mercaderías, quienes no tributan o lo hacen de forma indebida, empresarios y empresas privadas, quienes mediante diversas maniobras logran evitar el pago de los tributos.

### **3. La evasión impositiva en Argentina.**

El fenómeno de la evasión es sin lugar a dudas un problema complejo que genera mucha preocupación en los gobiernos y afecta a numerosos países en el mundo.

En las últimas décadas, comienza a ser considerada con mayor atención, y se han llevado adelante algunos estudios con los cuáles se intentan verificar sus causas y se evalúan las consecuencias, considerando los efectos negativos que provoca sobre un sistema económico.

De allí que surge una mayor preocupación por parte de las Administraciones Tributarias, las que intentan establecer mecanismos que logren disminuir a niveles aceptables los índices de evasión.

Es importante destacar en este punto que son pocos los países que cuentan con un sistema tributario en el cuál los niveles de evasión son mínimos (se consideran aceptables niveles no superiores al 15%), ya que la mayoría de los países a nivel mundial padece de esta en grandes proporciones.

En nuestro país, la administración tributaria ha llevado adelante diversas acciones destinadas a crear e implementar herramientas que permitan combatir la evasión, sin embargo dichas herramientas muchas veces son insuficientes debido a la multiplicidad de causas que la generan, como así también a los diversos contextos socioeconómico y socioculturales

existentes, por lo que resulta sumamente difícil poder establecer un conjunto de medidas verdaderamente efectivas que permitan erradicarla.

En Argentina la evasión fiscal es uno de los síntomas más evidentes del bajo nivel de compromiso tributario que tiene nuestra sociedad, poniendo de manifiesto la actitud que asumen los individuos frente a las obligaciones con la comunidad de la que forman parte.

Si bien el estado es el principal actor en cuanto a la instrumentación de medidas que permitan minimizar la evasión, el accionar en forma aislada de los restantes sectores del gobierno y de la sociedad no resulta suficiente para atacar la evasión y sus efectos nocivos. Es la política fiscal, un instrumento que tiene por objeto generar recursos tributarios adecuados que logren un financiamiento del gasto público en un nivel óptimo.

#### **a) Consecuencias de la evasión.**

La evasión tiene consecuencias muy perjudiciales para la economía, ya que influye en forma directa en la recaudación, afectando de este modo los ingresos del estado, pudiendo llevar esta situación a una necesidad de financiamiento extra para cubrir la reducción de ingresos.

A raíz de esta necesidad de financiamiento, las autoridades generalmente desarrollan un conjunto de medidas, en la mayoría de los casos erróneas, como son el aumento de los tributos vigentes o la creación de nuevos tributos, un mayor endeudamiento público, o aumentar la cantidad de dinero circulante mediante la emisión monetaria.

Para el hipotético caso en el cual el país se encontrara en una situación de déficit fiscal generado por una reducción en el ingreso nacional a causa de la evasión, el estado se verá en la obligación de establecer un conjunto de medidas tendientes a lograr un incremento en sus ingresos, lo cual pone de real manifiesto la falta de equilibrio entre recursos y gastos públicos, lo que a su vez amenaza el cumplimiento de las obligaciones contraídas por el estado.

La posible falta de cumplimiento de sus obligaciones, será percibida en forma negativa por los inversionistas del exterior, ya que supone un mayor riesgo para éstos, lo que genera un aumento del costo de endeudamiento o en el peor de los casos la imposibilidad de obtener financiamiento externo, por lo que las medidas que deberá adoptar el país, para revertir esta situación deficitaria deberán ser de orden interno.

En este sentido no hay muchas alternativas: subir los impuestos o bajar los gastos, entrando así en una especie de espiral en la que los más afectados resultan ser los contribuyentes cumplidores y aquellos de menores recursos.

Otro de los efectos nocivos de la evasión es la injusta situación que se genera entre los contribuyentes, a partir de la carga fiscal que debe soportar un contribuyente cumplidor en materia de obligaciones impositivas, y otro que no lo hace, situación en la que se ven alterados los principios esenciales de todo sistema tributario, con los que se busca que los impuestos se establezcan en función de la capacidad contributiva de los individuos.

**b) Causas de la evasión y los distintos modelos que la explican.**

La teoría de evasión tributaria señala una serie de variables que la explican. En este desarrollo se presentarán algunos ensayos teóricos, los cuáles a partir de la consideración de diversas variables buscan una definición racional al fenómeno de la evasión impositiva, intentando explicar que causas resultan relevantes para motivar al contribuyente evasor.

Estos modelos no son los únicos existentes, pero son considerados como los más relevantes en el estudio de este fenómeno.

Los modelos a desarrollar son los siguientes:

- Modelos económicos.
- Modelos de evidencia empírica.
- Modelos de simulación y métodos experimentales.
- Modelo psico-Económico o de fraude fiscal.

✓ Modelos Económicos:

Este tipo de modelos, consideran que a la hora de evaluar la alternativa de “evadir”, el contribuyente procurará maximizar la utilidad de sus ingresos. A partir de este análisis se diferencian *cuatro variables* que intervienen en la decisión de evadir:

- 1- los ingresos no declarados,
- 2- la probabilidad de que el contribuyente sea inspeccionado,
- 3- la alícuota proporcional del gravamen y
- 4- el nivel de sanciones impuestas.

A partir de éstas el modelo sostiene que dentro de un contexto de incertidumbre y teniendo el contribuyente aversión a tomar riesgos, el comportamiento evasivo del contribuyente implica tanto los beneficios potenciales derivados del monto que se ahorra si decide evadir y no es detectado, como así también incluye los costos potenciales derivados de las probabilidades que tiene de ser detectado y el monto de la sanción que le correspondería en caso de que eso ocurra.

Para lograr comprender los fundamentos de este modelo, podemos citar lo expuesto por Lamagrade (2001) quién realiza una consideración especial mencionando lo siguiente:

*... puesto que el individuo maximiza su utilidad, cuantos mayores sean los beneficios potenciales en relación a los costes, mayor será la probabilidad de que un individuo intente defraudar impuestos. Dentro de este contexto de incertidumbre, el nivel óptimo de fraude fiscal será función de la probabilidad de detección, de la magnitud de la sanción impuesta, del nivel de renta y de los tipos impositivos.*

Es importante destacar que los modelos económicos están sujetos a diversas *críticas*, que ponen de manifiesto sus limitaciones, entre las cuáles y a modo de ejemplo se puede mencionar:

- Supone el caso de que el contribuyente se encuentra ubicado en una situación económica cómoda, mediante la cual tiene la posibilidad de arbitrar con un excedente económico, sin estar apremiado por otro tipo de necesidades, tales como el endeudamiento, y decide evadir en función de la posibilidad de ser detectado y sancionado.
- El conocimiento que el contribuyente puede llegar a tener sobre la probabilidad de detección no es exacto, y en la mayoría de los casos está sujeto a numerosos sesgos.
- Un mismo individuo puede tener conductas tributarias diferentes según determinada situación, ya que el mismo puede ser más adverso al riesgo en una situación y más propenso en otras.
- Los modelos económicos no dan suficiente importancia a la influencia de variables no monetarias.

✓ Modelos de Evidencia Empírica:

Estos modelos establecen sus teorías a partir de la obtención de datos provenientes del muestreo.

El modelo de evidencia empírica considera que la relación entre el contribuyente y el gobierno en materia impositiva, consta de tres elementos fundamentales:

1. La coerción que caracteriza a la relación tributaria y las actividades de fiscalización y sanción.
2. La relación de intercambio entre las prestaciones públicas y las contribuciones obligatorias que se reclaman.
3. La existencia de normas internas de comportamiento y el papel que juegan las expectativas.

En base al análisis de estos tres elementos, el modelo considera que la evasión fiscal disminuye, bajo los siguientes supuestos:

- Cuanto mayor es la capacidad y la fuerza de la autoridad para obligar al cumplimiento, menor es el nivel de evasión impositiva, ya que se percibe mayor severidad en las sanciones impuestas.
- El nivel de evasión es menor cuándo se perciben mayores probabilidades de ser detectado.
- Cuándo mayor es el nivel de renta o ingreso, menor es el nivel de evasión.

Por el contrario, sostiene que el nivel de evasión tiene tendencia alcista cuándo se dan las siguientes situaciones:

- Cuándo se percibe mayor desigualdad en el sistema tributario, o se observa una situación desfavorable en relación con la situación de otros contribuyentes.
- Cuándo el contribuyente conoce a un mayor número de evasores, su obediencia hacia las normas se debilita.

Evaluando los aspectos considerados por este tipo de modelo, se puede concluir en que éstos no concuerdan con los denominados modelos teóricos ya expuestos, señalando como característica particular que para este tipo de modelos la evasión impositiva es mucha más compleja de lo que en los modelos teóricos se plantea.

✓ Modelos de Simulación y Métodos Experimentales:

En este tipo de modelos se desarrolla un proceso, en el cuál se enfrenta a los individuos con decisiones hipotéticas de evasión y se analiza su comportamiento cuándo se modifican ciertas condiciones de su entorno.

Si bien en muchas ocasiones las condiciones de experimentación no logran reproducir con total fidelidad las situaciones que pueden presentarse en casos reales; si los experimentos son adecuadamente diseñados pueden revelar información importante sobre el comportamiento de los contribuyentes.

En este modelo se intenta a partir de la experimentación, comprender cuál es la relación existente entre evasión e inequidad, enfrentando a los sujetos a decisiones hipotéticas de evasión y observando su comportamiento.

Los resultados muestran que, cuándo los contribuyentes perciben como inequitativa su relación de intercambio con el gobierno, procuran resarcirse ajustando su contribución y evadiendo impuestos.

La relación inversa también se manifiesta, es decir cuánto más equitativa es la relación mayor es el nivel de cumplimiento fiscal.

En estos estudios, se destacan los resultados obtenidos a partir de la consideración de factores del tipo “moral”; se observa un comportamiento particular del contribuyente evasor a partir del cual refleja su conducta en el comportamiento de otro contribuyente con grandes convicciones morales como norma social, siendo revelados aspectos propios del comportamiento difíciles de ser modificadas, tal como lo son las creencias morales de cada uno de los individuos.

Existen individuos cumplidores e individuos evasores, revelando en este caso que las decisiones se guían por normas de comportamiento sociales, apreciándose en este punto que este modelo contrasta con otros experimentos y estudios empíricos, remarcando el hecho de que los resultados pueden ser distintos según el medio social o país analizado, por lo que deberán desarrollarse alternativas distintas según el país.

Es a partir de este desarrollo que puede observarse que los modelos convencionales expuestos no logran o no alcanzan a explicar completamente el fenómeno; a su vez la evidencia



empírica contradice en la mayoría de los casos los hallazgos teóricos, por lo que es necesario un enfoque más amplio que permita comprender esta problemática en su verdadera magnitud.

✓ Modelo psico-económico o de fraude fiscal:

Este modelo aparece como una alternativa a los modelos expuestos anteriormente, sosteniendo que la decisión de evadir es un problema por demás complejo que no se basa en la consideración de algunas variables o estudios sobre normas o comportamientos sociales; sostiene que el comportamiento evasivo no es un problema de naturaleza estrictamente económica, ni sociológica ni psicológica.

Dentro de este ámbito, el interés de los estudios se focaliza en la forma en que los contribuyentes perciben la realidad fiscal, en los procesos cognitivos implicados en el comportamiento fiscal, y en el rol que juegan las actitudes, las características personales y el entorno económico-social del contribuyente en el inicio y mantenimiento de su comportamiento fiscal honesto/deshonesto. Este modelo realiza un análisis cualitativo de los factores de naturaleza económica y psicosocial que subyacen en el incumplimiento.

Distingue el comportamiento evasivo a través de tres factores:

- La predisposición del contribuyente a defraudar; en función de la misma se considera que el presunto evasor debe tener intención real de engañar al fisco, para lo cuál debe disponer de oportunidades y aptitudes particulares.
- La habilidad subjetiva para defraudar; intenta discriminar entre aquellos contribuyentes que tienen más o menos predisposiciones, habilidades y oportunidades para defraudar.
- La oportunidad para defraudar, se destacan las actitudes del contribuyente hacia el sistema fiscal y hacia el fraude fiscal, observando las oportunidades adecuadas para cometer fraude.

Este tipo de modelos señala que para evaluar correctamente aquellos factores indicativos del fenómeno, es indispensable conocer cuál es el grado de aceptación o en su caso de rechazo que los contribuyentes tienen hacia el sistema fiscal de su país.

En cuanto al análisis de los factores que parecen predisponer o impulsar al fraude, identifica, en una primera fase, tres componentes distintos en la toma de decisiones del defraudador potencial:

1) **El componente económico**, derivado de la relación existente entre impuestos-servicios públicos y las denominadas prestaciones sociales. El contribuyente desconoce cuál es el verdadero costo del servicio que percibe, se encuentra en desacuerdo con los servicios y prestaciones que recibe, aunque conozca su amplitud y sus costos, por no responder a sus demandas específicas y directas, y por último la elevada desconfianza en la eficiencia y honestidad de la administración pública, entendiéndose en este caso que sus impuestos son despilfarrados o malversados.

2) **Un componente psicológico**, a partir del cual se aprecia la búsqueda del contribuyente de recibir cierta compensación mediante su conducta evasora, ya que percibe la inequidad del sistema y el grado de defraudación fiscal conocido o sospechado en los demás contribuyentes.

3) **Un componente social**, que es la falta de solidaridad, en donde se percibe un mínimo nivel de colectividad a nivel nacional, derivado en numerosos casos de un nivel educativo que presta poca atención a los valores cívicos, a los sentimientos morales y éticos, impulsando de esta forma la lucha por el interés propio.

Tal como puede observarse en cada una de las definiciones expuestas, los distintos modelos muestran aspectos parciales sobre las causas de la evasión impositiva, ya que en la mayoría de los casos las exposiciones teóricas no coinciden con las evidencias empíricas y en otras oportunidades se contradicen. Es por ello que las políticas para contrarrestar el fenómeno, deben instrumentarse teniendo en cuenta el grado de desarrollo y los comportamientos sociales de cada país, siendo esto un buen punto de partida para el trazado de políticas adecuadas, en complemento con los aportes ofrecidos por los distintos modelos analizados.

De esta forma se plantea como la alternativa más razonable diseñar estrategias que permitan influir en forma directa sobre los factores considerados como causantes del fenómeno evasivo.

Sin lugar a dudas este fenómeno es complejo, y como se puede observar resulta muy difícil determinar causales precisos que indiquen sus orígenes. La funcionalidad de estos modelos permite utilizarlos con el fin de elaborar medidas que influyan sobre diversos factores, ya sean económicos y psicológicos, y lograr así cambios en conductas que permitan en el largo plazo disminuir los niveles de evasión y fraudes logrando de esta forma que se recupere la confianza de estos hacia la administración en el manejo de los recursos públicos.

### **CAPÍTULO III: “La Problemática de la Evasión impositiva”.**

#### **1. La Problemática de la Evasión Impositiva.**

Los incentivos a la evasión por parte de empresas y particulares se encuentran motivados por la posibilidad de incrementar las ganancias o bien reducir las pérdidas, en este sentido, como ya se menciona en capítulos precedentes, son determinantes los beneficios a obtener, la probabilidad de detección por parte de la Administración, los costos económicos de ser detectado, y la actitud ética del contribuyente con respecto a la evasión. Los efectos de la evasión sobre la actividad económica son múltiples, pues implican una “competencia desleal” que incide directamente sobre la asignación de recursos de una economía.

Es así que con la finalidad de comprender las consecuencias de esta problemática se expondrán a continuación algunos ejemplos que ponen de manifiesto los efectos provocados por este fenómeno:

- ***Exceso de presión tributaria sobre el sector formal:*** En aquellos casos en los cuales existe evasión tributaria de consideración, y la autoridad fiscalizadora no lleva adelante un conjunto de medidas tendientes a reducirla, o bien este conjunto de medidas se muestran insuficientes, esto por lo general deriva en una mayor carga tributaria que recae sobre sectores económicos con menor capacidad de evasión. Es así, que a raíz de esta situación, aquellos contribuyentes, empresas y particulares que cumplen con el fisco se ven doblemente castigados, penalizando sus proyectos, ya sean estos de expansión o inversión, como consecuencia de la carga tributaria extra que deben soportar, en comparación con quienes operan total o parcialmente en la informalidad.

- ***Problemas de competencia desleal:*** este tipo de problemas surgen como consecuencia directa de que los beneficios obtenidos por las firmas evasoras son muy importantes si son analizados desde la perspectiva de la rentabilidad, con lo cual se incentiva una competencia totalmente desleal entre aquellas empresas evasoras y las no evasoras. La mayor presión tributaria sobre los contribuyentes “no evasores” termina perjudicando directamente su competitividad, generando problemas de competencia desleal, como consecuencia de la desigualdad de condiciones en la que se opera.

- **Menores incentivos para la inversión:** La consideración del tamaño de la empresa es una variable fundamental, es así que el tamaño óptimo de una empresa evasora es necesariamente limitado, ya que cuando se incrementa su escala, en la misma proporción se incrementa la necesidad de “blanquear” las operaciones realizadas por esta, y en consecuencia se incrementan las probabilidades de detección, ya que una empresa de mayor escala está sujeta a mayores posibilidades de supervisión por parte de la Administración.

De esta manera, una economía en la que coexisten altos niveles de evasión es necesariamente una economía sesgada hacia actividades mayoritariamente de mercado interno con predominio de proyectos de escala muy limitada, en la que no se promueve o bien se promueve poco la inversión y expansión, por factores como los expuestos anteriormente.

- **Sesgo antiexportador:** Una economía con fuerte peso de la informalidad, característica típica de alta evasión, es muy poco probablemente pueda expandirse a los mercados externos, siendo esta situación una fuerte limitante para la competitividad.

El problema central, entonces, es que la rentabilidad que obtiene alguna parte de la producción destinada al mercado interno se origina en las ventajas de operar en la economía informal. El impacto sobre la eficiencia de la economía es decisivo, generando una importante pérdida de competitividad, desalentando los incentivos a la inversión y consecuentemente a la exportación.

## **2. Factores Psicosociales, su incidencia en la Evasión Impositiva.**

Dentro de los factores que fundamentan la existencia del fenómeno de la evasión impositiva, encontramos uno de ellos que es de gran importancia y es el elemento psicosocial. Es bien sabido que la propia naturaleza humana conspira contra toda idea que implique desprenderse del propio patrimonio para entregarlo a una figura como la del Estado, bajo la no aceptada idea de que dicho ente hará un mejor uso de esos recursos para satisfacer las necesidades del resto de la población.

La consideración del factor psicosocial es una variable que no puede ser dejada de lado considerando la problemática expuesta, ya que se trata de un factor de notable incidencia en el cuál se conjugan valores personales y sociales así como también factores de índole sociocultural.

El conjunto de elementos que conforman los denominados factores psicosociales es de gran importancia en cualquier economía, ya que su impacto en la misma puede ser determinante. Si consideramos lo que ocurre en aquellos países en los cuáles el nivel de cumplimiento tributario es bajo, podremos apreciar que a pesar de que en la mayoría de los casos los contribuyentes cuentan con niveles aceptables de capacidad contributiva, dentro del contexto social el incumplimiento tributario es aceptado como un hecho totalmente natural, no siendo considerado esto como algo maligno para la sociedad.

El hecho relevante en estos casos es que al establecerse el proceso evasivo como algo natural y permitido, se instaura dentro de la sociedad un proceso en el cuál el incumplimiento es totalmente aceptado y percibido como algo normal; siendo el problema oculto tras este tipo de conducta el hecho de que la sociedad no ha tomado conciencia que ese comportamiento atenta contra el futuro de esa sociedad.

Es difícil distinguir de modo puntual aquellos factores socioculturales que inciden directamente sobre la problemática de la evasión impositiva, pero si se pueden establecer determinadas conductas presentes en una cultura que resultan condicionantes; y es así que considerando algunos de estos aspectos se logran diferenciar variables de incidencia directa.

La primera de ellas es la que tiene que ver con la ***carencia de conciencia tributaria***, lo cual implica que en una sociedad no se ha desarrollado adecuadamente el sentido de cooperación y relación que debe existir entre los individuos por un lado y el Estado por el otro.

Es sabido que los ciudadanos como partícipes de una sociedad debemos contribuir a que el Estado satisfaga las necesidades esenciales de la comunidad, ya que los individuos por sí solos no pueden lograrlo. A su vez, la sociedad demanda que el Estado preste los servicios esenciales como salud, educación, seguridad, justicia, etc., pero que estos servicios sean prestados con mayor eficiencia.

Es así que la formación de la conciencia tributaria se asienta en dos pilares:

En primer lugar, su ubica la real importancia que el individuo como integrante de un conjunto social le otorga al impuesto que paga como un aporte justo, necesario y útil para satisfacer las necesidades de la comunidad de la que forma parte; y en segundo lugar, se encuentra el hecho de que este prioriza el aspecto social sobre el individual, en tanto esa sociedad a la que

pertenece el individuo, considere al evasor como un sujeto antisocial, y que con su accionar arremete contra el resto de la sociedad.

En segundo lugar, nos encontramos con la percepción por parte del contribuyente en relación a los niveles de corrupción existentes en la sociedad. En aquellos casos en los cuales los niveles de corrupción dentro de una sociedad son elevados, los contribuyentes pasan a considerar que aquél que actúa de esa manera *antisocial*, de no ingresar sus impuestos, es una persona "hábil", y que el que paga es un "tonto", es decir que el mal ciudadano es tomado equivocadamente como un ejemplo a imitar.

Esta conducta actúa a su vez como desencadenante de comportamientos inadecuados, con cuales al conocerse dentro del ámbito social la existencia de un elevado nivel de evasión impositiva se logra deteriorar la conducta fiscal del contribuyente cumplidor, el cuál en el largo plazo se siente abatido y desmoralizado por estos hechos, buscando incluso en algunos casos imitar la conducta del evasor.

En síntesis la falta de conciencia tributaria es un elemento de vital importancia a la hora de considerar la conducta de la población frente a sus obligaciones tributarias, pudiendo considerarse que esta falta de conciencia tiene sus orígenes en factores como la falta de educación de la población; falta de solidaridad; razones de historia económica; falta de claridad del destino del gasto público, entre otras.

Entendiendo así que la incidencia real de factores sociológicos en la problemática de la evasión es directa, y sabiendo que el estado adquiere un rol fundamental en cuanto al control y desarrollo de estos factores, considere oportuno incluir a continuación un estudio publicado por la Transparency Internacional (TI), en el cuál se realiza una medición del índice de corrupción existente en diversos países del mundo, y para nuestro caso en particular, pasaremos a considerar lo que sucede en Argentina.

El índice de corrupción más difundido en la actualidad es el de Transparency International que, en el caso de la Argentina, es elaborado con el apoyo de Poder Ciudadano. El índice, que mide en realidad la corrupción percibida, califica a cada país de acuerdo con su desempeño en materia de corrupción. Así, calificaciones más altas implican menores niveles de corrupción.

Este índice, denominado Índice de Percepción de la Corrupción (IPC) es un índice compuesto que parte de múltiples encuestas de opinión a expertos y que sondan las percepciones sobre la corrupción en el sector público en 177 países de todo el mundo. Puntúa a los países según una escala del cero al cien, siendo el cero el valor que indica los niveles más elevados de corrupción percibida y el cien el valor que señala los niveles más bajos.

Analizando el caso particular de Argentina, podemos citar que en el informe correspondiente al año 2014 nuestro país obtuvo 34 puntos en una escala de 0 a 100 y se ubicó en el puesto 107, de un total de 175 países auditados. Esto significa un retroceso respecto del periodo 2013, cuando se había ubicado en el puesto 106.

La cifra ubica a la Argentina en una mala posición global en el ranking que encabezan, como los países más transparentes, Dinamarca y Nueva Zelanda, con 91 puntos cada uno. En el otro extremo se encuentran las naciones vistas como las más corruptas: Somalia y Corea del Norte.

Continuando con nuestro análisis sobre la incidencia de la corrupción en relación a la evasión impositiva, traigo a colación datos extraídos de un informe que se elaboró a fines del año 2005 y fue ordenado por quien en ese momento era el Procurador General de la Nación, Esteban Righi, este informe relevó las causas penales que estaban investigando delitos económicos privados o que afectarían al Estado por montos denunciados de más de 100.000 dólares. De la lectura del mismo puede extraerse un dato relevante, el cual refiere a que la mayoría de las causas –por un total de 7.000 millones de pesos–, corresponden a delitos que afectan directamente a la administración pública o que habrían sido cometidos por funcionarios públicos.

Las principales causas informadas corresponden a evasión tributaria, principalmente el no pago del impuesto a las ganancias y de aportes jubilatorios–, denuncias por contrabando evadiendo al Fisco, malversación de fondos públicos a través de contrataciones irregulares de proveedores y vaciamiento de bancos o préstamos estatales a empresas privadas sin posibilidad de recupero.

En este sentido, es importante destacar la incidencia negativa que tiene sobre el fenómeno de la evasión impositiva la mala performance de nuestro país en esta calificación, performance que queda justificada si consideramos la información expuesta en relación al informe del Procurador General de la Nación.



Apelando a lo ya demostrando en cuanto a que el elemento psicosocial se encuentra ligado directamente a lo que el individuo (contribuyente) percibe de su entorno, el vínculo de funcionarios públicos con causas de evasión y la elevada percepción de corrupción del sistema, actúan como factores condicionantes a la hora de analizar las causas o motivos que promueven o fomentan este fenómeno.

Ante lo expuesto resulta relevante considerar que en el corto plazo será una ardua tarea revertir conductas sociales inadecuadas cuando se tiene una percepción tan elevada de la corrupción dentro del sistema y son pocas e ineficientes las herramientas implementadas a los fines de combatirla, ya que en mayor o menor medida quienes deben implementarlas pueden estar formando parte del sector que se encuentra señalado como partícipe de causas por evasión impositiva.

### **3. Algunas Acciones Gubernamentales que inducen al incumplimiento.**

Al analizar cuáles son los principales problemas que surgen a la hora de adoptar medidas de acción para combatir la evasión, nos encontramos con que la complejidad de este fenómeno y la necesidad de medidas de urgencias conllevan a que las mismas sean aplicadas en un periodo de muy corto a corto plazo, es decir, se adoptan medidas de coyuntura.

Estas medidas correctivas de corto plazo, en muchas ocasiones no van acompañadas de un estudio previo sobre los efectos y consecuencias de su implementación, situación esta que produce efectos contrarios a los que se pretendía con su aplicación, promoviendo indirectamente acciones que inducen a los contribuyentes a no cumplir con sus obligaciones en los plazos requeridos y en la forma adecuada o bien a pasar a operar en la informalidad.

A continuación se exponen diversos casos, los cuáles por aspectos particulares, se consideraron como factores determinantes que desalientan la conducta cumplidora de los contribuyentes en nuestro país y por ende favorecen indirectamente el incumplimiento y la evasión impositiva:

#### **- Sistema tributario no Planificado o poco Planificado.**

La acepción de un Sistema tributario nos lleva a considerar un conjunto de tributos que acontecen en un lugar y ámbito determinado, espacial y temporal, el cual por su vinculación de manera armoniosa y racional forman un cuerpo bien diferenciado.

Este sistema, implica por sus particulares características, la racionalidad en cuanto a criterio impuesta por el legislador, la cual va acompañada del pasado y el presente propio de dicho país, de su economía, de sus características sociales y culturales y de diversos factores que permiten adecuarlo a sus actuales estructuras.

En nuestro país ninguna de las situaciones descriptas anteriormente se verifica, pudiendo afirmarse que ocurre todo lo contrario. La particularidad de nuestro sistema se da en que se conjugan un conjunto de normas desarticuladas, desconectadas que obedecen a particulares necesidades de la Administración vigente.

El sistema tributario Argentino exhibe una excesiva complejidad que no permite un armonioso fluir normativo y una adecuada interpretación de las mismas.

Con la intención de ejemplificar lo mencionado anteriormente, expongo a continuación una situación particular que se daba en el impuesto a las ganancias en mayo de 2014. Como consecuencia de la existencia de mínimos no imponibles diferentes, un trabajador que entre enero y agosto de 2013 ganaba menos de \$ 15.000 de sueldo bruto, a la fecha de análisis, es decir mayo de 2014 no pagaba el Impuesto a las Ganancias, aunque en ese momento ganase un monto superior al expresado. Para el caso de personas solteras que ganaban en ese período entre \$ 15.000 y 25.000, el mínimo no imponible era de \$ 9.020 mensuales. Y para aquellos que ganaban más de \$ 25.000, el mínimo no imponible se reducía a \$ 7.517 mensuales. De esta manera, trabajadores que estaban percibiendo el mismo sueldo podían pagar por Ganancias sumas muy distintas. Y lo que pagaron de Ganancias no dependía de los ingresos de 2014 sino de la realidad salarial entre enero-agosto de 2013. Por ejemplo, los solteros con sueldos brutos en 2014 de \$ 20.000 bruto o \$ 16.600 descontados, el aporte jubilatorio y a la obra social, pudieron bien no pagar el impuesto, pagar \$ 1.621 por mes (un 8,1% del sueldo bruto o un aguinaldo) o tributar \$ 2.091 mensual o \$ 25.092 anuales.

Lo expuesto anteriormente demuestra la poca planificación en cuanto al desarrollo de normas que permitan un armonioso fluir y una fácil interpretación y cumplimiento de las mismas. Situación esta que desalienta la conducta de contribuyentes cumplidores que se ven perjudicados por medidas del tipo expuesto, que resultan poco racionales y afectan significativamente la moral tributaria de los contribuyentes.

**- Cantidad de Normas y cambios en las mismas.**

Un requisito indispensable para que un sistema tributario resulte efectivo es la coherencia de sus normas, la cual se logra con trabajo metódico que permita alcanzar un sistema en el que los cambios que se introduzcan sean evaluados y resulten efectivos; en contrapartida, un sistema que cambia permanentemente no hace más que facilitar el comportamiento evasivo; ya que el contribuyente percibe esa falta de seguridad ante los permanentes cambios, lo que a largo plazo se transforma en un medio que promueve el incumplimiento.

Realizando una consideración especial de lo que en materia normativa ocurre en nuestro país encontraremos numerosas falencias en lo que a su dictado se refiere, lo cual como ya se mencionaba no tiene un impacto positivo sobre la problemática de la evasión impositiva, sino más bien impide interpretar en forma correcta cuál es el tratamiento adecuado a una determinada situación.

Con la finalidad de comprender correctamente lo expuesto, se exponen datos en los que se comparan las cantidades de normas que fueron emitidas en nuestro país, solo a nivel Nación (AFIP) en los últimos 5 años, incluidas las emitidas durante el periodo 2014.

Al momento de elaboración del presente trabajo, fueron emitidas durante el año 2014, 126 Resoluciones Generales, lo cual nos arroja un índice promedio de 1 Resolución General cada 2.90 días corridos.

Comparando lo que viene sucediendo en nuestro país en los últimos 5 años, se expone a continuación una tabla comparativa en la cual se expresan los valores promedios de resoluciones emitidas por cada día en el periodo 2010 a 2014:

La tabla expuesta nos da un promedio de los días corridos por los cuales es emitida una Resolución General.

<b>PERIODO</b>	<b>DIAS CORRIDOS</b>
2010	1.42
2011	1.52
2012	1.95
2013	2.52
2014	2.90

\*Elaboración propia en base a datos de AFIP

De acuerdo a lo expuesto podemos verificar que durante el periodo 2012, fueron emitidas aproximadamente 187 Resoluciones Generales, durante el año 2013 fueron emitidas 145 Resoluciones Generales, y hasta diciembre de 2014 se llevaban emitidas 147 Resoluciones Generales, siempre considerando únicamente normas emitidas por AFIP.

Verificando lo que ocurre en nuestro país y comparando esta información con lo que ocurren en otros países, se puede citar como ejemplo que en EEUU se emiten en promedio 12 normas anuales, mientras que en países como Alemania ese número desciende a 9 resoluciones por año.

Interpretando esta información podemos afirmar lo ya mencionado en relación a que la gran velocidad con la que se producen los cambios en materia tributaria en nuestro país, atenta directamente contra el cumplimiento de las obligaciones tributarias.

El abuso en la utilización de este tipo de medidas impacta seriamente sobre el comportamiento actual del contribuyente, incidiendo además en el su comportamiento futuro.

#### **- Excesiva Carga Burocrática.**

Con la finalidad de dar una acabada comprensión a lo expuesto se desarrollara a continuación un análisis en el cual se realizan comparaciones que reflejan la excesiva carga burocrática que con la que deben lidiar los responsables de las administraciones de empresas en nuestro país, demostrando lo dificultoso que resulta cumplir con los requisitos legales y administrativos impuestos.

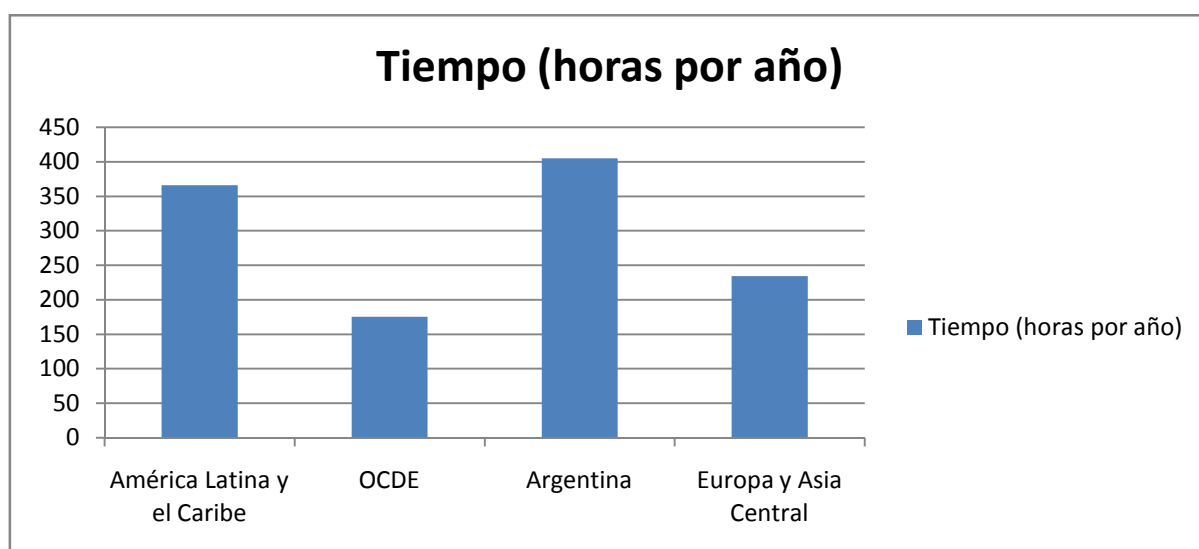
La información utilizada proviene de una encuesta desarrollada por el Banco Mundial (BM), en la cual se realiza una medición de la percepción que tienen los empresarios de diferentes países (incluyendo la Argentina) acerca de los principales factores que condicionan el desenvolvimiento de las actividades productivas; en dicho análisis se releva el tiempo que los ejecutivos de las empresas dedican a dar cumplimiento a las regulaciones.

El tiempo se registra en horas por año y para nuestro análisis en particular consideraremos solo el indicador que mide el tiempo que se requiere para preparar, presentar y pagar tres tipos principales de impuestos y contribuciones: el impuesto sobre los ingresos de las empresas, el impuesto al valor agregado, y los impuestos laborales (Seguridad Social). El tiempo de preparación incluye el tiempo para recopilar toda la información necesaria para calcular el tipo impositivo y el importe que hay que pagar. Si se deben mantener diferentes libros de

contabilidad con fines tributarios, o bien realizar cálculos separados, se incluye el tiempo asociado a estos procesos, siempre que el trabajo contable habitual no sea suficiente para cumplir los requisitos de cómputo de impuestos. El tiempo de presentación incluye el tiempo para completar todos los formularios de declaración de impuestos y presentarlos ante las autoridades tributarias. El tiempo de pago recopila las horas necesarias para efectuar el pago en línea o en persona. Cuando los impuestos y contribuciones se pagan en persona, el tiempo incluye las demoras por la espera.

Según este relevamiento, la proporción de la jornada de trabajo que éstos destinan a desarrollar los trámites impuestos por el estado en Argentina está entre las más altas del mundo.

De hecho, resulta casi 5 veces más alta que el promedio de los países desarrollados e incluso un 35% más alta que el promedio de Latinoamérica.



\* Elaboración propia en Base a Datos de Doeing Bussines

La percepción positiva de los empresarios acerca de las regulaciones estatales en los países desarrollados es más que el doble de la correspondiente a Argentina, cuyas diferencias son notorias aún comparadas con el resto de los países latinoamericanos.

Respecto al pago de impuestos, el sondeo da un indicio de la exagerada complejidad y ambigüedad que tienen las regulaciones Argentinas en este campo.

Podemos apreciar así algo que ya se viene manifestando a lo largo del presente trabajo; y es que para poder lograr una adecuada formalización del sistema primero hay que lograr la

simplificación del mismo. Cumplir con las normas en la Argentina, especialmente con las tributarias, exige un desproporcionado esfuerzo.

Algo que puede apreciarse en las grandes empresas es que resulta común que las mismas cuenten con una dotación de personal especializado, cuya labor específica consiste en atender los requerimientos administrativos, burocráticos y formales del Estado.

Indudablemente esto implica mayores costos, pero que pueden diluirse gracias a que se trata de empresas a gran escala y a que son factibles de trasladar a los precios. Por el contrario, cuándo se trata de Pymes o pequeños emprendimientos, los que frecuentemente no cuentan con mayores apoyos administrativos, la vía natural de escape es la informalidad.

De esta manera podemos observar que cuándo las regulaciones no están claramente definidas, tal como ocurre en nuestro país, y la carga burocrática resulta excesiva, se hace difícil dar cumplimiento en tiempo y forma a todas las obligaciones tributarias impuestas, resultando sorprendente la diferencia existente entre Argentina y los países desarrollados.

#### **- Blanqueos de Capitales.**

En relación a este tema, debemos destacar que considerando los últimos 10 años han sido impulsados dos *blanqueos de capitales*, con apenas cuatro años de distancia entre ellos, el primero fue promovido en el año 2009, mientras que el segundo en el año 2013.

La particularidad de estos fue, con excepción del año 2009, que fueron promovidos en un contexto en el que se deba un elevado y continuo crecimiento económico, elevados niveles de ingresos personales y muy fuertes ganancias.

En la República Argentina, el término “blanqueo de capitales” refiere, en general, a los dineros provenientes de la evasión fiscal. Quedarían, así excluidos los capitales originados en actividades delictivas tales como el narcotráfico, terrorismo, trata de personas, etc.

Si bien el Estado Argentino puede promover leyes que perdonen fraudes fiscales o evasiones tributarias con la finalidad de que ciertos activos “no declarados” reingresen al circuito económico legal, es dable mencionar que este tipo de accionar, en un país en el cual cultura tributaria y el cumplimiento tributario no gozan de altos estándares, resulta una medida que afecta directamente el cumplimiento tributario o bien promueve la evasión tributaria.

Este escenario, plantea el desacierto en cuanto a favorecer blanqueos de capitales que de cierta forma manifiestan la interferencia del poder político en cuanto a los procesos en los cuales se persiguen a potenciales y poderosos evasores, con la consecuente finalización de la misma en beneficiosas moratorios y blanqueos a favor de quienes deberían ser condenados. Más allá de la mala imagen internacional que le pueda caer al país, es preocupante además el retroceso en materia de cultura tributaria, pues todos debemos contribuir pero no pueden existir perdones consuetudinarios que modifiquen ese mensaje.

#### **4. La Presión Tributaria y la Evasión Impositiva**

Podemos definir la presión tributaria como un indicador que sirve para apreciar la carga tributaria media, que tiene una sociedad respecto al Producto Interno Bruto (PIB), o la producción del producto que se destina al pago de los tributos.

La presión tributaria ejercida sobre los contribuyentes y sobre todo la percibida por estos, es otro factor que incentiva la evasión, como dato agregado se puede mencionar que en varios países en donde se ha incrementado la presión tributaria, la economía informal ha tenido un comportamiento lineal, es decir a mayor presión mayor índice de evasión.

En este sentido, resulta ilustrativa la conclusión que se extrae del análisis de la curva de Laffer (1941), la cual se basa en la hipótesis de que, cuando la presión fiscal es muy alta, la rebaja de impuestos introduce incentivos en la economía, que se traducen en que la gente trabaja más o se pasa de la economía sumergida a la economía legal, con el consiguiente aumento de la inversión, el empleo y el consumo. El Estado además recaudará más, al mismo tiempo que aumenta la renta disponible de los ciudadanos. Vale decir que el aumento de la presión tributaria produce incrementos de recaudación hasta un cierto nivel en el cuál se produce la saturación, y nuevos aumentos de presión significan una disminución en los ingresos públicos, precisamente porque elevar en forma desmedida los tributos es una causa importante que motiva la evasión tributaria.

A la hora de utilizar la presión tributaria como herramienta, ya sea de recaudación o para combatir la evasión, resulta importante tener en cuenta aquellos elementos que nos permiten visualizar cuál es el resultado de dicha presión en un nivel de economía determinado. Para

ello se utiliza la presión tributaria que mide los ingresos tributarios como porcentaje del PBI, este es un concepto que permite ilustrar qué porcentaje del producto efectivamente se destina a pagar impuestos. La carga o presión tributaria total representa una medida muy útil para aproximarse a una comparación de los sistemas tributarios de diversos países.

### *La Presión Tributaria en Argentina*

La medición de la presión tributaria, nos permitirá aproximarnos a una idea de lo que está ocurriendo en nuestro país en materia de política tributaria, y en especial nos servirá para relacionar esta información con el fenómeno de la evasión.

A la hora de analizar la presión tributaria de nuestro país, y considerar la relación o influencia de la misma en la evasión tributaria, nos referiremos a ratios de Presión Tributaria consolidada.

De acuerdo a datos correspondientes al año 2013, Argentina alcanzó la mayor presión tributaria de América latina, por encima incluso de los países más desarrollados, teniendo un nivel de presión tributaria que se encuentra próxima a 34% del producto bruto interno (PBI), esto como ya fue mencionado, considerando la Presión Tributaria Consolidada ya que en este sentido es importante señalar que dicho ratio contiene seis puntos de PBI en recaudación Provincial, esta presión es comparable a la de los países desarrollados, pero con la particularidad de que en nuestro país esta presión se da sin una contraprestación de servicios públicos equivalente.

Analizando la presión tributaria de Argentina podremos apreciar que la misma se aproxima a la del promedio de las economías más avanzadas de la OCDE que tienen una presión del 34,5% del PBI, aunque con menores niveles de evasión impositiva, lo que implica que Argentina presente mayor presión tributaria legal, es decir, la que surgiría si no existiese incumplimiento en materia tributaria, y que refleja el verdadero peso de los impuestos sobre los contribuyentes formales.

A partir del gráfico expuesto a continuación, podemos verificar la evolución de la Presión Impositiva Total (Consolidada) desde el año 1980 a 2013, a lo que sumamos la consecuente incidencia del efecto inflacionario sobre la misma, si bien no es objeto de análisis del presente



*“Evasión impositiva en Argentina: Sus causas, consecuencias y los mecanismos para revertirla”*

trabajo el factor inflacionario, considero oportuno incluirlo a los fines de considerar las posibles causas de la variación de dicha presión tributaria.



Comparando el caso particular de nuestro País, con lo que sucede en otras economías, podemos mencionar que en los 18 países de América Latina se paga en promedio entre el 18 y el 20% del PBI mientras que en los 28 de la Unión Europea la presión ronda el 35%, en los 18 de la Eurozona el 44% y en los países escandinavos supera el 45%.

En este sentido, a la hora de analizar la relación entre presión tributaria y evasión, no es solo importante analizar el nivel de presión tributaria, sino también considerar sobre quien recaen los impuestos, por lo cual es importante observar que el principal componente de la estructura impositiva argentina son los denominados impuestos al consumo.

Considerando esta variable, y que dentro de los impuestos al consumo se encuentra el impuesto al valor agregado, impuesto este que tiene uno de los más altos niveles de evasión es fundamental señalar la correlación existente entre la percepción del contribuyente de elevados índices de presión fiscal y los niveles de evasión impositiva. De acuerdo a un estudio sobre incumplimiento en el Impuesto al Valor Agregado que fue publicado por AFIP hasta el año 2006, los niveles de incumplimiento rondaban el 20%.

Si bien no existen publicaciones oficiales actualizadas en cuanto a los niveles de incumplimientos tributarios, ya que la última publicación oficial con la que se cuenta corresponde al año 2006, debe considerarse que la conjunción de factores expuestos

anteriormente, sin lugar a dudas contribuye a fomentar este fenómeno de la evasión impositiva.

En este sentido, podemos considerar que en nuestro País, factores como la permanente evolución del índice de presión tributaria, la percepción del contribuyente de que este es elevado y de que no existe contraprestación por parte del estado que se correlacione con el nivel de presión existente, y la baja conciencia cívica en cuanto al cumplimiento tributario resultan una combinación de factores que no pueden ser dejados de lado al momento de considerarlas como variables incidentes en la problemática de la evasión impositiva.

### **5. Presión Tributaria en el Sector Formal e Informal de la Economía.**

Siguiendo con el análisis de lo que a presión tributaria se refiere, consideré oportuno incluir en el presente trabajo una investigación llevada a cabo por miembros de la Fundación FIEL, este trabajo fue realizado en el año 2006, en el cuál se llevó adelante un extenso análisis del Sistema Tributario Argentino que, entre otras cosas, permitió contestar a la pregunta de qué diferencia en materia de presión tributaria existía entre sectores formales e informales de nuestra economía, si bien el trabajo data de 8 años atrás, resultan relevantes para el análisis propuesto las conclusiones que se extraen del mismo y las comparaciones en cuanto a las distintas cargas que deben soportar empresas que operan en el sector formal y aquellas que lo hacen en la informalidad.

Dejando de lado aspectos técnicos que se presentan en el trabajo, básicamente lo que se hizo fue computar la presión tributaria para el sector formal e informal de negocios de la Argentina.

Para comprender que implican estos términos de economía formal o informal es necesario explicar que existen ciertos planteos que sostienen la existencia de fuertes diferencias en términos de presión tributaria para aquellas empresas que cumplen correctamente con el pago de sus tributos en comparación con las que no lo hacen.

Resulta más que obvio que si una empresa está en la absoluta ilegalidad tendrá una nula presión tributaria, pero éste no es el caso para la gran mayoría de las empresas del país, ya que el incumplimiento (o cumplimiento) es parcial. La pregunta es entonces ¿cuánto más alta es la

presión para una empresa que cumple apropiadamente con sus tributos respecto de una que lo hace sólo en parte?

Para la obtención de los datos se encuestaron alrededor de 200 empresas que por sus características pueden ser consideradas formales. Luego se expandió este resultado a todo el sector empresario de negocios del país, permitiendo calcular cuál debería ser la presión tributaria si todas las empresas tuvieran un grado de cumplimiento similar a las encuestadas (denominadas formales). Esta presión teórica se compara con lo que efectivamente se recaudó; obteniéndose así el siguiente cuadro ilustrativo.

	<u><b>SECTOR FORMAL</b></u>	<u><b>SECTOR INFORMAL</b></u>
Impuestos Nacionales	33.6%	16.0%
Impuestos Provinciales	4.2%	1.4%
<b>Presión Bruta Nación + Provincias</b>	<b>37.8%</b>	<b>17.5%</b>

Una mayor informalidad implica directamente mayores niveles de evasión tributaria y consecuentemente un menor rendimiento de los tributos. A los fines de atacar la informalidad en un sistema, existen dos opciones básicas, la primera de ellas es desarrollar un proceso de formalización de la economía y la segunda es elevar la presión tributaria sobre el sector formal.

Sin lugar a dudas, de ambas opciones expuestas, la opción fácil directa y aplicable en el corto plazo es la segunda, con lo cual encontramos entre sus consecuencias directas un mayor crecimiento de la economía informal. Este nuevo escenario puede hacer necesario aumentar nuevamente la presión tributaria sobre el sector formal y así se ingresa en un círculo vicioso.

La prevalescencia de una economía informal acarrea costos sociales muy importantes, el conocimiento por parte de los ciudadanos de prácticas de la economía sumergida y sus efectos desalienta el comportamiento responsable, distanciándolos de las instituciones públicas e induciéndolos a un creciente ocultamiento de la actividad económica.

Con lo expuesto podemos apreciar en primer lugar las disparidades presente en nuestro sistema tributario, ya que si tenemos en cuenta la presión que deben soportar empresas o contribuyentes formales verificaremos que esta dobla en porcentaje a la que soportan sectores informales de nuestra economía, constituyéndose este hecho en un variable importantísima a la hora de analizar causas de la evasión impositiva en nuestro país, en segundo lugar debemos considerar las consecuencias negativas sobre nuestra económica y sociedad de la existencia de estos sistemas económicos informales.

### **6. Inequidad, Regresividad del Sistema Tributario y sus efectos sobre la evasión.**

Habiendo ya considerado aspectos propios de nuestro sistema tributario que reflejan las falencias presentes en el mismo, pasaremos ahora a evaluar cuáles son aquellos aspectos que hacen que este sistema se vuelva inequitativo.

La necesaria condición de equidad del sistema tributario se desprende del mandato mismo de igualdad ante la ley consagrada por nuestra Constitución Nacional, constituye esta característica un aspecto social esencial del sistema tributario

Cuándo consideramos aspectos relacionados con la equidad en materia tributaria es necesario analizar dos conceptos:

En primer lugar se debe comprender el concepto de equidad horizontal, el mismo implica aplicar el principio de igualdad ante la Ley; es decir conceder el mismo tratamiento (impositivo) a ciudadanos con igual condición, es decir con igual capacidad de contributiva.

En segundo lugar encontramos el concepto de equidad vertical, el cual establece un tratamiento distinto o diferencia para ciudadanos que se encuentren en distintas condiciones.

Lo dicho hasta el momento no genera complicaciones, ya que se trata de conceptos de fácil interpretación, el problema surge en nuestro sistema como consecuencia de que se ha logrado introducir la condición de progresividad del sistema como sinónimo de equidad vertical.

Un sistema tributario es regresivo cuándo impacta con más fuerza sobre ciudadanos en condiciones inferiores: por ejemplo, un impuesto de suma fija sobre los salarios es más gravoso para aquellos contribuyentes de menor capacidad de pago.

Y es este tema el que plantea mayores discusiones sobre las inequidades observadas en nuestro sistema tributario, inequidades que pasaremos a mencionar a continuación.

En primer lugar se comentarán aspectos relacionados con los denominados impuestos al consumo y sus falencias. Tal como se mencionaba en puntos anteriores, si tenemos en cuenta la actual estructura tributaria de nuestro país apreciaremos que este tipo de tributos, en particular el IVA es uno de los principales impuestos vigentes ocupando un lugar central en la misma.

El IVA es un impuesto sobre bienes y servicios que se traslada a los consumidores, grava el consumo como resultado de un mecanismo de imposición que actúa en todas las etapas de la producción y distribución de bienes y servicios, es por esto que se lo caracteriza como un impuesto plurifásico.

Si consideramos las inequidades producidas por este tipo de impuesto es necesario apreciar lo que ocurre en particular en los sectores sociales de menores recursos, es decir los individuos más pobres, los cuáles gastan la mayor parte de su ingreso anual en bienes de consumo, destinando en consecuencia buena parte de su ingreso al pago de este tributo, a diferencia de aquellos con altos ingresos, cuyos porcentajes de ingreso destinado al consumo es menor. Es por ello que en el caso particular de este tipo de impuestos se produce un efecto distorsivo ya que no distingue la capacidad contributiva de los sujetos y al ser éstos los consumidores finales, su efecto en la economía familiar de aquellas personas con bajos ingresos es muy sensible, máxime cuando se trata de personas de bajos recursos.

Es así que la inequidad generada por este tipo de impuestos promueve directamente la informalidad en la economía, con la finalidad única de lograr reducir el costo de bienes y servicios comercializados que no se encuentran afectados por la respectiva carga tributaria inducida por los mismos.

En segundo lugar analizaremos lo que ocurre con los denominados impuestos a la mano de obra; en particular este tipo de impuesto incluye las denominadas contribuciones patronales al sistema estatal de jubilaciones y pensiones, aportes de los empleadores al sistema de obras sociales, aportes para fondo de desempleo, entre otras.

En este caso es necesario realizar una aclaración previa que permita clarificar conceptos. En este punto, surge una discusión particular sobre este tipo de impuestos, ya que en algunos casos se los considera como verdaderos impuestos y en otros son considerados solo aportes que tienen contraprestación en servicios sociales.

Teniendo en cuenta lo que verdaderamente ocurre en la práctica se observa que la calidad y cuantía de este tipo de prestaciones no guarda relación con los montos aportados, por lo que en numerosos análisis, estos aportes pasan a ser considerados verdaderos impuestos.

Estas contribuciones y aportes forman parte del costo de mano de obra, lo cuál sin lugar a dudas conlleva a un incremento en el mismo; y es en este punto en el cuál se encuentra el problema, el que está relacionado con la ya mencionada formalidad/informalidad del sistema.

La inequidad surge porque cuándo las empresas cumplen con sus obligaciones, sus costos se ven incrementados, los cuáles deben de ser trasladados al precio del producto/servicio que se ofrece al mercado, mientras que existen otras empresas que operando en la informalidad mediante diversos arditos fraudulentos, logran reducir su carga tributaria vinculada a la mano de obra, pudiendo de esta forma ofrecer sus productos a un menor precio ya que sus costos son más bajos, con lo cual el sistema se ve desestabilizado.

Dentro de este conjunto de prestaciones y contraprestaciones que se da entre estado y habitantes, debe tenerse en cuenta que si el reparto de la carga que debe asumir cada individuo no es aceptado como justo y equitativo, se afecta el fin fundamental de lograr el cumplimiento en materia tributaria. Esto se debe básicamente a que el contribuyente tratará de evadir la carga impuesta por el estado como medida de protección ante dicha injusticia percibida. En síntesis podemos afirmar que el control de la evasión y elusión tributaria son esenciales, pues es un hecho cierto que ambos fenómenos son una de las principales fuentes de inequidad. En efecto, la evasión lesiona la equidad horizontal, ya que los evasores terminan pagando menos impuestos que aquellos contribuyentes que, con igual capacidad de pago, deciden cumplir sus obligaciones tributarias. Pero la evasión también incide sobre la equidad vertical, sobre todo en los impuestos progresivos a la renta, pues los estímulos a evadir serán mayores mientras más altas sean las tasas impositivas soportadas

*Regresividad del Sistema Tributario.*

Tal como se mencionaba en el punto anterior nuestro actual sistema tributario se caracteriza por obtener su recaudación en base a los impuestos indirectos que gravan la capacidad contributiva del consumo (IVA, Impuestos Internos, Combustible, etc.) los cuáles son trasladados al consumidor, teniendo menor incidencia aquellos impuestos que gravan las capacidades contributivas de rentas y patrimonio (Impuesto a las Ganancias, a la Ganancia Mínima Presunta y Bienes Personales). Esta composición de la recaudación impositiva, determina que nuestro sistema tributario, y no por casualidad sea regresivo, lo que quiere decir que existe un mayor impacto en aquellos sectores de menores recursos.

De esta forma aquellos consumidores de menores ingresos destinan el total de su renta al consumo en bienes que están gravados por el Impuesto al Valor Agregado. En su lugar aquellos contribuyentes que cuentan con ingresos altos, tienen un impacto menor de tales impuestos

En un sistema en el que prevalecen los impuestos sobre el consumo, se podrá apreciar una mayor regresividad del mismo, la que se traduce en mayor incidencia proporcional sobre las clases de rentas más bajas. La prevalencia de impuestos progresivos sobre las rentas personales o sobre los patrimonios individuales o a la transmisión gratuita de bienes, indica, en cambio la progresividad del régimen impositivo, o sea, la menor incidencia sobre las rentas más bajas y la mayor carga sobre los sectores más pudientes

Es importante remarcar la directa relación existente entre el nivel de regresividad del sistema tributario y la equidad tributaria; ya que vale recordar que cuando se pierde esa percepción de equidad el contribuyente se siente desmotivado al pago de sus tributos a causa de la “injusta” situación que percibe, incidiendo esto en el sistema a través de mayores índices de incumplimiento tributario o bien de evasión impositiva.

Es por ello que analizando esta problemática es importante que en el diseño de todo sistema tributario se tengan en cuenta aspectos relacionados con la regresividad/progresividad, ya que estas constituyen variables muy importantes para luchar contra este flagelo, sin dejar de lado el hecho de que no hay impuesto más regresivo que aquel que no se paga.

### **7. Efectividad de Condenas, un aliado ineficiente en la lucha contra la evasión.**

En este punto se analizarán aspectos relacionados con la efectividad de las condenas en cuanto a las causas de Evasión promovidas por la Administración Tributaria en nuestro país.

En primer lugar es importante remarcar que no se analiza la efectividad de la Administración para detectar y sancionar los incumplimientos, sino que se intenta analizar la efectividad de la Justicia a los fines de avanzar con las causas promovidas por la AFIP.

No sólo es necesario aplicar formalmente las penalidades del caso cuándo un incumplimiento es detectado sino que los incumplimientos deben, en la práctica, generar las sanciones económicas y de cualquier otra naturaleza que la ley establezca. Las distintas administraciones tributarias han usado una amplia gama de instrumentos para lograr ese objetivo; los cuales pueden tratarse desde una simple multa formal hasta la pena capital.

A pesar de esta amplitud en la gama de sanciones, más importante que la severidad de la sanción es que las sanciones se apliquen rápida y efectivamente, si esto no sucede, es decir, si los incumplimientos detectados no se traducen en sanciones concretas y rápidas, no se está creando un riesgo real y consecuentemente no se es efectivo. Por lo tanto, la efectividad de la administración tributaria depende indirectamente, de la propia administración de justicia.

La administración tributaria está eslabonada por distintos procesos que comienzan con la registración del contribuyente y siguen con el procesamiento de las declaraciones juradas, el registro de los pagos, la cobranza de la deuda morosa, la selección de los contribuyentes a fiscalizar, la fiscalización propiamente dicha, etc. Todos estos procesos culminan, en el caso que las disputas no se resuelvan en el ámbito administrativo, en la vía judicial: "que es el último eslabón de la cadena".

De nada vale realizar una inspección impositiva y, como resultado de ella, determinar una deuda si ésta no puede ser cobrada, si una vez determinada una deuda ésta no puede ser cobrada porque no se traban rápidamente los embargos pertinentes, o la resolución de una denuncia penal demora lustros en la Justicia, el resultado final será la falta de efectividad de la administración tributaria.

Como ejemplo de lo mencionado podemos citar un revelador informe del Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales (Inecip), de diciembre de 2009, en el cual se analizan causas por delitos tributarios; si bien el estudio data de 5 años atrás, la



información contenida en el mismo resulta relevante. Según lo mencionado en el citado informe, en el cual se analiza el periodo comprendido entre los años 1998-2008, de 771 casos de delitos tributarios denunciados por AFIP y Aduana, a un promedio de ingreso mensual de 2,14 denuncias en los tres juzgados federales de Córdoba, sólo hubo cinco condenas efectivas. De los datos expuestos en el informe se desprende que del total de casos (771), en 53,5% (412) no se había dictado ningún tipo de resolución, para aquellos casos en los que si fue dictada resolución (359), el mayor número de estos últimos corresponde a sobreseimientos, pudiendo verificarse además que existe un índice muy bajo de procesamientos y de elevaciones a juicio.

De acuerdo a los datos de este informe, las causas instruidas por evasión simple representaron 10% del total de causas relevadas por el estudio. De las mismas, el 2% corresponde a infracciones al artículo 6 de la ley 24769 (apropiación indebida de tributos), mientras que 17% de las causas son infracciones al artículo 9 (esto es, apropiación indebida de aportes y contribuciones de la seguridad social). Uno por ciento de los casos relevados está referido al delito de evasión de los recursos de la seguridad social, previsto por el artículo 7 de la ley.

En el mismo sentido, encontramos que corresponde a delitos referidos genéricamente como infracción a la ley 24769, 49% de los casos. Del mismo modo, registraron 10,5% bajo la nomenclatura sin datos.

En cuanto a delitos aduaneros, reprimidos por la ley 22415 (Código Aduanero), representan ocho por ciento del total de causas relevadas.

Siguiendo con la temática expuesta, resultan relevantes datos mencionados en una publicación del diario “La Voz” del Interior”, de fecha 16/02/2014; en la misma se realiza una ampliación del informe realizado por el Inecip, actualizando los datos al periodo comprendido entre 2009 a 2013. De acuerdo a lo mencionado por esta editorial, la cantidad de denuncias penales promovidas por AFIP se mantiene en el periodo analizado, esto es así porque se detecto que en los últimos cinco años considerados (2009-2013) se presentaron 376 casos a la Justicia Federal. En 2009 hubo sólo 24 denuncias; en 2010 llegaron a 67; en 2011 treparon a 105; disminuyeron a 67 en 2012 y en 2013 aumentaron a 115, con lo que fue el año que mayor cantidad de denuncias se realizaron.

Un aspecto a considerar, de acuerdo a estos nuevos datos es el crecimiento de los montos de evasiones denunciadas. Frente a los 82.285.496 pesos y 68.160 dólares correspondientes al periodo analizado en el informe del Inecip, en los últimos cinco años esa cifra trepó a 380.115.545,80 pesos.

Considerando la eficiencia del sistema y la carga de trabajo a al que se encuentra expuesto el mismo, podemos mencionar, que en realidad, la carga de trabajo en esta materia es relativamente baja, lo cual se fundamenta todo de acuerdo a lo expuesto en el informe, en que el promedio de ingreso de casos por cada uno de los tres juzgados federales de Córdoba es de 2,14 por mes en los últimos diez años (alrededor de 25 casos por año). A lo ya expuesto podemos sumar que en muchos de los casos denunciados se trata de causas simples, como lo es por ejemplo la infracción de aquellos empleadores que no realizan el correspondiente deposito de Aportes de sus empleados con destino al sistema de seguridad social.

Los índices de avance en las investigaciones hablan de muy bajos niveles de productividad, si consideramos que más de la mitad de los casos se encuentra sin resoluciones, pocos casos procesados o elevados a juicio y los extensos plazos de duración de los procesos.

Un dato relevante de dicho informe es aquel del cual se deriva de que la mayoría de los casos que llegan a juicio demoran entre tres y seis años en llegar a dicha instancia la extensa duración de los procesos conlleva a que muchas investigaciones se encuentren alcanzadas por la prescripción del caso o bien la sanción de amnistías establecidas en contextos de procesos de moratoria impositiva.

Es por ello que se manifiesta la necesidad de que la Justicia actúe con la rapidez suficiente como para evitar, que su intervención constituya un desincentivo al cumplimiento tributario. En resumen la efectividad de la administración tributaria depende de muchos factores, y uno de ellos es el vinculado a la justicia y la pronta resolución por parte de esta de las causas denunciadas; por lo que la lucha contra la evasión es una tarea ardua en la cual interactúan numerosos elementos, procesos e individuos, siendo la Justicia y su efectividad un eslabón fundamental,

## **CAPÍTULO IV: “Experiencias Internacionales y Medidas Adoptadas en nuestro País”.**

### **1. Experiencias Internacionales en la lucha contra la evasión.**

Teniendo en cuenta las últimas décadas puede apreciarse que los gobiernos de algunos países han llevado adelante esfuerzos con el fin de lograr incrementar la eficacia de sus administraciones tributarias. En este sentido los administradores tuvieron que lidiar con algunas reformas en los sistemas que introducían cambios puntuales en materia impositiva.

Es sabido ya que el proceso de globalización de las economías ha alcanzado a los fiscos de todos los países del mundo. En este sentido, los gobiernos de países desarrollados y en desarrollo, en su mayoría integrantes de organismos internacionales, como la OCDE, G7, G20, Naciones Unidas, trabajan en conjunto con la finalidad de lograr disminuir la erosión de su recaudación fiscal provocada por fenómenos como el de la evasión impositiva.

Para alcanzar este fin, una de las herramientas que más se ha utilizado es la firma de convenios que permitan el intercambio de información, y en la firma de los mismos se ha previsto que para aquellos casos de países que no se incorporen a estos nuevos convenios, los mismos sean señalados y sancionados para forzarlos a incorporarse a un esquema de transparencia tributaria mundial.

Un ejemplo de lo mencionado es el reporte emitido por la OCDE denominado “Plan de Acción sobre la Erosión y Desplazamiento de Utilidades” (Action Plan on Base Erosion and ProfitShifting), en donde por petición del G20, se identificaron cuales eran los problemas y se propusieron acciones que debían ejecutarse en un determinado periodo de tiempo, a los fines de alcanzar las metas fijadas.

A raíz de lo mencionado en este informe, en septiembre de 2014, los ministros de Finanzas de los países agrupados en el G20 firmaron un primer paquete de medidas contra la evasión fiscal y la desviación de beneficios. Con estas reglas acordadas mundialmente lo que se pretendió fue evitar el aprovechamiento de tretas legales con las que las empresas trasladan sus ganancias a países que tienen ventajas impositivas y reducen así sus pagos fiscales por beneficios.

La base de estas reglas es el plan de acción de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OCDE) mencionada anteriormente, el cual estipula que hasta fines

de 2015 debe estar concluido el paquete, del cual ya fueron acordadas la mitad de las 15 medidas.

Un dato relevante a mencionar en relación a estos acuerdos, es que si todos los países miembro de la OCDE y del G20 se suman a esta iniciativa estaría cubierto el 90 por ciento de la economía mundial.

Un ejemplo interesante que podemos citar en relación a lo expuesto, es un acuerdo que fue calificado de “histórico” suscripto entre los Gobiernos del Reino Unido y Suiza para evitar la evasión impositiva transfronteriza, y poner freno a quienes abusan del secreto bancario suizo para esconder en esa plaza el producto de la evasión de impuestos. Un aspecto relevante de este acuerdo es un punto en el cual se establece que aquellos fondos ya existentes en Suiza de contribuyentes del Reino Unido sufrirán una deducción por única vez de entre el 19% y el 34% para liquidar deudas tributarias exigibles, no aplicable naturalmente a aquellos que han pagado ya sus impuestos por esos depósitos.

Se impuso además a los residentes del Reino Unido con depósitos en cuentas de bancos suizos un nuevo impuesto de retención en la fuente, del 48% sobre los ingresos de inversiones y del 27% sobre las ganancias.

Llevando este análisis al ámbito de los países latinoamericanos, podemos mencionar un caso interesante de reorganización que fue llevado adelante por nuestro país vecino de Uruguay, en este caso se desarrolló una alternativa en la cuál se estableció la creación de unidades especiales de información. Dichas unidades tienen la finalidad de vigilar el cumplimiento de los “grandes contribuyentes”, verificando que los mismos cumplan con sus obligaciones de presentar sus declaraciones y efectuar el pago de las mismas. El punto a destacar en este proceso es que resulta de gran trascendencia asegurar que dichos contribuyentes declaren y paguen dentro de los plazos establecidos por el volumen que estos representan por sobre el total.

Siguiendo con lo sucedido en este país, una experiencia mas reciente es la implementación nueva herramienta web que le permite detectar "desvíos significativos en los aportes fiscales, la misma consiste en herramientas estadísticas "que son capaces de detectar los casos de personas que presentan desvíos significativos en los aportes fiscales realizados durante un

determinado período de tiempo". La implementación de este nuevo sistema se dio en la búsqueda de la DGI por implementar técnicas inteligentes para optimizar la fiscalización del Impuesto a la Renta de las Personas Físicas (IRPF).

En este sentido, es importante mencionar que se expone el caso particular de la experiencia Uruguay ya que de acuerdo a últimos informes publicados, este país mantiene la menor tasa de evasión fiscal en la región, siendo la tasa de evasión impositiva más baja de América Latina, con cifras que alcanzaron el 13% en el caso del IVA en 2013 cuando en 2003 era del 40%.

Otros casos a remarcar fueron los llevados adelante por las Administraciones de países como Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, en los cuáles se han adoptado medidas encaminadas a “privatizar” actividades tradicionalmente realizadas por el Estado. Bolivia y Brasil, por ejemplo, han asignado un papel relevante a los bancos en la recaudación de impuestos. Existen experiencias que resultan más que interesantes, tal como lo es el caso de Bolivia que efectuó una drástica simplificación de su sistema tributario en el año 1986, gran parte del éxito logrado en la reforma de la Administración tributaria boliviana fue claramente imputable a la simplificación amplia de su sistema impositivo

Como se observa en estos casos, el hecho del intercambio de información y la tarea de simplificar resultan factores más que motivantes. En este sentido en cuánto se habla de simplificación se hace hincapié en la necesidad de facilitar los procesos tributarios para darle a la Administración una legislación que pueda aplicarse efectivamente. Es muy importante lograr simplificar procedimientos eliminando requerimientos superfluos de información en las declaraciones de impuestos y pagos, dejando de este modo el camino despejado para que la Administración pueda concentrarse en sus tareas fundamentales, que son: facilitar el cumplimiento, el control del mismo y la lucha contra el incumplimiento. En igual sentido, el contar con herramientas de intercambio de información con diversos países permite a las administraciones tributarias detectar en periodos de tiempos relativamente cortos aquellas maniobras de evasión fiscal que resultan significativas por su envergadura.

## **2. Medidas adoptadas en nuestro país para combatir la evasión**

De acuerdo a lo hasta aquí mencionado, las Administraciones Tributarias deben incorporar dentro de sus funciones nuevos enfoques, desconocidos hasta hace poco tiempo o al menos no explotados directamente por ellas.

El conjunto de nuevas realidades políticas, económicas, sociales, etc., impactan negativamente en el quehacer diario de los entes recaudadores y los obligan a ampliar sus competencias e incorporar estrategias de control de carácter preventivo.

A continuación se describirán algunas de las principales medidas que se han llevado adelante en los últimos años con la finalidad de dar batalla a esta problemática de la evasión impositiva, considerando que estas medidas no son las únicas promovidas por la Administración Tributaria, pero si son algunas de las más relevantes:

### **- Medidas de carácter legislativo.**

Como resultado de la profunda crisis acaecida en el año 2001, se llevaron adelante una serie de medidas tendientes a encauzar la actividad económica. En este orden de ideas, la AFIP ha propiciado -desde al año 2004- una serie de reformas legislativas que se conocen con el nombre de "Plan Antievasión I" y "Plan Antievasión II"

El "Plan Antievasión I" contenía propuestas que posteriormente se convirtieron en leyes de carácter impositivo y procedimental; en el caso del "Plan Antievasión II" la reforma tuvo un contenido más variado incluyendo necesidades impositivas, previsionales y aduaneras.

Los principales aspectos tratados en el "Plan Antievasión I" fueron los siguientes:

- Modificaciones legales de índole impositiva.
- Extensión de la responsabilidad solidaria a los sujetos que por sus compras reciban facturas o documentos apócrifos.
- Incorporación de presunciones "juris tantum" a la Ley de Procedimiento Tributario: permiten determinar de oficio la materia imponible cuando haya diferencias entre las existencias declaradas por el contribuyente y lo relevado por imagen satelital; o cuando los depósitos bancarios del período superen las ventas o ingresos declarados en el período.

Los tópicos más importantes incluidos en el "Plan Antievasión II" fueron:

- Modificaciones legales de índole impositiva.

-Otorgamiento de facultades a la AFIP para proceder al secuestro preventivo y eventual decomiso de mercaderías, en el caso de detección de bienes que no cuenten con el debido respaldo documental que acredite su legítima tenencia.

-Creación de la figura del "inspector fedatario": se habilito a la AFIP a designar funcionarios que actúen como compradores o consumidores a efectos de verificar el control de las normas sobre emisión y entrega de comprobantes de venta.

En lo que respecta al área previsional, la Ley 26063 del 09/11/2005 (B.O. 09/12/2005) dictó normas con la finalidad de combatir el empleo de personal en relación de dependencia no registrado o contratado a través de figuras que busquen evadir el pago de los recursos la seguridad social, estableciendo distintas presunciones y fijando un fuerte régimen sancionatorio; también determinó incentivos para la regularización de los trabajadores del servicio doméstico, posibilitando su deducción en el impuesto a las ganancias

**- Medidas de carácter organizacional.**

Una de las características que se destaca de las empresas multinacionales que hacen planificación fiscal nociva es la flexibilidad organizacional con la que ellas operan. Es así que constantemente realizan cambios en su estructura a efectos de crear nuevos componentes, instalar sucursales o representaciones, realizar fusiones o escisiones en uno o más países, de forma tal que el "holding" pueda tener el mejor posicionamiento fiscal posible.

En este contexto, también las Administraciones Tributarias deben realizar cambios en su estructura funcional, de manera de poder formar áreas especializadas en el análisis y estudio de los grupos económicos nacionales y transnacionales con el objeto de poder conocer lo más rápido y certeramente posible la conformación de los mismos y las operaciones entre los miembros de un mismo grupo.

En este caso, y tal como se mencionaba en el punto referido a las experiencias internacionales, en el caso particular de lo que ocurrió en Uruguay; en nuestro País, se estableció la creación de un área para el control específico de operaciones internacionales y precios de transferencia, así como la conformación de equipos especializados para la auditoría de grandes contribuyentes, pertenecientes a sectores tales como el financiero, asegurador, bursátil, exportador, entre otros.

**- *Programas de Educación Tributaria.***

Desde hace ya algunos años la AFIP viene llevando adelante ciertos programas de educación tributaria, cuyo principal objetivo consiste en la generación de una verdadera cultura y conciencia tributaria, orientando sus actividades principalmente a la población en edad escolar.

Las estrategias diseñadas en este marco apuntan a la formación de una conciencia tributaria que esté dirigida hacia la promoción del cumplimiento voluntario de las obligaciones fiscales, tendiendo a la eliminación de la evasión y apuntando principalmente al ámbito de la educación formal, de tal modo que se vinculen el sentido social de los impuestos, la condena a la evasión y al contrabando y el fortalecimiento de la cultura ciudadana.

**- *Regímenes de retención, percepción y pagos a cuenta.***

La figura particular del agente de retención y/o percepción es utilizada para otorgar más transparencia y equidad entre los actores de un mismo sector de actividad económica, a la vez que proporciona información útil para el control de las operaciones que los vincula. Por otra parte, tiene como objetivo adicional inducir al responsable a declarar un ingreso mínimo proporcional al resultante de la extrapolación de la retención o percepción sufrida. Sin bien estos regímenes vienen aplicándose desde hace ya bastante tiempo, los mismos han sido modificados en el transcurso de los últimos años, incluyendo en ellos nuevos agentes y actividades; situación esta que logró ampliar significativamente el universo de contribuyentes alcanzados por los mismos.

**- *Regímenes de información y registros.***

Estos regímenes han tenido un notable crecimiento en los últimos años y pueden ser considerados como importantes generadores de información para uso estadístico puntual o bien para uso de fiscalizaciones. Un claro ejemplo de esto es lo establecido por la reciente RG 3685 (BO 21/10/2014) en la cual se establece un régimen de información de comprobantes de Compras y Ventas y almacenamiento electrónico para determinados sujetos.

Otro ejemplo que podemos mencionar fue el Registro de Operaciones Inmobiliarias, que fuera establecido por la RG 2820 (Bo 30/04/2010) el cual estableció una serie de requisitos y obligaciones de información para actividades económicas relacionadas con bienes Inmuebles.



Los mismos permiten a la administración hacerse de información valiosa a los fines de realizar análisis estadísticos o bien cruces informáticos que permitan detectar en forma casi automática las inconsistencias de los contribuyentes informados o analizados.

**- Aplicación de Informática y Equipamiento.**

Ya desde hace años se ha dejado de considerar a la informática como una simple herramienta de apoyo a la gestión de las administraciones tributarias, llegándose a plantear actualmente la permanente necesidad de la adecuación tecnológica como única forma de lograr los objetivos que le son propios.

En tal sentido, la AFIP ha logrado alcanzar un nivel muy significativo de utilización de distintas aplicaciones vía Internet, en cuanto al ingreso de información a través de declaraciones y todo tipo de presentaciones por ese medio, así como también de los pagos mediante transferencia electrónica.

**-Análisis del riesgo.**

Este tipo de herramientas pretende incrementar la sensación en cuanto al riesgo de un contribuyente ante acciones que promuevan la evasión fiscal, buscan hacer sentir una presencia efectiva y permanente sobre el contribuyente, que lo induzca a evitar conductas evasivas.

En este sentido, podemos mencionar modificaciones introducidas por las RG 3665 y RG 3666 (BO 03/09/2014), en la cuales, entre otros aspectos, se establece un nuevo procedimiento a los fines de solicitar autorización de emisión de comprobantes, aplicables en una primera etapa para sujetos monotributistas, exentos y no alcanzados y en una segunda etapa extensiva a responsables inscriptos, abarcando así a casi la totalidad de contribuyentes.

Otra herramienta aplicada por AFIP vinculada al Riesgo por parte de los contribuyentes es el sistema denominado SIPER, (Sistema de Perfil de Riesgo Fiscal) el cual establece categorías de contribuyentes y/o responsables, de acuerdo con el grado de cumplimiento de sus obligaciones fiscales formales y/o materiales; se fijan cinco categorías A, B, C, D y E, que indican un orden creciente de riesgo de ser fiscalizado, es decir, la categoría A representa un bajo riesgo de ser fiscalizado y la categoría E indica el más alto riesgo de ser objeto de una fiscalización.

**- Intercambio de información.**

Un aspecto relevante en cuanto a los avances por parte de la Administración tributaria en nuestro país es el relacionado con el intercambio de información, refiriéndonos en este caso al intercambio con organismos internos.

Resulta relevante en este caso el caudal y aporte de información brindado por registros inmobiliarios, catastrales, automotor, de personas jurídicas y las direcciones de rentas provinciales y municipales.

El contar con esta información permite a la AFIP detectar e intimar casi en forma automática aquellos casos en los cuales el contribuyente omite declarar operaciones registradas en algunos de estos organismos.

En el mismo sentido, este intercambio de información permanente permite a las direcciones de rentas provinciales y municipales realizar un control más efectivo de sus contribuyentes mediante el cruzamiento electrónico de los datos de operaciones y bienes existentes en la AFIP. Así mismo, este cruce e intercambio de información permite determinar diferencias en declaraciones sin la realización de acciones directas por parte de los organismos.

Este intercambio de información se está dando a nivel internacional. En los últimos años, la AFIP ha llevado adelante un proceso de internacionalización en el cual se han firmado convenios de cooperación e intercambio de información con Administraciones tributarias de diversos países del mundo.

## **CAPÍTULO V: “Conclusiones y Propuestas”**

### **- 1. Conclusiones:**

Llegando al cierre del presente trabajo es necesario desarrollar conclusiones que nos permitan comprender aspectos centrales de la problemática de la evasión impositiva en Argentina.

Es fundamental la función que los impuestos cumplen en el orden social de cualquier país, a través de ellos se pueden garantizar la consecución de los fines básicos del Estado, no obstante, en nuestra sociedad persiste una cultura de la evasión y de la corrupción que finalmente obstaculiza la plena efectividad de fines que el propio estado persigue como tal.

Las consecuencias derivadas de la evasión impositiva son múltiples, tal como lo son las causas que la originan, afectando variables económicas y sociales e influyendo así en el normal desarrollo de una economía y de una sociedad en general, ya que en esta problemática se encuentran inmersos en mayor o menor medida todos los estratos sociales. Las distintas formas de incumplimiento son múltiples, existiendo también diversos medios que las facilitan, los cuáles a su vez han ido “adaptándose” a los cambios en materia de leyes, procedimientos y avances tecnológicos, brindando permanentemente diversas y nuevas alternativas para los contribuyentes evasores.

En materia de comercio internacional, no existe país exento de sufrir las consecuencias de este fenómeno, el cual ha generado un efecto casi multiplicador por la incidencia de factores como la globalización de los mercados y los acelerados avances tecnológicos; lo que ha llevado a la búsqueda de cooperación internacional en materia de normativas legales comunes que permitan establecer pautas de tributación que logren evitar conductas fraudulentas y proteger así a las economías de los diversos países.

Los nuevos escenarios plantean desafíos permanentes para las Administraciones Tributarias; exigiendo un trabajo arduo que permita facilitar herramientas y así lograr adecuar las estructuras tributarias a los cambios y exigencias, contando de esta manera con medios efectivos en la lucha contra la evasión impositiva.

Pudimos apreciar, como es que la falta de consenso entre el Estado y los sujetos obligados a tributar debilita las instituciones por el no cumplimiento de los principios básicos que determina la ley, trayendo como consecuencias la falta de ética y moral social, la falta de

compromiso y cooperación con nuestras instituciones, logrando como efecto final alejarnos cada vez más de lo que toda Nación moderna pretende de alcanzar, es decir el compromiso con nuestro futuro como país.

La evasión fiscal solo es una consecuencia y no el motivo fundamental; esta consecuencia surge de la percepción que el contribuyente tiene de aspectos fundamentales del entorno en el cuál desarrolla sus actividades. Es aceptado en nuestra sociedad la existencia de elevados índices de evasión, la cuál es vista como algo normal y cotidiana; verificamos además la existencia de múltiples factores de carácter extra-económicos que originan o incrementan sus efectos. En este sentido citamos factores como son:

- \* Carencia de conciencia tributaria
- \* Sistema Tributario poco transparente
- \* Administración tributaria poco transparente

Los problemas tributarios estructurales son notorios en nuestro sistema, como fue expuesto el peso de los impuestos sobre los consumos, un IVA de muy alta alícuota general, explican en gran medida la notable regresividad del sistema tributario argentino.

Puede apreciarse que la debilidad de la administración tributaria no ha conseguido reducir de un modo significativo y sustentable los índices de evasión impositiva. Esta situación conlleva a alterar la competencia entre las empresas, ya que aquellas que no evaden se ven más perjudicadas por la carga tributaria extra que deben soportar, situación esta que hace aún más regresivo el sistema, ya que en este sentido son los sectores que gozan de más altas rentas aquellos que tienen mayor posibilidad de eludir el cumplimiento tributario.

Por otra parte encontramos las deficiencias en cuanto a las medidas de carácter tributarias implementadas en nuestro país, las mismas muestran que la falencia se encuentra en no lograr adoptar de manera exitosa una política tributaria en la que se incluya la participación directa del contribuyente como parte activa de este problema. Es claro que nuestra sociedad no ha dado aún manifestaciones claras y sostenidas de su voluntad de disponer de un Estado eficiente.

Se observa la notable dificultad de la Administración a los fines de lograr controlar a un número significativo de contribuyentes, la existencia de una pobre calidad institucional, baja moral tributaria y desconfianza generalizada en la capacidad del Estado para aplicar las políticas adecuadas que conduzcan al bienestar general de la población.

La administración de un sistema tributario complejo y cambiante afecta la eficiencia del organismo recaudador, facilita los incumplimientos por parte del contribuyente evasor e introduce inseguridad jurídica al contribuyente cumplidor.

Uno de los puntos más cuestionados es la relativa debilidad que se aprecia en cuanto a la severidad de las sanciones impuestas, siendo importante en este punto remarcar que la justicia juega un papel fundamental en la lucha contra la evasión, debe reconocerse que todo esfuerzo llevado adelante por la Administración tiene que ser respaldado por el accionar eficiente de la justicia; la cuál en este caso y evaluando lo que ocurre en nuestro país resulta ser un aliado relativamente débil; ya que los plazos en los que las medidas son dictadas difieren notablemente con la real necesidad de un accionar inmediato.

Por lo expuesto podemos concluir que la evasión impositiva es un problema complejo que afecta a toda la sociedad, ningún ciudadano escapa a este fenómeno, como conjunto social aprendimos a convivir con ella, contribuyendo directa o indirectamente a fomentar la maquinaria del incumplimiento, la desobediencia ética, moral y el perjuicio que esto genera no solo económica sino también socialmente, en dónde nos vemos afectados como partes integrantes de la misma.

No escapa al buen criterio que la lucha implica adoptar una serie de medidas y acciones que estratégicas, las cuales deberán alcanzar diversos ordenes para así lograr influir y reorientar variables que permitan contrarrestar este fenómeno.

Considerando el actual escenario de Argentina, cualquier mejora sustancial que se intente con la finalidad de promover acciones concretas que deriven en una reducción de los índices de evasión impositiva, deberán ser encaradas no solo con el progreso promovido por la Administración Tributaria, sino también deberá ser acompañada por importantes y profundas reformas normativas y de diversas áreas que componen la Administración Pública, en las cuales se apoya la gestión tributaria, sin dejar de lado por supuesto la necesaria reforma vinculada al Poder Judicial.

**- 2.Propuestas:**

Se expondrán a continuación una serie de propuestas, las cuales, luego de la investigación realizada y la información expuesta, considero resultan importantes promover e instaurar con la finalidad de lograr en primer término elevar los índices de cumplimiento tributarios, lograr cambios a niveles sociales y económicos y alcanzar como meta final la reducción en los niveles de evasión impositiva en nuestro país.

**- Propuestas relacionadas con factores que ayudan al cumplimiento de las obligaciones tributarias:**

1) Garantizar la Seguridad Jurídica

La falta de certeza en la normativa tributaria afecta el principio de seguridad jurídica. La incertidumbre respecto al derecho aplicable, cuando se manifiesta en la escasa claridad en la norma tributaria, tal como ocurre en muchos casos en el ordenamiento jurídico tributario argentino, es sin lugar a dudas uno de los factores que inducen mayormente la evasión.

Por lo expuestos, mis propuestas en este punto son:

- Promover la simplificación de la legislación y normativa impositiva vigente en nuestro país, todo esto con la finalidad de lograr que los contribuyentes cuenten con seguridad a la hora de cumplir con sus obligaciones tributarias, lo cual lograría además brindar mayor tranquilidad y defensa a aquellos contribuyentes que cumplen adecuadamente con sus obligaciones.

- Proceder a la armonización de los diversos regímenes locales en pos de generar un ordenamiento uniforme que brinde suficientes garantías a los contribuyentes en institutos tales como la prescripción, la extinción de la acción penal, el principio de bagatela y la presentación espontánea.

- Garantizar la estabilidad temporal de la norma, lo cual permitiría, que la planificación realizada por las empresas no se vean desvirtuadas por cambios bruscos e imprevisibles, los cuales no fueron contemplados originalmente, alterando significativamente los niveles de fiscalidad originalmente considerados.

La estabilidad temporal de la norma se lograría mediante el establecimiento de “clausulas restrictivas” es decir, restringir la posibilidad de cambiar impuestos o realizar cambios profundos en los mismos.

Una alternativa, a fines de no limitar el accionar de un Gobierno ante determinadas situaciones sería la de establecer comités profesionales de evaluación que estudien las consecuencias de los cambios a aplicarse, una vez evaluada la situación y aprobada por los mismos recién podría ser girada para su tratamiento; podría permitirse además la aplicación de restricciones o cambios en un determinado tipo de impuestos pero establecer cierta flexibilidad a la hora de aplicar cambios generales en aquellos tributos que tienen gran incidencia como los son por ejemplo el Impuesto a las Ganancias y el Impuesto al Valor Agregado.

## 2) Garantizar la transparencia y eficiencia del gasto público

El proceder del estado es un elemento condicionante a la hora de considerar el comportamiento evasivo de los contribuyentes, tal como se analizó en cuanto a los factores psicosociales, las falencias en la asignación del gasto público y la corrupción son factores determinantes de la evasión. Es sabido que existe una directa correlación entre la percepción del contribuyente en cuanto a lo que paga por sus impuestos y lo que recibe a cambio a través del gasto público

Es así que resultara una ardua tarea lograr disminuir los niveles de evasión fiscal, hasta que el Estado no demuestre capacidad de administración eficiente de los fondos con los que la sociedad paga sus impuestos, demostrando que lograra administrar mejor esos fondos que lo que podrían hacer los propios contribuyentes.

Mi propuesta a los fines de lograr mayor transparencia y eficiencia del gasto público y de esta forma incidir positivamente a los fines de reducir los índices de evasión impositiva, consiste en aplicar una medida que fue originalmente empleada con éxito en el País de Canadá. La misma promueve la rendición de cuentas públicas, persiguiendo también una rendición de cuentas por parte del organismo recaudador.

La rendición de cuentas se lograría mediante la presentación semestral o bien anual de informes de sus acciones, iniciativas, rendimiento y gastos a sus legisladores y al público en general. Esta rendición podría incluir información vinculada a la eficiencia en la recaudación, el nivel de cumplimiento tributario, las fiscalizaciones promovidas, los juicios iniciados y

demás información relevante que de transparencia al accionar de la Administración. La publicación por parte del Gobierno de este informe permitiría institucionalizar la confianza y lograr una mayor transparencia en cuanto a la asignación de los recursos recaudados por el Estado.

Por esto considero una medida viable la publicación periódica de estos informes en los cuales se resuma a través de sistemas de fácil y rápida interpretación, cuales son aquellas acciones, iniciativas, rendimiento y gastos vinculados a la Administración.

### 3) Promover la efectividad de la administración tributaria

La Administración Tributaria puede ser considerada como una de las más importantes variables de las cuales depende la evasión tributaria, del grado de efectividad del organismo fiscal dependerá el mayor cumplimiento en el pago de las obligaciones tributarias.

Cuando nos referimos a la efectividad de la administración estamos considerando la efectividad en el conjunto de acciones desarrolladas por esta, con la finalidad de lograr el objetivo que debe cumplir toda administración tributaria.

Como propuesta a los fines de lograr aumentar la eficiencia por parte de la Administración, se deberá diseñar un conjunto de estrategias que tengan como fin lograr que el contribuyente perciba la presencia del organismo en tiempo real y de esta forma conozca las ventajas de cumplir con sus obligaciones tributarias y evitar así consecuencias que no son deseadas. En este sentido se promueve:

- Vocación de servicio hacia los contribuyentes que demuestran vocación de pago voluntario.
- Mecanismos persuasivos frente a quienes no tienen una vocación definida de pago voluntario.
- Mayor rigor y eficiencia recaudatoria para aquellos contribuyentes que tienen una manifiesta vocación elusora y evasora.

En este sentido mi propuesta se enfoca en promover un mayor desarrollo y eficiencia de los sistemas informáticos como apoyo a los distintos procesos administrativos tributarios y de esta forma contar con información trascendental que permita incidir en mayor medida en la masa de contribuyentes, aumentando así el riesgo de ser detectado mediante la validación de información certera, que no solo sirva para fines estadísticos.



La incorporación de nuevas herramientas informáticas, que se sumen a las muchas ya existentes permitirán a los contribuyentes realizar sus tramites on line, sin la necesidad de tener que concurrir a las dependencias del organismo recaudador y evitar así el malestar y la consecuente pérdida de tiempo que esta situación genera.

Aplicar los avances en materia de informática que permitan hacer más efectivos los mecanismos de resolución de controversias, la cual se lograra mejorando el procesamiento rápido de las solicitudes formuladas por los contribuyentes, como así también respetando, por parte de la Administración los plazos procedimentales establecidos por la normativa vigente.

#### 4) Cultura y Conciencia Tributaria

La cultura y conciencia tributaria resultan un tema relevante en la lucha contra la evasión impositiva, tal es así que en gran medida, el éxito de un conjunto de medidas tendientes a reducirla dependerá del nivel de cultura y conciencia tributaria existente en un país.

Mi propuesta a los fines de afianzar la cultura y conciencia tributaria es incrementar el rol del Estado como educador en materia tributaria, en este sentido propongo:

- Implementación de mecanismos tendientes a informar a la ciudadanía sobre los efectos positivos del pago de los tributos y el efecto negativo que produce el no ingreso de los mismos, sin que estos informes se encuentren sesgados por contenidos políticos.

- Establecimiento de planes de educación de temprana edad en el cual se arraiguen estos conceptos desde la niñez. En este sentido debería instaurarse un plan de educación tributaria abordando la dimensión social y económica de los impuestos, como herramienta de justicia social, que incluya educación adecuada para niveles primarios y garantizar una continuidad de los mismos en niveles secundarios, a los fines de afianzar contenidos relacionados con esta temática, y asegurar así en el transcurso de los años un elevado nivel de conciencia y cultura tributaria en nuestra población.

- Realización de publicidad masiva: Si bien la AFIP realiza en la actualidad cortos publicitarios, los mismos se limitan principalmente a brindar información sobre datos vinculados a la evolución de la recaudación, publicidad realizada principalmente en canales oficiales.

A los fines de lograr un verdadero efecto, propongo realizar cortos publicitarios que informen por ejemplo vencimientos y cambios en la normativa vigente que afecten a pequeños contribuyentes (monotributistas y autónomos), de esta forma se lograría que un gran número de pequeños contribuyentes tome de manera fácil y rápida conocimiento sobre los cambios aplicados.

- Interacción con Consejos Profesionales, si bien en la actualidad se promueve la interacción con nuestros consejos, a través de lo que se denomina mesas de enlace, considero como buena medida de acción, promover la interacción a nivel provincial de personal profesional de AFIP y profesionales de los consejos a los fines de lograr una mayor sinergia que permita una participación directa de los matriculados y lograr así un mayor efecto multiplicador como consecuencia de la inserción de estos profesionales en nuestra sociedad.

- Interacción con Universidades, considero viable promover una mayor interacción entre estas casas de altos estudios y la AFIP a los fines de promover por ejemplo capacitaciones profesionales conjuntas sobre temas tributarios puntuales de interés.

### **Propuestas de Carácter General**

#### **1) Interacción entre la Administración y el Poder Legislativo,**

Si bien en nuestro País rige el principio de división de poderes y la Administración Tributaria depende del Poder Ejecutivo, considero como una eficiente medida de acción a desarrollar, promover una mayor interacción del organismo recaudador en la formulación de políticas tributarias. La interacción, se da no con la finalidad de que sea la Administración quien establezca el contenido de las leyes, sino más bien lo que se pretende es aprovechar la rica experiencia del día a día de la Administración a los fines de eliminar vacíos o resquicios de las legislaciones vigentes que posibilitan la evasión o la elusión fiscal. Con esta mayor interacción se podría lograr además reducir la gran cantidad de resoluciones emitidas anualmente por AFIP, y que solo logran generar mayor confusión, ya que todo quedaría contenido en la propia ley, evitando así el dictado de nueva normativa que aclare o intente

aclarar lo que no fue incluido, situación esta que solo contribuye a generar mayor confusión y malestar entre los contribuyentes.

## 2) Interacción entre el Poder Legislativo y el Poder Judicial,

Expongo en este punto nuevamente lo mencionado en párrafos precedentes en cuanto a la división de poderes que rige en nuestro país. Lo que propongo en este sentido es una mayor interacción entre ambos poderes con la finalidad de lograr una mayor eficiencia en cuanto a las medidas legislativas implementadas, es decir, lograr una mayor dinámica de nuestras leyes. Considero una buena medida de acción promover una mayor interacción entre ambos poderes que permita al Poder Legislativo tomar notas de fallos vinculados a la temática tributaria emanados de nuestra Corte Suprema de Justicia y realizar así las correspondientes incorporaciones y modificaciones a las leyes vigentes. Es sabido ya que lo resuelto en un determinado fallo, tiene alcance a esa situación en particular, no implicando de por si ninguna modificaciones en la legislación de fondo, pero si sentando precedentes a la hora de analizar casos análogos. En este sentido, al constatarse la existencia de recurrente jurisprudencia sobre un aspecto tributario particular podría promoverse la modificación definitiva de la legislación vigente, con fundamento en lo dispuesto por el Máximo Tribunal en relación a ese tema. Para llevar a cabo lo planteado, se podría promover la creación de comités interdisciplinarios especializados en la materia que estudien las medidas y expongan al legislador las modificaciones necesarias y los fundamentos de dichas modificaciones. Esto evitaría acciones recurrentes por parte del fisco y de los contribuyentes, sobre aspectos controvertidos que ya fueron resueltos y proveería de mayor claridad y transparencia a nuestra legislación tributaria.

## 3) Elección del Administrador (AFIP)

Propongo la elección del Administrado por parte de la Cámara de Diputados de la Nación, en este sentido, considero sería beneficioso que la designación del Administrador sea elevada por parte del ejecutivo a la Cámara de Diputados, tratada y aprobada por esta cámara. Lo promueve con esta propuesta es que puedan ser evaluados antecedentes, formación y capacidad profesional del postulante.

Esta aprobación por parte del poder legislativo, dotaría a la misma de mayor transparencia y permitiría que se evaluara en profundidad la capacidad profesional y experiencia de quien fue propuesto.

4) Sinergia con Administraciones Tributarias provinciales y municipales,

Propongo incrementar la firma de convenios de intercambios de información, que permitan a las administraciones contar con información relevante en tiempo y forma. En este sentido podría promoverse la utilización de la CUIT como única herramienta de identificación de los contribuyentes, tanto en el ámbito Nacional, Provincial como Municipal. De esta forma se eliminarían las demás identificaciones tributarias, lo cual permitiría contar con un padrón unificado de contribuyentes, en todos los niveles de gobierno que permita así una rápida identificación en cualquier ámbito (Nacional, Provincial o Municipal) de aquellos contribuyentes que presentan marcadas incongruencias en declaraciones.

5) Establecimiento de un Régimen de Tributación diferencial para Pymes.

Tal como fuera expuesto en el desarrollo del presente trabajo, generalmente se ven involucrados en la informalidad, en mayor proporción las pequeñas empresas o pequeños contribuyentes, para quienes sus costos administrativos se ven incrementados como consecuencia de la carga impositiva de la que son responsables y su consecuente liquidación. Con la finalidad de evitar que estas pequeñas empresas caigan de manera prematura en la informalidad es que propongo el establecimiento de un régimen especial de tributación para pymes, con rangos de facturación anual preestablecidos, las cuales podrían adherir desde su a este régimen desde inscripción y hasta el 5 año desde su creación. La propuesta consiste en la modificación de alícuotas del Impuesto a las Ganancias (sociedades) estableciendo alícuotas progresivas hasta alcanzar la máxima alícuota en su quinto año. Así mismo propongo para este tipo de empresas otorgar el beneficio de ampliación del plazo para ingresar el saldo del Impuesto al Valor Agregado en por ejemplo 20 días más que el establecido para el resto de los contribuyentes, beneficio este con el que contarían aquellas empresas que califiquen como Pymes, y solo por el Plazo de 1 año. De esta forma se promovería la creación de pequeñas empresas, se brindaría alivio financiero al tener que soportar menor carga tributaria en sus primeros años y se promovería el trabajo formal de las mismas, inducidas por este conjunto de beneficios fiscales que se sumarían a los existentes.

## **BIBLIOGRAFIA**

**Alonso, A., Feuillade O., (2011).** *Percepción de la Administración Tributaria* Universidad Austral. Facultad de Ciencias Empresariales. Instituto de Investigación en Economía y Dirección para el Desarrollo.

**Arias, R., (2010).** *Ensayos Sobre la Teoría de la Evasión y Elusión de Impuestos Indirectos.* Tesis de Doctorado. Facultad Ciencias Económicas. La Plata: Universidad Nacional de La Plata

**Benzrihen, J., Jacobo, A., O’Connor, E., Vignale, J., (2011).** *Sistema Tributario Argentino: Un análisis comparativo de la contribución por sectores productivos y de la equidad sectorial.* Universidad Católica Argentina.

**Bocco, A., Galia, H., Iñiguez, A., Koss R., Momigliano, E., Pereyra, R., Repetto, G., Robertazzi, J., (1999).** *Administración Tributaria y Reforma Institucional en la Argentina: Diagnostico y Propuesta de Reforma de la AFIP – DGI.* Universidad de Buenos Aires.

**Callelo, E. (1987).** *Evasión Fiscal. Análisis Sociológico.* Boletín N° 398. DGI.

**Camargo Hernández, D.F. (2002).** *Evasión fiscal, un problema a resolver.* Ediciones Eumed. Recuperado de: [www.eumed.net/libros/2005/dfch-eva/](http://www.eumed.net/libros/2005/dfch-eva/)

**Ciarlo, A., San Martín, M.A., (2002).** *Sistema tributario como Herramienta de Crecimiento y Bienestar Económico.* Instituto de Estudios de las Finanzas Públicas Argentinas.

**Chapelet, S., Ferré, O., Edgardo, H., (2010).** *Cumplimiento tributario y calidad institucional.* Boletín Impositivo N° 157. AFIP.

**Chelada, S., Giarrizzo, V. (2014).** *Estrategias y mecanismos para reducir la evasión tributaria en la Argentina. Un aporte desde el análisis experimental de la eficiencia de premios y castigos al contribuyente.* Universidad Nacional de Buenos Aires.

**Costa, M., (2007).** *Lucha Contra la Evasión Tributaria.* Boletín Impositivo N° 114. AFIP.

**Di Griesa, L., Libinatti, L., (2000).** *La Economía Oculta en la Argentina.* Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas.

**Doing Business. (2014)-** *Midiendo Regulaciones para hacer negocios.* Recuperado de <http://espanol.doingbusiness.org/data/exploreconomies/argentina/>

**Duran, M., (2014, Febrero 16).** Evasión, un delito que no se juzga. *Diario La Voz del Interior*. Recuperado el 10 de diciembre de 2014, de <http://www.lavoz.com.ar/ciudadanos/evasion-un-delito-que-no-se-juzga>.

**Franco, L. (2013, Octubre 28).** Carga tributaria sobre empresas en Argentina, una de las más altas del mundo. *Diario Ámbito Financiero*. Recuperado el 10 de diciembre de 2014, de <http://www.ambito.com/noticia.asp?id=713566>.

**Fonrouge, G. (1978).** *Derecho Financiero*. Tomo II. Buenos Aires: Editorial Depalma.

**FIEL. (2006).** *La presión tributaria sobre el sector formal de la economía*. 1a ed. - Buenos Aires: Fundación de Investigación Económicas Latinoamericanas

**Gaggero, A., Gaggero, J., Rua, M. (2013).** *Argentina. Fuga de Capitales (2002-2012)*. Workshop Beps And de Future of Corporate Taxation, City University.

**Gómez Sabaini, J., Jimenez J., Podesta A., (2010).** *Evasión y Equidad en América Latina*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

**Gómez Sabaini, J., Jimenez J., (2011).** *Estructura tributaria y Evasión Impositiva en America Latina*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

**Gómez Sabaini, J., Morán, D., (2012).** *Informalidad y Tributación en América Latina: Explorando los nexos para mejorar la equidad*. Seminario “Tributación y crecimiento con equidad. Santiago. Comisión Económica para América Latina y el Caribe Seminario.

**Jarach, D. (1971).** *EL hecho imponible*. Buenos Aires: Editorial Abeledo Perrot.

**Jarach, D., (1943).** *Curso de derecho tributario*. Buenos Aires: Liceo Profesional Cima.

**Lamagrande, J.A. (2001).** *Evasión Fiscal, algunos Modelos que intentan su explicación*. Buenos Aires: Asociación Argentina de Estudios Fiscales

**Mecikovsky, J.L. (2011).** *Lavado de Dinero y Evasión Fiscal*. Buenos Aires: La Ley.

**Oviedo, J., (2008).** *Imposición optima, Evasión y Corrupción y el Sistema Tributario Argentino*. Revista Criterios Tributarios.

**O’Connor, E., (2006).** *Algunas consideraciones acerca de la eficiencia del IVA en la Argentina*. Facultad de Ciencias Sociales y Económicas. Departamento de Economía. Pontificia Universidad Católica Argentina.

- Peña Pollastri, D., (2010).** *Herramientas Antievasión utilizadas por el fisco nacional.* La Rioja. Revista Oikonomos.
- Ramos, M.P., Serino, L., (2012).** *Fiscalidad y Equidad en la Argentina: Un enfoque de equilibrio general.* Documento de Trabajo N° 47. Centro de Economía y Finanzas para el Desarrollo de la Argentina.
- Rebossio, A. (2010, Septiembre 05).** El Alto Costo de la Evasión Tributaria. *Diario La Nación.* Recuperado el 10 de diciembre de 2014, de <http://www.lanacion.com.ar/1301451-el-alto-costo-de-la-evasion-tributaria-no-paga-el-impuesto-a-las-ganancias-la-mitad-de-los-que-deberian>
- Rinaldi, J.M., (2008).** *La doble atadura del régimen tributario argentino.* 41° Jornadas Internacionales de Finanzas Públicas. Córdoba.
- Rodríguez, J., (2012).** *Como se le roba a la Nación. Los Mecanismos de la Evasión y la Elusión fiscal más empleados.* Alianza Ciudadana para la Transparencia y el Desarrollo
- Smith, Adam. (1904).** *Investigación sobre la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones* New York. G. P. Putnam's Sons. (Trad. española Aguilar, Madrid, 1961)
- Solari, E., (2010).** *Percepción sobre la evasión fiscal en Argentina.* Revista Científica Electrónica Ciencias Gerenciales.
- Tacchi, C., (1993).** *Concepto de Elusión y de evasión Tributarias y sus efectos sobre la aplicación del Sistema Tributario.* Conferencia del CIAT. Venecia.
- Villegas, H. B. (2002).** *Curso de Finanzas, derecho financiero y tributario.* Buenos Aires: Editorial Astrea.
- Villegas, H.B, Héctor, Arguello Velez, G y Spila Garcia, R.,** La evasión Fiscal en la Argentina en Revista Derecho Fiscal T. XXIII (Buenos Aires, s.f.)
- Zeitoune, J, Pozo, H.,(2001).** *Evasión impositiva en Argentina.,* Trabajo Final. Universidad del CEMA.