## ¿CUÁLES SON LAS CAUSAS DE LA EVASIÓN TRIBUTARIA?

## Por Alfredo COLLOSA\*

Es muy importante para cada país conocer las causas de un fenómeno tan complejo como es la evasión tributaria, ya que sólo así se podrá afrontar una estrategia para su combate.

El tema es de extrema complejidad, pero sin dudas es un ejercicio que todos los países deben realizar.

En un comentario anterior<sup>1</sup> destacamos la importancia y gravedad de la evasión tributaria existente hoy en América Latina y asimismo, la elevada desigualdad en la distribución de los ingresos, remarcando la escasa capacidad redistributiva de la política fiscal.

Comentamos que en muchos países no existe una tarea institucionalizada y sistematizada de estimación de la evasión, con adecuada periodicidad y publicidad de los resultados.

Respecto a las causas de la evasión se suele afirmar que existen tantas causas como autores hayan escrito sobre el tema.

Por otro lado, es clave destacar que las causas varían de un país a otro e incluso dentro del mismo país a lo largo del tiempo y momentos de su historia. Entre otras causas de la evasión tributaria, pueden citarse las siguientes:

- Estructura propia del sistema tributario de los países.
- Anárquica distribución de facultades entre los distintos niveles de gobierno, sobre todo en países federales.

Centro Argentino de Estudios en lo Penal Tributario

<sup>\*</sup> Contador Público y Licenciado en Administración de Empresas. Especialista en Tributación y Master Oficial en Hacienda Pública y Administración Tributaria (IEF- UNED España). Consultor del FMI y del CIAT en la temática Administración Tributaria. Funcionario AFIP. Autor de 8 libros y más de 200 publicaciones. Conferencista, docente, e investigador de temas tributarios y Administración Tributaria. El presente artículo se publicó en CIAT Blog, el 25/6/2019.

<sup>1</sup> COLLOSA, Alfredo; Evasión tributaria en América Latina: un llamado de atención para todos; en CIAT BLOG 22/4/2019.

- Bajo nivel educacional de la población.
- Falta de simplicidad y precisión de la legislación tributaria.
- La inflación.
- Presión tributaria elevadas alícuotas.
- Existencia de una economía informal significativa
- Regímenes de regularización en forma permanente (moratorias, blanqueos, etc.)
- Posibilidad de dejar de cumplir sin mayores riesgos.
- Regímenes promocionales (incentivos fiscales, exenciones y gastos tributarios).
- Falta de difusión del uso los recursos provenientes de los tributos.
- Falta de conciencia tributaria de los ciudadanos.
- Ineficiencia de las Administraciones Tributarias (AATT).
- Presencia de las empresas multinacionales con planificación fiscal agresiva.
- Paraísos fiscales jurisdicciones de nula o baja tributación o, como se dice en muchos países, jurisdicciones no cooperantes.
- Gran peso de los intangibles los cual dificulta asignar el verdadero valor de los mismos y lugar de su generación.
- Sistema financiero con múltiples figuras sofisticadas que permiten movilizar dinero en forma rápida y sencilla.
- Proliferación de regímenes fiscales especiales para atraer inversiones (ej. tax rulings)
- Dificultad para controlar los precios de transferencia de las empresas multinacionales vinculadas: hoy más del 60% del

comercio mundial se realiza mediante estas empresas y el 50% son operaciones intragrupo.

 Economía digital, con el gran desarrollo tecnológico: el comercio electrónico, plataformas colaborativas, monedas digitales y nuevas formas de comercializar bienes y servicios aumentan las dificultades de gravar y controlar.

En un trabajo de Michel Jorratt<sup>2</sup> se citan a las siguientes variables que influyen en el complejo fenómeno de la evasión, cuales son la eficacia de la fiscalización por parte de las AATT, el sistema de sanciones, la simplicidad de la estructura tributaria y finalmente aceptación del sistema tributario

Respecto a la eficacia de la fiscalización se la relaciona con probabilidad de detección de la evasión.

En cuanto al sistema de sistema de sanciones hay que analizar entre otros puntos el nivel de las sanciones, la exactitud jurídica de las sentencias, la oportunidad de su aplicación y la efectividad de la cobranza.

Sobre la simplicidad de la estructura tributaria, está claro que los sistemas tributarios complejos favorecen la evasión y la elusión, porque crean incertidumbre respecto de los alcances de las normas tributarias, elevan los costos de fiscalización, aumentan los costos de cumplimiento y se multiplican las fórmulas o mecanismos de evasión y elusión.

No menos importante es el tema de la aceptación del sistema tributario, ya que si un contribuyente percibe que el sistema tributario es injusto estará menos predispuesto a cumplir.

Esta aceptación del sistema depende entre otros aspectos de la moderación de la carga tributaria, la equidad de la estructura

Centro Argentino de Estudios en lo Penal Tributario

<sup>2</sup> JORATT, Michel; Evasión Tributaria: causas, medición y estrategias para enfrentarla.

tributaria, el destino que se da a la recaudación, los costos de cumplimiento y el servicio al contribuyente.

Por otro lado debemos mencionar que a la evasión se la ha estudiado mediante diversos modelos que intentan explicar sus causas y motivaciones. En estos modelos se intentó estudiar las múltiples causas o interacción de factores a los que se les atribuye el origen de la evasión fiscal.<sup>3</sup>

Así entre otros se pueden citar

**Modelos económicos:** el evasor procura maximizar su utilidad (ingresos esperados vs costos esperados)

Modelos de evidencia empírica: se basa en encuestas y entrevistas – muestreos-. Al respecto el modelo de Spicer y Lundstedt (1980) dijo que la evasión disminuye cuando hay mayor coercitividad (nivel de sanciones), cuando la percepción de deteción es mayor, cuando la edad es mayor hay menor aversión al riesgo, etc.

Simulaciones y métodos experimentales: se someten a los individuos a decisiones hipotéticas de evasión y se analiza su comportamiento cuando se modifican ciertas condiciones de su entorno.

Modelos psico-económico de fraude fiscal: la decisión de evadir es un tema complejo (predisposición a defraudar, habilidad para defraudar y oportunidad para defraudar). A la hora de estudiar el fraude además de intereses económicos hay que analizar factores psicológicos del contribuyente y en el entorno social.

Como vemos el fenómeno es complejo y, sus causas, difíciles de conocer con exactitud, pero ello no debe desalentar a su estudio sino todo lo contrario

\_

<sup>3</sup> LAMAGRANDE, Alfredo; Evasión Fiscal: Algunos modelos que intentan su explicación; Asociación Argentina de Estudios Fiscales.

Conociendo las causas y, sobre todo, la magnitud del problema el fenómeno se puede abordar en forma más eficiente.

Esto es clave para nuestras AATT, ya que toda política de control para ser más eficiente debe partir de un conocimiento de la evasión de cada país, en cuanto a sus causas, magnitud, tipos de maniobras y sobre todo contribuyentes o sectores que contribuyen en mayor medida a ello.

Por ello, es mejor hacer estudios sectoriales de evasión o comparados que estudios globales de incumplimiento.

Estos estudios sectoriales permiten determinar que contribuyente o sector evade y las maniobras utilizadas para ello.

Sólo de su profundo conocimiento se podrá ser más eficiente en el objetivo central de las AATT cual es incrementar los niveles de cumplimiento voluntario

Entiendo que la complejidad del fenómeno requiere la cooperación entre organismos del propio país y con otras AATT.

Combatir el flagelo debe ser una cuestión de Estado sobre todo en la región más desigual del planeta que es América Latina.

La percepción social del Estado es básica para aproximarse a las causas e importancia de la evasión.

Las situaciones de impunidad y corrupción generan más fraude y desincentivan al cumplidor.

Sin dudas creo que muchas de las causas de la evasión que enumeré se explican por este tema de la corrupción.

En un reciente trabajo titulado "La Lucha contra la corrupción en el Estado" se dice que ningún país es inmune a la corrupción. El abuso de la función pública para beneficio propio merma la confianza de la población en el gobierno y las instituciones, socava la eficacia y la equidad de las políticas públicas y malversa el dinero

<sup>4</sup> Vitor Gaspar, Paolo Mauro y Paulo Medas, disponible en https://blog-dialogoafondo.imf.org/?p=10957

de los contribuyentes originalmente destinado a escuelas, carreteras y hospitales.

Allí se analizaron más de 180 países y, lo interesante del estudio, es que se concluyó que los países más corruptos recaudan menos impuestos, ya que la gente paga sobornos para eludirlos, por ejemplo mediante lagunas tributarias concebidas a cambio de coimas. Además, cuando los contribuyentes creen que el Estado es corrupto, la evasión impositiva se hace más probable.

En el estudio se dice que, globalmente, los gobiernos menos corruptos recaudan 4% más del PIB en ingresos tributarios que los países en el mismo nivel de desarrollo que tienen los niveles más altos de corrupción.

Comparto totalmente este análisis, señalando que enfrentar a la corrupción constituye un reto que requiere perseverancia en muchos ámbitos, pero que sin dudas tiene enormes dividendos - lógicamente- más allá del ámbito tributario.

Es clave la voluntad política para ello, un constante fortalecimiento de las instituciones para promover la integridad, la mayor transparencia, la rendición de cuentas y cooperación internacional.

A ello agrego lo que se dijo en un reciente informe de OCDE<sup>5</sup> respecto a que la integridad es esencial para el sistema tributario, lo que sustenta la confianza entre los contribuyentes y los gobiernos y es un componente vital de la moral tributaria.

La disposición de los contribuyentes a pagar impuestos está vinculada a su confianza en las instituciones, a las percepciones de corrupción, así como a la satisfacción con los servicios públicos

Destaco lo dicho por Juan Francisco Redondo Sanchez<sup>6</sup> respecto de lo que las AATT pueden realizar en el tema de la corrupción ya que dando por supuesto el fuerte apoyo político que esta materia exige,

\_

<sup>5 &</sup>lt;u>https://www.oecd.org/tax/tax-global/tax-morale-and-integrity-in-developing-countries-march-2019.htm</u>

<sup>&</sup>lt;sup>6</sup> Contra la corrupción, más cooperación; en CIAT BLOG 31/05/2019.

los requerimientos básicos que habría que considerar para un modelo de cooperación más eficaz serían:

- -La existencia de órganos especializados en investigación de la corrupción.
- -El fomento del trabajo en equipos de carácter multidisciplinar y altamente especializados.
- -La elaboración de protocolos, guías de intervención y manuales de procedimiento sólidos que favorezcan la comunicación entre los distintos órganos responsables.
- -El fomento de la cooperación e intercambio de información internacional y de los convenios de asistencia mutua.
- -La disponibilidad de herramientas e infraestructuras técnicas adecuadas.
- -El refuerzo de los sistemas de formulación y seguimiento de denuncias.

En definitiva, muchas de las causas enumeradas se vinculan entre sí, y muchas tienen un común denominador en la corrupción, la cual entiendo requiere de una firme decisión política que fomente mayor transparencia, educación y justicia en cada uno de nuestros países.

Para finalizar sepan disculpar que seguramente he omitido muchas más causas de la evasión tributaria. Sólo pretendí abrir el tema a debate.