

**Enfoques de análisis de la evasión fiscal. Marco conceptual**

*Analysis Approaches of Tax Evasion. Conceptual Framework*

**Mariuska Sarduy Gonzáles**

Universidad de La Habana, Cuba

**RESUMEN**

Por ser un fenómeno de naturaleza oculta, la evasión fiscal presenta dificultades inherentes a su origen, posibilidad de medición y caracterización. Ciertas evidencias indican que proporciones importantes de ingresos públicos se dejan de percibir por este concepto, lo que condiciona el interés por su estudio en el ámbito institucional y académico. Las investigaciones sobre el tema, tanto en el plano teórico como en las diversas aproximaciones empíricas, destacan el análisis del contribuyente individual. Asimismo, los estudios más recientes señalan que las empresas privadas constituyen el principal objeto de interés en la lucha contra el incumplimiento fiscal y, en la actualidad, se resaltan cuestiones tales como la medición de la eficacia de las funciones realizadas por la administración tributaria. Por tanto, el objetivo de la presente investigación consiste en exponer una revisión de la literatura sobre los enfoques de análisis de la evasión fiscal, que permita centrar las principales líneas de interés actuales y futuras sobre el tema.

**PALABRAS CLAVE:** control fiscal, evasión fiscal, fraude fiscal, impuesto evadido, incumplimiento tributario.

**ABSTRACT**

*As it is a hidden-nature phenomenon, tax evasion presents difficulties inherent to its origin, measuring possibility and characterization. There are certain evidences that show that important amounts of public incomes are not received by this concept and that's what determines the interest for studying it in the institutional and academic sphere. Researches on the theme, both in the theoretical level and the different empiric approaches, highlight the analysis of the individual taxpayer. Likewise, the most recent studies point out that private enterprises are the main interest target for fighting against breaching of tax, and*

*today, questions like the measuring of the efficiency of functions carried out by the tributary administration, are stressed. Thus, the aim of this paper is to show a review of the literature on the analysis approaches of tax evasion that allows focusing the current and future interest lines about this subject.*

**KEYWORDS:** *Tax Control, Tax Evasion, Tax Elusion, Evaded Tax, Breaching of Tax.*

## INTRODUCCIÓN

La actual crisis económica mundial, inédita en profundidad, de carácter globalizado, rápida propagación y efecto devastador, incide en la actividad y capacidad financiera de los estados para garantizar el suministro de bienes públicos, infraestructura y protección social. Debido a esto, ha debilitado la capacidad de los gobiernos del tercer mundo de movilizar recursos necesarios en aras de lograr el ansiado desarrollo y cumplimiento de los objetivos del milenio, entre los que se hallan:

- Erradicar la pobreza y el hambre extremas.
- Lograr la enseñanza primaria universal.
- Promover la igualdad entre los géneros.
- Reducir la mortalidad infantil.
- Mejorar la salud materna.
- Combatir enfermedades.
- Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente.

Los nuevos enfoques de responsabilidad fiscal utilizados por los gobiernos ante este escenario, han abarcado la redefinición de las medidas y proyecciones de las administraciones tributarias, vinculadas a la revisión de sus políticas de determinación y pago de los tributos, a estrategias de promoción del cumplimiento voluntario y a la gestión de riesgo del cumplimiento fiscal.

Una de las tareas más complejas a las que se enfrenta la administración tributaria es conseguir que los contribuyentes paguen impuestos en el momento y la forma debida, condición esencial para garantizar la eficacia del sistema tributario y que el Estado pueda desarrollar su actividad reguladora, lo cual pone como centro de atención al estudio de la evasión fiscal.

La investigación sobre este tema ha tenido un largo recorrido, a pesar de ser un fenómeno de naturaleza oculta debido a la dificultad de su medición y caracterización. Evidencias indican que proporciones importantes de ingresos se dejan de percibir por conductas evasoras en la mayoría de los

países. Esto ha despertado el interés por el tema, tanto en el plano teórico y académico, como en las diversas aproximaciones empíricas. Su estudio se ha concentrado, fundamentalmente, en el análisis del contribuyente individual y en la imposición sobre la renta personal. Recientemente, los resultados han señalado a las empresas como objeto de interés en la lucha contra el fraude fiscal y se presenta como una cuestión muy discutida en qué medida la administración tributaria es una parte implicada y, en cierto modo, causante del tan controvertido fenómeno de la evasión.

Atendiendo a las cuestiones referidas, el objetivo del presente trabajo consiste en exponer una revisión de la literatura sobre los enfoques de análisis de la evasión fiscal, desde las primeras investigaciones en este campo hasta las más recientes, que permita centrar las principales líneas de interés actuales y futuras acerca del tema.

## **1. LA EVASIÓN FISCAL**

La evasión fiscal siempre ha sido una preocupación de los gobiernos desde que existen el Estado y los impuestos, aun cuando la evolución y desarrollo de estos haya sido independiente. Tal es así que hace siglos Platón expresó que «cuando existe un impuesto sobre la renta, el hombre justo pagará más y el injusto menos por una misma cantidad de renta» (Rosen, 1987, p. 297). Sin embargo, su análisis económico moderno se basa en modelos generados en la primera mitad de la década del 70, que han planteado dos actores centrales, el contribuyente que busca maximizar los beneficios esperados y la administración tributaria que persigue la maximización de la recaudación neta.

Por otra parte, los estudios empíricos revisados permiten presentar los distintos enfoques dados a estas investigaciones, sustentados en análisis econométricos, estudios cualitativos, en la aportación de la economía experimental, en la incorporación de argumentos provenientes de otros campos como la Psicología, la Sociología y, por último, en la consideración de aspectos personales y sociales.

## **2. ENFOQUE TRADICIONAL**

El modelo primario para estimar la evasión fiscal corresponde a Allingham y Sandmo (1972). Los autores basaron la modelización en planteamientos maximizadores de la utilidad esperada por parte del contribuyente individual y se centraron en las actuaciones del individuo que toma la decisión acerca de la cantidad a evadir o a declarar sobre el ingreso obtenido. Entre los factores determinantes de la decisión asumida se encuentran la probabilidad de inspección, la tasa de penalización por el incumplimiento y el tipo impositivo fijado, dado el grado de aversión del sujeto al riesgo.

Estas consideraciones se centran en las reflexiones acerca de la incidencia de ciertos cambios en las variables relacionadas con el problema de la decisión en el comportamiento de los individuos. Se toman en cuenta, además, variaciones en la política fiscal, como es el caso del contribuyente individual que toma decisiones de forma aislada y amoral sobre la base de unos ingresos exógenamente determinados. Otro estudio relacionado con el tema, que sigue la óptica de la utilidad esperada, corresponde a Yitzhaki (1974).

El modelo explicado previamente fue mejorado por Spicer y Lundstedt (1976), quienes incluyeron los conceptos de coercitividad, equidad del sistema y la actitud de la sociedad hacia los sujetos que no pagan. En tal sentido, desarrollaron su propuesta sobre la base de cuatro hipótesis:

- A mayor coercitividad (sanciones e inspecciones) menor evasión.
- El incumplimiento será menor cuando la probabilidad de ser detectado sea más alta.
- La evasión es mayor cuando el contribuyente no se siente recompensado por el Estado o percibe inequidad con respecto a los demás contribuyentes.
- El incumplimiento depende del nivel de aceptación de la evasión por parte de los contribuyentes y de la sociedad.

Por otro lado, trabajos como los de Pencavel (1979), Cowell (1981), Cowell (1985) y Sandmo (1981), tratan de extender el modelo básico a una amplia variedad de dimensiones, como la consideración de los ingresos endógenos, la incorporación de efectos dinámicos en resultados de inspección inciertos, la equidad vertical (Cowell, 1992; Falkinger, 1995) y las concepciones sobre la honestidad de los sujetos (Erard y Feinstein, 1994).

Por otra parte, la década del 90 del siglo XX y la primera del siglo XXI centró la investigación en la economía experimental, que constató el posible papel de las características personales o de la actividad desarrollada como factores de predisposición al cumplimiento. Su principal aporte fue la especificidad para el estudio de los aspectos relacionados con los efectos incentivos<sup>1</sup> sobre el cumplimiento fiscal, en condiciones de aislamiento que otros modelos no permiten. En este sentido, se destacan las concepciones de Alm, Jackson y Mckee (1992a, pp. 311-329); Alm, Sánchez y De Juan (1995, pp. 3-18); Alm, McClelland y Scheutze (1999, pp. 141-171); Alm y McKee (2000, pp. 123-134); Slemrod, Blumenthal y Christian (2002, p. 79) y Coricelli, Joffily, Montmarquette y Villeval (2010, p. 1007). Los resultados alcanzados en estos estudios muestran mejoras en el cumplimiento fiscal.

Otros trabajos han proporcionado estimaciones del tamaño de la economía sumergida, por lo que han permitido dimensionar aún más el problema de la evasión. Es muestra de ello la investigación de Schneider, Buehn y Montenegro (2010, p. 162), en la que se estiman el tamaño de la economía informal y los porcentajes de impuesto evadido a partir de un modelo econométrico sofisticado.<sup>2</sup>

Por otro lado, la incorporación de los modelos que aplican la teoría de juegos es otra de las tesis evaluadas en la investigación y también ofrece resultados contradictorios. En este sentido, los trabajos de Spicer y Becker (1980) sugieren que el grado de evasión depende, crucialmente, de la percepción de los jugadores respecto al hecho de que otros grupos de ellos estén gravados con impuestos indebidamente menores. Este modelo considera la administración tributaria como un importante jugador.

Por su parte, los estudios de Alm (1988) y Pérez-Castillo (2005) desarrollan esta teoría a partir de la consideración de condiciones óptimas de inspección donde la autoridad fiscal agrupa a los contribuyentes en función de la fuente de donde provienen sus ingresos.

La gran cantidad de trabajos basados en técnicas cuantitativas indagan sobre la posible existencia de una relación entre la desigualdad y la equidad (Spicer y Hero, 1985). Indican que lo que se recibe del Estado desempeña un importante papel en el cumplimiento individual, por lo que la evasión tiene lugar cuando unos contribuyentes suponen que reciben menos que otros. Por otro lado, los trabajos de Seiter y Brusckke (2007) incluyen la utilización de encuestas y entrevistas que evalúan los parámetros antes señalados. Si bien fueron muchas las tesis valoradas al respecto, no se encontró que la falta de equidad modificara significativamente los niveles de evasión.

### **3. ESTUDIOS DE EVASIÓN RELACIONADOS CON LAS ACTITUDES DE LOS CONTRIBUYENTES**

Las ciencias sociales, dentro de ellas la Sociología y la Psicología, se han interesado también por la investigación sobre esta temática. Su interés ha recaído en el conocimiento de las características de los contribuyentes, la percepción de estos sobre los impuestos y el sistema fiscal, los valores, las actitudes y la moral. A este punto de vista subyace la idea de que la evasión no es solo función de las variables comúnmente evaluadas (probabilidad de detección y monto de la sanción), sino también de la disposición personal de evadir o cumplir (Cullis y Lewis, 1997).

El trabajo de Martínez, Castillo y Rastroyo (2009) relaciona una serie de estudios al respecto que comprenden el periodo 1975-2002. La mayoría focaliza el interés en las motivaciones de los sujetos unidos a los aspectos de justicia y equidad del sistema o de la autoridad fiscal y/o a la eficiencia y honestidad del

sistema político. Las investigaciones de Kirchler (2007); Lima y Georg (2008); Kleven, Knudsen, Kreiner, Pedersen y Sáez (2009); Prinz (2010) y Simonovits (2010) exponen consideraciones similares y su principal conclusión versa sobre factores de tipo personal, como edad, sexo y nivel cultural.

La economía experimental también ha permitido a los investigadores contrastar el posible papel de las características personales o de la actividad realizada por el contribuyente como factores de predisposición al cumplimiento, mediante la incorporación de aspectos sociales e institucionales y manteniendo constantes los parámetros de la política fiscal.

La idea fundamental de esta teoría se sustenta en el hecho de que el contribuyente y el Estado mantienen una relación mediante la cual el último ofrece bienes y servicios públicos que se financian con los impuestos que el primero paga. Este puede constituir un aspecto considerado en la decisión de cumplir pero, a la vez, existe la posibilidad de que el contribuyente valore si el intercambio es equitativo o no.

#### **4. TEORÍA PROSPECTIVA**

El enfoque convencional, estructurado sobre la teoría económica clásica, asume la existencia de individuos racionales con preferencias estables que, dadas ciertas oportunidades económicas y probabilidades, buscan maximizar la utilidad esperada. La teoría prospectiva, esbozada por Kahneman y Tversky (1979 y 1992), estudia el fenómeno de la evasión a partir de su análisis en situaciones de riesgo e incertidumbre, mediante la psicología cognitiva. Este trabajo se conecta con el de Simon (1978).

La hipótesis que proponen los autores cuestiona el supuesto neoclásico de racionalidad de los agentes económicos y centra su interés en el comportamiento frente a pérdidas y ganancias, pues el individuo no suele sentirse atraído por las ganancias. Esto no solo pone de relieve las debilidades de la utilidad esperada como criterio básico, sino que presenta un modelo alternativo, denominado Teoría prospectiva. Este distingue dos fases en el proceso de decisión. Su principal aporte es el llamado encuadre (*framing*) que incluye, como primera etapa, el contexto de la decisión en el cual el individuo archiva información y enmarca el problema y una segunda fase de evaluación para adoptarla.

Son escasos los estudios que sugieren esta teoría como base que sustenta el hecho de que los contribuyentes pagan impuestos. Uno de los trabajos más destacados acerca del tema es el de Alm, Jackson y Mckee (1992a). A su vez, son exiguas las investigaciones que argumentan que los contribuyentes pueden usar una transformación no lineal de la probabilidad de inspección que explica la disuasión de la actividad evasora, aunque no formalizan esa sugerencia.

Existen otras investigaciones que aplican la teoría prospectiva al problema de la evasión, e intentan analizar el papel de los pagos a cuenta para detener la evasión. En tal sentido, el trabajo de Yaniv (1999) muestra que esta alternativa puede complementar la capacidad de disuasión de las autoridades fiscales, a partir de la suposición de que los contribuyentes exceden la carga fiscal final. En este caso, hacer la declaración correcta permite la obtención de ingresos, o sea, de ganancias, al finalizar el cumplimiento fiscal al producirse una devolución de la cantidad excedida.

Los escritos de Chang Nichols y Schuts (1987); Robben (1990); Schepanski (1995) y Kirschler y Maciejovsky (2001) sobre esta teoría, avalan la hipótesis de la existencia del efecto encuadre. Los autores distinguen autoempleados y empresarios individuales, con el objetivo de tratar de examinar cómo las distintas categorías fiscales y, por tanto, el contexto, impactan en el punto de referencia empleado en la toma de decisiones. Todo ello permite afirmar que los incentivos económicos difieren de acuerdo con el contexto de la decisión.

Según Cowell (2004), esta teoría puede ser notable para la modelización de la elección del contribuyente, ya que incorpora algunas características que resultarían relevantes para este. Asimismo, acumula información sobre el problema antes de evaluarlo y, por ende, simplifica la perspectiva a la que se enfrenta. Utiliza, a su vez, un punto de referencia desde el cual pueden medirse los resultados en términos de cambio, propone una función de valor definida sobre las ganancias y pérdidas relativas y, finalmente, asigna pesos distintos a las probabilidades actuales para evaluar y tomar la decisión.

Al respecto, Dhami y Nowaihi (2005) proponen un modelo basado en esta teoría que predice magnitudes de evasión similares a las reales para tasas de probabilidad de inspección y sanción determinadas, lo cual la convierte en una hipótesis más consecuente con la realidad de la evasión fiscal. Aun así, la prueba de conformidad sobre la teoría prospectiva es todavía poco concluyente y no queda suficientemente claro en los estudios realizados que esta tenga mayor argumento empírico que la teoría de la utilidad esperada.

## **5. TEORÍA DE LA CONFIANZA**

El análisis de la evasión también ha considerado aspectos relacionados con el comportamiento del gobierno frente al gasto social como determinantes de la disposición a pagar impuestos. Este enfoque se deriva de la consideración del Estado como comunidad alentada por la confianza entre ciudadanos y el gobierno, apuntada por Musgrave (1980). En este sentido, los trabajos de Putman (1983); Coleman (1990) y Fukuyama (1995) han reconocido el papel crítico de la confianza en el gobierno en el desarrollo

económico y lo han vinculado a distintos elementos como transacciones económicas, innovaciones, acumulación de capital, progreso económico, reputación, entre otras.

Asimismo, las explicaciones relacionadas con el papel del Estado en las acciones que no se relacionan con su papel coercitivo, se han conectado tradicionalmente con aspectos sobre la equidad del intercambio fiscal (horizontal y vertical) y la dimensión de la corrupción como factores positivos o negativos para procurar el cumplimiento o favorecer la evasión. Entre los autores que han recogido estas temáticas en sus estudios se destacan Spicer y Lundsfordt (1976); Alvira y García (1988); Alm, McClelland y Scheutze (1999); De Juan (1992); Cumming, Martínez- Vazquez y McKee (2001) y Scholz y Lubell (1998). Todos apuntan que los beneficios que se obtienen de las actividades públicas dependen de la cantidad de impuestos recaudados que obedece, a su vez, al número de contribuyentes honestos. Como principal medida de confianza se utilizan las creencias en que los mayores beneficios son para la colectividad, así como medidas sobre las actitudes hacia la justicia y la equidad fiscal, eficacia política, deber ciudadano, deber fiscal, oportunidades de evasión y ocupación en actividades de alto grado de incumplimiento. Todos estos indicadores ofrecen como resultado que con altas puntuaciones en las medidas de confianza en el gobierno disminuye la probabilidad del no cumplimiento fiscal.

Una importante reflexión sobre esta teoría se refleja en el trabajo de Slemrod (2007), quien mediante un modelo de ecuaciones estructurales y a partir de datos derivados de encuestas sobre la confianza y credibilidad en el gobierno, relaciona la interdependencia entre evasión y tamaño del gobierno en términos agregados a nivel de país. No obstante, abarca aspectos generales sobre el tema y concluye que la evasión es menor en países con más confianza en el gobierno.

En tal sentido, a pesar de que no existe una convicción contundente sobre la incidencia relativa de la confianza en el gobierno en la explicación de la evasión, la evidencia experimental permite creer que el cumplimiento fiscal se ve afectado por las actitudes de los contribuyentes hacia los gobiernos. Ello revela la cultura fiscal de la sociedad, observada a partir de tres dimensiones: la vida cotidiana, los servicios sociales y la gestión tributaria. Cabe destacar que cada una de ellas exige un análisis específico y articulado. Por otra parte, los impuestos son algo diferente como obligación del ciudadano, como tarea del recaudador y como materialización o no de servicios sociales.

## **6. LA EVASIÓN FISCAL EN LA EMPRESA**

Veinte años después de la aparición de los modelos sobre el cumplimiento fiscal por parte del contribuyente individual, se publica el primer estudio que presenta uno de evasión fiscal por parte de las

empresas en impuestos al consumo (Cremer y Gravari, 1993). Los autores se centran en una industria competitiva.

Otro enfoque es el que introduce cambios en las reglas de inspección y penalización. En este sentido, Lee (1998) realiza un estudio en el que muestra que la propiedad de separación y la neutralidad de los impuestos sobre las decisiones de producción, dependen de la probabilidad de inspección y de cómo se formule la tasa de penalización.

Por otro lado, en las investigaciones de Cowell (2004), se analiza que el comportamiento de la empresa en relación con la evasión se deriva de que esta puede ocultar una provisión de las ventas mediante la declaración a la administración tributaria de la renta sobrante.

En la mayor parte de los trabajos al respecto se asumen, implícita o explícitamente, que determinados factores característicos de la empresa determinan, en un sentido u otro, el cumplimiento fiscal. Se entiende, asimismo, que la probabilidad de evadir y la propensión a hacerlo están determinadas por aspectos como el tamaño, la actividad económica, las relaciones con la demanda, el escaso grado de conocimiento de la normativa fiscal, la competitividad, la rentabilidad y la eficiencia con que trabaja la administración tributaria. Estos aspectos, en ocasiones, se vinculan a los componentes éticos, morales y culturales anteriormente analizados (Martínez, 2007).

Debido a la incidencia de las variables fiscales comúnmente estudiadas y a la escasez de trabajos sobre esta teoría, no se pueden establecer conclusiones diferentes a las que ya se han extraído del estudio sobre la imposición personal.

## **7. MODELOS DE COMPORTAMIENTO ESTRATÉGICO**

El conocimiento de las concepciones analíticas y los estudios empíricos existentes sobre incumplimiento fiscal, no exime a ninguna administración tributaria de la tarea de buscar la información sobre cuáles son las razones que explican cada una de las conductas de los contribuyentes. Deben resaltarse las dificultades para cumplir con esta función, que son más notadas en cuanto a las acciones de control y asistencia. En la práctica, las actividades no se integran en un solo sistema, lo cual hace que estas organizaciones trabajen de forma segmentada y no tomen en cuenta aspectos de eficacia como la medición de la recaudación que debió ser ingresada pero no fue aportada por incumplimientos. Para superar estas limitaciones, los estudios se han enfocado en la introducción de dos nuevos modelos

dirigidos a perfeccionar el control fiscal. Entre ellos se hallan el de la renta potencial y el del cumplimiento fiscal integrado.

El de la renta potencial hace énfasis en la colocación de la recaudación potencial en el centro de la gestión, por lo que se debe resaltar la necesidad de medir la eficacia de la actuación de la administración tributaria, expresada a través del grado en que esta equilibra la brecha en la recaudación de impuestos. Es preciso minimizar la diferencia entre lo que podría ser recaudado y lo que en realidad se colecta, para lo cual debe tomarse, como punto de partida, determinar cuál sería la máxima recaudación fiscal que pudiera obtener un país bajo cuatro condiciones (Sevilla, 2006):

- Su producción se encuentra a nivel de pleno empleo.
- Utiliza de forma plena su capacidad fiscal.
- La normativa fiscal es técnicamente impecable.
- La administración tributaria garantiza el cumplimiento estricto de la legislación.

Las limitaciones de este método se relacionan con la confiabilidad de la fuente usada para cuantificar la recaudación fiscal y la validez de los ajustes que se hagan para acercarla a las bases imponibles legales, pues este concepto debe ser considerado desde las ópticas estructural y legal. El potencial tributario estructural es la recaudación que un Estado puede obtener de su sector privado mediante la aplicación de un sistema tributario óptimo, teniendo en cuenta las características socioeconómicas de cada país (Lermgruber, 2006). Algunos expertos han usado métodos econométricos o estadísticos con el objetivo de captar el potencial tributario del país y la capacidad tributaria correspondiente. No emplean metodologías que calculan exactamente los conceptos anteriormente referidos pero intentan estimarlo, como lo hacen Varsano *et al.* (1998) cuando valoran, en su investigación, la capacidad tributaria de un país mediante el análisis de la frontera de producción de la economía.<sup>3</sup>

Por otro lado, se destacan los siguientes trabajos:

- Tanzi y Schome (2000) indicaron que un tercio del potencial tributario podría estar siendo evadido en países de América Latina y mediterráneos.
- Piancastelli (2001) realizó un análisis que incluyó un amplio número de países en el período comprendido entre 1985-1995, con el objetivo de determinar la carga tributaria esperada teniendo en cuenta sus condiciones estructurales. De acuerdo con los resultados, cualquier país con un índice mayor que 1 está recaudando más ingresos tributarios de lo que debería.

Estos estudios no mencionan datos de evasión tributaria y, aunque no pretenden decir que aquellos países que tengan un índice superior a 1 presentan menos evasión que otros con un índice inferior a 1, muestran la necesidad de analizar el potencial tributario legal o brecha fiscal.

- Arvate y Lucinda (2004) mencionan datos estimados por Kinglmair y Schneider (2004) con respecto a la economía informal específicamente en países latinoamericanos, donde representa el 41 % del PIB. Muchas de estas naciones presentan, además, una carga tributaria inferior al potencial tributario.

La aceptación de la recaudación potencial como meta de la administración tributaria requiere la introducción de nuevos modelos de dirección y control fiscal, que permitan decidir con fundamento cuáles deben ser las acciones a emprender para cumplir con la misión para la cual fue creada esta organización: recaudar mediante la promoción del cumplimiento voluntario de las obligaciones.

Actualmente, las propuestas de sistemas avanzados de gestión tributaria tienen como novedad y punto inicial para establecer los objetivos institucionales, las políticas y sistemas de trabajo, el conocimiento de la recaudación potencial y la reducción del incumplimiento, lo cual significa que se está aplicando la normativa fiscal con el rigor necesario. Definido un potencial tributario, su distancia con respecto a la recaudación real se explica, entre otros factores, por el incumplimiento tributario y, dentro de este, la evasión fiscal.

A pesar de la lógica de este planteamiento, la recaudación potencial como indicador es todavía poco utilizada en la práctica y las administraciones tributarias se orientan, fundamentalmente, a cumplir con la programación de ingresos establecida u otro indicador de medición de su función. De este modo, se justifica la escasa utilización de este criterio como orientador de la gestión administrativa que se deriva, a su vez, de la complejidad de la determinación de forma fehaciente, del carácter delicado de la información que aporta y de la ausencia de un marco conceptual sistematizado.

Por otra parte, el modelo de cumplimiento fiscal integrado pone en su centro de atención la mejora del cumplimiento fiscal en los diferentes sectores de contribuyentes. De esta concepción de gestión se derivan los llamados mapas de incumplimiento tributario, donde se cuantifica la magnitud del fraude, se localiza la actividad económica, territorio, perfil de los defraudadores, vías e instrumentos de defraudación y se calculan los riesgos de cumplimiento por segmentos de contribuyentes. Este tipo de herramienta ofrece la información necesaria para poder orientar los esfuerzos de asistencia y control hacia

determinadas áreas, dada la escasez de recursos con que opera, generalmente, la administración tributaria en la actualidad (Sarduy, 2012).

Este modelo se basa, además, en la confección de los programas de cumplimiento por grupos metas de contribuyentes, que se articulan como respuestas apropiadas y proporcionadas a la actitud o comportamiento ante el cumplimiento de un segmento de contribuyentes, las circunstancias individuales de algunos de ellos y el contexto de desempeño. De esta manera, frecuentemente se incorporan técnicas de gestión de riesgos al trabajo de la administración tributaria mediante la vinculación de tres elementos clave: objetivos, políticas y sistemas de seguimiento.

Por su parte, el objetivo para alcanzar el potencial tributario y lograr la reducción de la brecha fiscal se define a partir de dos estrategias clave: incentivar el cumplimiento voluntario y reprimir con eficacia el incumplimiento fiscal.

Asimismo, las políticas son sometidas a dos análisis complementarios antes de decidir su aplicación. En primer lugar, se estiman los posibles impactos que pueden tener sobre el segmento de contribuyentes al cual van dirigidas y, seguidamente, se evalúan los costos que puedan generar para seleccionar las más baratas y eficaces.

La estrategia de incentivar el cumplimiento voluntario ha sido fundamentada por diversos tributaristas como Sevilla (2006) y Pita (2008), debido al carácter masivo y complejo de las figuras tributarias que integran los ordenamientos fiscales, lo cual hace casi imposible que la administración tributaria pueda determinar y cobrar a cada contribuyente los tributos a los que están obligados por ley.

La práctica tributaria evidencia que, como regla, solo a través de los mecanismos de la recaudación ejecutiva se obtiene aproximadamente el 5 % de los ingresos totales, o sea, la recaudación que se pueda obtener por acciones administrativas es limitada y minoritaria en relación con los aportes voluntarios [Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT), 2008]. Por ello, se plantea que concentrar los esfuerzos en propiciar el cumplimiento voluntario depara un mayor impacto desde el punto de vista de la recaudación, según los paradigmas establecidos. En tal sentido, no se considera que, actualmente, los niveles de incumplimiento y fraude son altos, lo cual produce graves distorsiones en los sistemas tributarios e importantes críticas populares sobre la eficacia de la gestión pública.

Finalmente, es preciso aceptar que la evasión fiscal, lejos de ser un hecho poco importante, es la norma en la práctica fiscal y, a menos que se reconozca como un problema real, no habrá posibilidades de lograr los objetivos que propone.

## CONCLUSIONES

En esta investigación se han evidenciado los cambios en los enfoques utilizados en el estudio de la evasión, particularmente en lo relativo a los análisis de la imposición personal a individuos racionales que toman decisiones sobre la base de las variables que sustentan las políticas disuasorias. La evasión se considera entonces como una reacción al entorno, siempre y cuando el individuo actúe razonablemente.

Asimismo, la revisión bibliográfica realizada pone de manifiesto la diferencia existente entre la empresa y la administración tributaria como objeto de estudio respecto al análisis del contribuyente individual.

Son escasos los trabajos que se han aproximado al fenómeno de la evasión a través de la concepción de que la empresa realiza su proceso de toma de decisiones mediante la adaptación a cada situación originada en su entorno. Además, es preciso entender que las organizaciones desempeñan un importante papel en el aumento de la capacidad de riesgo del contribuyente, o sea, en la percepción subjetiva que estos tienen sobre la actuación de la administración tributaria para detectar el incumplimiento, cobrar lo adeudado y sancionar la infracción.

Los nuevos modelos de cumplimiento fiscal, como el de renta potencial y el de cumplimientos fiscales integrados, destacan el perfeccionamiento de las líneas generales del control fiscal y sugieren, además, la aplicación de técnicas relacionadas con la gestión del riesgo de incumplimientos, enfocadas fundamentalmente al fomento del acatamiento voluntario de las obligaciones por parte de la administración tributaria.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALLIGHAM, M. C. y A. L. SANDMO (1972): «Income Tax Evasion: a Theoretical Analysis» *Journal of Public Economics*, vol. 1, n.º 3-4, Elsevier, Amsterdam, pp. 323-338.

ALM, J. y M. MCKEE (2000): *Tax Compliance as a Coordinated Game*, Universidad de Colorado en Boulder.

- ALM, J. (1988): «Compliance Costs and the Tax Avoidance-Tax Evasion Decision», *Public Finance Quarterly*, n.º 16, Hungría, pp. 31-66.
- ALM, J.; I. SÁNCHEZ y A. DE JUAN (1995): «Economic and Noneconomic Factors in Tax Compliance», *Kyklos*, n.º 48, Wiley-Blackwell, New Jersey, pp. 1-18.
- ALM, J; B.R. JACKSON y M. MCKEE (1992a): «Deterrence and Beyond: Toward a Kinder, Gentler IRS», en J. Slemrod (ed.), *Why People Pay Taxes*, University of Michigan Press, Ann Arbor, Michigan, pp. 311-329.
- ALM, J; B. R. JACKSON y M. MCKEE (1992b): «Estimating the Determinants of Taxpayer Compliance with Experimental Data», <<https://www.ntanet.org/NTJ/45/1/ntj-v45n01p107-14-estimating-determinants-taxpayer-compliance.pdf>> [5/1/2017].
- ALM, J; G. H. MCCLELLAND y W. D. SCHEUTZE (1999): «Changing the Social Norm of Tax Compliance by Voting», *Kyklos*, n.º 52, Wiley-Blackwell, New Jersey, pp. 141-171.
- ALVIRA, M. F. y L. J. GARCÍA (1987): «Los españoles y la fiscalidad, la pérdida de ilusión financiera», *Papeles de economía española*, n.º 30/31, Canarias, pp. 90-107.
- ARVATE, P. y C. R. LUCINDA (2004): «A Study on the Shadow Economy and the Tax Gap: The case of CPMF in Brazil», <[https://www.researchgate.net/profile/Claudio\\_Lucinda/publication/](https://www.researchgate.net/profile/Claudio_Lucinda/publication/)> [5/1/2017].
- BECKER, G. S. (1968): «Crime and Punishment- an Economic Approach», *European Journal of Political Economy*, vol. 76, n.º 2, Elsevier, Amsterdam, pp.169-217.
- CENTRO INTERAMERICANO DE ADMINISTRACIONES TRIBUTARIAS (CIAT) (2008): «Manual de fiscalización», <<http://www.ciat.org/index.php/es/productosy servicios/publicaciones/manuales/148>> [8/10/2015].
- CHANG, O. H.; D. R. NICHOLS y J. J. SCHUTS (1987): «Taxpayer Attitudes Toward Tax Audit Risk», *Journal of Economic Psychology*, vol. 8, n.º 3, Elsevier, Amsterdam, pp. 299-309.
- COLEMAN, J. S (1990): *Foundations of Social Theory*, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts.
- CORICELLI, G.; M. JOFFILY; C. MONTMARQUETTE y M. C. VILLEVAL (2010): «Cheating, Emotions, and

Rationality: An Experiment on Tax Evasion», *Experimental Economics*, vol. 13, n.º 2, Elsevier, Amsterdam, pp. 226-247.

COWELL, F. A. (1981): «Taxation and Labour Supply with Risky Activities», *Economica*, London School of Economics, vol. 48, pp. 365-379.

COWELL, F. A y J. P. F GORDON (1988): «Unwillingness to Pay: Tax Evasion and Public Good Provision», *Journal of Public Economics*, vol. 36, n.º 3, Elsevier, Amsterdam, pp. 305-321.

COWELL, F. A. (1992): «Tax Evasion and Inequity», *Journal of Economic Psychology*, vol. 13, n.º 4, Elsevier, Amsterdam, pp. 521-543.

COWELL, F. A. (2004): «Carrots and Sticks in Enforcement», en H. J. Aaron y J. Slemrod (ed.), *Crisis in Tax Administration*, Elsevier, Amsterdam, pp. 230-275.

COWELL, F. A. (1985): «Tax Evasion with Labour income», *Journal of Public Economics*, vol. 26, n.º 1, Elsevier, Amsterdam, pp. 19-34.

CREMER, H. y F. GRAVARI (1993): «Tax Evasion and Optimal Commodity Taxation», *Journal of Public Economics*, vol. 50, n.º 2, Elsevier, Amsterdam, pp. 261-275.

CULLIS, J. G y A. LEWIS (1997): «Why People Pay Taxes: From a Conventional Economic Model to a Model of Social Convention», *Journal of Economic Psychology*, vol. 18, n.º 2-3, Elsevier, Amsterdam, pp. 305- 321.

CUMMING, R. G.; J. MARTÍNEZ-VÁZQUEZ y M. MCKEE (2001): *Cross cultural comparisons of tax compliance behavior*, Georgia State University, Atlanta.

DAS-GUPTA, A. y D. MOOKHERJEE. (1998): *Incentives and Institutional Reform in Tax Enforcement. Conceptual Approaches to Tax Policy in Developing Countries*, Oxford University Press, New York.

DE JUAN, A. J. (1992): «Cómo perciben los declarantes de IRPF distintas dimensiones fiscales», *Cuadernos de actualidad*, vol. 3, n.º 10, Canarias, pp. 294-305.

DHAMI, S. y A. NOWAIHI (2005): «Why Do People Pay taxes: Expected Utility versus Prospect Theory», *Journal of Economic Behavior & Organization*, vol. 64, n.º 1, Elsevier, Amsterdam, pp. 171-192.

- ERARD, B. y J. FEINSTEIN (1994): «Honesty and Evasion in the Tax Compliance Game», *RAND Journal of Economics*, vol. 5, n.º 1, The RAND Corporation, New Jersey, pp. 1-19.
- FALKINGER, J. (1995): «Tax Evasion, Consumption of Public Goods, and Fairness», *Journal of Economic Psychology*, vol. 16, n.º 1, Elsevier, Amsterdam, pp.63-72.
- FUKUYAMA, F. (1995): *Trust: Social Virtues and the Creation of Prosperity*, Free Press Basic Books, New York.
- KAHNEMAN D. y A. TERVERSKY (1979): «Prospect theory: An Analysis of Decision under Risk», *Econometrica*, n.º 47, Ohio, pp. 263-329.
- KINGLMAIR, R y F. SCHNEIDER (2004): «Shadow Economies Around the World: What Do We Know? » <<http://ftp.iza.org/dp1043.pdf>> [5/1/2017].
- KIRCHLER, E. (2007): *The Economic Psychology of Tax Behaviour*, Cambridge University Press.
- KIRCHLER, E. y B. MACIEJOVSKY (2001): «Tax Compliance within the Context of Gain and Loss Situations. Expected and Current Asset Position and Profession», *Journal of Economic Psychology*, vol. 22, n.º 2, Elsevier, Amsterdam, pp. 173-194.
- KLEVEN, H. J. M; M. B. KNUDSEN; C. T. KREINER; S. PEDERSEN y E. SÁEZ (2009): «Why Can Modern Governments Tax so Much? An Agency Model of Firms as Fiscal Intermediaries», <<https://ssrn.com/abstract=1454934>> [5/1/2017].
- KLEVEN, H. J. M; M. B. KNUDSEN; C. T. KREINER; S. PEDERSEN y E. SÁEZ (2010): «Unwilling or Unable to Cheat? Evidence from a Randomized Tax Audit Experiment in Denmark», <<http://www.nber.org/papers/w15769>>, [8/10/2015].
- LEE, K. (1998): «Tax Evasion, Monopoly, and Nonneutral Profit Taxes», *National Tax Journal*, vol. 51, n.º 2, National tax association (NTA), South Melbourne, pp. 333-338.
- LERMGRUBER, V. A. (2006): «La definición y el cómputo de la recaudación potencial. Análisis del potencial económico-tributario y de sus condicionantes», ponencia, 40 Asamblea General, CIAT, Florianópolis, Estado de Santa Catarina.

- LIMA, F.; W. S. GEORG (2008): «A Multi-agent-based Approach to Tax Morale», *International Journal of Modern Physics C*, vol. 19, n.º 12, World Scientific, Singapur, pp. 1797-1808.
- MARTÍNEZ, F. P; C. A. CASTILLO y H. M<sup>A</sup> RASTROYO (2009): «Los enfoques de análisis de la evasión fiscal. Una revisión actual de la investigación», *Cuadernos de Ciencias Económicas y Empresariales*, n.º 35, Universidad de Málaga.
- MARTÍNEZ, P. (2007): «Decisiones de comportamiento irregular y evasión fiscal en la empresa. Análisis causal de los factores organizativos», tesis doctoral, Universidad de Málaga.
- MARTINEZ, J.; G. B. HARWOOD y E. R. LARKINS (1992): «Withholding Position and Income Tax Compliance: Some Experimental Evidence», *Public Finance Review*, vol. 20, n.º 2, SAGE Publications, California, pp. 152-174.
- MUSGRAVE, R. A. (1980): *El futuro de la política fiscal*, Instituto de Estudios Económicos, Madrid.
- PENCAVEL, J. H. (1979): «A Note on Income Tax Evasion. Labor Supply, and Nonlinear Tax Schedules», *Journal of Public Economics*, vol. 12, n.º 1, Elsevier, Amsterdam, pp. 115-124.
- PÉREZ-CASTILLO, D. (2005): «Optimal Inspection Policy and Income-Tax Compliance», *Hacienda Pública Española*, vol. 173, n.º 2, Instituto de estudios fiscales, Madrid, pp. 9-45.
- PIANCASTELLI, M. (2001): *Measuring the Tax Effort of Developed and Developing Countries*, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Brasilia.
- PITA, C. (2008): «Equidad y tributación. El rol de la tributación directa en América Latina», ponencia, Tercer Congreso Nacional Tributario, Panamá.
- PRINZ, A. (2010): *Moral Theory of Tax Evasion*, Institute of Public Economics University of Münster.
- PUTMAN, R. (1983): *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*, Simon and Schuster, New York.
- ROBBEN, H.S.J. (1990): «Decision Frame and Opportunity as Determinants of Tax Cheating: An International Experimental Study», *Journal of Economic Psychology*, vol. 11, n.º 3, Elsevier, Amsterdam, pp. 341-364.

- ROSEN, H. (1987): *Manual de Hacienda Pública*, Editorial Ariel Economía, España.
- SANDMO, A. (1981): «Income Tax Evasion, Labour Supply, and the Equity-Evasion Tradeoff», *Journal of Public Economics*, vol. 16, n.º 3, Elsevier, Amsterdam, pp. 256-288.
- SARDUY, G. M. (2012): «Procedimiento de gestión para la medición y corrección del incumplimiento tributario en Cuba», tesis doctoral, Universidad de La Habana.
- SCHEPANSKI, A. (1995): «A Prospect Theory Account of the Income Tax Withholding Phenomenon. Organizational Behavior and Human Discussion Processes», *Organizational Behavior and Human Decision Processes*, vol. 63, n.º 2, Elsevier, Amsterdam, pp. 174-186.
- SCHNEIDER, F.; A. BUEHN y C. E. MONTENEGRO (2010): «Shadow Economies All over the World: New Estimates for 162 Countries from 1999 to 2007», <<https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/3928>> [5/1/2017].
- SCHOLZ, J. T. y M. LUBELL (1998): «Trust and Taxpayers: Testing the Heuristic Approach to Collective Action», *American Journal of Political Science*, vol. 42, n.º 2, Michigan State University, pp. 398-414.
- SEITER, J. S. y J. BRUSCHKE (2007): «Deception and Emotion: The Effects of Motivation, Relationship Type, and Sex on Expected Feelings of Guilt and Shame Following Acts of Deception in United States and Chinese Samples», *Communication Studies*, vol. 58, n.º 1, SAGE Publications, California, pp. 1-16.
- SEVILLA SEGURA, J. V. (2006): «La recaudación potencial como meta de la administración tributaria», ponencia, 40 Asamblea General CIAT, Florianópolis, Estado de Santa Catarina.
- SIMON, H. (1978): *Administrative Behavior: A Study of Decision-Making Processes in Administrative Organizations*, MacMillan, New York.
- SIMONOVITS, A. (2010): «Tax Morality and Progressive Wage Tax, Discussion», Institute of Economics, Hungarian Academy of Sciences, <[https://www.researchgate.net/publication/46450808\\_Tax\\_Morality\\_and\\_Progressive\\_Wage\\_Tax](https://www.researchgate.net/publication/46450808_Tax_Morality_and_Progressive_Wage_Tax)> [5/1/2017].

- SLEMROD, J. (2007): «Cheating Ourselves: The Economics of Tax Evasion», *Journal of Economic Perspectives*, vol. 21, n.º 1, American Economic Association, Nashville, pp. 25-48.
- SLEMROD, J.; M. BLUMENTHAL y C. CHRISTIAN (2002): «Taxpayer Response to an Increase Probability of Audit: Evidence from a Controlled Experiment in Minnesota», *Journal of Public Economics*, vol. 79, n.º 3, Elsevier, Amsterdam, pp. 455-483.
- SPICER, M. y S. LUNDSTEDT (1976): «Understanding Tax Evasion», *Public Finance*, vol. 31, n.º 2, SAGE Publications, California, pp. 295-305.
- SPICER, M. y R. HERO (1985): «Tax Evasion and Heuristics: A Research Note», *Journal of Public Economics*, vol. 26, n.º 2, Elsevier, Amsterdam, pp. 263-267.
- SPICER, M. y L. BECKER (1980): «Fiscal Inequity and Tax Evasion: An Experimental Approach», *National Tax Journal*, vol. 33, n.º 2, National tax association (NTA), South Melbourne, pp. 171-175.
- TANZI, V. y P. SCHOME (2000): «A Primer on Tax Evasion», *Staff Papers-International Monetary Fund*, vol. 40, n.º 4, Londres, pp. 807-828.
- TVERSKY, A. y D. KAHNEMAN (1992): «Advances in prospect theory: Cumulative representation of uncertainty», *Journal of Risk and Uncertainty*, vol. 5, n.º 4, Alemania, pp. 297–323.
- VARSANO, R. *et al.* (1998): «Uma Análise da Carga Tributária do Brasil», Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Río de Janeiro. <[http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/td\\_0583.pdf](http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/td_0583.pdf)> [5/1/2017].
- YANIV, G. (1999): «Tax compliance and advance tax payments: a prospect theory analysis», *National tax journal*, vol. 52, n.º 4, National tax association (NTA), South Melbourne, pp.753-764.
- YITZHAKI, S. (1974): «A note on Income Tax Evasion: A Theoretical Analysis», *Journal of Public Economics*, vol. 3, n.º 2, Elsevier, Amsterdam, pp.201-222.

Recibido: 1/3/2017

Aceptado: 15/5/2017

Mariuska Sarduy Gonzáles, Universidad de La Habana, Cuba, Correo electrónico: msarduy@fcf.uh.cu

**Notas aclaratorias**

1. Premios y penalizaciones.
2. El estudio abarca 162 países de diferentes regiones en el período 1999 -2007.
3. Estos autores presentan las estimaciones calculadas para un grupo de 27 países e incluyen naciones desarrolladas y en vías de desarrollo para el año 1991. Demuestran que los primeros tienen mayor potencial que los segundos.
4. En países desarrollados, estos valores pueden representar niveles relativamente bajos; mientras, en naciones en vías de desarrollo, la evasión puede ascender al doble.