



Universidad de Buenos Aires  
Facultad de Ciencias Económicas  
Escuela de Estudios de Posgrado



Universidad de Buenos Aires  
Facultad de Ciencias Económicas  
Escuela de Estudios de Posgrado

## ESPECIALIZACIÓN EN TRIBUTACIÓN

### *Taller de Trabajo Final*

*Tema: Educación y Cultura Fiscal frente a la Evasión  
Tributaria. Nuevos paradigmas*

Alumna: Penélope Greco

Docente: Sara Diana Telias

2022

## **Contenido**

Introducción	3
Definición de evasión tributaria	6
Evasión	6
Elusión y economía de opción	7
Consideración sobre el aspecto jurídico	10
Consideración sobre el impacto económico de la evasión	11
El costo de los Derechos	15
Formas de evadir, según los distintos tributos (o manifestación de riqueza)	17
Evasión en los Impuestos a los Consumos	18
Evasión en el Impuesto a la Renta	19
Evasión en los Impuestos Patrimoniales	21
Medición y estudio de la evasión, su publicación	24
Desafíos en la cuantificación de evasión fiscal	25
Análisis Recientes	26
Educación tributaria	27
Efectos de la educación tributaria	28
Cambio de cultura tributaria, el Cumplimiento Voluntario	29
Actores que deben involucrarse	31
Planes y herramientas en uso	32
Propuestas de la OCDE y su reflejo en la legislación interna	34
Acciones BEPS y Ética tributaria	34
Incorporación al derecho interno de las recomendaciones OCDE	35
El secreto fiscal como pilar del sistema tributario argentino	38
Conclusiones y propuestas	40
Medición y control como política pública	41
Incorporación del análisis cultural sociológico	42
De la coerción a la colaboración	42
Educación temprana, transversal y obligatoria	43
Transparencia de la información pública y el secreto fiscal	43
Bibliografía	44

## Introducción

El objeto de mi trabajo es analizar el surgimiento de un nuevo paradigma en la lucha contra la evasión tributaria, el cual nace al entender que la mera reglamentación y el sistema punitivo no son suficientes, por lo que se hace necesario trabajar sobre lo que se está llamando cumplimiento voluntario (*voluntary compliance*), una nueva herramienta que se basa en la educación tributaria para ampliar la conciencia fiscal.

En este marco se revisarán las nuevas herramientas que se están aplicando sobre la educación tributaria, tanto en el ámbito nacional (trabajo en el sistema educativo en todos los niveles, acciones con la comunidad de difusión e inclusión tributaria, construcción de cultura tributaria), como a nivel internacional (por ejemplo la guía para la educación tributaria en el mundo, editada por la OCDE<sup>1</sup>), qué efectos tienen, y cómo pueden ser aplicados por los países que aún no los han puesto en marcha, o en los cuales su aplicación aún es escasa.

Lo relativo a la educación tributaria gira alrededor de los siguientes ejes: *enseñanza*, para lograr la implicación profunda de los participantes jóvenes; *comunicación*, a fin de reforzar el compromiso de los contribuyentes y *prestación de asistencia práctica*, prestando apoyo directo a los contribuyentes en el cumplimiento de sus obligaciones tributarias.

La pregunta que motiva esta investigación es por qué los contribuyentes están convencidos que sin evasión no hay rentabilidad, como máxima instalada social y culturalmente. Personalmente pienso que es necesaria la educación, los análisis y la búsqueda de cambio en los comportamientos (atravesados por lo cultural y las formas de hacer determinadas cosas). En este contexto, el lugar que ocupamos como profesionales frente a los contribuyentes es fundamentalmente asesorando, pero con la posibilidad de educar y trabajar sobre los preconceptos respecto del fisco a fin de buscar el cumplimiento.

---

<sup>1</sup> Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos

En cuanto al enfoque del presente, se centra principalmente en el ámbito doméstico, es decir, que no se abordará la problemática de la evasión en el ámbito internacional (sólo se harán unos comentarios al respecto), lo que ha sido tratado intensamente por la OCDE a través del proyecto BEPS (erosión de las bases imponibles y traslado de beneficios a otras jurisdicciones denominadas de baja o nula tributación).

Existe consenso en que se debe poner a disposición de los contribuyentes la formación e información necesarias para cumplir con sus obligaciones tributarias, dado que está probado que la moral tributaria mejora cuando se acepta la necesidad y la responsabilidad de pagar impuestos. Esto significa que se impone un nuevo paradigma para combatir el fraude fiscal incentivando el cumplimiento voluntario de los contribuyentes, lo que está reconocido por nuestra propia administración fiscal en su portal al afirmar que la cultura tributaria requiere ser instalada en nuestra sociedad, poniendo de manifiesto que aún es un objetivo por cumplir.

La pandemia ocasionada por el Covid-19 en el año 2020, originó una recesión global que retrajo la demanda externa, profundizó las condiciones negativas de la economía doméstica y ocasionó una fuerte retracción de la demanda interna que repercutió en la situación fiscal, amenazando el desempeño de los ingresos públicos. En Argentina más allá de implementar ciertas reformas fiscales, la administración tributaria emprendió estrategias de mediano plazo orientadas a mejorar el desempeño tributario y fortalecer la capacidad fiscal.

En el desarrollo de este trabajo se abordarán las diferencias entre el concepto de evasión y de elusión tributaria y un paneo de los fraudes más comunes según el tipo de impuesto, así como sus efectos, partiendo del principio de autodeterminación que rige en nuestro país (artículo 11 de la Ley 11.683 de Procedimiento Tributario), que va de la mano con las amplias facultades de verificación y fiscalización que tiene el fisco, previstas en la ley referida.

Otro tema relevante desde la perspectiva de la economía del sector público es la medición de la evasión, su escasa implementación y pobre publicación. Primero dejar de manifiesto que el tema no es, al menos por el momento, una cuestión de política

pública, al no existir medición, no es posible la aplicación de estrategias que tiendan a bajarla, ni es posible el control de la aplicación de éstas.

Se verá además, que las herramientas existentes de base coercitiva y punitiva han dejado de ser eficientes, el derecho ha evolucionado y junto con esta evolución hay que proponer estrategias que vayan más allá del punitivismo<sup>2</sup> y busquen el cumplimiento voluntario por medio de la concientización que es posible a través de la educación, la información y el cambio de la cultura tributaria, pero que necesariamente deben ir de la mano de la medición y publicación de los resultados de estas nuevas estrategias.

Este cambio de paradigma se hace necesario cuando se ve que los derechos quedan vacíos si los mismos no pueden ser financiados, y no sólo en referencia a los derechos relacionados con la justicia social y la redistribución del ingreso, sino que además, estos derechos son los que resguardan la propiedad privada y la libertad en general no solo los derechos de la clase socio económica más necesitada, sino de la sociedad en su conjunto que requiere que los derechos se financien y esto sólo es posible por medio de los impuestos.

Finalmente cabe preguntarse si hay forma de lograr que la totalidad de las personas contribuyan a la financiación del Estado y que exista conciencia de esta obligación, dado que ésta tiene fundamento en tratados internacionales suscriptos por Argentina, con antecedente doctrinal en por ejemplo el fallo de la Corte Suprema en el caso Candy:

“Que resulta evidente que ningún Estado puede ser viable si no cuenta con los recursos necesarios para llevar adelante sus cometidos. Dentro de ellos, los tributos establecidos por el Poder Legislativo adquieren primordial relevancia y tienen como lógico correlato el deber de los individuos de contribuir al sostenimiento estatal, tal como surge del artículo XXXVI de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre -que por expresa previsión tiene jerarquía constitucional (art. 75, inc. 22, Constitución Nacional)-, en cuanto establece que "Toda persona tiene el deber de pagar los impuestos establecidos por la Ley para el sostenimiento

---

<sup>2</sup> Cuando hablamos de punitivismo referimos al aumento en las penas legales como solución a problemáticas sociales.

de los servicios públicos" (Fallo CSNJ, C. 866. XLII. Candy S.A. c/ AFIP y otros/ acción de amparo).

Finalmente teniendo en cuenta que existe una tendencia por parte de los contribuyentes a un aprovechamiento permanente de cualquier vacío legal para evitar el pago de los tributos, hay quienes opinan que la transparencia total podría venir a dar soluciones, sosteniendo que revelar la información genera confianza.

Si bien no es posible hacer afirmaciones absolutas a favor de una total transparencia, como la que existe por ejemplo en países como Noruega, en el que ésta es total no sólo respecto de la cuestión fiscal sino también económica, el concepto de secreto fiscal es un elemento fundamental de nuestro sistema tributario y la interpretación de sus alcances está en permanente evolución, sería interesante poder cuestionarlo a fin de encontrar matices y flexibilizar la rigidez que el secreto fiscal tiene en nuestro país.

## **Definición de evasión tributaria**

### **Evasión**

La evasión fiscal es toda eliminación o disminución de un monto tributario dentro del ámbito de un país por parte de quienes están jurídicamente obligados a abonarlo y que logran tal resultado mediante conductas fraudulentas u omisivas violatorias de disposiciones legales (Villegas, 2021) y tiene las siguientes características:

1. Cuando se evita el pago total o parcial de un tributo.
2. Refiere siempre al país, al cual cuyas leyes se está trasgrediendo.
3. La evasión sólo puede producirse por quienes están jurídicamente obligados al pago de un tributo por ley.
4. La evasión es comprensiva de todas las conductas contrarias a derecho que tengan como resultado la eliminación o disminución de la carga tributaria, sin importar si la conducta es fraudulenta o simplemente omisiva.
5. Toda evasión fiscal es antijurídica porque es violatoria de disposiciones legales. La conducta es ilícita más allá de que el derecho privado no le atribuya

consecuencias jurídicas. Por lo tanto, no es aceptable la “evasión legal” ni la “elusión fiscal” entendiendo que, si hay abuso fraudulento de formas jurídicas, hay violación de disposiciones legales.

### **Elusión y economía de opción**

La doctrina ha desarrollado el análisis de la idea del aprovechamiento de las “lagunas legales”, llamada a veces como “evasión legal” a aquellas situaciones donde el contribuyente aprovecha vacíos en las leyes derivados de la negligencia del legislador, y acomoda sus asuntos en forma tal, de evadir el impuesto, sin violar ningún texto ni disposición legal (Villegas, 2021).

Es necesario conciliar el derecho al legítimo ahorro de impuestos con la aspiración de que estos no sean evadidos, donde se verifique la misma capacidad contributiva<sup>3</sup>.

El modelo de Código Tributario para América Latina<sup>4</sup> dice en su artículo 5:

“Las formas jurídicas adoptadas por los contribuyentes no obligan al intérprete, quien podrá atribuir a las situaciones y actos ocurridos una significación acorde con los hechos, cuando de la ley tributaria surja que el hecho generador fue definido atendiendo a la realidad y no a la forma jurídica. Cuando las formas jurídicas sean manifiestamente inapropiadas a la realidad de los hechos gravados y ello se traduzca en una disminución de la cuantía de las obligaciones, la ley tributaria se aplicará prescindiendo de tales formas”.

Nuestra ley de Procedimiento Fiscal (Nro. 11.683)<sup>5</sup>, en su primer artículo instruye al intérprete para que considere “la realidad económica”. La interpretación de la realidad económica es un tema que en los libros de texto se encuentra junto con los métodos de interpretación de las leyes, pero es necesario aclarar que éste no es un método en sí mismo, sino que es un instrumento legal que faculta a investigar los hechos reales,

---

<sup>3</sup> Capacidad Contributiva: Principio del derecho tributario que refiere a la proporción en que cada ciudadano puede aportar al sistema de las finanzas públicas. Le da sentido al principio de equidad, consagrado en la Constitución Nacional donde cada uno debe aportar al Estado para sufragar sus gastos en función de su capacidad de contribución, la cual se manifiesta a través de la renta, el consumo y el patrimonio.

<sup>4</sup> Elaborado en el año 1967, por Carlos María Giuliani Fonrouge, Rubens Gomes de Sousa y Ramón Valdez Costa). Este código nunca se publicó, pero es de consulta doctrinal.

<sup>5</sup> Ley Nacional de Procedimiento Tributario, que propicia el vínculo legal entre el fisco y los contribuyentes.

su uso está justificado en el derecho tributario porque facilita la lucha contra la evasión fraudulenta por abuso de las formas jurídicas (Villegas, 2021).

El intérprete tributario puede prescindir del ropaje jurídico inadecuado y aplicar las normas tributarias a la real situación configurada desde el punto de vista económico, a fin de evitar el abuso en las formas jurídicas como modo de evasión total o parcial, lo cual lleva a la necesaria interpretación de los hechos (Vizcaíno, 2020).

De estos supuestos hay que diferenciar la “economía de opción”, perfectamente válida puesto que ninguna norma legal puede prohibir a un contribuyente arreglar lícitamente sus negocios de manera tal de pagar menos tributo. No existe obligación de elegir el camino más gravoso y la jurisprudencia de distintos países ha consagrado el derecho de los contribuyentes a la elección de las formas jurídicas más benéficas tributariamente para sus intereses.

En la economía de opción el contribuyente se limita a elegir entre las distintas formas jurídicas igualmente legítimas que el derecho privado pone a su alcance, pero la elección no debe alterar la sinceridad del acto, la realidad fáctica y la forma jurídica elegida (aun siendo alguna alternativa) no constituye una máscara destinada a ocultar una finalidad diferente (Villegas, 2021).

Una cosa es ordenar un negocio de forma tal de minimizar la carga tributaria eligiendo una forma jurídica lícita más favorable fiscalmente (como podría ser el montar una fábrica en alguna zona geográfica con beneficios tributarios, o desarrollar actividades subsidiadas), y otra es recurrir al abuso de la forma, manipulando las acciones a fin de distorsionar el ingreso de los tributos correspondientes.

La conclusión es que la elusión fiscal es evasión, y por lo tanto no existe el concepto de evasión legal en ninguna de sus formas; quedará analizar en el caso correspondiente, si el uso de determinada forma jurídica y lícita ante el derecho privado esconde o no la intención de la reducción del tributo.

En esta línea se están incorporando otras definiciones que, si bien todavía no están receptadas en la legislación argentina, comienzan a aparecer en ciertos antecedentes<sup>6</sup> y son definiciones que van mucho más allá de la “realidad económica” e intentan englobar a las nuevas formas de buscar la reducción de impuestos. Estas nuevas definiciones, dentro de las recomendaciones de la OCDE, son las de “Beneficiario Efectivo, Test de Propósito Principal y Cláusula de Limitación de Beneficios”, son las denominadas “Normas Anti-abuso” que permiten determinar si la aplicación de un convenio para evitar la doble imposición entre dos países tiene como finalidad principal la ventaja fiscal, con el uso de “empresas conducto” que funcionan para rebotar utilidades aprovechando las ventajas de los convenios<sup>7</sup>.

Si bien estos nuevos conceptos están siendo aceptados y recogidos para la tributación internacional y para afrontar la complejidad del problema de la competencia fiscal nociva entre países, sirven para ampliar la mirada sobre las diversas maniobras tendientes a evadir por un lado y por el otro a percibir que el problema de la evasión o de la baja o nula tributación está siendo hoy un tema de máxima importancia en el mundo.

Por último, es interesante destacar que se encuentra otra instancia, caracterizada por sus grises, ya que se relaciona con aquellas empresas que, si bien no han faltado a ninguna norma, y por lo tanto no se les puede considerar evasoras, han diseñado complejas estructuras por medio de la planificación fiscal<sup>8</sup>, teniendo por resultado nula o escasa tributación en determinadas jurisdicciones. La presidenta del comité de cuentas públicas del Reino Unido, Margaret Hodge, acusó en el año 2012 a los CEOs de las empresas Google, Amazon y Starbucks de ser “inmorales”, dando lugar a dos nuevos conceptos (más allá de la evasión, la elusión y la economía de opción) la “participación justa de impuestos” y “dimensión moral de los tributos”; sosteniendo

---

<sup>6</sup> (Molinos Río de la Plata SA C/Dirección General Impositiva S/Recurso Directo de Organismo Externo, 2021)

<sup>7</sup> Beneficiario Final: que el ente o persona que reciba los pagos sea el real interesado y no una persona interpuesta a fin de reducir la carga tributaria. Test de Propósito Principal: las ventajas de un convenio entre países no se aplican si el principal objetivo de la forma de estructurar la operación es la reducción impositiva y no el negocio en sí mismo. Cláusula de Limitación de Beneficios: se accede a los beneficios de un convenio cuando se es una “persona calificada”, cumple con los requisitos.

<sup>8</sup> La planificación fiscal es una herramienta que permite a los contribuyentes minimizar la carga fiscal dentro del marco legal, es elegir la mejor alternativa a efectos de reducir la carga tributaria al mínimo.

que las compañías tienen impacto social, y que más allá de que no se los podía acusar de evasores, sus acciones eran inmorales.

## **Consideración sobre el aspecto jurídico**

Nuestra legislación impositiva, basada en los principios del derecho tributario, se centra en la técnica de los tributos y para lograr su cumplimiento cuenta con el sistema penal tributario; desde esta perspectiva el derecho es entendido como un orden coercitivo de la conducta humana; ante un hecho ilegal, el Estado aplica una sanción y a esto se lo conoce como derecho positivista de Kelsen<sup>9</sup>. Esta perspectiva deja de lado otras formas de lograr el cumplimiento más allá de la coerción.

El post-positivismo ha buscado analizar el derecho no sólo como orden coercitivo basado en el dogma de la autoridad, sino como un instrumento de construcción social legitimado socialmente. Por lo tanto, desde esta perspectiva teórica, el individuo puede actuar en relación con las normas calculando los costos de su cumplimiento y de su violación, buscando el mejor resultado privado, o puede actuar desde la perspectiva de las relaciones interpersonales y cumplir con un deber moral: las normas se tienen que cumplir como deberes morales y por su legitimidad social.

Puesta la cuestión en estos términos y admitida la incapacidad del Estado de exigir la aplicación de las leyes en función de la eficiencia de la recaudación, simplemente invocando la posibilidad de imponer sanciones, en los años 90 del siglo pasado surgieron en varios países de América Latina las primeras iniciativas de Educación Fiscal con el objetivo de servir como un conjunto de prácticas destinadas a ampliar la comprensión de la función socioeconómica de los impuestos, teniendo como norte la necesidad de legitimar socialmente la tributación. Se puede entender la Educación Fiscal como un instrumento de vanguardia democrática y de fortalecimiento de la cohesión social, ya que permite la construcción de una reflexión colectiva y participativa sobre el papel social y económico de los impuestos y la gestión eficiente

---

<sup>9</sup> Hans Kelsen, pensador jurídico y político austriaco.

de los recursos públicos, y posibilita la formación de una relación de confianza entre el Estado y la ciudadanía (Baltazar, 2015).

Los fiscos junto a los gobiernos deberían sumar a sus herramientas de derecho positivo (leyes y sanciones) aquellas necesarias que transformen al cumplimiento fiscal basado en su legitimización.

## **Consideración sobre el impacto económico de la evasión**

Partiendo de la base que dentro del financiamiento económico en Argentina los recursos tributarios representan alrededor del 90% del total de los ingresos fiscales, a diferencia de otros países de América Latina en donde los recursos no tributarios tienen mayor peso, como, por ejemplo, en los casos de México, Chile y Panamá, debido a la recaudación proveniente del petróleo, el cobre y el canal respectivamente (Cetrángolo, 2009), es indispensable analizar el impacto económico de la evasión fiscal.

Los sistemas inadecuados de tributación, la evasión y la elusión fiscal, tienen impacto directo en la pobreza y la desigualdad. El incremento de los ingresos tributarios son clave para la inversión pública a fin de reducir las brechas históricas de la región de América Latina y para el acceso a bienes públicos de calidad en los ámbitos de educación, salud, transporte e infraestructura, que cada quien pague los impuestos correspondientes según sus medios económicos, es necesario para poder financiar un crecimiento sostenible e inclusivo (Rodríguez, 2016), teniendo en cuenta que es un deber constitucional aportar para el financiamiento del Estado.

Cuando no se suben los impuestos de manera progresiva sino proporcionalmente por medio de los impuestos indirectos<sup>10</sup>, las personas que se encuentran en el nivel inferior de la distribución de ingresos experimentan un aumento de la carga tributaria que puede resultar muy doloroso e incluso podría perjudicar su nivel de vida. El aumento del IVA (impuesto al valor agregado) hace que se incremente todavía más la

---

<sup>10</sup> Los impuestos indirectos son los que generalmente se aplican al consumo.

pobreza de las clases más pobres (Tanzi, 2014): cuando todo el ingreso (o la mayoría) se gasta en consumos generalmente básicos, se está tributando proporcionalmente en mayor medida de quien puede consumir y por ejemplo también ahorrar.

Sabiendo que una de las funciones del Estado es la de morigerar la inequidad en la distribución del ingreso, éste debe contar con una política tributaria y de gasto que tenga impacto transfiriendo ingresos a los individuos que menos tienen; generalmente esto se lleva a cabo por medio de las llamadas “políticas sociales” por un lado asegurando el acceso universal a ciertos bienes y por el otro con programas de promoción y de asistencia social (Fenochietto, 2006).

Este gasto público en políticas sociales ha ido en aumento en la región y suele tener como consecuencia la necesidad de aumentar la recaudación tributaria como una vía más rápida de compensación, pero con poco trabajo sobre la baja de la evasión, teniendo además la mirada puesta en la pobreza y no en la riqueza. La pobreza es considerada un problema ya que se visualiza como una amenaza a la estabilidad o a la gobernabilidad (Zibechi, 2011).

La pobreza en la región es una variable considerada por las políticas económicas y sigue siendo un problema, cuando en realidad el verdadero problema es la riqueza: se estudia a los pobres con mayor rigurosidad y no se revisa la acumulación de capital. Las políticas progresistas que ponen en marcha los planes sociales son heredadas del “combate a la pobreza” promovido por el Banco Mundial luego de la derrota de Estados Unidos en Vietnam para frenar, aislar y liquidar a los movimientos populares, son políticas que siempre tuvieron como objetivo contener y nunca apuntan al progreso económico.

Romper con esta concepción de pobreza como problema a resolver y poner el centro de atención en la riqueza, es un requisito para el cambio de las políticas sociales, la pobreza se despolitiza y se convierte en un problema técnico, las recetas tienen como objetivo descontextualizarla y en definitiva ocultan la riqueza (Zibechi, 2011), dando finalmente soluciones que están vinculadas a programas sociales y aumento de la recaudación por vías poco equitativas como la no adecuación de mínimos imponibles, que pierden su objetivo progresista con el paso del tiempo, en vez de planificar el

aumento de la recaudación por vía de bajar la evasión y la ampliación de la base imponible sobre patrimonios o sobre el control de fuga de capitales que redundan en quita tributaria.

Las políticas tendientes a combatir la pobreza implican el aumento de la recaudación para satisfacer el aumento del gasto público; es indispensable que este aumento se sostenga por medio de un sistema tributario progresista que además de captar capacidad contributiva conforme al principio de equidad, lo haga con herramientas anti-evasión que permitan mejorar la recaudación y hacer del sistema uno más equilibrado y sostenible a largo plazo.

El gasto ineficiente y la evasión tributaria generan inequidad y pobreza y para que el gasto sea eficiente debe serlo también el control sobre la recaudación; así mismo las acciones deben estar dirigidas, no solo a quienes necesitan de la ayuda del estado, también a quienes evaden. Es importante la identificación de los sujetos que requieren ser beneficiarios de los programas sociales, pero al mismo tiempo se debe tener herramientas que identifiquen a quienes no tributan o no lo hacen de forma suficiente (Fenochietto, 2006).

El afán de sostener el gasto público, tendiente a morigerar el índice de pobreza, conduce muchas veces a que los gobiernos intenten solucionar el problema del déficit fiscal atacando sus consecuencias y no sus causas, usando herramientas como la suba de alícuotas tributarias, creación de nuevos impuestos o el no ajuste de mínimos no imponibles que por efecto de la inflación hace crecer la recaudación, no pudiendo evaluar que a mayor presión tributaria, es posible la suba de la evasión alimentando el déficit.

En el análisis económico positivo de Rosen<sup>11</sup>, entiende primero que, si fuera posible vigilar a un contribuyente "X" cada segundo de cada día a costo cero, no existe posibilidad de evadir; por lo tanto, el origen del problema es que la vigilancia continua es impracticable; dada esta situación el contribuyente "X" evaluará, si conoce la

---

<sup>11</sup> Harvey S. Rosen, economista y académico estadounidense.

probabilidad de ser fiscalizado y cuáles son las sanciones previstas, los beneficios marginales de defraudar al fisco o de no hacerlo (Rosen, 2011).

El modelo analizado por Rosen, implica que el volumen de renta no declarado crece cuando los tipos impositivos marginales aumentan (quiere decir que, a mayor carga tributaria, mayor será la renta que no se declare). Esto se debe a que un valor más alto de impuesto aumenta el beneficio marginal de evadir, asociado a la evasión de impuestos. Una implicación adicional del modelo es que la evasión disminuye cuando la probabilidad de detección aumenta y cuanto mayor sea la sanción marginal prevista, en la medida en que estas dos variables elevan el coste marginal esperado del comportamiento evasor (Rosen, 2011).

Además, Rosen agrega que se pueden tener en cuenta algunas otras consideraciones, como el costo psicológico del fraude como sentimiento de culpa, la aversión al riesgo y las decisiones sobre la oferta de trabajo, entendiendo que determinadas personas pueden elegir ocupaciones que proporcionan mayores posibilidades de evasión (la llamada economía sumergida) y de esta forma quedan involucradas otras variables que no son solo la carga tributaria (y el aumento de su presión).

Describir a la economía y construir modelos que predicen como cambiará o como serán los efectos de las medidas que se analizan, se denomina **análisis positivo**. La evaluación de diversas medidas prestando atención a los beneficios y costos, se denomina **análisis normativo**. El análisis positivo es “lo que es” y el normativo lo que “debería ser” (Stiglitz, 2000).

Rosen hace un análisis normativo de la evasión (analiza los beneficios y costos de defraudar) para cuestionar si se debe o no tener en cuenta el bienestar de las personas que evaden impuestos o si hay que considerar la utilidad de estas personas (que participan de economías marginales). Si es posible tener en cuenta este bienestar, entonces esta economía sumergida eleva el bienestar social general. Por ejemplo, si la oferta de trabajo es más elástica en la economía sumergida que en la economía

formal, la teoría de la imposición óptima<sup>12</sup> sugeriría que la primera fuera gravada a un tipo impositivo relativamente menor. Alternativamente, supongamos ahora, que las personas que participan en la economía sumergida tienden a ser más pobres que las que forman parte de la economía formal; en la medida en que la sociedad tenga como objetivo una distribución igualitaria de la renta, puede ser deseable no intervenir en el campo de la economía sumergida (Rosen, 2011) y por el contrario ampliar la base imponible en otros sectores de la economía que manifiesten mayor capacidad contributiva.

## **El costo de los Derechos**

No es posible abordar el tema de la evasión fiscal sin mencionar que la recaudación de impuestos tiene un efecto directo en el resguardo de los derechos, no es posible pedir la reducción de la carga tributaria y al mismo tiempo esperar que el Estado dé garantía al cumplimiento de éstos o, dicho de mejor forma, que el Estado pueda financiar los bienes necesarios que sostienen a estos derechos. El debido proceso, la seguridad social, el voto, la libertad de expresión son algunos ejemplos de derechos muy valorados por el general de la población y el asegurar estos derechos no es gratuito, requiere de la permanente inversión estatal.

Es necesario afirmar que no sólo los derechos sociales -son los conocidos como de segunda generación, relacionados a vivienda, salud y educación- son costosos: existe una línea de pensamiento que afirma que se puede reclamar el levantamiento de una protesta, que se garanticen las elecciones también, pero que el Estado no intervenga a asegurar el derecho a la vivienda o a la salud porque son costosos. Sostener el discurso de justificar la evasión porque se debe acceder a bienes privados (como educación o salud) es insuficiente, porque si bien esto puede hablar de ineficiencia del Estado, éste también financia la libertad personal y la propiedad privada.

---

<sup>12</sup> El objetivo de la imposición óptima es buscar la neutralidad reduciendo al mínimo la distorsión y la ineficiencia.

La opción libre mercado o intervencionismo es errónea porque el Estado debe intervenir siempre. El discurso inserto en el cotidiano respecto de que no hay que pagar impuestos o hay que evadir todo lo que sea posible porque el Estado no cubre estos servicios no alcanza para justificar ni la reducción impositiva, ni la evasión: el Estado sigue estando presente.

El primer fundamento de la economía de bienestar es que el mercado sólo es eficiente en el sentido de Pareto<sup>13</sup>, pero hay condiciones donde el mercado no obtiene los resultados esperados y a esto se lo llama “fallos de mercado” haciendo necesaria la intervención del Estado e, incluso para que los mercados funcionen, el Estado debe definir derechos de propiedad y resguardar el cumplimiento de los contratos (Stiglitz, 2000).

En este sentido uno de los fallos del mercado son los bienes públicos puros (como la justicia, la defensa y la seguridad), que no pueden ser suministrados por el mercado (o lo hace de forma ineficiente). Otro de los fallos son las externalidades, que son las consecuencias positivas o negativas de los actos de las personas, las empresas o el Estado, donde se hace necesaria la intervención estatal a fin de estabilizarlas.

En sociedades como las de América Latina, con altas tasas de desigualdad, se hace incierto que se puedan garantizar los derechos sin la intervención del Estado, es necesario reconocer la vinculación entre derecho y gasto estatal, los derechos individuales son bienes públicos y no privados (Stephen Holmes, 2012), que son los generalmente ofrecidos por el mercado; son bienes que deben ser asegurados por el Estado, sin restricción en su goce, porque es la forma de reducir la desigualdad.

En países con grandes brechas económicas, con estados no eficientes se sostiene la idea de la utilidad de los impuestos, sobre todo respecto de ciertos servicios específicos como la salud y la educación, justificando que, al necesitar cubrir estos servicios por medios privados, la recaudación impositiva deja de tener sustento, de alguna forma, esta teoría abona a la justificación de la evasión tributaria: si hay que pagar por determinado servicio, entonces porqué pagar impuestos.

---

<sup>13</sup> Eficiencia de Pareto: implica que los recursos están asignados de tal manera que es imposible mejorar el bienestar de una persona, sin empeorar el de otra (Stiglitz, 2000).

Pero justamente, esta mirada sesgada sobre el uso de los ingresos tributarios, creyendo que sólo estos bienes son los sostenidos por los estados o que estos servicios públicos son la única contraprestación de los tributos, es la que hay que cambiar a partir de la educación sobre cultura cívico-tributaria. Cada ciudadano en mayor o menor medida accede a diario a gozar de bienes protegidos por el Estado, y estos bienes deben ser financiados; educar y concientizar sobre que no solo estamos hablando de gasto social para las clases menos beneficiadas por el mercado, si no que el Estado asegura derechos para cada persona y estos necesariamente deben ser financiados a través de la tributación. Este cambio de mirada es el que busca la educación tributaria a través del consenso de que los derechos -defendidos a través del sostenimiento de bienes públicos- son financiados por el estado.

### **Formas de evadir, según los distintos tributos (o manifestación de riqueza)**

La brecha tributaria, definida por la diferencia entre la recaudación potencial y la real, suele estar definida por distintas causales como omisión o error involuntario, sistemas tributarios complejos, insolvencias financieras, falta de adecuación al principio de la capacidad contributiva o directamente a acciones deliberadas de los contribuyentes a reducir la carga impositiva.

En un reciente trabajo realizado por el CEAT<sup>14</sup>, este agrupa los factores de evasión en: Presión Fiscal; Complejidad de las normas; Percepción y aversión del riesgo; Cultura Tributaria y Transparencia del gasto público (CEAT, 2020). Analizados los resultados queda en evidencia que ninguna de las causas por sí solas responde a la motivación del fraude fiscal, y que todo programa destinado a achicar la brecha tributaria debe tener una amplia mirada sobre estos factores en su conjunto.

---

<sup>14</sup> Centro de Estudios en Administración Tributaria, UBA – FCE: Centro dedicado a la investigación y capacitación aplicadas a los Ingresos Públicos. Creado por el Consejo Directivo de la facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires.

## **Evasión en los Impuestos a los Consumos**

El impuesto al Valor Agregado (IVA), es el principal instrumento de recaudación en los países de América Latina y si bien es un impuesto de carácter regresivo, la facilidad de su recaudación contrarresta este efecto y se trata de compensar progresivamente con la aplicación de los impuestos patrimoniales y a la renta.

Según el último informe de la CEPAL<sup>15</sup>, la evasión en el IVA ronda en la región el 30%, resulta evidente el mayor potencial de obtención de recursos fiscales que alcanzarían los países de la región si se redujeran los niveles de evasión tributaria (Sabaini, 2020).

Por otro lado, está instalada la idea que el impuesto al valor agregado es el más fácil de evadir, pero se carece de información y estudio al respecto para poder afirmar esta hipótesis y queda en una apreciación subjetiva. Pero, lo que sí se puede decir es que, en apariencia, sí es de esta forma, ya que con el solo hecho de no emitir comprobante por las operaciones, se está evadiendo el impuesto; este simple acto de omisión es lo que lo hace de fácil evasión respecto de otros impuestos que requieren de diferente ingeniería para lograrlo. Pero no hay que dejar de tener en cuenta que el ocultamiento de operaciones económicas también tendría impacto en la recaudación de otros tributos. Partiendo de la base de la autodeclaración, los mecanismos habituales para evadir el IVA en general son:

1. Omisión de comprobantes de venta.
2. Apropiación de créditos fiscales no computables, porque la ley no lo permite o bien porque se contabilizan créditos fiscales no asociados a la actividad o inexistentes.
3. Abuso en la utilización de exenciones y regímenes de promoción.
4. Utilización de facturas apócrifas.

---

<sup>15</sup> Comisión Económica para América Latina: es una de las cinco comisiones regionales de las Naciones Unidas y su sede está en Santiago de Chile. Se fundó para contribuir al desarrollo económico de América Latina, coordinar las acciones encaminadas a su promoción y reforzar las relaciones económicas de los países entre sí y con las demás naciones del mundo. Posteriormente, su labor se amplió a los países del Caribe y se incorporó el objetivo de promover el desarrollo social.

## **Evasión en el Impuesto a la Renta**

El impuesto a la renta es el segundo pilar de la base de recaudación en los países de la región, además es el instrumento (junto con los impuestos patrimoniales) que mayor poder redistributivo progresivo tiene. Respecto de este impuesto se verifica que los niveles de incumplimiento son más elevados en las personas humanas (que desarrollan su actividad de forma autónoma) que en las personas jurídicas, y dentro de las empresas, es mayor la evasión en las pequeñas que en las grandes. (Sabaini, 2020).

Dentro del impuesto a la renta, se debe distinguir la evasión doméstica (dentro de un propio país) y la relacionada a las transacciones internacionales que la OCDE dio en llamar Erosión de Bases Imponibles (BEPS) por medio del traslado de utilidades de regiones de altas tasas tributarias a zonas de baja o nula tributación. Las maniobras utilizadas en los negocios entre países son:

1. Maniobras con Precios de Transferencia.
2. Abuso de uso de Convenios para evitar la doble imposición que generan la NO doble imposición.
3. Rentas pasivas, trust y análogas, sociedades sin personalidad fiscal.
4. Reglas de subcapitalización.
5. Mecanismos híbridos.
6. Venta indirecta.

Estas estrategias se identifican dentro de lo que la OCDE llama planificación fiscal agresiva y tienen por objeto reducir la carga impositiva achicando las ganancias en países con mayor nivel de tasa de tributación o bien, trasladando la mayor porción de utilidades hacia los países con bajas tasas o nulas.

En octubre del 2015 la OCDE presentó el paquete definitivo de medidas para llevar a cabo una reforma integral, coherente y coordinada de la normativa tributaria internacional para contrarrestar el fenómeno de los BEPS sobre la base de las 15 acciones establecidas en el plan de acción del proyecto conjunto OCDE/G20 (Morán y Gomez Sabaíni, 2016).

Según las premisas y directrices establecidas por la OCDE, los países han venido adoptando y perfeccionando una serie de métodos para garantizar la correcta determinación de precios de transferencia entre partes integrantes de una misma empresa multinacional que se hallen localizadas en estados o países con distintos regímenes fiscales, toda vez que estas diferencias dan origen a maniobras de planificación fiscal agresiva y produzcan un efecto de erosión de la base tributaria de un país a partir de la transferencia de utilidades hacia el extranjero (Morán y Gomez Sabaíni, 2016).

En el ámbito doméstico la evasión del impuesto sobre la renta adquiere relevancia porque se considera el instrumento de mayor poder redistributivo progresivo (efectivo y potencial) de los sistemas tributarios latinoamericanos en coexistencia con una proporción mayoritaria de impuestos indirectos que suelen ser regresivos desde el punto de vista distributivo.

Si bien no hay estudios recientes sobre la cuantificación de la evasión en este tributo, la referencia sigue siendo un estudio del año 2010 publicado por CEPAL (Gómez Sabaini, Jiménez y Podestá, 2010) con referencia de campo en los países Argentina, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, México y Perú. Los niveles de incumplimiento allí encontrados resultaron muy elevados en todos los casos, por encima de las tasas de evasión calculadas para el IVA y, en general, con una mayor intensidad en el caso de las personas físicas.

Los niveles de evasión son mucho mayores entre los trabajadores independientes que realizan actividades empresariales (cuando son sujetos del impuesto y no se encuadran en un régimen de tributación simplificada). En el otro extremo se ubican los asalariados que se desempeñan en relación de dependencia y que suelen estar sujetos a retenciones en la fuente de ingresos, lo que limita sus posibilidades de incumplimiento tributario (Sabaini, 2020).

Respecto al tributo que recae sobre los ingresos de las sociedades, la gravedad del problema hizo que en los últimos años se realizaran algunos estudios cuantitativos en

este ámbito. Según esos estudios<sup>16</sup>, el rango de tasas de evasión en este impuesto va desde el 19,9% en México hasta casi el 80% en Guatemala, llegando en Argentina a casi el 50%. Dado que los ingresos tributarios aportados por las sociedades constituyen una parte mayoritaria de la recaudación del impuesto sobre la renta y que las tasas de evasión estimadas son mayormente superiores respecto de las calculadas para las personas humanas, las pérdidas tributarias aproximadas en el caso del impuesto sobre la renta de sociedades resultan considerablemente mayores en la mayoría de los países, sobre todo en los de Centroamérica y la región andina (Sabaini, 2020).

Dado que uno de los efectos del impuesto a la renta es la progresividad del sistema, su evasión vulnera la equidad horizontal, recargando la presión sobre los contribuyentes cumplidores y originando grandes inequidades.

### **Evasión en los Impuestos Patrimoniales**

En términos generales es un tributo anual y periódico que grava el monto de los activos menos los pasivos de los contribuyentes, que habitualmente son las personas de existencia visible, o sea, que se gravan las cosas y los derechos pertenecientes a una persona, previa deducción de las deudas que pesan sobre los mismos (Villegas, 2021).

En función de estas manifestaciones de capacidad contributiva se entiende a los impuestos sobre los consumos como los más regresivos, pero compensa esta desventaja su fácil recaudación; el impuesto a la renta es mundialmente popular, de gran rendimiento y capacidad progresista en función del tratamiento de las alícuotas y el carácter personal a través de deducciones, pero respecto de la aplicación de los tributos patrimoniales (en la actualidad) son fuertemente criticados y resistidos, subsisten principalmente en países en desarrollo ante la ineficiencia de los sistemas tributarios y la demanda originada en los déficit fiscales, cuyo objetivo principal es la mera recaudación.

---

<sup>16</sup> Fuente: Elaboración propia sobre la base de Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), OECD Statistics [base de datos en línea] <https://stats.oecd.org/>; J. C. Gómez Sabaini, J. P. Jiménez y A. Podestá, “Evasión y equidad en América Latina”, Documentos de Proyectos, N° 309 (LC/W.309), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2010; e informes oficiales de los respectivos países de la región.

Dentro de los tributos patrimoniales, se considera al impuesto sobre la propiedad como el más impopular, condenado como injusto y regresivo, como un obstáculo al desarrollo económico (Due/Friedlander, 1981), sin embargo otra parte de la doctrina opina que es una pieza clave de un sistema justo y racional que cierra el hueco que dejan los impuestos a los consumos y a la renta (Gebhardt, 2022), porque si bien en menor medida que el impuesto a la renta se considera que tiene efecto de equidad, haciendo más progresivo el sistema tributario en contraposición a los impuestos regresivos como a los consumos y a la seguridad social.

Pero en general a pesar del análisis de ventajas y desventajas de este impuesto, los patrimoniales son más cuestionados que halagados, principalmente porque es un impuesto que posibilita y propende a la evasión, a la elusión y a la fuga de capitales (Gebhardt, 2022).

Algunas formas de riqueza son difíciles de valorar o se pueden ocultar fácilmente a las autoridades fiscales y la capacidad de verificación y fiscalización por parte de los fiscos suele ser limitada. Una preocupación importante con los impuestos patrimoniales es la capacidad de los contribuyentes más ricos para evitar o evadir el impuesto. Esto ha limitado el potencial de estos tributos para lograr sus objetivos redistributivos y ha contribuido a la percepción de injusticia; los mecanismos evasivos se pueden resumir en:

*Ocultamiento de patrimonios:* ya sea por no declararlos deliberadamente o por desconocimiento. También existen contribuyentes que esconden sus ingresos y sus patrimonios en el extranjero. La combinación de una creciente movilidad del capital y la falta de transparencia también ha fomentado la evasión fiscal, con contribuyentes que tienen activos en el extranjero y no los declaran a las autoridades fiscales.

*Subvaluación de bienes:* desde la subvaluación intencionada, (cuando se percibe bajo riesgo de ser verificado y fiscalizado), hasta la dificultad de valuación de ciertos bienes como por ejemplo los suntuarios, que hacen del impuesto poco equitativo y por lo que tanto se lo critica. Es posible encontrar dos manifestaciones de riqueza comparables, pero si dan lugar a distintas valuaciones, la equidad esperada se pierde por completo.

*Maniobras para convertir bienes gravados en exentos:* cuando cerca de la fecha próxima al momento del hecho imponible se manobra de tal forma de convertir bienes gravados en exentos o no gravados. Si bien, el Decreto Reglamentario<sup>17</sup>, en su art. 30 contiene una presunción a fin de detectar y determinar rápidamente la maniobra evasiva, es una presunción que genera controversias ya que ha sido declarada ilegal, pero que igualmente sigue dando al fisco la posibilidad de analizar las variaciones patrimoniales (Gebhardt/Malvitano, 2022).

*Fuga de capitales:* por un lado se dan en periodos de libertad de movimiento de capitales, que esto suele darse en nuestro país regularmente con cada cambio de gobierno y cambio de política económica, por otro lado el propio sistema tributario opera a favor de la *fuga*; por un lado estimula el vaciamiento del capital empresario porque incentiva a los dueños de las empresas a extraer recursos de las compañías para especular en inversiones financieras o inmobiliarias que están desgravadas en el país (o luzcan atractivas en el exterior), en lugar de invertir en la expansión de los negocios del sector real de la economía que pagan altos impuestos (Gaggero/Rua/Gaggero, 2013).

A esto hay que sumarle la habitualidad con la que se presentan “blanqueos fiscales” que impactan además en las causas judiciales vinculadas a los delitos tributarios, ya que los mismos suelen prever la posibilidad de extinción de las causas toda vez que los imputados se acojan a los regímenes de “exteriorización voluntaria” (Rua M. , 2017).

*Otros instrumentos más sofisticados:* que se utilizan para ocultar el patrimonio son la creación de *trusts* y fundaciones en el exterior, que permiten una estructura jurídica que detente los activos que los propietarios deseen proteger. El primero es un acuerdo contractual entre personas físicas que crean una barrera entre el propietario legal de los bienes y su beneficiario, y brindan confidencialidad al no existir registros públicos de los mismos. El segundo es una especie de *trust* que cuenta con personalidad jurídica propia (al igual que las sociedades), y se constituye como una entidad separada del administrador (*trustee*) y de quien lo ha puesto en marcha (*settlor*), y que goza de exenciones impositivas (Rua M. B., 2014).

---

<sup>17</sup> Decreto 127/1996 de la Ley del Impuesto sobre los Bienes Personales

En concreto, se posibilita que las empresas y personas con grandes patrimonios abonan nulas o mínimas tasas impositivas gracias a que cuentan con los servicios de profesionales de cuantiosos honorarios, mientras que las pequeñas empresas no pueden evitar el pago de sus tributos, al igual que los asalariados, que sufren retenciones del impuesto a las ganancias en sus recibos de sueldo (Rua M. B., 2014).

Uno de los indicadores que revelan la existencia de comportamientos de elusión y evasión en este tipo de tributos es que, a pesar del aumento sostenido de la riqueza en los últimos 40 años a nivel mundial, este incremento y por lo tanto la ampliación de la base fiscal, no se ha visto reflejado en mayores ingresos por los impuestos patrimoniales.

### **Medición y estudio de la evasión, su publicación**

La evasión tributaria ha sido y es el principal obstáculo que enfrentan las finanzas públicas en los países de América Latina y el Caribe. Paradójicamente, se han encontrado recurrentes dificultades para cuantificar la magnitud del fenómeno. La medición de los niveles de evasión en la región siempre ha mostrado dificultades para consolidarse como práctica habitual dentro de los respectivos marcos institucionales. Además, la difusión de los resultados ha enfrentado resistencias recurrentes y sigue siendo tarea pendiente en los países de la región (Sabaini, 2020).

La medición de los niveles de evasión resulta fundamental no solo para mejorar la administración tributaria mediante la elaboración de medidas orientadas a reducir su magnitud, sino también para alcanzar una mayor precisión al estimar el impacto potencial de las reformas en los impuestos vigentes o evaluar el efecto real de otras modificaciones tributarias.

En general, los estudios disponibles para los países de América Latina suelen enfocarse en cuantificar el monto de los recursos potenciales no ingresados, aunque no profundizan sobre las razones, circunstancias y efectos vinculados con el fenómeno de la evasión fiscal, de hecho, la información suministrada en la actualidad por el

administrador fiscal refiere exclusivamente a montos de recaudación y comparativos con años anteriores, pero nada se encuentra respecto estimaciones actuales de fraude fiscal.

El último informe, referente a evasión, que se encuentra es el del año 2005 (Salim, 2005), la misma administración reconoció no contar con cifras relativas a la cantidad de impuesto evadido (actualizadas), como tampoco tener una aproximación cuando se le consultó en oportunidad del sinceramiento fiscal del año 2016, a fin de poder medir el impacto del blanqueo sobre la evasión impositiva; a nivel regional se han observados progresos entre los años 2000 a 2008 los cuales se han ido diluyendo en los últimos años, como se ve reflejado en lo comentado en este mismo apartado.

Medir la evasión no es sencillo, y no hay forma de hacerlo directamente, por lo cual los métodos son indirectos y complejos, la metodología más usada es la de “demanda por dinero” la cual asume que las transacciones informales toman la forma de pagos en efectivo, por lo tanto, un aumento de las transacciones informales debiera reflejarse en un incremento de la demanda por dinero (Jorrat De Luis, 2001).

### **Desafíos en la cuantificación de evasión fiscal**

En el ámbito doméstico las soluciones al problema del cómputo de la evasión se relacionan más directamente con el desempeño de la Administración Tributaria de cada país. En lo que respecta a las tareas de fiscalización y control de los contribuyentes, resulta indispensable la incorporación de diversas tecnologías de información que permitan obtener y comparar datos provenientes de distintas fuentes (Sabaini, 2020).

Respecto de la observación de la evasión, solo puede darse ante el hecho consumado y posteriormente detectado, con lo cual no sería posible un estudio basado en términos de frecuencia, sino por encuestas de opinión.

## **Análisis Recientes**

Como se mencionó en el apartado anterior, el último informe -referente al tema - que se encuentra en nuestro país es el del año 2005 respecto a la evasión en el IVA, y al momento al menos de parte del fisco no hay indicios de que se esté trabajando en esta problemática.

La cuantificación de la evasión (y la difusión de los resultados) es aún una cuenta pendiente en la mayor parte de América latina. De hecho, no son muchos los países de la región que realizan estimaciones del nivel del incumplimiento tributario de forma consistente y periódica en el tiempo, lo cual dificulta seriamente el seguimiento y la posibilidad de usar este tipo de información para fijar metas y objetivos vinculados a la recaudación del fenómeno y para monitorear la eficacia y eficiencia de las administraciones tributarias. Además, en los pocos casos en los que se realiza de forma periódica, la medición se refiere generalmente al IVA.

Desde una perspectiva cualitativa se encuentra un estudio reciente, no sobre medición de evasión, sino de las causas que la provocan (CEAT, 2020), realizada por el Centro de Estudios en Administración Tributaria de la Facultad de Ciencias Económicas de la UBA, durante los meses de marzo y abril del año 2020, muestra que las principales causas de la evasión en Argentina son la presión fiscal, la complejidad del sistema tributario, la corrupción y las bajas chances de ser penalizado por evadir.

Otro de los motivos que aparece con alta frecuencia en la encuesta es la complejidad del sistema tributario que conspira contra su correcto cumplimiento. Para las pymes, la excesiva cantidad de vencimientos mensuales es la mayor dificultad para cumplir. A la vez, los entrevistados perciben que el riesgo de evadir y ser sancionado es bajo. El 60% considera baja o nula posibilidad de recibir una inspección mientras que el 74% siente que nadie va preso por evadir impuestos. Casi el 60% de los contribuyentes se sienten obligados a evadir para ser competitivos en el mercado. Además, manifestaron que en épocas de crisis los impuestos son los primeros gastos que se ajustan. El 85% de las pymes sostiene que los altos niveles de corrupción desalientan el cumplimiento tributario, mientras que 61% de las personas percibe un bajo grado de devolución en servicios por parte del Estado.

A diferencia del pasado, hoy existen ejemplos de metodologías integrales de varios países desarrollados que permiten tener modelos de referencia al momento de diseñar una metodología específica para los países de América Latina, aprovechando la experiencia de las prácticas más consolidadas a nivel internacional (Sabaini, 2020); es importante mencionar que la estimación periódica de la brecha tributaria y su comparación a lo largo del tiempo posee una utilidad social que se deriva de la existencia implícita de un contrato social mediante el cual los contribuyentes sean capaces de valorar los esfuerzos de su administración tributaria fomentando el cumplimiento voluntario. En efecto, puede señalarse que la institucionalización de los procedimientos de cuantificación de la evasión contribuye a fortalecer la gobernanza fiscal a nivel de los países y, su difusión como práctica deseable, también consolida esta cualidad a nivel regional e internacional (Sabaini, 2020).

## **Educación tributaria**

No hay discusión respecto que la educación cívica es la herramienta para que los ciudadanos actuemos siguiendo las normas morales y jurídicas, con el fin de obtener habitantes autónomos dispuestos a defender sus derechos. No es posible exigir cumplimiento sin asegurar el conocimiento de deberes y obligaciones tributarias, en determinadas circunstancias los incumplimientos derivan del desconocimiento y de la complejidad del sistema tributario y no tanto del ánimo de fraude. La responsabilidad fiscal es uno de los valores en los que se organiza la convivencia en una sociedad democrática, que permite asumir el cumplimiento de las obligaciones tributarias como contrapartida del ejercicio de derechos cívicos.

El concepto de cumplimiento tributario se viene desarrollando como herramienta contra la evasión fiscal, entendiendo que ya no es suficiente la coerción y el “punitivismo”<sup>18</sup>, a mayor aceptación social, menor es la necesidad del uso de la fuerza.

---

18

El concepto de moral fiscal, indica en principio que los contribuyentes pagan sus impuestos de manera voluntaria y no solo por el riesgo a ser sancionados (Baltazar, 2015).

La propia OCDE manifiesta que el cumplimiento voluntario es preferible por sobre las inspecciones, sanciones y medidas coercitivas de todo sistema fiscal (OCDE, 2021), dando clara expresión al cambio de paradigma, la característica punible del sistema tributario es insuficiente para hacer de este uno más justo y equitativo.

La diversidad de factores que inciden sobre el comportamiento de los contribuyentes requieren de un prisma mucho más amplio que el temor a la sanción, las administraciones tributarias deben aportar estrategias que favorezcan el cumplimiento voluntario de las obligaciones fiscales como: la mejora de los servicios de atención y la orientación presencial, telefónica y a través de Internet, programas y tutoriales de ayuda para completar las declaraciones, facilitación del borrador del impuesto a la renta, campañas de comunicación, charlas entre otras. Se deben promover la educación cívico-tributaria desde edades tempranas, la conciencia cívica no es natural, es un producto social y por ende el resultado de la educación (Baltazar, 2015).

También la educación del contribuyente incluye llegar a grupos de ciudadanos que tienen un contacto limitado con la administración tributaria ya sea porque son vulnerables, están lejos de las grandes ciudades o no tienen acceso a la tecnología. Las iniciativas de educación cívico-tributaria recurren a toda la gama de medios de comunicación, físicos y virtuales (OCDE, 2021).

### **Efectos de la educación tributaria**

*Según “Guía sobre educación tributaria en el mundo”: (OCDE, 2021)*

La educación cívico-tributaria reporta ventajas a los propios contribuyentes a escala de la sociedad. Cuantos más sean los contribuyentes que pagan una cuota justa de impuestos, de mayores recursos dispondrá un país para invertir en su desarrollo (recursos que mejoran la vida del contribuyente). La cuestión que se tiene que

plantear el contribuyente no es si “pagar o no impuestos”, sino “para qué”. También alienta a los ciudadanos a elegir gobernantes que apliquen políticas fiscales beneficiosas para el país.

La educación cívico-tributaria también beneficia a los contribuyentes de manera directa. Conocer el sistema fiscal puede suponer un ahorro. Al conocer disposiciones que permitan reducir lícitamente el importe de su declaración, cumplir los plazos o eludir escollos que podrían acarrear multas o sanciones. El apoyo al sistema fiscal es mayor cuanto más saben los contribuyentes sobre el mismo y sobre el papel crucial que desempeñan los impuestos en su vida diaria.

Las administraciones tributarias también se benefician de las iniciativas de educación, es más fácil tratar con contribuyentes informados, porque cometen menos errores. Esto permite a las administraciones reorientar sus recursos para ayudar a otros o luchar contra la evasión fiscal.

La educación tributaria redundaría en una mejora del cumplimiento fiscal. Lo ideal sería que la educación cívico-tributaria se iniciara a una edad temprana y continuara hasta la edad adulta. El objetivo es que las administraciones tributarias brinden a los ciudadanos la oportunidad de comprender cómo funciona el sistema fiscal y sus efectos beneficiosos para el conjunto de la sociedad.

### **Cambio de cultura tributaria, el Cumplimiento Voluntario**

Resulta alentador que en los últimos años los países de la región hayan mostrado avances concretos en relación con el objetivo de reducir o acotar los niveles de evasión fiscal. En el ámbito nacional se ha hecho énfasis en una mayor inversión en recursos humanos y financieros y tecnologías de información, con miras a fortalecer la capacidad operativa de las agencias de administración tributaria, y facilitar el cumplimiento voluntario. En el ámbito internacional, los países han avanzado en la reforma de sus legislaciones tributarias con el fin de incorporar mecanismos orientados a evitar la erosión de las bases imponibles y el traslado de beneficios hacia otras jurisdicciones. Simultáneamente, se observa una creciente participación de los

países de la región en las principales iniciativas mundiales de transparencia e intercambio de información tributaria (Sabaini, 2020).

Pero históricamente el cumplimiento fiscal estuvo basado en la teoría de la disuasión que es generar temor ante la posibilidad de la detección y el castigo al fraude. Esta teoría que nació con la Guerra Fría y que también fue usada para perseguir el crimen, propone que la decisión de cumplimiento se basa fundamentalmente en el análisis costo-beneficio, por el cual las personas ponderan con racionalidad económica los beneficios de no cumplimiento frente a los riesgos de detección y costos de penalidad; pero esta teoría tiene limitado poder explicativo y que los tradicionales métodos de coerción mediante auditoría y penalidad generan sólo una fracción del cumplimiento fiscal voluntario observable. La motivación de pagar impuestos debe ser la apropiación de lo público (Hirsh, 2011).

Las iniciativas en educación cívico-tributaria, tendientes al objetivo del cumplimiento voluntario, debieran centrarse en alguno de los tres enfoques (OCDE, 2021):

1. Enseñanza: lograr la implicación profunda de los participantes que suelen ser, aunque no siempre, jóvenes.

Poner el foco en la enseñanza en temprana edad, es plantear políticas a largo plazo, sosteniendo conocimiento a lo largo de las etapas de educación formal, lograrían que se llegara a la edad adulta con una base de conocimiento que no solo tendría efecto sobre el cumplimiento voluntario, sino en el aporte de herramientas para la defensa de derechos, se trate de trabajo formal o se trate de aplicar estos conocimientos a los negocios emprendidos.

2. Comunicación: reforzar el compromiso de los contribuyentes, principalmente a través de campañas de sensibilización.

Comunicación que no solo debe estar destinada a informar sobre plazos y sanciones ante el incumplimiento, sino respecto del destino de los recursos utilizados por el Estado.

3. Prestación de asistencia práctica: prestar un apoyo directo a los contribuyentes en el cumplimiento de sus obligaciones tributarias.

La burocracia estatal y los efectos jurídicos que tiene la opción y palabra de los funcionarios de la administración pública, hacen que la asistencia práctica sea inaccesible y escasa. Es necesario crear sistemas de asistencia sobre todo a poblaciones vulnerables que no acceden al asesoramiento profesional (por desconocimiento o por falta de recursos) y que puedan coordinarse en el sistema actual sin ser una amenaza para el fisco.

Apuntar al cumplimiento voluntario supone el abandono de enfoques coactivos y una nueva orientación en la relación entre el Estado y los ciudadanos, la educación fiscal debe consolidarse como política pública, además requiere compromiso por parte del Estado del cumplimiento eficiente de los servicios públicos (Baltazar, 2015). Es otra faceta de la administración, no solo la de verificar y ajustar, sino la de acompañar y educar.

El cumplimiento tributario y su dinamizador, la conciencia tributaria, están determinados principalmente por el desempeño del sistema político, la justicia en la distribución de la carga fiscal y la credibilidad que le atribuya el ciudadano a las instituciones públicas (Hirsh, 2011).

Ser un buen ciudadano tiene muchos significados y formas. Los mismos abarcan la comprensión de los procesos políticos y gubernamentales, así como las razones por las que existe el impuesto y para qué se utiliza el mismo en la sociedad. Mientras la persona más entienda al gobierno y al proceso político y vea los beneficios de pagar impuestos a la comunidad, probablemente mayor sea su cumplimiento voluntario (Johnson, 2011).

### **Actores que deben involucrarse**

*Según informe: (Carbajo, 2011)*

La *administración tributaria* tiene como objetivo principal la liquidación y recaudación de los impuestos, en el ejercicio de sus funciones, asume una serie de poderes y

prerrogativas de carácter público, que se encuentran sometidos a principios como la legalidad, el interés general, el servicio al ciudadano, eficacia y jerarquía. Sus actuaciones pueden agruparse en dos áreas estratégicas, la lucha contra el fraude y el incentivo del cumplimiento voluntario de los contribuyentes.

La ética de los *contribuyentes* debe sustentarse en el conocimiento de su deber y en la obligación de su cumplimiento. En ocasiones el posible incumplimiento, no deriva de un ánimo defraudatorio, sino del desconocimiento y complejidad de la técnica de liquidación.

Los *empleados públicos*, conllevan una especial responsabilidad y obligaciones específicas para con los ciudadanos y con la propia Administración. Sus conductas se deben reflejar sobre un conjunto de valores que es preciso mantener y tutelar por la Administración.

### **Planes y herramientas en uso**

En nuestro país en el año 2021 la administración tributaria publicó el Plan Estratégico 2021-2025<sup>19</sup>, el cual contempla acciones tendientes a mejorar el cumplimiento voluntario. En un primer lugar se encuentran herramientas de uso técnico como: universalidad del pago electrónico, declaraciones juradas preelaboradas, digitalización y simplificación de trámites.

Por otro lado, empezaron a desarrollarse planes de capacitación del personal de la propia administración, con la finalidad de tener una mirada holística de los ciudadanos, que ayude a promover y fortalecer la cultura tributaria.

Hacia afuera de la administración, los planes vigentes contemplan educación a distintos niveles:

- Capacitación docente: por medio del Instituto de Formación Docente (INFOD) dependiente del Ministerio de Educación de la Nación, se brinda el curso

---

<sup>19</sup> <https://www.afip.gob.ar/institucional/que-hacemos/documentos/PLAN-ESTRATEG-22a-WEB2.pdf>

“Educación Tributaria y Convivencia Democrática”. Si bien no es de carácter obligatorio, este otorga puntaje a la carrera docente y apunta a la importancia del rol social de los impuestos para el sostenimiento del Estado, y a brindar estrategias didácticas para desarrollar esta temática, de modo transversal, en todas las asignaturas de los distintos diseños curriculares. Este dispositivo se articula en torno de tres ejes temáticos: valores éticos, construcción de ciudadanía y cultura tributaria y está pensado para docentes de todos los niveles.

- Capacitación del alumnado: llevado adelante por medio de talleres que se brindan en las instituciones educativas. A nivel de *educación primaria* para los grados de 4to. a 7mo. abordando las temáticas de mantenimiento de los lugares y servicios públicos, las principales funciones de la AFIP, y la importancia de los comprobantes involucrados en las compras y gastos y la importancia de pedirlos. A *nivel juvenil* y apuntando a los últimos años del nivel secundario, los talleres tienen como objetivo el conocimiento fiscal para la inserción laboral, teniendo conocimientos sobre empleo registrado, el valor de la protección de la ley en el ámbito laboral y de la seguridad social.

Respecto de las *escuelas de jóvenes y adultos*, se busca que la capacitación acompañe la formalización de las actividades económicas que estos ciudadanos quieran desarrollar, guiando en la realización de trámites principales, generar vínculos con la administración y desarrollar competencias vinculadas con normas, valores y actitudes, tanto individuales como colectivas necesarias para fortalecer la democracia y lograr la inclusión en la comunidad.

A *nivel universitario* el programa tiene por objeto fortalecer el vínculo entre estudiantes del nivel superior y la AFIP a partir de una reflexión sobre el rol profesional de orientar el cumplimiento de las normas impositivas, aduaneras y de la Seguridad Social. Para ello, se enfatiza en los valores ciudadanos que sustentan las actitudes y comportamientos; y que contribuyen tanto al sostenimiento de lo público como a la satisfacción de las necesidades sociales.

## **Propuestas de la OCDE y su reflejo en la legislación interna**

### **Acciones BEPS y Ética tributaria**

Este trabajo se ha centrado en la economía doméstica y la evasión fiscal en las transacciones a nivel país porque en definitiva lo que se pretende analizar es la conducta de las personas, y entender que existen procesos culturales que hacen de la evasión un elemento más a considerar en una economía determinada, con su propia cultura.

Pero respecto del fraude tributario a nivel transnacional, la OCDE junto al G20<sup>20</sup> principalmente, viene desde el año 2015 publicando las acciones BEPS que pueden ser apropiadas por los países para afrontar la evasión fiscal dada por la erosión de las bases imponibles y el traslado de utilidades a países de baja o nula tributación, con la sola (o principal) intención de disminuir la carga tributaria. Estas acciones que van desde parámetros mínimos de cumplimiento a repensar las legislaciones y sistemas tributarios pretenden que los negocios no se basen exclusivamente (o casi) en el ahorro fiscal.

Dentro de este marco de acciones, la OCDE además analiza no solo retener la renta en los países fuente y cómo distribuirla en los de consumo<sup>21</sup>, sino que además, desde el “Centro de política y administración tributarias” observa la importancia, basada en la ética fiscal, de recaudar de forma suficiente dentro de los estados, y edita un estudio destinado a generar una herramienta de educación cívico-tributaria, a fin de impulsar a individuos y empresas a pagar impuestos voluntariamente.

Este informe<sup>22</sup> forma parte de un trabajo más amplio de la OCDE sobre ética tributaria, el cual está recopilando nuevos datos para arrojar luz sobre los factores que la afectan, y fomentar la investigación y el debate, especialmente con respecto a los países en

---

<sup>20</sup> Grupo de los Veinte, es un foro internacional de gobernantes y presidentes de bancos centrales.

<sup>21</sup> Países donde se encuentran los mercados consumidores.

<sup>22</sup> Fomentando la cultura tributaria, el cumplimiento fiscal y la ciudadanía: Guía sobre educación tributaria en el mundo.

desarrollo. Se basa en la idea de que las inspecciones, las sanciones y otras medidas coercitivas tienen un papel que desempeñar, pero el cumplimiento voluntario es el fundamento de todo sistema fiscal, por lo que, entre los esfuerzos de movilización de recursos internos de los países, resulta esencial la creación de una cultura contributiva.

Por otro lado, hace hincapié en que los países en desarrollo son los que afrontan los grandes desafíos: bases imponibles estrechas (lo que se traduce en un menor número de contribuyentes), bajos ingresos e ínfimos niveles de ética tributaria. Por lo tanto, aunque las iniciativas de educación de los contribuyentes son importantes en todos los países, lo son especialmente en éstos.

Si bien la finalidad de la educación tributaria es la misma para cada país, es necesario entender que cada cual tiene sus particularidades respecto de la realidad económica, social y cultural y que las iniciativas no deben copiarse de un país a otro, sino que sin perder la finalidad estas deban acompañar las características de cada uno a fin de que sean productivas. Por eso es tan importante que existan evaluaciones del comportamiento territorial frente a la tributación.

### **Incorporación al derecho interno de las recomendaciones OCDE**

Cabe destacar que las recomendaciones y el plan de acciones de la OCDE son de cumplimiento voluntario para llevar a acuerdos fiscales, donde los países (miembros o no de la OCDE) deciden si las utilizan o no. Estos estándares son “soft law”<sup>23</sup> que se vuelven vinculantes sólo a través de su incorporación a las leyes internas.

Argentina tiene su mayor correlato con BEPS en la sanción de la ley de 27.430 del año 2017 conocida como “Reforma Tributaria” con entrada en vigencia a partir del primero de enero del año 2018: alcanza con impuestos a los consumos a la economía digital; incluye reglas de transparencia para gravar las rentas pasivas del extranjero; respecto de las normas sobre el pago de intereses al exterior ha receptado por completo las

---

<sup>23</sup> El soft law permite la construcción de pautas interpretativas y conceptos comunes en el derecho de los convenios internacionales de doble imposición. Sin embargo, en modo alguno este derecho suave puede imponerse al punto de oponerse al bloque constitucional del estado receptor.

recomendaciones OCDE; ha denunciado y modificado tratados para evitar la doble imposición que daban lugar al abuso de estos permitiendo la doble NO imposición; en cuanto a Precios de Transferencia, Argentina siempre ha legislado bajo modelo OCDE; finalmente se puede mencionar que nuestro país ha incluido los tres informes de la acción 13<sup>24</sup> y ha suscripto al MLI<sup>25</sup> aunque a la fecha le falta ratificación por parte del Congreso Nacional que le dará jerarquía de ley.

Un tema que a hoy se encuentra en discusión, es la adhesión de Argentina a la acción 12; ésta propone la divulgación de la existencia de planificación fiscal agresiva<sup>26</sup>, en el marco de la localización jurisdiccional y la transparencia de las operaciones. El objetivo es contar con información esencial para que los gobiernos puedan identificar rápidamente los riesgos en materia de normas tributarias, con su consecuente impacto en la recaudación.

La Resolución General 4838 de la AFIP estableció un régimen de información de planificaciones fiscales de amplio alcance (más amplio que lo sugerido por la OCDE), en su artículo 3°, la planificación fiscal nacional como todo acuerdo, esquema, plan y cualquier otra acción de la que resulte una ventaja fiscal o cualquier tipo de beneficio en favor de los contribuyentes, que se desarrolle en la República Argentina; por su parte, en el artículo 4°, se establece que una planificación fiscal internacional incluye a todo acuerdo, esquema, plan y cualquier otra acción de la que resulte una ventaja fiscal o cualquier otro tipo de beneficio en favor de los contribuyentes comprendidos en ella, que involucre a la República Argentina y a una o más jurisdicciones del exterior.

Sin entrar en un profundo análisis, se distinguen dos grandes críticas <sup>27</sup>:

---

<sup>24</sup> Son los llamados Informes país por país, es un intercambio de información entre país sobre Precios de Transferencia a fin de evitar maniobras elusivas o evasivas.

<sup>25</sup> Convenio multilateral para implementar medidas relacionadas con tratados fiscales para prevenir la erosión de la base imponible y el traslado de beneficios.

<sup>26</sup> Es lisa y llanamente evasión fiscal, es planificación tendiente a erosionar bases imponibles, trasladar utilidades por medio del abuso de figuras jurídicas, interposición de entes, etcétera, con la finalidad de eliminar, bajar o diferir la tributación.

<sup>27</sup> Conferencia respecto de la publicación de la Resolución General 4838/2020, del día 08/02/2021 presentada en el Consejo Profesional de Ciencias Económicas de CABA, a cargo del Dr. CP. Enrique Riveiro, Dra. Gabriela Tozzini, y el Dr. Daniel Perez

En primer lugar, se discute su *“legalidad”* ya que nace de una resolución de AFIP y no de una ley; el principio de reserva de ley está formulado en nuestra Constitución Nacional para las obligaciones tributarias sustantivas y las de tipo formal. La RG no menciona que se dicta tomando la directiva 12 BEPS, porque si lo hiciera debiera reconocer que lo tiene que hacer mediante una ley, y se debiera circunscribir al régimen de planificación fiscal agresiva e internacionales (y no como pretende la resolución, hacerlo respecto de las planificaciones dentro del país). Además, verifica la doctrina que el país ha recogido profundamente las acciones BEPS en la legislación en combate con la elusión y evasión fiscal internacional y en este sentido ya se han formalizado una serie de informes, donde este quedaría en principio redundante.

Por otro lado, ha suscitado grandes críticas respecto del *“secreto fiscal”* y el contrato entre contribuyente y profesional, el secreto profesional es parte de la profesión y se entiende que no puede ser eliminado por una resolución general del fisco. Viola el principio de privacidad, respecto del art 19 de la CN que establece el derecho a la privacidad y no interferencia, se inmiscuye en decisiones privadas, la planificación ha sido reconocida como lícita por la Corte Suprema de la Nación, fallo I.C.A. S.R.L. c/Fosco Nacional s/ repetición de pago, del 27/08/1958, la CSJN recepta doctrina Norteamérica y expresa que no es reprehensible el esfuerzo honesto del contribuyente para limitar sus impuestos al mínimo legal. El secreto profesional está regulado por ley, y esta RG va por arriba de la misma, se opone a normas superiores, además de violar el debido proceso y el derecho a defensa, porque la confidencialidad es una característica intrínseca al derecho de defensa.

Estas críticas, entre otras, hicieron que la RG referida al momento de la realización de este trabajo, se encuentre suspendida por segunda vez desde su publicación original<sup>28</sup>; pero más allá de lo irrefutable de los argumentos en contra, dan lugar a la discusión que entendemos necesaria sobre el secreto fiscal en contra posición de la transparencia de la información tributaria y analizar si este es un factor de incidencia en la evasión.

---

<sup>28</sup> Publicada originalmente en octubre del 2020 y suspendida al momento de este trabajo por segunda vez.

## **El secreto fiscal como pilar del sistema tributario argentino**

En nuestro país el instituto del secreto fiscal no está expresamente previsto en el texto constitucional, pero encuentra sustento en las garantías de inviolabilidad y privacidad de los papeles privados consagradas en los Artículos 18 y 19 de la CN, con el objetivo de crear un contexto de confidencialidad y seguridad a la relación jurídico-tributaria para coadyuvar a que el administrado manifieste correctamente su situación tributaria ante el Fisco<sup>29</sup>, también la jurisprudencia ha dicho que “el propósito del secreto fiscal es el de amparar al contribuyente y darle seguridad de que sus manifestaciones no podrán llegar a conocimiento de terceros ni servir de armas contra él (Fallos: 191:253; 193:109; 196:575, entre otros)”<sup>30</sup>.

El secreto fiscal está contemplado en la Ley de Procedimiento Tributario en sus Artículos 101 y 102, imponiendo una severa restricción al uso de la información que posee la autoridad tributaria mediante la instauración de este instituto. En dicha norma se establece que jueces, funcionarios y empleados de la AFIP están obligados a mantener la más absoluta reserva de todo lo que llegue a su conocimiento en el desempeño de sus funciones sin poder comunicarlo a persona alguna, ni aún a solicitud del interesado, salvo a sus superiores jerárquicos.

Es clara la consagración y protección de este instituto en nuestro sistema legislativo, y el mismo es pilar fundamental del sistema tributario (es premisa, es base, es punto de partida) pero cuando se lo contrasta por ejemplo con la total transparencia fiscal y económica de países como Noruega, queda de manifiesto que no es un derecho inalienable<sup>31</sup>, más bien se trata de una construcción cultural, que ha sido receptado por la legislación convirtiéndose en pilar del sistema tributario, desde el cual se parte a

---

<sup>29</sup> Resolución 3852/2016 AFIP, Id SAIJ: RSREAG0100395220161103

<sup>30</sup> Fallo FIA (expte. 23.330/1581 y otros) y otro c/ EN M° Economía- AFIP resol. IG 08/06 y otras s/proceso de conocimiento. CSJN 17/06/2021

<sup>31</sup> Derechos fundamentales, naturales que no son inexpugnables.

determinas premisas, pero visualizar esta característica, hace que podamos debatir y pensar alrededor de este instituto.

Muchas veces se pone en comparación el sistema de Estado de los países nórdicos y se exaltan sus aspectos positivos como la baja corrupción, lo bien que funcionan los servicios públicos y los índices de igualdad que se viven en estos países, y por lo tanto, en más de una oportunidad nos preguntamos si es posible que esos modelos sean replicados en sociedades como la argentina.

En el caso de Noruega la transparencia es tan antigua como el propio país, el primer impuesto grande que se recaudó fue para fundar el Banco Central de Noruega, y la lista con los detalles fue publicada. En la segunda mitad del siglo XIX, la práctica fue regulada por ley, los asuntos tributarios debían ser públicos y la motivación era que la transparencia generaría confianza, evitando que se diera tratamiento especial a ricos y que estos corrompieran a los funcionarios (Bloom, 2016). Noruega logra con la transparencia bajas brechas salariales, que los sueldos de los altos mando no sean desproporcionados, y un gran compromiso social con el pago de los impuestos.

Respecto a la posibilidad de llevar a otras partes tal nivel de transparencia, Noruega es un país en el que los pregoneros solían anunciarle a los aldeanos cuán ricos eran sus vecinos y en el que las cortinas estaban prohibidas. Con su historia de luteranismo e igualitarismo adoptó este sistema desde su fundación y lo ha hecho funcionar. Cuán viable es adoptar sus costumbres depende probablemente de cuán lejos están otras sociedades culturalmente y por ende cuán profundo tendría que ser el cambio de carácter (Bloom, 2016).

Si bien es claro que las distintas culturas son las que valoran la transparencia por sobre la protección de datos, y los cambios en este sentido no serían viables teniendo historias tan diferentes, sí se podría empezar a analizar cuando el instituto del secreto fiscal, colisiona con otros principios, también protegidos, como el acceso a la información, y en la línea de lo expuesto respecto de la búsqueda del cumplimiento voluntario de los contribuyentes, analizar en qué medida, algo de transparencia pueda acompañar al cambio cultural de la ciudadanía.

## Conclusiones y propuestas

Como se ha anticipado, parece interesante incluir en el análisis de la evasión la incidencia del secreto fiscal en la misma, en contraposición con el concepto de transparencia, y si bien se comprende que nos son posibles cambios categóricos en este sentido, porque el propio sistema tributaria se base en él, es oportuno ponerlo en debate.

Al momento de la finalización de este trabajo, hay dos aspectos en discusión respecto del tema, por un lado la transparencia en cuanto a los actos públicos, concepto receptado en un reciente fallo se menciona que, “en distintos precedentes, el Tribunal se ha encargado de poner de relieve la importancia que ostenta el derecho de acceso a la información pública como una de las aplicaciones del principio de publicidad de los actos de gobierno, que si bien no está enumerado expresamente en la Constitución de la Nación, ha sido reconocido por la jurisprudencia de la Corte Federal como derecho de naturaleza social, que garantiza a toda persona —física o jurídica, pública o privada— el conocimiento y la participación en todo cuanto se relaciona con los procesos políticos, gubernamentales y administrativos y se evidencia, en tanto enderezado a la obtención de información sobre los actos públicos (arts. 14 y 32 de la Constitución Nacional), como inherente al sistema republicano y la publicidad de los actos de gobierno” (fallo Fernández Blanco, Pablo c/ Anses - Ley 27.275 s/ amparo ley 16.986).

En base a este reciente antecedente, donde se manifiesta la transparencia de los actos públicos de gobierno, se podría plantear, a corto plazo, llegar a los contribuyentes con información concreta y de fácil lectura, sobre el uso de determinadas partidas, con la idea de mejorar la confianza en el Estado por medio de su transparencia. Claro está que, a largo plazo, lo ideal sería mejorar la prestación de los servicios públicos, para que los individuos den mayor utilidad a los servicios prestados por el Estado.

Por otro lado, se pone en discusión al secreto fiscal, desde el avance de intercambio de información tributaria a nivel internacional que requiere un alto grado de transparencia, al momento de la realización de este trabajo, Argentina celebró un acuerdo de intercambio de información automático y recíproco con Estados Unidos para Mejorar el

Cumplimiento Tributario Internacional e Implementar FATCA (suscripto el 5/12/22), que motivó la adecuación del régimen de información de la RG 4056-E AFIP mediante la RG 5303/22 AFIP (B.O. 16/12/2), sobre la tenencia de cuentas bancarias de argentinos en este país, lo es un gran avance sobre este mecanismo que ha permitido por décadas la fuga casi sistemática de capitales; y en un contrapunto se está solicitando vía judicial el levantamiento del secreto fiscal, respecto de los beneficiarios de “Planes Sociales” (hoy el llamado Potenciar Trabajo”, porque hay indicios de que algún porcentaje de estos beneficios no se están distribuyendo correctamente.

Muchos trabajos u opiniones de expertos hacen hincapié que, para combatir la evasión, es necesario reforzar la fiscalización y las administraciones al día de hoy están haciendo grandes esfuerzos para llevar adelante este cometido, con el uso de la tecnología, la colaboración de información con entidades financieras, los convenios de información, etc; pero como hemos visto el control y la coacción por sí solos, no son suficientes para cambiar conductas o culturas arraigadas en la sociedad.

Se hace necesario un plan estratégico de evaluación, medición y control de la evasión para luchar contra ella, para luego proponer programas que apunten al cambio de culturas tributarias nocivas y caminar hacia un sistema tributario realmente más justo y equitativo, se propone:

### **Medición y control como política pública**

Parece casi imposible pensar en trabajar sobre la evasión tributaria sin incluir la medición como primera medida. La falta de información imposibilita la aplicación de políticas. Al mismo tiempo deja al descubierto que el tema no es, al menos hoy, una política de Estado, que éste no tiene interés en combatirla, más allá de las regulaciones que se han incorporado a la legislación interna respecto de las maniobras internacionales. La economía doméstica es la que necesita señales de interés y proponer programas para trabajar sobre su reducción.

La medición sistemática y periódica de la evasión permitirá evaluar la efectividad de las políticas públicas impulsadas respecto del tema. Hay que poder aprovechar los marcos de referencia que existen en metodologías utilizadas en otros países, siempre teniendo en cuenta que es necesaria su adaptación a nuestro propio país, lo que hace igual de

necesario el estudio de las conductas que llevan al fraude tributario, sin perder de vista además, la importancia que tiene la publicidad de estos estudios.

Merecería la pena establecer ciertos acuerdos sobre los significados que asignan los contribuyentes a los términos impositivos. Las tareas deberían encararse con prioridad, y amplio nivel abarcativo, de los elementos de todos los sistemas involucrados en la evasión; la publicación y la interacción con los sujetos del campo de investigación constituiría, a su vez, un aporte a la concepción de una buena educación para el cumplimiento voluntario.

### **Incorporación del análisis cultural sociológico**

La incorporación de estudios etnográficos que puedan dar cuenta de la construcción de la infraestructura moral de los contribuyentes, entendiendo que las modificaciones estructurales de la tributación, tanto desde la técnica fiscal como del proceso sancionatorio, no son suficientes para concientizar a fin de buscar el cambio de conducta ciudadana que lleve a la baja de la evasión tributaria. Entender las motivaciones arraigadas culturalmente en sociedades como la nuestra, serían la base de la estructura de las herramientas que apunten al cambio de cultura tributaria.

### **De la coerción a la colaboración**

Siendo imposible un sistema tributario que no contemple las faltas y las penas a aplicar y siendo necesarias y fundamentales las tareas de verificación y fiscalización de parte de las administraciones tributarias, es necesaria tener la perspectiva de colaboración por sobre la de coerción.

Actualmente el cumplimiento voluntario es el nuevo fundamento de todo sistema fiscal, por lo que, entre los esfuerzos de movilización de recursos internos de los países, resulta esencial la creación de una cultura contributiva, que fomente el cumplimiento de la obligación tributaria, que explique el papel de los impuestos para la sociedad, que refuerce la ética a fin de lograr una mayor recaudación, con el objetivo de lograr la apropiación de lo público por parte de la ciudadanía.

### **Educación temprana, transversal y obligatoria**

Se han nombrado en este trabajo los planes puestos en marcha por el fisco argentino en materia de educación y si bien el cambio respecto al año 2017 es abismal (ya que en ese momento no existían planes de educación, solo algún que otro taller), se tendría que empezar a planificar la incorporación de la educación tributaria como materia transversal y obligatoria. La obligatoriedad es requisito cuando se esperan cambios de cultura que están arraigados en la sociedad, no es suficiente que sean planes a los que se pueda adherir, no alcanza con que estén disponibles.

Las herramientas son variadas: desde concursos dirigidos a estudiantes, hasta talleres sobre el cumplimiento de nuevas normativas técnicas; pasando por los programas que inspiren a los contribuyentes del futuro mientras aún están en la escuela o la prestación de asistencia técnica para presentar las declaraciones tributarias para los contribuyentes. La educación cívico-tributaria no solo consiste en aprender en un entorno formal; también se trata de la comunicación entre los ciudadanos y las administraciones tributarias, lo que incluye recordar a los contribuyentes los plazos importantes, así como ser transparentes y explicar cómo se utilizan los ingresos de manera que los ciudadanos puedan entender.

### **Transparencia de la información pública y el secreto fiscal**

Desde el Estado se podría plantear, a corto plazo, llegar a los contribuyentes con información concreta y de fácil lectura, sobre el uso de determinadas partidas presupuestarias, con la idea de mejorar la confianza en el Estado; porque una de las características del sistema tributario argentino ha sido su falta de transparencia en el otorgamiento de medidas promocionales en materia tributaria, no sólo el monto de los beneficios otorgados puede ser considerado como significativo en términos de la carga tributaria del país, sino que los mecanismos utilizados consistentes en la aprobación de proyectos particulares, el sistema de diferimientos impositivos utilizados dentro del conjunto de las herramientas tributarias utilizadas, han tornado al sistema en

altamente proclive a la evasión y corrupción. Por otra parte estos sistemas no solo han tenido un papel negativo en el impacto distributivo al haber favorecido a factores económicos de rentas altas, sino que además la merma en la recaudación que han causado ha debido ser compensada por impuestos regresivos que afectaron a los sectores de menores ingresos. Claro está que, a largo plazo, lo ideal sería mejorar la prestación de los servicios públicos, para que los individuos den mayor utilidad a los servicios prestados por el Estado.

El propio G20 como respuesta a la crisis mundial del año 2008, reestructuró propuestas para adoptar altos estándares de transparencia e intercambio de información fiscal; pero esta reestructuración solo tiene sentido en la medida en que se siga trabajando sobre los dos aspectos significativos tratados en este trabajo, mecanismos que eviten la evasión y planes concretos para lograr avances sobre la cultura tributaria y el cumplimiento voluntario; sin estos pilares, seguirá siendo un sistema altamente criticado y falta de equidad, es necesaria la búsqueda de permanencia y estabilidad de la recaudación a lo largo del tiempo y esto solo será posible por medio de la colaboración de quienes sientan la necesidad y la responsabilidad de pagar sus impuestos.

## **Bibliografía**

Baltazar, B. D. (2015). Educación Fiscal y Construcción de Ciudadanía en América Latina. *Revista de Administración Tributaria CIAT*, 49-74.

Bloom, J. (19 de Junio de 2016). ¿Tiene Noruega la fórmula para solucionar el grave problema global de la evasión de impuestos? *BBC programa "In Business"*, págs. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-36542805>.

Carbajo, J. M. (2011). La moral tributaria y el comportamiento del contribuyente. *CIAT*, 195-220.

CEAT. (2020). *Las causas de la evasión en la República Argentina*. Buenos Aires: CEAT, UBA-FCE.

- Cetrángolo, O. (2009). La imposición en la Argentina: Un análisis de la imposición a la renta, a los patrimonios y otros tributos considerados directos. *CAPAL: Macroeconomía del desarrollo*, 1-73.
- Due/Friedlander, J. F. (1981). *Análisis económico de los impuestos y del sector público*. Buenos Aires: El Ateneo.
- Fenochietto, R. (2006). *Economía del sector público. Análisis integral de las finanzas públicas y sus efectos*. Buenos Aires: La Ley.
- Gaggero/Rua/Gaggero. (2013). *Fuga de Capitales III. Argentina (2002-2012)*. Ciudad de Buenos Aires: CEFIDAR.
- Gebhardt, J. (2022). *Impuesto sobre los bienes personales*. Buenos Aires: Errepar.
- Gebhardt/Malvitano. (6 de septiembre de 2022). La presunción reglamentaria de evasión en el impuesto sobre los bienes personales. *ERREPAR*, págs. 1-4.
- Hirsh, N. (2011). La creación y afianzamiento del concepto de ciudadanía fiscal. *CIAT*, 381-409.
- Johnson, V. (2011). Actitudes del contribuyente frente a la administración tributaria. *CIAT*, 261-226.
- Jorrat De Luis, M. (2001). Los instrumentos para la medición de la evasión tributaria. *La función de foscalización de la administración tributaria y el control de la evasión* (págs. 1-19). Santiago de Chile: CIAT.
- Molinos Río de la Plata SA C/Dirección General Impositiva S/Recurso Directo de Organismo Externo, 1351/2014 (Suprema Corte 2021 de septiembre de 2021).
- Morán y Gomez Sabaíni, J. C.-S. (2016). Evasión tributaria en América Latina. *Macroeconomía del Desarrollo - CEPAL*.
- OCDE. (2021). *Fomentando la cultura tributaria, el cumplimiento fiscal y la ciudadanía: Guía sobre educación tributaria en el mundo, segunda edición*. París: OECD Publishing.

- Rodriguez, S. R. (2016). *Tributación para un crecimiento inclusivo*. CEPAL.
- Rosen, H. S. (2011). *Hacienda Pública*. Madrid: Mc Graw Hill.
- Rua, M. (2017). *Fuga de capitales IX: el rol de los bancos internacionales y el caso de HSBC*. Ciudad de Buenos Aires: Ediciones Z.
- Rua, M. B. (2014). *Fuga de capitales, Los facilitadores y sus modos de acción*. Buenos Aires: CEFID-AR.
- Sabaini, J. C. (2020). *Estrategias para abordar evasión tributaria en América Latina y el Caribe*. Santiago: CEPAL.
- Salim, J. (2005). *Estimación del Incumplimiento en el IVA, año 2005*. Buenos Aires: AFIP.
- Stephen Holmes, C. R. (2012). *El costo de los derechos, Por qué la libertad depende de los impuestos*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno.
- Stiglitz, J. E. (2000). *La economía del sector público*. Barcelona: Antoni Bosch.
- Tanzi, V. (2014). *Taxation and Equitable Economic Development. A Historical Note*.
- Villegas, H. B. (2021). *Curso de finanzas, derecho financiero y tributario*. Buenos Aires: La Ley.
- Villegas, H. B. (2021). *Curso de finanzas, derecho financiero y tributario*. Buenos Aires: La Ley.
- Vizcaíno, C. G. (2020). *Derecho Tributario, consideraciones económicas y jurídicas*. Buenos Aires: La Ley.
- Zibechi, R. (2011). *Política y miseria*. Buenos Aires: La Vaca Editora.