

## EL CUMPLIMIENTO VOLUNTARIO DE LAS OBLIGACIONES TRIBUTARIAS

*Claudino Pita*

*Gerente de Proyectos de Estudios Tributarios  
Secretaría Ejecutiva del CIAT*

### CONCEPTO Y SIGNIFICADO DEL CUMPLIMIENTO VOLUNTARIO DE LAS OBLIGACIONES TRIBUTARIAS

El tema del cumplimiento voluntario de las obligaciones tributarias aparece recurrentemente abordado en los estudios sobre administración tributaria. Su importancia deriva de la imposibilidad de concebir la aplicación de un sistema tributario que requiriese la participación activa de la administración, ante cada contribuyente y ante cada hecho generador de tributos. Los impuestos generales, especialmente, sobre el consumo y la renta tienen el carácter de tributos de autoliquidación, en los cuales los contribuyentes determinan el monto de sus respectivas obligaciones, sin perjuicio de que éstas estén sujetas a posteriores acciones de control por la administración en cuanto a su veracidad. Imaginar un sistema tributario integrado por impuestos en la generalidad de los cuales la administración tributaria tuviese que determinar y cobrar los montos debidos en razón de los hechos generadores producidos por los contribuyentes, pone de manifiesto la complejidad y amplitud que supondría esta situación para el desarrollo de las funciones de esa administración y, consecuentemente, la dificultad de lograr la aplicación eficaz de tal sistema.

Cuando se habla del cumplimiento voluntario de las obligaciones tributarias, más allá de hacerse referencia a una actitud de los contribuyentes frente a tales obligaciones, se alude a un pre-requisito para la aplicación eficaz del sistema tributario.

Ante las obligaciones tributarias emergentes del sistema tributario, tres son los tipos de conducta que puede adoptar el contribuyente. Una de ellas significaría exactamente lo que cabría entender como cumplimiento voluntario y consistiría en la declaración adecuada de los elementos que determinan el "cuántum" de esa obligación y en el pago oportuno del tributo debido. En este caso, las funciones que corresponderían ejercitar a la administración tendrían carácter meramente pasivo, en cuanto se restringirían a la simple percepción y registro de los montos determinados y pagados por los contribuyentes. En los otros dos supuestos de tipo de conducta que podrían observar los contribuyentes y que comprenderían la omisión total (sea de la declaración de los elementos constitutivos de la

**Objetivo ineludible de la administración tributaria es la promoción del cumplimiento voluntario de las obligaciones tributarias de los contribuyentes.**

**Diversos factores inciden en el logro de significativos avances en la obtención de este objetivo, entre ellos: la estructura del sistema tributario en su aspecto sustancial y formal; y una efectiva aplicación del sistema tributario.**

**Ante la limitación de los recursos con que cuenta la administración tributaria para el desarrollo de las actividades inherentes al logro de este objetivo, la amplitud de su necesaria intervención para la efectiva aplicación del sistema tributario comprometen su eficiencia y eficacia.**

obligación tributaria sea del pago correspondiente) y la declaración y/o pago inadecuado, la administración tributaria se verá forzada a desarrollar actividades que, si bien presentarán diferentes grados de complejidad, tendrán en todo caso un carácter activo como son las de fiscalización y de cobranza.

Una administración tributaria que dependa para lograr el cumplimiento de las obligaciones emergentes de un determinado sistema tributario, de acciones permanentes y generalizadas de fiscalización y cobranza sobre la mayor parte del universo de contribuyentes, verá comprometido su éxito por la magnitud de los esfuerzos en el desenvolvimiento de esas funciones que esta situación implica. En este caso, se podría calificar a tal sistema tributario de inasequible y a la actitud del conjunto de los contribuyentes de "rebelión social" contra el mismo.

Hablar de cumplimiento voluntario de las obligaciones tributarias, alude a un pre-requisito para la eficaz aplicación del sistema tributario.

En definitiva, si bien el cumplimiento voluntario de las obligaciones tributarias por la totalidad de los contribuyentes puede calificarse como "utópico" en la medida que significaría un acatamiento a las disposiciones legales del cien por ciento, circunstancia que no se presenta ni siquiera en las sociedades más consolidadas, la promoción de ese cumplimiento constituye un objetivo general al cual cabe vincular la acción de la administración tributaria. Cuanto mayor sea el grado alcanzado en esos términos, mayor será el grado de eficacia con que se estará aplicando el sistema tributario. En ese sentido podría entenderse al cumplimiento voluntario de las obligaciones tributarias bajo dos puntos de vista frente al desempeño de la administración tributaria: este opera como condicionante y al mismo tiempo como consecuencia. Como condicionante, puesto que el mayor acatamiento espontáneo de los contribuyentes de sus obligaciones tributarias, beneficiará a la administración al no generar sobrecargas sobre sus funciones de fiscalización y cobranza. Como resultado, en la medida que, como se expresara anteriormente, el mayor cumplimiento voluntario de las obligaciones tributarias puede interpretarse como un resultado atribuible, por lo menos en una gran parte, a una mayor eficacia de la administración.

## FACTORES QUE INCIDEN SOBRE EL CUMPLIMIENTO VOLUNTARIO DE LAS OBLIGACIONES TRIBUTARIAS

El cumplimiento voluntario de las obligaciones tributarias cabe vincularlo a factores de diversa índole, entre ellos caben destacar: la estructura del sistema tributario, la eficacia de la administración tributaria en sus funciones de control y cobranza y el régimen sancionatorio.

### La estructura del sistema tributario

Las características que debería observar la estructura del sistema tributario para promover un mayor cumplimiento voluntario de las obligaciones de él emergentes pueden agruparse en dos grandes campos: el de la equidad y el de la eficacia operativa.

#### Las cuestiones referentes a la equidad

La equidad del sistema tributario puede significar un elemento positivo que predisponga en mejor forma a los contribuyentes para el cumplimiento de sus obligaciones. A su vez, esta equidad estará conformada en forma directa por la distribución personal y el nivel de la carga tributaria que se proponga aquel sistema y en forma indirecta por la utilización que se realice de los ingresos captados a través del mismo.

#### La distribución personal de la carga tributaria

Para que un sistema tributario pueda cumplir con el postulado de equidad, en primer lugar tendrá que presentar rasgos de generalidad. Esto quiere decir que los tributos que lo integran tendrán que abarcar en forma amplia todas aquellas situaciones que puedan juzgarse como manifestaciones de capacidad contributiva y, al mismo tiempo, someter a esos tributos a todas las personas con capacidad de pago, esto equivale a decir, también para ambos casos, que no se concedan exenciones ni de naturaleza objetiva ni de naturaleza subjetiva.

Además, dentro del concepto de equidad se acostumbra a diferenciar lo que podría entenderse como equidad horizontal y como equidad vertical. La equidad horizontal consiste en otorgar igual tratamiento tributario a las personas que se encuentran en igual situación en cuanto a su capacidad contributiva, lo cual estaría vinculado a las consideraciones formuladas en

el párrafo anterior. La equidad vertical se relaciona con la concesión de un tratamiento diferenciado a las personas en función de la diversidad de capacidad contributiva.

Tres son los tipos de conducta que puede adoptar el contribuyente:

- Cumplimiento voluntario
- Cumplimiento inadecuado
- Omisión total

Así, la equidad vertical se alcanzaría mediante la progresividad, de manera que cuanto mayor sea la capacidad contributiva de las personas, la carga tributaria, es decir el monto de tributos que les corresponda pagar, sea mayor no apenas en términos absolutos sino también en términos relativos; en otras palabras, la carga tributaria individual determinada por el sistema tributario deberá aumentar más que proporcionalmente que la respectiva capacidad contributiva de los individuos.

#### El nivel de la carga tributaria individual

Con referencia al nivel de la carga tributaria individual, también ésta puede relacionarse con la equidad. Los contribuyentes pueden considerar que el monto de los tributos que deben abonar, más allá de una determinada proporción de su renta, consumo o patrimonio, constituyen formas de apropiación inadecuada o confiscatoria por parte del Estado, cualquiera sea la distribución social de la carga tributaria global. En este caso, se trata de consideraciones que tienen que ver con la moderación de las alícuotas, principalmente. La aplicación de tributos muy elevados puede resultar inconveniente para lograr el cumplimiento voluntario de las obligaciones tributarias en un doble sentido. Por una parte, cuanto mayor sea la carga impositiva, mayor será el beneficio decorrente del incumplimiento, con lo cual se estarían potenciando los estímulos a la evasión. Por otro lado, y esto desde un punto de vista ya no subjetivo sino técnico, la utilización de alícuotas elevadas puede traer como consecuencia la merma de la recaudación del respectivo tributo, no por el incumplimiento de las obligaciones tributarias y sí al producir una suerte de "saturación" del impuesto sobre una determinada base imponible, que tendrá por consecuencia la contracción de la misma al inducir a los contribuyentes a abstenerse de realizar los actos especificados como hechos generadores del impuesto en las normas tributarias.

#### La utilización de los recursos tributarios

El empleo de los recursos tributarios, es decir la estructura del gasto público, es otro aspecto que se vincula a las cuestiones inherentes a la equidad de sistema tributario, aunque en este caso lo sea en forma indirecta. La "justicia fiscal" tan solo puede ser evaluada a través de la consideración conjunta de la distribución social de la carga tributaria y de la distribución social de los beneficios promovidos por el gasto público. Un sistema tributario que se caracterice por su progresividad pero que esté destinado a financiar unos programas que no contemplen la provisión de las necesidades sociales básicas de los estratos de menores ingresos, sino que por el contrario favorezcan a los de más altos ingresos, dará por resultado de la acción fiscal una suerte de neutralidad en cuanto a sus efectos redistributivos.

Cabe advertir con relación al empleo de los recursos tributarios, que aunque los valores sociales predominantes no se vinculen tan fuertemente a la erradicación de la pobreza en un determinado país, entendiendo que debe favorecerse a los sectores más necesitados de la población con el gasto público, la asignación de este gasto que realice el Estado permanece como un elemento que puede tener un peso significativo para el cumplimiento voluntario de las obligaciones tributarias. En este caso, sobre las consideraciones de equidad, predominaran otras consideraciones relativas a la eficiencia del gasto público. La inadecuada gestión, el despilfarro o la malversación de los fondos públicos se presentan también como un desestímulo al correcto pago de los impuestos.

#### Las cuestiones referentes a la eficacia operativa

La eficacia operativa del sistema tributario tiene que ver con diversos aspectos vinculados a las normas jurídicas que lo sustentan. Entre ellos cabrían mencionar los principios técnico-tributarios enumerados por Fritz Neumark en su obra "Principios de la imposición", a saber: la congruencia y sistematización, la transparencia, la factibilidad, la continuidad, la economicidad y la comodidad. Todos estos principios se relacionan también con lo que compondría la simplificación del sistema tributario.

#### La congruencia y sistematización

No cabe duda que una estructura racional del sistema tributario y de cada uno de los tributos que lo integran, son elementos de alta relevancia para alcanzar un grado satisfactorio de cumplimiento voluntario de las obligaciones tributarias.

La congruencia y sistematización de la tributación, significa que el sistema tributario en la consecución de sus distintas finalidades, no ofrezca lagunas, contradicciones o superposiciones. Esto significa que se contemplen en forma armónica las diferentes manifestaciones de capacidad contributiva como lo son la renta, el consumo y el patrimonio, evitándose la no incidencia sobre determinadas bases imponibles y el recargo de otras, como así también la aplicación de tributos estructurados con base en técnicas de imposición compatibles con los efectos que se pretenden generar con su aplicación.

#### **La transparencia**

La transparencia de las normas tributarias significa que estas deben ser claras y precisas, de manera que las obligaciones por ellas establecidas puedan ser fácilmente accesibles al conocimiento de contribuyentes y administradores, evitando la proliferación de los litigios que muchas veces determina la ambigüedad de aquellas normas. También la transparencia del sistema tributario cabe referirla a un aspecto formal, como es el ordenamiento sistematizado de la legislación tributaria. Es importante que el conjunto de las normas que rigen tanto los aspectos materiales como formales de la tributación, sean ordenadas en textos que observen una metodología que permita un conocimiento cabal y seguro de la legislación vigente. Los cambios en materia tributaria suelen ser frecuentes y es necesario que los textos actualizados de las leyes y reglamentos que rigen esa materia se encuentren a disposición de contribuyentes y administradores.

#### **La factibilidad**

La factibilidad o asequibilidad de las normas tributarias tiene que ver con la adecuación de las mismas a las condiciones socio-económicas y administrativas de un determinado país. Esto quiere decir que las obligaciones en ellas impuestas deben tomar en cuenta tanto el desarrollo de las bases económicas y del aparato administrativo, como las condiciones socio-culturales de la respectiva población. Aquello que podría considerarse como óptimo desde el punto de vista de la teoría económica o de la técnica tributaria, puede no ser la solución más recomendable para un país, si se toman en cuenta aspectos relativos a su estructura económica, a la disponibilidad de recursos administrativos a la cultura o al nivel educacional de su población. Con relación a esto

último, es particularmente importante que se considere lo que se denominara "nivel de conciencia tributaria", no solamente en relación a los contribuyentes sino también a los funcionarios de la administración tributaria que serán en definitiva quienes estarán encargados de la aplicación de aquellas normas.

#### **La continuidad**

La continuidad de las normas tributarias es otro factor importante relacionado al cumplimiento voluntario de las obligaciones tributarias. Existe un adagio que dice que "el mejor impuesto es el impuesto viejo". Esto no significa desconocer la necesidad de promover reformas del sistema tributario que lo adecuen a la cambiante realidad socio-económica de los países. No obstante, las modificaciones reiteradas del sistema tributario más allá de aquellas determinadas por la necesidad de adecuación a aquellos cambios, pueden constituir un factor de perturbación del cumplimiento voluntario de las obligaciones tributarias, toda vez que las nuevas figuras impositivas requieren un período de adaptación y asimilación por parte de contribuyentes y administradores.

#### **La economicidad**

La economicidad de las normas que integran el sistema tributario tiene un doble sentido. Por un lado se trata de no imponer una carga tributaria que exceda el monto de recursos de este tipo de ingresos, requerido para la financiación del gasto público. Por otro, el costo demandado tanto para el cumplimiento de las obligaciones tributarias por parte de los contribuyentes como para el ejercicio de las funciones inherentes a la administración tributaria, debe tomarse en cuenta de forma que no se onere innecesariamente a los contribuyentes y a la administración tributaria, especialmente, en el sentido de que se evite establecer obligaciones accesorias que pueden ser prescindibles.

#### **La comodidad**

La comodidad para el cumplimiento de las obligaciones tributarias consiste en otorgar a los contribuyentes el máximo de facilidades posibles para ese cumplimiento. Este aspecto se relaciona con las funciones de asistencia al contribuyente desarrolladas por la administración tributaria, las cuales comprenden actividades dirigidas a facilitar el esclarecimiento de las dudas de los contribuyentes sobre las normas

tributarias, como así también a determinar procedimientos los más simple posibles para la presentación de las declaraciones y pago de los tributos.

### **La eficacia de la administración tributaria en sus funciones de control y cobranza**

Aún en el supuesto de que los requisitos inherentes a la estructura del sistema tributario para promover el cumplimiento voluntario de las obligaciones tributarias, analizados en el apartado anterior, se observen en forma óptima en un determinado país, el grado de eficiencia y eficacia de la respectiva administración jugará un papel decisivo para alcanzar un nivel satisfactorio de esa forma de cumplimiento.

El desempeño ineficiente e ineficaz de la administración tributaria en sus funciones de control y cobranza constituye un estímulo a la evasión tributaria. El ambiente de impunidad resultante de las deficiencias administrativas, es una de las causas principales, sino la principal, de la omisión y del fraude fiscales.

Atendida la exigencia de una estructura técnicamente correcta y económicamente adecuada del sistema tributario, la segunda condicionante que se presenta para un satisfactorio grado de cumplimiento voluntario de las obligaciones tributarias, es la gestión eficaz de aquel sistema, esto es, su aplicación efectiva por parte de la respectiva administración.

Si la administración tributaria debe efectuar acciones de fiscalización y cobranza permanentes y generalizadas sobre la mayoría del universo de contribuyente, se podría calificar de "inasequible" al sistema tributario; y de "rebelión social" a la actitud de los contribuyentes frente al mismo.

Partiendo del supuesto que los requisitos relativos a la estructura del sistema tributario para promover el cumplimiento voluntario de las obligaciones tributarias fueron satisfechos, correspondería examinar aquellos aspectos para la gestión de ese sistema que más estrechamente se vinculan con las metas de eficiencia y eficacia de las administraciones tributarias.

Para alcanzar un desempeño eficiente y eficaz, la administración tributaria depende de, por los menos, tres condiciones básicas: contar con una estructura organizacional y procedimientos adecuados, estar investida de facultades legales suficientes para el desarrollo de sus funciones, tener una determinada disponibilidad y calidad de recursos humanos y tecnológicos.

### **La estructura organizacional y los procedimientos en la administración tributaria**

Referirse a la estructura organizacional y a los procedimientos en la administración tributaria, significa aludir a una problemática muy vasta. Se comprenden temas muy importantes como son los relativos al grado de autonomía del organismo recaudador, a la planificación, al control de gestión, a la descentralización, a la desconcentración, a las técnicas gerenciales, a la administración diferenciada por tipo de contribuyentes, etc. En muchos de estos campos, gracias a los esfuerzos realizados por las administraciones tributarias de los países de la región en los últimos años, ya se han logrado notables avances.

Entre los temas vinculados a la eficiencia y eficacia de la administración tributaria existen dos que, relativos particularmente a la estructura organizacional, podrían merecer una atención especial en los próximos años. Ambos se refieren a establecer un mayor grado de integración en la gestión del sistema tributario. Por una parte, podría resultar conveniente propender a una mayor integración de los organismos a cargo de la aplicación del sistema tributario, el cual está compuesto por tributos internos nacionales y locales, tributos al comercio exterior y contribuciones para la seguridad social. Así también, en el entendimiento de que el proceso tributario está constituido por las funciones operativas de recaudación, fiscalización y cobranza, examinar el grado de integración de esas tres funciones en un único ente u organismo que podría plantearse como necesario. El primero de los aspectos se relaciona en mayor medida con la eficiencia de la administración del sistema tributario y el segundo con la eficacia de esa administración.

Años atrás, eran varias las administraciones tributarias de los impuestos internos de los países de la región, que presentaban una estructura organizacional por impuestos. Ante la reconocida mayor eficiencia de la estructura funcional, diversas administraciones optaron por este tipo de estructura, siendo muy pocas las que aún no lo hicieran. Algunas administraciones llegaron a formalizar un único organismo a cargo de la gestión de los tributos internos y sobre el comercio exterior. En la actualidad, cabría indagar hasta qué punto, en pro de la eficiencia y eficacia en la aplicación del sistema tributario, no sería conveniente propender a una mayor integración entre los diversos entes encargados de su gestión, especialmente, frente al crecimiento verificado en diversos países de la importancia relativa de las contribuciones para la seguridad social. Sin que se

llegue a una real integración de aquellos entes, en el sentido de su unificación, deberían establecerse mecanismos efectivos de coordinación entre todos ellos (sean de nivel nacional o local), que favorezcan en la medida de lo posible una actuación armónica, lo que resultará en una mayor eficiencia y eficacia de todas las administraciones tributarias involucradas y una mayor comodidad para los contribuyentes al evitarles superposición de exigencias, todo lo cual contribuirá para mejorar el cumplimiento voluntario de las obligaciones tributarias.

El otro aspecto referido a la estructura organizacional de la administración tributaria y concerniente a la integración, ya no se relaciona con el tipo de tributos sino con las funciones o etapas que componen el proceso tributario. También en este caso resulta oportuno examinar la posibilidad de una mayor integración de aquellas funciones o etapas. En algunos países, si bien la administración tributaria está

investida de suficientes facultades para desenvolver la gestión del sistema tributario en cuanto a las funciones de recaudación y fiscalización, no sucede lo mismo con las función de cobranza. Las acciones tendientes a la cobranza se colocan fuera del ámbito de la administración tributaria propiamente dicha, lo que relativiza cualquier avance que se produzca en términos de eficiencia y eficacia en esta última, ya que la verdadera eficacia en la gestión del sistema tributario consiste, principalmente, en que se logre el ingreso efectivo de los tributos. Por otra parte, la eficacia en la determinación apropiada de los tributos debidos

por el contribuyente será importante para promover un mayor cumplimiento voluntario de las obligaciones tributarias, en tanto tal determinación dé lugar a una cobranza inminente. En resumen, la falta del ejercicio y a veces hasta del control de las gestiones de cobranza por algunas administraciones tributarias, compromete el pleno éxito de los intentos de alcanzar una mejora en el cumplimiento voluntario de las obligaciones tributarias.

#### Las facultades legales de la administración tributaria

En la región se está operando una tendencia a unificar en un sólo organismo la gestión de los tributos internos y sobre el comercio exterior. Cabría indagar hasta qué punto, en pro de la eficiencia y eficacia en la aplicación del sistema tributario, sería conveniente propender a una mayor integración entre los diversos entes encargados de su gestión, especialmente frente al crecimiento verificado de la importancia relativa de las contribuciones para la seguridad social.

La actuación de la administración tributaria tiene el carácter de reglada o vinculada. La mayor parte de la doctrina asume que la actuación de la administración pública, en general, y de la administración tributaria, en particular, no podría llevarse a cabo a través de actos discrecionales. Siendo esto así, adquiere especial relevancia el tema de las facultades legales con que está investida la administración tributaria para el desarrollo de sus funciones. Esas facultades representan instrumentos para la gestión del sistema tributario y su amplitud condiciona la eficacia con que se podrá llevar a cabo esa gestión. Cuanto mayor sean los

índices de evasión en un determinado país o, en otros términos, cuanto menor sea el grado de cumplimiento voluntario de las obligaciones tributarias, más amplios serán los requerimientos en materia de facultades legales de la administración, tanto de naturaleza fiscalizadora como para la cobranza de los tributos. La evasión está relacionada con la magnitud de la informalidad de la economía y con las condiciones socio-culturales predominantes de un determinado país, en consecuencia lo que podría entenderse como facultades legales suficientes

para la eficacia de la administración tributaria puede variar de país a país. No obstante, siempre existirá un mínimo de esas facultades que, de no existir, comprometerá la eficacia de la administración tributaria y por ende un mejor cumplimiento voluntario por parte de los contribuyentes. Temas como los del secreto bancario, del cobro coactivo y de la aplicación

de sanciones en instancia administrativa y de imposición de medidas cautelares, entre otros, están presentes en esta problemática.

#### La disponibilidad y calidad de recursos humanos y tecnológicos

Obviamente, la eficiencia y la eficacia en el desempeño de la administración tributaria, está condicionado por la dotación de los recursos humanos y tecnológicos con que cuente. Esta disponibilidad de recursos será en definitiva la que determinará en mayor medida la eficiencia y eficacia de la administración tributaria que coadyuve a lograr un mayor

cumplimiento voluntario de las obligaciones tributarias. Con relación a los recursos humanos adecuados, además de otros aspectos vinculados al ambiente organizacional, deben considerarse el profesionalismo y madurez de los funcionarios que integran la administración tributaria. Podría definirse al funcionario maduro, en el sentido de apto para el ejercicio de la función, a aquel que "sabe y quiere" trabajar. Por ello caben tener en cuenta la capacitación técnica y otros elementos relativos a la motivación de aquellos funcionarios como son el nivel de las remuneraciones y la existencia de una carrera administrativa debidamente estructurada, debiendo destacarse también muy especialmente lo atinente al cuidado de la ética profesional del funcionario tributario.

En lo que se refiere a los recursos tecnológicos disponibles, cabe colocar en primer plano el desarrollo informático de la administración tributaria. La magnitud y complejidad de la información que necesariamente debe manejar una administración tributaria, determina imperiosamente la utilización de una tecnología electrónica que permita operar sistemas de información ágiles y seguros. Para esto, cuenta no apenas la disponibilidad de equipos adecuados sino, particularmente, de recursos humanos aptos para operarlos y para el diseño, implantación y acompañamiento de los sistemas de información requeridos, aún cuando, cabe señalar, parte de estas actividades puedan desarrollarse con el apoyo de otros centros, públicos o privados, diferentes de la administración tributaria.

### **El régimen sancionatorio**

El último de los aspectos apuntados como elementos más relevantes para la promoción de un mayor grado de cumplimiento voluntario de las obligaciones tributarias, es el régimen sancionatorio en caso de incumplimiento.

Sin lugar a dudas, la normativa referida a las infracciones y delitos tributarios adquiere especial importancia en la determinación de la conducta de los contribuyentes frente a sus obligaciones tributarias. Es justamente la sanción lo que permite diferenciar una norma jurídica de un simple precepto moral.

La sanción por el incumplimiento de las obligaciones tributarias podemos entenderla como la culminación de la configuración del riesgo que los contribuyentes asumen al incurrir en aquel incumplimiento. Para que esta sanción sea efectiva como elemento inductor del cumplimiento voluntario de las obligaciones fiscales

se depende de dos factores: su magnitud y su fatalidad.

La magnitud tendrá que ser de tal orden que signifique que entre el costo para el contribuyente del cumplimiento voluntario y del cumplimiento forzado, exista una diferencia apreciable, en el sentido de que en la segunda hipótesis le resulte más gravoso.

Con relación a la fatalidad de la aplicación de la sanción en caso de incumplimiento, esta circunstancia no depende apenas de la eficacia de la administración tributaria cuando se trate de sanciones aplicables por decisión judicial. La formación de los miembros del poder judicial, en cuanto a la apreciación predominante entre ellos del fenómeno de las infracciones y delitos tributarios, valorándolos de manera similar a otras infracciones y delitos, como también la corrección y expedición que caracterice a aquel poder, son los elementos de los que se dependerá para que la sanción se aplique efectivamente.

También cabría mencionar aquí, aún no tratándose estrictamente de una sanción, sino de un mecanismo de resarcimiento del fisco, la cuestión relativa a la actualización o corrección monetaria de los impuestos pagados con atraso y de los intereses por mora. Estos dos mecanismos resarcitorios, deberán ser aplicados de tal forma que se evite que el incurrir en mora o en el pago tardío de las obligaciones tributarias, genere cualquier beneficio financiero para los contribuyentes.

### **INCENTIVOS PARA EL CUMPLIMIENTO DE LAS OBLIGACIONES TRIBUTARIAS**

Al tratar de los factores que inciden sobre el cumplimiento voluntario de las obligaciones tributarias, se examinaron tres aspectos que se vinculan a la creación de condiciones adecuadas para ese cumplimiento, como son una estructura del sistema tributario equitativa y racional, una administración tributaria que le de vigencia efectiva a las normas que conforman los tributos integrantes de ese sistema, a través de un desempeño eficiente y eficaz y un régimen sancionatorio del incumplimiento que determine consecuencias más onerosas para los contribuyentes que no cumplan voluntariamente con sus obligaciones tributarias. En realidad, se trataría en el primer caso de un pre-requisito para que los contribuyentes cumplan voluntariamente con sus obligaciones tributarias y en los otros dos de componer un riesgo cierto por incumplimiento de esas obligaciones, evitando así lo que podría constituir un cuadro de impunidad.

Además de aquellos tres factores, aunque sea en un plano más teórico, cabría considerar algunos mecanismos de incentivo al cumplimiento de las obligaciones tributarias de otra naturaleza. Es decir, formas específicas de inducir al cumplimiento voluntario de las obligaciones tributarias más allá de lo que podría ser la correcta estructura y aplicación del sistema tributario y la punición del incumplimiento.

Esos mecanismos de incentivo al cumplimiento voluntario de las obligaciones tributarias, pueden ser de naturaleza normativa o administrativa. Serían de naturaleza normativa aquellos que suponen la necesidad de expedir actos legislativos, en razón de que significan la alteración del tratamiento tributario previsto en la legislación general de los diversos tributos. Tendrían naturaleza administrativa aquellos otros cuya implementación depende tan solo de una decisión de aplicarlos del organismo recaudador.

### **Mecanismos normativos de incentivo**

Entre los mecanismos normativos de incentivo al cumplimiento voluntario de las obligaciones tributarias, cabría mencionar la concesión de ventajas fiscales para los contribuyentes que cumplan oportuna y correctamente. Así, en algunas legislaciones se prevé la rebaja de los impuestos debidos para estos contribuyentes, como también el acceso a facilidades especiales para el pago de los tributos. De más está decir que la posterior comprobación por la administración de la incorrección de la determinación de los impuestos autoliquidados por el contribuyente deberá, además de sujetarlo a las sanciones cabibles, revertir los beneficios usufructuados en razón del supuestamente oportuno y correcto cumplimiento. En algún caso, por ejemplo en el de Francia, el cumplimiento voluntario de las obligaciones tributarias, por intermedio de determinadas instituciones que garanten en mayor medida la veracidad de las declaraciones, como son los llamados "centros de gestión", confiere a los contribuyentes una disminución del impuesto a pagar.

### **Mecanismos administrativos de incentivo**

Los mecanismos administrativos de incentivo son más variados y comprenden no ya el otorgamiento de ventajas pero sí la facilitación y promoción del cumplimiento voluntario y, en un caso, medidas punitivas del incumplimiento.

Estos incentivos podrían diferenciarse en cuatro grandes grupos en razón del tipo de acciones de la administración comprendidas: la diligencia administrativa, la información técnica al contribuyente, la educación tributaria y la publicidad global o masiva.

#### **La diligencia administrativa**

La diligencia administrativa comprende gran parte de los factores que tienen que ver con la relación fisco-contribuyente. Lo fundamental aquí es fortalecer la imagen que los contribuyentes tienen de la administración tributaria por medio de la rapidez en los trámites, de la laboriosidad eficiencia y honestidad de sus funcionarios, de la claridad de los formularios exigidos, de la imparcialidad y celeridad con que se tramiten recursos y solicitudes de devolución de los contribuyentes, de la multiplicidad de locales para la declaración y pago de los tributos habilitados de manera que se eviten molestias excesivas para el cumplimiento de las obligaciones tributarias, etc.

#### **La información técnica al contribuyente**

La información técnica al contribuyente, significa la evacuación de las consultas de los contribuyentes en forma veloz, clara y segura, como también las acciones tendientes a proporcionar explicaciones y datos a grupos o personas en las que el contribuyente se apoya para cumplir sus obligaciones, como son los asesores tributarios, cámaras y asociaciones empresariales, etc.

#### **La educación tributaria**

La educación tributaria tiene por finalidad mejorar la actitud del público en general frente a la tributación. El desarrollo de programas de educación tributaria a nivel escolar, por ejemplo, puede contribuir para una formación individual en la que exista un mayor acatamiento y comprensión de las obligaciones tributarias.

#### **La publicidad global o masiva**

La publicidad global o masiva, a través de los medios de comunicación a la población, puede tener carácter coercitivo o punitivo como sería la advertencia sobre las consecuencias del incumplimiento o revelando la identidad de los contribuyentes evasores, respectivamente, puede tener carácter inductivo cuando estimula la conciencia social y promueve la vinculación del pago de los tributos con el progreso del país en la

opinión pública, o puede ser simplemente objetiva divulgando fechas, formas y lugares para el cumplimiento de las obligaciones tributarias, u otros aspectos inherentes a la liquidación y pago de los tributos.

## CONCLUSIONES

La promoción del cumplimiento voluntario de las obligaciones tributarias por los contribuyentes, entendido como la declaración correcta de los elementos que determinan el "cuántum" de esas obligaciones y el pago oportuno de los tributos resultantes, constituye un objetivo ineludible para la administración tributaria. Los recursos de la administración tributaria son limitados, consecuentemente la amplitud de las intervenciones exigidas para la efectiva aplicación del sistema tributario, comprometen su eficiencia y eficacia cuando excedan los recursos disponibles.

Un primer factor de promoción del cumplimiento voluntario de las obligaciones tributarias, es el de la estructura del sistema tributario tanto en su aspecto substancial como en su aspecto formal.

En el aspecto substancial importa tener en cuenta el nivel y la distribución de la carga tributaria, y el empleo de los ingresos tributarios por el Gobierno. El nivel de carga tributaria individual no debería superar notoriamente a aquel que los contribuyentes están dispuestos a soportar, según sea su capacidad contributiva. La distribución social de la carga tributaria debería presentar rasgos de progresividad que permitan caracterizar al sistema tributario como equitativo. El empleo de los ingresos tributarios debe ser equitativo y eficiente, de manera que favorezca la "justicia fiscal" y no suponga despilfarro de los ingresos para el mayor desarrollo de la respectiva sociedad.

En el aspecto formal tenemos la simplicidad y precisión de las normas tributarias que conforman los distintos gravámenes del sistema tributario, así como las que determinan las obligaciones accesorias de los contribuyentes y los procedimientos para la aplicación de los tributos. Los criterios de congruencia y sistematización, transparencia,

factibilidad, continuidad, economicidad y comodidad con los alcances antes desarrollados, deberían orientar la elaboración y modificación de la legislación tributaria.

La aplicación efectiva del sistema tributario, en el sentido de que las disposiciones legales que rigen la aplicación de los tributos tengan plena vigencia, es otro factor incidente sobre el grado de cumplimiento de las obligaciones tributarias. Puede interpretarse que los dos aspectos que más manifiestamente se vinculan con aquel factor, serían la eficiencia y eficacia de la administración y el régimen sancionatorio tributario. De la conjugación de ambos elementos se genera la noción de "riesgo subjetivo" asumido por los contribuyentes ante el incumplimiento de sus obligaciones. El riesgo subjetivo se compone de los siguientes elementos: que los contribuyentes consideren que su incumplimiento de las obligaciones será detectado por la administración tributaria; que una vez detectado, ésta estará en condiciones de cuantificarlo correctamente; que la cobranza de los correspondientes tributos que no fueran pagados oportunamente será realizada compulsoriamente y en forma expedita; y por último, que el "onus" correspondiente a la obligación tributaria incumplida se verá sensiblemente agravado por la aplicación cierta de sanciones.

Si se configurase ese riesgo, a través de una imagen de eficacia de la administración tributaria y de un régimen sancionatorio efectivo, la opción de los contribuyentes por el cumplimiento voluntario de sus obligaciones tributarias, sería la de mayor frecuencia.

No cabe duda, que el índice de cumplimiento voluntario de las obligaciones tributarias se verá favorecido, en la medida que el incumplimiento de esas obligaciones arroje consecuencias indeseables para los contribuyentes.

En lo concerniente a la administración tributaria, para que ella se aproxime a esa imagen de eficacia será necesario que cuente, especialmente, con una estructura organizacional y con procedimientos modernos y altamente operativos, con facultades legales que le permitan desenvolver sus funciones con la profundidad e impacto requerido por las características del medio sobre el que le toca actuar, con una dotación adecuada de recursos humanos y tecnológicos en cuanto a su magnitud y calidad.

Con relación a los incentivos para el cumplimiento voluntario de las obligaciones, si bien existen puntos de vista contrapuestos sobre la conveniencia de utilizar con esa finalidad la concesión de ventajas fiscales, habría consenso en que determinados tipos de actuación de la administración tributaria pueden favorecer el incremento de aquel cumplimiento, tales como la diligencia administrativa, la información al contribuyente, los programas de educación tributaria y la utilización de los medios de comunicación de masa para lograr determinados efectos sobre la opinión pública.