



Universidad de Buenos Aires
Facultad de Ciencias Económicas

CEAT



Centro de Estudios en Administración Tributaria

Investigación y capacitación aplicados a los ingresos públicos

LA PERCEPCION DEL RIESGO FISCAL

Necesidad de abordar su tratamiento en forma sistémica, como base para un impulso real del cumplimiento voluntario.

Por Pablo L. Emlek

I.- Introducción.

En el presente trabajo, se abordará uno de los elementos más fuertes que tiene - o debiera tener- todo sistema tributario: la percepción del riesgo fiscal.

Si bien actualmente ninguna administración tributaria que se precie de tal puede dejar librado al azar este elemento fundamental del sistema que gerencia, también es cierto que frecuentemente se ha encarado este aspecto en forma espasmódica y descoordinada, lo que lleva a debilitar la impresión del riesgo potencial por parte de los contribuyentes.

Adicionalmente, debemos reconocer una débil conciencia tributaria en nuestras realidades sociales latinoamericanas, en las que las instituciones vienen haciendo “camino al andar”, luego de oscuras etapas marcadas por los regímenes de facto. Por esta razón, los esfuerzos que las Administraciones hagan hacia un mejoramiento de la educación tributaria de la ciudadanía, debieran ser la semilla de sociedades más justas

y cumplidoras que devengan en el futuro.

Sin embargo, creo fervientemente que esta falta de cumplimiento voluntario en materia tributaria, se encuentra relacionada en forma directa con una baja sensación del referido riesgo potencial. Ello, como debilidad sistémica -para mi gusto- es la verdadera -o si se quiere la principal- causa de aquellas conductas, y no tanto el meneado argumento mediático de la “injusticia en el gasto público”, dado que esta última sería sólo la excusa para la falta de contribución espontánea.

Pero entiéndase bien, no estoy diciendo que dicha justificación no se presente, y ni siquiera que no pudiera guardar cierta justicia en su reclamo, sino que ella no es la principal razón que motiva los procesos de evasión o elusión fiscal -por eso me referí a *excusa*¹-, sino que estas debieran buscarse en la idea que del riesgo a ser detectado y sancionado, tienen los ciudadanos.

En suma, estoy convencido que la débil percepción de un riesgo real de ser seleccionado y punido por el sistema tributario ante una conducta esquiva de las obligaciones tributarias, es la principal causa de existencia de ese tipo de comportamiento, convirtiendo -a mi entender- en una parte esencial de la administración tributaria, el desarrollo de estrategias efectivas de aumento de dicha impresión subjetiva. Esta sí, es una tarea que debe emprenderse sin dilaciones, pues no habrá que aguardar a futuras generaciones para observar sus resultados.

II.- Análisis crítico.

A lo largo de las últimas décadas, hemos asistido a un proceso creciente de

¹ La *excusa* es algo que sólo tiene parte de razón, aunque los fundamentos pasan por otro lado, y precisamente por eso, generalmente se utiliza la *excusa* como forma de encubrir las verdaderas razones.

sistematización en materia tributaria, propulsado especialmente por la revolución tecnológica y por los inconmensurables avances en las comunicaciones, que han llevado a que se hable del presente siglo, como *La era de las comunicaciones*.

Este increíble desarrollo tele-informativo, nos muestra acontecimientos en los más diversos puntos del planeta *on line*, lo que ha desafiado a aquellos que buscaban refugiarse en el oscurantismo que poseían otrora los procesos locales (internos y externos) -y que les permitía a ciertos actores interesados en mantener esas barreras-, a jugar distintos juegos en los diversos escenarios económicos y tributarios que enfrentan.

II.1. La coordinación internacional para la fiscalización y sujeción fiscal.

Hoy en día, no es posible para los operadores económicos, mantenerse completamente al margen -o en las sombras- del conocimiento oficial, merced a esta verdadera explosión comunicativa.

En este sentido, vemos con frecuencia esfuerzos coordinados de los distintos gobiernos por impedir que los sujetos evadan sus obligaciones de contribuir, mediante el ahucamiento de las bases imponibles en las jurisdicciones más exigentes fiscalmente - y por tanto, menos propicias en cuanto a sus intereses económicos-; claro está, haciendo excepción de los estados con nula o baja tributación, conocidos como *paraísos fiscales*. Ejemplo de esto, son las iniciativas BEPS (Base Erosion and Profit Shifting, por su sigla en inglés) de una organización como la OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos), tendientes a luchar conjuntamente contra dichas maniobras, y más actualmente, hasta llegar al punto de buscar criterios que permitan “distribuir” bases imponibles, en los casos en que los hechos económicos y los sujetos obligados, son prácticamente imposible de ser asimilados a una “residencia” o “nacionalidad” según los conceptos clásicos de tributación.

II.2. Servicios al contribuyente y depuración del padrón.

Pero volviendo a los avances tecnológicos, los mismos han mostrado la posibilidad de facilitar la accesibilidad a las herramientas de determinación tributaria, con esfuerzos por estandarizar y reducir al mínimo la carga administrativa para aquellos pequeños contribuyentes, a la vez que *aggiornar* los sistemas y aplicativos informáticos para autoliquidar los impuestos.

Ejemplo de ello son los “ABC de Consultas” (o “Preguntas frecuentes”), “Simuladores”, “Defensor del Contribuyente”, “Declaraciones On Line”, entre muchos otros, que se enmarcan en los aspectos que genéricamente se conocen como “Servicios al Contribuyente”.

Todas estas herramientas, buscan -por parte de la Administración- facilitar la tarea del contribuyente en lo que es la accesibilidad al conocimiento de la materia tributaria, y a coadyuvar al cumplimiento de sus obligaciones.

Lamentablemente, este gran avance no siempre ha podido estar acompañado de una evidente simplificación de los procesos de autodeterminación, en virtud de las numerosas reformas normativas, los variados tributos que en muchos casos pueden funcionar como pagos a cuenta unos de otros, pero también, merced a una creciente complejización de las operaciones que han llevado a la creación de numerosos registros especiales. Tal vez esta proliferación de registros específicos, bien podría ser suplida por una generalización de los empadronamientos de contribuyentes y obligados, según datos biométricos.

Paralelamente a ello, el enorme desarrollo de las comunicaciones ha permitido que los Estados cuenten con información al momento, sobre los titulares de bienes y operaciones económicas bajo su jurisdicción. Esta posibilidad, fue llevando a las

Administraciones al diseño de regímenes de información -primero-, y luego de retención de impuestos, sobre aquellas exteriorizaciones que considera relevantes económicamente.

Actualmente, en nuestro medio no es posible registrar la titularidad de ningún bien sin algún tipo de identificación fiscal, con lo que prácticamente debieran haber desaparecido los “dueños” de grandes fortunas, anónimos a los ojos del fisco.

No obstante ello, la guerra contra legiones de prestanombres, y sociedades “cáscara” -o de cartón, de papel o portafolio- no ha llegado a su batalla cúlmine, ni mucho menos, aunque los esfuerzos se hayan redoblado en pos de su reducción significativa². Ello, por cuanto resulta una tarea faraónica el luchar contra este tipo de interposición de personerías, en sociedades en las que aún se observan porcentajes relevantes de economía marginal.

Hasta aquí, vemos importantísimos avances en esos dos sentidos, que vienen a ser unos de los pilares en que se asienta el Sistema Tributario de un Estado: la accesibilidad y la identificación para facilitar la recaudación, y -en último caso- la fiscalización.

II.3. Debilidad de la cobranza coactiva.

La tercera piedra basal de un Sistema Tributario, lo constituye el subsistema de cobro coactivo de los tributos. Si bien en dicho aspecto, también la tecnología le ha echado un guante a los recaudadores³, lo cierto es que el mayor mal con el que se topan

² El dictado de la Resolución N° 3358/12 (AFIP) que establece las bajas de oficio de contribuyentes que no presenten características de verdaderas empresas en marcha.

³ Aunque se hayan dado situaciones de abuso por la multiplicación sistémica de embargos por el mismo monto, cuando la pretensión quedaría satisfecha con un solo tanto de la deuda. Estoy hablando de casos en que, por vía de una comunicación electrónica de embargo al Banco Central, este circularizaba la misma a todas las entidades financieras, lo que disparaba un embargo por el total del monto, en cada uno de los bancos en que el contribuyente tuviera fondos.

estos procesos, es la ausencia de bienes ejecutables, sobre los cuales accionar.

Esta problemática, encuentra un fundamento similar al que explica la proliferación de personas y empresas interpósitas, sin sustento económico alguno; esto es: los amplios rangos de informalidad con que se desarrollan buena parte de los procesos productivos, comerciales y de servicios en nuestras realidades sociales.

Sin embargo, no podemos dejar de considerar que una de las causas que más pesa en la debilidad de este subsistema, está directamente relacionada con el apartado anterior, en cuanto a la necesaria depuración del padrón de contribuyentes, a fin que el mismo, incluya a todos agentes económicos obligados a tributar, y no a los que formalmente se incorporan.

En este sentido, la -no tan nueva- tendencia mundial respecto a la identificación de los Beneficiarios Finales, personas que se encuentran muchas veces detrás de un gran entramado societario -a veces de distintos países, incluso los conocidos “paraísos fiscales”-, así como otros casos más rudimentarios, pero frecuentemente igual de efectivos como la utilización de “empresas de cartón” y/u “hombres de paja”.

II.4. Percepción de Riesgo: enfoque multifocal.

Con toda premeditación, dejé para lo último -cual frutilla del postre- a mi preferida: la idea subjetiva del riesgo tributario. Nótese que, *ex profeso*, no me refiero a un subsistema por varias razones que seguidamente expondré.

En primer término, porque parece difícil hablar de un sistema, asociado a lo que es una percepción -que siempre tiene un tinte personal y psicológico-.

Por otro lado, porque resulta fácil advertir que en las distintas administraciones tributarias de nuestros países, no se han estructurado verdaderos sistemas (en este caso subsistemas) que permitan desarrollar estrategias para apalancar el cumplimiento

voluntario, con la utilización de la información que del mismo surge, como *feedback* que retroalimente y mejore los procesos, corrigiendo el rumbo para la obtención de los resultados buscados.

Pero quiero ser claro en esto, no es que nuestras sociedades sean sociológica, cultural, psicológica o étnicamente más incumplidoras que otras, sino que aquí la sensación de riesgo fiscal es menor que en otros estados.

Claro está, que encarar la faena de aumentar ese indicador tan etéreo, no es tarea de una única agencia estatal, ni de tributaristas, sino que es menester afrontarla como un proceso complejo del que deben participar especialistas de distintas áreas (jurídicas, económicas, tributarias, comunicacionales y psicológicas), a la vez de articular los esfuerzos entre varios organismos estatales, a fin de “sinergizarlos”.

Me refiero a que no alcanza con que una Administración Tributaria se embarque en una estrategia comunicacional de persecución del fraude, ni basta con que se promueva una fuerte presencia fiscalizadora en la vía pública. Tampoco será suficiente que se ponga el énfasis en juzgar y sancionar en un tiempo razonable los incumplimientos y fraudes tributarios, ni que se lleve a la justicia penal los casos de mayor relevancia.

Y es que todos estos esfuerzos, por loables y encomiables que puedan resultar, aislados sólo conseguirán que los sujetos focalizados continúen buscando los resquicios del sistema donde permanecer impunes.

En este sentido, una gran presencia de controles fiscales en los lugares donde se observan importantes volúmenes de operaciones comerciales y/o consumidores, y se hipotetizan situaciones de evasión, sólo conseguirá el verdadero efecto buscado - aumento de la sensación de riesgo- si las irregularidades detectadas conllevan efectivas y visibles sanciones, ejecutadas en un período que pueda relacionarse con las intervenciones “in situ”.

Las detecciones de casos de incumplimientos o fraudes fiscales, fortalecerán la impresión de riesgo potencial general, si son oportunas (cercanas en el tiempo con el momento de los hechos), y fundamentalmente, si son seguidas de apremios, cobros compulsivos y sanciones razonablemente prontas a su detección por parte del fisco.

Incluso los casos de grandes delitos económicos que se presenten ante la justicia penal, deberían tener un cercano acompañamiento de la Administración como víctima de la defraudación, a fin de colaborar con la aplicación de todo el peso de la ley, en los casos que así lo ameriten. También en este aspecto, no sólo para obtener un pronunciamiento de los jueces, sino para que éste lo sea en el plazo más corto posible, a fin que la hipotética pena, no pierda su función social, ni resulte de cumplimiento abstracto o imposible.

II.5. La Justicia en la Percepción de Riesgo.

Como se repite en la jerga cotidiana, *una justicia tardía no es Justicia*. Por popular, y reiterada, esta aserción no pierde exactitud ni veracidad. Sin ir más lejos, piénsese en cuestiones mucho más domésticas, que ningún buen padre/madre de familia que se precie de tal, reprendería a su/s hijo/s una semana después de una falta de aquel (y mucho menos, meses o años más tarde). Se me dirá que son casos y escenarios distintos, por supuesto, pero ello no quita que la pena -administrativa o judicial- aplicada en un tiempo muy distante de la conducta irregular, pierde la utilidad para la que fue pensada, y por tanto, no consigue modificar comportamientos. Incluso, a veces, podría hasta reforzar las conductas inconvenientes.

En todo caso, téngase en cuenta que mi esfuerzo por no entrar en la discusión respecto de si las sanciones por irregularidades tributarias tienen un fin recaudatorio o puramente punitivo, encierran una convicción respecto de su inocuidad.

Y digo esto, para no hablar de la esterilidad de la discusión, pues aunque insista en la utilidad de la pena, como forma de reencauzar las conductas disvaliosas, estoy aquí planteando claramente, la necesidad de planificación de estrategias tendientes a elevar la percepción de riesgo fiscal, como forma de mejorar el cumplimiento voluntario de las obligaciones tributarias.

En este sentido, la Corte Suprema de Justicia de la Nación (Argentina), ya ha reparado en la evidente relación que existe entre el sistema punitivo y el tributario, como parte de las herramientas que posee el Estado para propender a la equidad social. Así, ha sostenido⁴ que todo lo referido al régimen impositivo y a su función en el marco de la sociedad, constituye un instrumento de regulación, complemento necesario del principio constitucional que prevé atender al bien general, al que conduce la finalidad ciertamente extra fiscal de impulsar la expansión de las fuerzas económicas (Fallos 316:42).

En idéntica dirección, nuestro Máximo Tribunal ha establecido que la ley fiscal no persigue como única finalidad la recaudación fiscal, sino que se inscribe en un marco jurídico general de amplio y reconocido contenido social, en el que la sujeción de los particulares a los reglamentos fiscales, constituye el núcleo sobre el que gira todo el sistema económico y de circulación de bienes. (Fallos 314:1387; 316:1255).

Adicionalmente, y siguiendo con la cita referida, el supremo intérprete de nuestra Constitución Nacional, entendió que es deber prioritario del Estado el atender a que los tributos se satisfagan regularmente, por la importancia que tienen para la subsistencia, progreso y desarrollo de la sociedad, lo que justifica la sanción de leyes que penalicen la evasión fiscal, medida que sujeta al razonable criterio del legislador, resulta apta para corregir la tendencia a no pagar los impuestos consecuencia de una falta de conciencia

⁴ Conforme lo destaca el Dr. Madueño en su voto en “Martínez, José Benito y otros s/rec. Casación”, CNCP – Sala I del 26/09/2006.

y responsabilidad en el cumplimiento de las obligaciones de esa naturaleza. Por esta razón, constituye una necesidad social digna de protegerse el interés del Estado en que se satisfagan los tributos, por lo que el no cumplimiento de los deberes tributarios configura un ataque frontal a este valor fundamental de la comunidad actual (Cfr. Martínez Pérez Carlos “El delito fiscal”; Madrid 1982 páginas 225 y siguientes).

Y es que, siendo el bien jurídico tutelado por la norma punitiva tributaria la hacienda pública, en el sentido de preservar la recaudación de los tributos, y su posterior re-encauzamiento social, ese instrumento delineado por el legislador no encierra un exclusivo propósito de recaudación, sino que se orienta a una meta de significativo contenido social, cuya directriz es la sujeción a las leyes fiscales como medio para que el Estado pueda cumplir sus fines de bien común.

II.6. Agilización de procesos por integración y selección inteligente.

Lamentablemente, la creciente especialidad de tareas que ha llevado a una marcada división de las funciones en todos los órdenes -inclusive el de las administraciones tributarias-, no ha ido acompañada de una aceleración en la tramitación de los procesos de control, fiscalización, juzgamiento, cobro y sanción; sino más bien todo lo contrario. Incluso, en muchos casos en los que cada área trabaja como compartimentos estancos, los agentes terminan perdiendo de vista el objetivo final del Organismo, poniendo por delante sus propios objetivos o metas laborales cortoplacistas, antes que los institucionales.

Una de las herramientas que podría funcionar para amortiguar estos efectos no deseados de la especialización sistémica, sería la selección inteligente; con ella, la actuación contundente del Ente de control multiplicará como efecto dominó los pocos - pero efectivos y oportunos- resultados obtenidos. Esto es, que es preferible actuar sobre

1 sujeto que sobre 10, o incluso 100, si en ESE CASO el resultado es contundente y eficiente, y en los demás no existe en una buena proporción de resultado positivo.

Con ello, no quiero significar que “no se toque” (fiscalice) a la mayoría del padrón de contribuyente; la administración tributaria, debe gestionar riesgo apoyada en la inteligencia fiscal, que aportará su visión del grado de verificación que requiere un contribuyente, o mejor aún, perfil de administrado. Quiero decir, que seguramente en la mayoría de ellos alcanzará con un contacto electrónico para corroborar actividad, y residencia, mientras que para unos pocos “selectos” cabrá una profunda auditoría fiscal, o incluso una delicada investigación previa a aquella, que hasta podría ser apoyada por el Ministerio Público Fiscal.

Otro elemento al que cabría echar mano para disminuir los “daños colaterales” mencionados, sería el establecimiento de plazos máximos de tramitación para cada proceso, a fin de cumplir con el objetivo final planificado, en un tiempo razonable. Esta idea no es novedosa, pero cuando los plazos se establecen a espaldas de las realidades de los diferentes casos, la generalización de incumplimientos en el plazo de trámite, termina generalizando atrasos que -a la larga- conspiran con la fijación de esos plazos.

Adicionalmente a ello, se ha conseguido mejorar la eficiencia de la actuación administrativa, merced a una agrupación de tareas consecutivas en los mismos responsables -en una especie de *integración de procesos*-, cuando la cantidad de casos a resolver lo permiten. Esto, porque se observa un mayor compromiso de los funcionarios, respecto de los trámites en que han empeñado mayor tiempo. Es una máxima de la administración de recursos humanos, que nadie puede defender mejor una idea -y llevarla a la práctica-, más que aquel/los que la engendraron⁵.

⁵ Desde otro ángulo, Herb COHEN, en su libro “*Todo es negociable*”, plantea como estrategia de negociación la dilación de la misma, lo que pondrá a su contraparte en una situación en que será más propenso a aceptar la

II.7. Perdurabilidad e involucramiento en las estrategias implementadas.

Pero quiero insistir en que -aunque no es novedoso, ni iluminado- el planteo que estoy haciendo es algo tan simple de anunciar, pero tanto más complejo de realizar, como planificar y desarrollar estrategias que aumenten la sensación individual de riesgo fiscal, por la cantidad de fuerzas, organismos y decisiones que involucra.

Y en esto, no quiero olvidar la parte negativa de la cuestión -como reverso de la moneda-; es decir, que el esfuerzo por diseñar las actividades para aumentar ese índice casi inaprensible, también deben contemplar la simplificación y vinculación de los procesos de la Administración Tributaria, pues de lo contrario, lejos de cooperar hacia su objetivo recaudatorio, tenderán a mostrarla como inoperante, lenta, reiterativa y -en definitiva- incapaz de detectar y perseguir las conductas esquivas.

En este sentido, del mismo modo que se puede hablar de algunas iniciativas comunicacionales que históricamente parecieron dar buenos resultados por la idea que del Organismo fiscal se hicieron los contribuyentes, otras al estilo de “cartas” con menciones demasiado vagas o genéricas, terminaron siendo una especie de *trampas caza-bobos*, en una órbita en que los principales evasores del sistema, si algo no son es bobos.

De esta forma, la percepción del riesgo tanto podría aumentarse con acciones concretas que lleguen a buen término, como por la supresión -u omisión de implementar- otras que sólo conseguirían desacreditar al Ente recaudador respecto de sus capacidades.

Sí, aunque parezca algo descabellado, estoy diciendo que emprender proyectos,

propuesta que se le ofrezca, para que un presunto aborto del trato o negocio, no lo haga sentir que perdió el tiempo.

acciones o estrategias por parte de la Administración Tributaria que no tengan la suficiente planificación, sencillez, involucramiento, decisión política y -especialmente- seguimiento y permanencia, podría resultar a la larga incluso peor que no hacer nada, por el descrédito y consecuente disminución de la percepción del riesgo que ello implicaría. Esto, se podría simplificar -o metaforizar- en la remanida frase de: *“más es menos, y menos es más”*.

III.- Conclusión.

Los inusitados avances tecnológicos han hecho del siglo XXI, la era de las comunicaciones. En este contexto mundial, la increíble cantidad de información que circula por las redes virtuales con una rapidez digital, parecen haber dejado como ingenua la novela *1984* de George Orwell, en la que un Gran Hermano estatal “todo lo veía”.

Sin embargo, estos avances que han reducido a la mínima expresión la magnitud del planeta en cuanto a los procesos informativos de sucesos sobresalientes, en materia tributaria, y en los países de esta parte del mundo, no se han empeñado sistemáticamente en elevar los niveles de percepción del riesgo fiscal, sino más bien en facilitar y acompañar el acceso a la información de los contribuyentes, y el cumplimiento de sus obligaciones fiscales.

Esto último no es criticable, todo lo contrario, pero debe ser acompañado de una fuerte, sistemática y perdurable actividad estratégica que haga aumentar la idea que tienen los incumplidores o evasores de ser detectados y sancionados. De lo contrario, el meta-objetivo recaudatorio, siempre se verá resentido.

Ello, dado que tanto coadyuva a su cumplimiento la facilidad que tengan los obligados para satisfacer voluntariamente las contribuciones, como la sensación de poder ser descubiertos y penados si no cumplen con su deber legal, que determinará en buena

porción el cumplimiento voluntario.

Para elevar esta impresión subjetiva absolutamente compleja de medir, es necesario desarrollar actividades que tiendan a comunicar la eficacia del Organismo en esta tarea, tanto como mejorar contundentemente la eficiencia de los procesos de fiscalización, cobro y sanción -especialmente en lo que hace a la oportunidad temporal de su concreción-.

Paralelamente, no deben perderse de vista como un importante factor que impulsa aquella idea en el mismo sentido, la eliminación y/o abstención de efectuar cualquier actividad que no pueda ser concretada en forma contemporánea con la acción realizada, pues ello iría a desmejorar la impresión de eficiencia que debiera tener la Administración Tributaria.

Concretamente, la evitación de actividades que no puedan ser rápidamente perfeccionadas por el Organismo, la sistematización de los procesos de investigación, cobro y sanción de casos paradigmáticos -así como su comunicación-, la integración de aquellos procesos que lo permiten -ya sea por tipo o jurisdicción-, así como la implementación de plazos máximos de tramitación para cada proceso, podrían mejorar sensiblemente, esta piedra fundamental del cumplimiento voluntario en el pago de tributos.