



**INSTITUTO**



## **Separata Temática N° 13**

**Año 1 - 2010**

### **Utilización de herramientas estratégicas para la detección del fraude fiscal**

*Por Liliana Ruiz*

**Buenos Aires, Argentina**

# Separatas Temáticas del Instituto AFIP

Instituto de Estudios Tributarios, Aduaneros  
y de los Recursos de la Seguridad Social (AFIP)

## Presidente del Instituto AFIP

Ricardo Echegaray

## Director Ejecutivo

Mario J. Bibiloni

## Consejo Editorial

Alejandro M. Estévez (Editor  
Responsable)  
Susana C. Esper  
Francisco A. Pagliuca

Hipólito Yrigoyen 370, (CP1086),  
Capital Federal, República  
Argentina. // Publicación de la  
AFIP, confeccionada por el  
Instituto AFIP. // Corresponde  
exclusivamente a los autores la  
responsabilidad por los conceptos  
expuestos en los artículos  
firmados, de lo cual debe inferirse  
que la AFIP puede compartir las  
opiniones vertidas o no. // Se  
autoriza la reproducción de los  
textos incluidos en la revista, con  
la necesaria mención de la fuente.

## Instituto AFIP

Bernardo de Irigoyen 474  
(CP1072), Ciudad Autónoma de  
Buenos Aires.

Correo electrónico:  
[instituto@afip.gov.ar](mailto:instituto@afip.gov.ar)

Página web:  
<http://www.afip.gob.ar/instituto>

## Tabla de contenidos

### Utilización de herramientas estratégicas para la detección del fraude fiscal *Por Liliana Ruiz*

Prólogo <i>Por Graciela Liquin</i> .....	3
Introducción .....	4
Marco Teórico .....	5
1. Análisis del Fraude Fiscal .....	5
2. Experiencia de otras Administraciones Tributarias .....	9
3. Medidas adoptadas por la Administración Tributaria Argentina para la prevención del fraude fiscal .....	10
3.1. Medidas de carácter legislativo .....	10
3.2. Medidas de carácter organizacional .....	12
3.3. Medidas de carácter estructural .....	13
4. Medidas a adoptar por la Administración Tributaria Argentina para la prevención del fraude fiscal .....	14
4.1. Información de los contribuyentes y/o responsables... ..	14
4.2. Comunicación social sobre el fraude .....	15
4.3. Colaboración social en la prevención del fraude .....	16
4.4. Acuerdos de Colaboración .....	16
4.5. Alianzas institucionales .....	16
4.6. Mejora Continua en los Servicios al Contribuyente .....	17
5. Análisis de herramientas estratégicas para la detección del fraude fiscal .....	18
5.1. Visualización en los sistemas de las actuaciones de las distintas áreas .....	18
5.2. Seguimiento sistemático de los contribuyentes inspeccionados .....	18
5.3. Fiscalización sistemática y continua de los grupos económicos .....	19
5.4. Implementación de procedimientos informatizados para el control del fraude a nivel internacional .....	20
5.5. Intensificar la prevención del fraude en la etapa recaudatoria .....	21
6. Oficina Antifraude en el ámbito de las Administraciones Tributarias .....	22
Conclusiones .....	22
1. Medidas a adoptar por la Administración Tributaria Argentina para la implementación de las propuestas .....	22
2. Conclusiones .....	23
Referencias Bibliográficas .....	23

## Prólogo

---

Es un honor para mí presentar el trabajo de la Cont. Púb. Liliana Ruiz. A lo largo del tiempo que compartimos esta experiencia me di cuenta del gran interés que la temática despertaba en la autora, quién se esforzó por perfeccionarla cada día más, ya sea en su extensión como en su profundidad.

Comparto la visión de la Dra. Ruiz en cuanto a que el fraude fiscal, así como la evasión fiscal, impiden que el Estado cumpla adecuadamente sus funciones de provisión de bienes públicos y redistribución de la riqueza. La Cont. Púb. Ruiz, si bien nos recuerda las múltiples medidas adoptadas por nuestro Organismo para luchar contra el flagelo del fraude fiscal, realiza una serie de propuestas de la más diversa naturaleza.

En especial vale referirnos al refuerzo del uso de herramientas informáticas conjuntamente con una recopilación adecuada de datos accesibles a los usuarios organizacionales, particularmente el de las áreas de investigación. Asimismo, se hace hincapié en una conveniente comunicación social sobre el fraude fiscal que aporte representaciones precisas sobre el mismo. La propuesta de alianzas institucionales nacionales e internacionales -otra idea de la autora- es cada día más intensificada por la presente Administración, de lo que dan muestra los Acuerdos de Intercambio de Información Internacional recientemente celebrados.

La autora señala también distintas formas de detectar el fraude fiscal, mereciendo resaltarse entre las propuestas, la creación de la Oficina Antifraude en el ámbito del Organismo cuyas misiones son expresamente detalladas en el transcurso del trabajo de investigación realizado. El estudio y recopilación de experiencias nacionales y extranjeras, así como la capacitación interna de los agentes del Organismo, el análisis de los perfiles recaudatorios riesgosos, poniéndose énfasis en el seguimiento de los grupos económicos locales y multinacionales constituirían -entre otros- la atención de esta nueva estructura organizativa.

Es de resaltar, que la investigadora también buceo en la normativa y prácticas escogidas por otros países para combatir este mal que castiga a toda sociedad que quiere vivir bajo parámetros de justicia social.

Es el deseo de la autora así como el propio que el producto de esta investigación pueda ser útil a la Administración Tributaria y despierte en sus integrantes la vocación de ahondar aún más en este desafiante tópico.

Finalmente, pero no por ello menos importante, deseo agradecer al Instituto la posibilidad de compartir esta experiencia con otros funcionarios de este Organismo y cuanto más reconfortante ha sido para mí estrechar vínculos con aquéllos que se encuentran lejos de esta Capital y que nos aportan una visión diferente de aquella a la que podríamos adquirir en esta ciudad. Dra. Ruiz, deseo manifestar mi reconocimiento personal al esfuerzo efectuado, y que tu laboriosidad, espíritu inquieto y emprendedor sean un ejemplo para todos los funcionarios de esta querida Administración.

CP Graciela Virginia Liquin

Dirección de Fiscalidad Internacional  
SDG de Fiscalización - AFIP

# Utilización de herramientas estratégicas para la detección del fraude fiscal

Por Liliána Ruiz

Contadora Pública Nacional y Perito Partidor (Universidad Nacional de Cuyo). Especialización en Tributación (Universidad Nacional de Cuyo). Formación en el exterior en Fiscalidad Internacional (Instituto de Estudios Fiscales de España). Docente universitario. Autora de artículos especializados y disertante en temas tributarios. Miembro de la Asociación Argentina de Estudios Fiscales. Instructora de la División Capacitación de la Dirección Regional Mendoza (AFIP – DGI). Correo electrónico: [liliruiz@afip.gob.ar](mailto:liliruiz@afip.gob.ar)

---

**Resumen.** El presente Trabajo de Investigación tiene como objetivo general analizar herramientas estratégicas para la detección del fraude fiscal y las medidas para su implementación, esto constituye una necesidad de todas las Administraciones Tributarias. La Administración Tributaria debe incorporar enfoques innovadores -desde el conocimiento de las nuevas realidades políticas, económicas, sociales, etc- que se traduzcan en acciones concretas de detección, control y sanción del fraude fiscal. Por ello, resulta imprescindible nuevos mecanismos que debería utilizar el Organismo Recaudador, dirigidos a los incumplidores, que con su comportamiento, no sólo perjudican los intereses de las arcas fiscales, sino que también introducen un factor de competencia desleal en la economía. A la luz de esta necesidad sería viable analizar también, la probabilidad de la creación de una unidad organizativa que analice las situaciones de fraude fiscal y su prevención, como una medida efectiva dentro del ámbito de la Administración Tributaria de la Argentina.

**Palabras clave.** Fraude fiscal - herramientas estratégicas

---

## Introducción

---

El fraude fiscal distorsiona la actividad de los distintos agentes y condiciona el nivel de calidad de los servicios públicos y las prestaciones sociales dado que implica una merma en los ingresos públicos, lo que afecta a la *presión fiscal* que soportan los contribuyentes cumplidores, puesto que de otra forma no sería posible mantener el nivel de gasto público.

La Administración Tributaria de la Argentina, en la última década, se ha esforzado en crear distintas herramientas tendientes a detectar la evasión, como así mecanismos para evitar el fraude fiscal.

Los avances tecnológicos, la clasificación de los contribuyentes según los distintos niveles de riesgo, la aplicación de los sistemas sancionatorios en materia impositiva y previsional, las campañas de Educación Tributaria, el refuerzo de la imagen institucional, el desarrollo de campañas publicitarias, etc.; han incrementado en los últimos tiempos la *percepción de riesgo* por parte del contribuyente de ser fiscalizado y/o sancionado por el Organismo fiscal, si no cumple con sus deberes formales y materiales impuestos por la legislación tributaria.

Asimismo, la interacción del Organismo con los agentes del sector privado permite potenciar el cumplimiento voluntario de las obligaciones fiscales y resulta importante en el proceso de mejora de la Administración Tributaria. La participación de los diferentes sectores sociales, económicos, profesionales, etc., en la consecución de los objetivos de la Organización, aumenta la aceptación por parte de la sociedad del Sistema Tributario.

Como observamos, la Administración Federal tomó la decisión de cambiar las estrategias de control, tanto de recaudación y cobranza como de fiscalización, si bien estos cambios han paliado en gran medida los problemas del incumplimiento fiscal, resulta necesario incorporar otras nuevas y perfeccionar las existentes.

*Este Trabajo de Investigación tiene como objetivo general analizar herramientas estratégicas para la detección del fraude fiscal y las medidas para su implementación.* Lo que implica la definición de las mismas, para detectar y, en su caso, prevenir maniobras fraudulentas, teniendo en cuenta el análisis de la problemática en particular.

Esto último, constituye una necesidad de todas las Administraciones Tributarias, y aún más, de aquellas que corresponden a países subdesarrollados o en vías de desarrollo.

La Administración Tributaria debe incorporar *enfoques innovadores* -desde el conocimiento de las nuevas realidades políticas, económicas, sociales, etc.- que se traduzcan en acciones concretas de detección, control y sanción del fraude fiscal.

El Trabajo estudia mecanismos nuevos que debería utilizar el Organismo, *dirigidos a los incumplidores*, que con su comportamiento, no sólo perjudican los intereses de las arcas fiscales, sino que también introducen un factor de competencia desleal en la economía.

En este contexto, se hace imprescindible introducir en el Organismo las nuevas estrategias planteadas, es decir, implicar a toda la organización generando una cultura corporativa que permita la *unidad de acción*, para lograr el objetivo máximo de la misma que es erradicar la evasión, detectando a tiempo las maniobras de fraude fiscal.

A la luz de esta necesidad sería viable analizar también, la probabilidad de la creación de una unidad organizativa que analice las situaciones de fraude fiscal y su prevención, como una *medida efectiva* dentro del ámbito de la Administración Tributaria de la Argentina, que sería la encargada de diseñar e implementar las herramientas antifraude.

## Marco Teórico

---

### 1. Análisis del Fraude Fiscal

El Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española define el fraude, como un acto tendiente a eludir una disposición legal en perjuicio del Estado o terceros.

En esta primera acepción, cabe considerar el concepto de fraude dentro de un concepto más general que es el incumplimiento de una norma legal; es decir, cuando de forma voluntaria e intencionada se incumple una norma estamos ante una situación de fraude, caso contrario, si es por ignorancia o por incorrecta e involuntaria interpretación de la norma, en estos casos no debemos hablar de fraude sino de incumplimiento no intencional.

Es importante destacar que los incumplimientos no intencionados, en la medida que contribuyan a la disminución de los recursos tributarios, también debemos analizarlos, ya que no se puede diferenciar en todos los casos cuándo estamos ante un fraude y cuándo ante un incumplimiento no intencionado.

En una segunda acepción, según la Real Academia de la Lengua Española, fraude es eludir o burlar el pago de los impuestos o contribuciones.

De las definiciones citadas se pueden establecer las características esenciales del fraude fiscal:

- 1) Se realiza en perjuicio de la Hacienda Pública, es decir del conjunto de los ciudadanos.
- 2) La conducta del defraudador contraviene la normativa tributaria.
- 3) El defraudador incumple sus obligaciones tributarias.
- 4) La elusión tiene en muchos casos un claro componente de abuso.

El fraude, para el ciudadano, tiene un componente de dolo o engaño, es decir de reprochabilidad, además de constituir un abuso y una deslealtad con la sociedad. La lucha contra el fraude se debe orientar prioritariamente hacia las conductas más reprochables y no solidarias, sin desatender otro tipo de incumplimientos.

En consecuencia, la prioridad la deben constituir los comportamientos más reprochables que se producen cuando la conducta del defraudador puede calificarse como delictiva, frente a los cuales la utilización de mecanismos de persecución del fraude son imprescindibles. En segundo lugar, las actuaciones se deben orientar al control de los incumplimientos sistemáticos y, en general, de las conductas dolosas, que además de constituir incumplimientos graves, son nítidamente percibidas como fraude por los ciudadanos. Por último, en un tercer nivel de prioridad, se encuentran los incumplimientos menos graves, puesto que la Administración Tributaria debe ser consciente de que no cualquier incumplimiento tiene esas características de engaño inherentes al fraude. La propia complejidad de las normas puede llevar en ocasiones a errores y dificultades de aplicación.

La tendencia actual es que las Administraciones Tributarias realicen mayores esfuerzos en la prevención del fraude fiscal, utilizando a tal fin una serie de herramientas de diversos tipos - legales, normativas, estructurales, tecnológicas, etc.-, tendientes a mejorar el cumplimiento tributario de los contribuyentes y/o responsables y por otro lado, dotar a los Organismos de mecanismos efectivos de detección para así accionar contra tales incumplimientos.

El interés por los estudios relativos al fraude alcanza su punto máximo en lo que se refiere a aspectos concretos de su cuantificación, así como en poder disponer de comparaciones temporales nacionales e internacionales; sin embargo se ha considerado prioritario y de mayor utilidad centrar la atención en la problemática de las causas, efectos y corrección del fraude y no tanto en su cuantificación, dado que poco o nada aportaría a la resolución de un problema que los ciudadanos ya perciben como muy grave sin necesidad de una previa medición.

No obstante lo expuesto vale mencionar los procedimientos de cuantificación del fraude que se han utilizado:

- Métodos de contraste o contables: pretenden cuantificar el fraude mediante la comparación de magnitudes tributarias y magnitudes macroeconómicas estimadas por la estadística pública, como son la Contabilidad Nacional o las estadísticas básicas. Estos a su vez se subdividen en contrastes recaudatorios y en contrastes de declaraciones.
- Métodos directos: a su vez se dividen en métodos de encuestas y en métodos directos de comprobación por actuaciones de inspección.

Existen otros métodos de aproximación al problema que son menos desarrollados, como el *método de análisis de sensibilidad*, mediante el cual se descompone el PBI en diferentes categorías según su mayor o menor sensibilidad al fraude, y los métodos indirectos o causales, en los que el fraude se asocia a un conjunto de causas o factores explicativos observables, como por ejemplo la presión fiscal o la composición de la mano de obra.

Sin embargo, no existe acuerdo general sobre la conveniencia de efectuar estos estudios cuantitativos ni sobre los efectos de su publicación, pues, en muchas ocasiones, los responsables políticos han considerado que esas cifras pueden producir un efecto desmoralizador.

Las consecuencias de la falta de transparencia, de la deficiente información sobre los fenómenos colectivos y los procesos económicos agregados tienen una especial gravedad ya que se traduce en la falta de información de los agentes, en diagnósticos erróneos de los problemas económicos y sociales, el falseamiento de los ritmos de crecimiento, la inutilidad de las proyecciones a mediano plazo y la falta de eficacia de las políticas.

A pesar de ello, una aproximación estimativa a la magnitud del fraude en general, y a sus distintas modalidades en particular, resulta importante para fundamentar el nivel de prioridad que debe otorgársele y el volumen de recursos que deben destinarse a la lucha contra el mismo. Por otra parte, los ciudadanos tienen derecho a conocer esta información como base para su elección entre las políticas públicas.

Si bien han de considerarse loables los esfuerzos realizados para la estimación del fraude fiscal, resulta necesario ir perfeccionando las metodologías y corrigiendo las carencias estadísticas. También hay que destacar la relatividad y escasa fiabilidad de los trabajos hasta ahora realizados en materia de cuantificación del fraude y las graves contradicciones existentes entre sus resultados, así como advertir de los riesgos de su utilización y difusión, dado que la

utilización desnuda de los datos puede apoyar posturas exculpatorias del fraude sobre bases cuyo acercamiento a la realidad ofrece serias dudas.

Por ello, sería deseable el establecimiento de una metodología internacional que permitiera poder efectuar comparaciones temporales nacionales e internacionales del nivel de fraude, no sujetas a condicionamientos políticos de carácter coyuntural.

El fraude, como manifestación social compleja, encuentra su origen en la interacción de factores de muy distinta naturaleza, cuya relevancia no sólo varía de un país a otro y sufre modificaciones en el tiempo dentro de un mismo país, sino que tienen peso diferenciado según la clase social, la actividad económica, las inclinaciones ideológicas, etc...

Existen tres grupos de factores, que en un modelo teórico de causalidad, podrían actuar de forma sucesiva sobre las decisiones de los individuos: para que se origine el fraude debe darse un grado suficiente de *predisposición individual*, partiendo de este requisito previo, debe existir la *oportunidad de defraudar*, y dándose las dos anteriores, *la decisión de fraude* debe presentarse como beneficiosa para el sujeto en función de las ventajas y riesgos que reporta. En la realidad existen interrelaciones entre todos estos factores y la formación de decisiones de los individuos no se ajusta, por lo general, a una estructura tan racional, pero unos u otros son normalmente objeto de consideración.

Las causas sociológicas inciden en los factores de predisposición, las causas económicas inciden en los factores de oportunidad y las causas imputables a los sistemas de prevención y corrección inciden en los factores de decisión.

Dentro de las *causas sociológicas* se agrupan un conjunto de factores que inducen comportamientos sociales ante el fraude, predisponiendo a los ciudadanos a favor o en contra del mismo, ello son: la percepción de la relación de intercambio entre los procesos de ingresos y gastos públicos, la percepción sobre la equidad del sistema y el grado de desarrollo de los valores de solidaridad.

Por ello, las medidas orientadas a la prevención del fraude, aparte de actuar sobre los factores de oportunidad y decisión, deben centrarse sobre todo en la modificación de la percepción de los ciudadanos respecto al desequilibrio en la relación de intercambio, en la mejora de la percepción relativa a la equidad del sistema y en el desarrollo en la sociedad de valores de solidaridad.

Existen un conjunto factores que se agrupan dentro de las *causas económicas*, ya sean personales, estructurales o de otra índole, que juegan un papel relevante en las decisiones de defraudar. En primer término, se puede incluir la situación económica empresarial o individual, este factor adquiere particular relevancia en un entorno de crisis económica. En relación con el mundo empresarial, puede detectarse la existencia de fraudes motivados, casi exclusivamente, por la defensa del mantenimiento de la actividad empresarial, incluso en ausencia de beneficios.

Si se traslada el problema al ámbito individual, nos encontramos con una predisposición al fraude, fundamentada en la percepción subjetiva de que de no adoptar determinadas prácticas de fraude, el nivel de vida personal descenderá por debajo del mínimo admisible, existiendo una clara tendencia a disculpar el fraude basado en el estado de necesidad.

En lo que se refiere a las *causas imputables a los sistemas de prevención y corrección del fraude*, la decisión concreta de defraudar responde a la valoración que hacen los individuos de las ventajas e inconvenientes que les generan estas conductas, es decir los particulares tienen a poner en la balanza los pros y los contras del fraude a través de modelos de decisión condicionados por su propia predisposición al fraude y su particular propensión al riesgo.

Para disminuir la incidencia de los factores de decisión, cabe contraponer la generación de una alta percepción de los riesgos del fraude o una alta percepción de los ciudadanos sobre la eficacia de los sistemas de corrección y de sus consecuencias.

También están las *causas educacionales*, el proceso educativo implica el desarrollo e integración de las dimensiones individual y social de la persona, las carencias o la incapacidad del sistema para intensificar la conciencia de pertenencia a una comunidad y los deberes que

ello implica, constituyendo uno de los elementos causales de la extensión del fraude, entendido éste como reflejo parcial de un fenómeno más amplio, que es la crisis generalizada de los valores en nuestra sociedad.

Por último, podemos mencionar las *causas conectadas a la comunicación* que se relacionan con los procesos comunicativos que inciden negativamente en la conciencia cívica y ética, por ejemplo, el predominio del discurso sobre la corrupción y el fraude provoca entre la opinión pública un refuerzo de una imagen generalizada de incumplimiento de las obligaciones ciudadanas: *todo el mundo evade*; así también aumentan los argumentos exculpatorios individuales ante el propio incumplimiento: *si todo el mundo evade, por que yo tengo que cumplir*. Por lo tanto, la suma de ambas percepciones bloquean las posibilidades de desarrollo de una *conciencia ciudadana solidaria y responsable*.

La relación entre el fraude y los procesos de comunicación, aconseja el desarrollo de políticas específicas en esta materia (campañas de imagen institucional o conciencia ciudadana, acciones comunicativas específicas dirigidas a sectores o grupos, etc.).

Cuando prevalecen condiciones de tributación inadecuadas, los ciudadanos se encuentran remisos al pago de impuestos. A la larga, esto podría conducir a reformas tributarias, pero en un corto plazo, la respuesta es el cumplimiento reducido a través de la evasión. Por supuesto, la evasión sucede bajo cualquier circunstancia, pero se espera que sea más intensa cuando la carga tributaria es alta, se percibe como injustamente distribuida, o no existe ningún pacto social sostenido concerniente a las propias prioridades de gasto gubernamental.

Con relación al hecho punible previsto en el Régimen Penal Tributario -Ley N° 24769- consistente en evadir fraudulentamente el pago de tributos nacionales siempre que el monto evadido exceda la suma que indica la ley por cada tributo y por cada ejercicio anual; la acción típica es evadir fraudulentamente y ello se logra mediante conductas fraudulentas y omisivas por lo que, para ser punible, esta figura debe estar acompañada de *fraude* que se configura cuando el resultado se logra utilizando las conductas que la norma describe o cualquier otra forma de ardid o engaño.

La actuación defraudadora tendiente a evitar el ingreso de tributos al Fisco o de aportes al sistema previsional es lo que caracteriza la conducta punible, pues el simple no pago de impuestos no está penado. Ello implicaría prisión por deudas dinerarias, vedada por el artículo 7.7 de la Convención Americana de Derechos Humanos. Gerold, Walter - CNCasación Penal - Sala I - 24/7/2008. En el mismo sentido: Eurnekian, Eduardo - CNCasación Penal - Sala I - 21/8/2008; Grosskopf, Sergio Mario - CNCasación Penal - Sala I - 17/9/2008.

El ilícito tributario, tanto en su forma comisiva como en su modalidad omisiva, solo contempla aquellas conductas que efectivamente repercutan en el bien jurídico protegido. No se trata de simples maniobras tendientes a dificultar el control fiscalizador, sino de acciones u omisiones en las cuales la maniobra utilizada se encuentra acompañada por el despliegue de un elemento adicional dirigida a ocasionar el error inevitable en el Fisco. En definitiva, la acción o la omisión desplegada deben contener un ardid o engaño idóneo, real, significativo y oportuno. La evasión debe ser consecuencia de una efectiva maniobra ardidosa o engañosa idónea y concebida de tal manera que realmente pueda impedir o dificultar el debido control del ente recaudador.

Para dilucidar el problema del debido encuadramiento represivo, es absolutamente necesario analizar con profundidad si la conducta imputada configura un ardid o engaño, con entidad e idoneidad suficiente para eludir fácilmente o no el debido control del ente recaudador y, por ello, para que pueda ser considerada constitutiva de delito tributario, es lo que se denomina en doctrina *idoneidad del ardid*. También la idoneidad del ardid empleado debe ser graduada en gravedad y magnitud, ya que en tales graduaciones debe buscarse la diferencia entre los delitos e infracciones tributarias. Grosskopf, Sergio Mario s/ley 24769 - CNPEcon. - Sala A - 13/5/2008

Finalmente, resulta conveniente hacer una breve referencia sobre las diferencias de las figuras de elusión y evasión fiscal, debido a que tienen connotaciones diversas por su propia naturaleza y definición.



La *elusión fiscal* es una figura consistente en no pagar determinados impuestos que aparentemente debería abonar, amparándose en refugios o resquicios legales, no previstos por el legislador al momento de redactar la ley.

La elusión tributaria se diferencia de la evasión tributaria porque no se viola la letra de la ley, de modo que no se produce infracción alguna. El uso de tecnicismos legales para no pagar impuestos no es jurídicamente reprochable, aun cuando moralmente y éticamente pudieren ser reprochables en vista de que los actos que tienden a evadir impuestos no se emplean buscando fin económico alguno más que la disminución o desaparición de la obligación tributaria. La elusión tributaria es una consecuencia del principio de legalidad del tributo, ya que como el impuesto debe venir establecido por la ley, entonces no puede cobrarse un impuesto si la ley no lo ha establecido, lo que abre el flanco para aprovechar los puntos débiles que la ley ha dejado.

A diferencia de la evasión tributaria, que por su carácter infraccional y delictivo puede perseguirse mediante una adecuada fiscalización, la persecución de la elusión tributaria es enormemente difícil, ya que en el fondo se trata de situaciones enmarcadas dentro de la misma ley. Las maneras de perseguir estas situaciones son básicamente dos:

- Interpretación por vía administrativa. En casos de aplicación dudosa de la ley tributaria, los órganos encargados de la recaudación del impuesto pueden emitir normas de carácter administrativo.
- Modificaciones legales. Es el propio legislador el que toma a su cargo evitar que se produzcan estas situaciones, estableciendo nuevas leyes que tiendan a corregir estas situaciones.

Tal como lo ilustra la Curva de Laffer, los contribuyentes tienen diferentes niveles de tolerancia cuando confrontan los impuestos. Los aumentos en las cargas tributarias generan aumentos de aversión y conducen a un mayor incumplimiento. Este toma la forma de evasión y elusión. La evasión viene mucho más determinada por el riesgo de ser descubierto y la magnitud de las sanciones aplicadas. La elusión tributaria está mucho más relacionada con la competencia y la oportunidad. Lo que realmente importa es que ambas reducen los ingresos tributarios y causan una redistribución de la carga tributaria entre los otros contribuyentes que no son capaces, o no desean, evadir o legalmente eludir los impuestos.

## **2. Experiencia de otras Administraciones Tributarias**

Se analiza la experiencia de otras Administraciones Tributarias con el objeto de conocer la situación y valoración del fenómeno del fraude en otros países, así como las medidas que se están adoptando para su corrección, las medidas preventivas y de control.

En países como Alemania, Bélgica, Dinamarca, Francia, Gran Bretaña, Holanda, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Noruega, Portugal, España, Suecia y Suiza, las Administraciones Tributarias dan a conocer anualmente estadísticas del resultado de su trabajo de la lucha contra el fraude. Estas publicaciones tienen como objetivo mejorar el clima social existente en esta materia y afianzar la opinión pública en la importancia del trabajo realizado por la Administración Tributaria.

Para la mayoría de los ciudadanos europeos el fraude no constituye una preocupación relevante, la opinión pública está convencida de que el nivel de autocumplimiento es elevado y que la Administración hace todo lo posible para controlar el fraude.

Sin embargo en otros países como Alemania, Bélgica e Italia, reconocen el alto grado de presión fiscal y la existencia de fraude fiscal obliga al Estado a subir los tipos impositivos, lo que implica que sobre el contribuyente honesto recaiga una mayor carga fiscal y por ende aumente la tentación de ocultar una parte de sus ingresos. También en Italia, la práctica periódica de amnistías fiscales, junto con la insuficiencia de la norma para reprimir el fraude, han producido efectos negativos sobre la conciencia ciudadana.

En las últimas dos décadas las Administraciones Tributarias de los países más desarrollados están adoptando estrategias para reforzar la prevención del fraude fiscal. Hasta principios de esta década el énfasis era el servicio al contribuyente, actualmente se aprecia un desplazamiento hacia los aspectos relacionados con el control tributario.

La Organización Mundial de Aduanas está dirigiendo sus esfuerzos en los últimos tiempos a los problemas del control tributario y seguridad en la cadena logística internacional, fomentando la elaboración de Convenios de Colaboración aduanera entre los Estados que la integran.

En la Unión Europea las nuevas medidas se dirigen a tratar de cerrar las brechas en los sistemas de control que originaron la supresión de los controles fronterizos intracomunitarios y la plena libertad de movimiento de personas, bienes y capitales.

También los Estados están tratando de desarrollar nuevos enfoques. Sólo a título de ejemplo, en Bélgica se ha creado un Centro Nacional de Investigación del Fraude y en Alemania una Unidad de Coordinación de la Inspección con la Policía Fiscal.

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) está focalizando la atención en los problemas relacionados al control tributario; ha creado un área de trabajo a través del Foro de Administración Tributaria que está dando atención prioritaria al intercambio de experiencias en la lucha contra la evasión y el fraude.

Inglaterra y Bélgica han aprobado medidas antiabuso, que permiten a la Administración Tributaria no aceptar la calificación dada por el contribuyente a un acto si éste tiene por fin eludir el pago de un impuesto.

En Alemania, se ha visto la conveniencia de estudiar la armonización de procedimientos e intercambios de información con el objeto de conseguir una mayor eficacia en la lucha contra el fraude y contra sus proyecciones.

En Italia, se han adoptado una serie de medidas dirigidas a la lucha contra el fraude fiscal, las cuales buscan la confección y actualización de estudios sectoriales, para el establecimiento de parámetros de control de las actividades económicas.

El Servicio de Rentas de Estados Unidos (IRS) ha elaborado un Plan Estratégico 2005-2009 donde se aprecia un cambio hacia un mayor énfasis en el control tributario.

### **3. Medidas adoptadas por la Administración Tributaria Argentina para la prevención del fraude fiscal**

Las principales medidas adoptadas por la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) en los últimos años, fueron entre otras:

#### **3.1. Medidas de carácter legislativo**

Si bien existe una clara diferenciación entre las atribuciones que le competen a las áreas de gobierno que elaboran la política tributaria respecto a aquellas que le corresponden a la Administración Tributaria, es decir la función de controlar el cumplimiento por parte de los contribuyentes, de las normas legales de carácter tributario emanadas del Poder Legislativo y sus respectivas reglamentaciones dictadas por las áreas del Poder Ejecutivo encargadas de la política fiscal; es importante la participación de la Administración Tributaria en la formulación de políticas tributarias, ya que es quién en el día a día ha colectado una rica experiencia, que le permite proponer nuevas normas o modificaciones tanto de carácter procedimental, como específicas de los distintos gravámenes que administra, ante vacíos de las legislaciones vigentes que posibilitan la evasión o la elusión fiscal.

En este sentido, la AFIP ha propiciado desde el año 2004 una serie de reformas legislativas, que se conocen con el nombre de "Plan Antievasión I" y "Plan Antievasión II".

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

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

### **3.1.1. Modificaciones legales de índole impositiva**

- Extensión de la responsabilidad solidaria: a los sujetos que por sus compras reciban facturas o documentos apócrifos, en los casos en que deban constatar su autenticidad;
- Incorporación de presunciones "juris tantum" en la Ley de Procedimiento Tributario: para determinar de oficio la materia imponible cuando haya diferencias entre las existencias declaradas por el contribuyente y lo relevado por imagen satelital; o cuando los depósitos bancarios del período superen las ventas o ingresos declarados en el período. En los casos de ingresos de fondos de cualquier naturaleza, provenientes de países de baja o nula tributación, se considerará que tales fondos constituyen incrementos patrimoniales no justificados.
- Se otorga al Poder Ejecutivo Nacional la facultad de reglamentar las condiciones de cómputo de deducciones, créditos fiscales y demás efectos en favor del contribuyente o responsable, a la utilización de determinados medios de pago.
- Se agrega como figura infraccional la resistencia a la fiscalización.

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

### **3.1.2. Modificaciones legales de índole impositiva**

- Otorgamiento de facultades a la AFIP para proceder al secuestro preventivo y eventual decomiso de mercaderías.
- La posibilidad de establecer el domicilio fiscal electrónico, como así también la determinación de un domicilio fiscal alternativo con plena validez a todos los efectos legales.
- Creación de la figura del "inspector fedatario": se habilita a la AFIP a designar funcionarios que actúen como compradores o consumidores a efectos de verificar el control de las normas sobre emisión y entrega de comprobantes de venta.
- Puesta en marcha a nivel nacional de un sistema de registro unificado de personas jurídicas: la clave única de identificación tributaria (CUIT) emitida por la AFIP será el único identificador de las sociedades.

### **3.1.3. Modificaciones legales de índole previsional**

- Revisión del régimen de trabajadores del servicio doméstico: unificación de la legislación previsional en la materia, como el incentivo a la regularización del personal doméstico, al permitir al dador de trabajo que las retribuciones y contribuciones a la Seguridad Social abonadas, se compute como deducción en el Impuesto a la Ganancias.
- Normativa que combate el uso de figuras jurídicas destinadas a evadir el pago de los recursos de la seguridad social: interpretación sobre la base de la realidad económica; contratación de personal a través de cooperativas de trabajo y otras figuras similares.

- Determinación de deuda sobre base presunta cuando el empleador no registre o no declare a su personal: permite estimar la existencia de la relación laboral desde el último aporte registrado, hasta la fecha de detección del incumplimiento.
- Implementación del régimen sancionatorio aplicable a los agentes de retención y percepción de los recursos de la seguridad social.
- Reducción de los plazos procesales en materia de seguridad social: asimilación de plazos a los existentes en materia impositiva.

#### **3.1.4. Modificaciones legales de índole aduanera**

- Prohibición de operaciones de comercio exterior que involucren a mercaderías falsificadas: las mercaderías serán calificadas como contrabando, facultando al servicio aduanero al decomiso de las mismas.
- Agilización de la disposición o venta de mercaderías secuestradas por la Aduana: autorizar al servicio aduanero a disponer de las mercaderías secuestradas sin previa intervención judicial.
- Redefinición de la base imponible en ciertas operaciones de comercio exterior.
- Limitación del momento hasta el cual puede rectificarse la declaración aduanera: se elimina la posibilidad de modificar las declaraciones aduaneras cuando el operador ya conoce el canal de selectividad que le ha sido asignado.
- Optimización de la cobranza coactiva de las deudas aduaneras: otorgamiento de facultades de cobranza coactiva y de embargo en la ejecución de deudas aduaneras, al igual que las existentes para deudas impositivas.
- Adecuación de la figura de contrabando menor y mayor penalización del contrabando punible judicialmente: se eleva el monto mínimo a partir del cual se incurre en contrabando, con el fin de dar mayor celeridad a la tramitación de las causas judiciales consideradas importantes para la AFIP.
- Facultad de la AFIP para la constitución de garantías por medios electrónicos: a fin de evitar la falsificación de las garantías exigidas, se le da validez legal a la constitución, modificación, sustitución o extensión de las garantías por medios informáticos o electrónicos.

#### **3.2. Medidas de carácter organizacional**

Las Administraciones Tributarias deben realizar cambios en su estructura funcional, de manera de poder formar áreas especializadas en el análisis y estudio de los grupos económicos nacionales y transnacionales con el objeto de poder conocer con mayor precisión la conformación de los mismos y las operaciones entre los miembros de un mismo grupo.

La experiencia de la AFIP en su concepción de Agencia Única Tributaria ha sido positiva, ya que la concentración de conocimientos en materia aduanera, impositiva y de la seguridad social, unida a la consolidación, unificación y/o interrelación de las respectivas bases de datos, potencian la posibilidad de afrontar la planificación fiscal de los mencionados grupos económicos.

En este mismo sentido, la formulación de cruces de información sistémicos realizados centralmente, permiten abastecer masivamente a las áreas de fiscalización y verificación, que posibilitan la detección de casos con interés fiscal relevante, que serán sometidos a fiscalizaciones más profundas.

Asimismo, la creación de áreas o equipos de fiscalización específicos para el análisis de distintos sectores de actividad económica o segmentos de contribuyentes de alto riesgo fiscal, ha permitido asignar estos recursos humanos especializados a temáticas complejas.

También existe un área que se ocupa de la investigación y la fiscalización por sector económico, a efectos de dotar a las restantes áreas de inspección de herramientas prácticas y de novedosos enfoques técnicos, para ser utilizados en las auditorías tributarias.

### **3.3. Medidas de carácter estructural**

Estas medidas, establecidas con la finalidad de establecer condiciones óptimas para la realización de las actividades de control, consisten en el dictado de normas reglamentarias y en la implementación de herramientas de control sistemático, con el fin de dificultar o desalentar maniobras de evasión, actuando preventivamente como una forma de extender y complementar el proceso fiscalizador.

Asimismo, ayudan a mejorar el cumplimiento voluntario por parte de los contribuyentes y brindan información que es utilizada por la AFIP para orientar las acciones directas de fiscalización hacia los incumplidores, ya que permiten evaluar la condición de riesgo de cada sujeto respecto del conjunto del que éste forma parte y aplicar este concepto ante distintas circunstancias.

En este sentido, se crearon registros fiscales sectoriales a los que se incorporan los sujetos que reúnen determinados requisitos de cumplimiento fiscal; y regímenes de retención y percepción diferenciados según el comportamiento fiscal de los contribuyentes, sobre la base de los cuales se incrementan las retenciones y/o las percepciones a los sujetos con mayor riesgo.

Asimismo, se establecieron regímenes informativos para el control de las operaciones internacionales y de distintos sectores económicos.

Entre otras medidas, la AFIP diseñó un instrumento denominado "SIPER" -Sistema de Perfil de Riesgo-, que parte de un concepto basado en la teoría del factor discriminante, por el cual se determinan casos que son la excepción a la regla general. El sistema mencionado se basa en la realización de procesos informáticos de comparación del comportamiento fiscal de sujetos en universos homogéneos; en ellos, existen unos pocos que se destacan por poseer un comportamiento superior al estándar y otros pocos por tener un comportamiento inferior al mismo. Los objetivos principales del SIPER son:

- Categorizar a los administrados -contribuyentes y operadores del comercio exterior- a través del análisis de su conducta fiscal.
- Utilizar las categorizaciones otorgadas por el "SIPER" como indicio en la preselección de casos para fiscalizar.
- Implementar una consulta confidencial por Internet para que cada administrado pueda conocer el perfil de riesgo que le ha asignado la AFIP con relación a su comportamiento fiscal y de esa manera inferir la posibilidad de ser fiscalizado por ese motivo.

En materia aduanera se ha demostrado que la mejor manera de analizar e investigar las actividades comerciales sospechosas es contar con sistemas que puedan monitorear importaciones y exportaciones específicas hacia y desde determinados países.

Se estudió la factibilidad de establecer prototipos que recaben y analicen datos comerciales sospechosos con EEUU, mediante la utilización de una herramienta de investigación para combatir el fraude aduanero. Por lo cual se diseñó un software que investiga y combate la sobre y subfacturación en materia aduanera, mediante la comparación cruzada de los datos existentes en ambos servicios aduaneros, a efectos de certificar la coincidencia entre ellos. El citado intercambio de información inteligente con los EEUU permitirá a la AFIP:

- Orientar la labor de investigación, control y procedimientos externos para la represión del fraude aduanero desde un enfoque integral.
- Incorporar a las bases de datos de la AFIP la información proveniente del sistema de intercambio bajo estudio.
- Fortalecer la prevención de fraude, detectando "a priori" operaciones de riesgo.
- Detectar tempranamente los movimientos irregulares o no habituales, utilizados para ocultar la verdadera naturaleza económica de las transacciones posibilitando la formación de perfiles de riesgo de operadores.
- Profundizar el control a posteriori encaminando las investigaciones a una mayor integración en la fiscalización de todas las áreas operativas de la AFIP al relacionar las actividades del comercio exterior de los contribuyentes con las que desarrollan en el mercado interno.

#### **4. Medidas a adoptar por la Administración Tributaria Argentina para la prevención del fraude fiscal**

A continuación se esbozan otras medidas que podría adoptar la Administración Tributaria Argentina:

##### **4.1. Información de los contribuyentes y/o responsables**

La Administración Tributaria está obteniendo gran cantidad de información de mucha utilidad para la prevención del fraude que debe emplearse sistemáticamente para la detección de tramas. Por lo tanto, los sistemas de información se deben poner al servicio de la prevención del fraude y orientarlos al descubrimiento de los mismos, con la adecuada selección de procedimientos.

La obtención de información y los cruces informáticos son esenciales para la detección del fraude fiscal, por ejemplo, las declaraciones juradas determinativas e informativas establecidas por distintos regímenes propios o de terceros, las fuentes de información de otros organismos y de otras Administraciones Tributarias en virtud de convenios de colaboración, etc.).

Por otro lado, los servicios de información y atención a los contribuyentes brindados por la Administración Federal fomentan el cumplimiento voluntario de las obligaciones y previenen el fraude fiscal.

Sería muy relevante, a fin de no sólo detectar sino también prevenir las conductas defraudatorias, complementar estas acciones con otro tipo de medidas preventivas que pueden coadyuvar a incentivar el cumplimiento voluntario y a prevenir estos comportamientos.

##### **4.1.1. Nuevas Medidas**

- Realizar un inventario que recopile toda la información de relevancia tributaria de que dispone la Administración Tributaria, *calificando su fiabilidad*, de modo que si se detectan inconsistencias éstas puedan ser corregidas por el contribuyente o en su caso por el Organismo.
- Acceso seguro a cada dato, en especial por las unidades encargadas de la selección de los contribuyentes a investigar.
- Formalizar un programa anual de obtención de información con la finalidad de mantener permanentemente actualizada la información disponible en la base de datos, mejorar su calidad y subsanar las falencias detectadas.

## 4.2. Comunicación social sobre el fraude

La vida en sociedad permite satisfacer las necesidades humanas de una manera organizada a través de un orden institucional regulado por el Estado mediante un sistema de normas que son internalizadas durante el proceso de socialización por los miembros de la comunidad. Por lo tanto, "lo justo", "lo correcto", "lo verdadero", constituyen juicios éticos que en abstracto son aceptados universalmente. Sin embargo, los diferentes sectores sociales difieren en sus juicios acerca de lo que es justo o de lo que es correcto, en función de sus intereses particulares.

El impuesto constituye el principal recurso económico con que cuenta el Estado. El compromiso que asuman los diferentes sectores sociales para contribuir a su desarrollo, dependerá en forma directa de que el cumplimiento tributario sea homogéneo entre los diferentes tipos de contribuyentes.

En resumen, si los diferentes sectores sociales acuerdan pautas para el funcionamiento de la estructura social y aceptan el impuesto como indispensable para que el sistema funcione, el cumplimiento de las normas tenderá a generalizarse y a convertirse en respuesta voluntaria.

La realidad argentina no es ajena a lo expuesto hasta aquí. La crisis valorativa profundizada por las crisis económicas, constituyen factores estructurales que condicionan el cumplimiento voluntario.

Se considera necesario consolidar y reforzar la conciencia fiscal de los argentinos continuando con los programas de Educación Tributaria y adoptando medidas de comunicación institucional que favorezcan el cumplimiento voluntario y disuadan las conductas defraudadoras.

La estrategia de comunicación externa seguida por la Administración Tributaria en los últimos años se ha orientado prioritariamente a los servicios de información y asistencia al contribuyente, se ha materializado también en folletos publicitarios, publicidad en los medios televisivos y prensa, etc.

### 4.2.1. Nuevas Medidas

- Elaboración de un Plan Estratégico de Comunicación Institucional, cuyo objetivo primordial sea transmitir a la opinión pública la continuidad en la prevención del fraude, sin perjuicio de que también se informen las novedades y la asistencia al ciudadano.
- Se considera oportuno precisar la conveniencia de que la comunicación social sobre el fraude, sea cual fuere su contenido, venga acompañada de las explicaciones y precisiones oportunas para evitar la generación de imágenes erróneas o exageradas.

El análisis de la evolución del fraude debe realizarse por dos vías distintas: a través de la utilización de indicadores relativos definidos específicamente para cada área de fraude, sectores económicos, etc. (por ejemplo la naturaleza y extensión relativa de las rectificativas originadas en los procesos de inspección, volumen relativo de irregularidades detectadas en los procesos masivos de control mediante cruces informáticos, etc.), y mediante la medición de la percepción social sobre el fraude a través de encuestas anuales diseñadas al efecto.

El diseño de estos métodos de seguimiento debería afectar a todas las áreas de fraude y estar a cargo de una Oficina Antifraude a crearse en el ámbito de la Administración Tributaria y que atenderá los casos de fraude fiscal, como así también realizar comparaciones intertemporales que posean un nivel de autoridad suficiente para garantizar la integridad de la información y su refundición en un informe anual que pudiera someterse al conocimiento de las autoridades políticas y de los ciudadanos.

### **4.3. Colaboración social en la prevención del fraude**

La colaboración social también debe producirse en la prevención del fraude. El fraude implica competencia desleal y tanto las empresas y sus asociaciones como la Administración deben colaborar para su erradicación.

#### **4.3.1. Nuevas medidas**

- Adoptar mecanismos de colaboración asociativa con la Administración Tributaria para la detección y represión de los comportamientos defraudatorios que afectan a la competencia económica, comprometiéndose el Organismo a investigar de forma inmediata y prioritaria las prácticas irregulares.
- Creación de un Grupo de trabajo para analizar nuevos mecanismos de colaboración social en la prevención del fraude que examine aspectos tales como la posibilidad de utilización de la información que se ha proporcionado y los instrumentos que disuadan la utilización malintencionada de los supuestos de colaboración.

### **4.4. Acuerdos de Colaboración**

Los Acuerdos de Colaboración permiten que los empresarios y profesionales o sus asociaciones representativas se comprometan a colaborar con la Administración Tributaria aportando información relevante para la prevención del fraude y a asumir buenas prácticas fiscales. Por tanto, se trata de una fórmula para extender la colaboración social a la prevención del fraude.

#### **4.4.1. Medidas**

- Estudio de posibles ámbitos en los que se promueva la suscripción de Acuerdos de Colaboración dirigidos tanto a mejorar la información aportada por los colaboradores sociales como al fomento de la asunción de buenas prácticas fiscales. El prestigio e imagen derivado de la suscripción de los Acuerdos sería su principal elemento incentivador.

### **4.5. Alianzas institucionales**

La coordinación externa de la Administración Tributaria es esencial para que la prevención del fraude sea efectiva. La política de alianzas con otras Administraciones Públicas debe ser reforzada en todos los ámbitos.

También es básica la apertura de las alianzas a otros agentes sociales distintos de la Administración Pública, así como la coordinación internacional, en esta materia dado el entorno económico globalizado en que nos movemos.

El principal objeto de las alianzas externas, en el contexto de la prevención del fraude, es la obtención de información de relevancia tributaria, pero también existen otras motivaciones, como la formación del personal o la normalización de los sistemas de gestión y control entre las diferentes Administraciones Tributarias.

En definitiva, se trata de establecer modelos de colaboración con otras instituciones para mejorar la prevención del fraude. La contribución de dichas entidades al funcionamiento del



sistema tributario actuando como entidades colaboradoras es una de las claves del éxito del modelo de gestión tributaria.

#### **4.5.1. Medidas**

- Adaptación de los procedimientos de relación de la Administración Tributaria con los Tribunales de la Justicia Federal para mejorar la tramitación de las causas, la remisión de los expedientes, la gestión y control de la suspensión de los actos recurridos y la ejecución de las resoluciones, mediante estudios y reuniones periódicas.

#### **4.6. Mejora Continua en los Servicios al Contribuyente**

La interacción con ciertos agentes del sector privado permite una importante potenciación del cumplimiento voluntario de las obligaciones fiscales y resulta trascendental en la extensión del proceso de mejora de la oferta de servicios de la Administración Tributaria. La implicación de los diferentes sectores sociales, económicos, profesionales, etc., en la consecución de los objetivos de la Administración Tributaria, aumenta la aceptación por la sociedad del sistema tributario. La consecución de la excelencia en la oferta de servicios de la Administración Tributaria, requiere de:

- Un modelo de organización abierto y flexible para garantizar su adaptación permanente.
- La búsqueda de la mayor eficacia y eficiencia requiere de una reingeniería permanente e integral de procedimientos tributarios.
- El fomento e impulso de la colaboración social en la gestión tributaria.

Además, la articulación de los distintos proyectos a ejecutar por la Administración Tributaria exige la determinación de una serie de principios básicos inspiradores que actúen como ejes para dotar de continuidad a los esfuerzos que se realicen en el ámbito de la gestión de los tributos.

- 1) Orden y comodidad en la realización de los trámites materiales y formales derivados de las obligaciones tributarias, fomentando un entorno normalizado y armónico.
- 2) Agilidad en la respuesta ofrecida por la Administración Tributaria a las cuestiones planteadas en sus relaciones con los ciudadanos.
- 3) Sencillez en los trámites exigidos a los contribuyentes. Los procedimientos tributarios deben orientarse de manera que resulten comprensibles y de fácil cumplimiento.
- 4) Innovación tecnológica que permita la utilización más eficaz y eficiente de los medios puestos a disposición de la Administración Tributaria para la realización de las tareas de servicio al ciudadano que ha de desarrollar.
- 5) Seguridad en la relación que mantiene el contribuyente con la Administración Tributaria, tanto en términos de la confidencialidad de las vías de comunicación y de la información suministrada, como de los criterios técnicos-jurídicos empleados.

Sobre la base de estos principios, la Administración Tributaria ha implementado herramientas dirigidas a facilitar al ciudadano el cumplimiento de sus obligaciones:

- 1) La confección o elaboración de declaraciones juradas determinativas e informativas por internet.
- 2) La presentación de declaraciones por Internet.
- 3) La colaboración en la gestión recaudatoria de las entidades financieras.
- 4) La automatización del despacho aduanero.

- 5) La actualización tecnológica de controladores fiscales.
- 6) La firma digital en los contratos de compra venta de granos.
- 7) La captación en el Sistema Registral de los datos biométricos.
- 8) La Factura Electrónica.

## **5. Análisis de herramientas estratégicas para la detección del fraude fiscal**

A continuación se analizarán herramientas estratégicas para la detección del fraude fiscal.

### **5.1. Visualización en los sistemas de las actuaciones de las distintas áreas**

En las actuaciones de fiscalización preventiva u ordinaria de la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP), se obtiene información sobre riesgos fiscales (por ej. usinas o usuarios de facturas apócrifas, irregularidades en la cadena de comercialización, etc.), que debe ser compartida con las otras áreas operativas, por lo que los sistemas informáticos deben proveer, el acceso ágil y seguro a la misma.

Sin perjuicio que la Administración Tributaria debe contar con un procedimiento reglado para la gestión de la información de riesgo.

#### **5.1.1. Medidas**

- Establecimiento de un procedimiento reglado de consulta en el sistema informático de la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) que les permita acceder a los funcionarios de las diferentes áreas operativas, si existen actuaciones de investigación, verificación o inspección en curso respecto de un contribuyente, los aspectos principales del procedimiento y en su caso, el resultado de las actuaciones finalizadas.
- Aprobación de una Instrucción General para normalizar la incorporación y permanente actualización y depuración de la información contenida en las bases, sobre los diferentes riesgos fiscales.
- La administración de la gestión de riesgos se atribuirá en cada ámbito a una unidad específica que centralizará toda la información y se ocupará de la carga en los sistemas, vale decir, *un equipo especializado que se constituirá en las áreas de investigación de cada unidad del Organismo* que retroalimentará al resto de la Organización; y constituirá esta base una valiosa herramienta en la lucha contra el fraude fiscal.

### **5.2. Seguimiento sistemático de los contribuyentes inspeccionados**

La utilización de personas interpuestas o testaferros o prestanombres, se ha tornado una maniobra habitual para ocultar al contribuyente real de actividades económicas y patrimonios; esto dificulta la detección e investigación del fraude. Se constituyen sociedades o adquieren sociedades con el único fin de eludir y evadir las obligaciones tributarias.

Ante estas conductas fraudulentas, la Administración Tributaria debe actuar en forma inmediata y contundente a fin de prevenir o en caso, detectar estas maniobras.

En estas situaciones, se considera imprescindible que la Administración utilice la información obtenida sobre la identidad de quienes han intervenido en las operaciones fraudulentas, de

manera que se establezcan alertas en los sistemas que permitan prevenir y detectar de forma inmediata posibles nuevos incumplimientos en los que aparezcan involucrados.

Esto está muy relacionado con sujetos que se transforman en usinas de facturas apócrifas:

- Usinas duplicadoras de facturas: contribuyentes formalmente existentes y activos que duplican sus comprobantes a efectos de generar créditos y gastos a sus clientes.
- Usinas empresas desactivadas: empresas reales con actividad discontinuada sin tramitar la baja, siendo utilizada a efectos de facturar créditos y gastos no verdaderos.
- Usinas cuya única actividad es la venta de facturas: empresas inscriptas al solo efecto de facturar créditos no legítimos.
- Usinas componentes de un grupo económico: empresas inscriptas al solo efecto de facturar créditos y generar gastos no verdaderos únicamente dentro de un grupo de empresas vinculadas.
- Usinas con resistencia a la fiscalización: sujetos que se resisten a la fiscalización y cuya evasión esta directamente relacionada con las caracterizaciones fraudulentas de las usinas de facturas apócrifas.
- Usinas sin capacidad económica: sujetos que no demuestran una capacidad económica para realizar ventas de bienes o prestaciones de servicios que han facturado, no cuentan con bienes que permitan presumir capacidad de producir, vender o prestar servicios.
- Usinas sin capacidad financiera: sujetos que no demuestran una capacidad financiera que le permita soportar los niveles de ventas o prestaciones de servicios facturados (no poseen cuentas bancarias, no registran préstamos con entidades financieras, no hay indicios que permitan inferir tenencia de fondos necesarios para solventar las operaciones facturadas).
- Usinas desconocidas por sus titulares y/o responsables: son personas jurídicas desconocidas por sus propios integrantes (empresas fantasmas).
- Usinas prestanombres: personas físicas que han prestado su nombre (inscripción en los impuestos) al solo efecto de facturar operaciones no realizadas por las mismas.
- Usinas con irregularidades en la cadena de comercialización: intermediarios que blanquean operaciones de compra y por lo general carecen de valor agregado teniendo en cuenta las operaciones de venta registradas. No poseen capacidad financiera y económica.

Sería importante establecer un sistema de seguimiento sistemático no de todos los contribuyentes inspeccionados, sino efectuar un *seguimiento selectivo* de los defraudadores que incurran en conductas dolosas de especial gravedad.

### **5.2.1. Medidas**

- Establecimiento de los criterios objetivos para evaluar el comportamiento posterior de un contribuyente inspeccionado.
- Activar *alertas* en los sistemas que permitan prevenir y detectar en forma inmediata posibles nuevos incumplimientos de estos sujetos.

### **5.3. Fiscalización sistemática y continua de los grupos económicos**

La proliferación de la conformación de grupos económicos locales exige a las Administraciones Tributarias analizar tales relaciones comerciales a efectos de diferenciar claramente aquellas legítimas de otras que se conforman con el único objetivo de evitar el pago de los impuestos correspondientes.

Se consideran grupos económicos aquellos en los que una serie de personas, unidas normalmente por vínculos de parentesco, son titulares de una o varias sociedades patrimoniales que, a su vez, ostentan la titularidad de numerosas entidades, con actividades empresariales diversificadas, pero dirigidas y gestionadas de forma unitaria (son los mismos dueños).

En la mayoría de los casos, estos grupos económicos tienen por objeto la dispersión de sus actividades en pequeñas o medianas empresas, cuyo volumen de operaciones total es muy elevado, pero que individualmente escapan de los controles a los que serían sometidos si forman parte de un grupo fiscal definido.

Asimismo, de esta manera también al ser considerados pequeñas o medianas empresas se benefician de algunos regímenes fiscales preferenciales o la posibilidad de que sus operaciones se encuentran alcanzadas por tasas diferenciales.

### **5.3.1. Medidas**

- Creación y actualización permanente de una base de datos de los grupos económicos.
- Elaboración de instrucciones específicas de trabajo para la investigación y fiscalización de estos contribuyentes. También se pueden formar equipos especializados en el ámbito de las distintas unidades de la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP).

## **5.4. Implementación de procedimientos informatizados para el control del fraude a nivel internacional**

La internacionalización de la economía y la globalización han convertido al fraude tributario en un fenómeno que trasciende las fronteras de los Estados. Las operaciones con paraísos fiscales y con territorios de baja tributación constituyen fórmulas de planificación fiscal abusiva, a tal fin las Administraciones Tributarias han adoptado medidas de distintos tipos -normativas, organizativas y procedimentales-, así como también se ha reforzado a través de los mecanismos de cooperación entre Estados.

La implementación en el ámbito de la Administración Tributaria de procedimientos de control informatizados, con utilización sistemática de la información en su poder, ha influido positivamente puesto que los incumplimientos y fraudes menos complejos y sofisticados son detectados y regularizados cada vez con mayor facilidad.

Sin embargo, los comportamientos defraudatorios basados en la realización de negocios anómalos para dificultar la detección de las conductas defraudatorias, como fórmula de planificación fiscal abusiva, han impedido en muchas ocasiones, el descubrimiento de éstos y por ende, han producido una erosión en las bases imponibles, como así también, estas conductas disvaliosas han quedado al margen del régimen sancionatorio vigente.

Este tipo de fraude fiscal sofisticado se caracteriza por la existencia de negocios entramados y figuras contractuales utilizadas por los defraudadores para fines jurídicos diferentes de los que les son propios y de estructuras complejas diseñadas con el objetivo de dar apariencia de legalidad a las conductas defraudatorias y dificultar su detección.

La Transparencia Fiscal Internacional exige, cada vez más, la firma de acuerdos de Intercambio de Información, la aplicación efectiva de dichos acuerdos, la optimización de los procesos de suministro y solicitud de información, la profundización de las relaciones con otras Administraciones Tributarias, como así también, fortalecer el intercambio de experiencias con organismos internacionales.

#### **5.4.1. Medidas**

- Elaboración y actualización permanente de una base de datos, en la que se reflejen las formas de fraude basadas en la utilización de figuras anómalas.
- Incorporación en la base de datos documental para cada tipo de fraude, de la documentación para el mejor conocimiento de las operaciones detectadas.
- Utilización de la base de datos documental para la selección de contribuyentes con comportamientos similares.
- Estudio de medidas normativas disuasorias o penalizadoras de operaciones con territorios de baja tributación (paraísos fiscales).

#### **5.5. Intensificar la prevención del fraude en la etapa recaudatoria**

La función recaudatoria constituye la culminación de las actuaciones. Por tanto el principal objetivo en el área de recaudación es conseguir completar el proceso de prevención del fraude iniciado por las áreas de investigación y fiscalización, mediante una adecuada gestión recaudatoria de las deudas determinadas, así como la efectiva recaudación de aquellas deudas cuya gestión recaudatoria le haya sido atribuida o encomendada.

La mayor parte de los contribuyentes incluidos en los principales ámbitos de fraude fiscal presentan también, por sus propias características, perfiles de elevado riesgo recaudatorio.

Con el fin de poder realizar una gestión diferenciada de los deudores, se considera imprescindible disponer de un perfil de riesgo recaudatorio respecto de aquellos obligados tributarios que presenten deudas o que presumiblemente vayan a ser deudores por estar incurso en alguna actuación de control tributario. Se trataría de determinar el nivel de riesgo recaudatorio objetivo de cada deudor mediante análisis informáticos de la información de que disponga la Administración Tributaria.

#### **5.5.1. Medidas**

- Adoptar las medidas necesarias que permitan realizar una gestión recaudatoria adecuada de las deudas, ya que el cobro efectivo de las determinaciones o ajustes supone la culminación del complejo proceso que conlleva la represión del fraude fiscal. Es decir, mejorar los procedimientos, así como las estrategias recaudatorias en relación a la cobranza.
- Análisis del riesgo recaudatorio inicial en función de parámetros que definan dicho riesgo. Este nivel de riesgo debería definirse para los contribuyentes respecto de los que se inician actuaciones de inspección en el momento de inicio de las mismas, y para otro tipo de deudas generadas por las declaraciones juradas, liquidaciones de intereses y accesorios, etc., en el momento en que se dé alta la deuda en el sistema de recaudación. En el segundo caso, el análisis de riesgo se realizaría para deudas por encima de un determinado monto.
- Establecimiento de los parámetros de revisión del riesgo inicial asignado en función de las circunstancias que se pongan de manifiesto en el curso de las actuaciones de inspección, así como en el procedimiento de gestión recaudatoria.
- Desarrollar procedimientos informáticos que permitan mejorar la eficacia de los embargos.
- Mejorar los procedimientos para la efectivización de la responsabilidad solidaria de las deudas, fundamentalmente antes del vaciamiento de las empresas o la derivación de fondos o ingresos en cabeza de terceros ajenos a los sujetos involucrados en la relación

jurídico - tributaria. Esto tiene también vinculación con la eficacia y efectividad de los embargos preventivos.

## **6. Oficina Antifraude en el ámbito de las Administraciones Tributarias**

Los fenómenos de fraude organizado son muy dinámicos, y pueden afectar a cualquier tributo y desarrollarse en cualquier fase de los procedimientos tributarios. La detección de los problemas del fraude organizado no puede limitarse a determinadas comprobaciones o fiscalizaciones que descubren el problema cuando este ya se encuentre muy avanzado y generalizado; sino por el contrario es de vital relevancia establecer un sistema de inteligencia fiscal para detectar los problemas de ingeniería fiscal fraudulenta o los nuevos sistemas de fraude que se están generando, permitiendo poner en marcha estrategias preventivas.

La inteligencia fiscal consiste en el uso sistemático de técnicas especializadas en la detección y planificación de la lucha contra los fenómenos más graves de fraude tributario.

Por lo expuesto, merece un apartado especial la consideración de la formación de una Oficina Antifraude en el ámbito de la Administración Federal de Ingresos Públicos, que actúe como unidad de inteligencia fiscal para reforzar la investigación y la prevención del fraude.

Esto va a permitir la implementación de un sistema de inteligencia fiscal que permita la detección y planificación de actuaciones contra los fenómenos más graves de fraude, asimismo establecer planes integrales, preventivos y represivos, que se diseñen de forma específica para cada tipo de fraude descubierto.

## **Conclusiones**

---

### **1. Medidas a adoptar por la Administración Tributaria Argentina para la implementación de las propuestas**

La implementación de herramientas estratégicas para la detección y prevención del fraude tributario implica la adopción de medidas tendientes a establecer una adecuada política de comunicación interna y de una estrategia definida para que todos los integrantes de la Administración Tributaria las consideren como propias, contribuyendo a crear una cultura corporativa común.

La puesta en práctica de estas nuevas medidas, hace necesario adecuar los instrumentos de planificación de la Administración Tributaria de tal forma que los principales objetivos a cumplir en los próximos años estén en consonancia con las líneas esenciales de actuación que se describen en el presente trabajo.

Las medidas a adoptar por la Administración Tributaria Argentina para la implementación de las propuestas, serían:

- Utilización de los canales de comunicación directos con los funcionarios y empleados para informarles de los objetivos de las nuevas medidas, sus líneas de actuación y las pautas para su implementación, y recibir información de retorno sobre sus inquietudes y sugerencias.
- Reforzar la cultura corporativa en la que se consideran valores esenciales la integración entre áreas y la coordinación interna y externa, el trabajo en equipo, la utilización de métodos informatizados de trabajo, la adaptación permanente de los procedimientos y de los métodos de trabajo a las nuevas realidades económicas y tecnológicas, el comportamiento ético y la calidad en las actuaciones. Para ello, se desarrollarán actuaciones de comunicación interna y de capacitación formativas.

- Aprobación de un programa anual de desarrollo de aplicaciones informáticas en el que se establecerán las tareas y áreas usuarias de tales aplicaciones, a las que corresponderá la definición y especificación de su contenido.
- Incorporar en la estructura de la Administración Federal de Ingresos Públicos la Oficina Antifraude, con la asignación de funciones y competencias que merecen a una nueva Unidad de estructura.

## 2. Conclusiones

Si bien este trabajo analiza mecanismos nuevos que debería utilizar el Organismo, *dirigidos a los incumplidores*, que con su comportamiento, no sólo perjudican los intereses de las arcas fiscales, sino que también introducen un factor de competencia desleal en la economía, no pretende acabar la temática que posee diferentes aristas y escenarios.

La investigación del fraude tributario debe ser una constante preocupación de la Administración Tributaria y esto requiere estrategias, procedimientos y normativa que sean una respuesta a esta inquietud.

Los principales objetivos de la Administración Tributaria en este sentido es establecer un plan de acción que permita prevenir la extensión del fraude fiscal, detectar tempranamente nuevas modalidades fraudulentas, conocer los mecanismos de fraude y descubrir las redes organizadas de fraude y sus negocios anómalos, castigando a los responsables.

Es relevante tener en cuenta la experiencia internacional de otras Administraciones Tributarias, dado que esto nos advierte de los aspectos a tener en cuenta para descubrir las maniobras de fraude internacional.

Asimismo, la lucha contra el fraude fiscal implica la dotación adecuada de medios y, por lo tanto, una adaptación de los recursos destinados al control tributario, a fin de aumentar la eficacia de la lucha contra las formas más graves de fraude.

De esta manera se contribuye a mejorar la percepción social, posibilitando el desarrollo de una conciencia tributaria que se refleje en un ciudadano *solidario y responsable*.

## Referencias Bibliográficas

---

- Agencia Estatal de Administración Tributaria (AEAT) (2008), *“Plan de prevención del fraude”*, Madrid, Ed. AEAT.
- Agencia Estatal de Administración Tributaria, España, CIAT (2002), *“Oportunidades para mejorar el cumplimiento tributario a través de la interacción y la cooperación – interacción con el sector privado para mejorar el cumplimiento tributario”*, en *Boletín AFIP*, Número 65.
- Agencia Estatal de Administración Tributaria (AEAT) (1994), *“Informe sobre el fraude en España”*, Madrid, Ed. Instituto de Estudios Fiscales.
- Bertazza, Humberto J. (2010), *“Mecanismos actuales del fraude fiscal. Hacia un Nuevo Modelo de Control”*, en *Revista Criterios Tributarios*, Año XXV Número 158, págs. 1-24.
- Burkún, Mario E. (2009), *“Las nuevas formas de control del fraude en la globalización”*, en *Revista Criterios Tributarios*, págs. 70-80.
- Calello, Estela; Colombo, Juan; Rosales Creo, Marta y Scocco, Iván (1987), *“Evasión Fiscal. Análisis Sociológico”*, en *Boletín DGI*, Número 398.
- Castagnola, Horacio (2004), *“La gerencia de la Administración Tributaria – La evaluación del desempeño y las nuevas tecnologías”*, en *Boletín AFIP*, Número 80.

- Costa, Marcelo Pablo (2007), *“Lucha contra la evasión tributaria”*, en *Boletín AFIP*, Número 114.
- García Pastrana, Carlos A. (2009), *“Técnicas especiales de investigación del fraude”*, en *Revista Criterios Tributarios*, págs. 42-51.
- Lamagrande, Marina (2002), *“El protagonismo de la Administración Tributaria en la elaboración de proyectos legislativos”*, en *Boletín AFIP*, Número 63.
- Rapisardi, Gustavo (2007), *“La falta de presentación de declaraciones juradas como medio idóneo para configurar el delito de evasión fiscal”*, en *Errepar - DPTy E*, Número 2, págs. 167 y ss..
- Vera Priego, Juan Manuel (2009), *“Nuevos mecanismos de fraude fiscal. Algunas propuestas para un modelo de investigación”*, en *Revista Criterios Tributarios*, págs. 4-31.