

FORO DE  
EXPERTO  
MAYO

## Características políticas, sociales, económicas y culturales que condicionan el fenómeno de la evasión y la corrupción organizada

### INTRODUCCIÓN

Preliminarmente, con la recaudación el Estado puede asignar los fondos para cubrir las necesidades de la comunidad propendiendo a la satisfacción del interés general y al funcionamiento de los servicios públicos. Existe de esta manera un beneficio general indeterminado.

Sin embargo, no resulta idéntica o "equiparable" la definición de interés general a la de interés público, dado que, aunque sí es cierto que ambos intereses buscan alcanzar el bien común, el interés general es más amplio que el interés público. Esto es así, en cuanto que en el interés general incluyo no sólo el bien común en cuanto al cumplimiento organizacional público del Estado, desde su obligación estatal de cubrir las necesidades de la comunidad, sino al progreso, a la conservación de los recursos naturales, a la cultura, y a la recaudación como un elemento adicional que colaborará en la previsión de la existencia de un orden social.

No es la intención considerar a la recaudación, y más especialmente a la recaudación tributaria como un valor meramente monetario cuya función es simplemente la acción de la que se vale el Estado para hacerse de fondos que luego afectará a las distintas partidas del presupuesto, sino que a través de este Foro se intenta revalorizar a la recaudación, asignándole un valor teórico, sustancial y prioritario a nivel nacional, más que como elemento práctico o como un mero instrumento, situándola en el estrato que le corresponde dentro de la dimensión del Estado.

## FIRMAS INVITADAS



Ana Cecilia Broitman  
*Administración Federal de  
Ingresos Públicos (AFIP).  
La Plata, Argentina.*

El cumplimiento de todos estos objetivos requiere que se apliquen fondos en pos de la consecución de sus fines. Las fuentes de financiamiento que representan canales por medio de los cuales se logra obtener los recursos necesarios están contempladas en las previsiones presupuestarias y en créditos legales que se asignan.

Por otra parte, la evasión no es un fenómeno que surge de una sola causa. Existen diferentes causas en un país que se conjugan para determinar su existencia, causas técnicas, psicosociales, políticas, y circunstancias coyunturales y estructurales.

Consecuentemente, la evasión fiscal y la elusión no son conceptos análogos, aunque su efecto final, desde el punto de vista de la Administración Tributaria dé como resultado la obtención de una menor recaudación tributaria para las arcas de la Hacienda Pública. La diferencia entre ambos conceptos radica en que, la evasión supone un comportamiento ilegal o delictivo por parte del contribuyente, debido que se incumple una con una obligación tributaria que surgió ante un hecho imponible realizado; en cambio, la elusión intenta evitar el nacimiento de un hecho imponible.

Es importante destacar algunas causas de evasión tributaria:

- La implementación de políticas tributarias que aplican normas que no reflejan el respeto por los principios tributarios. Principios no sólo aceptados y promovidos por la doctrina, sino garantizados en las

La evasión supone un comportamiento ilegal o delictivo por parte del contribuyente

leyes de fondo del Estado, como lo son la economicidad (para el contribuyente y para la Administración Tributaria), razonabilidad, equidad, generalidad, igualdad, entre otros.

- Estas políticas tributarias, en reiteradas ocasiones realizan modificaciones legislativas que provocan incertidumbre, confusión y dificultad tanto en la aplicación de la norma modificatoria como en la interpretación de la misma. Estas dificultades no las sufre sólo el contribuyente, sino también la propia Administración Tributaria, que se ve obligada a efectuar un número más que razonable de reglamentaciones. En más de una oportunidad, este exceso normativo lejos de resultar beneficioso, causa mayor confusión general.

La elusión intenta evitar el nacimiento de un hecho imponible

- La proliferación de la economía informal, pone de manifiesto la ineficiencia del Estado muchas veces sobrepasado por la realidad económica, la excesiva burocracia (tanto interna dentro de la Administración Tributaria, como externa hacia los terceros), y la perfección de los mecanismos de elusión fiscal, lo que demuestra la dificultad para efectuar un control efectivo.

- El aspecto socio-cultural, que muestra la conducta del contribuyente, con la firme tendencia de disminuir su carga tributaria utilizando métodos evasivos.

Para fundamentar y explicar el fenómeno de la evasión, también se debe recurrir a factores subjetivos, de orden socio-cultural, y a variables de raíz psicosocial, como la ética, la moral, la ideología, la disciplina, el sentimiento de lealtad, las políticas adoptadas, y la disconformidad con la acción estatal. Como también es un hecho que no será fácilmente aceptable el desprenderse de un patrimonio personal para trasladarlo a un "ente abstracto" como puede ser el Estado quien redistribuirá esos fondos cubriendo así las necesidades sociales. La reacción es más adversa aún cuando se observa por parte del Estado un ineficiente manejo del gasto público y una incorrecta distribución de los recursos.

El comportamiento evasivo deriva en que la comunidad en su conjunto no haya percibido efectivamente que el incumplimiento conspira contra la vida en sociedad (no permitiendo

cumplimentar la aspiración de bienestar general), además de no tomar conciencia que está cargando con el peso económico y financiero de esa irresponsabilidad social.

Se menciona que la evasión contribuye a sostener una inequidad horizontal, porque es un elemento discriminador entre los que cumplen y los que no cumplen con las obligaciones tributarias. A su vez, cuanto más crece la evasión y más se generaliza, menor es la sensación de cumplir de los contribuyentes, provocándose así una "retroalimentación negativa" dentro del sistema.

Evaluando preliminarmente las variables que impactan sobre el ingreso público, la variable más relevante y significativa es la recaudación impositiva. Uno de los flagelos que merman y deterioran la estructura de recaudación, es definitivamente, el fenómeno de la evasión.

La causal estructural en un análisis evasivo, tiene su correlato perfecto en la carencia de responsabilidad, solidaridad y conciencia cívica en el universo de contribuyentes (actitud que se puede describir inicialmente como transgresora), pero en otras oportunidades, surge o deviene de la falta de reacción o capacidad de adaptabilidad por parte de las Administraciones Tributarias para concebir, interpretar o "leer" la esencia de la estructura y del sistema tributario, el marco normativo, y los



repentinos cambios planteados en el contexto en el que se aplica la política. De esta manera, se está estimulando en forma indirecta a un menor acatamiento de la obligación fiscal.

En los casos de incumplimiento, los factores tales como la oportunidad de evadir impuestos, las ganancias de la evasión tributaria, los riesgos de detección, y las sanciones aplicadas, indican que estas circunstancias pueden variar de un tributo a otro.

El fenómeno de la evasión no sólo ha perturbado a los actores estatales, ya que Naciones Unidas en un comunicado del año 1983 había referido: "...La evasión y la evitación internacional de impuestos que había alcanzado niveles sin precedentes tanto en los países desarrollados como en países en desarrollo, violaba el principio de la equidad fiscal y socavaba el concepto de cumplimiento voluntario de las leyes tributarias..."<sup>1</sup>.

Acorde a lo expuesto, se considera indispensable:

- Evaluar el impacto de la política tributaria en la concentración económica, la inequidad social y en la incongruencia de la redistribución del ingreso.

- Determinar el grado de incidencia de la recaudación en el marco jurídico y conceptual de un país.

- Moldear una Administración Tributaria integral y dinámica con capacidad de adaptabilidad a los cambios repentinos y continuados del contexto (macroambiente), y con respuesta mediata a la complejización de las operaciones electrónicas con impacto impositivo de orden transnacional (efectuando una estimación de las variables no controlables).

- Requerir la voluntad política de los más altos estamentos de decisión, para oponerse efectiva, reactiva y decididamente al fenómeno de la evasión y a la alternativa de la corrupción organizada (facilitando así la operatoria del órgano recaudador).

<sup>1</sup> Comunicado de Naciones Unidas del año 1983 citado en Zeitoune, Jaime y Pazo, Gonzalo. "Evasión impositiva en la Argentina". Universidad del Cema. Buenos Aires, 2001.

Por otra parte, en la consideración de un sistema impositivo confluyen varios objetivos de política económica. De esta forma, no puede juzgarse una estructura tributaria simplemente por su incidencia distributiva. Este es, sin duda, uno de sus aspectos principales, pero no deben descuidarse otros elementos que hacen a la elección de un óptimo sistema tributario. En principio, éste debe cumplir adecuadamente una de sus funciones esenciales: la recaudatoria.

Los impuestos son la forma más directa y disponible de financiar los gastos, por lo que resulta obvio que una estructura de impuestos progresiva y eficiente pero de bajo poder de recaudación, no es de mucha utilidad.

Otro de los principales objetivos es minimizar las distorsiones que se puedan generar, e incluso solucionar algunas ocasionadas por "fallas de mercado" (recesión económica, contracción en el nivel de actividad) que merman la recaudación impositiva.

Muchas veces los objetivos de equidad, eficiencia y poder recaudatorio no son todos compatibles, y es tarea de quien formula y concibe la política económica, elegir la mejor combinación entre ellos.

Por otra parte, la evasión puede reflejarse a través de redes delictivas que conforman organizaciones corruptas. Por ello, se debe considerar que el fenómeno de la corrupción organizada se constituye en una variable de orden social, dinámica, cam-

biante y readaptable en sus formas, mecanismos y modalidades, al igual que los parámetros utilizados para concebir y combatir la anomalía. Sin embargo, en la década de los noventa fundamentalmente, se divisa cómo este fenómeno ha proliferado alarmantemente en algunos países (centrales y periféricos) hasta convertirse en un componente "cuasi-estructural" de la operatoria en la gestión pública.

Complementariamente a esto, el fenómeno globalizador y el avance científico-tecnológico (exteriorizado mediante el comercio electrónico y la operabilidad a través de Internet), generan nuevas formas y conductas evasivas ("complejización" del fenómeno de evasión).

La globalización y la internacionalización de las actividades económicas y del flujo comercial, características del período de post-guerra fría (donde se divisa claramente un predominio de la dimensión económico-financiera sobre las demás variables de la Agenda Global), derivan en una reducción de la carga tributaria (debido al proceso de apertura comercial y transnacionalización económica). Es por ello, que la erosión de la base imponible y las conductas evasivas y elusivas, se constituyen en fenómenos "conspirativos" que merman la eficiencia de la recaudación impositiva.

No obstante, se constituye en una evaluación parcial e incompleta abordar y definir la corrupción como un delito común, y no considerarlo como

un accionar delictivo inherente a asociaciones criminales organizadas (mafias) de alcance nacional o transnacional (global).

En correlato, para ejecutar actos emparentados con la evasión tributaria, la legitimación de activos (también consignado como blanqueo de capitales o lavado de dinero), y el desvío de fondos, es necesaria la cooperación endógena, implícita y extensiva del sistema encargado de controlar estas prácticas.

Ya en 1990, el Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente en lo atinente a la corrupción pública estructural, expuso que las autoridades gubernamentales nacionales adolecían de los instrumentos necesarios e idóneos para combatir ese flagelo (potenciado por la internacionalización de las actividades criminales organizadas).

En correlato, el Noveno Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Justicia Penal, celebrado en El Cairo, Egipto, del 29 de abril al 8 de mayo de 1995, centró la atención a la amenaza representada por la delincuencia transnacional organizada, y su operatoria en correlato a los ilícitos económicos y financieros, a la corrupción, y a las actividades de delincuentes bajo el paraguas de una economía legítima de alcance local.

Por otra parte, se infirió que el tratamiento de la corrupción pública organizada podría direccionarse a optimizar la gestión pública.

Entre las principales consecuencias derivadas del fenómeno de la corrupción organizada pueden mencionarse:

- La ineficiencia y la ineficacia en el desempeño gubernamental para resolver las necesidades públicas.

- La merma en la disponibilidad de los recursos públicos destinados a los programas sociales, que acentúa y profundiza las asimetrías en ese orden (al limitar la afectación presupuestaria a áreas como educación y salud que componen la estructura de los intereses nacionales).

- La baja de la productividad de la inversión pública y de infraestructura.

- La limitación de la inversión directa externa, ya que esta práctica incrementa los costos y genera incertidumbre.

- El aumento improductivo del gasto público y el consecuente agudizamiento del déficit fiscal.

- El incremento de la pobreza y la concentración de la riqueza (al provocar incongruencias en la redistribución del ingreso).

- El debilitamiento de los mecanismos de la Administración Pública al inducir la conformación de líneas paralelas de autoridad a las formalmente constituidas o preestablecidas.

En definitiva, el Consenso de Monterrey intentó establecer como prioridad en la agenda de negociación multilateral la lucha frontal contra la evasión y la corrupción organizadas. En el espíritu del convenio, los países involucrados intentaron plasmar y canalizar la defini-

ción de herramientas para la lucha contra el lavado de activos, la cooperación internacional en un marco multilateral, la instauración de mecanismos que permitan la cooperación más decidida del sector privado y en particular de la comunidad financiera mundial, y el establecimiento de sistemas que faciliten la transparencia y la rendición de cuentas.

Finalmente, es necesaria la confección de un Plan General Preventivo Integral que enuncie y fundamente las medidas correctivas a ejecutarse en la Institución, para atenuar y "aislar" los efectos no deseados de la operatoria. Éste debe incorporar las variables previsibles o controlables que afecten a la organización, y la acción preventiva necesaria para amortiguar las consecuencias indeseables de las variables no controlables (provenientes del macroambiente o entorno con el que interactúa permanentemente el órgano de administración pública en general o tributaria en particular).

A pesar de lo enunciado, la clave del éxito de la Administración Tributaria depende en forma directa y proporcional de un planeamiento (pensamiento) estratégico común coordinado con el accionar de las restantes agencias del Estado y con la operatoria esencial de los actores no estatales (organizaciones no gubernamentales, agrupaciones sindicales, confederaciones económicas e industriales, sociedad civil).

En definitiva, su solución y prevención tiene relación directa con la elaboración de

planes estratégicos que tienen a su cargo las altas agencias del Estado en cumplimiento de sus funciones de creación de políticas públicas, y en este caso en particular me refiero a planes insertos en el paradigma o modelo de desarrollo nacional y el sustento de los intereses nacionales.

**Objetivo General:** Establecer los determinantes y disparadores que operan la evasión y la corrupción organizada, y definir el marco contextual de las problemáticas a abordar.

**Objetivos Específicos:**

- Percibir que la evasión y la corrupción organizada erosionan los mecanismos de financiamiento del Estado.

- Demostrar que la mejora instrumentada en los mecanismos de financiamiento del Estado, tendría impacto directo sobre el programa integral de políticas públicas, a través del equilibrio de la ecuación fiscal.

- Inferir que un Plan Estratégico Tributario, prevendría deficiencias sistémicas futuras y aplicaría medidas correctivas ante los desvíos ocurridos durante el proceso de su ejecución. La ausencia de un Plan de estas características originaría la ineficiencia de la estructura tributaria, y condicionaría la optimización de la recaudación impositiva.

- Considerar la elevación de la "Recaudación" a la categoría de Res Communis, modificando la concepción tradicional de ser un mero mecanismo de financiamiento del Estado.

**TEMA 1:** Determinantes y disparadores que operan la evasión, la elusión, el fraude fiscal y la corrupción organizada en el entorno de la gestión pública. Aproximación conceptual y relevancia de la problemática.

**PREGUNTAS:**

- ¿Cómo operan las problemáticas enunciadas en sus respectivos países?
- ¿Cuál es el grado de incidencia de estas variables en la esencia de la gestión pública y en el desempeño gubernamental para resolver las necesidades públicas?

**TEMA 2:** Estructura y mecanismos de financiamiento del Estado. Análisis, lineamientos y perspectivas.

**PREGUNTAS:**

- ¿Cómo opera la merma en la disponibilidad de los recursos públicos destinados a los programas sociales, que acentúa y profundiza las asimetrías en ese orden?
- ¿Cómo se canaliza el debilitamiento de los mecanismos de la Administración Pública al inducir la corrupción organizada y el fraude fiscal la conformación de líneas paralelas de autoridad a las formalmente constituidas o preestablecidas?

**TEMA 3:** Concepción de un Plan Estratégico Tributario en el marco de un modelo integral de políticas públicas y en el entorno de un proyecto de desarrollo nacional. Experiencias y aprendizajes.

**PREGUNTAS:**

- ¿Cómo evalúa la consecución de un planeamiento (pensamiento) estratégico común coordinado con el accionar de las restantes agencias del Estado y con la operatoria esencial de los actores no estatales?
- ¿Existe un Plan Estratégico Tributario aplicable en su entorno nacional?

**TEMA 4:** La Recaudación impositiva como elemento determinante dentro del Interés General del Estado y su elevación a la categoría de Res Communis (cosa común). Retos y desafíos.

**PREGUNTAS:**

- ¿Se intenta revalorizar a la recaudación, asignándole un valor teórico, sustancial y prioritario a nivel nacional más que como elemento práctico o como un mero instrumento?

**ESENCIA DEL FORO**

A priori, la merma en la disponibilidad de recursos públicos acentúa el círculo vicioso de la pobreza y el subdesarrollo. Un país sin educación y sin salud es un país con pocas oportunidades para derrotar a la pobreza y a la exclusión social, y un país sin recursos suficientes para atender esas necesidades puede convertirse en presa fácil de la

inseguridad y de la delincuencia. En correlato, las asimetrías entre pobres y ricos pueden rápidamente incrementarse y tarde o temprano generar un problema de convulsión social, con crisis económicas y políticas consecuentes.

No obstante también es cierto que incluso disponiendo de los recursos necesarios, si éstos son despilfarrados o mal

administrados atendiendo otras necesidades que no son inherentes al Estado, podría provocar una anomia y una mayor brecha de clases.

En cuanto a cómo se canaliza el debilitamiento del mecanismo de financiamiento, se opera a través de la opción de la informalidad y de la ilegalidad por encima del orden constituido y de las instituciones creadas.

La corrupción se convierte en un flagelo que debilita a la sociedad y también al Estado y por lo tanto termina afectando a todos, y particularmente, restringiendo las oportunidades de desarrollo.

En cuanto al financiamiento del Estado en Latinoamérica, es claro que disponer de recursos adecuados supera y trasciende el tema tributario. Sin embargo, y en general, se trata de países de bajos ingresos, donde la estructura tributaria es limitada por la propia realidad del contribuyente (ya que no se le puede pedir o exigir al contribuyente pobre que tribute como rico, conspirando contra la progresividad del sistema). Consecuentemente y por ello, la percepción de recursos debe estar emparentada con la estructura tributaria de cada país y con la capacidad de tributación de cada entorno. Cuando existen recortes en el presupuesto del Estado, son los programas sociales los más afectados, al igual que variables como salud, educación, seguridad, vivienda, etc.

Se requiere la operativización de un mecanismo de responsabilización, la canalización de un control social, y esencialmente una suerte de retroalimentación o "feedback" con el ciudadano, a fin de abordar la corrupción organizada en el entorno de la gestión pública. Preliminarmente se debe evitar el debilitamiento de la estructura o mecanismo de control jurisdiccional o técnico, político o parlamentario, y social -si existiera canalizado en el marco normativo de cada país,



con el objeto de acotar y limitar el accionar de la corrupción organizada.

En definitiva, para que una gestión fiscal sea eficaz debe estar claramente emparentada y vinculada estrechamente con las necesidades de la ciudadanía, y por ello la opinión del ciudadano es un elemento indispensable para planificar la gestión y para un seguimiento exhaustivo y casi sistemático del buen uso del dinero recaudado.

La falta de coherencia y continuidad en las políticas fiscales, sumada a una gestión ineficiente de los recursos humanos, donde no se recono-

ce la labor, ni se premia el mérito, con altos niveles de desmotivación y mucha sensación de "injusticia laboral", hacen que el mercado privado sea una fuente de trabajo mas interesante y atractiva para nuestros talentos o en el peor de los casos se favorezca indirectamente la corrupción interna. Es indispensable repensar los sistemas de compensación, evaluación de desempeño, sanciones, posibilidades de desarrollo, reconocimiento a la labor y enaltecimiento de valores dentro de los organismos impositivos o de competencia tributaria para poder mejorar u optimizar la gestión fiscal.

Por otra parte y de manera complementaria, existe un gran debilitamiento del sistema político actual. Los órganos controladores del Estado, no obstante gozan de autonomía constitucional, son designados por el Poder Ejecutivo, con injerencia directa en algunos casos del Poder Legislativo. Esta situación debilita la efectiva acción fiscalizadora del Estado, y esta lógica conlleva además a promover actos ilícitos como la evasión, la elusión, el fraude fiscal y la corrupción organizada, lo que degenera, deforma y desvirtúa la inversión pública y en consecuencia, promueve la ausencia de proyectos de desarrollo social y económico.

Accesoriamente, otro fenómeno que promueve la falta de compromiso a tributar es la ineficiente aplicación o asignación del gasto público. En correlato, la evasión, la elusión, el fraude fiscal y la corrupción organizada en el entorno de la gestión pública constituyen problemáticas asociadas a conductas y valores, por que la concientización ciudadana resulta trascendental. Por otra parte se divisa una perspectiva que consigna que la inestabilidad de criterios y políticas contribuyen a la operatoria de la evasión referida. Complementariamente, se considera vital asumir la capacitación de los funcionarios de fiscalización para abordar esta temática.

Por consiguiente, y en referencia a lo expuesto, se infiere erróneamente o no, que una reformulación del marco jurídico-normativo y un endureci-

miento de las penas sería la solución a operar para resolver la problemática de la corrupción organizada en el entorno de la gestión pública. En razón de lo expuesto, se deben introducir conceptos valederos y relevantes: la autonomía normativa, el fortalecimiento institucional, y la independencia de poderes cuestionada por el avance y la injerencia del Poder Ejecutivo sobre el Poder Legislativo y el Judicial. Lo que se constituye en una variable generalizada en el entorno latinoamericano, es la percepción de una carencia de correspondencia entre la recaudación del tributo y la canalización práctica de esos fondos en beneficio del interés común.

Se operan argumentos coincidentes en cuando a la temática de la propensión a evadir, en lo atinente a la complejización de la problemática, y en lo referente a la desconfianza del ciudadano en lo que respecta al destino de sus tributos y a la eficiencia y control del gasto. El común denominador es que la víctima del flagelo es la hacienda pública y por lo tanto, los perjudicados ulteriores son todos los ciudadanos y con mayor incidencia los pobres y excluidos, además de los beneficiarios que tienen que conformarse con los servicios públicos ineficientes que ofrece el Estado en razón de esta operatoria que merma recursos al presupuesto oficial. La falta de institucionalidad de la administración tributaria y aduanera, y la improvisación en la gestión de recursos humanos -sin una

carrera administrativa y un perfil profesional acorde- acotan la eficacia y la efectividad de la administración competente en la materia.

Es evidente que la operatoria de la evasión fiscal en correlación con la corrupción organizada, deterioran el mecanismo de financiamiento del Estado. Lo expuesto tiene impacto directo sobre la ejecución de políticas públicas, y particularmente, sobre la canalización de políticas sociales. La corrupción "institucionalizada" es una suerte de gangrena que suele devenir en la dramática descomposición de los sistemas democráticos, cuando el poder se ejerce en forma abusiva y fracasan los mecanismos de control ciudadano sobre los gobernantes.

Por ende, la convergencia y coordinación de todas las agencias del Estado, y su participación en la formulación y ejecución del plan estratégico tributario se torna trascendental. Por otra parte, un Plan Estratégico Tributario debe insertarse y encuadrarse en el modelo de desarrollo nacional de un país. En correlato, además de la percepción de los recursos, se divisa esencial la redistribución de la riqueza pertinente. Resulta tan relevante la gestión de recaudación así como lo es la canalización y aplicación de los recursos.

Finalmente, y en consonancia, la temática de sensibilización y concientización ciudadana, se torna trascendental a la hora de concebir un Plan Estratégico Tributario de orden estructural e integral.